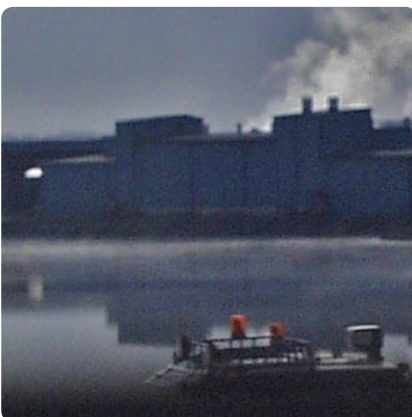


Handläggning av ärenden om miljösanktionsavgift

HANDBOK 2001:1 • UTGÅVA 7 • JUNI 2013



Handläggning av ärenden om miljösanktionsavgift

NATURVÅRDSVERKET

NATURVÅRDSVERKET

Handbok 2001:1, utgåva 7 • Handläggning av ärenden om miljöstraffavgift

Beställningar

Ordertel: 08-505 933 40

Orderfax: 08-505 933 99

E-post: natur@cm.se

Postadress: CM Gruppen AB, Box 110 93, 161 11 Bromma

Internet: www.naturvardsverket.se/publikationer

Naturvårdsverket

Tel 010-698 10 00, Fax 010-698 10 99

E-post: registrator@naturvardsverket.se

Postadress: Naturvårdsverket, 106 48 Stockholm

Internet: www.naturvardsverket.se

ISBN 978-91-620-0177-3

ISSN 1650-2361

Handbok 2001:1, utgåva 7

© Naturvårdsverket 2013

Tryck: Arkitektkopia AB, Bromma 2013

Förord

Den 1 januari 1999 trädde miljöbalken i kraft och därmed också de nya bestämmelserna om miljöstraffavgift. Sådan avgift ska tas ut av näringsidkare¹ som har överträtt vissa, särskilt angivna, bestämmelser i miljöbalken eller i författningar som har meddelats med stöd av balken. Uppgiften att besluta om miljöstraffavgift i enskilda fall har lagts på de tillsynsmyndigheter som ansvarar för den operativa tillsynen enligt miljöbalken.

I denna handbok redovisas utdrag ur Naturvårdsverkets allmänna råd till 30 kap. miljöbalken och till förordningen (1998:950) om miljöstraffavgifter (FMSA). De allmänna råden innebär konkreta rekommendationer för tillämpningen av bestämmelserna om miljöstraffavgift, medan handboken är avsedd att ge en bredare bakgrund samt att på ett samlat sätt belysa och redovisa de regler som är tillämpliga i olika situationer.

Handboken är skriven för Naturvårdsverkets ansvarsområde för tillsynsvägledning och har behandlats i Tillsyns- och föreskriftsrådet enligt miljöbalken. I rådet ingår företrädare för myndigheter som har centralt ansvar för tillsynsvägledning enligt förordningen (1998:900) om tillsyn enligt miljöbalken samt Generalläkaren. I rådet finns dessutom företrädare för kommunerna och länsstyrelserna. Principer och grundläggande synsätt, liksom den tolkning av rättsregler som de allmänna råden och handboken ger ut tryck för, är tillämpliga även inom övriga centrala myndigheters vägledningsområden.

Vissa av de frågor som tas upp i denna handbok utvecklas närmare i Naturvårdsverkets Handbok och allmänna råd (2001:4) om operativ tillsyn.

Handboken har utarbetats av Anders Bengtsson, Länsstyrelsen i Skåne län.

Stockholm i december 2000

¹ Efter den ändring av 30 kap. 1 § MB som trädde i kraft den 1 januari 2007 kan miljöstraffavgift numera även tas ut av andra än näringsidkare.

Sjunde utgåvan

Genom den sjunde utgåvan har handboken uppdaterats framför allt i anledning av den nya förordningen (2012:259) om miljöstraffavgifter som trädde i kraft den 1 juli 2012. Den förordningen ersatte en tidigare förordning om miljöstraffavgifter (SFS 1998:950). Enligt övergångsbestämmelserna gäller äldre bestämmelser för överträdelser som inträffat före den 1 juli 2012. För sådana överträdelser är sjätte upplagan av handboken fortfarande aktuell. Vidare är denna utgåva av handboken uppdaterad med anledning av mark- och miljödomstolsreformen; nya namn på domstolarna och ny processlagstiftning.

Stockholm i maj 2013

NATURVÅRDSVERKET

Lena Callermo

Avdelningschef

Innehåll

FÖRORD	3
INNEHÅLL	5
FÖRKORTNINGAR, M.M.	9
1 MILJÖSTRAFFAVGIFTER OCH DET RÄTTSLIGA SAMMANHANGET ...	11
1.1 Motiven till bestämmelserna och bakgrunden	11
1.2 Sammanfattning av bestämmelserna	11
1.2.1 Tillämpningen av reglerna	13
1.3 Att åstadkomma rättelse - sambandet mellan olika skyldigheter och tillsynsinstrument	13
1.3.1 Vikten av att arbeta förebyggande - information	14
1.3.2 Skyldigheten att besluta om miljöstraffavgift	15
1.3.3 Anmälan till polis- eller åklagarmyndigheten	15
1.4 Miljöstraffavgifter och Europakonventionen	16
1.4.1 Miljöstraffavgifter och oskuldspresumtionen	17
1.4.2 Rätten att tåga	17
1.4.3 Proportionalitetsprincipen	17
2 HUR GÅR HANDLÄGGNINGEN TILL?	19
2.1 De olika stegen i handläggningen	19
2.2 KommunikERING med den avgiftsskyldige	19
2.2.1 En erinran om rätten att lämna muntliga uppgifter	21
2.3 Beslutet	21
2.3.1 Beslutsfattaren	21
2.3.2 Samordning av parallellt tillsynsansvar	22
2.3.3 Delegation	22
2.3.4 Särskilt om delegation inom kommunal myndighet	22
2.3.5 Vad ett beslut bör innehålla	23
2.4 Hur ska beslutet expedieras?	24
2.4.1 Sammanställning över expeditioner i samband med beslut om miljöstraffavgift:	25
2.5 Delgivning	25
2.5.1 Förslag till rutiner i samband med delgivning	25
2.5.2 Hur går "förenklad delgivning" till?	26
2.6 Självrättelse	27

2.7	Omprovning	27
2.7.1	Förutsättningarna för omprovning	27
2.7.2	Rutiner i samband med omprovning	28
2.8	Överklagande	28
2.8.1	Vem prövar överklagandet?	28
2.8.2	Vem kan överklaga?	29
2.8.3	Rättidsprövning och översändande av handlingar	29
2.8.4	Processen i mark- och miljödomstolen	31
2.8.5	Tillsynsmyndigheten måste vara aktiv i mark- och miljödomstolen	31
2.9	Frågor om betalning av avgift - förfallodagen	32
2.9.1	Uppdelning av avgiftsbeloppet pga. den avgiftsskyldiges ekonomiska problem	32
2.10	Verkställighet	33
2.11	Återbetalning av avgift – skyldighet att underrätta Kammarkollegiet	34
3	HUR GÅR UTREDNINGEN TILL?	35
3.1	Några allmänna utgångspunkter för utredningen	35
3.2	Omständigheter som aktualiserar bestämmelserna om miljöstraffavgift	35
3.2.1	Om utredningen i ett ärende om miljöstraffavgift	36
3.2.2	Sammanställning av frågor som tillsynsmyndigheten bör ha som utgångspunkt för utredningen i ett ärende om miljöstraffavgifter:	36
3.2.3	Gränsen för tillsynsmyndighetens utredningsansvar	37
3.2.4	Föreläggande och förbud – sambandet med beslut om miljöstraffavgift	38
3.3	Beviskrav och bevisbördan	39
3.4	Dokumentation i utredningen - bevissäkring	41
3.4.1	Att få in uppgifter - skyldighet att lämna uppgifter	43
3.4.2	Tillsynsmyndigheten kräver in uppgifter	43
3.5	Hur bör resultatet av utredningen dokumenteras?	44
4	VILKA ÄR ÖVERTRÄDELSERNA?.....	45
4.1	Utgångspunkter för utredningen om det har skett överträdelse och om lagtolkning	45
4.1.1	Något om legalitetsprincipen och miljöstraffavgifter	45
4.1.2	Hur tolkar man bestämmelserna i FMSA och i de författningar FMSA hänvisar till?	46
4.1.3	Hur hittar man aktuell lagstiftning?	47
4.2	Pågående överträdelser - en eller flera överträdelser?	48

4.3	Beslut om ny avgift vid pågående/upprepade överträdelser - "skälig tid för rättelse"	48
4.4	Övergångsbestämmelser - förbud mot retroaktiv lagstiftning	49
4.4.1	Nya överträdelser förs in i FMSA	50
4.4.2	En överträdelse plockas bort från FMSA	51
4.4.3	Några särskilda frågor i samband med ändringar i FMSA och i föreskrift som FMSA hänvisar till	51
4.4.4	Särskilt om ändringarna den 1 juli 2012	53
4.5	Frågor om preskription	54
4.6	Några särskilda tolkningsfrågor	54
4.6.1	Tidsfrister	54
4.6.2	Några frågor om kvalitet på redovisning, utredning etc.	57
4.6.3	Frågor om kvantitet	57
4.6.4	Vad är en installation, anläggning, en eller flera verksamheter m.m.?	58
4.7	Kommentarer till vissa av överträdelserna	60
4.7.1	Försenad miljörapport - 12 kap. 5 § FMSA	60
4.7.2	Inrätta enskild avloppsanläggning - 3 kap. 1 § FMSA	61
4.7.3	Överträdelser mot dokumentationskrav i egenkontrollförfordningen	62
4.7.4	Spridning av kemiska bekämpningsmedel – 8 kap. 6 § FMSA	63
4.8	Överträdelser mot bestämmelser om fluorerade växthusgaser och ozonnedbrytande ämnen – <i>f-gasförordningen</i>	64
4.8.1	Nya bestämmelser 2008	64
4.8.2	Några begrepp	64
4.8.3	Något om hittillsvarande praxis	65
4.9	Överträdelser mot EU:s förordning 1013/2006 om transport av avfall	68
5	VILKA ÄR BELOPPEN?	70
5.1	Fasta och rörliga belopp	70
5.2	Avgift vid flera överträdelser	70
5.3	Avgift vid upprepade överträdelser	71
5.4	Om beloppet ändras i FMSA	72
6	VEM ÄR DEN AVGIFTSSKYLDIGE?	74
6.1	Vem är ansvarig?	74
6.2	Ansvar vid uppdragsförhållanden eller arrendeförhållanden	75
6.3	Särskild reglering i föreskrift av ansvarsfrågor	76
6.4	Särskilt om överträdelser vid myndighetsutövning	76
6.5	Särskilt om kommunal verksamhet	78

6.6	Särskilt om fysiska personer	78
6.6.1	”Firmanamn” – enkelt bolag	78
6.6.2	Flera verksamhetsutövare	78
6.7	Sammanfattande sammanställning beträffande olika typer av adressater	79
6.8	Ändringar av den avgiftsskyldiges identitet - överlåtelse av rörelse	80
6.9	Konkurs	81
7	NÄR ÄR DET OSKÄLIGT ATT TA UT MILJÖSTRAFFAVGIFT?.....	82
7.1	Skälighet - ”oskäligt”	82
7.2	Vad är oskäligt?	82
7.3	Vad är inte oskäligt?	84
7.4	Tidigare praxis om befrielse från avgift	84
	BILAGOR.....	87
	Bilaga 1 Allmänna referenser om miljöstraffavgifter	87
	Författningar	87
	Förarbeten	87
	Allmänna råd m.m.	87
	Litteratur	87
	Bilaga 2 Exempel på information om miljöstraffavgifter (utskick från tillsynsmyndighet till verksamhetsutövare)	88
	Bilaga 3 Skiss över sambandet mellan olika tillsynsinstrument och tillsynsmyndighetens skyldigheter	89
	Bilaga 4 Exempel på underrättelse till näringsidkaren inför beslut om miljöstraffavgift	92
	Bilaga 5 Exempel på beslut om miljöstraffavgift	94
	Bilaga 6 Information från Kammarkollegiet	96
	Bilaga 7 Försättsblad till beslut om miljöstraffavgift	97
	Bilaga 8 Sammanställning av domar från Miljööverdomstolen	98
	Bilaga 9 Överträdelser enligt F-gasförordningen m.m.	114
	Bilaga 10 Överträdelser enligt EU-förordningen 1013/2006 om transport av avfall	123
	Bilaga 11	127
	Översättningsnyckel – från FMSA till ÄFMSA	127
	Översättningsnyckel – från ÄFMSA till FMSA	128

Förkortningar, m.m.

<i>Ds</i>	<i>Utredning i departementsserien</i>
<i>Egenkontrollförordningen</i>	<i>Förordningen (1998:901) om verksamhetsutövares egenkontroll</i>
<i>Europakonventionen</i>	<i>Europeiska konventionen av den 4 november 1950 angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna</i>
<i>EU:s förordning om f-gaser</i>	<i>Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 842/2006 av den 17 maj 2006 om vissa fluorerade växthusgaser</i>
<i>F-gasförordningen</i>	<i>Förordningen (2007:846) om fluorerade växthusgaser och ozonnedbrytande ämnen</i>
<i>FL</i>	<i>Förvaltningslagen (1986:223)</i>
<i>FMH</i>	<i>Förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd</i>
<i>FMSA</i>	<i>Förordningen (2012:259) om miljöstraffavgifter</i>
<i>HD</i>	<i>Högsta domstolen</i>
<i>JO</i>	<i>Justitieombudsmannen</i>
<i>LOM</i>	<i>Lag (2010:921) om mark- och miljödomstolar</i>
<i>MB</i>	<i>Miljöbalken (1998:808)</i>
<i>MB-prop</i>	<i>Regeringens proposition 1997/98:45 Miljöbalk</i>
<i>ML</i>	<i>Miljöskyddslagen (1969:387)</i>
<i>MÖD</i>	<i>Mark- och miljööverdomstolen (tidigare Miljööverdomstolen)</i>
<i>MÖD 200x:yy</i>	<i>Beteckning på avgöranden från Mark- och miljööverdom-</i>

NJA	<i>stolen enligt Sveriges Domstolar, vägledande avgöranden (www.rattsinfosok.dom.se) Nytt juridiskt arkiv, avd 1²</i>
RR	<i>Rättsfallsreferat från Regeringsrätten (numera Högsta förvaltningsdomstolen)³</i>
RA	<i>Regeringsrättens (numera Högsta förvaltningsdomstolen) årsbok⁴</i>
SFS	<i>Svensk författningssamling</i>
NFS/SNFS	<i>Naturvårdsverkets författningssamling</i>
SOU	<i>Statens offentliga utredningar</i>
Miljötillsynsförordningen	<i>Miljötillsynsförordning (2011:13)</i>
Tillsynsmyndighet	<i>De myndigheter som enligt miljötillsynsförordningen ansvarar för operativ tillsyn</i>
ÄFMSA	<i>Förordningen (1998:950) om miljöstraffavgifter</i>
ÅL	<i>Lag (1996:242) om domstolsärenden</i>

² Högsta domstolens domar

³ Rättsfallsreferat från Regeringsrätten publiceras fortlöpande i denna utgåva och samlas årligen i RA. Den nya serien heter HFD

⁴ Den nya serien heter HFD

1 Miljöstraffavgifter och det rättsliga sammanhanget

1.1 Motiven till bestämmelserna och bakgrunden

I miljöbalkspropositionen⁵ konstateras att ett väl fungerande sanktionssystem är ett väsentligt led i en reglering som ska utgöra ett effektivt värn för vår miljö. För att råda bot på bristerna i tidigare sanktionssystem har straffbestämmelserna samordnats och skärpts genom införandet av miljöbalken. Dessutom har ett system med miljöstraffavgifter införts.

I propositionen uttalar regeringen att miljöstraffen är ett område som lämpar sig väl för ett system med straffavgifter. Det är ett klart avgränsat område och samhället har ett starkt skyddsbehov gentemot överträdelser. Syftet med bestämmelserna är inte att eliminera uppkommen ekonomisk fördel utan enbart styrande och ska på så sätt verka för att upprätthålla en hög standard i miljöpåverkande näringsverksamhet.

Enkelhet, tydlighet, schablonisering och snabb handläggning ska utmärka systemet. Det finns i princip inget utrymme för subjektiva bedömningar och andra avvägningar. Tillsynsmyndigheten ska dessutom själv kunna besluta om miljöstraffavgiften, utan att behöva göra framställning hos annan myndighet.

De grundläggande bestämmelserna om miljöstraffavgifter finns i 30 kap. miljöbalken. Dessa bestämmelser kompletteras av förordningen (2012:259) om miljöstraffavgifter, FMSA. Motsvarande bestämmelser fanns tidigare i förordningen (SFS 1998:950) om miljöstraffavgifter, ÄFMSA. Bestämmelser om rutiner för betalning av miljöstraffavgifter och för bevakning av betalningen finns i 1 kap. 6 § FMSA⁶ och Naturvårdsverkets föreskrifter (NFS 2012:10) om betalning av miljöstraffavgifter.

I särskilda kapitel i FMSA har regeringen föreskrivit om miljöstraffavgift för olika typer av överträdelser. I ÄFMSA framgår överträdelserna av en bilaga till förordningen.

En ambition med FMSA är att undvika s.k. dubbelbestraffning, dvs. att någon både påförs miljöstraffavgift och straffas enligt miljöbalkens ordinarie straffbestämmelser i 29 kap. Systemen har särats så att straffbestämmelserna i första hand tar hand om grovre överträdelser, medan överträdelser av lindrigare art träffas av miljöstraffavgift.

1.2 Sammanfattning av bestämmelserna

Miljöstraffavgift är en administrativ straffavgift som enligt 30 kap 1 § MB, i de fall regeringen föreskrivit, ska betalas av den som har

- påbörjat en verksamhet som är tillstånds- eller anmälningspliktig utan att först ha fått tillstånd eller gjort anmälan,

⁵ Prop. 1997/98:45, del 1 sid. 533 f

⁶ Se SFS 2002:708

- åsidosatt villkor eller andra bestämmelser i ett tillstånd som har meddelats med stöd av miljöbalken, eller,
- åsidosatt andra bestämmelser enligt miljöbalken eller bestämmelser i EU:s förordningar inom balkens tillämpningsområde.

Miljöstraffavgifterna kompletterar straffbestämmelserna i 29 kap. Principen är att miljöstraffavgift ska träffa sådana överträdelser som inte omfattas av 29 kap. Skulle i något fall en överträdelse omfattas av båda dessa system och någon har straffats enligt 29 kap., är det en grund för att inte ta ut miljöstraffavgift.

Avgiften bygger på ett s.k. strikt eller objektivt ansvar, dvs. avgiftsskyldigheten beror inte av om överträdelserna har skett med uppsåt eller av oaktsamhet⁷. Det är fråga om överträdelser som avses vara lätt konstaterbara, och avgift ska tas ut när de objektiva förutsättningarna är klara. Hänsyn ska inte tas till hur allvarlig överträdelserna har varit i det enskilda fallet. Det räcker i princip med att objektivt konstatera att en överträdelse har inträffat och att det i det enskilda fallet inte är oskäligt att ta ut avgift. Någon utredning om vilken person i en organisation (dvs. om den avgiftsskyldige är en juridisk person) som har gjort sig skyldig till överträdelserna behöver inte göras.

Vilka överträdelser som rent konkret träffas av miljöstraffavgift framgår inte direkt av miljöbalken, utan av FMSA. I den förordningen har regeringen bestämt för vilka överträdelser som miljöstraffavgift ska betalas och med vilka belopp. Avgiften uppgår f.n. till lägst 1 000 kronor och högst 1 000 000 kronor.

FMSA är strukturerad enligt följande:

- 1 kap. Allmänna bestämmelser
- 2 kap. Artskydd
- 3 kap. Miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd
- 4 kap. Verksamhet som orsakar miljöskador
- 5 kap. Vilthägn och miljöhänsyn i jordbruket
- 6 kap. Genteknik
- 7 kap. Kemiska produkter och biotekniska organismer
- 8 kap. Växtskyddsmedel och bekämpningsmedel
- 9 kap. Fluorerade växthusgaser och ozonnedbrytande ämnen
- 10 kap. Bensingaser och brandfarliga vätskor
- 11 kap. Avfall och producentansvar
- 12 kap. Tillsyn, rapportering och egenkontroll

Varje tillsynsmyndighet, som har operativt tillsynsansvar enligt miljötillsynsförordningen, ska inom sitt ansvarsområde och som ett led i tillsynen pröva frågor om miljöstraffavgift.

⁷ Se 30 kap. 2 § första stycket MB

Miljöstraffavgiften ska betalas inom trettio dagar efter det att beslutet har delgetts den avgiftsskyldige, eller inom den längre tid som anges i beslutet. Avgiften ska betalas även om beslutet överklagas.

Efter delgivning av beslutet och efter sista betalningsdagen, får det verkställas såsom en dom som har vunnit laga kraft.

Beslutet kan överklagas till mark- och miljödomstol, som kan förordna att beslutet inte får verkställas (inhibition) i avvaktan på slutlig prövning. Mark- och miljödomstolens domar och beslut kan överklagas till Mark- och miljööverdomstolen som slutinstans⁸.

Avgiften, som administreras av Kammarkollegiet, tillfaller staten och får alltså inte behållas av tillsynsmyndigheten. Om tillsynsmyndighetens beslut upphävs efter överklagande, återbetalas miljöstraffavgiften med ränta till den som har påförts avgiften.

1.2.1 Tillämpningen av reglerna

Sedan miljöbalken trädde i kraft den 1 januari 1999 har tillämpningen av reglerna om miljöstraffavgifter etablerats som en relativt stor ärendegrupp såväl hos myndigheter som hos mark- och miljödomstolarna. En stor del av de tillsynsmyndigheter som ansvarar för den operativa tillsynen enligt miljöbalken har någon gång påfört miljöstraffavgift.

Problem med tillämpningen av reglerna om miljöstraffavgift har efterhand lett till justeringar i lagstiftningen, bl.a. beträffande adressatkretsen, sänkning av minimibeloppet för avgifterna samt att problemet med risk för dubbelbestraffning har förebyggts. Genom FMSA har reglerna förtydligats genom att lyftas in direkt i förordningen i stället för att som tidigare ligga i en bilaga.

1.3 Att åstadkomma rättelse - sambandet mellan olika skyldigheter och tillsynsinstrument

Enligt 26 kap. 1 § MB är tillsynsmyndigheterna skyldiga att kontrollera efterlevnaden av balken och av föreskrifter, domar och andra beslut som har meddelats med stöd av balken samt vidta de åtgärder som behövs för att åstadkomma rättelse.

Detta kan ske genom föreläggande eller förbud med anledning av en överträdelse. Direkt uttalad är tillsynsmyndigheternas skyldighet att anmäla misstänkta brott till polis- eller åklagarmyndigheten⁹. Vidare framgår av 30 kap. 2 och 3 §§ MB att tillsynsmyndigheterna är skyldiga att besluta om miljöstraffavgift, om förutsättningarna för det är uppfyllda.

⁸ Prövningstillstånd krävs för att Mark- och miljööverdomstolen ska pröva överklagandet. I bilaga 8 finns en sammanställning över Mark- och miljööverdomstolens domar i mål om miljöstraffavgifter.

⁹ Se 26 kap. 2 § MB

En tillsynsmyndighet kan sålunda arbeta med olika instrument för att komma tillrätta med en överträdelse. För det som har skett ska myndigheten, beroende på omständigheterna, anmäla till åtal eller besluta om miljöstraffavgift. OBS dock att om överträdelserna har föranlett straff enligt 29 kap. MB, så är det ett skäl för att inte ta ut miljöstraffavgift.

