



Myndigheten för  
samhällsskydd  
och beredskap

Datum  
2012-11-27

Diarienum  
2012-4325

1 (39)  
Utgåva

UL-TILLS  
Carina Fredström  
010-240 50 65  
carina.fredstrom@msb.se

# **Avgifter för tillsyn och tillståndsprövning av Sevesoverksamheter**

Redovisning av regeringsuppdrag

# Innehållsförteckning

<b>Innehållsförteckning .....</b>	<b>2</b>
<b>Sammanfattning .....</b>	<b>4</b>
<b>1. Inledning .....</b>	<b>7</b>
1.1 Gällande ordning .....	7
<b>2. Kostnader för tillsyn och prövning av Sevesoverksamheter ....</b>	<b>9</b>
2.1 Vilka kostnader ska avgifterna täcka .....	9
2.1.1 Tillsyn - Principer för vilka arbetsuppgifter som ska vara avgiftsgrundande .....	10
2.1.2 Prövning - Principer för vilka arbetsuppgifter som ska vara avgiftsgrundande .....	10
2.1.3 Vilka Sevesoverksamheter som är prövningspliktiga enligt miljöbalken och vad det innebär .....	11
2.1.4 Prövningsavgifter enligt förordningen (1998:940) om avgifter för prövning och tillsyn enligt miljöbalken .....	12
2.1.5 Vad ingår i dagens prövningsavgifter enligt förordningen (1998:940) om avgifter för prövning och tillsyn enligt miljöbalken när det gäller Sevesoverksamheter .....	13
2.1.6 Bedömning av eventuellt ändrade förhållanden utifrån ökade krav på kompetens och kontinuitet i tillsynen .....	14
2.1.7 Bedömning av eventuellt ändrade förhållanden utifrån ökade krav på kompetens och tid vid prövningen.....	15
2.1.8 Bedömning av eventuellt ändrade förhållanden utifrån Seveso III direktivet .....	16
2.2 Hur har kostnaderna beräknats och vilka kostnader har räknats fram.....	17
2.2.1 Tillsyn.....	17
2.2.2 Prövning.....	18
<b>3. Förslag till avgifter för tillsyn och prövning av Sevesoverksamheter .....</b>	<b>20</b>
3.1 Avgifternas storlek.....	20
3.1.1 Grund för bedömning av de individuella avgifternas storlek .....	20
3.1.2 Hur vi har kommit fram till föreslagna avgifter för tillsyn .....	21
3.1.3 Hur vi har kommit fram till föreslagna avgifter för prövning .....	22
3.2 Avgiftssystemet .....	22
3.2.1 Avgiftskollektivet.....	22
3.2.2 Typ av avgift.....	23
3.2.3 Aspekten Risk .....	23
3.2.4 Aspekterna Komplexitet och omfattning .....	24
3.2.5 Avgifter för tillsyn.....	25

3.2.6 Avgifter för provning.....	27
3.2.7 Avgift för miljöbalktillsyn och integrerad miljö- och säkerhetsprovning av C- och U-verksamheter på den högre kravnivån.....	30
3.2.8 Bedömning av behovet av att samordna förslagen på nya avgifter för tillsyn och provning av Sevesoverksamheter med FAPT.....	31
3.2.9 Möjlighet att sätta ner avgiften.....	32
3.2.10 Möjlighet att göra tilläggsdebiteringar .....	32
3.2.11 Ny organisation för länsstyrelsernas miljöprovning delegationer sedan den 1 juni 2012 .....	34
3.3 Återdestinering av avgifterna .....	34
3.3.1 Tillsyn.....	34
3.3.2 Provning.....	35
3.3.3 Alternativ för att ta ut avgift samt tilldela medel för tillsynsverksamhet .....	35
<b>4. Uppföljning .....</b>	<b>38</b>
4.1 Förslag till förbättrat uppföljningssystem .....	38
4.1.1 Vilka berörs av ett uppföljningssystem .....	38
4.1.2 Förslag till åiterrapporteringskrav .....	38
Bilaga 1 Länsstyrelsernas kostnader för Sevesotillsyn 2009-2011	
Bilaga 2 Statens kostnader för tillsyn och tillsynsvägledning enligt Sevesolagen	
Bilaga 3 Statens kostnader för tillståndsprövning av Sevesoverksamheter 2009- 2011	
Bilaga 4 Uppdrag om avgifter för tillsyn och tillståndsprövning av Sevesoverksamheter	
Bilaga 5 Förslag till tillsyns- och provningsavgifter för Sevesoarbetet	
Bilaga 6 Konsekvensutredning	
Bilaga 7 Förslag till ny författningstext i SFS-format	

## Sammanfattning

Regeringen har gett MSB i uppdrag att ta fram ett förslag till kostnadstäckande avgifter för tillsyn och tillståndsprovning av Sevesoverksamheter<sup>1</sup>.

Uppdraget har genomförts i nära samverkan med utredningen En effektiv Sevesolagstiftning, Fö dir. 2011:72 och i samverkan med berörda länsstyrelser. Även Naturvårdsverket, Ekonomistyrningsverket och berörda branschorganisationer har fått ta del av arbetet och haft möjlighet att lämna synpunkter.

Enligt gällande ordning finansieras idag länsstyrelsens Sevesotillsyn och förarbete för tillståndsprovning av Sevesoverksamheter på högre kravnivå genom anslag i regleringsbrev för MSB<sup>2</sup>. Ersättning för tillsyn betalas efter rekvisition ut till länsstyrelserna med 20 000 kr per verksamhet och år för verksamhet på den högre kravnivån enligt Sevesolagen. Ersättning för uppgifter i samband med tillståndsprovning uppgår till 25 000 kr per provning.

I MSB:s nya förslag är avgifterna för tillsyn satta för att täcka indirekta och direkta kostnader för länsstyrelsernas tillsyn över samtliga Sevesoverksamheter, högre och lägre kravnivå inklusive planering, genomförande och uppföljning av tillsynen; granskning och analys av säkerhetsrapporter, anmälningar och annan relevant dokumentation, både i samband med platsbesök och vid så kallad skrivbordstillsyn samt MSB:s tillsynsvägledning gentemot länsstyrelserna avseende Sevesotillsyn.

Förslaget till avgifter för provning är satta för att täcka kostnaderna för Sevesodelen av miljöbalksprövningen i Mark- och miljödomstolarna (endast första instans), länsstyrelsens miljöprovningsdelegation samt länsstyrelsens och relevanta centrala myndigheters arbete som remissinstanser.

De föreslagna avgifterna har räknats fram utifrån en bas av vilken tillsyn som genomförs idag, vilken tid som avsätts och vad den kostar. Dagens kostnader har räknats upp i två steg för att bättre motsvara de behov som finns av en mer kompetent tillsyn som är anpassad till Seveso III direktivet och som genomförs med rimlig frekvens för hela avgiftskollektivet.

Föreslagna avgifter är schabloniserade och enkla att fastställa för att minska det administrativa arbetet och öka förutsägbarheten. Tillsynsavgiften kan motiveras av en motprestation som utförs av kompetenta och samordnade myndigheter med tillräckliga resurser för sitt tillsynsarbete. Avgiften (och motprestationen) relaterar till bedömd risk, komplexitet och omfattning av verksamheten. Avgiftsnivåerna bedöms vara konkurrensneutrala och rimliga.

---

<sup>1</sup> Verksamheter som omfattas av lagen (1999:381) om åtgärder för att förebygga och begränsa följderna av allvarliga kemikalieolyckor (Sevesolagen)

<sup>2</sup> Utgiftsområde 6 - Försvar och samhällets krisberedskap.

### *Tillsynsavgift*

Den del av avgiften som avser Sevesotillsyn föreslås tas ut enligt en separat avgiftsförordning under Sevesolagen. Tabellen nedan redovisar föreslagna tillsynsavgifter.

<b>Verksamhet enligt FMH<sup>3</sup></b>	<b>Avgifts-faktor</b>	<b>Högre kravnivån enligt Sevesoförordningen<sup>4</sup></b>	<b>Avgifts-faktor</b>	<b>Lägre kravnivån enligt Sevesoförordningen</b>
A-verksamhet	12	80 700 kr	4	26 900 kr
B-verksamhet	9	60 500 kr	3	20 200 kr
C-verksamhet	6	40 400 kr	2	13 500 kr
s.k. U-verksamhet	6	40 400 kr	2	13 500 kr

### *Prövningsavgift*

Eftersom kostnaderna för Sevesodelen av prövningen delvis är inräknade i dagens FAPT-avgift föreslår vi inte att de enligt FMH-bilagan tillståndspliktiga verksamheterna i nuläget påförs någon extra prövningsavgift för Sevesodelen. Underlaget kan istället beaktas vid en kommande översyn av FAPT<sup>5</sup>. Vi ser det som lämpligast att avgiften då förs in under FAPT eftersom säkerhetsprövningen sker helt integrerat med prövningen enligt miljöbalken.

### *Övrigt*

Vi föreslår att en årlig FAPT-avgift för prövning och tillsyn enligt miljöbalken på 20 000 kr för C- och U-verksamheter på den högre kravnivån eftersom dessa idag inte betala någon avgift enligt miljöbalken. Denna anses då på motsvarande sätt som övriga verksamheter delvis inkludera kostnader för Sevesodelen av prövningen.

Länsstyrelsen föreslås i det enskilda fallet med hänsyn till tillsynsbehovet eller annan särskild omständighet få möjlighet att sätta ned, efterskänka eller betala tillbaka en avgift både vad gäller för prövning och tillsyn. Länsstyrelsen föreslås även i det enskilda fallet med hänsyn till tillsynsbehovet och annan särskild omständighet ta ut en extra avgift för tillsyn. Denna extra avgift ska betalas efter särskilt beslut av länsstyrelsen och utgå med 800 kr för varje hel timmes handläggningstid.

---

<sup>3</sup> Förordning (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydds bilaga avdelning 1

<sup>4</sup> Förordning (1999:382) om åtgärder för att förebygga och begränsa följderna av allvarliga kemikalieolyckor

<sup>5</sup> Förordningen (1998:940) om avgifter för prövning och tillsyn enligt miljöbalken

För att få ett system där intäkterna och avgiftsnivåerna kontinuerligt kan anpassas till de faktiska kostnaderna, föreslås att avgiftsintäkter och kostnader följs upp årligen. Det möjliggör önskvärda justeringar i avgiftssystemet.

# 1. Inledning

Regeringen har gett MSB i uppdrag att ta fram ett förslag till avgifter för tillsyn och tillståndsprovning av Sevesoverksamheter enligt lagen (1999:381) om åtgärder för att förebygga och begränsa följderna av allvarliga kemikalieolyckor (Sevesolagen). I det följande används begreppen Sevesotillsyn respektive (tillstånds)provning av en Sevesoverksamhet enligt miljöbalken.

Sevesoverksamheter på den högre kravnivån ska enligt 7 § Sevesoförordningens ha tillstånd enligt 9 kap. 6 § miljöbalken. Det finns inget särskilt Sevesotillstånd utan Sevesolagen hänvisar helt till den integrerade miljö- och säkerhetsprovning som ska ske enligt miljöbalken.

I uppdraget ingår att avgifterna så långt det är möjligt ska motsvara de kostnader som tillsynen och provningen är förenade med. Du finner uppdraget i sin helhet i bilaga 4.

Uppdraget har genomförts i nära samverkan med utredningen En effektiv Sevesolagstiftning, Fö dir. 2011:72 (Sevesoutredningen) och i samverkan med berörda länsstyrelser. Även Naturvårdsverket, Ekonomistyrningsverket och berörda branschorganisationer har fått ta del av arbetet och haft möjlighet att lämna synpunkter. Vi har haft stor hjälp av Naturvårdsverkets tidigare rapporterade regeringsuppdrag angående avgifter för tillsyn och provning enligt miljöbalken. Rapporten är MSB:s ställningstagande med beaktande av de synpunkter som kommit in.

