

PM 2003 RVIII (Dnr 3284/02)

Utkast till en ny och omarbetad upplaga av Naturvårdsverkets handbok om miljöskänkionsavgifter

Remiss från Naturvårdsverket

Remisstid 25 januari 2003

Borgarrådsberedningen föreslår kommunstyrelsen besluta följande

1. Som svar på remissen överlämnas denna promemoria.
2. Protokollet i detta ärende förklaras omedelbart justerat.

Föredragande borgarrådet Viviann Gunnarsson anför följande.

Bakgrund

Naturvårdsverket har för yttrande översänt "Utkast till en ny och omarbetad upplaga av Naturvårdsverkets handbok om miljöskänkionsavgifter" för svar senast 16 december 2002. Förlängd remisstid har begärts och erhållits till den 25 januari 2003. Handboken finns tillgänglig i akten.

Genom miljöbalken har införts ett system med miljöskänkionsavgifter. Miljöskänkionsavgifterna är tänkta att på ett bättre sätt än tidigare reglering svara mot behovet av effektiva skänkioner. Miljöskänkionsavgifterna ska tas ut av näringsidkare som överträtt vissa särskilt angivna bestämmelser i miljöbalken eller i författningar som har meddelats med stöd av balken. Uppgiften att besluta om miljöskänkionsavgift i enskilda fall har lagts på de tillsynsmyndigheter som ansvarar för den operativa tillsynen enligt miljöbalken.

Under våren 2001 gav Naturvårdsverket ut handbok med allmänna råd (2001:1) om handläggning av ärenden om miljöskänkionsavgift. Handboken belyser och redovisar de regler som är tillämpliga i olika situationer. Den ger också vägledning i ett antal av frågor som visat sig vara svårtolkade i den praktiska tillämpningen. Sedan handboken gavs ut har det växt fram en relativt omfattande rättspraxis, bl.a. med ett antal rättsfall från Miljööverdomstolen, den högsta instansen i dessa mål. Synsätt och det grundläggande innehållet i utkastet till den nya upplagan av handboken är dock oförändrat och kan konstateras ha fått ett klart stöd i rättspraxis. Liksom i den första upplagan ligger tonvikten i materialet på de juridisk-administrativa aspekterna på handläggningen. I handboken refereras flertalet av de domar som hittills har kommit från Miljööverdomstolen. För att belysa vissa frågeställningar hänvisar dock handboken även till ett antal avgöranden från miljödomstolarna.

Remisser

Ärendet har för synpunkter remitterats till miljö- och hälsoskyddsnämnden. Nämnden har vissa invändningar mot ändringsförslagen men tillstyrker förslaget och föreslår

Naturvårdsverket i sin tillsynsvägledning effektivt sprida kunskapsinnehållet till beslutsfattare genom utbildningar och seminarier med handboken som utgångspunkt.

Mina synpunkter

Miljöförvaltningen lyfter fram förtjänster och brister i förslaget till handbok om miljö sanktionsavgifter. Jag stödjer förvaltningens synpunkter och som svar på remissen hänvisas i huvudsak till miljö- och hälsoskyddsnämndens yttrande.

Förvaltningen konstaterar att handbokens ambitionsnivå ligger på en nivå som de flesta tillsynsmyndigheter tyvärr inte kommer att ha resurser till. Jag vill därför hänvisa till att budgeten för år 2003 är betydligt generösare än tidigare år bl.a. i syfte att kunna utföra ett bättre tillsynsarbete.

Jag finner det också angeläget att påpeka att miljöbalken är en lagstiftning som infördes från och med år 1999. Det har därför funnits anledning att följa upp såväl lagstiftningen som de statliga och kommunala myndigheternas genomförande och operativa arbete. Därför har den statliga miljöbalksutredningen tillsatts. Utredningens delbetänkande Miljöbalken under utveckling – ett principbetänkande (SOU 2002:50) har besvarats av Stockholms stad och i svaret konstaterades bl.a. att det har krävts en omfattande informationsverksamhet såväl för medarbetare i offentlig sektor som för näringslivet och allmänheten att ta till sig balkens intentioner. Denna informationsverksamhet måste fortsätta, inte minst efter de revideringar som görs i samband med översynen. Inom staden kan en sådan informationsverksamhet samordnas med införandet av det nya miljöprogrammet. Även det miljöcentrum som inrättas efter årsskiftet kan bidra till bättre kunskaper om miljöfrågor och dessas koppling till olika andra samhällsområden.

Ett led i kunskapsuppbyggnaden kring miljöbalken och tillsynen enligt balken är utvecklingen av handböcker. Naturvårdsverkets handbok är ett led i verkets ansvar för tillsynsvägledning och fyller därmed ett grundläggande syfte. Handboken bör även i fortsättningen vara ett dokument som utvecklas genom uppdatering av samlad erfarenhet, praxis och rättsfall.

Jag föreslår kommunstyrelsen besluta följande

1. Som svar på remissen överlämnas denna promemoria.
2. Protokollet i detta ärende förklaras omedelbart justerat.

Stockholm den 19 december 2002

VIVIANN GUNNARSSON

Borgarrådsberedningen tillstyrker föredragande borgarrådets förslag.

Särskilt uttalande gjordes av borgarråden *Kristina Axén Olin* och *Sten Nordin* (båda m) enligt följande.

Miljöbalken är en otymplig lagstiftning, svår att överblicka för myndigheter och, i ännu högre grad, berörda näringsidkare. Från Moderaternas sida har vi ända sedan miljöbalkens tillkomst varit kritiska mot miljö sanktionsavgifterna eftersom vi befarade att de skulle slå särskilt hårt mot små och medelstora företag med små resurser till ytterligare pappersrutiner.