För att förebygga framtida brister kan myndigheten förelägga om åtgärder eller besluta om förbud. Även vetskaper, om att tillsynsmyndigheten i vissa fall kan besluta om ny och fördubblad miljöstraffavgift, bör ha en avhållande effekt¹⁰. Vid vissa överträdelser har tillsynsmyndigheten möjlighet att ansöka om handräckning och kan också besluta om rättelse på den felandes bekostnad. Dessa frågor behandlas utförligare i Naturvårdsverkets handbok (2001:4) om operativ tillsyn.

Miljöstraffavgiften är ett komplement till övriga verktyg som tillsynsmyndigheterna har till sitt förfogande och kan i stor utsträckning användas parallellt med dessa. Dvs. de olika skyldigheterna tar inte ut varandra, annat än i de särskilda fall där det är föreskrivet¹¹.

I avsnitt 3.2.4 behandlas problem vid kollision mellan vite och miljöstraffavgift för samma överträdelse. I bilaga 3 finns en sammanställning över sambandet mellan olika tillsynsinstrument och tillsynsmyndighetens skyldigheter.

1.3.1 Vikten av att arbeta förebyggande - information

Tillsynsmyndigheterna ska självklart ingripa mot inträffade eller pågående överträdelser. Men i tillsynsrollen ligger även ett krav på att arbeta förebyggande. Sådant arbete kan bestå i rådgivning samt information om kommande kampanjer riktade mot en viss bransch, vilka spelregler som gäller för verksamheten och om viktiga lagändringar. Information kan ges på olika sätt, delvis beroende av vem som är mottagare; genom annonser i tidning, myndighetens hemsida, informationsblad eller muntligen, t.ex. vid branschträffar.

Det kan finnas anledning att inte bara informera det kända kollektivet enligt tillsynsregistret om vilka regler som gäller, utan även t.ex. arbetsförmedlingar eller andra aktörer som har hand om t.ex. bidrag för att starta egen verksamhet, eller inom en kommun den förvaltning som hanterar ärenden om bygglov. Informationen bör avse dels de grundläggande kravregler som gäller, dels hur dessa bestämmelser är kopplade till miljöbalkens sanktionssystem.

Samtidigt är det viktigt att erinra om att det grundläggande ansvaret för att känna till vilka regler som gäller för verksamheten ligger på den enskilde. Myndigheten bör således

¹⁰ Se 1 kap. 3 och 4 §§ FMSA

¹¹ Se 30 kap. 2 § andra stycket 4 MB och 1 kap. 5 § FMSA, jfr avsnitt 1.3.3 och 3.2.3. Exempel från praxis där förhållandet vite och miljöstraffavgift har diskuterats är MÖDs dom den 15 oktober 2009, M 390-09.

inte ta på sig ansvaret för att den enskilde inte har känt till gällande författningsbestämmelser.

En allmän utgångspunkt är att tillsynsmyndighetens bedömning av om miljöstraffavgift ska tas ut, inte bör påverkas av om myndigheten i förväg har eller inte har uppmärksammat den avgiftsskyldige på gällande eller kommande bestämmelser som rör miljöstraffavgifter.

I bilaga 2 finns ett exempel på informationsblad om miljöstraffavgifter.

1.3.2 Skyldigheten att besluta om miljöstraffavgift

Systemet med miljöstraffavgifter ställer stora krav på att tillsynsmyndigheter och tjänstemän korrekt tillämpar reglerna utan att påverkas av hänsyn, t.ex. till utvecklingen av näringslivet i regionen eller behov av att stödja den lokala arbetsmarknaden.

*”I myndighetsutövningen ligger att vara självständig och oberoende. Några ovidkommande hänsyn skall naturligtvis inte tas vid beslutsfattandet.”*¹²

Det saknas således utrymme för att göra några politiska bedömningar när miljöstraffavgifter ska beslutas, dvs. det rör sig om ren rättstillämpning. Att låta bli att ta ut miljöstraffavgift, när förutsättningarna för uppfyllda, är straffbart som tjänstefel enligt 20 kap. 1 § brottsbalken.¹³

Vid tillämpningen av miljöbalkens sanktionssystem är det viktigt att beakta, att vägningen mellan miljöintresset och andra samhällsintressen redan har gjorts i lagstiftningen. Inte bara miljölagstiftningens funktion utan också rättvise- och konkurrensskäl fordrar att lika fall behandlas lika oavsett var i landet en överträdelse sker.

Det bör noteras att tillsynsmyndigheterna är skyldiga att tillämpa de regler som gäller vid beslutstillfället och myndigheterna kan sålunda inte föregripa eller avvakta eventuella framtida ändringar i lagstiftningen.

1.3.3 Anmälan till polis- eller åklagarmyndigheten

I 26 kap. 2 § MB finns en allmän regel om att tillsynsmyndigheten ska anmäla till polis- eller åklagarmyndigheten, om det finns misstanke om brott mot bestämmelser i miljöbalken eller föreskrifter som har meddelats med stöd av balken. Tillsynsmyndigheterna ska i detta sammanhang inte ta hänsyn till varför överträdelsen skedde (uppsåt, oaktsamhet eller genom olyckshändelse) eller om överträdelsen är att se som s.k. ringa fall. Det är inte tillsynsmyndighetens sak att bedöma om det finns förutsättningar för att döma ut straff eller att ta ställning till hur angeläget detta är.

¹² Se prop. 2005/06:182 s. 47. Se även t.ex. Miljöbalkskommittén principbetänkande SOU 2002:50 s. 237.

¹³ Se t.ex. Svea hovrätts dom den 7 april 2003, B 3204-02, i det s.k. Enköpingsmålet; angående åtal för tjänstefel mot ledamöter i miljönämnd som underlåtit att anmäla överträdelser till åtal och att påföra miljöstraffavgift. I domen understryks denna skyldighet: ”Nämnden har inom ramen för dess tillsynsverksamhet haft att tillvarata det allmänna intresset och inte att representera kommunen.”

Det bör dock noteras att det finns begränsningar för åklagaren att driva åtal för överträdelser som träffas av miljöstraffavgifter. Detta har delvis att göra med de ändringar som har gjorts i 29 kap. MB respektive FMSA, med syfte att undanröja problemen med ev. dubbelbestraffning¹⁴. Skulle någon ha påförts miljöstraffavgift och, om åtal ändå väcks, kan domstolen beakta en sådan omständighet och t.ex. döma till lindrigare påföljd än den annars skulle ha gjort¹⁵. På motsvarande sätt finns beträffande miljöstraffavgifterna en grund för eftergift, om den avgiftsskyldige har straffats för överträdelsen enligt 29 kap¹⁶.

I avsnitt 2.2 understryks vikten av att tillsynsmyndigheten har bra rutiner för att samordna kommunikering i ett ärende om miljöstraffavgift och en åtalsanmälan, så att inte kommunikeringen i avgiftsärendet spolierar en kommande förundersökning.

I avsnitt 3.2.3 resoneras var gränserna går mellan tillsynsmyndighetens och polis/åklagarens ansvar för utredning av överträdelser.

1.4 Miljöstraffavgifter och Europakonventionen

En fråga som allt oftare aktualiseras är svenska rättsreglers förenlighet med Europakonventionen. Inte minst sedan den konventionen införlivats i svensk lagstiftning,¹⁷ har dessa frågor hamnat i fokus. Europakonventionen har en stark ställning i den svenska normhierarkin och i rättsfallet RÅ 1997 ref 6 uttalade Regeringsrätten att vid motstridighet mellan svensk lag och Europakonventionen, bör konventionsbestämmelserna läggas till grund för avgörandet av den aktuella sakfrågan.

I artikel 6 i Europakonventionen garanteras enskilda visst skydd och vissa rättigheter, bl.a. i brottmål. Miljöbalkspropositionen utgår från att miljöstraffavgifterna faller under tillämpningsområdet för artikel 6, men har endast knapphändigt behandlat denna koppling.¹⁸ Däremot har det förts en relativt omfattande diskussion om skattetillägg enligt 5 kap. taxeringslagen (1990:324), framför allt om s.k. dubbelbestraffning.¹⁹

Europadomstolen, som är den domstol som tolkar Europakonventionen med bindande verkan för anslutna stater, har i två domar den 23 juli 2002 (Västberga Taxi AB och Vulic respektive Janosevic mot Sverige) konstaterat att systemet som sådant med skattetillägg är förenligt med Europakonventionen.

¹⁴ Se 29 kap. 4 § sista stycket och 11 § sista stycket MB.

¹⁵ Se NJA 2004 s. 840.

¹⁶ Se 30 kap. 2 § andra stycket 4 MB.

¹⁷ Se SFS 1994:1219

¹⁸ Se MB prop del 1 s. 543

¹⁹ För en allmän kommentar till Europakonventionen, se t.ex. Hans Danelius, *Mänskliga rättigheter i europeisk praxis*, Stockholm 1998, och Roger Petersson, *Europakonventionen En praktisk introduktion*, Göteborg 2001.

Det har i och för sig ännu inte fastställts i praxis från Europadomstolen att miljöstraffavgifterna i likhet med skattetilläggen är att se som straff i Europakonventionens mening. Skulle miljöstraffavgifterna vara att se som straff kan, vid en jämförelse med skattetilläggen, slutsatsen dock dras att systemet med miljöstraffavgifter bör ses som förenligt med Europakonventionen.

Detta understryks ytterligare genom de ändringar som har gjorts, bl.a. beträffande undanröjande av problem med dubbelbestraffning²⁰ samt om krav på att betalningsskyldighet inträder först efter delgivning.

I det följande redovisas några aspekter som är av särskilt intresse beträffande miljöstraffavgifterna.

1.4.1 Miljöstraffavgifter och oskuldspresumtionen

Den som är anklagad för brott har enligt artikel 6.2 i Europakonventionen rätt att betraktas som oskyldig tills att hans/hennes skuld lagligen har fastställts (den s.k. oskuldspresumtionen).

Det torde stå klart att oskuldspresumtionen medför att bördan ligger på tillsynsmyndigheten att visa, att det finns förutsättningar för att påföra miljöstraffavgift. Tveksamhet ska tolkas till den tilltalades fördel. Vidare torde det innebära att beviskraven som sådana ställs höga.

1.4.2 Rätten att tåga

Enligt Europadomstolens praxis får en myndighet inte förelägga någon vid vite att medverka i en brottsutredning som avser den enskilde, den s.k. passivitetsrätten. Den enskilde ska inte tvingas att ange sig själv för brott. I avsnitt 3.4.2 diskuteras närmare hur tillsynsmyndigheten kan hantera sådana fall.

1.4.3 Proportionalitetsprincipen

Proportionalitetsprincipen innebär att en åtgärd endast kan godtas om den står i rimlig relation till det intresse som den är avsedd att tillgodose. Är åtgärden mera långtgående, kan det innebära ett brott mot Europakonventionen.

Grunden för det relativt stränga systemet med miljöstraffavgifter är att samhället har ett starkt skyddsbehov gentemot överträdelser på miljöområdet. I det enskilda fallet måste dock prövas, om miljöstraffavgiften kan anses vara proportionerlig i förhållande till den förseelse som den avgiftsskyldige har gjort sig skyldig till.

Det innebär att det vid tolkningen måste finnas ett visst utrymme för subjektiva bedömningar. För miljöstraffavgifter görs denna prövning gentemot bestämmelserna i 30 kap. 2 § andra stycket MB; att avgift inte ska tas ut om det är oskäligt med hänsyn till

²⁰ Se avsnitt 1.3.3.

bl.a. om den avgiftsskyldige har varit för sjuk för att göra det som krävts. Praxis får efterhand visa var gränserna går i förhållande till vad som kan anses förenligt med Europakonventionens krav.

2 Hur går handläggningen till?

2.1 De olika stegen i handläggningen

Handläggning av ärenden om miljöstraffavgift innefattar typiskt sett följande moment:

1. Misstanke om överträdelse (se avsnitt 3)
2. Utredning om en överträdelse har ägt rum och att överträdelsen verkligen träffas av det som anges i FMSA och i den författning som FMSA hänvisar till (se avsnitt 3 och 4)
3. Utredning om vem som är ansvarig för överträdelsen (se avsnitt 6)
4. Utredning av vilket belopp som ska tas ut (avsnitt 5) - Är det fråga om en upprepad överträdelse och dubbel avgift? (avsnitt 5.3)
5. Dokumentation och kontroll av att bevisningen är tillräcklig (se avsnitt 3)
6. KommunikERING (av utredningsrapporten etc.) med den avgiftsskyldige (se avsnitt 2.2)
7. Bedömning om myndigheten ska lägga ner ärendet eller gå vidare (se avsnitt 2.3), och om det är oskäligt att ta ut avgift (se avsnitt 7)
8. Eventuellt beslut om att ta ut avgift. - Vem ska besluta och vad ska beslutet innehålla? (se avsnitt 2.3)
9. Expediering av beslutet. - Vem ska få beslutet och vad ska skickas tillsammans med beslutet? (se avsnitt 2.4)
10. Delgivning av beslutet (se avsnitt 2.5)
11. Rutiner för betalning av avgiften; handlingar skickas till Kammarkollegiet (se avsnitt 2.9)
12. Eventuellt överklagande; om i rätt tid skickas handlingar till mark- och miljödomstolen, annars avvisas överklagandet (se avsnitt 2.8)
13. Eventuell självrättelse (se avsnitt 2.6)
14. Eventuell omprövning (se avsnitt 2.7)

I tillsynsärendet ingår härutöver att kontrollera bl.a.

- om överträdelsen är straffbelagd enligt 29 kap. MB och i så fall eventuell anmälan till polis/åklagare (se avsnitt 1.3.3)
- samt möjligheterna att i övrigt agera enligt 26 kap. MB (se avsnitt 1.4).

I det följande kommenteras närmare några av de frågor som aktualiseras i samband med handläggningen.

2.2 KommunikERING med den avgiftsskyldige

Enligt 30 kap. 3 § andra stycket MB ska den som anspråket riktas mot ges tillfälle att yttra sig innan tillsynsmyndigheten beslutar om avgift. Den bestämmelsen kompletteras av 16 § (om rätt att ha insyn i vad som finns i ärendet) och 17 § FL som kräver att den

avgiftsskyldige ska ges tillfälle att yttra sig över uppgifter som har tillförts ärendet av någon annan än honom/henne själv. I 17 § FL anges vissa undantagssituationer då myndigheten får avgöra ärendet utan sådan kommunikation. I ett ärende om miljöstraffavgift är dock utrymmet för undantag mycket begränsat.

I miljöbalken, eller förvaltningslagen, anges inget om sättet för kommunikationen. Den praxis som finns enligt 17 § FL torde vara tillämplig, dvs. **kommunikering bör ske skriftligen och fristen för yttrande måste variera beroende på ärendets art, utredningens omfattning etc.**²¹

I samband med kommunikationen är det lämpligt att tillsynsmyndigheten sänder ut en redogörelse för den överträdelse som man anser att har inträffat samt anger de omständigheter som myndigheten åberopar som stöd för detta. Vidare måste anges att myndigheten avser att ta ut miljöstraffavgift.

En underrättelse kan utformas på olika sätt, antingen genom en särskilt upprättad handling, eller ett följebrev där den avgiftsskyldige ges tillfälle att yttra sig över det beslutsförslag som har tagits fram.²²

Det finns inget krav på att underrättelsen om möjlighet att yttra sig ska delges den avgiftsskyldige.²³ Bevisbördan för att den avgiftsskyldige har nåtts av underrättelsen torde dock vila på tillsynsmyndigheten.²⁴

Har det skett någon kommunikation mellan myndigheten och den avgiftsskyldige efter det att underrättelsen sändes ut, är det viktigt att detta dokumenteras, t.ex. genom minnesanteckning om kommunikationen har skett muntligen. Detta kan ha betydelse för att visa att den avgiftsskyldige verkligen har underrättats.

Om kommunikation sker med en adressat och denne pekar ut någon annan, måste ny kommunikation ske med den nye adressaten innan denne eventuellt påförs avgift. Ska avgiften tas ut av två eller flera personer, måste kommunikation ske med samtliga, se avsnitt 6.6.2.

Underlåten kommunikation ses som regel som ett allvarligt formfel. Har ärendet inte kommunicerats på ett korrekt sätt, kan vid ett överklagande beslutet komma att upphävas och ärendet eventuellt återförvisas.

Kommunikationen har även betydelse som utgångspunkt för beräkning av preskription, se 30 kap. 6 § MB.

²¹ I en dom den 19 november 2008, M 4647-08, upphävde Nacka tingsrätt en miljöstraffavgift pga. att tillsynsmyndigheten endast kommunicerat muntligen inför beslutet och inte heller gett tillfälle att inom viss frist komplettera sitt muntliga yttrande med ytterligare uppgifter.

²² Angående exempel se bilaga 4, exempel 1 och 2. Jfr dock Miljööverdomstolens dom den 4 april 2003, M 10172-02, (MÖD 2003:33) beträffande omfattningen av det material som i det fallet ansågs att behövde kommuniceras.

²³ När det däremot gäller beslutet finns ett uttryckligt delgivningskrav, se 30 kap. 4 § MB.

²⁴ Se t.ex. Vänersborgs tingsrätts dom den 11 februari 2002, M 138-01.

En kommunicering i ett miljöstraffärende kan spolia en kommande förundersökning i ett åtalsärende. Det är bl.a. därför viktigt, att i ett tidigt skede anmäla brottsmisstankar till polis/åklagare. Eventuella åtgärder från polis och åklagare har då bättre förutsättningar att kunna vidtas, innan kommunicering är aktuell i ärendet om miljöstraffavgift. Detta är en fråga som bör uppmärksammas i samband med det regionala samarbetet mellan tillsynsmyndigheter, polis och åklagare.

2.2.1 En erinran om rätten att lämna muntliga uppgifter

Synen på rätten att lämna uppgifter muntligt är välvillig och av 14 § första stycket FL följer att den avgiftsskyldige har rätt att lämna uppgifter muntligt, ”om det kan ske med hänsyn till arbetets behöriga gång”. Inte minst beroende på Europakonventionens inflytande har även praxis blivit allt mer generös i detta avseende. Med tanke bl.a. på miljöstraffavgiftens straffrättsliga karaktär, torde det därför krävas mycket starka skäl för att inte medge en enskild möjlighet att lämna muntliga uppgifter.

Muntliga uppgifter måste dokumenteras genom tjänsteanteckning.²⁵ Observera att den avgiftsskyldige bör ges tillfälle att yttra sig över anteckningarna, t.ex. genom att kopia av minnesanteckningarna skickas över för eventuellt yttrande inom någon dag. Detta kan ske separat eller i samband med kommunikation inför beslutet.

2.3 Beslutet

Mot bakgrund av det material som har kommit fram under utredningen, ska beslutsfattaren göra sin bedömning. Bedömningen görs i sin tur med utgångspunkt i lagens bestämmelser och i olika rättsliga principer, t.ex. legalitetsprincipen. Beslutsfattaren kommer då antingen fram till att avgift ska tas ut, eller att så inte ska ske.

Avgift bör sålunda underlåtas dels om det inträffade inte helt faller in under den beskrivning som anges under aktuell punkt i FMSA,²⁶ dels om överträdelsen inte är klar från bevissynpunkt.²⁷ Vidare måste utredningen ge ett klart stöd för bedömningen av vem som ska vara adressat för beslutet.

2.3.1 Beslutsfattaren

Det är de myndigheter som har s.k. operativt tillsynsansvar som beslutar om miljöstraffavgift. Den kommunala nämndens obligatoriska ansvarsområde framgår direkt av miljöbalken, se 26 kap. 3 § tredje stycket. Nämnden tilldelas dessutom uppgifter enligt miljötillsynsförordningen samt efter överlåtelse från statlig myndighet. De statliga myndigheternas närmare ansvar regleras av miljötillsynsförordningen.

²⁵ Se 15 § förvaltningslagen

²⁶ Se avsnitt 4.1.2.

²⁷ Se avsnitt 3.3.

2.3.2 Samordning av parallellt tillsynsansvar

I vissa fall kan två myndigheter ha ett parallellt tillsynsansvar (den kommunala nämnden direkt genom bemyndigandet i 26 kap. 3 § tredje stycket MB och en statlig myndighet enligt särskilt bemyndigande enligt miljötillsynsförordningen). Båda är i så fall behöriga att besluta om miljöstraffavgift. Detta är fallet t.ex. när det gäller hantering av avfall.

Det finns i dessa fall starka skäl för att tillsynsmyndigheterna samordnar sina tillsynsaktiviteter, jfr 26 kap. 6 § MB, så att det t.ex. inte förekommer att två tillsynsmyndigheter beslutar om miljöstraffavgift för samma överträdelse.

Samordning kan ske bl.a. genom att kopia av kommunikering till den avgiftsskyldige eller beslut om miljöstraffavgift sänds över till den andra myndigheten. Om det skulle komma fram att två tillsynsmyndigheter har tagit ut miljöstraffavgift för exakt samma överträdelse, får berörda myndigheter samordna en omprövning så att den ena avgiften upphävs.

Samordning kan också ske genom att, i de fall det är möjligt, den statliga myndigheten överlåter sitt tillsynsansvar till den kommunala nämnden.²⁸

2.3.3 Delegation

Att ha fastslagna rutiner underlättar arbetet i det enskilda ärendet och leder till en mer likformig behandling av ärendena. Det är därför viktigt att tillsynsmyndigheten, i handläggningsordning eller motsvarande dokument, anger hur beslut om miljöstraffavgift ska fattas och vilka rutiner som gäller inför ett sådant beslut.

Hos statliga myndigheter framgår beslutsnivå av arbets- eller handläggningsordning. För kommunala myndigheter gäller särskilda regler, se följande avsnitt (2.3.4).

Även om det finns delegation kan det i vissa fall finnas anledning att ”lyfta” ärendet p.g.a. omständigheterna i det enskilda fallet.

2.3.4 Särskilt om delegation inom kommunal myndighet

Det krävs (tydlig) delegation inom en kommun för att en tjänsteman ska anses ha befogenhet att besluta om miljöstraffavgifter, dvs. sådant beslut anses inte vara s.k. verkställighet.²⁹

Några speciella aspekter aktualiseras när det gäller delegation inom en kommun. Av 6 kap. 33 § kommunallagen (1991:900) framgår, att en nämnd får uppdra åt ett utskott, åt en ledamot eller ersättare eller åt en anställd hos kommunen att besluta på nämndens vägnar i ett visst ärende eller en viss grupp av ärenden. I 6 kap. 34 § kommunallagen anges vissa typer av ärenden, där beslutanderätten inte får delegeras. Bland dessa ärenden

²⁸ Se dock dom från MÖD den 4 april 2007, M 3196-06 (MÖD 2007:15). Det avgörandet avsåg kemikaliehantering i samband med drift av ett kraftverk och kan tydas som att MÖD anser att de moment som utgör miljöfarlig verksamhet konsumeras av den i detta fall tillståndsgivna vattenverksamheten.

²⁹ Växjö tingsrätts dom den 23 augusti 2002, M 125-02

anges sådana som rör myndighetsutövning mot enskilda, om ärendena är av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt.

Mot bakgrund av uttalandena i miljöbalkspropositionen om ökade möjligheter till delegation vad gäller förelägganden³⁰, bör inom kommun delegation till enskilda tjänstemän i vissa fall vara möjlig även i ärenden om påförande av miljöstraffavgift. Sådan delegation kan vara knuten till visst högsta belopp.