## 1.1 Gällande ordning

Tillsyn och länsstyrelsens förarbete för tillståndsprovning av Sevesoverksamheter på högre kravnivå finansieras idag genom anslag i regleringsbrev för MSB<sup>6</sup>. Ersättning för tillsyn betalas efter rekvisition ut till länsstyrelserna med 20 000 kr per verksamhet och år för verksamhet på den högre kravnivån enligt Sevesolagen. Ersättning för uppgifter i samband med tillståndsprovning av Sevesoverksamheter på den högre kravnivån, som sker hos länsstyrelsernas miljöprovningsdelegationer eller i mark- och miljödomstol, uppgår till 25 000 kr per provning. Ingen ersättning betalas ut för tillsyn och tillståndsprovning av verksamheter som omfattas av den lägre kravnivån enligt Sevesolagen. Arbetsmiljöverkets Sevesotillsyn som utförs enligt den arbetsmiljörättsliga lagstiftningen finansieras helt av Arbetsmiljöverkets allmänna anslag.

---

<sup>6</sup> Utgiftsområde 6 - Försvar och samhällets krisberedskap.

Enligt gällande system för finansiering saknas möjlighet för MSB att betala ut ersättning till kommuner som efter överlåtelse utför Sevesotillsyn. Det finns med gällande ordning inte heller någon möjlighet att ta ut några avgifter för Sevesotillsyn från Sevesoverksamheterna.

År 2010 betalade MSB ut sammanlagt 4 300 000 kr till länsstyrelserna för Sevesoärenden. Av beloppet avsåg 3 900 000 kr ersättning för tillsyn av Sevesoverksamheter och 400 000 kr avsåg ersättning för tillståndsprövning av Sevesoverksamheter. År 2011 uppgick motsvarande utbetalningar till 4 565 000 kr varav 4 040 000 kr avsåg ersättning för tillsyn och 525 000 kr avsåg tillståndsprövning.



## 2. Kostnader för tillsyn och prövning av Sevesoverksamheter

I kartläggningen av vilka kostnader som avgifterna för tillsyn och prövning ska täcka har vi främst utgått ifrån

- Uppdragets beskrivning, bilaga 4
- Diskussioner och preliminära överväganden i Utredningen En effektiv Sevesolagstiftning (Sevesoutredningen), Fö dir. 2011:72
- Ekonomistyrningsverkets rapport ESV 2004:16 Finansiering av tillsyn – rapport till Tillsynsutredningen, Regeringens Tillsynsskrivelse 2009 och Finansutskottets betänkande 2009/10:SiU12
- Länsstyrelsernas tidrapportering från 2009-2011 av tid för Sevesotillsyn och miljöbalksprövning av Sevesoverksamheter
- Uppgifter från centrala myndigheter och domstolsverket angående deras kostnader för prövning av Sevesoverksamheter
- MSB:s tillsynsvägledningsplanering för Seveso
- Seveso III direktivet, främst artikel 6 om samordning mellan behöriga myndigheter och artikel 20 om tillsyn, tillsynsplaner och tillsynsprogram
- Lagen (1999:381), förordningen (1999:382) och statens räddningsverks föreskrifter (SRVFS 2005:2) om åtgärder för att förebygga och begränsa följderna av allvarliga kemikalieolyckor
- Miljöbalken, Förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd samt Förordningen (1998:940) om avgifter för prövning och tillsyn enligt miljöbalken

### 2.1 Vilka kostnader ska avgifterna täcka

För att beräkna de faktiska kostnaderna för Sevesotillsyn respektive tillståndsprövning av Sevesoverksamheter måste de arbetsuppgifter och den tid som åtgår för respektive arbetsuppgift sammanställas. De uppgifter som redovisas ska inkludera såväl direkta som indirekta kostnader. Med direkta kostnader avses personalkostnader inklusive sociala avgifter m.m., materialkostnader, resekostnader m.m. samt kostnader för avgiftsdebitering. Med indirekta kostnader avses tillsynens och tillståndsprövningens andel av de myndighetsgemensamma kostnaderna eller de så kallade ”overheadkostnaderna” så som lokaler, kapitalkostnader och administrativa kostnader för t.ex. registerföring och databehandling m.m. Olika

organisationer kan ha valt att redovisa detta på något olika sätt. Kostnaden kan sedan tjäna som underlag för vilka avgifter som bör tas ut av verksamhetsutövarna. Inom utredningen En effektiv Sevesolagstiftning har förts ett principiellt resonemang med exempel på vilka arbetsuppgifter som bedöms lämpliga att ta med i detta underlag och vilka som inte bedöms vara lämpliga som avgiftsgrundande, vilket redovisas nedan.

### **2.1.1 Tillsyn - Principer för vilka arbetsuppgifter som ska vara avgiftsgrundande**

Utöver de principer som diskuteras i utredningen En effektiv Sevesolagstiftning finns även principer för vilka kostnader för tillsyn som ska vara avgiftsgrundande i Ekonomistyrningsverkets rapport ESV 2004:16 Finansiering av tillsyn – rapport till Tillsynsutredningen. Sammanfattningsvis bör utifrån detta avgifterna täcka indirekta och direkta kostnader enligt följande

- Länsstyrelsernas tillsyn över samtliga Sevesoverksamheter, högre och lägre kravnivå inklusive planering, genomförande och uppföljning av tillsynen
- Granskning och analys av säkerhetsrapporter, anmälningar och annan relevant dokumentation, både i samband med platsbesök och vid så kallad skrivbordstillsyn
- MSB:s tillsynsvägledning gentemot länsstyrelserna avseende Sevesotillsyn

Kostnader för t.ex. normgivning anses inte kunna betraktas som tillsyn som kan ligga till grund för avgiftsbeläggning. Kostnader för händelsestyrd tillsyn är svår att förutsäga och tidsuppskatta men bör trots det i viss mån ändå tas med eftersom den utgör en icke-försumbar och viktig del av tillsynen. Om det rör sig om större allvarliga händelser ska det finnas möjlighet att ta ut en tilläggstaxa. Det bör även i det enskilda fallet, med hänsyn till tillsynsbehovet, prövningens omfattning eller annan särskild omständighet, finnas möjlighet att sätta ner eller efterskänka en avgift.

### **2.1.2 Prövning - Principer för vilka arbetsuppgifter som ska vara avgiftsgrundande**

I de kostnader som finns för tillståndsprövning av Sevesoverksamheter ingår kostnader hos domstolar, länsstyrelsernas miljöprövningsdelegationer och remissmyndigheter. Sammantaget bedöms således kostnaderna i samband med tillståndsprövning av Sevesoverksamheter enligt miljöbalken för Sevesoverksamheter vara:

- Mark- och miljödomstolarnas, MMD, kostnader (endast första instans)
- Länsstyrelsens kostnader för miljöprövningsdelegationen, MPD samt beredning av ärenden
- Länsstyrelsens och de centrala myndigheters kostnader vid prövning i MMD respektive MPD, som enligt miljöbalken<sup>7</sup> får föra talan för att tillvarata miljöintressen och andra allmänna intressen

Kostnader finns även hos kommunerna när de för talan i ett prövningsärende. Här saknas dock möjlighet för staten att återdestinera eventuella avgifter varför dessa kostnader inte bedöms vara lämpliga att inkludera i avgiftsunderlaget. Kommunens arbete med ett remissvar kan enligt en dom i miljööverdomstolen<sup>8</sup> inte heller anses utgöra en del av kommunens tillsynsverksamhet som skulle ge grund för kommunen att ta ut en tillsynsavgift.

### **2.1.3 Vilka Sevesoverksamheter som är prövningspliktiga enligt miljöbalken och vad det innebär**

Sevesoverksamheter på den högre kravnivån ska enligt 7 § Sevesoförordningen ha tillstånd enligt 9 kap. 6 § miljöbalken. Det finns inget särskilt Sevesotillstånd utan Sevesolagen hänvisar helt till den integrerade miljö- och säkerhetsprövning som ska ske enligt miljöbalken. Tillståndsplikten enligt miljöbalken för dessa verksamheter framgår även av avdelning 4 i bilagan till förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd, den s.k. FMH-bilagan.

Sevesoverksamheter på högre kravnivån är som beskrivits ovan införda som tillståndspliktiga enligt miljöbalken, genom FMH-bilagans avdelning 4. De flesta av dessa Sevesoverksamheter är redan tillståndspliktiga A och B-verksamheter enligt FMH-bilagan, avdelning 1. Ett litet antal, cirka 10 Sevesoverksamheter på den högre kravnivån skulle dock om man bara betraktade FMH-bilagans avdelning 1, endast vara anmälningspliktiga C-verksamheter eller så kallade U-verksamheter, vilket skulle innebära att det inte krävdes någon förprövning alls genom tillstånd eller anmälan. Dessa blir dock tillståndspliktiga enligt miljöbalken helt utifrån FMH-bilagans avdelning 4.

---

<sup>7</sup> 22 kap. 6 § respektive 19 kap. 5 § punkt 5. Remissmyndigheter är Naturvårdsverket, Havs- och vattenmyndigheten, Kammarkollegiet samt Myndigheten för samhällsskydd och beredskap. Även en kommun får föra talan för att tillvarata miljöintressen och andra allmänna intressen inom kommunen.

<sup>8</sup> MÖD 2004:74 (dom 2004-12-31 i mål nr M7352-04)

Även A- och B-verksamheter på den lägre kravnivån är tillståndspliktiga enligt miljöbalken (enligt FMH-bilagans avdelning 1).

Även om säkerhet ska ingå i en miljöbalksprövning även för icke-Sevesoverksamheter så innebär den tillkommande arbetsuppgiften mer än att bara granska och bedöma den information som representeras av den säkerhetsrapport som Sevesoverksamheter på den högre kravnivån, enligt 22 kap. 1 § 6 p. miljöbalken, ska lämna in som ett underlag till ansökan. Tillkommande arbetsuppgifter finns även för A- och B-verksamheter på den lägre kravnivån. De risker som härrör från en Sevesoverksamhet utgör en ”miljöpåverkan” som ska tas upp vid samrådet och beskrivas i miljökonsekvensbeskrivningen. Syftet med en miljökonsekvensbeskrivning som berör en Sevesoverksamhet är också att identifiera och bedöma faktorer i verksamhetens omgivning som kan påverka säkerheten hos denna. Länsstyrelsen ska enligt miljöbalken<sup>9</sup> under samrådet verka för att miljökonsekvensbeskrivningen får den inriktning och omfattning som behövs för tillståndsprövningen. Länsstyrelsen behöver därför ofta vara aktiv i samrådsfasen ur ett Sevesoperspektiv, för att de riskanalyser som ska ligga till grund för miljökonsekvensbeskrivningen ska bli relevanta. Om verksamheten beslutas kunna medföra en betydande miljöpåverkan kan det även medföra en vidare krets av remissmyndigheter. Säkerhetsfrågorna behöver sedan genom hela prövningen hållas i fokus och även beaktas vid villkorsformuleringarna. I de fall prövningshandläggaren och Sevesohandläggaren inte är samma person behövs ett aktivt utbyte av information angående detta. Enligt 9 § Sevesoförordningen ska en intern plan fogas till säkerhetsrapporten vilken också den ska granskas och bedömas i prövningen. Se även tidsuppskattningar för detta i bilaga 3.

#### **2.1.4 Prövningsavgifter enligt förordningen (1998:940) om avgifter för prövning och tillsyn enligt miljöbalken**

Kostnaderna för den del av prövningen som är en fördjupad säkerhetsprövning uppkommer i nära anslutning till den övriga granskningen och bedömningen av verksamheten eftersom det är en integrerad miljö- och säkerhetsprövning. Det är därför lämpligt att den del av prövningen som avser bland annat säkerhetsrapporten och den interna planen, även vad avser avgiften hanteras i samma avgiftssystem som den övriga miljöbalksprövningen.

