

Behovsstyrd taxa inom miljöbalkens område

VÄGLEDNING OM SKL:S TAXEUNDERLAG INOM
MILJÖBALKENS OMRÅDE



Sveriges
Kommuner
och Landsting

Förord

Kommunernas tillsyn ska åstadkomma god miljö . För att detta ska uppnås är det viktigt att prioritera tillsyn där riskerna är störst. Kommunerna gör behovsutredningar där miljöriskerna hos de företag och verksamheter som finns i kommunen bedöms. Behovsutredningen används sedan för att planera tillsynen så att tid och resurser används där riskerna bedöms vara störst

Vår behovsstyrda taxemodell ger kommunerna verktyg att genom sitt arbete med behovsutredning och tillsynsplan tydligt koppla sitt resursbehov, med gjorda prioriteringar, till taxan.

Nu finns ett paket med underlag och stöd för att bedöma behovet av tillsyn enligt miljöbalken och hur detta kan finansieras

1. Den behovsstyrda taxan inom miljöbalkens område antas i kommunfullmäktige och består av fyra delar. SKL tillhandahåller underlagen till taxan, men det är varje kommuns ansvar att gå igenom underlagen och anpassa dem, så att det blir den egna kommunens taxa.
2. Taxebestämmelser (paragrafer)
3. Bilaga 1, med avgiftsnivåer
4. Bilaga 2 [verksamheter som är klassade med beteckning A, B, C Miljöprövningsförordning (2013:251) och anmälningspliktiga hälsoskyddsverksamheter enligt Miljöbalk (1998:808) (ny beteckning H) och som föreslås ha fasta avgifter]
5. Bilaga 3 [verksamheter under anmälnings- och tillståndspliktig nivå enligt Miljöprövningsförordning (2013:251), Miljöbalk (1998:808) och som föreslås ha timavgifter.]

Vi hoppas att underlagen tillsammans med vår skrift ” Kommunala behovsutredningar” ska vara till hjälp och komma till god användning vid kommunernas eget arbete med att ta fram en taxa för miljötillsynen.

Lycka till

Ann-Sofie Eriksson

Vägledning om SKL:s nya behovsstyrda taxemodell inom miljöbalkens område

SKL har tagit fram en ny modell för taxa inom miljöbalkens område ”Behovsstyrd taxa inom miljöbalkens område”. Den kommer inte att tryckas upp i pappersformat, utan finns att läsa och hämta på vår hemsida www.skl.se.

Läs både denna vägledning (gul rapport) och handledningen (röd rapport) före användning av de nya taxeunderlagen.

SKL:s behovsstyrda taxemodell ger kommunerna verktyg att genom sitt arbete med behovsutredning och tillsynsplan tydligt koppla sitt resursbehov, med gjorda prioriteringar, till taxan. SKL har även tagit fram en modell för behovsutredningar. Behovsutredningens resultat används i SKL:s nya taxemodell, för att ta fram bilaga 2 och 3.

Varför ny taxemodell inom miljöbalkens område?

Kommuner och verksamhetsutövare¹ har påtalat för SKL att det finns ett behov av en enklare och mer användarvänlig taxa inom miljöbalkens område. Det har funnits starka önskemål om ett digitalt taxesystem med standardiserade begrepp, där jämförelser mellan tillsynsmyndigheter blir möjliga.

I en enkät om taxan som SKL skickade till alla miljökontor 2014 svarade en majoritet att man ville att SKL skulle utveckla främst tre saker; nya beräkningsunderlag för handläggningskostnaden per timme, ett enklare taxeunderlag och ett stöd för arbete med behovsutredning. Nu finns tre nya taxaunderlag inklusive nya taxabestämmelser klara.

För att kunna göra jämförelser mellan kommuners taxor behöver antalet olika lösningar och individuella bedömningar minska. SKL har därför övergått från en taxemodell med fokus på detaljkartläggning per objekt (den risk- och erfarenhetsbaserade modellen) till en taxemodell med fokus på övergripande processer och tillvägagångssätt, t.ex. hur behovsutredning, tillsynsplanering och tillsynsfinansiering hör ihop (den behovsstyrda taxemodellen).

Fördelar med den behovsstyrda taxemodellen

Den nya behovsstyrda taxemodellen är:

1. **Gemensam:** Den kopplar samman statlig och kommunal taxekonstruktion.