2.3.5 Vad ett beslut bör innehålla

Tillsynsmyndigheten måste se till att alla formella krav är uppfyllda och att de omständigheter (rekvisit) som anges för respektive överträdelse enligt FMSA är klara och redovisade i beslutet. Tänk på att det även krävs att förutsättningar enligt den författning som FMSA hänvisar till ska vara klarlagda.³¹

I det följande redovisas ett antal uppgifter som bör redovisas i ett beslut om miljöstraffavgifter:

Av Naturvårdsverkets föreskrifter (2012:10) om betalning av miljöstraffavgifter, framgår att ett beslut om miljöstraffavgift (på beslutets första sida eller på särskilt försättsblad) ska ange

- Beslutande myndighet (Namn och Regional kod enligt SCB³²)
- Dag för beslutet
- För fysisk person den avgiftsskyldiges namn och personnummer och i förekommande fall firma, för juridisk person företagets namn och organisationsnummer (se avsnitt 6)
- Den avgiftsskyldiges postadress
- Avgiftsbeloppets storlek
- Förfallodag, dvs. senaste dag för inbetalning av avgiften ev. uppgift om betalningsterminer (Se avsnitt 2.9)
- Grunden för beslutet (tillämplig bestämmelse i FMSA eller, för överträdelser som inträffat före den 1 juli 2012, tillämplig punkt i bilagan till ÄFMSA)
- Uppgift om att avgiften ska betalas till Kammarkollegiet efter särskild betalningsuppsmaning (Se avsnitt 2.10 samt bilaga 6)
- Upplysning om att miljöstraffavgift enligt 30 kap. 5 § andra stycket MB får verkställas efter sista betalningsdagen såsom en dom som har vunnit laga kraft, dvs. att avgiften kan tas ut även om avgiftsbeslutet överklagas.

Dessutom bör beslutet innehålla.

³⁰ MB prop. del 1 s. 494

³¹ Se vidare under 4.1.2.

³² Myndighets- eller kommunkod, se Statistiska Centralbyråns hemsida www.scb.se.

- Ärendemening som anger vilken eller vilka överträdelser som avses enligt FMSA.
- En redogörelse för beslutsunderlaget med uppgift om när överträdelserna inträffade och en specifikation av varje överträdelse. Om avgiften avser upprepad förseelse bör det finnas hänvisning till tidigare beslut om miljöstraffavgift.
- En erinran om att den avgiftsskyldige ska påföras dubbel avgift vid fortsatt överträdelse eller om överträdelserna upprepas inom två år (Se avsnitt 5.2 och 5.3).

Ett beslut om miljöstraffavgift ska motiveras, se 20 § FL och tillsynsmyndigheten bör bemöta eventuella invändningar från den avgiftsskyldige, som t.ex. att denne anser att det är oskäligt att ta ut avgift.

Vidare framgår av 21 § förvaltningslagen, att beslutet ska innehålla en hänvisning till hur beslutet kan överklagas, dvs. upplysning om att beslutet kan överklagas till mark- och miljödomstol inom tre veckor från delgivning.

Angående exempel på beslut om miljöstraffavgift, se bilaga 5.

2.4 Hur ska beslutet expedieras?

Tillsynsmyndigheten ska enligt 30 kap. 4 § MB sända över beslutet till den avgiftsskyldige och denne ska delges beslutet (se även 21 § förvaltningslagen). Till beslutet fogas information om betalning av miljöstraffavgiften (Se bilaga 6).

Efter att den avgiftsskyldige har delgetts beslutet, ska, enligt Naturvårdsverkets föreskrifter (NFS 2012:10) om betalning av miljöstraffavgift, en kopia av beslutet och av delgivningsbeviset omgående sändas till Kammarkollegiet, som skickar faktura och administrerar betalningsfrågorna.

Motsvarande gäller om ett beslut om miljöstraffavgift ändras i samband med omprövning eller överklagande, se 1 kap. 7 § FMSA. Denna skyldighet har införts för att Kammarkollegiet ska kunna bevaka att avgiften betalas in eller kan återbetalas.

Tillsynsmyndigheten ska enligt Naturvårdsverkets föreskrifter sända över kopia av sitt beslut till Kammarkollegiet tillsammans med bevis om delgivning. Enligt föreskriften ska beslutet innehålla ett antal uppgifter om den som ska betala avgiften och om den beslutade miljöstraffavgiften. Uppgifterna kan också lämnas på *Försättsblad till beslut om miljöstraffavgift*.³³

Om det finns en annan myndighet som har parallellt operativt tillsynsansvar, är det lämpligt att sända över en kopia av beslutet även till den myndigheten. Har överträdelserna anmälts till åtal bör kopia av beslutet om miljöstraffavgift sändas över till åklagarmyndigheten.

³³ Se bilaga 7.

Har överträdelsen inträffat i en annan kommun än den där verksamhetsutövaren har sitt säte, kan det även vara lämpligt att sända kopia av beslutet till hemkommunen.

2.4.1 Sammanställning över expeditioner i samband med beslut om miljöstraffavgift:

Beslutet expedieras till:

1. **Den avgiftsskyldige:** Beslutet + ev. skiljaktig mening, överklagandehänvisning samt information om betalning (se bilaga 6)
2. **Tillsynsmyndighet** med parallellt tillsynsansvar: Beslutet
3. **Tillsynsmyndighet** i hemkommun: Beslutet
4. **Åklagarmyndigheten:**
 - Om överträdelsen redan har anmälts till åtal: Beslutet + ev. övriga nya handlingar
 - Om överträdelsen anmäls till åtal i samband med avgiftsbeslutet: Beslutet + åtalsanmälan och handlingar till den.

Efter delgivning av beslutet:

- **Kammarkollegiet:** Beslutet + försätsblad (se bilaga 7) samt kopia av delgivningsbevis (ett exemplar av varje).
OBS! Hämta alltid aktuellt försätsblad på www.kammarkollegiet.se.

2.5 Delgivning

Ett beslut om att ta ut miljöstraffavgift ska delges den avgiftsskyldige, se 30 kap. 4 § MB. Delgivning ska ske enligt bestämmelserna i delgivningslagen (2010:1932).

Delgivningen har betydelse genom att dels avgiften ska betalas inom viss tid efter delgivning, dels tiden för överklagande börjar löpa från den tidpunkten. Det är därför mycket viktigt att bevaka att den avgiftsskyldige delges beslutet (att rätt person skrivit på försändelsen) och att inte avbryta misslyckade delgivningsförsök.

Går det inte att delge på ordinarie sätt, t.ex. delgivningskvitto i lösbrev, så måste myndigheten fortsätta med övriga möjligheter, t.ex. med stämmingsman.

2.5.1 Förslag till rutiner i samband med delgivning

Vid ”vanlig” delgivning sänds beslutet i vanligt brev tillsammans med blankett för delgivningskvitto. Om delgivningskvittot inte kommer tillbaka trots påminnelser, skickas beslutet i rekommenderad försändelse med mottagningsbevis (rek + mb) med tillägget förkortad liggetid (1 vecka - 10 dagar). Detta delgivningssätt kan användas direkt, särskilt om man från början befärar att delgivningskvittot inte kommer att återställas i tid.

Observera att det i vissa fall finns särskilda bestämmelser om delgivning av juridiska personer. I första hand delges ställföreträdaren, se ev. registreringsbevis. Saknas ställföreträdare ska den delges som har rätt att kalla samman dem som ska besluta i den juridiska personens angelägenheter. Ett konkursbo delges genom konkursförvaltaren. En förening delges genom firmatecknare, se stadgar och årsmötesprotokoll.

Tänk även på att, när bevis om delgivning kommer tillbaka, alltid kontrollera mot registreringsbevis eller dylikt, att det är rätt person/firmatecknare³⁴ och inte t.ex. ”Kalle Anka” som har tecknat sitt namn på beviset.

Stämmningsmannadelgivning tillgrips om tidigare nämnda delgivningssätt har visat sig verkningslösa, eller om det annars finns anledning anta att dessa delgivningssätt inte skulle fungera. Förutsättningarna för att använda stämmningsmannadelgivning framgår av 31 - 46 §§ delgivningslagen (2010:1932).

2.5.2 Hur går ”förenklad delgivning” till?

Observera även möjligheterna att använda s.k. ”Förenklad” delgivning enligt 22 - 26 §§ delgivningslagen (2010:1932). Det delgivningssättet bygger på tanken att den som vet om att ett ärende är anhängigt vid en myndighet i princip ska kunna delges, genom att myndigheten skickar handlingar med post utan krav på mottagningsbevis eller liknande och att den sökta under den tid ärendet pågår har att bevaka sin post.

Förenklad delgivning går till på följande sätt:

- Den sökta delges, på ordinarie sätt, information om att förenklad delgivning kan komma att användas i ärendet. Den avgiftsskyldige behöver dock inte delges, om vederbörande har gett in en handling i ärendet och om informationen lämnas i nära anslutning till att handlingen har kommit in till myndigheten. Information om förenklad delgivning skulle således med fördel kunna sändas ut i samband med att ett yttrande kommer in i samband med kommunikationen enligt 30 kap. 3 § andra stycket miljöbalken.
- Myndigheten skickar delgivningshandlingarna med post till den sökta.
- Närmast följande arbetsdag sänds ett kontrollmeddelande om att handlingarna har skickats.

Delgivning anses ha skett 14 dagar efter det att meddelandet skickades, om det inte framstår som osannolikt att handlingen har kommit fram till den söktes senast kända adress före tvåveckorstidens utgång. OBS att förenklad delgivning inte bör användas under tid för vanlig sommarsemester eller längre helger.

³⁴ Framgår av ev. registreringsbevis etc., se sammanställningen i avsnitt 6.7.

2.6 Självrättelse

Om det kommer fram att beslutet innehåller en uppenbar oriktighet till följd av skrivfel, räknefel eller liknande förbiseende, får felaktigheten rättas av myndigheten, t.ex. felskrivning av person- eller organisationsnummer.³⁵

Den avgiftsskyldige måste som huvudregel ges tillfälle att yttra sig innan rättelse sker, i varje fall om ändringen är till dennes nackdel. Rättelsen bör antecknas och signeras på myndighetens arkivhandling. Kopia av det rättade beslutet bör sändas över till dem som har fått det ursprungliga beslutet. Även rättelsebeslutet är möjligt att överklaga men normalt behöver överklagandehänvisning inte lämnas.

2.7 Omprövning

2.7.1 Förutsättningarna för omprövning

Även om den enskilde har fått tillfälle att yttra sig inför beslutet om miljöstraffavgift, kan det i samband med ett överklagande komma fram sådana omständigheter som gör att avgiftsbeslutet framstår som uppenbart oriktigt, t.ex. att avgiften har påförts fel person.

I sådana fall är myndigheten skyldig att ompröva beslutet enligt 27 § förvaltningslagen, om det är till fördel för den avgiftsskyldige. Bestämmelserna om omprövning innebär, såvitt gäller ett beslut om miljöstraffavgift, att beslutet ska omprövas, om det är uppenbart oriktigt på grund av nya omständigheter eller annan anledning och om det kan ske snabbt och enkelt. Ett omprövningsbeslut innebär att tillsynsmyndigheten genom ett nytt beslut ändrar det som har blivit fel.

Omprövningsskyldigheten gäller oberoende av begäran och behöver inte ha samband med att beslutet överklagas. Även efter att beslutet om miljöstraffavgift har vunnit laga kraft finns omprövningsmöjligheten kvar.

Omprövningsskyldigheten gäller inte om klaganden har begärt att beslutet tills vidare inte ska gälla, inhibition.

I förarbetena sägs bl.a. att omprövningsskyldigheten normalt inte gäller när det krävs ytterligare utredning och att det bör undvikas att ärenden blir liggande i avvaktan på omprövning.³⁶

Sammanfattning av förutsättningarna:

- Omprövningen är till fördel för den avgiftsskyldige.
- Beslutet är uppenbart oriktigt.
- Omprövning kan ske snabbt och enkelt.

³⁵ Se 26 § FL

³⁶ Se prop. 1985/86:80 s. 42 och 78

2.7.2 Rutiner i samband med omprövning

Mot bakgrund av reglerna om den avgiftsskyldiges betalningsskyldighet är det viktigt att en fråga om omprövning avgörs så snart möjligt. Om myndigheten vid en omprövning upphäver beslutet, ska myndigheten enligt Naturvårdsverkets föreskrifter (NFS 2012:10) om betalning av miljöstraffavgift omgående meddela Kammarkollegiet. Myndigheten bör även meddela den avgiftsskyldige, för att om möjligt stoppa inbetalning av avgiften. Har avgiften redan betalats, ska Kammarkollegiet betala tillbaka avgiften med ränta.³⁷

Det kan förekomma att myndigheten efter överklagande omprövar och upphäver en av två miljöstraffavgifter. Avsåg överklagandet båda avgifterna, ska överklagandet omgående sändas över till mark- och miljödomstolen i den del som tillsynsmyndigheten inte ändrar det ursprungliga beslutet. Om tillsynsmyndigheten i samband med ett överklagande i övrigt ändrar på annat sätt än klaganden begär (t.ex. sänker en avgift genom att hänföra avgiften till en lägre klass än i det ursprungliga beslutet men inte så lågt som den avgiftsskyldige begärt), anses överklagandet omfatta det nya beslutet. Om inte överklagandet ska avvisas p.g.a. att det har kommit in för sent, ska det även i dessa fall sändas över till mark- och miljödomstolen i den del som är kvar.

Exempel:

I samband med överklagande kommer det fram att miljöstraffavgift enligt 12 kap. 1 § FMSA (överträdelse av dokumentationskrav enligt egenkontrollförordningen) baserats på att det varit fråga om en A-verksamhet (avgift 50 000 kr) i stället för rätteligen en B-verksamhet (avgift 25 000 kr). Vid omprövning sätter tillsynsmyndigheten ner miljöstraffavgiften till 25 000 kr.

Om yrkandet enligt överklagandet var att avgiften skulle sättas ner till det beloppet sänds kopia av beslutet till den avgiftsskyldige och till Kammarkollegiet. Om yrkandet å andra sidan gick längre än det som beslutades om vid omprövningen, t.ex. att avgiften skulle tas bort helt p.g.a. att verksamhetsutövaren ansåg att det var en C-verksamhet, sänds det nya beslutet även till överinstansen (tillsammans med överklagandet och akten i det överklagade ärendet).

2.8 Överklagande

2.8.1 Vem prövar överklagandet?

Ett beslut om miljöstraffavgift överklagas till mark- och miljödomstol.³⁸ För beslut från en kommunal tillsynsmyndighet avviker detta således mot huvudregeln enligt miljöbalken, som säger att beslut i enskilda fall överklagas till länsstyrelsen. Rätt mark- och miljödomstol är den inom vars område tillsynsmyndigheten är belägen.

³⁷ Se avsnitt 2.11.

³⁸ Se 30 kap. 7 § MB.

Mark- och miljödomstolarnas domar eller beslut kan i sin tur överklagas till Mark- och miljööverdomstolen (MÖD) som slutinstans.³⁹

För att MÖD ska pröva överklagandet krävs prövningstillstånd.⁴⁰ Den som klagat ska redovisa varför den anser att prövningstillstånd ska meddelas.⁴¹

2.8.2 Vem kan överklaga?

Det är bara den avgiftsskyldige som kan överklaga tillsynsmyndighetens beslut om miljöskaktionsavgift. Andra enskilda eller organisationer har inte talerätt, även om de indirekt skulle beröras av beslutet. ”Frågor om miljöskaktionsavgift är en angelägenhet för det allmänna och den näringsidkare som påförs avgift. Enskildas möjlighet att agera är att de kan anmäla de faktiska förhållandena till tillsynsmyndigheten”.⁴²

Genom att det är tvåpartsprocess, uppträder tillsynsmyndigheten i mark- och miljödomstolen som den enskildes motpart och har rätt att överklaga en dom som går emot myndighetens beslut.

2.8.3 Rättidsprövning och översändande av handlingar

I fråga om tid för överklagande av beslut om miljöskaktionsavgift gäller bestämmelserna i 23 § FL. Där anges, att överklagandet skriftligen ska ha kommit in till beslutsmyndigheten inom tre veckor från den dag klaganden fick del av beslutet, dvs. datum för delgivning.

Bestämmelser om när en handling anses inkommen till en myndighet finns i 10 § förvaltningslagen. I lagen (1930:173) om beräkning av lagstadgad tid finns bestämmelser, bl.a. om beräkning av tidsfrister när slutdagen inträffar på lördag, helgdag eller någon av de större helgafnarna. För överklagande av miljödomstolens domar och beslut gäller däremot ärendelagens regler, som utgår från tidpunkten då dom meddelas.⁴³

³⁹ Se 1 kap. 2 § LOM. I bilaga 8 finns en sammanställning över Mark- och miljööverdomstolens domar om miljöskaktionsavgifter.

⁴⁰ Se 5 kap. 1 § LOM och 39 § ÄL.

⁴¹ För att prövningstillstånd ska meddelas, krävs att något av följande är för handen:

1. Det finns anledning att betvivla riktigheten av det slut som mark- och miljödomstolen har kommit till.
2. Det inte utan att sådant tillstånd meddelas går att bedöma riktigheten av det slut som mark- och miljödomstolen har kommit till.
3. Det är av vikt för ledning av rättstillämpningen att överklagandet prövas av högre rätt
4. Det annars finns synnerliga skäl att pröva överklagandet, se 5 kap. 1 § LOM och 39 § ÄL

⁴² Se MB prop. del II s. 317

⁴³ Se 5 kap. 1 § LOM och 38 § ÄL

Rättidsprövningen går i normalfallet till enligt följande exempel:

Datum för delfående 2 To
 3 F
 -
 23 To, sista dag för överklagande

Den myndighet som har fattat det klandrade beslutet ska endast kontrollera att det är ett överklagande och om det har kommit in i rätt tid eller inte. Har överklagandet kommit in för sent ska det avvisas.⁴⁴ Ett sådant avvisningsbeslut är i sin tur möjligt att överklaga i vanlig ordning, dvs. tre veckor efter delgivning.

Exempel på ett beslut att avvisa ett överklagande som har kommit in för sent:

Enligt 23 § förvaltningslagen (1986:223), får ett beslut om miljöstraffavgift överklagas inom tre veckor från delgivning, se den information som bifogades beslutet. Enligt bevis om delgivning, fick Ni del av beslutet den xxx, medan överklagandet kom in till miljönämnden först den xxx och således för sent. Ert överklagande ska därför avvisas.

Miljönämnden avvisar överklagandet.

Detta beslut kan överklagas hos mark- och miljödomstolen, se bilaga

Har överklagandet å andra sidan kommit in i rätt tid, är det mark- och miljödomstolens uppgift att pröva om det är fråga om ett överklagningsbart beslut och om klaganden har talerätt eller inte. Överklagandet lämnas över till mark- och miljödomstolen⁴⁵, gärna med anteckning att det har kommit in i rätt tid. Även om ingen sådan anteckning har gjorts anses det ha kommit in i rätt tid, dvs. om tillsynsmyndigheten sänder över handlingen till domstolen.

Tillsynsmyndigheten ska skyndsamt sända över överklagandet till domstolen. Detta är särskilt angeläget när det gäller miljöstraffavgifter, vilka beslut kan verkställas redan innan de har vunnit laga kraft.⁴⁶

Vid överklagande i rätt tid ska tillsynsmyndigheten sända över följande handlingar till domstolen:

⁴⁴ Se 24 § förvaltningslagen

⁴⁵ Se 25 § förvaltningslagen

⁴⁶ JO:s ämbetsberättelser består till inte oväsentlig del av refererade utlåtanden där myndigheter kritiserats för att ha varit för långsamma med att lämna över överklagade ärenden till överinstansen.

- Överklagandeskrivelsen i original, lämpligen med uppgift om rättidsprövningen.
- Akten i det överklagade ärendet (ev. i kopia) inkl det överklagade beslutet och ev. reservationer samt delgivningshandlingar och följebrev i samband med kommunikering, besiktningsprotokoll, fotografier, kartor, etc.

2.8.4 Processen i mark- och miljödomstolen

Vid mark- och miljödomstolarna tillämpas ärendelagen i dessa mål, dvs. i huvudsak samma processregler som för förvaltningsrätterna.⁴⁷ Processen är som huvudregel skriftlig men sammanträde eller syn kan ingå och är då att se som ett komplement till den skriftliga utredningen.

Om en enskild överklagar en förvaltningsmyndighets beslut, ska den myndighet som först beslutade i saken vara den enskildes motpart (s.k. tvåpartsprocess).⁴⁸ Även om domstolen har ett eget ansvar att se till att målet blir tillräckligt utrett, ligger, genom att det är en tvåpartsprocess, ett stort ansvar på parterna. Utgångspunkten är att domstolen inte på eget initiativ hämtar in utredning till nackdel för den enskilde, dvs. den eventuella osäkerheten gynnar den avgiftsskyldige. Det är i princip parterna som ska föra processen och komma in med den utredning som de anser behövlig. Domstolen värderar utredningen och ser om den håller.

I mål om miljöstraffavgifter är mark- och miljödomstolen beslutför med s.k. liten sammansättning (ordförande och tekniskt råd), dvs. s.k. särskilda ledamöter deltar normalt inte i dessa avgöranden. Vid oenighet bestämmer ordföranden utgången.⁴⁹

2.8.5 Tillsynsmyndigheten måste vara aktiv i mark- och miljödomstolen

I samband med överklagande kan den avgiftsskyldige komma med olika invändningar för att ifrågasätta beslutet. Även om dessa invändningar inte vinner framgång, förekommer det att domstolen ändå upphäver det överklagade beslutet, om det finns någon annan omständighet som är oklar; t.ex. tolkning av begrepp som används i FMSA eller vad gäller den avgiftsskyldiges identitet.

Ett beslut om miljöstraffavgift ligger nära det straffrättsliga och praxis visar entydigt att det kommer an på tillsynsmyndigheten, att visa att det har funnits förutsättningar för att besluta om avgiften.

Det händer ofta att den avgiftsskyldige ändrar sin inställning till olika omständigheter i samband med ett överklagande – ”Myndighetens uppgifter bygger på missförstånd.”, etc.

Tillsynsmyndigheten bör invända mot påståenden som den anser är felaktiga, även om dessa framstår som mer eller mindre långsökta eller ogrundade. Sådana påståenden

⁴⁷ 5 kap. 1 § lagen (2010:921) om mark- och miljödomstolar

⁴⁸ Se 5 kap. 2 § LOM

⁴⁹ Se avgörande från MÖD den 11 december 2002, DM 109, M 2049-01

riskerar annars att läggas till grund för domen. Är invändningen däremot riktig måste myndigheten givetvis tala om det för domstolen.

Det är även viktigt att myndigheten är beredd på att prestera någon form av bevisning för att kunna styrka sina påståenden eller tillförlitligheten av iakttagelser som gjordes inför beslutet. Myndigheten, liksom den avgiftsskyldige, kan påkalla sammanträde och begära att vittne ska höras vid den, t.ex. att en miljöinspektör ska höras om sina iakttagelser vid myndighetens platsbesök.

2.9 Frågor om betalning av avgift - förfallodagen

Miljöstraffavgiften ska betalas inom trettio dagar efter det att den avgiftsskyldige har delgetts beslutet eller den längre tid som anges i beslutet.⁵⁰ Tillsynsmyndigheterna ges således en möjlighet att förlänga trettiodagarsfristen. Tillsynsmyndigheten kan också dela upp avgiften på olika betalningsterminer.⁵¹

Möjligheten att gå från 30-dagarsfristen kan tillämpas exempelvis om invändning kommer att avgiften, med hänsyn till sin storlek, företagets likviditetsförhållanden och liknande, kan hota ekonomin hos den avgiftsskyldige, om avgiften tas ut inom just trettiodagarsperioden.⁵²

För att över huvud taget beaktas bör invändningar om betalningssvårigheter dock vara konkreta. Om den avgiftsskyldige åberopar bristande betalningsförmåga, bör tillsynsmyndigheten begära att denne/denna lämnar in en ekonomisk utredning, som visar de åberopade förhållandena.

