

Industri

J.nr. MST-1442-00001

Ref. GNI

Den 12. januar 2007

Overvågningsudvalgets evaluering af brugerbetalingssystemet for godkendelse og tilsyn efter miljøbeskyttelsesloven

1. Indledning

Den timetakstbaserede brugerbetalingsordning for godkendelse og tilsyn efter miljøbeskyttelsesloven blev indført pr. 1. januar 2005¹. Samtidigt op-hørte den hidtidige fastgebyrordning, efter hvilken virksomhederne og land-brugene årligt betalte et fast, men virksomhedsafhængigt gebyr til delvis dækning af myndighedernes udgifter til godkendelses- og tilsynsarbejdet.

Som led i forhandlingerne om den nye bekendtgørelse om brugerbetaling nedsatte ministeren i december 2004 det såkaldte Overvågningsudvalg med opgaven løbende at følge og overvåge, hvorledes ordningen anvendes i praksis af tilsyns- og godkendelsesmyndighederne. Udvalget skal iflg. sit kommissorium forberede en evaluering af ordningen til miljøministeren in-den udgangen af 2006, herunder fremkomme med forslag til evt. ændringer af ordningen, hvilket er baggrunden for denne rapport.

Overvågningsudvalget består af repræsentanter for flg. organisationer: Amtsrådsforeningen, Dansk Akvakultur, Dansk Industri (DI), Dansk Landbrug, KL, Københavns Kommune, Landbrugsrådet, Skov- og Naturstyrelsen og Miljøstyrelsen, der har varetaget formandskabet. Også Frederiksberg Kommune og Håndværksrådet blev indbudt til at deltage i udvalget, men har ikke deltaget heri.

Hvor andet ikke er nævnt betegnes i det følgende:

- Overvågningsudvalget som "Udvalget".
- Virksomheder og landbrug under ét "virksomheder".
- Dansk Akvakultur, DI, Dansk Landbrug og Landbrugsrådet under ét "erhvervsorganisationerne".
- Amtsrådsforeningen, KL og Københavns Kommune under ét "kom-muneorganisationerne".

Udvalgets opgaver og arbejde fremgår af kommissoriet, Bilag I.

Erhvervsorganisationerne ønsker indledningsvis at understrege, at de grundlæggende er imod brugerbetaling på et område, som de finder at være

¹ Bekendtgørelse nr. 942 af 16. september 2004 om brugerbetaling for godkendelse og tilsyn efter miljøbeskyttelsesloven.

en klart lovfastlagt myndighedsopgave. Erhvervsorganisationerne mener dog, at den nuværende ordning lige nu og med de givne forudsætninger er det bedste alternativ til den skattefinansierede ordning, som organisationerne grundlæggende ønsker.

Udvalget har i alt afholdt 8 møder i perioden oktober 2004 til oktober 2006.

2. Udvalgets og Miljøstyrelsens undersøgelser

Udvalget har i overensstemmelse med kommissoriet for Udvalget planlagt og forestået to undersøgelser; en brugertilfredshedsundersøgelse (den kvalitative undersøgelse) og en undersøgelse om forholdt mellem opkrævet tilsynsgebyr og virksomhedernes miljømæssige egenindsats (den kvantitative undersøgelse).

Miljøstyrelsen har derudover gennemført en undersøgelse blandt kommunerne af årsagerne til et konstateret mindre provenu end forventet ved indførslen af den nye gebyrordning.

2.1. Den kvalitative undersøgelse

Undersøgelsen tog udgangspunkt i et undersøgelsesprogram for, hvorledes henholdsvis virksomhederne og tilsynsmyndighederne opfatter den nye timebetalingsordning i forhold til den gamle fasttakstordning. Undersøgelsen havde form af en "brugertilfredshedsundersøgelse", hvor 100 interviews blev gennemført fordelt på 81 virksomheder, 16 kommuner og 3 amter. De involverede myndigheder og virksomheder havde inden interviewene haft berøring med den nye gebyrordning i forbindelse med gennemførte virksomhedstilsyn. Derudover blev der lagt vægt på en geografisk spredning af de interviewede virksomheder og myndigheder. Undersøgelsen blev gennemført af analysefirmaet Epinion i perioden september - november 2005.