¹ Här avses avgiftsskyldiga i enlighet med miljöbalken t.ex. täktföretag och bensinstationer.

2. **Integrerad:** Den tar ett helhetsgrepp och kopplar tillsynsplanering med finansiering.
3. **Lika:** Det är tillsynsbehovet som styr, den likriktar och ger färre valmöjligheter.
4. **Lättanvänd:** Den är i Excel, följer statens angivna koder och kopplas till lagstiftningen.
5. **Annorlunda:** Den innebär ett nytänk, är styrd, jämförbar och har viss flexibilitet.

Principer i nya behovsstyrda taxemodellen

Bärande principer i nya behovsstyrda taxemodellen är att:

1. Tillsynsbehovet styr taxan, behovsutredningen är en viktig grund i arbetet.
2. För tillståndspliktiga branscher kopplas tillsynsbehovet till statens förordning om avgifter för prövning och tillsyn (FAPT) ².
3. Tillsynsbehovet bedöms per bransch, inte per objekt.
4. Tillsynsbehovet för en bransch bör vara detsamma oavsett om det är statlig eller kommunal tillsynsmyndighet.
5. Varje delverksamhet bedöms inte separat. Vissa delverksamheter bedöms normalt ingå i det samlade tillsynsbehovet för branschen.
6. Det finns olika sätt att justera avgiften när tillsynsbehovet avviker från schablonen.

SKL bedömer att en förutsättning för att ovanstående principer ska få genomslag är att staten vägleder mer om branschernas samlade tillsynsbehov.

De nya taxeunderlagen till den behovsstyrda taxan

Stöd för arbetet med behovsutredningar

SKL har 2018 tagit fram en skriften om kommunala behovsutredningar ”Kommunala behovsutredningar - En skrift om tillsynsbehov för miljötillsyn och livsmedelskontroll som ett stöd för kommunernas arbete med behovsutredningar och tillsynsplanering.

Syftet med skriften är att det ska bli lättare att förstå vad en behovsutredning är, hur man kan arbeta med behovsutredningar och hur det politiska utrymmet för prioriteringar i tillsynen ser ut.

SKL:s behovsstyrda taxemodell bygger på upplägget som presenteras i skriften om behovsutredningar. Kommunen bedömer tillsynsbehovet för olika branscher som högt, normalt, lågt eller sporadiskt. Det angivna tillsynsbehovet används sedan i den behovsstyrda taxemodellen.

² Förordning (1998:940) om avgifter för prövning och tillsyn enligt miljöbalken

Skriften heter” och finns att ladda ned från www.skl.se/publikationer.

Tillsynsbehov

Statens vägledning om tillsynsbehovet får ökad betydelse i den nya taxemodellen. Kommunerna och staten behöver utveckla en gemensam syn på vad det samlade tillsynsbehovet för en viss bransch omfattar.

Tillsynsbehovet behöver bedömas bl.a. utifrån gällande lagstiftning, risker, mål, tillsynsmyndigheten behov av arbetsinsatser under året m.m.

Skillnader mot risk- och erfarenhetsbaserad taxa

Följande delar finns **inte** med i den behovsstyrda taxemodellen:

1. Risk- och erfarenhetsbedömning, premiering, riskpoäng och avgiftsklasser.
2. SKL:s tidigare undernivåer och egna indelningar i olika underkoder.
3. 25%-regeln är förändrad. Justeringsmöjligheterna för delverksamheter är reviderade

Vad är nytt i den behovsstyrda taxemodellen?

Följande är nytt i den behovsstyrda taxemodellen, jämfört med SKL:s tidigare taxemodeller:

1. I nya behovsstyrda taxemodellen är det tillsynsbehovet som styr taxan.
2. Det finns en tydligare koppling till behovsutredningen.
3. Riskbedömningen sker i behovsutredningen, inte i taxan.
4. Tillsynsbehovet anges på branschnivå i bilaga 2 och 3.
5. Det är det samlade tillsynsbehovet för branschen som ska bedömas.
6. Tillsynsbehovet bör inte skilja sig åt beroende på om en bransch har kommunal eller statlig tillsynsmyndighet.
7. Taxebilagorna 1, 2 och 3 är i Excel, [är det här ett språk som kana användas?] Störst förändringar mot tidigare modeller har gjorts i bilaga 2 för verksamheter med fasta årliga avgifter.
 - Bilaga 1 = Avgifter för provning och anmälan samt viss tillsyn. Avgiftsnivåer används.
 - Bilaga 2 = Fasta årliga avgifter för A, B, IUUV, C och H.
 - Bilaga 3 = Timavgifter (efterskotts betalning) för U och UH. Kommunen kan lyfta branscher från bilaga 3 till bilaga 2.