Alla enligt miljöbalken tillståndspliktiga verksamheter, med undantag av de tidigare diskuterade C- och så kallade U-verksamheterna på den högre kravnivån enligt Sevesolagen som ju enbart omfattas av prövningsplikt enligt FMH-bilagans avdelning 4, omfattas redan idag av förordningen (1998:940) om avgifter för prövning och tillsyn enligt miljöbalken (FAPT). Inom

---

<sup>9</sup> 6 kap. 5 § miljöbalken

Sevesoutredningen har vi diskuterats lämpligheten av att även dessa verksamheter borde omfattas av miljöbalkens regler om tillsyns- och provningsavgifter.

Eftersom tillståndsprövningen för Sevesoverksamheter sker inom miljöbalkssystemet är det även relevant att jämföra med de principer som där används för att avgöra vilka kostnader som bör vara avgiftsgrundande och inte.

Inom miljöbalkens avgiftssystem räknas enbart kostnaderna för provning i första instans in i underlaget. Skälet till detta kan sägas vara att det är en medborgerlig rättighet att få sin sak prövad i högre instans varför det inte är lämpligt att avgiftsbelägga en överprovning. Kostnaden får istället belastas skattesystemet. Vi har valt att tillämpa denna princip även här.

På samma sätt räknas länsstyrelsens och centrala myndigheters kostnader vid provning i Mark- och miljödomstol samt vid länsstyrelsernas miljöprovningsdelegationer in som avgiftsgrundande. De centrala remissmyndigheterna enligt miljöbalken<sup>10</sup> är Naturvårdsverket, Havs- och vattenmyndigheten, Kammarkollegiet samt Myndigheten för samhällsskydd och beredskap.

### **2.1.5 Vad ingår i dagens provningsavgifter enligt förordningen (1998:940) om avgifter för provning och tillsyn enligt miljöbalken när det gäller Sevesoverksamheter**

Det är viktigt att beakta vad som redan idag ingår i miljöbalksavgiften när det gäller provning av Sevesoverksamheter. Detta gäller både Sevesoverksamheter på den lägre kravnivån som är provningspliktiga utifrån att de är miljöfarliga verksamheter på A eller B-nivå och Sevesoverksamheter på den högre kravnivån. Annars skulle verksamhetsutövaren riskera att få betala samma avgift två gånger vilket vi naturligtvis måste undvika.

Avgiftsgrunden för de avgifter som tas ut enligt FAPT har kartlagts och beskrivs i det regeringsuppdrag som genomfördes av Naturvårdsverket 2008 och som ledde fram till förslaget på ny FMH-bilaga. Kartläggningen visar att kostnaderna för Sevesodelen delvis täcks in av dagens FAPT-avgifter men uppföljning visar också att FAPT bara ger en kostnadstäckningsgrad på cirka 65% för de totala miljöbalkskostnaderna<sup>11</sup>. Med dagens uppföljningssystem är det dessutom svårt att se hur stor del som avser Seveso. I det förslag till ändrade avgifter för miljöfarliga verksamheter och vattenverksamheter som Naturvårdsverket har tagit fram finns också förslag om nya regler för

---

<sup>10</sup> Miljöbalken 22 kap 6 § samt 19 kap 5 § punkt 5.

<sup>11</sup> PM Bilaga 3 – Statens kostnader och intäkter 2007 för provning och tillsyn av tillståndspliktig miljöfarlig verksamhet, Dnr 716-523-08

domstolar, centrala myndigheter och länsstyrelser att redovisa vilka kostnader man har. Förslaget bereds på miljödepartementet. Vi återkommer med ett liknande förslag i kapitel 4 angående en mer specifik uppföljning av kostnaderna för Sevesodelen av provningen (och tillsynen).

I det följande finns en ny kartläggning av de specifika kostnaderna för Sevesoprövningen utifrån det underlag som finns idag. Vilka antaganden och uppskattningarna som har behövt göras beskrivs närmare i bilaga 3.

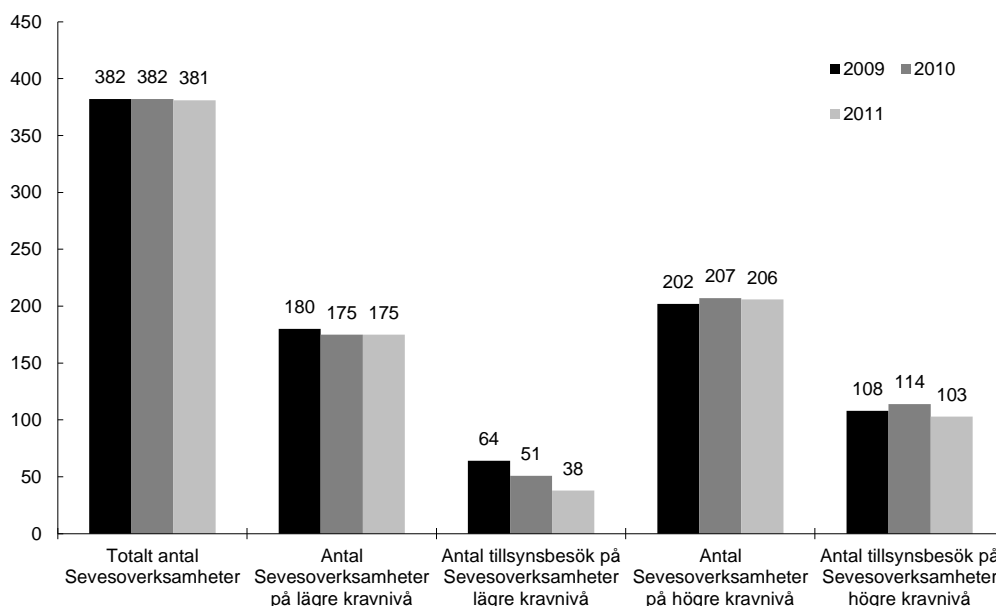
### **2.1.6 Bedömning av eventuellt ändrade förhållanden utifrån ökade krav på kompetens och kontinuitet i tillsynen**

Både tillsynsmyndigheter och branschföreträdare anser att dagens Sevesotillsyn har brister. Inom Sevesoutredningen har diskuterats att det finns behov av ökad kompetens, gemensamma metodstöd och förbättrad samverkan med andra tillsynsmyndigheter. MSB:s bild är också att Sevesohandläggarna behöver avsätta mer tid för förberedelse av tillsynen. Detta är avgörande för att tillsynen ska kunna ges en relevant inriktning för den specifika verksamheten. Utredningen En effektiv Sevesolagstiftning överväger också att föreslå att möjligheten för länsstyrelsen att bygga upp en ökad kompetens ska underlättas bl.a. genom mer utbildning och tillsynsvägledning från MSB. Det är MSB:s bedömning att mer resurser i form av arbetstid även kommer att behövas för att handläggarna ska kunna tillgodogöra sig löpande kompetensutveckling, nya metodstöd och få till stånd en bättre samverkan med andra tillsynsmyndigheter.

En förutsättning för ett välfungerande avgiftssystem är också att tillsynen kan genomföras enligt planering för hela avgiftskollektivet. Vad är då en rimlig tillsynsfrekvens? Se diagram nedan. Diagrammet nedan utvisar det totala antalet Sevesotillsynsbesök under åren 2009-2011 uppdelat på Sevesoverksamheter på högre respektive lägre kravnivå. Antalet redovisade Sevesotillsynsbesök i diagrammet nedan överensstämmer inte helt med hur många Sevesoverksamheter som fått Sevesotillsynsbesök under dessa år, då vissa Sevesoverksamheter kan ha fått mer än ett Sevesotillsynsbesök. En sammantagen bild av antalet tillsynsbesök under perioden (2009-2011) ger dock det genomsnittliga resultatet vart tredje till fjärde år för verksamheter på den lägre kravnivån och knappt vart annat år för verksamheter på den högre kravnivån

Datum  
2012-11-27

Diariernr  
2012-4325



Källa: Myndigheten för samhällsskydd och beredskap

I Seveso III direktivet som blev klart i juli 2012 har man beslutat att den högre kravnivåns verksamheter bör tillsynas minst 1 gång per år och den lägre kravnivån minst en gång per tre år. Avsteg från detta kan göras i de fall den behöriga myndigheten har utarbetat ett tillsynsprogram grundat på en systematisk bedömning av faran för en allvarlig olyckshändelse vid de berörda verksamheterna<sup>12</sup>. Detta kan således vara en bra riktlinje för vad som är en rimlig tillsynsfrekvens att utgå ifrån. I de fall det visar sig att det för en icke-försumbar andel verksamheter kommer att utarbetas tillsynsprogram enligt ovan, som motiverar en minskad tillsynsfrekvens, kommer detta att fångas upp vid de kostnadsuppföljningar som vi rekommenderar. Det kommer då att kunna ligga till grund för en justering av avgifterna. Det är i nuläget för osäkert att försöka uppskatta i vilken omfattning detta kommer att genomföras. Se vidare om ökade krav utifrån Seveso III direktivet i avsnitt 2.1.8 nedan.

Sammantaget behövs således förhållandena ändras både utifrån ökade krav på kompetens och kontinuitet i tillsynen. I det följande kommer därför kostnaderna att redovisas i tre nivåer. Se vidare avsnitt 2.2.1.

### **2.1.7 Bedömning av eventuellt ändrade förhållanden utifrån ökade krav på kompetens och tid vid provningen**

Det är viktigt att belysa vikten av tillsynsmyndighetens arbete även vid provningen. Länsstyrelsen utgör med sin kunskap om en verksamhet utifrån

---

<sup>12</sup> Europaparlamentets och rådets direktiv 2012/18/EU (Seveso III direktivet) Artikel 20 punkt 4.

Datum 2012-11-27  
Diariernr 2012-4325

sitt arbete som tillsynsmyndighet enligt Sevesolagen, kanske den viktigaste remissinstansen för säkerhetsfrågorna. Det är viktigt att tid avsätts för att länsstyrelsen när det behövs, ska kunna föra talan och tillvarata miljöintressen och andra allmänna intressen. Vid tillståndsprovningen sker de kanske viktigaste avgörandena om en verksamhets säkerhet och det resulterande tillståndet med de villkor som det förknippas med vinner rättskraft. Detta innebär att säkerhetsfrågorna som avgjorts vid provningen i stort inte kan påverkas vidare via tillsynen. Andra remissmyndigheter enligt miljöbalken är Naturvårdsverket, Havs- och vattenmyndigheten, Kammarkollegiet samt Myndigheten för samhällsskydd och beredskap. Även en kommun får föra talan för att tillvarata miljöintressen och andra allmänna intressen inom kommunen<sup>13</sup>.

Kompetensnivån hos länsstyrelsen i egenskap av tillsynsmyndighet för Sevesolagen förväntas som nämnts i avsnitt 2.1.6. öka vilket i sig kan leda till en ökad kvalitet i länsstyrelsens yttranden i samband med provningsärenden. Det är också viktigt att länsstyrelsen kvalitetssäkrar att den kunskap om Sevesoverksamheten, som tillsynen enligt Sevesolagen genererar, kommer till godo vid miljöbalksprövningar. Tiden för detta arbete ska redovisas när kostnaderna för tillståndsprovning av Sevesoverksamheter ställs samman. Se vidare avsnitt 2.2.2 och bilaga 3.

### **2.1.8 Bedömning av eventuellt ändrade förhållanden utifrån Seveso III direktivet**

Effekterna av ändrade regler enligt Seveso III direktivet kommer att vara fullt genomförda i svensk lagstiftning och börja gälla den 1 juni 2015. Det finns därför skäl att redan här titta på vilka ändrade krav och förhållanden det kan innebära för Sevesotillsynen.