2.2. Den kvantitative undersøgelse

Den kvantitative undersøgelse skulle bl.a. belyse forholdet mellem opkrævet tilsynsgebyr hos virksomhederne og den niveauplacing af virksomhederne, som myndighederne foretager ved kategoriseringen i forbindelse med det differentierede tilsyn - jf. Miljøstyrelsens vejledning om differentieret tilsyn. Udvalget fastlagde i undersøgelsesprogrammet, hvilke data der skulle indhentes vedr. kommunernes og amternes ressourceforbrug til tilsynet med en række udvalgte virksomhedsgrupper, og hvorledes ressourceforbruget - og dermed gebyrbetalingen - fordelte sig i forhold til niveauplacingen af virksomhederne, dvs. i forhold til virksomhedernes miljømæssige egenindsats.

Desuden skulle undersøgelsen belyse gebyromkostningerne i forbindelse med myndighedernes udarbejdelse af godkendelser til udvalgte virksomhedstyper samt til dambrug og landbrug.

Data for undersøgelsen blev indhentet i sammenhæng med tilsynsmyndighedernes generelle indberetning til Miljøstyrelsen om det gennemførte tilsynsarbejde i 2005.

2.3. Undersøgelse af mindreprovenuet ved den nye gebyrordning

Ud over Udvalgets undersøgelser har Miljøstyrelsen iværksat en undersøgelse af sammenhængen mellem kommunernes ressourceforbrug til godkendelses- og tilsynsarbejdet og den brugerbetaling, der blev opkrævet. Undersøgelsen var foranlediget af det mindreprovenu på den nye gebyrordning, som myndighedernes tilsynsindberetninger for 2005 har dokumenteret.

Undersøgelsen har dels omfattet en analyse af det beregningsmateriale, der ligger til grund for ordningen og dels interviews af 5 udvalgte, større kommuner og 1 kommunalt miljøcenter. Undersøgelsen blev gennemført i august 2006 af revisionsfirmaet KPMG.

3. Resultater af de gennemførte undersøgelser

3.1. Den kvalitative undersøgelse ("brugertilfredshedsundersøgelsen")

Virksomhedernes og tilsynsmyndighedernes vurdering af det timegebyrfinansierede system i forhold til det tidligere fastgebyrfinansierede system.

3.1.1. Undersøgelsens hovedkonklusioner.

- 1) Resultaterne viser overordnet, at de fleste virksomheder foretrækker den nye frem for den gamle ordning, både af principielle grunde og i forventning om besparelser på udgiften til miljøtilsynet. Derimod finder de fleste myndigheder den nye ordning mere besværlig og tidskrævende at administrere, især fordi tilsynet typisk omfatter både gebyrbelagte og ikke-gebyrbelagte aktiviteter, og det er vanskeligt at opgøre tidsforbruget i forhold til de enkelte ydelser.
- 2) Når virksomheder er kritiske over for den nye ordning, skyldes det i reglen, at det er vanskeligt at gennemskue, hvad der skal betales for vedr. den del af myndighedsarbejdet, der ligger uden for virksomheden. Hertil kommer den manglende kontrolmulighed i forhold til myndighedens timeopgørelse og dermed frygt for overtaksning.
- 3) Vedr. selve princippet i den nye ordning om, at betaling af myndighedens tidsforbrug er knyttet til ydelsen, er virksomhederne og myndighederne langt hen ad vejen enige om, at dette princip er mere retfærdigt end den gamle ordning.
- 4) Ligeledes tilkendegiver de fleste virksomheder og myndigheder, at der ikke er sket væsentlige ændringer i dialogen virksomhed og myndighed imellem som følge af det nye system.
- 5) Myndighederne finder generelt, at de ikke får dækket deres udgifter i det nye system. En forklaring er, at myndighederne er bange for at opkræve

en for høj betaling, og at der som følge heraf er en tendens til undertakelse i tvivlsspørgsmål. Dette gælder især spørgsmålet om gebyrbelagte eller ikke-gebyrbelagte aktiviteter. Myndighederne finder, at der er mange gråzoner herom i brugerbetalingsbekendtgørelsen.