Branschnivåindelning i taxan

1. Branschnivåerna kallas A-, B-, C-, H-, U- och UH-nivå.
2. Branscherna har samma indelning och struktur som i bilagan till förordningen om avgifter för prövning och tillsyn (FAPT) för A, B-nivå samt IUUV (industriutsläppsverksamheter). För verksamheter på C- följs strukturen i miljöprövningsförordningen (MPF).
3. Nya branscher (H och UH) har skapats för hälsoskyddsverksamheter.
 - i. Anmälningsskyldiga hälsoskyddsverksamheter (enligt 38§ förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd, FMH) får beteckningen H. Varje punkt i § 38 FMH bildar varsin H-bransch.
 - ii. Ej anmälningsskyldiga hälsoskyddsverksamheter (enligt 45 § förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd, FMH) får beteckningen UH. Varje punkt i § 45 FMH bildar varsin UH-bransch.

Nytt om taxebilaga 2 och 3

Tillsynsbehov A- och B-nivå

1. Tillsynsbehovet per bransch anges i timmar per år. Timmarna är en schablontid.
2. Tillsynsbehovet för branscher på A- och B-nivå är fastställt i förväg och anges som antal timmar per år i bilaga 2. Timmarna är direkt hämtade från statens ”taxa”, d.v.s. bilagan till förordningen om avgifter för prövning och tillsyn (FAPT).
3. Genom att använda FAPT-bilagan som underlag för bilaga 2 erhålls större enhetlighet i bedömningarna av tillsynstiden, oberoende av om tillsynsmyndigheten är statlig eller kommunal.
4. För verksamhetsutövare förväntas det upplevas mer rättvist att taxan för olika verksamheter och branscher bedöms på likvärdig grund då tillsynsupdraget är detsamma, oberoende av om tillsynsmyndigheten är statlig eller kommunal.
5. För att göra FAPT-bilagan användbar som underlag för bilaga 2 har först en omräkning av avgiftsbeloppen gjorts, så att prövningsdelen som finns inbakad i den statliga avgiften har tagits bort. Det betyder att det avgiftsbelopp för en verksamhet som i FAPT-bilagan är markerat med ”(K)” har dragits av från det totala beloppet för tillsyn och prövning ”(L)”. Kvarvarande belopp motsvarar alltså tillsynskostnaden i den statliga avgiften. Vid omräkningen av avgiftsbeloppen i FAPT-bilagan till tillsynstid har använts en timkostnad på 800 kr/tim. Detta är den statliga timkostnad som går att utläsa ur några olika paragrafer i FAPT, t ex 3 kap 11 §.

6. Omräkningsformeln för att omvandla årsavgift (kr per år) i FAPT till tillsynstid (timmar) i bilaga 2 är $(L)-(K)/800$. Den fasta, årliga tillsynskostnaden har därefter räknats om till att visa det antal tillsynstimmar som det statliga avgiftsbeloppet avser. I vissa fall har avrundning av resultatet behövts.
7. Kommunens egen handläggningskostnad per timme används. Genom en styrd process, som tillhandahåller, skapar kommunen sina taxebilagor i Excel.
8. SKL har justerat timmarna för tre branscher samt industriutsläppsverksamheter i bilaga 2 jämfört med tillsynstiden från FAPT. Justeringarna är gjorda utifrån kommuners erfarenheter av tillsynsbehovet som inte stämmer överens med bilagans avgiftsnivå. Justeringen avser branscherna "Jordbruk med djurhållning", "Fiskodling och övervintring av fisk" samt "Utvinning, brytning och bearbetning".
9. Ett generellt tillägg om 20 timmar görs för alla IUV. Sådana verksamheter är markerade med ett "-i" efter verksamhetskoderna i bilaga 2. SKL bedömer att det går åt extra tid för tillsyn över industriutsläppsverksamheter (IUV). De tillkommande arbetsuppgifterna för IUV-verksamheter framgår framförallt av miljötillsynsförordningen och industriutsläpfsförordningen, och omfattar moment som inläsning, informationslämning, utökad tillsynsplanering/tillsynsprogram, statusrapportering och utökad miljörapportering m.m.
10. Fast årlig avgift utgår för branscher som ingår i bilaga 2 och avser årligt tillsynsbehov.

