

Høringsnotat - endring av forurensningsforskriften kapittel 39, gebyrer

Innhold

Høringsnotat	1
Hovedinnholdet av gjeldende regulering	2
Hovedinnholdet av foreslåtte endringer	3
Kostnadsgrunnlaget for beregning av gebyrene.....	3
Konsekvenser av forskriftsendringene	6
Høringsfrist.....	6

Høringsnotat

De foreslåtte endringene av forskrift om begrensning av forurensning (forurensningsforskriften) kapittel 39 innebærer en økning av gebyrsatser og egne satser for dokumenttilsyn, og skal gi tilnærmet kostnadsdekning for arbeidet med tillatelser og tilsyn hos Statsforvalteren og Miljødirektoratet. Økningen i gebyr skyldes i stor grad at de faste kostnadene har økt på grunn av prisøkninger, og inkludering av digitaliseringskostnader.

Vedlagt er forslag til endringsforskrift. Vi ber om kommentarer til forslaget innen 10.mai 2024.

Bakgrunn

Forurenser betaler-prinsippet tilsier at det er forurensende virksomheter som skal betale for myndighetenes arbeid med tillatelser og tilsyn med at regelverket overholdes. For å sikre en tilnærmet full kostnadsdekning, i henhold til Finansdepartementets rundskriv R-112/2015 om gebyrfinansiering, er det behov for en økning i gebyrnivået i kapittel 39 i forurensningsforskriften. Forskriftskapittelet regulerer forurensningsmyndighetenes gebyr for arbeid med nye tillatelser, for endring av tillatelser og for gjennomføring av tilsyn. I tillegg foreslås egne gebyrsatser for dokumenttilsyn.

Hovedinnholdet av gjeldende regulering

Å pålegge noen å betale gebyr er et inngrep som krever grunnlag i lov, jf. legalitetsprinsippet i grunnloven § 113. Det stilles i tillegg krav om at det rettslige grunnlaget må være tilstrekkelig klart og tydelig. I 1986 ble forurensningsloven endret, ved at det ble inntatt en gebyrhjemmel i lovens § 52a.

Forurensningsloven § 52a gir forurensningsmyndigheten hjemmel til å gi forskrift om gebyrer for "behandling av tillatelser" etter forurensningsloven eller forskrift fastsatt i medhold av loven, og for "kontrolltiltak" som gjennomføres for å sikre at loven eller vedtak i medhold av loven blir fulgt. Etter bestemmelsens andre punktum skal gebyrene settes slik at de samlet ikke overstiger forurensningsmyndighetens kostnader ved saksbehandlingen eller kontrollordningen.

Klima- og miljødepartementet vedtok i desember 1986 en forskrift som påla Miljødirektoratet å kreve inn gebyrer for kontrolltiltak og konsesjonsbehandling. I 2004 ble denne forskriften tatt inn som kapittel 39 i forurensningsforskriften.

Klima- og miljødepartementet vedtok i 2007 å gi statsforvalteren, den gang fylkesmannen, anledning til å kreve inn gebyrer for arbeid med tillatelser og tilsyn etter forurensningsloven, på lik linje med Miljødirektoratet.

I 2017 ble kapittel 39 i forurensningsforskriften endret noe. I 2017, 2018 og 2019 ble det hvert år gjennomført en trinnvis økning av gebyrene til et nivå som bedre skulle tilsvare forurensningsmyndighetenes kostnader den gangen. Gebyrsatsene har etter 2019 årlig blitt endret i samsvar med endring i konsumprisindeksen. Dagens gebyrinntekter er fremdeles en god del lavere enn kostnadene for arbeidet med tillatelser og tilsyn.

Gebyrene som fastsettes i henhold til kapittel 39 i forurensningsforskriften er betaling for forurensningsmyndighetenes arbeid med tillatelser, herunder beredskapskrav, beredskapsplaner og beredskapsøvelser mot akutt forurensning, og tilsyn med overholdelse av krav fastsatt i tillatelsene, forurensningsforskriften, avfallsforskriften og internkontrollforskriften, som alle er gitt i medhold av forurensningsloven.