Vad gäller tillsynen innebär Seveso III direktivet utöver de ökade tillsynsfrekvenser som tidigare refererats till i avsnitt 2.1.6. framförallt ökade krav på tillsynsplaner och tillsynsprogram<sup>14</sup>. Därutöver innebär Seveso III direktivet även ökade samordningskrav på myndigheter<sup>15</sup>, vilka liknar de krav som diskuterats i utredningen även utifrån branschorganisationernas önskemål men även innefattar synen på information utifrån annan relevant unionslagstiftning.

Sammantaget bedöms således ändrade förhållanden i Seveso III direktivet påverka arbetsuppgifterna och myndigheternas kostnader för dessa.

---

<sup>13</sup> 22 kap. 6 § miljöbalken samt 19 kap. 5 § punkt 5.

<sup>14</sup> Europaparlamentets och rådets direktiv 2012/18/EU (Seveso III direktivet) Artikel 20 punkt 3 och 4.

<sup>15</sup> Europaparlamentets och rådets direktiv 2012/18/EU (Seveso III direktivet) Artikel 6 punkt 1-3.



## 2.2 Hur har kostnaderna beräknats och vilka kostnader har räknats fram

### 2.2.1 Tillsyn

Kostnaderna för tillsyn och tillsynsvägledning av Sevesoverksamheter har redovisats respektive beräknats på tre olika nivåer, i det följande kallade 2009-2011, steg 1 respektive steg 2.

#### *2009-2011*

Länsstyrelsernas tidrapportering och lönekostnader samt övriga verksamhetskostnader (t.ex. resor, traktamenten etc.) för arbete med Sevesofrågor under åren 2009-2011 har sammanställts i bilaga 1. Då vi ser en ökande trend och redovisningstekniska skäl talar för att den verkliga tidsåtgången bäst beskrivs av år 2011 har vi valt att använda 5,6 mnkr i det fortsatta arbetet för att beskriva länsstyrelsens nuvarande kostnader för Sevesotillsyn. Se vidare bilaga 1. Denna kostnad är något högre än det anslagsbidrag som MSB fördelat ut för tillsynsarbete under samma år, nämligen 4,0 mnkr. Anslaget fördelas enligt gällande ordning bara ut för verksamheter på den högre kravnivån.

Länsstyrelsen uppger i vissa fall att delar av den tid som har rapporterats i bilaga 1 har använts för arbetsuppgifter i samband med miljöbalkprövning av Sevesoverksamheter. Dessa arbetsuppgifter går för en tillsynsmyndighet som arbetar med en prövning naturligtvis delvis i varandra. Vi har valt att bortse från detta då det även kan förekomma att kunskap från tillståndsprövningen använts som förberedelse för att till exempel inrikta ett tillsynsbesök.

#### *Steg 1 och steg 2*

Dagens kostnader har räknats upp i två steg för att bättre motsvara de behov som finns av en mer kompetent tillsyn som även genomförs med rimlig frekvens för hela avgiftskollektivet. En sammanställning av detta redovisas i bilaga 2.

I bilaga 2 har de arbetsuppgifter som ingår i länsstyrelsens operativa tillsynsansvar enligt Sevesolagen först beskrivits närmare för dagens situation<sup>16</sup>. Tidsåtgången för varje arbetsuppgift har listats i en tabell. Se tabell 1.1 för tillsyn av verksamheter på den lägre kravnivån och tabell 1.2 för tillsyn av verksamheter på den högre kravnivån, i bilaga 2.

Ambitionsnivån har sedan ökat i steg 1 genom en uppräknings av tidsåtgången för relevanta arbetsuppgifter. För att tillsynen ska kunna genomföras på ett

---

<sup>16</sup> År 2009-2011

verksamhetsanpassat sätt behöver tillsynsmyndigheten avsätta mer tid för teoretiska förberedelser. MSB har i utredningen framhållit vikten av att det inte sätts för hög tilltro till metodstöd i form av checklistor. Risken finns att det kan leda till ytliga och förutbestämda tillsyner inom speciella teman, vilka bara belyser kända potentiella problem. Dessa kanske inte motsvaras av tillsynsbehovet i det enskilda fallet. Att utveckla en öppen tillsynsteknik och en skicklighet att känna igen riskfyllda aktiviteter och dålig säkerhetsledning kräver kompetens, erfarenhet och ett bra förberedelsearbete, ett bra efterarbete mm. Utöver mer tid för själva arbetsuppgifterna bygger denna utveckling på ökad tillsynsvägledning. Även vissa tillägg av nya arbetsuppgifter förekommer. Steg 1 innebär vad avser utvecklade program och planer samt bättre samverkan med andra myndigheter även en anpassning till Seveso III.

I steg 2 ligger arbetstiden per arbetsuppgift fast men tillsynsfrekvensen ökar. Nivån har valts till den som motsvarar Seveso III direktivet fullt ut, dvs. tillsyn minst vart tredje år för verksamheter på den lägre kravnivån och varje år för verksamheter på den högre. Det är så vi har antagit att Seveso III direktivet kommer att tillämpas i nationella lagar från den 1 juni 2015. Den utökade tillsynsfrekvensen kompenseras för i tid i tabell 3 i bilaga 2.

Kostnaderna för tillsynen på de två nya ambitionsnivåerna har sedan beräknats utifrån den timkostnad som kan härledas från dagens relation mellan antal rapporterade timmar och motsvarande lönekostnad samt övriga verksamhetskostnader, se bilaga 1.

Totalt för länsstyrelsens tillsyn är kostnaden i dag cirka 5,6 mnkr, i steg 1 cirka 11,2 mnkr och i steg 2 cirka 14,8 mnkr. Kostnaden för MSB:s tillsynsvägledning har genomgått samma uppskalning från dagens kostnad på cirka 1,4 mnkr till 1,8 respektive 2,3 mnkr för steg 1 och steg 2. Kostnaderna inkluderar overhead<sup>17</sup>. De sammanlagda kostnaderna för tillsyn och tillsynsvägledning blir således för de tre nivåerna avrundat 7,0, 13,0 respektive 17,0 mnkr. Se tabell och närmare beskrivning av detta i bilaga 2. I kapitel 3 nedan beskrivs vårt förslag för hur kostnaderna ska fördelas mellan verksamheterna.

### **2.2.2 Prövning**

Försök har gjorts att utreda vilka kostnader länsstyrelserna har för prövningsarbete i MPD och beredning av ärendena samt för länsstyrelsens agerande som part när det gäller Seveso. Det saknas dock idag bra sätt att särskilja dessa kostnader från de för den ordinarie prövningen enligt miljöbalken. Länsstyrelsens arbete med att t.ex. delta vid samrådet inför en prövning, granska säkerhetsrapporten, begära kompletteringar till en ansökan,

---

<sup>17</sup> Overhead-begreppet förklaras närmare och exemplifieras under avsnitt 2.1. Olika organisationer kan ha något varierande definitioner.

Datum  
2012-11-27

Diariennr  
2012-4325

skriva yttrande och förslag på villkor m.m. hanteras ibland av samma handläggare både för Sevesodelen och för miljöbalksdelen. Den använda tiden rapporteras ibland delvis som Sevesotillsyn och delvis som prövning enligt miljöbalken. Som vi tidigare beskrev under avsnitt 2.2.1. har vi av samma skäl valt att bortse från denna felkälla även här. Det viktigaste är att samma tid inte rapporteras två gånger och felet är i det närmaste försumbart. Vid miljöprövningsdelegationens och mark- och miljödomstolarnas arbete hanteras miljöbalks- respektive Sevesofrågorna också som en helhet eftersom de båda ingår i den integrerade miljö- och säkerhetsprövningen.

För att få en bild av hur mycket tid och vilka kostnader tillståndsprövningarna tar i anspråk hos olika centrala myndigheter och domstolar har vi efterfrågat denna information hos domstolar och relevanta centrala myndigheter.

I bilaga 3 finns sammanställt de kostnader som vi fått fram avseende arbete som länsstyrelserna, domstolsverket och centrala myndigheter lägger på Sevesorelaterade arbetsuppgifter i samband med miljöbalksprövningar av Sevesoverksamheter. I bilaga 3 beskrivs även närmare vilka antaganden och uppskattningar vi gjort för att få fram dessa kostnader. I tabell 2 i samma bilaga har också länsstyrelsens arbetsuppgifter som är speciellt förknippade med tillståndsprövningen enligt miljöbalken för en Sevesoverksamhet beskrivits och ett försök gjorts att uppskatta tiden som läggs på detta. Tidsuppskattningen ges som ett tidsspann för varje arbetsuppgift eftersom Sevesoverksamheterna kan variera ganska mycket både vad avser risk, komplexitet och omfattning.

## 3. Förslag till avgifter för tillsyn och prövning av Sevesoverksamheter

### 3.1 Avgifternas storlek

Uppdraget innebär att redovisa förslag på kostnadstäckande avgifter för länsstyrelsernas Sevesotillsyn av Sevesoverksamheter på högre respektive lägre kravnivån samt förslag på kostnadstäckande avgifter för tillståndsprovning av Sevesoverksamheter, se uppdragsbeskrivningen, bilaga 4. Utredningen En effektiv Sevesolagstiftning har i nära samverkan med MSB arbetat med de principer som bör ligga till grund för avgifterna. Sevesoutredningen och MSB har även diskuterat dessa frågor med Naturvårdsverket och Ekonomistyrningsverket. Vidare har branschorganisationerna fått möjligheter att lämna synpunkter på vilka principer som bör ligga till grund för att avgiftsfinansiera tillsyn och tillståndsprovning av Sevesoverksamheter. Följande principer har bedömts vara lämpliga som styrande vid utformningen av avgifterna:

- Avgiften bör i huvudsak vara schabloniserad och enkel att fastställa för att minska det administrativa arbetet och öka förutsägbarheten
- Tillsynsavgiften ska kunna motiveras av en motprestation som ska utföras av kompetenta och samordnade myndigheter med tillräckliga resurser för sitt tillsynsarbete på både högre och lägre kravnivå
- Avgiften (och motprestationen) bör relatera till den risk, komplexitet och storlek som verksamheten kan anses innebära.
- Avgiften bör kunna sättas ner eller efterskänkas i sådana fall en tillsynsavgift i ett enskilt fall med hänsyn till tillsynsbehovet eller annan särskild omständighet bedöms vara för hög. Detta beskrivs närmare i avsnitt 3.2.9.
- Tillsynsmyndigheten bör i enskilda fall med hänsyn till tillsynsbehovet och annan särskild omständighet kunna ta ut en extra avgift för tillsyn. Detta beskrivs närmare i avsnitt 3.2.10.
- Avgiftsnivåerna ska vara konkurrensneutrala och rimliga.

#### 3.1.1 Grund för bedömning av de individuella avgifternas storlek

Grunden för vilka avgifter som ska fördelas ut är en sammanställning över vilka arbetsuppgifter som på ett övergripande generellt plan utifrån Sevesolagen anses behöva genomföras för olika typer av verksamheter. Det ger den totala

kostnadsmassan för alla Sevesoverksamheter. Det är dock inte liktydligt med att ett visst arbete ska genomföras på varje verksamhet varje år. Här är det Sevesolagstiftningen, länsstyrelsens prioriteringar i samverkan med övriga tillsynsmyndigheter, tillsynsvägledningen och miljöbalken och som styr. Resultatet kan beroende på enskilda omständigheter variera mellan verksamheter, även inom samma kategori och från år till år. Målet är att tillsynen bedrivs på ett effektivt, rättsäkert och likvärdigt sätt. Avgifterna fördelas istället i förhållande till vilken risk, komplexitet och storlek en verksamhet har. Här finns alltså ingen bindning till hur mycket tid som ska avsättas för varje arbetsuppgift. Istället används i det följande avgiftsfaktorer som baseras på just risk, komplexitet och omfattning. Se vidare avsnitt 3.2.