3.1.2. De interviewede virksomheders og myndigheders forslag til forbedringer af gebyrordningen.

3.1.2.1. Forslag fra virksomhederne:

- a) Løbende udsendelse af - gerne udspecificerede - oversigter fra myndighederne over udgifterne.
- b) Prisoverslag fra årets start over årets udgifter til tilsyn og evt. godkendelsesarbejde. Nogle foreslår en maksimumsramme for, hvad et tilsyn eller en godkendelse må koste.
- c) Mere information om ordningen og hjælp til at forstå vejledningen.
- d) Vejledning fra tilsynsmyndighederne til virksomhederne om miljøforbedrende egenindsatser som kan resultere i mindre tilsyn.
- e) Kombination af det gamle og det nye system, hvorunder differentieringen af betalingen i forhold til virksomhedernes type og størrelse bibeholdes.
- f) En virksomhed foreslår detaljeret kategorisering af virksomhederne, med et fast, årligt gebyr tilknyttet hver kategori.
- g) Fast norm-takst for forskellige typer af tilsyn og godkendelser.

3.1.2.2. Forslag fra myndighederne:

- a) Standardisering af satserne, der kan gøre beregningerne enklere og lettere, f.eks. en standardpris for tilsyn, eller for faste sagsprocedurer – eksempelvis for korrekturlæsning og afrapportering.
- b) En praktisk skabelon - udarbejdet af Miljøstyrelsen - der kan anvendes til registrering af tidsforbruget i de forskellige tilsynssituationer.
- c) Flere konkrete eksempler på beregning af en dags arbejde i Miljøstyrelsens vejledning.
- d) Brugerbetalingsbekendtgørelsen bør dække alle ydelser, hvilket vil gøre det nemmere at beregne det beløb, som skal opkræves.
- e) Informationsfolder (udarbejdet centralt) til virksomhederne om brugerbetalingsordningen.
- f) Udarbejdelse af en database, der muliggør opkrævning af tilsynsgebyr sammen med andre opkrævninger.
- g) Regulering af timeprisen eller på anden måde regulere indkomstgrundlaget således, at underskuddet i forhold til det forventede provenu kan imødegås.

3.1.3. Udvalgets bemærkninger til den kvalitative undersøgelse.

Epinions interviewundersøgelse repræsenterer et øjebliksbillede, hvor flg. omstændigheder var grundlag for de indhentede udtalelser fra virksomheder og myndigheder:

- 1) Interviewtidspunktet - efteråret 2005 - betyder, at de første fakturaer for tilsynsgebyr endnu ikke har været udsendt (opkrævningerne må og skal jf. bekendtgørelsen først udsendes i 1. kvartal 2006). Dermed har gebyret for den enkelte virksomhed endnu ikke været kendt

af virksomhederne, og formentlig heller ikke været endeligt opgjort af myndighederne.

- 2) Ordningen er så ny, at myndighederne i almindelighed endnu ikke har vænnet sig til ordningens forudsatte sondring mellem de gebyrbelagte og de ikke-gebyrbelagte aktiviteter. Differentieret tilsyn var også nyt.

Derudover er det Udvalgets opfattelse, at interviewundersøgelsens resultater ikke umiddelbart vil være tilstrækkeligt dækkende på den kommunale situation efter 1. januar 2007 med de større kommuner og overførte tilsynsopgaver fra amterne, et generelt indført kvalitetssikringssystem og en ny godkendelsesordning for landbruget.

3.2. Den kvantitative undersøgelse

Undersøgelsen omhandlede dels myndighedernes gebyropkrævning i forhold til kategoriseringen i forbindelse med det differentierede tilsyn, og dels gebyret for færdigudarbejdede dels nye og dels supplerende godkendelser for udvalgte virksomhedsgrupper.