Etter klimakvoteforskriften kapittel 9 skal gebyr for saksbehandling og tilsyn etter denne forskriften fastsettes etter satser gitt i forurensningsforskriften §§ 39-2 til 39-8. Dette innebærer at endringer i satsene i forurensningsforskriften kapittel 39 også vil få betydning for gebyr fastsatt etter klimakvoteforskriften.

Praktiseringen av gebyrordningen

I saker der det gis ny tillatelse, og ved endringer av tillatelse fastsettes gebyrsatsen ut ifra normal ressursbruk for en bestemt sakstype. Med en bestemt sakstype menes saker som i innhold og omfang er sammenlignbare.

For tilsynsaktiviteter skal gebyret dekke forberedelse, utførelse av tilsynet og rapportskrivning med eventuell oppfølging, inkludert reisetid og -kostnader. Endagstilsyn skal normalt utføres av to

personer, ved flerdagstilsyn skal det normalt delta to til tre personer. Det tas ikke gebyr for dokumenttilsyn i dag.

Hovedinnholdet av foreslåtte endringer

Miljødirektoratet foreslår for det første at gebyrsatsene i forurensningsforskriften § 39-4, § 39-7 og § 39-8 oppjusteres slik at de tilsvarer beregnet ressursforbruk for de tilhørende aktivitetene. Foreslåtte gebyrsatser er fremdeles i tråd med selvkost-prinsippet.

Forslaget til oppdatert timespris, og derav oppdaterte satser for tilsyn- og tillatelsesgebyret, gir en bedre dekning av miljømyndighetenes kostnader. Økningen av gebyrene skyldes dels at kostnadsnivået har økt, og dels at det inkluderes nye kostnader som ikke er innberegnet i dagens gebyrsatser. Justering av eksisterende kostnader gjelder både faste kostnader, som f.eks. strøm og husleie, og variable kostnader som f.eks. lønnskostnader knyttet til ansatte som utfører aktiviteten. Disse kostnadene er etter forslaget justert i henhold til dagens prisnivå. Økningen i satsene skyldes også at det nå er inkludert kostnader som tidligere ikke har vært med kostnadskalkylen. Dette gjelder hovedsakelig system- og lisenskostnader knyttet til kontroll og saksbehandling av tillatelser, i tillegg til opplæringskostnader- og kompetanseheving av ansatte som utfører disse tjenestene.

Miljødirektoratet foreslår for det andre at det inntas en ny gebyrbestemmelse, med tilhørende gebyrsatser, for tilsyn som gjennomføres som rene dokumenttilsyn, se forslag til ny § 39-6. Dokumenttilsyn gjennomføres med hjemmel i forurensningsloven §§ 49 og 51 og utføres gjennom skriftlig henvendelser og kontroll av virksomhetens tilbakemelding. Ved et slikt tilsyn påløper det ingen reisetid eller reisekostnader. Dette gjør at kostnaden per tilsyn blir lavere. Det foreslås derfor at gebyr for dokumenttilsyn har en lavere timekostnad enn stedlig tilsyn med fysisk oppmøte. Timeprisen for dokumenttilsyn skal heller ikke dekke arbeidstøy og HMS-utstyr.

For å tydeliggjøre hva som ligger i begrepet "dokumenttilsyn", foreslås det å innta en definisjon av dette i § 39-2. Vi foreslår også å innta en henvisning til ny § 39-6 i § 39-3 tredje og femte ledd, slik at de generelle gebyrreglene får anvendelse også for gebyr ved dokumenttilsyn.

Vi foreslår en timepris for dokumenttilsyn på 1 276 kr. I tillegg er oppdatert timepris beregnet til å være 1 345 kr for stedlige tilsyn og 1 183 kr for arbeid med tillatelser.

Endringsforslaget har hjemmel i forurensningsloven § 52a.

Kostnadsgrunnlaget for beregning av gebyrene

I Finansdepartementets rundskriv R-112/2015 om statlig gebyrfinansiering står det at et gebyr fullt ut bør dekke kostnadene ved å produsere og levere tjenesten basert på kostnadseffektiv drift. Gebyrnivået (satsene) i dagens forskrift er for lavt til å dekke inn de faktiske kostnadene forbundet med oppgavene nevnt ovenfor. Dette fører til at Miljødirektoratet og

statsforvalterembetene tar kostnadene på bekostning av andre nødvendige driftsutgifter, og at forurenser betaler-prinsippet ikke fullt ut blir oppfylt.