Det är alltså viktigt att komma ihåg att avgiftssystemet är ett finansieringssystem för statligt arbete med prövning och tillsyn och inte ett redskap för verksamhetsplanering. Det bör vara omfattningen på myndigheters och domstolars samlade arbetsinsatser som styr avgifternas storlek och inte tvärtom. Detta är också det ställningstagande Naturvårdsverket gör i sin redovisning av ett motsvarande regeringsuppdrag avseende avgifter för prövning och tillsyn enligt miljöbalken.<sup>18</sup> Vi återkommer till detta under Förslag till förbättrat uppföljningssystem i kapitel 4.

Det är således viktigt att även i fortsättningen låta Sevesolagstiftningen tillsammans med, som ovan nämnts, länsstyrelsens prioriteringar i samverkan med övriga tillsynsmyndigheter, tillsynsvägledningen och i lämplig omfattning miljöbalken, styra den operativa tillsynen. Det är av samma skäl inte heller önskvärt eller lämpligt att aktivt använda avgiftssystemet för att styra eller påverka tillståndsprövningens innehåll, omfattning eller inriktning.

### **3.1.2 Hur vi har kommit fram till föreslagna avgifter för tillsyn**

De föreslagna avgifterna har räknats fram utifrån en bas av vilken tillsyn som genomförs idag, vilken tid som avsätts och vad den kostar. Ambitionsnivån har sedan som beskrivits i avsnitt 2.2.1 ovan ökats i två steg. Se även bilaga 2.

Kostnaderna för tillsynen på de två nya ambitionsnivåerna har beräknats utifrån den timkostnad som kan härledas fram från bilaga 1.

De totala kostnaderna för steg 2 har fördelats ut på avgiftskollektivet utifrån den differentiering mellan verksamheter som beskrivs i avsnitt 3.2.

---

<sup>18</sup> PM Redovisning av regeringsuppdrag – Avgifter för prövning och tillsyn enligt miljöbalken, 2008-12-18, D.nr. 716-523-08 Rt, sid 20

### **3.1.3 Hur vi har kommit fram till föreslagna avgifter för prövning**

De föreslagna avgifterna har räknats fram utifrån en bas av vilket arbete som genomförs idag vid länsstyrelser, domstolar och centrala myndigheter, vilken tid som avsätts och vad den kostar. Kostnaderna finns sammanställda i bilaga 3. Ambitionsnivån har dock inte beräknats på någon förhöjd nivå på motsvarande sätt som för tillsynen. Däremot skulle som tidigare nämnts i avsnitt 2.1.7, den förväntat ökade kompetensen i form av större erfarenhet och djupare kunskap hos tillsynsmyndigheterna kunna leda till en ökad kvalitet i länsstyrelsens yttranden i samband med prövningsärenden. Det är också viktigt att länsstyrelsen säkerställer att den kunskap om Sevesoverksamheten som tillsynen enligt Sevesolagen genererar, kommer till godo vid miljöbalksprövningar. Sammantaget kan det leda till att mer eller mindre tid kommer att läggas på prövningsarbete. Vi föreslår därför att detta tas hänsyn till först efter att nya uppföljningar eventuellt visat på ökade eller minskade kostnader. Se även tabell 2 i bilaga 3.

De totala kostnaderna har fördelats ut på avgiftskollektivet utifrån den differentiering mellan verksamheter som beskrivs i avsnitt 3.2.

Som beskrivits i avsnitt 2.1.5. ingår vissa kostnader för Sevesodelen av en miljöbalksprövning redan i dagens FAPT-avgift. Det är dock oklart exakt i vilken omfattning detta gäller dels på grund av ett ospecifikt uppföljningssystem för prövningskostnader och dels för att FAPT inte ger full kostnadstäckning. Dessa verksamheter bör därför i nuläget inte föreslås få någon höjning av sin FAPT-avgift utifrån Sevesoprövning. Se vidare avsnitt 3.2.6 och 3.3.2.

## **3.2 Avgiftssystemet**

### **3.2.1 Avgiftskollektivet**

Avgiftskollektivet består av samtliga Sevesoverksamheter både på högre och lägre kravnivån. I förordning (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydds bilaga (FMH-bilagan) avdelning 1 finns en listning av alla verksamhetstyper som kan vara aktuella att omfattas både av begreppet miljöfarlig verksamhet och av Sevesolagstiftningen. Denna bilaga är därför en bra grund att utgå från då vi vill definiera avgiftskollektivet närmare.

Bilden nedan visar hur Sevesoverksamheterna fördelade sig mellan A-, B-, C- och så kallade U-verksamheter (enligt FMH-bilagan) för verksamheter på den lägre respektive högre kravnivå i juni 2012.

Tabell 3.2.1 Fördelning av Sevesoverksamheter mellan A-, B-, C- och så kallade U-verksamheter samt mellan lägre respektive högre kravnivå i juni 2012.

Verksamhet enligt FMH-bilagan <sup>19</sup>	Högre kravnivå	Lägre kravnivå
A-verksamheter	74	39
B-verksamheter	122	74
C-verksamheter	7	21
s.k. U-verksamheter	2	36

Hur ska de kostnader som myndigheterna har fördelas på verksamhetsutövarna på bästa sätt? Principen har som tidigare nämnts bedömts vara utifrån aspekterna risk, komplexitet och omfattning (storlek).

### 3.2.2 Typ av avgift

Vi anser att det statliga avgiftssystem som tillämpas för miljöfarlig verksamhet på miljöbalkens område inklusive de förslag på ändringar som förnärvarande bereds på miljödepartementet, nämligen förordningen (1998:940) om avgifter för prövning och tillsyn enligt miljöbalken (FAPT), i stora delar till strukturen utgör en lämplig modell att följa även för detta avgiftssystem. Avgifterna i FAPT är schabloniserade fasta årsavgifter som inkluderar både tillsyn och prövning. I de fall kommunen innehar tillsynsansvaret enligt miljöbalken minskas avgiften med den del som hänförs till tillsynen varvid istället kommunen tar ut denna avgift vid sin tillsyn enligt egen kommunal modell.

I vårt fall ser vi det, som även beskrivits under 3.1, också lämpligast att ta ut schabloniserade fasta årsavgifter. Den del av avgiften som avser Sevesotillsyn bör tas ut enligt en separat avgiftsförordning under Sevesolagen. När det gäller avgift för Sevesodelen av miljöbalksprövningen ser vi det dock som lämpligast att denna förs in under FAPT eftersom säkerhetsprövningen sker helt integrerat med prövningen enligt miljöbalken.

### 3.2.3 Aspekten Risk

Vi anser på motsvarande sätt som Naturvårdsverket<sup>20</sup> angående miljörisker att de statliga avgifterna för Sevesoverksamheter bör differentieras utifrån bl.a. olika kategorier av verksamheter och risker. Ett system där riskerna vid varje

---

<sup>19</sup> Förordning (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydds bilaga avdelning 1

<sup>20</sup> Naturvårdsverkets rapport Redovisning av regeringsuppdrag – Avgifter för prövning och tillsyn enligt miljöbalken, d.nr. 716-523-08 Rt

enskild verksamhet har betydelse för avgiftens storlek blir inte tillräckligt rättsäkert och skulle medföra för stora administrativa kostnader. En utveckling där avgiftssystem allt mer ifrågasätts på grund av upplevd rättsosäkerhet eller bristande förutsägbarhet skulle medföra ett allt större ifrågasättande av avgiftssystemets legitimitet. Detta skulle i sin tur leda till fler överklaganden och därmed en ökad administration.

Risken kan tydligast korreleras till Sevesoförordningens<sup>21</sup> indelning i två olika kravnivåer, lägre kravnivån (LK) och högre kravnivån (HK), med olika tröskelvärden för olika kategorier. I denna förordning har även hänsyn tagits till ämnen med speciella risker på så sätt att de definierats i en separat del 1. De ämnen som finns i del 1 finns egentligen även i en grundkategori enligt del 2, men de har egenskaper som kan göra dem både mer och mindre farofyllda vilket har beaktats på så sätt att de fått tröskelvärden som är antingen lägre eller högre jämfört med de som de skulle ha haft i sin kategori.

Sevesoförordningens bilaga som beskriver ovan nämnda tröskelvärden för lägre kravnivån respektive högre kravnivån bygger på Seveso II direktivet och kommer att behöva arbetas om i och med att Seveso III direktivet genomförs i svensk lagstiftning. Även om kategorierna och de namngivna ämnena omarbetas så görs bedömningen att antalet verksamheter som rör sig mellan kravnivåerna kommer att vara relativt begränsat.

### 3.2.4 Aspekterna Komplexitet och omfattning

Utöver risk bör även aspekterna komplexitet och omfattning vara styrande för hur avgifterna ska tas ut. Man kan se det som att tillsynsbehovet ökar på grund av att riskerna döljer sig i en stor och komplex verksamhet. Hur ska då faktorerna komplexitet och omfattning kunna beskrivas på ett enhetligt sätt för att det ska bli användbart som avgiftsgrund? Eftersom FMH-bilagan utgör en bra grund för avgiftsadministrationen då den är en heltäckande listning av alla verksamheter som bör kunna bli aktuella bör vi lämpligen kunna utgå från den. I FMH-bilagans avdelning 1 är verksamheterna indelade i A-, B- och C-verksamheter. Det finns också verksamheter som inte är listade som benämns U-verksamheter.

A- och B-verksamheter är de som är tillståndspliktiga enligt avdelning 1 i FMH-bilagan. De exakta kriterierna för vilka verksamheter som har fått denna märkning är komplexa och baserar sig på många faktorer som till exempel EU-rättsliga krav. A-verksamheter är de som ska tillståndsprövas hos mark- och miljödomstol innan de får starta sin verksamhet. De exakta kriterierna för vilka

---

<sup>21</sup> Förordning (1999:382) om åtgärder för att förebygga och begränsa följderna av allvarliga kemikalieolyckor. De kategorier som finns i förordningen härrör från Seveso II direktivet.



verksamheter som har fått denna märkning istället för B är också många och av olika karaktär. Ganska viktiga för denna klassning bedöms dock följande vara: 1, de innebär relativt omfattande potentiell och faktisk miljöpåverkan och 2, de är relativt komplexa och omfattande verksamheter som kräver kompetens och erfarenhet av liknande objekt för att få till stånd en rättvis prövning.

B-verksamheter är tillståndspliktiga på en regional nivå hos länsstyrelsernas miljöprövningsdelegationer (MPD) och skälen till detta är ungefär som ovan med skillnaden att de är lite mindre potentiellt och faktiskt miljöpåverkande, komplexa och omfattande. Detta gör att lite fler verksamheter faller in under kriterierna vilket leder till att det inom länet, eller som sedan den 1 juni 2012, inom MPD-regionen, finns en tillräcklig mängd verksamheter så att prövningsmyndigheten får en relevant kompetens- och erfarenhetsbas.

C-verksamheter är enbart anmälningspliktiga hos kommunen av ungefär motsvarande skäl som ovan.

Om vi tittar närmare på skälen miljöpåverkan, komplexitet och omfattning för att jämföra med vårt behov är det egentligen bara miljöpåverkan som skiljer sig åt. Miljöpåverkan kan dock vara antingen faktisk och ske som kontinuerliga utsläpp till luft och vatten, som buller, transporter etc. Eller så kan den vara potentiell och ge sig till känna i form av oplanerade utsläpp, brand och explosion, till exempel på grund av oaktsamhet eller olyckor. På detta sätt är denna faktor också relevant för våra behov av ett mått på grad av komplexitet och omfattning. FMH-bilagans del 1 där verksamheterna är indelade i A-, B-, C- respektive i verksamheter som saknar märkning, U, går därför att använda som utgångspunkt för att definiera avgiftskollektivet.