3.2.1. Undersøgelsens resultater.

- a) De indberettede data fra tilsynsmyndighederne viser for nogle virksomhedsgrupper en god sammenhæng mellem egenindsats og gebyr, således at større egenindsats hos virksomhederne har resulteret i mindre tilsyn og dermed mindre gebyrkrav.
- b) For en del andre virksomhedsgrupper kan der ikke ses en sammenhæng mellem større miljømæssig egenindsats og mindre gebyr – tværtimod er det for nogle grupper nærmest modsat. Det kan måske skyldes tilsynsmyndighedernes beskedne erfaringer både med hensyn til kategorisering af virksomhederne og differentiering af tilsynet i forhold hertil og med hensyn til administration af brugerbetalingssystemet, herunder fortolkning af reglerne og opkrævning af gebyrerne. Desuden kan en overvægt af miljømæssigt mere komplekse - og dermed mere tilsynskrævende - virksomheder have påvirket det samlede resultat i hver gruppe, hvoraf nogle omfattede et forholdsvis beskedent antal virksomheder.
- c) Opgørelserne over gebyrerne for udarbejdelse af miljøgodkendelser viser en meget stor spredning inden for hver af de valgte virksomhedsgrupper og landbrug.

3.2.2. Udvalgets bemærkninger til den kvantitative undersøgelse.

Resultaterne af undersøgelsen af sammenhængen mellem tilsynsgebyr og niveauplacering tyder på, at kategoriseringen af virksomhederne som led i det differentierede tilsyn endnu ikke er slået fuldt igennem. Det må forventes at kræve en vis tilvænningsperiode hos myndighederne at få indarbejdet en ny praksis i forbindelse med indførelse af det differentierede tilsyn.

Det differentierede tilsyn indførtes generelt pr. 1. januar 2005, dvs. samtidigt med den nye gebyrordning. Udvalget foreslår på baggrund af det begrænsede erfaringsmateriale, at undersøgelsen gentages i 2008, når såvel brugerbetalingen som det differentierede tilsyn har fungeret i 3 år. Erhvervsor-

ganisationerne mener, at undersøgelsen rejser tvivl om, at virksomhederne får noget eller tilstrækkelig meget ud af deres forebyggende arbejde.

Vedr. gebyret for godkendelser omfatter de foreliggende data for få og for forskellige godkendelser til, at der kan drages sammenligninger eller kan konkluderes på baggrund heraf. Det kan derfor tilsvarende anbefales at denne del af undersøgelsen gentages – evt. i tilpasset form – i 2008.

3.3. Undersøgelse af gebyrordningens finansiering

3.3.1. Status for 1. år med den timebaserede gebyrordning.

Kommunernes og amternes tilsynsindberetninger for 2005 viser et mindreprovenu på 43,2 mio. kr. for kommunernes vedkommende og 11,4 mio. kr. for amternes vedkommende i forhold til det forudsatte og forventede beløb. Dette er beregnet på baggrund af tilsynsindberetningerne for 2002, dvs. før det timebaserede system blev iværksat.

Det samlede brugerbetalingsprovenu for 2005 er beregnet til 150,1 mio. kr. heraf 99,4 mio. kr. for kommunernes vedkommende og 50,7 for amternes vedkommende. Beregningen er foretaget under forudsætning af et uændret årsværksforbrug.

3.3.2. KPMG's analyse af brugerbetalingsprovenuet på det kommunale område.

Analysen peger på 4 forhold som kan være årsag til kommunernes underskud:

- 1) Manglende korrektion for en række nævnte, ikke-gebyrbelagte tilsynsaktiviteter ved beregning af timetaksten for 2005, f.eks. tilsyn med spildevand, jordforurening m.v.
- 2) At der i forhold til 2002-beregningerne anvendes flere ressourcer end forudsat til frivillig dialog med virksomhederne, tilsyn med skydebaner, kørsel og naboklager mv.
- 3) Tilsynsmyndighedernes indberetninger om anvendte ressourcer til tilsynsarbejdet i 2002 har formentlig indbefattet ressourcer, som burde have været rubriceret som planlægning m.v. i indberetningerne. Opgørelsen af de samlede, anvendte tilsynsressourcer har dermed været overestimeret da timetaksten blev beregnet og fastlagt.
- 4) Udgifterne i 2005 til bistand fra miljøcentrene har været større end forudsat ved beregning af timetaksten, idet nogle kommuner medtager udgifterne til miljøcentrenes administration, drift m.v. i indberetningerne om ressourceforbruget til tilsynet, medens dette ikke er tilfældet for andre kommuner.