Observera att bestämmelserna inte ger utrymme för tillsynsmyndigheten att överlåta åt Kammarkollegiet att besluta om förfallodag.

2.9.1 Uppdelning av avgiftsbeloppet pga. den avgiftsskyldiges ekonomiska problem

Tillsynsmyndigheten kan besluta om att den avgiftsskyldige får dela upp betalningen under en viss längre tid. För att inte miljöstraffavgiften ska mista sin avhållande funktion, och för att inte onödigt tynga avgiftsadministrationen, bör tidsfristen inte sättas allt för lång och beloppet heller inte delas upp i allt för små poster.

Följande utgångspunkter kan vara lämpliga vid periodisering av avgift:

- Uppdelning av avgifter bör i princip inte göras i de lägsta avgiftsskikten.
- Om betalning medges i betalningsterminer, bör dessa terminer slås fast i beslutet.

⁵⁰ 30 kap. 5 § MB

⁵¹ Se avsnitt 2.9.1.

⁵² MB-prop. del 2 sid. 317

- Betalningsterminerna bör knytas till månads- och inte till veckovisa betalningar.
- Periodisering av belopp bör inte göras för längre tid än ett år.
- Avgiften vid varje tillfälle bör inte understiga 2 000 kr.

2.10 Verkställighet

Avgiftshanteringen sköts av Kammarkollegiet. Detta avsnitt ger en allmän orientering om vad som händer efter att tillsynsmyndighetens beslut om miljöstraffavgift har delgetts den avgiftsskyldige och tillsynsmyndigheten har expedierat handlingar till Kammarkollegiet.

Av 30 kap. 5 § andra stycket MB framgår att ett beslut om miljöstraffavgift efter sista betalningsdagen får verkställas såsom en dom som har vunnit laga kraft. Beslutet är med andra ord direkt verkställbart efter betalningstidens utgång, dvs. avgiften ska betalas och kan drivas in även om beslutet överklagas. Motivet för detta är att den avgiftsskyldige annars skulle kunna få räntefördelar genom att vänta med betalningen.⁵³

Vid överklagande har dock mark- och miljödomstolarna möjlighet att, med stöd av 26 § ÄL, stoppa verkställigheten av beslutet (inhibition). I övrigt gäller enligt 3 kap. 6 och 20 §§ utsökningsbalken att beslutet får verkställas genast, om inte den avgiftsskyldige ställer säkerhet.

Av Naturvårdsverkets föreskrifter (NFS 2012:10) om betalning av miljöstraffavgifter framgår, att Kammarkollegiet bevakar att miljöstraffavgifterna betalas. Med tanke på att avgifterna i sin helhet tillfaller staten, ska utsökningsmål handläggas som allmänt mål.⁵⁴ Därmed blir även lagen (1993:891) om indrivning av statliga fordringar m.m. tillämplig, dvs. fordran ska lämnas över till Kronofogdemyndigheten för indrivning.

Enligt 3 § indrivningsförordningen (1993:1229) ska sökanden uppmana gäldenären att betala fordringen, innan ansökan görs om indrivning. Detta gäller dock endast om det kan ske utan väsentlig olägenhet och inte särskilda skäl talar emot det. Sådana skäl kan vara t.ex. att gäldenären är på obestånd eller att det kan befaras att gäldenären avviker. Lämnas ärendet över till Kronofogdemyndigheten blir den betalningsskyldige införd i den myndighetens register. Uppgifterna lämnas vidare till kreditupplysningsföretag som registrerar betalningsanmärkning. För sitt arbete i samband med indrivningen tar Kronofogdemyndigheten ut en avgift av gäldenären, för närvarande 600 kr.⁵⁵

Miljöstraffavgifterna omfattas inte av bestämmelserna i bötesverkställighetslagen (1979:189) och kan inte omvandlas till fängelse.

⁵³ MB-prop. del 1 s. 545

⁵⁴ Se 1 kap. 6 § utsökningsbalken

⁵⁵ Se 5 och 6 §§ förordningen (1992:1094) om avgifter vid kronofogdemyndigheterna

2.11 Återbetalning av avgift – skyldighet att underrätta Kammarkollegiet

Om ett beslut om miljöstraffavgift upphävs genom ett beslut som har vunnit laga kraft, ska avgiften betalas tillbaka med ränta enligt 5 § räntelagen (1975:635).⁵⁶

Observera att fråga om återbetalning inte aktualiseras i den i praktiken ovanliga situationen att någon först har påförts miljöstraffavgift och därefter straffas enligt bestämmelserna i 29 kap.

Kammarkollegiet följer upp och initierar återbetalning av miljöstraffavgifter. För att denna hantering ska kunna fungera, ska mark- och miljödomstolen sända över en kopia av sådant lagakraftvunnet beslut eller dom till Kammarkollegiet, se 1 kap. 7 § FMSA. Denna skyldighet gäller om miljöstraffavgiften har upphävts, ändrats eller fastställts genom en dom som har vunnit laga kraft. Skyldigheten gäller också i de fall domstolen beslutat att ett överklagat beslut om miljöstraffavgift tills vidare inte ska gälla, eller om ett sådant beslut om verkställighetsförbud upphävs.

För det fall att tillsynsmyndigheten upphäver ett beslut i samband med omprövning och det ursprungliga beslutet har hunnit skickas till Kammarkollegiet, gäller motsvarande rapporteringsskyldighet.⁵⁷

Datum för laga kraft bör anges i meddelande eller följebrev.

⁵⁶ Se 30 kap. 9 § MB

⁵⁷ Se 4 § första stycket Naturvårdsverkets föreskrifter (NFS 2012:10) om betalning av miljöstraffavgifter. Ang. rutiner m.m. i samband med omprövning, se avsnitt 2.7.

3 Hur går utredningen till?

3.1 Några allmänna utgångspunkter för utredningen

Det är tänkt att systemet med miljöstraffavgifter ska fungera enkelt och ge en snabb reaktion på överträdelser. Överträdelserna har därför konstruerats utifrån ambitionen att tillsynsmyndigheterna inte ska behöva lägga ner några mer omfattande utredningar för att konstatera om det har skett en överträdelse eller inte. De ska inte heller behöva göra några bedömningar i det enskilda fallet beträffande hur straffvärd överträdelserna var.

Det saknar betydelse om överträdelserna har medfört någon olägenhet i det enskilda fallet eller om den har medfört ekonomisk eller annan fördel för den avgiftsskyldige.⁵⁸ Ofta är det fråga om överträdelser av formell karaktär, som rör administrativa ordningsbestämmelser, t.ex. brott mot rapporterings- eller förprövningsplikt eller underlåtenhet att föra journal på föreskrivet sätt.

Eftersom det är fråga om åtgärder som är ingripande mot den enskilde och med tanke på att beslutet kan verkställas innan det har vunnit laga kraft, är kraven i praktiken dock höga att tillsynsmyndigheten gör en noggrann utredning, innan den beslutar om att ta ut miljöstraffavgift. Det är en mängd olika förhållanden som utredningen ska klarlägga och denna ska inte bara övertyga myndigheten, och helst den avgiftsskyldige, utan även hålla i domstol, vid ett eventuellt överklagande.

I det följande redovisas några allmänna utgångspunkter för utredningen.

3.2 Omständigheter som aktualiserar bestämmelserna om miljöstraffavgift

Tillsynsmyndighetens misstanke om att en överträdelse enligt FMSA har ägt rum i en viss verksamhet kan väckas på olika sätt, t.ex.

- vid tillsynsmyndighetens besök på verksamhetsstället för att utöva tillsyn eller av annat skäl,
- genom tillsynsmyndighetens iakttagelser vid förrättningar i verksamhetsställets grannskap,
- genom klagomål eller tips till tillsynsmyndigheten från andra verksamhetsutövare, miljöorganisationer, grannar etc,
- vid tillsynsmyndighetens granskning av miljörapport eller annan dokumentation.

Tillsynsmyndigheten kan naturligtvis också genomföra regelrätta kampanjer för att systematiskt kontrollera att miljöbalken efterlevs och söka spåra upp överträdelser av ett visst slag.

⁵⁸ Se MB-prop del 2 s. 314

3.2.1 Om utredningen i ett ärende om miljöstraffavgift

Varje tillsynsmyndighet ansvarar för att ärendena handläggs med den kompetens som varje enskilt ärende kräver. Detta poängteras i förarbetena till miljöbalken.⁵⁹

Tillsynsmyndigheten måste konstatera och dokumentera samt vid ett överklagande inför mark- och miljödomstolen kunna styrka att överträdelsen har ägt rum. Praxis visar att domstolarna ställer höga krav på myndigheternas utredning.

Det är därför viktigt att tillsynsmyndigheten från början granskar vad överträdelsen innefattar, noga dokumenterar vad som har kommit fram i ärendet och använder detta i sin kommunikation med den avgiftsskyldige.

Utredningen går ut på att tillsynsmyndigheten med hög grad av visshet ska kunna avgöra om en överträdelse har skett eller inte. Utredningen bör därför i första hand riktas in på att klarlägga om de objektiva omständigheter/rekvisit som anges i respektive bestämmelse i FMSA är uppfyllda eller inte.

3.2.2 Sammanställning av frågor som tillsynsmyndigheten bör ha som utgångspunkt för utredningen i ett ärende om miljöstraffavgifter:

1. Är det fråga om en överträdelse som träffas av miljöstraffavgift?
Täcks överträdelsen såväl av det som sägs i FMSA som i den författning som det hänvisas till? (avsnitt 4.1)
2. Har bestämmelserna enligt punkt 1 ändrats under tiden från det att överträdelsen begicks tills att det är dags för beslut? Vad innebär det i så fall för möjligheten att ta ut miljöstraffavgift? (avsnitt 4.4)
3. Har överträdelsen preskriberats? (avsnitt 4.5)
4. Har myndigheten operativ tillsyn över den verksamheten eller åtgärden eller behöver annan myndighet uppmärksammas? (avsnitt 2.3.1)
5. Finns det delegation för beslut om miljöstraffavgift? Även om sådan finns, behöver ärendet lyftas p.g.a. omständigheterna i det enskilda fallet? (avsnitt 2.3.3 och 2.3.4)
6. Är överträdelsen straffbar? Behöver i övrigt hanteringen av miljöstraffärendet samordnas med brottsutredningen och hur bör det i så fall ske? (avsnitt 1.3.3)
7. Täcks överträdelsen av ett vitesföreläggande?
Om det råder s.k. person- och gärningsidentitet får inte miljöstraffavgift tas ut. (avsnitt 3.2.4)
8. Hur ska bevisning säkras beträffande samtliga omständigheter som krävs enligt lagrummen enligt punkt 1? Vad behövs för bevisning om avgiften blir ifrågasatt i samband med kommunikeringen eller vid ett överklagande? Räcker det med

⁵⁹ Se MB-prop del 2 s. 316.

- s.k. skrivbordstillsyn eller behövs platsbesök? Om överträdelsen iakttas vid ett besök – hur säkras bevisning – finns det anledning att fotografera eller video-filma förhållandena på platsen, behöver prov tas och analyseras, hur säkras iakttagelser som gjorts och uppgifter som lämnats muntligen? (avsnitt 3.3 och 3.4)
9. Vilken fysisk eller juridisk person är ansvarig? Vilket person- eller organisationsnummer har den avgiftsskyldige? Finns registreringsbevis etc.? Tillsynsmyndigheten har bevisbördan för att visa vem som är miljörättsligt ansvarig för överträdelsen. Däremot behöver inte tillsynsmyndigheten visa vilken fysisk person i en organisation som rent faktiskt har utfört åtgärden. (avsnitt 6)
 10. Har överträdelsen begåtts vid myndighetsutövning?
I så fall ska avgift inte tas ut. (avsnitt 6.4)
 11. Är det oskäligt att ta ut avgift i detta fall?
Denna fråga kan myndigheten som huvudregel inte ta ställning till förrän efter att ärendet har kommunicerats med den avgiftsskyldige. (avsnitt 7)
 12. Är det fråga om en fast avgift enligt FMSA eller är avgiften rörlig? Vilken utredning finns/behövs om det blir diskussion om avgiftens storlek? (avsnitt 5.1)
 13. Är det fråga om en pågående överträdelse? (avsnitt 4.2)
 14. Har den avgiftsskyldige tidigare påförts avgift för likadan överträdelse?
I så fall dubbel avgift, om det sker inom 2 år från det tidigare beslutet. (avsnitt 5.2 och 5.3)
 15. Har beloppet i FMSA ändrats sedan överträdelsen begicks? (avsnitt 5.4)
 16. Finns det skäl för att dela upp beloppet eller besluta om annan tid för betalning?
Denna fråga bör den avgiftsskyldige ta initiativ till. (avsnitt 2.9 och 2.9.1)

3.2.3 Gränsen för tillsynsmyndighetens utredningsansvar

Framöver bör problem om gränsdragning mot polis och åklagarens ansvar komma upp relativt sällan. Sanktionssystemet är uppbyggt så att i praktiken samma överträdelse inte ska träffas av såväl miljöstraffavgift som straff enligt 29 kap.

Skulle i något fall det bli aktuellt med såväl beslut om miljöstraffavgift som anmälan till åtal, kan följande utgångspunkter vara viktiga att tänka på:

Tillsynsmyndigheten kan för sitt beslut om miljöstraffavgift behöva utreda vissa förhållanden. Om myndigheten dessutom måste göra åtalsanmälan, kan den behöva göra ytterligare åtgärder, t.ex. redovisa om den känner till omständigheter som tyder på att en viss person inom ett företag är misstänkt för att ha orsakat överträdelsen.

När det gäller tillsynsfrågor, t.ex. förutsättningar för att förelägga om försiktighetsmått, ansvarar tillsynsmyndigheten för att ärendet tillförs allt nödvändigt utredningsmaterial. Likaså är det tillsynsmyndigheten som disponerar över utredningen om att ta ut miljöstraffavgifter. För sin utredning i tillsynssammanhang har tillsynsmyndigheten omfattande möjligheter till sitt förfogande - rätt till biträde av polismyndigheten för att få tillträde till utrymme, möjlighet att förelägga en verksamhetsutövare vid vite att utreda olika förhållanden eller att i övrigt lämna uppgifter eller handlingar. Även om uppgifter

som kommer fram i ett sådant sammanhang kan användas i en straffprocess, måste syftet med utredningen vara ett led i myndighetens egen tillsyn. Det är viktigt att tillsynsmyndigheten inte tar på sig polisens roll vad gäller utredningar. Tillsynsmyndighetens utredning får med andra ord inte gå utöver tillsynsramarna.

När det gäller en brottsutredning, dvs. en utredning som avser att klarlägga förutsättningarna för att fälla någon till ansvar för ett brott, är detta i första hand polis- eller åklagarmyndighetens ansvar. Den utredningen är omgärdad av ett omfattande regelverk till skydd för den enskilde, bl.a. om möjligheterna att använda olika tvångsmedel och om skyldighet att upplysa den misstänkte om rätt att anlita biträde till sitt försvar etc.

Tillsynsmyndigheten ska därför inte lägga resurser på att ta fram uppgifter som saknar betydelse för tillsynen i syfte att främja en förundersökning enligt rättegångsbalken. Se även avsnitt 3.4.2 beträffande begränsningarna att använda föreläggande för att få in uppgifter eller bevisning.

Ett beslut om miljöstraffavgift är tänkt att vara en snabb reaktion på en överträdelse. Det finns därför sällan något utrymme för att avvakta resultatet av en straffprocess, som dessutom kanske inte alls ta sikte på de uppgifter som tillsynsmyndigheten är intresserad av.

Dessa frågor, liksom samarbete mellan myndigheter diskuteras även i Naturvårdsverkets handbok (2001:4) om operativ tillsyn enligt miljöbalken.⁶⁰

3.2.4 Föreläggande och förbud – sambandet med beslut om miljöstraffavgift

Vid användning av vitesföreläggande och miljöstraffavgifter finns några begränsningar i tillämpligheten. Om ett vitesföreläggande har överträtts, ska miljöstraffavgift inte tas ut för sådan överträdelse som omfattas av föreläggandet (1 kap. 5 § FMSA), dvs. det får inte vara fråga om exakt samma överträdelse som omfattas av föreläggandet och ett beslut om miljöstraffavgift. Med andra ord får det inte råda s.k. gärningsidentitet mellan det som miljöstraffavgiften och det som föreläggandet omfattar. Motsvarande regler finns även när det gäller förhållandet mellan vitesföreläggande och straff.⁶¹

I stället för att vänta in och därefter reagera mot eventuella överträdelser kan det oftast vara mest effektivt att förhindra framtida överträdelser genom föreläggande eller förbud, där vitesbeloppen i princip kan vara obegränsade och där det finns möjlighet att sätta löpande vite. Myndigheten kan bestämma att ett beslut ska gälla omedelbart, dvs. beslutet

⁶⁰ Se avsnitt 3.4 och 3.5 i Naturvårdsverkets handbok (2001:4) om operativ tillsyn enligt miljöbalken.

⁶¹ 29 kap. 11 § tredje stycket MB, se ovan under 1.4.3. Se MÖD:s dom den 21 december 2007, M 4046-07, ang. situationen att tillsynsmyndigheten förelagt en företagare att ge in miljörapport och därefter beslutat om miljöstraffavgift för underlåten miljörapport. Målet rörde att tillsynsmyndigheten ville ha vitet utdömt. Miljödomstolen avlog men MÖD ändrade och dömde ut vitet, eftersom det inte var fråga om "samma överträdelse". Se även MÖD:s dom den 15 oktober 2009 i mål M 390-05.

behöver inte ha vunnit laga kraft för att vara tillämpligt. Men har någon redan vitesförelagts, måste det gamla föreläggandet ha vunnit laga kraft innan ett nytt kan påföras.

Ett annat alternativ är att informera om och lita till miljöstraffavgiftens avhållande effekt, samt att i förekommande fall besluta om ny (fördubblad) miljöstraffavgift, om överträdelsen inte avbryts eller om den upprepas.⁶² Myndigheten måste dock i detta fall ge den avgiftsskyldige skälig tid för rättelse. Omständigheterna i det enskilda fallet får avgöra på vilket sätt myndigheten bör agera.

3.3 Beviskrav och bevisbördan

Mot bakgrund av miljöstraffavgifternas nära samband med de straffrättsliga sanktionerna, visar en entydig praxis att domstolarna vid ett överklagande lägger ansvaret på tillsynsmyndigheten att visa, att det har funnits förutsättningar för att besluta om miljöstraffavgift. Dvs. bevisbördan för samtliga omständigheter som ligger till grund för beslutet om miljöstraffavgift vilar på tillsynsmyndigheten; såväl att överträdelsen verkligen har ägt rum, som att överträdelsen kan träffas av miljöstraffavgift och att det är rätt adressat.

Den omvända bevisbördan, som regleras i 2 kap. 1 § MB och som gäller såväl vid tillståndsprovning som vid tillsyn, är inte tillämplig i detta sammanhang. Av särskilt intresse i detta sammanhang är ett uttalande i förarbetena om att bestämmelsen i 2 kap. 1 § MB ”inte avses utgöra någon ändring av vedertagna bevisregler såvitt avser skadeståndsrättsliga eller straffrättsliga frågor enligt miljöbalken”.⁶³

Praxis

1. I en dom från MÖD den 20 november 2001 (DM 56, M 3486-00, MÖD 2001:41), som rörde underlåten köldmedierapportering, godtog domstolen en invändning från den avgiftsskyldige om att aggregat sålts under det år kontroll skulle ske. Domstolen lade uttryckligen bevisbördan på tillsynsmyndigheten och lämnade utan avseende tillsynsmyndighetens invändningar, om att den avgiftsskyldige inte visat kvitto etc. beträffande den påstådda överlåtelsen. Se även MÖDs dom den 7 april 2003 (M 8814-02, MÖD 2003:34), där det först i MÖD invändes att den avgiftsskyldige endast ägde två aggregat, med ett sammanlagt köldmedieinnehåll som understeg gränsen för rapporteringskrav. MÖD konstaterade att miljöstraffavgiften hänfördes till en kontrollrapport enligt vilken det i bolagets verksamhet fanns ett aggregat med en köldmediemängd om två kilo. ”Någon annan utredning om antalet kylaggregat och sammanlagd köldmediemängd eller om ägarförhållandena beträffande kylaggregaten har inte presenterats av x-nämnden.” MÖD ansåg därför nämnden inte hade visat att bolaget varit skyldigt att rapportera.

⁶² Se avsnitt 5.2 och 5.3 samt 4.2.

⁶³ MB-prop. del 2 sid. 13. Se även Bengtsson m.fl. s. 30.17 f.

2. I en dom den 19 december 2001, M 46-01, uttalade å andra sidan Vänersborgs tingsrätt bl.a. följande:

Inom straffrättslig praxis brukar uppställas ett beviskrav som uttrycks med orden ”ställt utom rimligt tvivel”. Vid bedömning av vad som framkommit i målet framstår det som i högsta grad sannolikt – men inte ställt utom rimligt tvivel – att det är xx som äger köldmedieanläggningen. Det är emellertid orimligt att kräva att miljönämnden – som inte förfogar över köpeavtal, hyreskontrakt eller liknande – skall uppfylla beviskravet ”utom rimligt tvivel” i äganderätsfrågan. Beträffande civilrättsliga begrepp som t.ex. äganderätt, vilka kan utgöra rekvisitmoment i brottmål, har också uttalats att bevisbördan bör vara lättare än i övrigt (se t.ex. Ekelöf & Boman, Rättegång, färde häftet, 6 uppl. S. 120). Här får anses att det är tillräckligt med beviskravet ”övervägande sannolikt”.

3. Vänersborgs tingsrätts dom den 26 februari 2002, M 98-01:

En person påfördes miljöstraffavgift p.g.a. att hon tagit i anspråk en lokal för hygienisk behandling utan föregående anmälan enligt 38 § förordning (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd⁶⁴. Den avgiftsskyldige hävdade att verksamheten inte påbörjades då hon annonserade om den i lokalpressen. Strax efter annonseringen kontaktade hon miljönämnden som besiktigade lokalen. Först därefter togs lokalen i anspråk. - ”Mot vad NN anfört kan det enligt miljödomstolens bedömning inte anses klarlagt att den aktuella lokalen tagits i anspråk för avsett ändamål innan anmälan inkom till nämnden.”

4. MÖD uttalade i en dom den 27 november 2003, M 2385-03, angående påfyllning av en urinbrunn: ”Visserligen har samhällsbyggnadskontoret vid sin inspektion inte uttryckligen noterat att det just vid tillfället pågick någon påfyllning av urinbehållaren. Genom vad som är upplyst om djurhållningen och konstruktionen av gödselhanteringen på gården framstår det emellertid som uppenbart att stallbyggnaden och gödselplattan kontinuerligt dräneras och att således påfyllning av urinbehållaren skett utan föreskriven täckning.” MÖD fastställde miljöstraffavgiften.

5. MÖDs dom den 23 mars 2006, M 8655-05:

En person påfördes miljöstraffavgift med 5 000 kr för gödselspridning på snötäckt/tjälad mark. Beslutet överklagades och den avgiftsskyldige hävdade att delar av fältet var snöfritt och marken endast lätt tjälad. Miljödomstolen upphävde och menade att det inte var visat att marken var frusen. Tillsynsmyndigheten överklagade och åberopade fotografier och rapporter från SMHI om bl.a. temperatur och snödjup, samt laboratorierapport från kontroll upp- och nedströms i ett angränsande vattendrag. MÖD menade att utredningen från nämnden visade att marken till stora

⁶⁴ 38 § förordning (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd ändrades den 1 januari 2008. Nu gäller att det är förbjudet att utan anmälan driva eller arrangera de verksamheter som anges i bestämmelsen. Tidigare gällde att anmälan skulle göras innan lokalen eller anläggningen för de i bestämmelsen angivna verksamheterna eller anläggningarna togs i bruk.

delar var snötäckt och frusen. MÖD menade att då måste verksamhetsutövaren göra sannolikt att marken var tinad till ett djup av minst 15 cm (6 § 3 Jordbruksverkets föreskrifter SJVFS 1999:79).