### **3.2.5 Avgifter för tillsyn**

Den totala kostnaden som räknats ut i bilaga 2 ska på ett rättvist och relevant sätt fördelas ut på de Sevesoverksamheter som finns, det tidigare så kallade avgiftskollektivet. Vi har valt en modell som bygger på resonemanget ovan i kapitel 3.2.3. och 3.2.4. Se tabell nedan. Faktorernas inbördes förhållanden kan ses som mått på avgiftsgrund.

Tabell 3.2.5.a Föreslagna avgiftsfaktorer för Sevesotillsyn baserade på verksamhetsbenämning enligt FMH-bilagan avdelning 1 respektive kravnivå enligt Sevesoförordningen

Verksamhet enligt FMH-bilagan <sup>22</sup>	Högre kravnivå enligt Sevesoförordningen <sup>23</sup>	Lägre kravnivå enligt Sevesoförordningen
A-verksamhet	12	4
B-verksamhet	9	3
C-verksamhet	6	2
s.k. U-verksamhet	6	2

Faktorerna i tabellen visar att en C- och en U-verksamhet bedöms kräva lika mycket arbete vad avser Sevesotillsyn. Vid en B-verksamhet har komplexiteten och omfattningen generellt ökat. Det är också i steget från C- till B-verksamheter som anmälningsplikten enligt miljöbalken övergår till tillståndsplikt och tillsynsansvaret i grundfallet går från kommunen till länsstyrelsen. Steget från C- och U-verksamhet till B-verksamhet har bedömts kräva en 50 % ökad arbetsinsats från myndigheterna i det generella fallet. Samma resonemang tillämpas i tabellen när en verksamhet går från B- till A-verksamhet men då anses ökningen lite mindre.

Steget mellan lägre och högre kravnivån är en tredubbling. I själva verket bedöms kostnaderna mellan dessa kategorier skilja mer än tre gånger men vi bedömer det ändå som rimligt att avgifts-differentieringen ligger på denna nivå. Man kan betrakta själva klassningen som Sevesoverksamhet som en avgiftsgrundande kostnad i sig, i och med att länsstyrelsen måste upprätthålla kompetens på området. Om många verksamheter lägger sig strax under gränsen till högre kravnivån, vilket en alltför hög avgiftsdifferentiering skulle kunna bidra till, kan det också innebära att tillsynsbehovet och kostnaderna blir högre än vad som har använts i beräkningarna för detta förslag.

Med denna modell kan tillsynsmyndigheten gå direkt in i avgiftsförordningen och utifrån kännedom om FMH-kod och kravnivå enligt Sevesoförordningen, avläsa avgiften ur en tabell.

I tabellen nedan framgår avgiftsfaktor och hur stor den årliga avgiften skulle bli för Sevesotillsyn för respektive verksamhetstyp med det lagda förslaget. Förslaget bygger på den ambitionsökning, anpassning till Seveso III direktivet och de kostnader för tillsyn och tillsynsvägledning som blev resultatet av

---

<sup>22</sup> Förordning (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydds bilaga avdelning 1

<sup>23</sup> Förordning (1999:382) om åtgärder för att förebygga och begränsa följderna av allvarliga kemikalieolyckor

beräkningarna i bilaga 2. Kostnaderna stannade där på totalt 17,0 miljoner för operativ tillsyn och tillsynsvägledning.

Tabell 3.2.5.b Föreslagna avgiftsfaktorer och årliga avgifter för Sevesotillsyn baserade på dagens Sevesoverksamhetstyper de kostnader som räknats fram för en ökad ambitionsnivå och en anpassning till Seveso III direktivet av tillsynen

Verksamhet enligt FMH-bilagan <sup>24</sup>	Avgiftsfaktor	Högre kravnivå enligt Sevesoförordningen <sup>25</sup>	Avgiftsfaktor	Lägre kravnivå enligt Sevesoförordningen
A-verksamhet	12	80 700 kr	4	26 900 kr
B-verksamhet	9	60 500 kr	3	20 200 kr
C-verksamhet	6	40 400 kr	2	13 500 kr
s.k. U-verksamhet	6	40 400 kr	2	13 500 kr

Den här avgiftsmodellen finns även exemplifierad i bilaga 5. I bilaga 5 har avgifterna fördelats ut på dagens cirka 375 oidentifierade Sevesoverksamheter. De avgifter som finns i kolumnen *Förslag till avgift för Sevesotillsyn* sätter avgifterna i relation till en oidentifierad faktisk Sevesoverksamhet och ger en bild av hur höga avgifterna blir. Listan är relativt komplett utifrån de Sevesoverksamheter som finns på varje avgiftsnivå idag och utgör ett bra underlag för att fördela ut dagens kostnader. Förslag till avgiftsunderlag för tillståndsprövning (Seveso) samt dagens FAPT-avgift finns med i samma bilaga som jämförelse. Ett förslag till höjning och ökad differentiering av dagens FAPT-avgift är under beredning på miljödepartementet eftersom den i dag bara ger en kostnadstäckning för tillsyn och provning enligt miljöbalken på ca 65 %.

### 3.2.6 Avgifter för provning

Avgiften för provning skulle kunna vara en enhetsavgift utöver FAPT-avgiften, som skulle avse det merarbete i provningen som det innebär att bevaka att säkerhetsfrågorna i lämplig omfattning kommer med vid samrådet och i miljökonsekvensbeskrivningen, att följa säkerhetsfrågorna genom provningen, att granska och bedöma innehållet i en säkerhetsrapport m.m.

Det är dock stor skillnad på omfattningen av dessa arbetsuppgifter om det gäller att pröva en stor komplex verksamhet eller en liten enkel. Arbetet med

---

<sup>24</sup> Förordning (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydds bilaga avdelning 1

<sup>25</sup> Förordning (1999:382) om åtgärder för att förebygga och begränsa följderna av allvarliga kemikalieolyckor

säkerhetsfrågorna ökar också i omfång om det är en verksamhet med mycket farliga ämnen. Här finns således också en korrelation till om det är en Seveso-verksamhet på den högre eller lägre kravnivån. Se vidare tabell 2, bilaga 3.

Av ovanstående följer att det är rimligt att använda avgiftsfaktorer även för provningsavgiften för att ta hänsyn till aspekterna risk, komplexitet och omfattning. C- och U-verksamheter på den lägre kravnivån har dock undantagits eftersom de inte är tillståndspliktiga. Se tabellen nedan.

Tabell 3.2.6.a Föreslagna avgiftsfaktorer för tillståndsprövning av Sevesoverksamheter baserade på verksamhetsbenämning enligt FMH-bilagan respektive kravnivå enligt Sevesoförordningen

<b>Verksamhet enligt FMH-bilagan<sup>26</sup></b>	<b>Högre kravnivån enligt Sevesoförordningen<sup>27</sup></b>	<b>Lägre kravnivån enligt Sevesoförordningen</b>
A-verksamhet	12	4
B-verksamhet	9	3
C-verksamhet	6	0
s.k. U-verksamhet	6	0

I tabellen nedan framgår avgiftsfaktor och hur stor den årliga provningsavgiften skulle bli för respektive verksamhetstyp med det lagda förslaget. De totala kostnaderna för Sevesoprövning som räknats fram i bilaga 3 har fördelats ut i enlighet med avgiftsfaktorerna ovan. Kostnaderna stannade där på totalt 4,38 mnkr för domstolars och myndigheters arbete.

---

<sup>26</sup> Förordning (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydds bilaga avdelning 1

<sup>27</sup> Förordning (1999:382) om åtgärder för att förebygga och begränsa följderna av allvarliga kemikalieolyckor

Tabell 3.2.6.b Föreslagna avgiftsfaktorer och underlag till årliga avgifter för Sevesoprövning baserade på dagens Sevesoverksamhetstyper och de prövningskostnader som räknats fram enligt det lagda förslaget

Verksamhet enligt FMH-bilagan <sup>28</sup>	Avgiftsfaktor	Högre kravnivån	Avgiftsfaktor	Lägre kravnivån
A-verksamhet	12	21 700 kr	4	7 200 kr
B-verksamhet	9	16 300 kr	3	5 400 kr
C-verksamhet	6	10 900 kr	0	-
s.k. U-verksamhet	6	10 900 kr	0	-

Så som nämnts i avsnittet ovan finns även den här avgiftsmodellen exemplifierad i bilaga 5. I bilaga 5 har avgifterna fördelats ut på dagens tillståndspliktiga Sevesoverksamheter. De avgifter som finns i kolumnen *Förslag till avgiftsunderlag tillståndsprövning Seveso* sätter avgifterna i relation till en avidentifierad faktisk Sevesoverksamhet och ger en uppfattning om hur höga avgifterna skulle bli. Listan är relativt komplett utifrån de Sevesoverksamheter som finns på varje avgiftsnivå idag. Förslagen till avgifterna för Sevesotillsyn samt dagens FAPT-avgift finns med i samma bilaga som jämförelse. Som nämnts ovan är ett förslag till höjning och ökad differentiering av dagens FAPT-avgift under beredning på miljödepartementet eftersom de i dag bara ger en kostnadstäckning för tillsyn och prövning enligt miljöbalken på ca 65 %.

Eftersom kostnaderna för Sevesodelen av prövningen delvis är inräknade i dagens FAPT-avgift föreslår vi inte att de tillståndspliktiga verksamheterna i nuläget påförs någon extra miljöprövningsavgift för Sevesodelen enligt ovan. Detta gäller även de C- och U-verksamheter som är prövningspliktiga enligt FMH-bilagans avdelning 4 eftersom den avgift som räknats fram ovan avser 100 % av prövningskostnaderna. Det vore orättvist att påföra dessa verksamheter en större del av sina prövningskostnader än vad som gäller för övriga. Underlaget kan istället beaktas för samtliga prövningspliktiga Sevesoverksamheter vid en kommande översyn av FAPT.

Däremot kommer vi i det följande avsnittet föreslå att dessa verksamheter påförs en miljöbalksavgift för både sin del av miljöbalksprövningen och den miljöbalkstillsyn som är obligatorisk för tillståndspliktiga verksamheter. Kostnaderna för Sevesoprövningen kommer då att inkluderas på samma sätt som för övriga Sevesoverksamheter.

---

<sup>28</sup> Förordning (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydds bilaga avdelning 1

### **3.2.7 Avgift för miljöbalkstillsyn och integrerad miljö- och säkerhetsprovning av C- och U-verksamheter på den högre kravnivån**

*Sevesodelen av provningen för C- och U-verksamheter på den högre kravnivån*

Eftersom kostnaderna för Sevesodelen av miljöbalksprövningen delvis är inräknade i dagens FAPT-avgift, föreslår vi alltså inte att de enligt avdelning 1 i FMH-bilagan tillståndspliktiga verksamheterna, i nuläget påförs någon extra miljöprovningsavgift för Sevesodelen. Inte heller föreslår vi, som framgår av föregående avsnitt, att de C- och U-verksamheter som är provningspliktiga enligt FMH-bilagens avdelning 4, men idag inte omfattas av FAPT, påförs sin del av kostnaderna för Sevesoprövningen. Vi föreslår istället att man avvaktar tills en översyn och anpassning av FAPT-avgiften kan göras. Vi rekommenderar samtidigt att det provningsanslag som MSB idag fördelar till de länsstyrelser som har provningar tills vidare får löpa oförändrat.

I detta sammanhang kan det vara lämpligt att föreslå att de C- och U-verksamheter som blir provningspliktiga utifrån FMH-bilagens avdelning 4, i nämnda bilaga ges en bokstavsbeteckning motsvarande t.ex. CHK eller UHK som indikerar att dessa verksamheter är tillståndspliktiga. Bokstavsbeteckningen behövs för att beskriva avgiftskoden i bl.a. länsstyrelsernas avgiftsdatasystem och i FAPT.