Tillsynsbehov C- och H-nivå

1. Tillsynsbehovet per år för branscher på C och H-nivå fastställs av den egna kommunen i arbetet med kommunens behovsutredning och anges som högt, normalt eller lågt tillsynsbehov.
2. Tillsynsbehovet högt, normalt eller lågt anges i Excel-filen för att skapa bilaga 2, varpå ett förutbestämt antal timmar per år framgår.
3. Det förutbestämda antalet timmar för anmälningspliktiga verksamheter (branscher på C-nivå) är 18, 9 eller 6 timmar per år. För anmälningspliktiga hälsoskyddsverksamheter (branscher på H-nivå) är de förutbestämda antalet timmar 12, 6 eller 3 timmar per år. Nivåerna bedöms motsvara behov av tillsyn varje år, vartannat år respektive vart tredje år.
4. Timmarna ska ses som en schablontid sett över en treårsperiod. Branschens normala risker och tillsynsbehov bedöms rymmas i schablontiden.

Tillsynsbehov U- och UH-nivå

1. Tillsynsbehovet för branscher på U- och UH-nivå fastställs av den egna kommunen i arbetet med kommunens behovsutredning och anges som högt, normalt, lågt eller sporadiskt tillsynsbehov.
2. Tillsynsbehovet högt, normalt, lågt eller sporadiskt anges i Excel-filen för att skapa bilaga 3. De branscher som har sporadiskt tillsynsbehov skiljs ut i en egen lista som inte behöver omfattas av kommunfullmäktiges beslut om taxa utan tjänar som en lista över objekt som behöver tillsyn. Sporadisk tillsyn kommer från arbetet med behovsutredningar och presenteras i vår skrift. Vår definition på sporadisk tillsyn är ”tillsyn som inte ske regelbundet eller återkommande och som saknar fastställda intervall”. Listan är endast till för tjänstemännen på miljökontoret och ska ses som ett stöd för underlag till behovsutredningen. Branscher angivna under sporadisk tillsyn kan komma att förändras med tiden och är som anges ovan ett stöd för att bedriva tillsynsarbetet.
3. För ej anmälningspliktiga miljöfarliga verksamheter och ej anmälningspliktiga hälsoskyddsverksamheter (branscher på U och UH-nivå) är det genomsnittliga tillsynsbehovet 12, 6 eller 3 timmar per år.
4. Timmarna är en genomsnittlig schablontid sett över en treårsperiod och är framtagna av SKL. Branschens normala risker bedöms rymmas i schablontiden.
5. Timavgift, d.v.s. efterskottsbetalning, gäller för branscher i bilaga 3.
6. Det finns en möjlighet för kommuner att lyfta upp branscher från bilaga 3 till bilaga 2 om tillsynsbehovet är högt och kommunen planerar att arbeta med återkommande tillsyn.

Möjliga avsteg från bilaga 2

När taxebilaga 2 har antagits i kommunfullmäktige kan avsteg i bilaga 2 ske på tre olika sätt³.

1. Nämnden justerar verksamheter som kraftigt avviker från (är högre än) branschens tillsynsbehov på grund av många delverksamheter. Dessa får 125% av branschens schablonavgift i årlig avgift.
2. Nedsättning på objektsnivå om tillsynsbehovet i enskilda fallet är lägre än schablonen.
3. Höjning av avgift p.g.a. extraordinära händelser (fast avgift + timavgift), viss kvalifikationsgräns finns.

³ Läs mer i Handledning: ”Taxeunderlag inom miljöbalkens område SKL 2018”

Nytt om taxebilaga 1

Taxebilaga 1 gäller avgifter för prövning och anmälan samt viss tillsyn.