6. MÖDs dom den 20 mars 2007, M 9096-06 (MÖD 2007:8) rör bl.a. fråga om burkar i en butiklokal och i ett utrymme i anslutning till den lokalen enbart avsåg lagerhållning eller som ett led i saluhållande.

7. MÖDs dom den 15 oktober 2009 i mål M 390-05 (MÖD 2009:21) rörde bl.a. frågor om bevisning för när en enskild avloppsanläggning hade inrättats. Var det endast fråga om ändring av en befintlig anläggning, eller var det en helt ny anläggning?

Kommentar:

Kraven på bevisningens kvalitet och styrka ställs höga. Men det finns ingen helt entydig praxis såvitt gäller hur höga beviskrav som ska ställas på myndigheten, i de situationer där den avgiftsskyldige har lättare att ta fram bevisning till stöd för en invändning än myndigheten har för att motbevisa invändningen. Detta får avgöras bl.a. mot bakgrund av omständigheterna hur sannolik invändningen framstår i det enskilda fallet.

Detta innebär att för vissa överträdelser är en skrivbordsgranskning inte alltid tillräcklig, utan tillsynsmyndigheten måste i sådana fall vara mer aktiv, t.ex. genom att kräva in uppgifter eller besöka platsen och att notera sina iakttagelser i samband med inspektionen. Som närmare redovisas i avsnitt 2.8.5 måste tillsynsmyndigheten vara aktiv i samband med överklaganden och bemöta invändningar som den anser är felaktiga.

En huvudregel är att avgift inte bör tas ut, om det har kommit in invändningar som inte kan lämnas utan avseende och det inte finns motbevisning som objektivt styrker att en överträdelse har skett.

3.4 Dokumentation i utredningen - bevissäkring

Det är inte helt ovanligt att företrädaren för en verksamhet nekar till att det har skett en överträdelse. Om ärendet ska drivas vidare behöver, i de fall ord står mot ord, det finnas särskild dokumentation, t.ex. kartor, fotografier eller videofilm. Även om överträdelsen inte förnekas (i samband med tillsynsbesök eller efter kommunikering) bör bevisning säkras, eftersom ett överklagande kan komma in. Tiden från att en miljöstraffavgift har beslutats fram till att en tjänsteman eventuellt ska ”svara för sig” i domstol kan bli lång.

I de fall tillsynsmyndigheten inför ett platsbesök är förberedd på att en överträdelse kan ha inträffat, kan det ibland finnas anledning att två personer åker ut till platsen. Skulle ett beslut om miljöstraffavgift överklagas är många gånger myndighetens bevisläge bättre, om det är två tjänstemän som kan intyga ett förhållande eller som kan komplettera

varandras uppgifter. Inför ett sådant besök kan det även finnas skäl att rådgöra med åklagare eller polis.

De uppgifter som kommer fram vid ett platsbesök, eller i övrigt lämnas muntligt, måste dokumenteras genom tjänsteanteckning.⁶⁵

Sammanfattningsvis:

- Tillsynsmyndigheten bör föra ordentliga noteringar om vad som har kommit fram vid besök och vid telefonsamtal, tidpunkt för när samtal fördes eller när dokumentation gjordes, vem man har talat med, vilken position denne har i företaget samt vilka iakttagelser som gjordes.
- Görs anteckningar på platsen bör företrädare för verksamheten ges tillfälle att bekräfta uppgifterna, eventuellt genom påskrift på handlingen. Är inte detta möjligt bör handlingen sändas över till näringsidkaren, senast i samband med att utredningsrapporten kommuniceras, för möjlighet att lämna synpunkter på det som har antecknats.
- Ibland behöver prov tas (däremot får tillsynsmyndigheten inte ta i beslag föremål med ekonomiskt värde, t.ex. färgburkar med felaktig märkning).⁶⁶ Observera att, när det gäller föremål med ekonomiskt värde, tillsynsmyndigheten kan behöva betala för föremålet. Tänk samtidigt på att tillsynsmyndigheten inte bör köpa föremålet om syftet är att styrka att överlåtelse har skett, jfr. s.k. brottsprovokation.
- Bildbevis säkras (fotografier eller videoupptagningar) och kopior tas så fort som möjligt.
- Dessutom bör det i förekommande fall finnas dokumentation i form av kartor eller skisser, för att det i efterhand ska vara möjligt att visa att en överträdelse har skett. Är det fråga om mark som har tagits i anspråk för att t.ex. inrätta en enskild avloppsanläggning eller värmepumpsanläggning, bör läge och utbredning framgå på karta, skiss eller ritning. Om möjligt och om det behövs i det enskilda fallet, bör tillsynsmyndigheten ta fram jämförande äldre material, t.ex. äldre flygfotografier.

⁶⁵ Se 15 § förvaltningslagen.

⁶⁶ I 26 kap. 22 a § MB finns bestämmelser om möjligheter för regeringen att meddela föreskrifter om skyldighet att lämna ut prover som behövs för tillsynen. Sådana bestämmelser finns i 1 kap. 25 – 27 §§ miljötillsynsförordningen. Bestämmelserna är tillämpliga bl.a. för länsstyrelserna och miljönämnden beträffande den som ”saluför, överlåter, till Sverige för in eller från Sverige för ut kemisk produkt eller bioteknisk organism”. Rätt att ta föremål i beslag finns i övrigt för myndigheten annars endast i samband med s.k. envarsgripande, dvs. envar har rätt att, på bar bäring eller flyende fot, gripa den som har begått ett brott som har fängelse i straffskalan. Se vidare s. 117 i Naturvårdsverkets handbok (2001:4) Operativ tillsyn angående detta samt om polisens rätt att ta föremål i beslag.

Frågor om bevisning behandlas utförligare i Naturvårdsverkets handbok (2001:4) om operativ tillsyn.⁶⁷

3.4.1 Att få in uppgifter - skyldighet att lämna uppgifter

I vissa författningar finns det uttryckliga krav på en verksamhetsutövare att fortlöpande rapportera om verksamheten till myndigheten, t.ex. krav på miljörapport eller årsrapport för köldmediehantering. Den typen av rapporter eller dokumentation kan utgöra bevisning i samband med miljöstraffavgifter. Inte minst mot denna bakgrund är det viktigt att tillsynsmyndigheten granskar kvalitén och tillförlitligheten av dokumenten och ställer krav på kompletteringar om så behövs.

I detta sammanhang är det vidare viktigt att notera de olika krav på dokumentation och rapporter som gäller enligt egenkontrollförordningen. Enligt den förordningen ska, för de verksamheter som omfattas av förordningen, bl.a. finnas en fastställd och dokumenterad fördelning av det organisatoriska ansvaret för de frågor som gäller för verksamheten. Egenkontrollförordningens krav kan ofta direkt tillämpas för att få fram relevanta uppgifter som behövs i tillsynen. Det kan tilläggas, att miljöstraffavgift har förts in för åsidosättande av vissa av egenkontrollförordningens dokumentationskrav.⁶⁸

Bestämmelser om straff, för den som bl.a. lämnar oriktig uppgift, finns i 29 kap. 5 och 6 §§ MB.

3.4.2 Tillsynsmyndigheten kräver in uppgifter

Tillsynsmyndigheten får enligt 26 kap. 21 § MB förelägga den som bedriver en verksamhet eller vidtar en åtgärd att till tillsynsmyndigheten lämna de uppgifter och handlingar som behövs för tillsynen. Myndigheten kan begära upplysningar om t.ex. driftförhållanden, omfattningen av verksamheten, kemikalieanvändning, råvaruval, bränsleval, att en överlåtelse har skett, etc. Ett sådant föreläggande kan förenas med vite, och tillsynsmyndigheten kan förordna att det ska gälla även om det överklagas, s.k. verkställighetsförordnande.

Tillsynsmyndigheten kan dock enligt denna paragraf endast begära sådana uppgifter och handlingar som inte kräver någon särskild utredning av verksamhetsutövaren. I de fall det krävs närmare utredning regleras tillsynsmyndighetens möjligheter framför allt i 26 kap. 22 § MB.

Observera att, enligt den praxis som har utbildats vid tolkningen av artikel 6 i Europakonventionen, det inte anses vara tillåtet att förelägga en misstänkt vid vite att medverka i utredningen av en fråga som har samband med den gärning som brottsmisstanken avser.⁶⁹

⁶⁷ Se avsnitt 3.4.6 i Naturvårdsverkets handbok (2001:4) om operativ tillsyn enligt miljöbalken.

⁶⁸ Se 12 kap. 1 – 3 §§ FMSA.

⁶⁹ För en närmare redovisning av praxis, se t.ex. Miljöbalkskommitténs delbetänkande SOU 2004:37 s. 305 ff.

Detta har betydelse för hur långt en tillsynsmyndighet får gå, när det gäller utredning eller uppgiftsskyldighet. Avgörande torde därför vara i vilket syfte eventuella uppgifter efterfrågas. Är myndighetens primära syfte dess egen tillsyn, t.ex. för angelägna miljömässiga åtgärder, t.ex. en sanering av ett mark- eller vattenområde, torde det vara förenligt med konventionen att förelägga vid vite, även om det samtidigt kan komma fram besvärande uppgifter för den enskilde. Se vidare avsnitt 1.4 angående miljöstraffavgifter och Europakonventionen.

Sammanfattningsvis gäller att tillsynsmyndigheten inte bör förelägga någon vid vite att lämna uppgifter, om syftet enbart är att dessa ska användas som bevis i ett ärende om miljöstraffavgift. Tillsynsmyndigheten bör inte heller använda föreläggande för att ta fram bevisning åt polis/åklagare i en brottmålsprocess eller som underlag för en åtalsanmälan.

3.5 Hur bör resultatet av utredningen dokumenteras?

Resultatet av utredningen bör dokumenteras, t.ex. i en särskild utredningsrapport eller promemoria.

I rapporten bör redovisas:

- De olika undersökningar som har gjorts i ärendet och bifogas relevanta dokument.
- Minnesanteckningar, relevanta tillståndshandlingar, uppgifter om den avgiftsskyldige, t.ex. kopia av relevanta registreringsbevis, och uppgifter om bevisning.
- Rapporten bör mynna ut i en slutsats om en överträdelse har skett eller inte samt innehålla ett förslag till beslut i fråga om uttag av avgift och om avgiftens storlek.

Att på detta sätt samla dokumentationen i ärendet har betydelse dels för att kunna sköta kommunikationen på ett smidigt sätt, dels för att underlätta för myndigheten att agera vid ett eventuellt överklagande.

4 Vilka är överträdelserna?

4.1 Utgångspunkter för utredningen om det har skett överträdelse och om lagtolkning

Om miljöstraffavgift ska tas ut eller inte, beror ofta inte i första hand på en tolkning av bestämmelserna i 30 kap. MB eller i FMSA. Det som avgör är som regel i stället hur den bakomliggande författningen bestämmer olika ansvarsfrågor eller definierar olika begrepp, t.ex. ”användning” eller ”nyinstallation”.

För att avgöra om det har skett en överträdelse eller inte, måste tillsynsmyndigheten i det enskilda fallet göra klart för sig vad den aktuella bestämmelsen säger:

- Är alla kriterier eller rekvisit som anges i FMSA uppfyllda? Enligt legalitetsprincipen krävs en snäv tolkning av de begrepp som används i författningen.
- Vad säger den författning som FMSA hänvisar till och hur reglerar den ansvarsfrågor etc.?

Även om överträdelserna faller in under detta, måste myndigheten göra klart om det finns problem vad gäller ändringar i lagstiftningen (i FMSA eller i den författning som FMSA hänvisar till) eller preskription.

I det följande kommenteras närmare dels några problem av mer generell karaktär vid tolkningen av om en överträdelse har skett, dels några av de överträdelser som är förtecknade i FMSA.

4.1.1 Något om legalitetsprincipen och miljöstraffavgifter

Med tanke på avgiftssystemets schablonartade karaktär och att bestämmelserna om miljöstraffavgift ligger så nära det straffrättsliga, följer av den s.k. legalitetsprincipen att bestämmelserna måste tillämpas strikt. Detta förhållande poängteras i ett antal avgöranden från Mark- och miljööverdomstolen.⁷⁰

Eftersom det här är s.k. betungande lagstiftning, så tolkas eventuella oklarheter till den enskildes fördel. Tillsynsmyndigheten får sålunda inte vid sin tolkning ta på sig lagstiftarens ansvar med syfte att täppa till eventuella luckor i lagen och utvidga bestämmelsernas tillämpningsområde till i och för sig straffvärda beteenden men som inte helt täcks av det som sägs i FMSA. ”Den enskildes skyldigheter måste vara så klart angivna att ingen tveksamhet råder om vilket handlande som utlöser ansvar.”⁷¹

⁷⁰ Se t.ex. MÖDs dom den 14 mars 2003, M 3123-02, MÖD 2003:20.

⁷¹ Se MÖDs dom den 13 maj 2002, /DM 39/ M 768-01 (MÖD 2002:36), beträffande tolkningen av begreppet anläggning, se även avsnitt 4.6.4, samt dom den 31 oktober 2006, M 9714-05 (MÖD 2006:51).

Angående tillämpning av förbudet enligt Europakonventionen mot dubbelbestraffning, se avsnitt 1.4 och 3.2.3. Av avsnitt 7.2 framgår att en konflikt mot det förbudet kan utgöra skäl för att inte ta ut miljöstraffavgift.

Legalitetsprincipen har betydelse även när det gäller förbud mot tillbakaverkande eller retroaktiv strafflagstiftning.⁷²

4.1.2 Hur tolkar man bestämmelserna i FMSA och i de författningar FMSA hänvisar till?

Avgift tas endast ut för sådana överträdelser som klart täcks av den beskrivning som anges under respektive punkt i FMSA samt de krav som ställs i den författning som FMSA hänvisar till. Detta kan vara allt från en regeringsförordning, myndighetsföreskrift till en rättsakt från EU. För att kunna bedöma om en överträdelse har ägt rum, måste man därför även tolka den bakomliggande författningen, t.ex. hur den författningen fördelar ansvar eller saknar sådana bestämmelser.⁷³ Även giltigheten av den bakomliggande författningen kan sättas i fråga.⁷⁴

Det är viktigt att inför beslutet analysera de olika objektiva rekvisit eller omständigheter som respektive överträdelse i FMSA innehåller. Samtliga rekvisit måste vara uppfyllda.

Begrepp som används i lagstiftningen tolkas snävt av domstolarna, t.ex. ”överlåta” som såväl i juridiskt som vanligt språkbruk avser att något övergår i annans ägo anses inte täcka att en vara exponeras för försäljning, s.k. saluhållande.⁷⁵

Finns det en definition i FMSA eller i den författning som hänvisas till? Ges vägledning i förarbetena, t.ex. i miljöbalkspropositionen? I lagstiftningen definieras t.ex. begreppen miljöfarlig verksamhet (9 kap. 1 § MB) och farligt avfall (3 § avfallsförordningen SFS 2011:927). Om det inte finns någon definition i lagen, hur förstås begreppet i dagligt tal?

Sammanfattningsvis

Legalitetsprincipen innebär att de begrepp som används i lagstiftningen måste tillämpas snävt. Konsekvensen är att, om i något fall en överträdelse av det som bör krävas enligt miljöbalken ligger nära men inte helt täcks av beskrivningen i FMSA, bör miljöstraffavgift inte tas ut. Se följande exempel:

⁷² Jfr. 2 kap. 10 § regeringsformen samt 5 § lagen (1964:163) om införande av brottsbalken.

⁷³ Se MÖDs dom den 20 november 2001 (DM 56), M 3486-00 (MÖD 2001:41).

⁷⁴ Se MÖDs dom den 14 augusti 2002 (DM 64), M 7203-11 (MÖD 2002:53), angående Naturvårdsverkets rätt att meddela föreskrifter om rapporteringsskyldighet enligt 16 § i den numera upphävda köldmediekungörelsen. - Naturvårdsverket ansågs ha sådan rätt.

⁷⁵ Se dom från MÖD den 5 november 2002 (DM 87), M 4353-01 (MÖD 2002:71).

Exempel 1

Överträdelse 3 kap. 3 § FMSA angående överträdelse av tillstånds- eller anmälningsplikt enligt FMH: Den som utan att ha gjort anmälan, trots att sådan anmälan krävs enligt 38 § FMH, påbörjar en verksamhet.

De objektiva rekvisit enligt FMSA som ska klarläggas är:

1. Påbörjar,
2. verksamhet, och
3. anmälan har inte gjorts.

Av 38 § FMH framgår dessutom ytterligare omständigheter som behöver klarläggas:

1. allmänheten,
2. yrkesmässigt, och
3. erbjuds hygienisk behandling som innebär risk för blodsmitta genom användning av skalpeller, akupunktur nålar, piercningsverktyg eller andra liknande skärande eller stickande verktyg.

Exempel 2

Överträdelse 11 kap. 8 § FMSA; angående nedgrävning av avfall, 45 § avfallsförordningen (2011:927). I egenskap av ägare eller nyttjanderättshavare till en fastighet inom detaljplanelagt område gräver ner annat avfall än trädgårdsavfall, innan anmälan har gjorts till kommunen.

De objektiva rekvisit som ska klarläggas är:

1. Ägare eller nyttjanderättshavare av en fastighet (avfallsförordningen),
 2. fastigheten är belägen inom detaljplanelagt område (FMSA),
 3. gräver ned (FMSA),
 4. avfall (FMSA), som är
 5. annat avfall än trädgårdsavfall (FMSA), och
 6. anmälan har inte gjorts till kommunen (FMSA/avfallsförordningen).
-

4.1.3 Hur hittar man aktuell lagstiftning?

Förutom olika former av skriftliga utgåvor av författningar, finns det en mängd rättsdatabaser som kan användas för att ta fram aktuell lagstiftning. Vissa är avgiftsbelagda och andra är fria. Bl.a. via Tillsyns och föreskriftsrådets webbplats (www.tofr.info) kan man leta sig vidare dels till svensk lagstiftning ("Författningsregister" med bl.a. förordningar och myndighetsföreskrifter), dels till aktuella EU-rättsakter (se "EU-register"). Via Naturvårdsverkets webbplats, www.naturvardsverket.se, kan man bl.a. ta fram verkets egna föreskrifter, allmänna råd och handböcker.

4.2 Pågående överträdelser - en eller flera överträdelser?

Vissa av de överträdelser som anges i FMSA är sådana, att det bara kan bli tal om en gärning, t.ex. om någon utan anmälan *påbörjar* en sådan verksamhet som anges i 38 § FMH (se 3 kap. 3 § FMSA). I andra fall kan överträdelserna ses som pågående vilket även har betydelse för när preskriptionstiden ska anses börja löpa, t.ex. att någon *är försenad* med att ge in miljörapport.⁷⁶

Det är inte alltid lätt att avgöra, vilka typer av överträdelser som kan anses som pågående och vilka som inte är det.

Ett par exempel på engångsöverträdelser

Överträdelse enligt 2 kap. 1 § FMSA genom inte anmäla plats för förevisning enligt artskyddsförordningen samt 3 kap. 1 och 2 §§, utan tillstånd eller anmälan inrättar avloppsanordning eller värmepumpanläggning.

Ett par exempel på pågående överträdelser

Överträdelse 2 kap. 2 §, inte för förteckning enligt artskyddsförordningen och överträdelse 2 kap. 3 §, är försenad med att ge in förteckning, se även t.ex. överträdelserna 11 kap. 1 och 2 §§ om försenad rapportering i samband med gränsöverskridande avfallstransporter.

För det som har inträffat, ska myndigheten besluta om miljöstraffavgift. För framtiden finns det anledning för tillsynsmyndigheten att fundera över hur den ska agera. Ett alternativ är att förelägga verksamhetsutövaren att inom viss tid ge in rapporten, medan den i andra fall kan lita till hotet från en fördubblad avgift vid upprepad överträdelse, se avsnitt 3.2.4 och 4.3.⁷⁷ Angående förutsättningar för att besluta om ny avgift vid pågående överträdelser, se följande avsnitt.

4.3 Beslut om ny avgift vid pågående/upprepade överträdelser - ”skälig tid för rättelse”

I föregående avsnitt resoneras allmänt kring s.k. pågående överträdelser.

Beträffande miljöstraffavgifter finns det ingen regel som motsvarar bestämmelsen i 2 § tredje stycket viteslagen (1985:206) om att det första beslutet ska ha vunnit laga kraft innan beslut får fattas om ett nytt vitesföreläggande. Det enda kravet här är att den avgiftsskyldige ska ha haft skälig tid för att vidta rättelse.⁷⁸

⁷⁶ Se även avsnitt 4.5 om preskription.

⁷⁷ Se MÖD:s dom den 15 oktober 2009, M 390-05 om förhållandet miljöstraffavgift - vitesföreläggande.

⁷⁸ Se 1 kap. 3 § andra stycket FMSA.

Vad som ska anses vara skäligen tid för rättelse får bedömas i det enskilda fallet, och här kan självfallet tillsynsmyndighetens och den avgiftsskyldiges åsikter gå isär. Inte minst i dessa fall är det därför viktigt att dokumentera omständigheterna kring överträdelsen. Ibland kan behövas relativt omfattande åtgärder för att rätta till ett fel eller uppfylla en skyldighet, medan man i andra fall kan bedöma att den avgiftsskyldige i princip omedelbart skulle kunna vidta rättelse.

Vissa begränsningar finns rent förvaltningsrättsligt, genom att den avgiftsskyldige ska få tid att yttra sig innan avgift påförs.⁷⁹ Den regeln är tillämplig oavsett om det är upprepade förseelser eller inte och detta gör att det i praktiken måste förflyta viss tid innan någon ny avgift påförs. Fristen för yttrande måste variera beroende på ärendets art, utredningens omfattning etc.

Exempel 1

En verksamhetsutövare följer inte skyldigheten att år 1 lämna in miljörapport senast den 31 mars, något anståndsbeslut har inte meddelats (överträdelse 12 kap.5 §). Verksamhetsutövaren påförs miljöstraffavgift men kommer ändå inte in med rapporten, trots att skyldigheten kvarstår. Överträdelsen definieras som att den avgiftsskyldige "vara försenad" med att ge in miljörapport. Ny, fördubblad, avgift kan därför i princip tas ut så länge skyldigheten att lämna in rapporten kvarstår.

Exempel 2

Vid en miljöfarlig verksamhet åsidosätts kravet enligt egenkontrollförförordningen att ha en fastställd och dokumenterad fördelning av det organisatoriska ansvaret (överträdelse 12 kap. 1 §). Verksamhetsutövaren påförs miljöstraffavgift för underlåtenheten men upprättar ändå inga dokument. Beroende bl.a. av hur komplicerad verksamheten är i det aktuella fallet - dvs. hur lång tid det skulle ta att kunna ta fram dokumentation - vidta rättelse - kan ny och fördubblad avgift påföras igen och igen.

4.4 Övergångsbestämmelser - förbud mot retroaktiv lagstiftning

I detta avsnitt berörs frågor om när nya överträdelser tas in i FMSA och när ändringar görs i FMSA eller i föreskrift som FMSA hänvisar till. Vidare tas upp några frågor beträffande de ändringar som trädde i kraft den 1 juli 2012. Hur man tillämpar ändringar i avgiftsbeloppen tas upp i avsnitt 5.4.