3.3.3. KPMG's konklusion.

KPMG konkluderer på baggrund af sin analyse, at de samlede tilsynsressourcer anvendt til gebyrbetalte aktiviteter har været overestimeret ved

2002-beregningerne og dermed i beregningerne bevirket, at timetaksten er blevet fastsat for lavt i forhold til den forudsatte gebyrindtægt - og videre har resulteret i et mindre provenu i 2005 end forventet.

4. Synspunkter og forslag fra Udvalgets parter

Baggrunden for den følgende sammenfatning af forslag og synspunkter fra Udvalgets parter er dels konkrete problemstillinger og synspunkter fremført i Udvalget eller på skrift, dels resultaterne af de gennemførte undersøgelser. Disse er der i hovedtræk redegjort for i de foranstående afsnit, samt for Udvalgets bemærkninger dertil. Sammenfatningen er af praktiske grunde opdelt i Udvalgets eller enkelte parters stillingtagen til gebyrordningens indhold og ordningens finansiering.

4.1. Synspunkter og forslag til gebyrordningens indhold

4.1.1. Gebyrordningen er administrativ besværlig og modvirker effektivitet.

Kommuneorganisationerne finder det ikke tilfredsstillende, at tilsynsmyndighederne i praksis har vanskeligt ved at sondre mellem det gebyrbelagte og det ikke-gebyrbelagte tilsyn, hvor især dialogen med virksomheden spiller ind. Dialogen gennemføres typisk med udgangspunkt i kontrollen med de enkelte miljøkrav og videreføres herunder i en drøftelse af miljøforbedrende eller forebyggende foranstaltninger på det aktuelle område. Denne naturlige og mest praktiske fremgangsmåde gør det vanskeligt efterfølgende at vurdere tidsforbruget til det egentligt kontrollerende, gebyrbelagte tilsyn.

Kommuneorganisationerne finder videre, at ordningen ikke understøtter tiltag, der kan effektivisere tilsynet og fremme miljøarbejdet, f.eks. drøftelser med brancher eller andre virksomhedsgrupper om egenkontrol, renere teknologi m.v.

4.1.2. Flere specifikationskrav til faktureringen – især vedr. godkendelsesarbejde.

Erhvervsorganisationerne finder ordningen uforudsigelig og uigennemsigtig, idet det kan være vanskeligt for virksomhederne at gennemskue, hvad der betales for. Vejledningen til brugerbetalingsbekendtgørelsen er ikke fyldestgørende. Især findes det vanskeligt at gennemskue, hvad der indgår i opgørelsen over udført godkendelsesarbejde.

Erhvervsorganisationerne ønsker, at der stilles større krav til udspecificering af faktureringer, end der er nævnt i bekendtgørelsens bilag 2, afsnit 3.

Kommuneorganisationerne finder ikke et sådant krav nødvendigt men mener, at det er et spørgsmål om myndighedernes tilvænning til systemet.

4.1.3. Kun gebyr for tilsyn ved berettiget naboklage.

Erhvervsorganisationerne finder det urimeligt, at der skal betales gebyr for tilsynsarbejde, som alene er affødt af klage til myndigheden, når klagen viser sig grundløs i og med, at tilsynet ikke afføder nogen myndighedsreak-

tion over for virksomheden, f.eks. i form af indskærpelse, politianmeldelse, påbud eller forbud.