*Miljöbalksdelen för provning och tillsyn för C- och U-verksamheter på den högre kravnivån*

Angående samma verksamheter föreslår vi också en avgift som motsvarar deras andel av den totala kostnaden för miljöbalksprövningen och för tillsyn enligt miljöbalken. Detta är alltså den FAPT-avgift som ju ska finnas för alla provningspliktiga miljöfarliga verksamheter men som av olika skäl hittills inte förts in i avgiftsbilagan för just dessa verksamheter.

Förslaget till avgift har räknats fram från en jämförelse med de FAPT-avgifter som gäller för de enklaste typerna av B-verksamheter nämligen på både lägre och högre kravnivå enligt Sevesolagen. Något bra jämförelsematerial från andra C- och U-verksamheter finns inte att tillgå eftersom dessa inte är tillståndspliktiga. Vissa C- och U-verksamheter kan visserligen ha FAPT-avgifter utifrån att de har frivilliga tillstånd, men dessa är ofta mycket låga (1000 kr) och inte relevanta att jämföra med.

FAPT-avgifterna för Sevesoverksamheterna med provningsklass B, på både lägre och högre kravnivå enligt Sevesolagen rör sig mellan 10 300 kr och 120 000 kr. De har ett medelvärde på 40 000 kr och ett medianvärde på 27 600 kr. Med ledning av detta föreslår vi den totala årliga FAPT-avgiften för provning och tillsyn enligt miljöbalken till 20 000 kr för C- och U-verksamheter på den högre kravnivån. Denna anses då på motsvarande sätt som övriga verksamheter delvis inkludera kostnader för Sevesodelen av

prövningen. Detta förutsätter att länsstyrelsen har tillsynsansvaret vilket de har enligt miljötillsynsförordningen.<sup>29</sup> Om däremot kommunen övertagit tillsynsansvaret ska avgiften vara 8 000 kr. Vi anser inte att det finns några skäl att differentiera denna avgift ytterligare mellan C- och U-verksamheter. Avgiften är tänkt att representera en årlig baskostnad för alla delar som ingår i att tillsynas av länsstyrelsen och ha ett tillstånd och vid behov göra en ny miljöbalksprövning.

### **3.2.8 Bedömning av behovet av att samordna förslagen på nya avgifter för tillsyn och prövning av Sevesoverksamheter med FAPT**

I uppdraget ingår även att se över behovet av att samordna förslagen på nya avgifter för tillsyn och prövning med de avgifter som verksamheterna betalar enligt 27 kapitlet miljöbalken. Avgifter för prövning och tillsyn enligt miljöbalken styrs av förordningen (1998:940) om avgifter för prövning och tillsyn enligt miljöbalken, FAPT.

Vi har valt att föreslå en separat avgiftsförordning direkt under Sevesolagen för tillsynsavgifterna eftersom tillsynen sker utifrån Sevesolagen. När det gäller prövningen ligger den helt under miljöbalken varför vi har valt att föreslå att prövningsavgiften förs in och samordnas med avgiften enligt FAPT.

Det finns flera fördelar med att samordna det nya förslaget på prövningsavgift så långt det är möjligt med miljöbalkens avgiftssystem. Dels är både myndigheter och verksamheter väl bekanta med förordningen och dels innebär det en möjlighet att använda samma rutiner och eventuellt samma datastöd som länsstyrelserna använder för att administrera beslutshandlingen enligt FAPT.

Det finns också fördelar eftersom det i FAPT finns reglerat vissa förhållanden som till exempel vad som gäller för verksamheter som har frivilliga tillstånd. Många verksamheter har idag frivilliga tillstånd efter den ändring av FMH-bilagan som genomfördes 2008. En stor del av de verksamheter som klassats om från att vara tillståndspliktiga B-verksamheter till enbart anmälningspliktiga C-verksamheter har nämligen valt att behålla sina tillstånd<sup>30</sup>. De avgifter som verksamheter med frivilliga tillstånd betalar idag är dock mycket lågt satta och behöver justeras upp. Ett tillstånd innebär en fördel för en verksamhet eftersom det ger rättskraft för verksamhetsutövaren att utöva sin verksamhet på det tillståndsgivna sättet. Det begränsar också tillsynsmyndighetens möjlighet att ställa högre krav än de som finns i

---

<sup>29</sup> Miljötillsynsförordningen (2011:13) 2 kap. 29 § punkt 1.

<sup>30</sup> Höga förväntningar på en begränsad ändring – en utvärdering av effekterna av ändringarna i förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd, Naturvårdsverkets Rapport 6490 Mars 2012.

tillståndet. Att driva fram en omprövning av ett tillstånd som är otidsenligt kräver stora resurser för myndigheterna. Verksamheter med frivilliga tillstånd tär därför orimligt mycket på prövningsresurserna i relation till de avgifter som de betalar vilket leder till en orättvisa mellan verksamheterna.

En viktig del av samordningen med FAPT består av att i denna utredning beakta huruvida och i vilken grad FAPT-avgiften som verksamheterna betalar redan idag inkluderar en del som representerar Sevesoprövningen. Detta har behandlats i tidigare kapitel.

### **3.2.9 Möjlighet att sätta ner avgiften**

Myndigheterna bör ha möjlighet att sätta ned eller betala tillbaka en avgift både vad gäller avgifter för prövning och tillsyn. Tillämpningen bör vara restriktiv, men möjligheten bör generellt sett finnas för att orimligt höga avgifter inte ska tas ut av företagen. Länsstyrelsen bör i det enskilda fallet, med hänsyn till tillsynsbehovet eller annan särskild omständighet, kunna minska eller efterskänka en avgift som har beslutats med stöd av Sevesolagens avgiftsförordning. Motsvarande bestämmelse finns i 9 kap. 3 § i miljöbalkens FAPT för avgifter som har beslutats med stöd av den. Möjligheten ska finnas för de fall avgiften bedöms orimligt hög i relation till de kostnader som myndigheten har haft. Ett exempel kan vara en verksamhet som bara bedriver verksamhet under en liten del av ett år eller att verksamheten helt ligger i malpåse.

### **3.2.10 Möjlighet att göra tilläggsdebiteringar**

Det bör finnas en möjlighet att göra tilläggsdebiteringar om tillsynsarbete vid en Sevesoverksamhet skulle ta avsevärt mer tid i anspråk än vad som kan betraktas som normalt. Detta system bör dock bara användas i undantagsfall. Ett exempel kan vara en allvarlig händelse som kräver ett flertal uppföljande besök avseende åtgärder som bör vidtas. Ett annat kan vara att allvarliga brister t.ex. leder till att verksamheten måste stoppas. Detta skulle kunna innebära mycket extra arbete innan både verksamhetsutövaren och tillsynsmyndigheten bedömer att verksamheten åter är driftsduglig.

En händelsestyrd tillsyn i rimlig omfattning är dock avsedd att ingå i den ordinarie årliga schabloniserade avgiften. Detta motiveras av att det inom Sevesoområdet är viktigt att kunna följa upp även mindre olyckor och tillbud utan att det skapar en omfattande extra administration av avgifter. Mindre processavvikelse kan vara en indikation på ett större problem. Merarbete som inkluderar ett uppföljande tillsynsbesök mm kan i vissa fall anses vara en rimlig omfattning på uppföljningen av en sådan avvikelse.

Länsstyrelsen bör därför i det enskilda fallet med hänsyn till särskilda omständigheter och till tillsynsbehovet där av, genom särskilt beslut, kunna ta



Datum 2012-11-27  
Diariennr 2012-4325

ut en extra avgift per hel handläggningstimme. Storleken 800 kronor/timme anses vara rimlig som schablon för tilläggsavgiften. Motsvarande timtaxa finns i förordningen (1998:940) om avgifter för prövning och tillsyn enligt miljöbalken för tillsyn av vattenverksamhet. Timtaxan är högre än den som vi räknat med för övrigt, se bilaga 1, men detta har rimliga förklaringar. Dels ligger t.ex. kostnaden för tillsynsvägledningen utanpå den timkostnad som använts för länsstyrelsens ordinarie arbete och dels måste timtaxan kunna täcka tillräckliga personella resurser med rätt kompetens.

Någon motsvarande regel finns inte för den statliga miljöbalkstillsynen. Inom miljöbalkstillsynen gör man bedömningen att årliga avgifter är schablonavgifter som ska täcka myndigheternas kostnader under en period av år. Om en extrakostnad uppkommer under ett år kan den ändå under en flerårsperiod täckas av de ordinarie årsavgifterna varför det inte anses vara motiverat att ta ut en extraavgift. En Sevesoolycka kan dock på kort tid orsaka en stor skada, blottlägga allvarliga brister och därmed ett kraftigt ökat tillsynsbehov, varför denna möjlighet kan vara mer motiverad att använda sig av i särskilda fall för Sevesotillsynen. Detta är även en möjlighet som vissa kommuner använder sig av vid den kommunala miljöbalkstillsynen.<sup>31</sup>

Tilläggsavgiften skulle kunna vara formellt maximerad på något sätt till ett högsta belopp ett företag kan drabbas av. Fördelar med ett tak är att det blir enkelt och förutsägbart för alla hur höga tilläggskostnaderna kan bli. Detta har även ansetts önskvärt från branschorganisationerna eftersom beloppen vid en större olycka kan förväntas bli av väsentlig storlek i förhållande till betalande företag.

Vid en allvarlig olycka uppstår sannolikt väsentligt ökade tillsynsbehov i form av uppföljning av åtgärder mm. Alternativet till en möjlighet att debitera en extraavgift är antingen att tillsynsresurser tas från andra tillsynsobjekt som därmed inte får sin årliga motprestation för sin tillsynsavgift eller att länsstyrelsen bekostar det utökade tillsynsbehovet utifrån det övriga anslaget vilket i praktiken innebär en skattefinansiering. Dessa alternativ ger en orättvisa och vore att frånga principen om att förorenaren betalar. Ytterligare ett alternativ vore att generellt höja alla avgifter för att de tillsammans ska kunna inrymma kostnaderna för en allvarlig händelse. Även detta vore dock en form av beskattning och att frånga ovan nämnda princip. Detta ligger även i linje med regeringens Tillsynsskrivelse<sup>32</sup> där man skriver att det i kostnadsunderlaget för tillsynsavgifterna inte bör ingå extraordinära insatser från tillsynsorganen, riktade mot objektsansvariga som inte har följt reglerna.

---

<sup>31</sup> Taxa inom miljöbalkens område utifrån risk och erfarenhetsbedömning, SKL, s. 69: 19 §

<sup>32</sup> Regeringens skrivelse 2009/10:79 En tydlig, rättssäker och effektiv tillsyn, sid. 21

Övriga objektsansvariga ska inte behöva finansiera exempelvis återbesök hos misskötta verksamheter.

Extradebiteringen sker dock baserat på motiverade extrakostnader hos myndigheten efter särskilt beslut som också blir möjligt att överklaga. Vi ser det inte som motiverat att ha ett tak för vilken extraavgift som ska kunna tilläggsdebiteras. Ett tak saknas också när det gäller kommunal taxa.

### **3.2.11 Ny organisation för länsstyrelsernas miljöprövningsdelegationer sedan den 1 juni 2012**

Det organ inom länsstyrelsen som ansvarar för tillståndsgivande verksamhet är de så kallade miljöprövningsdelegationerna. Fram till den 1 juni 2012 har det inom varje länsstyrelse funnits en miljöprövningsdelegation för att pröva närmare angivna ärenden om tillstånd till miljöfarlig verksamhet. Från och med den 1 juni 2012 är miljöprövningsdelegationerna koncentrerade till länsstyrelserna i Stockholms, Uppsala, Östergötlands, Kalmar, Skåne, Hallands, Västra Götalands, Örebro, Dalarnas, Västernorrlands, Västerbottens och Norrbottens län. Miljöprövningsdelegationernas uppgifter framgår av förordningen (2011:1237) om miljöprövningsdelegationer.