Tillsynsmyndigheten måste inför sitt beslut kunna slå fast

- vilka regler som gällde vid tiden för överträdelsen,
- vilka regler som gäller vid beslutstillfället, och

⁷⁹ Se 30 kap. 3 § MB.

- om bestämmelserna har ändrats under tiden från att överträdelsen skedde tills att myndigheten beslutar, vad det i så fall har för betydelse för utgången.

Några särskilda problem:

- Det förs in helt nya överträdelser i FMSA, eller överträdelsen tidigare har funnits i FMSA men kraven är annorlunda formulerade än tidigare, dvs. överträdelsen innebär nya ålägganden för den enskilde. Se avsnitt 4.4.1.
- En överträdelse plockas bort från FMSA, se avsnitt 4.4.2.
- Överträdelsen får ändrad beteckning eller det sker ändringar i den författning som FMSA hänvisar till, överträdelsen är i sig oförändrad, se avsnitt 4.4.3.
- Beloppet för miljöstraffavgiften ändras i FMSA, se avsnitt 5.4.

Observera:

1. I detta sammanhang är den relevanta tidpunkten den när tillsynsmyndigheten fattar sitt beslut och inte när överträdelsen skedde eller upptäcktes. Dvs., om det av någon anledning drar ut på tiden från att överträdelsen skedde tills att tillsynsmyndigheten ska besluta om miljöstraffavgift, kan det innebära att förutsättningarna för beslut har ”brunnit inne” genom att FMSA kanske inte längre tar upp överträdelsen, eller att kraven i FMSA har ändrats.
2. Är det fråga om s.k. pågående överträdelser (se avsnitt 4.2) så är det många gånger lämpligt att enbart besluta om avgift för den senaste överträdelsen och enligt de förhållanden som gällde vid beslutstidpunkten. Detta för att undvika eventuella övergångsproblem i samband med författningsändringar. Det kan således i dessa situationer finnas skäl att inte angripa äldre överträdelser som konstaterats.

4.4.1 Nya överträdelser förs in i FMSA

Tillsynsmyndigheten måste vara uppmärksam när nya typer av överträdelser förs in i FMSA, och endast besluta om miljöstraffavgift för sådana överträdelser som har inträffat efter att FMSA ändrats. Motsvarande gäller om en överträdelse formuleras om i FMSA med innebörd att den omfattar nya krav på den enskilde än vad den tidigare formuleringen gjorde.

Sker en överträdelse av en författning innan det har förts in en motsvarande bestämmelse i FMSA, så är bestämmelserna om miljöstraffavgift inte tillämpliga. Överträdelsen räknas inte heller in vid ett eventuellt framtida beslut om upprepede förseelser.⁸⁰ Det betyder att det endast är överträdelser som har inträffat efter det att ändringen i FMSA trätt i kraft som träffas av miljöstraffavgift.

⁸⁰ Jfr regler om förbud mot retroaktiv strafflagstiftning, se 2 kap. 10 § regeringsformen.

Mars	April	Juli
Författning med kravbestämmelse träder i kraft		
		Överträdelse tas in i FMSA (ikraftträdande den 1 juli)
Överträdelse 1	Överträdelse 2	Överträdelse 3
		Beslut fattas om miljöskaktionsavgift. Miljöskaktionsavgift kan endast påföras för överträdelse 3

Observera att det för enstaka överträdelser i FMSA kan finnas särskilda övergångsregler i andra författningar.

4.4.2 En överträdelse plockas bort från FMSA

Om en överträdelse tas bort från FMSA, så faller frågan om miljöskaktionsavgift, såvida det inte finns en särskild övergångsbestämmelse som säger att förordningen fortfarande ska tillämpas beträffande redan inträffade överträdelser.

Tillsynsmyndigheten kan självfallet inte ta ut miljöskaktionsavgift för nya överträdelser som inträffar efter att överträdelser tagits ur FMSA, men kan inte heller ta ut avgift för gamla överträdelser, om det inte finns någon övergångsbestämmelse som reglerar detta.⁸¹

Mars	April
Överträdelsen är intagen i FMSA	Överträdelse tas ut ur FMSA, med ikraftträdande den 1 april. Det finns inga övergångsbestämmelser till ändringen.
Tillsynsmyndigheten kan ta ut avgift för överträdelser som inte har preskriberats	Tillsynsmyndigheten kan inte ta ut miljöskaktionsavgift, vare sig för gamla redan inträffade överträdelser eller för nya som inträffat efter att FMSA ändrats.

4.4.3 Några särskilda frågor i samband med ändringar i FMSA och i föreskrift som FMSA hänvisar till

Tillsynsmyndigheten bör vara observant på förändringar i FMSA, men även på ändringar i de grundförfattningar som FMSA hänvisar till. Följande avgörande från praxis illustrerar problemet:

⁸¹ Se dom från MÖD den 16 februari 2007, M 2786-06.

Spridning av gödselmedel. Växjö TR, 2000-05-09.

Efter överklagande konstaterade domstolen att Jordbruksverkets föreskrift, SJVFS 1998:132, till vilken FMSA hänvisade, hade upphävts innan överträdelsen skedde. Den aktuella förbudsregeln återfanns vid domstolens avgörande i SJVFS 1999:79. Eftersom följdändring inte gjorts i FMSA saknades enligt domstolen lagstöd för att ta ut avgift.

Ett antal situationer kan uppstå i samband med ändringar i FMSA och i de författningar som FMSA hänvisar till. Det är inte alltid som ändringar samtidigt görs i den författning som anger de grundläggande kraven och i FMSA eller att ändringar i FMSA följs upp med övergångsbestämmelser.

Att en överträdelse, med oförändrad lydelse, enbart anges under nytt kapitel eller med nytt paragrafnummer i FMSA, bör inte utgöra något problem beträffande möjligheterna att ta ut avgift, se t.ex. överträdelsen 8 kap. 6 § FMSA om överträdelse av Naturvårdsverkets föreskrifter (1997:2) om spridning av kemiska bekämpningsmedel, som i tidigare bilaga till ÄFMSA betecknades 6.7.1 och efter den 1 augusti 2010 betecknades 6.12.1. Tas i motsvarande fall beslut om avgift efter ändringen men överträdelsen skedde före, så hänvisas i beslutet till det nya numret. Det är dock lämpligt att t.ex. inom parentes ange det tidigare numret. **Observera att de olika versionerna måste jämföras noggrant så att det är fullständigt klart att överträdelsen inte har ändrats i sak.**

I de följande exemplen antas att kraven i den grundläggande författningen och i överträdelsen enligt formuleringen i FMSA i sak är oförändrade. Är det däremot fråga om en ny formulering av krav i den nya författningen eller överträdelsen i FMSA har formulerats så att den nu täcker något som tidigare hamnade utanför, tillämpas avsnitt 4.4.1.

	Mars	Juli	Oktober
Vilken författning anger de grundläggande kraven? T.ex. en föreskrift från Naturvårdsverket	Författning 1	Författning 2 träder i kraft och ersätter författning 1. Det är ingen ändring av relevanta ansvarsfrågor, dvs. fråga om samma överträdelse.	Författning 2
Vilken författning hänvisas till i FMSA?	Författning 1	Författning 1	Författning 2

	Mars	Juli	Oktober
Överträdelse av krav i författning som FMSA hänvisar till	Överträdelse 1 (dvs. inträffar under tid då författning 1 gäller och det hänvisas till denna i FMSA)	Överträdelse 2 (inträffar efter det att författning 2 trätt i kraft men FMSA hänvisar fortfarande endast till författning 1)	Överträdelse 3 (inträffar efter det att ändring i FMSA trätt i kraft, dvs. FMSA hänvisar nu till författning 2)
Beslut fattas om miljöstraffavgift	-	Beslut om miljöstraffavgift för <i>överträdelse 1</i> fattas efter det att författning 1 upphävts. Hänvisning till författning 1 ligger dock kvar i FMSA. I detta fall torde det inte finnas några problem att besluta om miljöstraffavgift. <i>Överträdelse 2</i> avser författning 2 och sker innan FMSA hunnit ändras. Denna överträdelse träffas inte av miljöstraffavgift och räknas inte heller in vid eventuellt framtida beslut om upprepade förseelser, se avsnitt 5.3.	Miljöstraffavgift avses påföras för <i>överträdelse 1</i> . FMSA hänvisar nu till författning 2. Det måste då finnas en övergångsbestämelse som gör att FMSA fortfarande kan tillämpas beträffande överträdelse av författning 1. Finns inte överträdelsen längre i FMSA kan avgift följaktligen inte tas ut. <i>Överträdelse 3</i> avser författning 2 och träffas av miljöstraffavgift. För det fall att miljöstraffavgift tidigare påförts för överträdelse 1 torde det dessutom bli fråga om upprepad förseelse, se avsnitt 5.3.

4.4.4 Särskilt om ändringarna den 1 juli 2012

Den 1 juli 2012 trädde den nya förordningen om miljöstraffavgifter i kraft, FMSA. Enligt övergångsbestämmelserna till FMSA gäller ÄFMSA fortfarande för överträdelser som inträffade före den 1 juli 2012, jfr nedan avsnitt 4.5 angående preskription. - Preskriptionsreglerna innebär att ÄFMSA rent teoretiskt är tillämplig ett antal år framöver.

Som framgår av förordet till denna handbok så tar denna upplaga av handboken sikte på hantering av överträdelser som inträffat efter att FMSA trädde i kraft. För överträdelser som inträffade före den 1 juli är tidigare upplaga av handboken fortfarande aktuell.

I bilaga 11 till denna handbok finns översättningsnycklar för beteckningar av överträdelser enligt FMSA respektive ÄFMSA.

4.5 Frågor om preskription

Miljöstraffavgift får enligt 30 kap. 6 § MB inte beslutas, om den som anspråket riktas mot inte har getts tillfälle att yttra sig inom fem år från det att förutsättningarna att besluta om avgift har inträffat. I dessa fall är det viktigt att skilja mellan de fall där överträdelsen är att se som pågående och sådana då det är fråga om en förseelse som har fullbordats och det inte finns en fortsatt plikt att avbryta överträdelsen.⁸²

En beslutad miljöstraffavgift faller bort, om beslutet om avgiften inte har verkställts inom tio år från det att beslutet har vunnit laga kraft, se 30 kap. 8 § MB.

4.6 Några särskilda tolkningsfrågor

I det följande kommenteras dels några problem av mer generell karaktär vid tolkningen, dels några av de överträdelser som är förtecknade i FMSA. Ambitionen är inte att detta avsnitt ska vara heltäckande.

4.6.1 Tidsfrister

Fristen knyts till ett visst datum

Miljöstraffavgift t.ex. vid för sent inlämnad eller utebliven miljörapport (12 kap. 5 § FMSA) knyts till en viss tidsfrist. Utgångspunkten för beräkning av när en handling ska anses inkommen till en myndighet är följande:

- Handlingen anses inkommen den dag handlingen anländer till myndigheten eller kommer en behörig tjänsteman tillhanda.
- Om det kan antas att handlingen har lämnats i myndighetens lokal eller avskilts för myndigheten på postanstalt en viss dag, anses den ha kommit in den dagen, om den kommer behörig tjänsteman till handa närmast följande arbetsdag.
- Handlingar som kommer in per fax eller e-post godtas och räknas som inkomna den dag de kommer in till myndigheten. En annan sak är att de kan behöva bekräftas med originalhandling.⁸³
- När slutdagen inträffar en lördag, helgdag eller någon av de större helgafterna, får åtgärden i stället vidtas nästa vardag. I 2 § lagen (1930:173) om

⁸² Se avsnitt 5.2, 5.3 och 4.2. Se Bengtsson m.fl. s. 30:21.

⁸³ Se 10 § förvaltningslagen. Bestämmelsen innebär i korthet att handlingen anses inkommen den dag handlingen anländer till myndigheten eller kommer en behörig tjänsteman till handa. Om det kan antas att handlingen har lämnats i myndighetens lokal eller avskilts för myndigheten på postanstalt en viss dag, anses den ha kommit in den dagen, om den kommer behörig tjänsteman till handa närmast följande arbetsdag. Handlingar som kommer in per fax eller e-post godtas och räknas som inkomna den dag de kommer in till myndigheten.

beräkning av lagstadgad tid finns bestämmelser om beräkning av tidsfrister.⁸⁴

Huvudregeln är att den som skickar en handling med post anses göra det på egen risk.⁸⁵ Även om försändelsen försenas hos posten, anses den inte ha kommit in till myndigheten förrän den har nått fram dit, kommit behörig tjänsteman tillhanda eller avskilts på postanstalt för myndighetens räkning.⁸⁶ Är det fråga om en längre försening än man ”skäligen haft anledning att räkna med” skulle dock det förhållandet i vissa fall kunna räknas avsändaren till godo.⁸⁷

Observera dock samtidigt den nya eftergiftsgrunden som innebär att det bör ses som ursäktligt om någon, i och för sig skickat in handlingen i rätt tid, men gjort det till fel adress.⁸⁸

Till skillnad mot straffbestämmelserna i t.ex. 29 kap. 5 § MB finns inget krav att överträdelsen i det enskilda fallet ska ha försvårat tillsynsmyndighetens verksamhet.

Nedan redovisas kort ett fall där den avgiftsskyldige invänt att rapport lämnats in i tid.

Köldmedierapportering. Påstående om att rapporten lämnats in i tid.

Stockholms TR, 2000-08-23: Något som visar att rapporten lämnats in i tid har inte företetts i målet. Överklagandet avslås.

Det finns ett antal domar i mark- och miljödomstol med liknande innebörd, dvs. det räcker inte med bara ett påstående om att redovisning har lämnats in i rätt tid.⁸⁹

⁸⁴ Beträffande frågor om oskälighet vid missad tidsfrist, se avsnitt 7.2. Se även avsnitt 5.3 rörande fråga om att ta ut ny avgift vid pågående förseelse.

⁸⁵ Se MÖDs dom den 7 januari 2004, M 10313-02 och den 19 mars 2007, M 3031-06, MÖD 2007:9.

⁸⁶ Se Regeringsrättens årsbok 1972 Fi 540.

⁸⁷ Se beslut från HD den 5 februari 2007, Ö 4574-06. Av domstolens skäl framgår att ett överklagande skickades per post i ett brev som var rätt adresserat och frankerat. Brevet postades och poststämplades fredagen den 13 oktober 2006. Senaste dag för överklagande var måndagen den 16 oktober, medan brevet kom fram först på onsdagen, den 18 oktober, dvs. en postgång om fem dagar. HD ansåg att avsändaren inte skäligen haft anledning att räkna med sådan försening, att det fanns giltig ursäkt för förseningen och återställde därför den försuttna tiden för att överklaga. Se även HD:s beslut den 6 februari 2007, Ö 3318-06, där klaganden på fredagen skickade överklagandet i rekommenderat brev från Oslo. Brevet poststämplades på fredagen men kom inte fram förrän på tisdagen. Måndagen var sista dagen för överklagande. HD återställde den försuttna tiden och menade att klaganden inte haft skäligen anledning att räkna med att försändelsen skulle komma fram först fyra dagar efter att brevet skickades.

⁸⁸ Se prop. 2005/06:182 s. 156.

⁸⁹ Angående praxis enligt den numera upphävda köldmediekungörelsen, se avsnitt 4.8.3

Vid vissa överträdelser enligt F-gasförordningen anges tidsintervall som ”minst var tolfte månad” eller ”minst var sjätte månad”. Fråga kan då komma upp om vad som menas med den avgränsningen. Naturvårdsverket har tagit upp detta med EU:s genomförandekommitté och kommissionen, som meddelar att de tolkar kontrollintervallet på följande sätt. Om kontrollen ska ske minst var tolfte månad och den första kontrollen var till exempel den 1:a december 2008 ska nästa kontroll ske innan den 1:a december 2009. På samma sätt gäller att om kontrollerna ska ske minst var sjätte eller var tredje månad, ska dessa utföras inom sex respektive tre månader.⁹⁰

Tidsfristen anges som ”omgående” eller motsvarande begrepp

Vid ett antal överträdelser enligt EU-förordningen 1013/2006 om transport av avfall, se överträdelserna 11 kap. 1 – 6 §§ FMSA, anges överträdelserna som att ”vara försenad med” att meddela eller underrätta myndighet om visst förhållande.⁹¹

I dessa fall hänvisar respektive paragraf i FMSA till olika artiklar i EU-förordningen som i sin tur närmare anger när myndigheten ska meddelas eller underrättas:

- Överträdelse 11 kap. 1 § hänvisar till artikel 13.2 som anger ”*snarast möjligt*, i möjligaste mån innan transporten påbörjas om den ändrade transportvägen då är känd”.
- Överträdelse 11 kap. 2 § hänvisar till artiklarna 15 d respektive 16 e som anger ”*så snart som möjligt* men *senast 30 dagar* från det att behandlingen i avvaktan på återvinning eller bortskaffande slutförts och *högst ett kalenderår* från det att avfallet tagits emot eller en kortare period om inte den behöriga myndigheten har beslutat om kortare period.
- Överträdelse 11 kap. 4 § hänvisar till artikel 17.1 i EU-förordningen som anger ”*omedelbart* ... om möjligt innan transporten inleds”.
- Överträdelse 11 kap. 7 § hänvisar till artikel 22.1 i EU-förordningen som anger ”*omedelbart*”.

Frågan är hur dessa begrepp ska tolkas. ”Omedelbart” får enligt sin ordalydelse uppfattas som mer brådskande än ”snarast möjligt”. Oavsett vilket bör det inte i något fall godtas att det hinner förflyta någon längre tid från att kravet uppstår tills att underrättelse sker.

Vad som är *omedelbart* kan bedömas olika beroende på om frågan aktualiseras under eller utanför kontorstid. Enligt Naturvårdsverkets allmänna råd (2001:2) om egenkontroll ska *omedelbart* i samband med anmälan om haveri tolkas så att ett meddelande ska ske

⁹⁰ Se MÖDs dom den 15 februari 2012, M 5913-11, som rörde kontroll för läckage (var sjätte månad).

Bolaget utförde kontroll den 30 oktober 2008 och påföljande kontroll den 30 april 2009. Fristen ansågs ha överskridits med 29 dagar och miljöstraffavgiften fastställdes.

⁹¹ Bilaga 10 innehåller en sammanställning av överträdelser mot den EU-förordningen.

muntligt, via e-post (OBS att myndigheten i sådana fall måste bevaka e-brevlådan) eller via fax.⁹²

Det kan konstateras att domstolspraxis var sträng beträffande hur begreppet ”omedelbart” skulle tolkas vid bedömning av den överträdelse mot anmälningsskyldigheten i egenkontrollförordningen som tidigare fanns i bilagan till ÄFMSA. Till exempel godtogs inte en anmälan som skedde dagen efter ett haveri som hade skett under dagtid.⁹³

4.6.2 Några frågor om kvalitet på redovisning, utredning etc.

I vissa fall kan diskussion uppstå om en anmälan har gjorts i förväg i sådan tid eller innehåller sådana uppgifter att anmälningsskyldigheten kan anses uppfylld.

I de fall en överträdelse enligt FMSA inte tydligt knyter till hur långt i förväg en anmälan ska göras eller på kvaliteten på dokumentationen i samband med sådan anmälan, bör avgift inte tas ut i de fall det till myndigheten har kommit in en anmälan innan åtgärden vidtogs, även om anmälan är/var ofullständig.

Motsvarande gäller i de fall en överträdelse inte uttryckligen knyts till vissa särskilt angivna kvalitetskrav. I sådana fall bör miljöstraffavgift inte tas ut enbart på grund av kvalitetsbrister, om de efterfrågade dokumenten har företetts eller lämnats in till myndigheten. Om kvalitén emellertid är så dålig och knapphändig att det över huvud taget inte kan anses vara fråga om t.ex. en anmälan eller journal i avsett hänseende, skulle det kunna anses som om anmälan inte har gjorts eller journal inte har förts.

Exempel på överträdelser där det enligt FMSA inte anges någon kvalitetsaspekt är när den avgiftsskyldige ”bedriver verksamhet utan att det finns någon fastställd och dokumenterad fördelning av det organisatoriska ansvaret, 12 kap. 1 §, eller är försenad med att ge in en miljörapport, 12 kap. 5 §.⁹⁴

4.6.3 Frågor om kvantitet

I de fall det i beskrivningen i FMSA inte anges någon gräns för kvantitet när överträdelse har inträffat och när det inte heller i grundförfattningen anges någon sådan gräns, t.ex. för tillståndsplikt, kan i varje fall i teorin fråga uppstå om det i det enskilda fallet har varit fråga om en överträdelse eller inte.⁹⁵

⁹² Se även i övrigt de allmänna råden samt s. 49 f i handboken (2001:3) om egenkontroll.

⁹³ Se t.ex. Östersunds tingsrätt, dom den 5 juni 2001, M 64-01, Växjö tingsrätt, dom den 25 januari 2002, M 434-01 samt Växjö tingsrätt, dom den 28 april 2004, M 3193-03.

⁹⁴ Angående kemikalieförteckning enligt egenkontrollförordningen se avsnitt 4.7.3.

⁹⁵ Exempel på sådana överträdelser är när någon gräver ner avfall, se 11 kap. 8 § FMSA. Se även överträdelser vad gäller kemiska produkter (t.ex. 7 kap. 1 och 2 §§ FMSA).

Utgångspunkten är att bestämmelserna i FMSA slår till vid första kilot eller burken etc. Någon regel motsvarande ”ringa fall” finns inte när det gäller miljöstraffavgifter.⁹⁶ Avgift kan dock i sådana fall underlåtas på grund av bevisvårigheter. I speciella undantagsfall torde även skälighetsregeln i 30 kap. 2 § andra stycket miljöbalken aktualiseras.⁹⁷

4.6.4 Vad är en installation, anläggning, en eller flera verksamheter m.m.?

I några fall anges i FMSA att någon inrättar, uppför eller installerar något, se t.ex. 3 kap. 1 § om avloppsanläggning, 3 kap. 2 § om värmepumpsanläggning eller 5 kap. 1 § om vilthägn. I vissa sådana fall kan det ifrågasättas om anläggandet har påbörjats eller inte samt var gränsen går mellan nyinstallation och reparation och delvis utbyte av befintlig utrustning. Med tanke på avgiftssystemets schablonartade karaktär, bör avgift inte påföras i de fall det inte står helt klart att en bestämmelse har överträtts.⁹⁸

I praxis enligt överträdelser som nu inte längre är aktuella har MÖD tagit ställning till hur begreppet ”anläggning” ska tolkas.⁹⁹

Fråga om det är att se som en eller flera verksamheter har prövats av MÖD i några fall men enligt överträdelser som nu inte längre är aktuella.¹⁰⁰ Beträffande avgift i dessa fall se avsnitt 5.2.

Genom att det i bilagan t.ex. anges ”inrätta” och inte ”inrättat”, behöver anläggningsarbetena inte vara avslutade för att en överträdelse ska anses ha ägt rum. Tidigare fanns miljöstraffavgift för överträdelse av tillstånds- eller anmälningsplikt för miljöfarlig verksamhet. De överväganden som då gjordes samband med beslut om miljöstraffavgift är i huvudsak relevanta även när det gäller inrättande av avlopps- eller värmepumpsanläggning:

- En anmälan eller ett tillstånd är knuten till den lokalisering som förprovet gällt. Dvs. en omlokalisering kräver i princip alltid en ny tillståndsprövning eller ett nytt anmälningsförfarande.

⁹⁶ Jfr 29 kap. 11 § MB.

⁹⁷ Se avsnitt 7.2.