De första årens tillämpningen av reglerna har tyvärr besannat dessa farhågor. De allra flesta miljö sanktionsavgifter har påförts småföretagare som lämnat in försenade miljörapporter eller inte alls. Detta har inbringat 13 miljoner kronor under 2001, fördelade på 1 558 fall. För många drabbade småföretagare har de påförda avgifterna inneburit en oproportionerligt stort ekonomiskt avbräck i förhållande till överträdelsen. Miljöbalkskommitténs förslag om sänkta minimiavgifter är därför ett steg i rätt riktning som vi stöder fullt ut. Enligt vår uppfattning vore det dessutom önskvärt om tillämpningen av miljöbalkens sanktionsregler präglades av lite mer flexibilitet istället för en överdriven nitiskhet, till exempel vid försenade miljörapporter.

Moderaterna anser vidare att det inte är en rimlig ordning att kommunerna skall driva in miljö sanktionsavgifter till statskassan. Både tillsynsarbete och informationsarbete tar stora resurser i anspråk och det borde vara kostnader som i första hand skulle av bäras av staten.

ÄRENDET

Naturvårdsverket har för yttrande översänt ”Utkast till en ny och omarbetad upplaga av Naturvårdsverkets handbok om miljöstraffavgifter” för svar senast 16 december 2002. Förlängd remisstid har begärts och erhållits till den 25 januari 2003.

REMISSER

Ärendet har för synpunkter remitterats till miljö- och hälsoskyddsnämnden.

Miljö- och hälsoskyddsnämnden beslutade den 10 december 2002 att tillstyrka förslaget, föreslå verket att i sin tillsynsvägledning effektivt sprida kunskapsinnehållet till beslutsfattare genom utbildningar och seminarier med handboken som utgångspunkt samt att justera beslutet omedelbart.

Reservation anfördes av ledamoten *Peter Lundén Welden* (m) som yrkade att miljö- och hälsoskyddsnämnden skulle besluta att överlämna ärendet utan eget ställningstagande.

Miljöförvaltningens tjänsteutlåtande av den 11 november 2002 är av följande lydelse.

Handboken är med sina cirka 130 sidor relativt omfattande men föredömligt klargörande. I något fall finns dock vissa motsägelser. Bl.a. anger verket under avsnitt 1.5.2. Skyldigheten att påföra miljöstraffavgift, att det saknas utrymme för att göra några politiska bedömningar när miljöstraffavgifter ska beslutas utan det rör sig om ren rättstillämpning. Men i avsnitt 2.8.2 Delegation, anför verket att beslut om miljöstraffavgifter bör vara tydligt delegerade eftersom dessa inte kan anses utgöra verkställighet. Förvaltningen anser att detta principiellt inte överensstämmer med uppfattningen att det rör sig om ren rättstillämpning.

Miljödomstolens i Växjö dom den 23 augusti 2002 som har gett uttryck för ett krav om tydlig delegation och som citeras i handboken, synes därför ge uttryck för en ståndpunkt som kan uppfattas som kontroversiell.

I handboken citeras inte sällan uttalanden från olika utredningar och kommittéer till stöd för vissa bedömningar och förfaranden. Således hänvisas även till den nu arbetande Miljöbalkskommittén och dess förslag som ännu inte lett till lagstiftning såsom t.ex. den mycket kontroversiella åtalsprövningsregeln. Förvaltningen menar att för sådana färskas uppgifter finns visserligen ett intresse men att det ändå påverkar dokumentet på ett negativt sätt genom att det därigenom snabbt kommer att åldras.

I förslaget finns ett slags ”snabbtabläer” där sanktionsavgiften jämförs med straff och föreläggande som förvaltningen uppskattar för det pedagogiska greppet. Oklarheterna som förenklingen innebär kompenseras väl av de utmärkta kommentarerna och hänvisningarna i anslutning till tabläerna.

Förvaltningen anser vidare att handbokens genomgång av olika företagsformer och hur ansvaret fördelar sig mellan person och verksamhet, visserligen är riktigt men genom sina oklara formuleringar och bristande pedagogik är förvirrande. Avsnittet 2.5 bör därför skrivas om.

Merparten av citerade rättsfall från domstolarna rör begreppen uppenbart oskäligt och näringsidkare. Verkets analys av det förra är vag medan den senare har stora förtjänster. Både verksamhetsutövare- och näringsidkarbegreppen är oklara och svåra att precisera i miljörätten. Vägledningen är koncentrerad och ger ändå effektivt det som går att utläsa av praxis.

Förvaltningen hade föredragit om handboken hade mindre av styrande exempel att utforma kommunala beslut och hade en samlad förteckning av domstolsavgöranden sorterad på ämnen i slutet av boken.

En av handbokens många förtjänster är genomgången av hur europakonventionen påverkar rättstillämpningen och handläggningen av miljöstraffavgifter. Den är mycket värdefull i det

operativa tillsynsarbetet eftersom lokala tillsynsorgan mer sällan har träning och anledning att fördjupa sig i direkt verkande internationella konventioner.

Allmänt kan dock sägas att den ambitionsnivå handboken vill förmedla, innebär en kvalitetshöjd som de flesta tillsynsmyndigheterna knappast kommer att ha resurser till. Under år 2001 påförde miljö- och hälsoskyddsnämnder 90 procent av miljö sanktionerna huvudsakligen för bristande rapportering. Förvaltningen saknar Naturvårdsverkets tillsynsvägledning i prioriteringsfrågor när resurserna för angelägen tillsyn tenderar att förbrukas av skyldigheten att bedriva rapporteringskontroll genom miljö sanktionsavgifter och åtalsanmälningar.