I forslaget er det tatt utgangspunkt i anslått tidsforbruk. I tabell 1 er sammenhengen mellom foreslåtte gebyrnivåer og anslått tidsforbruk synliggjort. Det er beregnet ny timepris basert på regnskapstall og timeplanlegging fra 2023. Timeprisene er beregnet i henhold til Finansdepartementets rundskriv om gebyrfinansiering (R-112/2015).

Tabell 1 Foreslåtte satser og anslått tidsforbruk

§ 39-4. Gebyr for arbeid med fastsettelse av nye og endring av tillatelser

Arbeid med tillatelser	Sats	Avrundet til nærmeste 100 kr	Foreslått nytt gebyr (kr) per juli 2024	Gebyr (kr) per januar 2024	Ukeverk	Foreslått ny timepris (kr) per juli 2024
	1	443 400	443 421	389 300	10	1 183
	2	310 400	310 436	272 600	7	1 183
	3	221 600	221 643	194 600	5	1 183
	4	133 000	132 986	116 800	3	1 183
	5	88 700	88 657	77 800	2	1 183
	6	44 300	44 329	38 900	1	1 183
	7	22 200	22 164	19 500	0,5	1 183
	8	13 200	13 245	11 600	0,3	1 183
	9	8 900	8 920	7 800	0,2	1 183

§ 39-7. Gebyr for tilsyn av inntil en dags varighet i virksomheter

Endagstilsyn	Sats	Avrundet til nærmeste 100 kr	Foreslått nytt gebyr (kr) per juli 2024	Gebyr (kr) per januar 2024	Ukeverk	Foreslått ny timepris (kr) per juli 2024
	1	50 400	50 438	38 900	1,0	1 345
	2	40 400	40 350	31 200	0,8	1 345
	3	30 300	30 263	23 400	0,6	1 345
	4	20 200	20 175	15 500	0,4	1 345
	5	10 100	10 088	7 800	0,2	1 345
	6	5 000	5 044	3 900	0,1	1 345

§ 39-8. Gebyr for flerdagstilsyn

Flerdagstilsyn	Sats	Avrundet til nærmeste 100 kr	Foreslått nytt gebyr (kr) per juli 2024	Gebyr (kr) per januar 2024	Ukeverk	Foreslått ny timepris (kr) per juli 2024
	1	353 100	353 063	272 600	7,0	1 345
	2	277 400	277 406	214 200	5,5	1 345
	3	201 800	201 750	155 800	4,0	1 345
	4	151 300	151 313	116 800	3,0	1 345
	5	75 700	75 656	58 400	1,5	1 345
	6	50 400	50 438	38 900	1,0	1 345

§ 39-6. Gebyr for dokumenttilsyn

Dokumenttilsyn	Sats	Avrundet til nærmeste 100 kr	Foreslått nytt gebyr (kr) per juli 2024	Ukeverk	Foreslått ny timepris (kr) per juli 2024
	1	47 900	47 850	1,0	1 276
	2	38 300	38 280	0,8	1 276
	3	28 700	28 710	0,6	1 276
	4	19 100	19 140	0,4	1 276
	5	9 600	9 570	0,2	1 276
	6	4 800	4 785	0,1	1 276

Direktoratet har valgt å basere det anslåtte tidsforbruket for de forskjellige aktivitetene på erfaring, og det forutsettes at ressursbruken per aktivitet ikke vil endre seg vesentlig i tiden fremover. Det er regnet med et tillegg på 23 % for administrasjonskostnader som er relevante å ta med i beregningene. Administrasjonstillegget er overheadskostnader som er beregnet som samlede personalavhengige kostnader (lønnskostnader) knyttet til støttefunksjoner som administrasjon, ledelse og kommunikasjon delt på samlede personalavhengige kostnader (lønnskostnader) for miljøfagavdelingene.