⁹⁸ Fråga om det varit fråga om installation av en ny avloppsanläggning eller ändring av befintlig var uppe i MÖDs dom den 15 oktober 2009, M 390-09, MÖD 2009:21 men i huvudsak som bevisfrågor. Se även domen samma dag i parallellmålet, M 389-09, beträffande förbud mot att använda anläggningen. Se vidare MÖDs domar den 12 mars 2010, M 5369-09 angående avloppsanläggning samt den 27 oktober 2011, M 4045-11 (MÖD 2011:37) angående värmepump. Se även Växjö tingsrätts dom den 4 december 2009, M 2090-09 om en uppgradering - från stenkista till trekammarbrunn, fördelningsbrunn och infiltration med anslutning av vattentoalett, anmärkt under avsnitt 4.7.2.

⁹⁹ Se domar den 13 maj 2002, M 768-01 (MÖD 2002:36) angående förbränning av avfall på mark, dom den 19 november 2004, M 7488-03 (MÖD 2004:59) angående mellanlagring av balpressade bilar samt den 11 januari 2006, M 3865-05 (MÖD 2006:1) angående eldning av avfall i värmepanna i flerfamiljshus.

¹⁰⁰ Se MÖDs domar den 3 maj 2001, M 7128-00, MÖD 2001:14 angående flytgödselbehållare och den 25 oktober 2004 M 3798-03, MÖD 2004:78 angående täkter.

- Prövningsmyndigheten kan i ett särskilt tillstånd ha medgett att anläggningsarbetena får påbörjas innan tillståndet är klart.¹⁰¹ Om inget sådant beslut har fattats, får inga som helst åtgärder vidtas, inklusive förberedande arbeten, som ingår i anläggandet av verksamheten. För att miljöstraffavgift ska kunna påföras torde det krävas att det har vidtagits fysiska åtgärder, t.ex. grävningsarbeten, och inte enbart om det skulle komma fram att näringsidkaren har ingått avtal med någon entreprenör. Det fanns enligt miljöskyddslagen ingen egentlig praxis om vilka åtgärder som avses men i princip torde redan "det första spadtaget" vara tillräckligt för att påföra avgift. Tanken är att tillståndsmyndigheten inte ska bindas upp inför tillståndsbeslutet.

¹⁰¹ Se 22 kap. 26 § MB.

Praxis

Under tiden ärendet pågick om tillstånd till en djuranläggning anlade sökanden bottenplatta och monterade inredning till liggbås. Miljöstraffavgift påfördes. Växjö tingsrätt den 2 februari 2001, M 52-01, ej ändring. MÖD meddelade inte prövningstillstånd.

4.7 Kommentarer till vissa av överträdelserna

4.7.1 Försenad miljörapport - 12 kap. 5 § FMSA

Den avgiftsskyldige är försenad med att ge in en miljörapport; ska ges in senast den 31 mars efter det kalenderår som miljörapporten avser, eller den tidpunkt som tillsynsmyndigheten har bestämt i beslut om anstånd.¹⁰²

Kommentarer

Det kan komma upp ett antal frågor vid redovisning av miljörapporter. Problem angående tidsfrister och kvalitet på redovisning har behandlats i avsnitt 4.6.1 och 4.6.2. I avsnitt 4.8.3 berörs även problem i anslutning till att en verksamhet har tagits över av ny verksamhetsutövare. Se även avsnitt 4.2 och 5.3 angående pågående överträdelser. Överträdelserna är nu formulerade så att ny dubbel avgift kan tas ut om rapport inte kommer in trots att tillsynsmyndigheten tidigare har beslutat om miljöstraffavgift.

Rapporteringskyldigheten gäller i första hand för tillståndspliktiga miljöfarliga verksamheter. Tolkningen av tillståndsplikten och ev. vilken kod i FMH-bilagan som gäller för verksamheten, är därför avgörande för om miljörapport behöver lämnas in eller inte. Gränsdragningsfrågor har varit uppe till bedömning i ett antal fall.¹⁰³

En särskild fråga rör verksamheter som inte längre är tillståndspliktiga. Detta kan bero på att verksamheten har "ramlat" ur listan, eller att meddelat tillstånd har förfallit på grund av att det inte har tagits i anspråk. Om någon av dessa omständigheter har inträffat år 1, så finns ingen rapporteringskyldighet under år 2, dvs. under det år det inte bedrivs någon tillståndspliktig verksamhet.

Observera att skyldigheten att lämna miljörapport i och för sig även gäller för den som har förelagts att ansöka om tillstånd för en icke tillståndspliktig verksamhet.¹⁰⁴ Någon miljöstraffavgift har dock inte formulerats för sådan överträdelse.¹⁰⁵

¹⁰² Se 6 § NFS 2006:9. Se dom från MÖD den 21 januari 2005, M 42-04, MÖD 2005:6 angående rapporteringskyldighet för en deponi som skulle avslutas.

¹⁰³ Se t.ex. följande domar från MÖD: den 13 maj 2002, M 768-01 (MÖD 2002:36), den 30 maj 2002, M 4928-01, den 29 juli 2003, M 7711-01 (MÖD 2003:76), den 16 oktober 2002, M 2100-01 (MÖD 2002:63), den 25 oktober 2004, M 3798-03 (MÖD 2004:78), den 19 november 2004, M 7488-03 (MÖD 2004:59), den 21 maj 2005, M 42-04, (MÖD 2005:6).

¹⁰⁴ Se 26 kap. 20 § första stycket MB.

I en dom den 29 juli 2003, M 7711-01 (MÖD 2003:76) prövade MÖD en invändning om att verksamheten i en hamn ingick i annan huvudverksamhet, täktverksamhet, och därför inte krävde särskild miljörapport.¹⁰⁶ MÖD ansåg att kajerna faktiskt hade använts för lastning utan anknytning till huvudverksamheten – i mycket ringa men inte helt obetydlig omfattning – och fastställde därför miljöstraffavgiften.

4.7.2 Inrätta enskild avloppsanläggning - 3 kap. 1 § FMSA

Inrättar man en avloppsanläggning utan tillstånd när så krävs, eller ansluter WC till en befintlig anläggning utan tillstånd, kan man numera träffas av miljöstraffavgift. Grunden för bestämmelserna är den tillstånds- respektive anmälningsplikt för att inrätta eller ändra avloppsanläggningar som finns i 13 och 14 §§ FMH.

Bestämmelserna i FMSA täcker emellertid inte samtliga situationer och inte den att man i stället för att ”inrätta”, ”ändrar” en sådan anläggning. Inte heller träffas den situationen att man kopplar BDT-avloppsvatten till en befintlig anläggning.

Miljöstraffavgifterna tar enbart sikte på följande situationer:

- Någon inrättar en tillståndspliktig anläggning utan tillstånd (3 kap. 1 § 1),
- någon ansluter WC till en befintlig anläggning som inte tidigare tog emot sådant avloppsvatten (3 kap. 1 § 2), eller
- någon inrättar en anmälningspliktig anläggning (3 kap. 1 § 3).

I ärenden om överträdelser av tillstånds- eller anmälningsplikt innehåller ofta bevisproblem. Är det en befintlig anläggning som enbart har ändrats, t.ex. man har enbart förbättrat anläggningen och bytt ut vissa delar? Är utbytet att se som nyanläggning eller enbart som ändring, om än väsentlig? Fanns det redan WC anslutet till anläggningen etc. Angående en diskussion om var gränsen går för när man ska anses ”inrätta”, se avsnitt 4.6.4. Som i andra fall är det tillsynsmyndigheten som har bevisbördan, se avsnitt 3.3.

Praxis

I MÖDs dom den 15 oktober 2009, M 390-09 (MÖD 2009:21) påstod fastighetsägarna att det var fråga om gamla anläggningar (sluten tank ansluten till WC och stenkista för BDT-vatten). Miljönämnden hävdade att det var nya anläggningar och MÖD fastställde miljöstraffavgiften, se även dom i parallellmålet, M 389-09, samma dag beträffande förbud mot att använda anläggningen.

¹⁰⁵ Se vidare i Naturvårdsverkets handbok med föreskrifter och allmänna råd om miljörapport 2001:2 utgåva 3, publicerad på Naturvårdsverkets hemsida. Se NFS 2006:9.

¹⁰⁶ Vid tidpunkten var täktverksamheten tillståndspliktig enligt 12 kap. i stället för som nu enligt 9 kap.

I Växjö tingsrätts dom den 4 december 2009, M 2090-09, överklagad, ej prövningstillstånd i MÖD, ansågs en uppgradering - från stenkista till trekammarbrunn, fördelningsbrunn och infiltration med anslutning av vattentoalett inte vara ”ändring” utan skulle ses som en sådan nyanläggning som krävde tillstånd och att förutsättningarna var uppfyllda för att ta ut miljöstraffavgift.

Motsvarande utgång blev det i MÖD:s dom den 12 mars 2010, M 5369-09. I den domen konstaterar MÖD att ”K A har ändrat sin befintliga avloppsanläggning både vad gäller reningsmetod och utsläppspunkt. Eftersom ändringarna avser de viktigaste funktionerna vid inrättandet av en avloppsanläggning är enligt Miljööverdomstolens mening K As åtgärd att jämställa med en nyanläggning. Detta överensstämmer också med det Naturvårdsverket angett i de allmänna råden till 13 § FMH.”

4.7.3 Överträdelser mot dokumentationskrav i egenkontrollförordningen

Överträdelser:

- 12 kap. 1 § - Den avgiftsskyldige bedriver verksamhet utan att det finns någon fastställd och dokumenterad fördelning av det organisatoriska ansvaret (4 § Egenkontrollförordningen)
- 12 kap. 2 § - Den avgiftsskyldige bedriver verksamhet utan att det finns några dokumenterade rutiner för fortlöpande kontroll (5 § Egenkontrollförordningen)
- 12 kap. 3 § - Den avgiftsskyldige bedriver verksamhet utan att det finns någon förteckning över kemiska produkter och biotekniska organismer (7 § Egenkontrollförordningen)

I Naturvårdsverkets handbok 2001:3 Egenkontroll behandlas frågor kring tolkningen av dokumentationskraven.¹⁰⁷

Av Naturvårdsverkets allmänna råd (2001:2) om egenkontroll framgår att dokumentation avseende ansvarsfördelning kan avse exempelvis befattningsbeskrivningar eller annan handling som beskriver arbetsuppgifterna. Dokumentet bör var lätt att förstå och tillgängligt för den som är berörd av den.

I de allmänna råden anges att omfattningen av dokumentationen beträffande den fortlöpande kontrollen bör vara anpassad till verksamhetens art, omfattning och möjliga påverkan på människor eller på miljön. ”Den bör vara praktiskt användbar och lätt tillgänglig.”

I nyssnämnda allmänna råd ges utgångspunkter för bedömning av vilka kemikalier som bör förtecknas och innehållet i förteckningen. I handboken, s. 54, anges att förteckning kan ske genom skrivna listor i en pärm, som ett kortregister eller samling av varuinformationsblad.

¹⁰⁷ Se Naturvårdsverkets handbok 2001:3 Egenkontroll, s. 22 ff angående fördelning av ansvar, s. 27 ff. ang. rutiner för egenkontrollen och s. 50 ff ang. kemikalieförteckning.

Praxis

Praxis har hittills varit sträng när det gäller tolkningen av vilka krav som bör ställas om dokumenterad ansvarsfördelning. Det har inte godtagits som skäl för att upphäva miljöstraffavgift att:

1. det rört sig om ett mindre familjeföretag med få anställda,
2. ansvaret ligger på VD:n i avsaknad av delegation,
3. fördelningen fastställts muntligen för personal vid ett flertal tillfällen, eller
4. att fördelningen framgår av inlämnade miljörapporter och av företagets bokslut.

I ett avgörande vid Växjö tingsrätt, dom den 25 januari 2002, M 447-01, åberopades invändningarna 1 – 3 enligt ovan, dock utan framgång. Domen överklagades vidare till MÖD som inte meddelade prövningstillstånd.

Växjö tingsrätt, dom den 5 mars 2001, M 68-01 avslag, MÖD, ej prövningstillstånd:

Ett företag drev två anläggningar. Vid båda anläggningarna saknades kemikalieförteckning och dokumenterad ansvarsfördelning. Företaget, som påfördes miljöstraffavgifter om sammanlagt (4 x 25 000=) 100 000 kr, argumenterade bl.a. kring att VD:n hade det samlade ansvaret eftersom detta inte delegerats. Kemikaliehanteringen hade mycket ringa omfattning och bestod endast i sådant som köps i dagligvaruhandeln och kan förekomma i vilket hushåll som helst.

Miljödomstolen konstaterade att vid ena anläggningen saknades kemikalieförteckning helt, medan vid den andra det fanns en pärm med varuinformationsblad. Pärmen var dock inte komplett och inte helt aktuell. Dokumenterad fördelning av ansvaret saknades vid båda anläggningarna.

4.7.4 Spridning av kemiska bekämpningsmedel – 8 kap. 6 § FMSA

Överträdelse genom att inte göra anmälan till kommunal nämnd (11 § i föreskriften – spridning på banvall, idrottsanläggning eller områden större än 1 000 m² där allmänheten får färdas fritt med undantag för åkermark).

Kommentarer

Enligt 11 § ska anmälan göras skriftligen. Muntlig anmälan godtas men som regel ska den i så fall bekräftas skriftligen. Om det inte finns särskilda skäl, ska anmälan göras senast fyra veckor i förväg.

I detta fall finns en särskild bestämmelse om ansvarsfrågan. I föreskrifterna anges att anmälan om spridning av bekämpningsmedel ska göras av den som ska utföra spridningen eller, efter skriftlig överenskommelse, av den som nyttjar marken.¹⁰⁸

I enlighet med föreskrifterna ligger i detta fall det primära ansvaret på den som ska utföra spridningen. Först om det finns en skriftlig överenskommelse kan nyttjanderätts-havaren träffas av miljöstraffavgift.

4.8 Överträdelser mot bestämmelser om fluorerade växthusgaser och ozonnedbrytande ämnen – *f-gasförordningen*

4.8.1 Nya bestämmelser 2008

Fr.o.m. den 1 januari 2008 har bestämmelserna om miljöstraffavgift för överträdelser mot köldmediekungörelsen ersatts av nya. Bestämmelserna hänvisar till den svenska förordningen (2007:846) om fluorerade växthusgaser och ozonnedbrytande ämnen (nedan kallad den svenska förordningen), till Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 842/2006 av den 17 maj 2006 om vissa fluorerade växthusgaser (EU:s förordning om *f-gaser*) och till Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1005/2009 av den 16 september 2009¹⁰⁹ om ämnen som bryter ned ozonskiktet (EU-förordningen om ozonnedbrytande ämnen).

Bestämmelserna ser i stora drag ut som de tidigare, dvs. det är bl.a. fråga om miljöstraffavgifter för underlåten rapportering och kontroll. I avsnitt 4.6.1 hänvisas till vissa oklarheter beträffande tolkning av hur tidsfrister anges.

I bilaga 9 har samlats schematiska uppställningar som försöker visa de olika fallen, vad lagstiftningen säger om vem är att se som adressat, vilka krav som ställs, dvs. vilka åtgärder ska vidtas, när detta ska ske samt inte minst var man hittar bestämmelserna.

4.8.2 Några begrepp

I den svenska förordningen finns definitioner av vissa begrepp som de olika överträdelserna anknyter till, t.ex. *f-gas*, köldmedium, ingrepp i köldmediesystem, mobil utrustning, se 5 § i den svenska förordningen. Dessutom hänvisas generellt till de definitioner som anges i EU:s förordning om *f-gaser* och EU:s förordning om ozonnedbrytande ämnen, se 6 §.

I MÖDs dom den 24 oktober 2012, M 5799-12, var fråga om tolkning av begreppet konvertering, i detta fall om byte av köldmedium från R417a till R134a. I domen kom domstolen fram till att så inte var fallet och miljöstraffavgiften upphävdes.

¹⁰⁸ Se 12 § Statens naturvårdsverks föreskrifter (SNFS 1997:2) om spridning av kemiska bekämpningsmedel.

¹⁰⁹ EU-förordning nr 2037/2000 har från den 1 januari 2010 ersatts av EU-förordning nr 1005/2009. FMSA hänvisar till den nya förordningen, se 9 kap. 5 – 13 §§, medan ÄFMSA hänvisar till den gamla EU-förordningen, se överträdelser 6.1.1 – 6.1.5.

I EU-förordningen om f-gaser, artikel 2, definieras begrepp som t.ex. ”värmepump”, ”hermetiskt slutet system” samt ”stationär tillämpning eller utrustning”. Det är viktigt att göra klart för sig vad begreppen innebär för att kunna avgöra om lagstiftningens krav är uppfyllda eller inte.

Ett i detta sammanhang grundläggande begrepp är ”operatör”. Enligt artikel 2.6 i EU-förordningen om f-gaser menas ”varje fysisk eller juridisk person som har det faktiska tekniska ansvaret för den utrustning och de system som omfattas av denna förordning; en medlemsstat får i väldefinierade, särskilda situationer utse ägaren till den som är ansvarig för operatörens skyldigheter”. I flertalet fall är det för dessa överträdelser den s.k. operatören (i princip motsvarande verksamhetsutövaren) som är ansvarig.¹¹⁰

Kommissionen har tagit fram ett vägledande dokument (guidance document) där de ställer upp tre kriterier som ska uppfyllas för att man ska anses vara operatör. Se nedan.

The ”actual power over the technical functioning” of a piece of equipment or system should be understood as including the following elements:

- free access to the system, which entails the possibility to supervise its components and their functioning, and the possibility to grant access to third parties;*
 - the control over the day-to-day functioning/running (e.g. take the decision to switch it on or off);*
 - the power (including financial power) to decide on technical modifications (e.g. replacement of a component, installation of a permanent leak detector), modification of the quantities of F-gases in the equipment or system, and to have checks (e.g. checks for leakage) or repairs carried out.*
-

Att något är ”yrkesmässigt” kan ibland vara en förutsättning för att en bestämmelse ska vara tillämplig. Se t.ex. 28 § den svenska förordningen som omfattas av överträdelse 9 kap. 16 § FMSA. Med det menas att verksamheten ska bedrivas självständigt samt ha en viss grad av varaktighet och omfattning. Det är inget krav att verksamheten ska vara av ekonomisk karaktär eller generera vinst (se prop. 1975:104 s. 203 f).

4.8.3 Något om hittillsvarande praxis

I det följande redovisas några problem enligt den tidigare lagstiftningen och som kan antas dyka upp även framöver.

¹¹⁰ I en dom den 24 september 2008, M 2180-07 prövade Nacka tingsrätt om det var fastighetsägaren eller hyresgästen som i ett visst fall var ansvarig för läckagekontroll och rapportering. I det fallet ansågs fastighetsägaren inte ansvarig för rapportering. Avgiften upphävdes och domen har vunnit laga kraft.

Liksom vid miljörapport kommer t.ex. ofta upp frågor om ansvarsfördelning vid överlåtelse av verksamhet som hyser anläggningar,¹¹¹ eller vid överlåtelse eller skrotning av enskilda aggregat.

Vid överlåtelse av verksamhet med aggregat finns avgöranden, men hittills endast från miljödomstol, som innebär att ingivaransvaret vilar på den som äger anläggningen vid rapporteringstidpunkten.¹¹²

Beträffande beräkning av tidsfrister, se avsnitt 4.6.1 och hänvisningen bl.a. till MÖDs dom den 15 februari 2012, M 5913-11.

Ett antal avgöranden finns om s.k. dubbelavgifter, dvs. såväl avgift för underlåten kontroll som underlåten rapportering, av den kontroll som inte skett (se fall 3-5 nedan).

Praxis

Fall 1.

MÖDs dom den 14 juni 2001 (DM 36), M 8383-00

Frågan om rapporteringsskyldighet för aggregat där köldmedia tömdes (i samband med den årliga kontrollen) i maj månad, på så sätt att mängden under resten av året understeg 10 kg och således då understeg den mängd som krävde rapport.

MÖD: Rapporteringsskyldighet föreligger i vart fall om den sammanlagda köldmediemängden överstiger 10 kg när den årliga kontrollen genomförs. MÖD avslag överklagandet.

Fall 2.

MÖDs dom den 20 november 2001 (DM 56), M 3486-00, MÖD 2001:41

Målet gällde dels vem som ansvarar för rapportering för aggregat som har överlåtits under kontrollåret, dels bevisbördan i samband med överlåtelse eller skrotning av enskilda aggregat.

MÖD fann att det inte kan krävas mer än en rapport årligen. Frågan är då vem som är rapporteringsskyldig, den som innehar anläggningen vid årets utgång eller den som haft anläggningen störst del av året? MÖD fann att regelsystemet inte kunde ges någondera innebörden och hänvisade till att legalitetsprincipen innebär att den enskildes skyldigheter måste vara så klart angivna att ingen tveksamhet råder om vem ett ansvar åvilar. Även när det gäller bevisbördans placering hänvisar MÖD till allmänna straffrättsliga principer. MÖD godtog i detta fall den avgiftsskyldiges uppgifter att aggregaten sålts och hämtats.

Tillsynsmyndigheten menade att den avgiftsskyldige inte genom inlämnade handlingar eller i övrigt styrkt att denne inte ägde aggregaten under hela den relevanta tiden. Miljöstraffavgiften upphävdes dock.

¹¹¹ Se nedan samt avsnitt 6.8.

¹¹² T.ex. Vänersborgs tingsrätt, dom den 11 april 2001, M 207-00

Kommentar

Först kan konstateras att ansvaret för att rapportera bryts vid utgången av det år kontroll skulle ha skett, år 1. Dvs. den som efter kontrollårets utgång övertar enskilda aggregat har ingen skyldighet att rapportera för år 1.

Bolaget behövde i detta fall inte närmare åberopa stöd (t.ex. kvitto) för att invändningen om försäljning skulle godtas. Tillsynsmyndigheten hade sålunda inte visat att bolaget innehade aggregaten under hela år 1. I nästa steg fann MÖD att, i en situation när det endast kunde visas att bolaget ägt aggregaten under den första halvan av kontrollåret, ansvarsläget var så oklart att bolaget inte kunde påföras avgift.

Hade å andra sidan tillsynsmyndigheten kunnat styrka att aggregaten fanns kvar, eller komma med en invändning som innebar att bolagets invändning framstod som mindre sannolik, t.ex. att trovärdigheten kunde sättas i fråga, hade möjligen utgången blivit en annan.

Tillsynsmyndigheten åberopade inte någon egen bevisning (annat än hur förhållandena varit i förfluten tid) t.ex. protokoll från besök på platsen. I (senare) avgöranden från miljödomstol har i motsvarande situation lagts ett ansvar på den som lättast kan ta fram bevisningen som stöd för en invändning, m.a.o. på den avgiftsskyldige. Praxis är sålunda inte entydig om bevisbörda och beviskrav.¹¹³

Domen i fall 3 (mål M 2049-01) nedan, gällde en äldre köldmedieanläggning som byttes mot en ny i november år 1. Den avgiftsskyldige lät bli att kontrollera den nya anläggningen under det året. MÖD anförde: ”Den återkommande kontrollen kan, såvitt nu är av betydelse, underlåtas endast om installationskontroll utförts av ackrediterat kontrollorgan. Om förutsättningar för att tillämpa detta undantag inte är uppfyllda ska återkommande kontroll ske enligt huvudregeln.”

Fall 3 - 5

MÖD har i tre domar den 11 december 2002 (DM 107 - 109), M 5050-01, M 2234-01 respektive M 2049-01 (MÖD 2002:88) tagit ställning till bl.a. frågan om dubbelavgifter:

Fråga 1: Kontrollen för 1999 gjordes i mars 2000. MÖD godkände inte detta och menade att bestämmelserna måste enligt sin ordalydelse förstås så att den återkommande kontrollen inte bara ska ta sikte på ett visst kalenderår utan också att kontroll rent faktiskt ska genomföras minst en gång varje kalenderår. (Mål M 2049-01)

Fråga 2: Dubbelavgift - såväl för att underlåta att kontrollera som att rapportera.