Miljöprövningsdelegationerna är en del av länsstyrelserna men har en självständig beslutsfunktion. På detta sätt skiljs tillståndsprövningen inom länsstyrelsen från det tillsynsansvar som länsstyrelserna också har enligt miljöbalken.

## **3.3 Återdestinering av avgifterna**

Principen om att förorenaren betalar ingår som en viktig komponent i den svenska miljöregleringen. Vi anser att avgifterna ska gå tillbaka till de som haft kostnaderna för tillsyns- och prövningsverksamheten för respektive Sevesoverksamhet, det vill säga till länsstyrelserna och i viss mån MSB när det gäller tillsynsavgiften, öronmärkta just för denna slags tillsyn. Myndigheten kommer då att kunna fortsätta fullgöra och utveckla sitt arbete vilket syftar till att säkerställa att Sevesoverksamheterna följer de regler som finns för att inga olyckor ska ske.

### **3.3.1 Tillsyn**

Dagens tillsyn har både av verksamhetsutövare och tillsynsmyndigheter kritiserats för att vara otillräcklig och att den genomförs med bristande kompetens. Utredningen En effektiv Sevesolagstiftning överväger att föreslå åtgärder som innebär att tillsynsmyndigheten ges möjlighet att bygga upp sin kunskap och erfarenhet och att de tillförs ökade resurser för detta. Tillsynsvägledande myndighet kan också föreslås genomföra en mer omfattande och bättre tillsynsvägledning i form av kompetensutveckling, bättre

metodstöd och samordning. Det avgiftsförslag som har räknats fram i denna utredning bygger på en sådan förbättring.

Verksamhetsutövarna har framfört att de inte har något emot att betala avgifter om de får en kvalificerad tillsyn. Med hänsyn till de omfattande konsekvenser som en Sevesoolycka skulle kunna medföra ser dessa verksamheter det som en fördel om de får en regelbundet återkommande kompetent tillsyn. Dagens tillsyn anser de dock i många fall inte håller den kvalitet som behövs för att bidra nämnvärt i säkerhetsarbetet.

Vi föreslår därför att tillsynsavgifterna återförs till de som har kostnaderna för operativ tillsyn respektive tillsynsvägledning. Det bör vara en grundläggande förutsättning för förslaget om avgifter, att resurserna återförs till tillsynssystemet. Ökade resurser hos tillsynsmyndigheterna är en förutsättning för att de önskvärda förbättringarna ska kunna komma till stånd. Alternativet är att den tillsynsverksamhet som verksamhetsutövarna betalar avgiften för inte håller måttet vilket skulle undergräva betalningsviljan, förtroendet för myndigheterna och inte minst säkerheten vid verksamheterna.

### **3.3.2 Prövning**

Vi föreslår att de avgifter för prövning av Sevesoverksamheter som vi föreslagit att de tas ut inom ramen för miljöbalkens FAPT även återförs via miljöbalkssystemet. Eftersom återföring av medel enligt FAPT ännu inte kommit till stånd för några FAPT-avgifter, föreslår MSB att det prövningsanslag som nu fördelas till länsstyrelserna via MSB, tillsvidare ska finnas kvar och även fortsatt fördelas av MSB.

### **3.3.3 Alternativ för att ta ut avgift samt tilldela medel för tillsynsverksamhet**

Länsstyrelserna bör som föreslagits ovan få full kostnadstäckning för Sevesotillsynen. Finansieringen ska i grunden utgå från en årlig avgift som tas ut av verksamhetsutövaren.

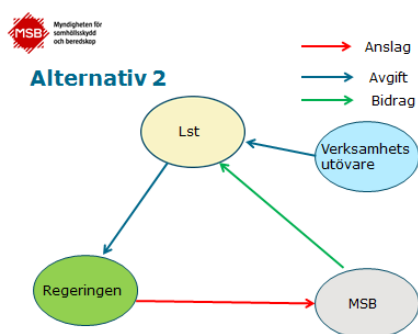
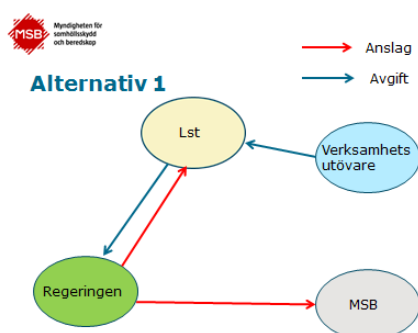
Vi föreslår bruttoredovisning vilket är normalfallet enligt budgetlagen. Det innebär att de avgiftsintäkter som länsstyrelsen debiterar redovisas mot inkomsttitel och tillsynsmyndigheterna erhåller anslag för tillsynen. Vi ser två möjliga förslag inom ramen för bruttoredovisning. Dels särskilt sak-anslag direkt till respektive länsstyrelser (alt 1) eller anslag till MSB som fördelas som bidrag till respektive länsstyrelse (alt 2). De fördelar vi ser med våra förslag är:

I de fall regeringen vill att en lägre avgift än full kostnadstäckning ska tas ut från Sevesoverksamheterna, påverkas inte myndigheternas medel för tillsynsverksamheten eftersom dessa inte är direkt kommunicerande kärn. Regeringen kan alltid ge högre anslag än vad som motsvaras av de avgifter som

tas ut, för att de länsstyrelser som utför Sevesotillsyn ska erhålla erforderlig finansiering och kostnadstäckning av verksamheten.

En annan fördel med denna modell är att den ger möjlighet att utjämna effekterna av regionala skillnader i kostnadsnivåer. Eftersom avgiftsintäkterna per verksamhetstyp är lika stora i olika delar av landet men verksamhetskostnaderna på respektive länsstyrelse varierar, uppstår i myndigheternas tillsynsverksamhet länsvisa över- och underskott som måste hanteras i avgiftssystemet. Om länsstyrelsen erhåller anslag från regeringen (alt 1) eller bidrag från MSB (alt 2) finns det möjlighet att kompensera medelsfördelningen utifrån det regionala kostnadsläget.

Nedan finns de två alternativen schematiskt beskrivna.



Avgiften betalas i båda fallen av verksamhetsutövaren till länsstyrelsen som levererar in avgiften till regeringen på inkomsttitel vilket innebär en viss administration för länsstyrelsen. Det innebär även en viss administration för Regeringen som berörs som mottagare av medel på inkomsttitel och som tilldelare av anslag till länsstyrelsen och/eller MSB.

I alternativ 1 erhåller både länsstyrelsen och MSB anslag direkt från regeringen. Länsstyrelsen erhåller anslag för den operativa tillsynen motsvarande de avgifter som verksamhetsutövaren i regionen betalar (särskilt anslag). MSB erhåller anslag för den beräknade kostnaden för tillsynsvägledningen. Detta innebär en del administration för regeringen som

måste beakta underlag vid fördelningen som beaktar både volymen tillsyn och kostnadsläget i respektive län.

I alternativ 2 erhåller MSB det samlade anslaget för tillsynsverksamhet och MSB fördelar ut bidrag till länsstyrelserna i proportion till respektive länsstyrelses tillsynsvolym och kostnadsläge. Detta innebär viss administration för MSB men alternativet liknar dagens situation. I detta alternativ kan MSB även koppla fördelningen av bidragen till sin uppföljande roll vilket är en fördel. Risken för att anslagen inte fördelas mellan länsstyrelserna i den proportion som respektive länsstyrelse har tillsynsverksamhet utan mer schablonmässigt kan därmed också undanröjas. En schablonmässig fördelning skulle leda till att vissa län får för mycket och andra för lite medel. I sin tur leder det till stora regionala skillnader i tillsynen och att Sevesoverksamheterna behandlas olika beroende på var i landet de ligger. Denna bristande likartighet blir ett demokratiproblem då myndigheterna inte har möjlighet att tillämpa reglerna lika för alla.

Oavsett metod för att tillämpa bruttoredovisning menar vi att det viktigaste är att finansieringen motsvarar kostnaderna för tillsynen. Vi har i utredningen visat på att tillsynsbehovet kommer att öka (ökad ambition samt Seveso III). Det är därför viktigt att kostnaderna löpande följs upp så att avgifter och anslag kan justeras vid förändringar (se även kapitel 4). En möjlig väg att hantera uppföljningen av kostnader för tillsyn är att länsstyrelserna årligen rapporterar till MSB. MSB kan då ge regeringen ett samlat underlag för justering av anslagsnivån.

Vi ser att båda förslagen till avgifts- och finansieringsmodell har förutsättningar att skapa goda förutsättningar för finansieringen av Seveso-tillsynen men vi förordar slutligen alternativet där MSB disponerar anslag för tillsyn och fördelar medel till länsstyrelserna genom bidrag. Vi bedömer att det förslaget med större säkerhet destinerar medlen just till aktuell tillsynsverksamhet.

## 4. Uppföljning

### 4.1 Förslag till förbättrat uppföljningssystem

Som tidigare nämnts i avsnitt 3.1.1. bör det vara omfattningen på myndigheters och domstolars samlade arbetsinsatser och kostnader som styr avgifternas storlek och inte tvärtom.

För att få ett system där avgiftsnivåerna och intäkterna kontinuerligt kan anpassas till de faktiska kostnaderna, föreslås att avgiftsintäkter och kostnader följs upp årligen. Det möjliggör önskvärda justeringar i avgiftssystemet. Naturvårdsverket har föreslagit ett liknande förfaringsätt i sin rapport angående avgifter för provning och tillsyn enligt miljöbalken<sup>33</sup>.

Vi föreslår att de uppgifter som avser Sevesotillsynen som årligen ska rapporteras av respektive myndighet specificeras i Sevesolagens avgiftsförordning. De avgifter som ska rapporteras avseende provning bör specificeras i FAPT.

#### 4.1.1 Vilka berörs av ett uppföljningssystem

De myndigheter vars kostnader behöver följas upp är länsstyrelserna, Domstolsverkets mark- och miljödomstolar, Naturvårdsverket, Kammarkollegiet, Havs- och vattenmyndigheten samt Myndigheten för samhällsskydd och beredskap.

#### 4.1.2 Förslag till återrapporteringskrav

##### *Länsstyrelserna*

- Summa avgiftsintäkter för Sevesotillsyn
- Summa kostnader för Sevesotillsyn
- Summa kostnader för samråd och beslut om betydande miljöpåverkan avseende Sevesodelen av miljöfarlig verksamhet (hemmalänet), alla berörda enheter
- Summa kostnader för tillståndsprövning vid miljöprövningsdelegationen (hemmalänet respektive MPD-länet), alla berörda enheter

---

<sup>33</sup> PM Redovisning av regeringsuppdrag – Avgifter för provning och tillsyn enligt miljöbalken, 2010-09-09, D.nr. 526-197

- Summa kostnader för medverkan vid tillståndsprövning i mark- och miljödomstolar, endast prövning i första instans, alla berörda enheter vid länsstyrelsen. Eventuell kostnad för att initiera en tillståndsprövning enligt 24 kap. 7 § miljöbalken ska inte inkluderas. (hemmalänet)

*Domstolsverket*

- Summa kostnader för tillståndsprövning i första instans vad avser Sevesodelen av Sevesoverksamheter

*Naturvårdsverket, Kammarkollegiet, Havs- och vattenmyndigheten samt Myndigheten för samhällsskydd och beredskap*

- Summa kostnader för MSB:s tillsynsvägledning till länsstyrelsen
- Summa kostnader för medverkan vid tillståndsprövning i mark- och miljödomstolen, första instans, avseende Sevesodelen av Sevesoverksamheter. Kostnader för att initiera tillståndsprövning enligt 24 kap. 7 § miljöbalken ska inte inkluderas.

För att rapporterade uppgifter ska hålla tillräcklig kvalitet krävs att respektive myndighets interna verksamhetsredovisning anpassas så att de uppgifter som ska rapporteras är specificerade i redovisningen eller enkelt går att beräkna med hjälp av registrerade uppgifter. För det krävs bland annat bra rutiner för tidsredovisning.