Vi har de siste årene gjennomført betydelig effektivisering og digitalisering av arbeidsprosesser og fagsystemer som brukes knyttet til tilsyn og arbeid med behandling av tillatelser som har ført til en betydelig økning av IT-kostnader. Dette har slått ut i at administrasjonstillegget har økt siden forrige beregning. Gevinsten er at tidsbruken knyttet til administrative oppgaver ved gjennomføring av det enkelte tilsyn og behandling av den enkelte tillatelse reduseres, i tillegg vil det gi økt IT-sikkerhet, og mer brukervennlige og effektive løsninger for næringslivet.

Overheaden er lik uavhengig av aktiviteten i Miljødirektoratet, men andelen overhead som er knyttet til tilsyn og arbeid med tillatelser er tatt med i gebyrsatsen. Dette er på lik linje med at andre aktiviteter benytter sin andel av overheaden i deres gebyrsatser.

Det er forutsatt i forskriften at forventet ressursbruk knyttet til saksbehandlingen eller kontrolltiltaket skal legges til grunn ved fastsetting av gebyrsats. For miljømyndighetene er det beregnet at 22% arbeidstiden brukes som interntid, mens gjennomsnittlig fakturerbar tid på 78%.

Konsekvenser av forskriftsendringene

Det forventes ingen samfunnsøkonomiske kostnader av betydning som følge av forslaget da ingen endring av aktivitet er forventet verken hos myndigheter eller næringsliv. Det er i praksis en fordelingsvirkning fra virksomhetene som betaler gebyr til forvaltningen som utfører arbeid med tillatelser og gjennomfører tilsyn. Endringen vil føre til at en større andel av arbeidet som gjøres av miljømyndighetene i forbindelse med tilsyn og saksbehandling dekkes av virksomhetene som er gebyrpliktige i henhold til forurensningsforskriften kapittel 39. Det er virksomhetene som utløser behov for arbeid med tillatelser og tilsyn, og som faktisk utgjør en risiko for helse og miljø, som må dekke kostnadene ved saksbehandlingen eller kontrollordningen selv fremfor at deler av kostnadene dekkes gjennom andre offentlige inntekter, slik tilfellet er i dag. Forslaget innebærer en mer lik og rettferdig ordning for å dekke faktiske utgifter myndighetene har etter selvkostprinsippet.

Gebyrinntektene til Miljødirektoratet og statsforvalteren totalt vil inkludert disse endringene bli om lag 94,6 millioner kroner knyttet til tilsyn og tillatelser, noe som er en økning på 15,3 millioner kroner per år. Dersom endringen i forskrift trer i kraft 1. juli 2024 blir effekten halvparten i 2024, og får først full effekt i 2025. Forslaget innebærer en estimert total økning i Miljødirektoratets gebyrinntekter på om lag 2,5 millioner kroner for andre halvår i 2024. For statsforvalterne totalt innebærer forslaget en estimert økning i gebyrinntektene på om lag 5,1 millioner kroner for andre halvår i 2024.

Dette motsvares av en tilsvarende økning i gebyrkostnader for virksomhetene som berøres. De faktiske økningene i gebyrene finnes i tabell 1. Det betyr at miljømyndighetene tilnærmet får dekket kostnader for arbeid med tillatelser og tilsyn slik det er forutsatt i forskriften, og slik finansdepartementets rundskriv R-112/2015 og forurenser betaler-prinsippet tilsier. Det vil si at det er forurensende virksomheter som skal betale for myndighetenes arbeid med tillatelser og gjennomføring av tilsyn.

Høringsfrist

Kommentarer til forslaget sendes Miljødirektoratet innen 10.mai 2024.

Høringsdokumenter er tilgjengelige på nettsidene til Miljødirektoratet: Høringer/høyringar fra Miljødirektoratet - Miljødirektoratet (miljodirektoratet.no).

Høringsinnspill sendes digitalt via denne høringssiden, ikke til Miljødirektoratets postmottak. Uttalelsene vil ligge på høringssiden og blir synlige for alle interesserte.

Denne høringen gjennomføres på oppdrag fra KLD. Vi ber om at departementer og de enkelte organisasjonene orienterer relevante etater, underliggende forbund, medlemsbedrifter mv. om høringen.

Eventuelle spørsmål til høringen kan rettes til: Trygve Helgerud, trygve.helgerud@miljodir.no