Erhvervsorganisationerne og kommuneorganisationerne foreslår, at brugerbetalingen bekendtgøres ændres, således at der kan opkræves brugerbetaling for arbejdet i forbindelse med en naboklage, hvis denne som nævnt udmunder i en myndighedsreaktion over for virksomheden i form af indskærpelse, politianmeldelse, revision af godkendelse, påbud eller forbud²³.

En repræsentant fra kommuneorganisationerne påpeger, at der ligeledes bør kunne opkræves gebyr for berettiget klage, som alene klares gennem dialog omkring ændring af nogle forhold på virksomheden.

4.2. Forslag og synspunkter til gebyrordningens finansiering

Erhvervsorganisationerne og kommuneorganisationerne foreslår på baggrund af bl.a. de gennemførte undersøgelser at:

- 1) Forudsætningerne i den grundlæggende gebyrberegning fra 2002 revurderes - herunder skønnet over ressourceforbruget til det kontrollerende tilsyn samt korrektionerne vedr. frivillig dialog, kørsel og naboklager.
- 2) Effekterne på brugerbetalingsprovenuet af de kommende ændringer pr. 1. januar 2007 med relevans for godkendelse og tilsyn ligeledes analyseres, og at resultatet heraf indgår i takstberegningen (f.eks. effekten af større kommuner, overførte tilsynsopgaver fra amterne, generelt indført kvalitetssikringssystem og ny godkendelsesordning for landbruget).
- 3) Kommunerne i den læreproces, de står over for i forbindelse med den fortsatte implementering af ordningen, bør sætte fokus på at videreudvikle kompetencen til at skelne mellem det gebyrdækkede og det frivillige tilsynsarbejde. Udvalget mener i lyset heraf, at administrationen af brugerbetalingssystemet bør vurderes over en årrække.
- 4) Kommunernes gebyrdækningsprocent benchmarkes, idet der har vist sig stor spredning i kommunernes dækningsprocent for 2005.

4.3. KL's særlige synspunkter vedr. ordningens finansiering

Såvel KPMG's rapport, som KL og Miljøstyrelsens beregninger viser, at amter og kommuner får et mindre årligt provenu ved den nye brugerbetalingsordning, end de gjorde ved den tidligere ordning. Det er således klart, at finansieringen af den nye ordning ikke følger reglerne for det

² Dette omfatter ikke indskrænkning af gebyrkrav ved et samtidigt varslet almindeligt tilsyn, som myndigheden af f.eks. praktiske grunde kombinerer med tilsynet foranlediget af klagen.

³ Miljøstyrelsen har nærmere undersøgt om en ændring af bekendtgørelsen er nødvendig i givet fald. Dette er fundet at være tilfældet.

udvidede totalbalanceprincip. Kommunerne har således et ufinansieret ressourceforbrug i 2005 og 2006 på grund af brugerbetalingsordningen. KL har med udgangspunkt i dette overfor Miljøstyrelsen rejst et dut-krav.

KL fremfører videre, at kommunerne også fremover vil stå med et ufinansieret ressourceforbrug grundet en for lav timepris i brugerbetalingsordningen. KL ser derfor to løsninger. Enten korrigeres timeprisen, således at modtagerne af denne kommunale ydelse atter betaler samme pris for ydelsen, som før brugerbetalingsordningen blev indført. Eller også vil KL på kommunernes vegne gøre et fremadrettet dut krav gældende.

4.4. Udvalgets fortsatte arbejde

Udvalget foreslår, at den kvantitative undersøgelse - eventuelt let justeret - gentages i 2008, når både kategoriseringssystemet og brugerbetalingsordningen har fungeret i 3 år.

KL ønsker at afvente løsningen på provenuspørgsmålet, før Udvalget genoptager sit arbejde.

Erhvervsorganisationerne ønsker, at spørgsmålet om balancen mellem myndighedernes udførte arbejde og virksomhedernes gebyrer i den gamle ordning samt især resourceeffektivisering inddrages i revurderingen af forudsætningerne, således at timebetalingen ikke automatisk sættes op.

Bilag:

I. Kommissorium for udvalget