1. Bilagan följer strukturen i förordningen om avgifter för prövning och tillsyn (FAPT) när det gäller rubriknamn och ordningen på MB-kapiteln. Tillägg av rubriker har gjorts för områden där kommunen har tillsyns-/prövningsansvar men inte staten.
2. Lagrum anges, uppdaterat till 2018 års lagstiftning.
3. Avgiftsnivåer har skapats. Detta är ett nytt begrepp i bilaga 1. Det finns fyra avgiftsnivåer, som representerar olika komplexitet i olika ärendetyper och tidsåtgång. I Excel-filen för bilaga 1 anger kommunen sin genomsnittliga tidsåtgång för de fyra avgiftsnivåerna, baserat på egen erfarenhet. Förklaring till avgiftsnivåerna finns i handledningen.
4. I Excel-filen som ska göras till bilaga 1 väljer kommunen om avgiften för olika typer av ärenden ska ha avgiftsnivå, fast avgift eller timavgift.
5. Avgiftsnivåerna möjliggör jämförelser av processer mellan kommunerna.

Hur har SKL arbetat med att ta fram nya taxemodellen

Utvecklingsarbetet har pågått i olika steg under ca tre års tid. Nya behovsstyrda taxemodellen har tagits fram i samarbete med en arbetsgrupp av ett tjugotal kommunala tillsynsmyndigheter.

Samtliga schabloner (timmar) som SKL tagit fram har delgivits den kommunala arbetsgruppen. De har gjort rimlighetsbedömningar av schablonerna.

Förankring av principer i modellen har även skett med olika referensgrupper, bland annat från näringslivet och centrala tillsynsvägläddande myndigheter.

Arbetets gång

SKL tog fram en vision för arbetet med nya taxemodellen 2014. Under 2015 utvecklade SKL ett koncept. Konceptet var att nya taxemodellen skulle bli:

1. Enkel att förstå, mindre arbetskrävande för tillsynsmyndigheterna.
2. Transparent, tydlig för verksamhetsutövare med vad avgiften avsåg.
3. Likvärdig, med gemensamt taxesystem för kommunerna, där tillsynstid ska bedömas likartat.

En demonstrationsversion, som testades av många kommuner. En prototyp togs fram 2017, som testades av arbetsgruppen med kommuner. Den nya behovsstyrda taxemodellen togs fram våren 2018.

Arbetsgruppen med representanter av kommunala avdelnings-, enhets- och miljöchefer, utvecklingsledare och inspektörer har arbetat systematiskt med den nya taxemodellen under 2017 och 2018. Modellen har testats, utvecklats och analyserats De 19 kommuner och kommunalförbund som deltagit är Borlänge, Bromölla, Göteborg, Kalix, Kalmar, Karlstad, Kungsbacka, Laholm, Landskrona, Linköping, Mora-Orsa, Piteå, Sigtuna, Skellefteå, Sollentuna, Södra Roslagens miljöförbund, Uddevalla, Östhammar och Östersunds kommuner.

Ett antal referensgrupper har lämnat synpunkter på den nya taxemodellen under projektets gång. Dessa referensgrupper var:

1. Näringsliv/verksamhetsutövare, representerade av Fastighetsägarna, Lantmännens Riksförbund (LRF), Näringslivets regelnämnd (NNR), Svensk Bergmaterialindustri (SBMI) och Visita.
2. Centrala vägledande myndigheter, representerade av Havs- och Vattenmyndigheten, Jordbruksverket, Kemikalieinspektionen, Länsstyrelserna, Naturvårdsverket och Socialstyrelsen.
3. Användarföreningarna för kommunernas verksamhetssystem EDP MiljöReda/EDP Vision Miljö, Ecos/Ecos 2, samt Castor.

Regelbundna avstämningar har även gjorts med SKL:s nätverk av miljöchefer från ca 30 kommuner. I övrigt har SKL haft informationsmöten om nya taxemodellen med kommunala näringslivschefer, kommunala nämndpolitiker i Föreningen Allmänt Hälsoskydd (FAH), SKL:s samhällsbyggnadsberedning, Tillsyns- och föreskriftsrådet (TOFR), länsstyrelser, samt diskuterat modellens utveckling med ytterligare kommunala representanter under tre års tid.

SKL har fått mycket positiv feedback om nya modellen och även många utvecklingsförslag. SKL har i stor utsträckning tagit hänsyn till inkomna synpunkter samt vidareutvecklat modellen utifrån olika önskemål.

Behovsstyrd taxa inom miljöbalkens område

Brödtext om skriften

Upplysningar om innehållet
Michael Öhlund, michael.ohlund@skl.se

© Sveriges Kommuner och Landsting, 2018
ISBN/Beställningsnummer: Ange nummer
Text: Ange namn
Illustration/foto: Ange namn
Produktion: Ange namn
Tryck: Ange namn