MÖD upphävde den sistnämnda avgiften med motivering att kravet på rapportering får ”anses förutsätta att det finns något kontrollresultat att rapportera”. Paragrafen (16 § köldmediekungörelsen) fyller en självständig funktion genom att näringsidkaren måste se

¹¹³ Se vidare avsnitt 3.3 angående bevisbörda och beviskrav.

till att 'resultaten' från en genomförd kontroll kommer till tillsynsmyndighetens kännedom... Om felet i själva verket består i att ingen kontroll har genomförts, är detta i stället att se som en överträdelse enbart av den grundläggande bestämmelsen om kontrollskyldighet i 11 § köldmediekungörelsen, en överträdelse som i sig ger upphov till miljöstraffavgift.”

Sammanfattning vad gäller sambandet mellan underlåten kontroll och utebliven rapportering

Underlåten kontroll: Miljöstraffavgift kan endast påföras för den förseelsen

Underlåten eller för sen rapportering: Miljöstraffavgift kan påföras endast för den förseelsen

Kommentar

Senast i samband med kommunikeringen inför straffavgiftsbeslutet bör tillsynsmyndigheten försöka få fram om kontroll över huvud taget har utförts eller inte, t.ex. genom direkt fråga. Om det inte framgår huruvida kontroll har utförts, kan tillsynsmyndigheten enbart konstatera att den avgiftsskyldige inte har rapporterat. I sådana fall bör myndigheten i första hand påföra avgift för underlåten rapportering. Om det därefter skulle komma fram att kontroll inte har gjorts, bör, genom omprövning enligt 27 § FL, den första avgiften upphävas och den avgiftsskyldige i stället påföras avgift för underlåten kontroll.¹¹⁴

4.9 Överträdelser mot EU:s förordning 1013/2006 om transport av avfall

Det finns flera olika aktörer som kan träffas av miljöstraffavgift avseende gränsöverskridande transporter av avfall.

I FMSA har formulerats ett antal överträdelser mot Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1013/2006 av den 14 juni 2006 om transport av avfall, se överträdelserna 11 kap. 1 – 7 §§.

Bestämmelserna i EU-förordningar är direkt tillämpliga och ska, till skillnad mot EU-direktiv, inte omsättas till nationell lagstiftning.

¹¹⁴ Se avsnitt 2.7.2. ang. rutiner m.m. i samband med omprövning.

Enligt 2 kap. 28 § miljötillsynsförordningen har länsstyrelsen ansvar för tillsynen i fråga om gränsöverskridande transporter av avfall.

I avsnitt 4.6.1 diskuteras hur man bör tolka de tidsfrister som överträdelserna tar sikte på. Frågan om ”pågående överträdelser” och möjligheter att besluta om upprepade miljöstraffavgifter tas upp i avsnitt 4.2.

I bilaga 10 har samlats schematiska uppställningar som försöker visa de olika situationer som överträdelserna tar sikte på och vad lagstiftningen säger om vem är att se som adressat, vilka krav som ställs, dvs. vilka åtgärder ska vidtas, när detta ska ske samt inte minst var man hittar bestämmelserna.

5 Vilka är beloppen?

5.1 Fasta och rörliga belopp

Miljöstraffavgiften uppgår till minst 1 000 kronor och högst 1 000 000 kronor.¹¹⁵

I FMSA har olika avgiftsbelopp bestämts för de olika överträdelserna. Vid bedömningen av vilket avgiftsbelopp som regeringen fastställer i förordning, ska beaktas dels överträdelsernas allvar, dels betydelsen av den bestämmelse som har överträtts, se 30 kap. 1 § andra stycket MB. Med ”överträdelsernas allvar” avses de objektiva omständigheterna, medan ”betydelsen av den bestämmelse som överträdelserna avser” syftar på betydelsen av bestämmelsen som sådan och intresset av det den är avsedd att reglera.

Som huvudregel anger FMSA *fasta belopp*, men undantag finns, t.ex. överträdelser 5 kap. 1 § om vilthägn, där avgiftsbeloppet relaterar till antal hektar som vilthägnen omfattar. I utredningen bör i sådana fall ingå att göra de mätningar eller uppskattningar som behövs för att kunna fastställa avgiftens storlek.

Det finns emellertid inga förutsättningar att sätta ned avgiften. Detta gäller även i samband med överklagande. Endast om det är oskäligt, kan tillsynsmyndigheten underlåta att påföra avgift.¹¹⁶ Däremot kan, om det är fråga om rörligt belopp, avgiften sättas ned om det vid ett överklagande visar sig att miljöstraffavgiften grundas på andra förhållanden än som kan styrkas.

Som framgår nedan, ska avgiftsbeloppet fördubblas vid upprepade överträdelser.¹¹⁷ I det sammanhanget kan det ha betydelse om det är fråga om en s.k. pågående överträdelser, se avsnitt 4.2, och i så fall ska den avgiftsskyldige ges ”skälig tid för rättelse” innan myndigheten beslutar om ny avgift, se avsnitt 4.3.

Det förekommer att beloppen i FMSA ändras.¹¹⁸ Det bör noteras att i avvaktan på en ev. sänkning av vissa belopp, tillsynsmyndigheterna, med de undantag som redovisas nedan, är skyldiga att tillämpa de belopp som vid beslutstillfället anges i bilagan till FMSA.

5.2 Avgift vid flera överträdelser

Det finns inget som hindrar att ett beslut innefattar avgift för flera överträdelser som avser olika punkter i FMSA. Det kan dock vara en fördel att ta ett särskilt beslut för varje överträdelser eftersom det kan underlätta den fortsatta hanteringen om någon avgift skulle överklagas. Något maximalt sammanlagt belopp finns inte när flera avgifter beslutas i ett sammanhang, utan avgiften för varje överträdelser tas ut fullt. I förekommande fall kan

¹¹⁵ Se SFS 2003:518, prop. 2002/03:54 samt SOU 2002:50, samt avsnitt 1.1 och 1.2.

¹¹⁶ I avsnitt 7 behandlas förutsättningarna för detta.

¹¹⁷ Se avsnitt 5.3.

¹¹⁸ Se avsnitt 5.4.

avgiften även fördubblas till följd av upprepad överträdelse (för varje överträdelse dock högst 1 000 000 kr).¹¹⁹

I detta sammanhang kan fråga komma upp om något är att se som en verksamhet/anläggning med en avgift, eller flera verksamheter med en miljöstraffavgift för var och en, se avsnitt 4.6.4.

Proportionalitetsprincipen skulle kunna aktualiseras, i varje fall om det föreligger flera närliggande överträdelser som ska bedömas i ett sammanhang och det sammanlagda beloppet blir avsevärt.¹²⁰

5.3 Avgift vid upprepade överträdelser

Om en överträdelse upprepas eller fortfarande pågår inom två år från ett beslut om miljöstraffavgift, ska avgift tas ut med dubbla det belopp som anges i FMSA, dock högst en miljon kronor vid varje tillfälle.¹²¹ Det går således inte att i ett och samma beslut samla ihop flera överträdelser avseende samma verksamhet och samma punkt i FMSA och ta ut dubbel avgift för någon av överträdelserna. Detta gäller med undantag för den situationen att myndigheten redan tidigare har påfört den avgiftsskyldige miljöstraffavgift för likadan överträdelse.

För dubblering av avgift krävs identitet mellan de överträdelser som upprepas, dvs. det krävs att förseelserna faller under exakt samma punkt i FMSA. Det kravet torde även vara uppfyllt om beskrivningen i FMSA hänvisar till viss föreskrift och den föreskriften ersätts av annan men med samma innehåll.

Enligt lydelsen i 1 kap. 4 § andra stycket FMSA räknas tvåårsgränsen från det första beslutet, och vid varje ny överträdelse bör tvåårsfristen räknas från det senaste beslutet, dvs. inte från tidpunkten då överträdelserna inträffade. Om det är fråga om en pågående förseelse ska, enligt föregående punkt, den avgiftsskyldige ha haft skälig tid på sig att vidta rättelse.¹²²

Schematisk skiss över förutsättningarna för dubbel avgift i samband med upprepad förseelse

februari	mars	April	maj
överträdelse 1 (Ö1)	överträdelse 2 (Ö2)	överträdelse 3 (Ö3)	överträdelse 4 (Ö4)
	Beslut 1 (Ö1 + Ö2:		Beslut 2 (Ö3 och Ö 4:

¹¹⁹ Se avsnitt 7 ang. skälighet.

¹²⁰ Se dom från miljödomstolen i Växjö den 27 september 2006, M 1536-06.

¹²¹ Se 1 kap. 3 och 4 §§ FMSA.

¹²² Angående tillämpning vid överlåtelse av verksamhet, se avsnitt 6.8.

	1000+ 1000=) 2000		2x1000+ 2x1000=) 4000
--	-------------------	--	-----------------------

Exempel (överträdelse 4 kap. 2 § FMSA)

En lantbrukare åsidosätter kravet för jordbruksföretag med mer än 5 hektar åkermark att ha en viss del av marken höst- eller vinterbevuxen. Tillsynsmyndigheten beslutar om miljöstraffavgift i januari. När miljöinspektören kommer tillbaka i början av mars ser fältet likadant ut, trots att skyldigheten kvarstår. Tillsynsmyndigheten måste trots det acceptera de klimatförhållanden som har gjort det omöjligt att åtgärda felet, "skälig tid för rättelse". Upprepas förhållandet nästa vinter, så kan fråga tas upp om ny och fördubblad avgift. Jfr situationen att den avgiftsskyldige är försenad med att ge in någon typ av rapport och där det i vissa fall kan vara lätt för den avgiftsskyldige att åtgärda felet och uppfylla sin skyldighet.

5.4 Om beloppet ändras i FMSA

Vissa tolkningsproblem kan uppstå i samband med ändring av beloppen i FMSA. Enligt allmänna förvaltnings- och straffrättsliga grunder, bör följande utgångspunkter gälla.

- Är det en pågående överträdelse beslutas det belopp som gäller vid beslutstillfället.¹²³
- Har överträdelsen skett före höjningen så utgår det lägre beloppet, oavsett om beslut om miljöstraffavgift har fattas före eller efter höjningen.
- Även när avgiftsbeloppet har sänkts så debiteras det lägre beloppet, oavsett om överträdelsen har skett före eller efter sänkningen. Det sistnämnda gäller såvida det inte finns en övergångsbestämmelse som säger annorlunda.

Om avgiften ändras efter det att ärendet har påbörjats gäller motsvarande. Dvs. finns inga övergångsbestämmelser, så slår bestämmelserna om sänkning till den dag ändringen träder i kraft. Det finns ett antal domar från MÖD angående denna fråga.¹²⁴

¹²³ Pågående överträdelser – se avsnitt 4.2 i denna handbok.

¹²⁴ Se t.ex. MÖD:s domar den 29 september 2004, M 1554-04, MÖD 2004:60 samt den 5 oktober 2004, M 9192-03.

	Mars	April	juli
Avgiftsbelopp i FMSA	10 000 kr	15 000 kr	5 000 kr
Överträdelse	Överträdelse 1	Överträdelse 2	Överträdelse 3
Beslut fattas om miljöstraffavgift	Miljöstraffavgiften bestäms till 10 000 kr	För överträdelse 1 bestäms miljöstraffavgiften till 10 000 kr och för överträdelse 2 till 15 000 kr	Beslutas om miljöstraffavgift efter sänkningen av beloppet, påförs miljöstraffavgift med 5 000 kr för var och en av överträdelserna

6 Vem är den avgiftsskyldige?

Innan tillsynsmyndigheten beslutar om miljöstraffavgift, är det mycket viktigt att myndigheten tar reda på vilken fysisk eller juridisk person som beslutet ska riktas mot, dvs. den fysiska eller juridiska person som har vidtagit åtgärden eller som driver den verksamhet där överträdelsen skedde. Däremot behövs ingen utredning om vilken fysisk person i en organisation som i det enskilda fallet har orsakat eller i övrigt har varit att se som ansvarig för överträdelsen.

Det finns i princip endast en begränsning av adressatkretsen och det är att enligt förarbetena ska avgift inte ska tas ut i de fall överträdelsen har skett vid ”myndighetsutövning”.¹²⁵

OBS! Om den avgiftsskyldige inte är korrekt angiven tvingas tillsynsmyndigheten göra om handläggningen från och med kommunikering. Kammarkollegiet kan inte i sin avgiftshantering korrigera en av tillsynsmyndigheten felaktigt angiven adressat.

6.1 Vem är ansvarig?

Begreppen ”verksamhetsutövare” eller ”åtgärdsvidtagare” definieras inte generellt i miljöbalken men i 10 kap. 2 § (verksamheter som orsakar miljöskador) anges verksamhetsutövare som ”den som bedriver eller har bedrivit en verksamhet eller vidtagit en åtgärd som har bidragit till en föroreningsskada eller allvarlig miljöskada”. Begreppen syftar omedelbart på den person (fysisk eller juridisk) som driver en fabrik eller ett jordbruk etc., den kommun som ansvarar för ett avloppsreningsverk, fjärrvärmeanläggning, gata etc. eller staten när denna bedriver en verksamhet.

Ofta kan krav riktas mot innehavaren av en anläggning eller verksamhet, t.ex. innehavaren av en hamn, när det gäller föroreningar från fartyg som använder hamnen, eller väghållaren, när det gäller störningar från biltrafik. Däremot saknar det i princip betydelse vem som äger mark eller anläggningar, där verksamhet bedrivs eller åtgärder vidtas.

Lagen (1999:381) om åtgärder för att förebygga och begränsa följderna av allvarliga kemikalieolyckor knyter genom definitionen av begreppet verksamhetsutövare ansvaret till den som har den faktiska makten, det yttersta företagsmässiga ansvaret, dvs. till den som har makten och möjligheten att påverka driften av verksamheten. Detta har betydelse i bl.a. koncernförhållanden. Eftersom den definitionen går längre än det som direkt kan anses följa av miljöbalken, kan den definitionen inte tillämpas i ett ärende om miljöstraffavgift.¹²⁶

I f-gasförordningen används begreppet ”operatör”, se avsnitt 4.8.2.

¹²⁵ Se prop. 2005/06:182 s. 48 f.

¹²⁶ När det gäller en diskussion om ansvarsgenombrott i samband med efterbehandlingsansvar se MB prop. del 1 s. 359 f. Se även förslag från Miljöansvarsutredningen, SOU 2006:39 samt HDs dom den 26 mars 2012, T2052-10.

6.2 Ansvar vid uppdragsförhållanden eller arrendeförhållanden

Vem som är att anse som verksamhetsutövare kan ifrågasättas när det gäller uppdragsförhållanden. Om någon utför en åtgärd eller bedriver en verksamhet på uppdrag av annan, kan uppdragsgivaren vara att se som verksamhetsutövare. Men det hindrar inte att även uppdragstagaren som regel har ett självständigt ansvar för sin verksamhet, dvs. kan träffas av straffansvar eller föreläggande, t.ex. om försiktighetsmått.

I dessa fall är omständigheterna i det enskilda fallet avgörande, bl.a. med vilken självständighet åtgärder utförs eller verksamhet bedrivs, eller vilken varaktighet avtalsförhållandet haft eller avses ha. Såväl uppdragsgivaren som uppdragstagaren kan sålunda, beroende på omständigheterna, bli adressat för ett beslut om miljöstraffavgift. Uppdragsgivaren kan i sin tur vända sig mot uppdragstagaren om han lidit skada genom detta och om uppdragstagaren gått utanför det som har avtalats, dvs. en civilrättslig tvist som inte berör tillsynsmyndigheten (se praxis nedan).

Frågan om avgränsning av ansvar mellan totalentreprenör och underentreprenör har behandlats av MÖD, som i en dom kommit fram till att underentreprenören ansvarar självständigt för sin verksamhet, oavsett om enligt allmänna entreprenadregler, totalentreprenören ansvarar bl.a. för att ombesörja de tillstånd som behövs.¹²⁷

Nästa steg är när utföraren är att se som en nyttjanderättshavare eller arrendator. Utföraren är då primärt att se som verksamhetsutövare. Även här spelar emellertid det inbördes avtalet mellan parterna roll - ligger t.ex. ansvaret för avloppsanläggningen på nyttjanderättshavaren eller på fastighetsägaren?

Praxis

MÖDs dom den 13 maj 2002, M 768-01

Av domen framgår (beträffande en överträdelse som inte längre finns kvar i FMSA) att en markägare, tillika byggherre för bygg- och rivningsarbeten på fastigheten, i och för sig var att se som ansvarig för hantering av avfall på fastigheten (upplag och eldning av trävirke och plastmaterial) som entreprenören påstods ha utfört utanför sitt uppdrag. Miljöstraffavgiften upphävdes eftersom uppläggningsen inte ansågs vara en ”anläggning”.

MÖDs dom den 30 maj 2002 (DM 47), M 4928-01

I domen, som också rörde en överträdelse som inte längre är aktuell, prövades bl.a. frågan om adressat för en miljöstraffavgift. I domen instämde MÖD i miljödomstolens bedömning och fastställde dess dom. Resonemangen framgår av Vänersborgs tingsrätts

¹²⁷ Se MÖD:s dom den 25 oktober 2004, M 3798-03, MÖD 2004:78.

dom den 29 maj 2001, M 30-01: Länsstyrelsen hade påfört näringsidkaren miljöstraffavgift om 250 000 kr för att denne utan tillstånd anlagt och bedrivit miljöfarlig verksamhet i form av krossning och mellanlagring av uttjänta lysrör. I målet invände näringsidkaren bl.a. att en person, som var anställd av det bolag från vilket verksamheten övertogs, hade ombesörjt krossningen utan näringsidkarens uppdrag. Han var inte anställd eller styrelseledamot hos näringsidkaren. Personen angavs dock samtidigt ansvara för driften av verksamheten, alla myndighetskontakter m.m.. Han hade inte haft någons uppdrag att samla in lysrör till lokalen ”än mindre att utföra kommersiell krossning där”. Miljödomstolen fann att personen agerat på bolagets vägnar genom någon form av uppdrags- eller ställningsfullmakt och näringsidkaren var därför ansvarig för all lysrörshantering i bolaget.

I MÖDs dom den 4 juli 2012, M 3321-12, diskuteras fastighetsägarens ansvar för att ta bort avfall m.m. och att genomföra undersökningar på sin fastighet när fastighetsägaren pekat på att hyresgäster bör vara ansvariga.

6.3 Särskild reglering i föreskrift av ansvarsfrågor

Bedömningen av vem som är ansvarig görs mot bakgrund av omständigheterna i det enskilda fallet men i vissa fall ges dock särskilda utgångspunkter direkt i lagstiftningen.

Ett exempel när den bakomliggande författningen (grundförfattningen) särskilt reglerar ansvarsfrågor, är Naturvårdsverkets föreskrifter (SNFS 1997:2) om spridning av kemiska bekämpningsmedel. I 12 § den föreskriften anges, att anmälan om spridning av bekämpningsmedel ska göras av den som ska utföra spridningen eller, efter skriftlig överenskommelse, av den som nyttjar marken. I FMSA definieras överträdelsen som att den som underlåter att anmäla till kommunal nämnd om spridning av bekämpningsmedel.¹²⁸ I enlighet med grundförfattningen, Naturvårdsverkets föreskrift, ligger i detta fall det primära ansvaret på den som ska utföra spridningen.

Beträffande överträdelser inom kemikalieområdet har fråga kommit upp om det har varit möjligt att ta ut miljöstraffavgift av en detaljist, eller enbart den som tillverkar eller för in kemikalier.¹²⁹

6.4 Särskilt om överträdelser vid myndighetsutövning

I förarbetena till de ändring i bestämmelserna om miljöstraffavgift, pekar regeringen på att tidigare lagstiftning, som knöt adressatkretsen till näringsidkare, var otillfredsstäl-

¹²⁸ Se överträdelse 8 kap. 6 § FMSA

¹²⁹ Se domar från MÖD den 13 september 2004, M 11234-02, MÖD 2004:52 och den 20 september 2005, M 1759-04.

lande, eftersom stat och kommun i vissa fall ansågs befriade från miljöskaktionsavgift där i motsvarande situation en enskild företagare kunde påföras avgift.¹³⁰

Regeringen understryker att det är viktigt att en verksamhet som är förenad med olika risker för miljö och hälsa i största möjliga utsträckning bedrivs så att möjligheterna till kontroll inte undergrävs. ”Detta gäller offentliga aktörer i lika hög grad som privata.”

Regeringen anser därför att myndigheternas verksamheter inte bör falla utanför tillämpningsområdet för miljöskaktionsavgifterna. Däremot pekas på att miljöskaktionsavgift inte bör gälla för överträdelser som har inträffat ”vid myndighetsutövning”.¹³¹

Vad menas då med begreppet myndighetsutövning? Här redovisas några utgångspunkter som stöd för bedömningen:

- Myndighetsutövning anses typiskt sett innefatta sådana situationer där det allmänna (stat eller kommun) genom beslut eller andra åtgärder ger uttryck för samhällets rätt att utöva makt över medborgarna på ett sätt som dessa inte kan motsätta sig.
- Det rör sig om situationer där t.ex. staten med stöd av lag eller andra föreskrifter tvingar den enskilde att göra eller tåla något (förpliktande beslut, t.ex. förelägganden eller förbud). Det kan även röra sig om rent faktiska åtgärder som innebär ett ingrepp i den enskildes personliga frihet eller egendom.
- Vidare omfattas sådant som att myndigheten beslutar om rättigheter eller förmåner (gynnande beslut, t.ex. olika former av bidrag). Ett utmärkande drag är att den enskilde är i beroendeställning i förhållande till myndigheten.
- En ytterligare kategori är olika beslut med indirekt rättsverkan mot enskilda, t.ex. registreringsbeslut.

Utanför begreppet hamnar bl.a. civilrättsliga beslut som att en myndighet träffar avtal eller andra överenskommelser med enskilda, t.ex. myndigheternas upphandling, affärsverksamhet eller dess egendomsförvaltning.

Sammanfattning:

- Miljöskaktionsavgift kan tas ut av myndighet, men
- inte om överträdelser har skett vid det som anses som myndighetsutövning.

Med andra ord torde det framöver endast finnas ett mycket litet utrymme för att låta bli att ta ut miljöskaktionsavgift för överträdelser, även om dessa har begåtts av myndigheter.

¹³⁰ Se prop. 2005/06:182 s. 48

¹³¹ Se prop. 2005/06:182 s. 48 f.

6.5 Särskilt om kommunal verksamhet

Har överträdelsen skett i kommunal verksamhet som drivs t.ex. av en förvaltning, ska avgiften påföras ”X-kommun genom Y-förvaltningen eller -nämnden”. Dvs. det är kommunen som är den juridiska personen. Om ansvaret har delegerats inom kommunen spelar ingen roll för frågan om rätt adressat. En förvaltning är m.a.o. ingen självständig juridisk person.

6.6 Särskilt om fysiska personer

Det är viktigt att skilja på om verksamheten drivs av en fysisk person, med firma, som en av flera fysiska personer i ett enkelt bolag, eller om verksamheten bedrivs av en juridisk person, t.ex. aktiebolag, stiftelse, handelsbolag, kommanditbolag eller ekonomisk förening.

6.6.1 ”Firmanamn” – enkelt bolag

Finns i en verksamhets namn inget tillägg om t.ex. aktiebolag, tyder det på att verksamheten drivs av en enskild (fysisk) person eller av flera fysiska personer genom ett enkelt bolag.

I ett antal fall har beslut om miljöstraffavgifter upphävts eftersom, beslutet riktade sig mot firmanamnet och inte mot den fysiska person som bedrev rörelse med det namnet/firman, t.ex. ”Jönssons korv” i stället för ”Bengt Jönsson med firma Jönssons korv”. Anges över huvud taget inte den fysiska personens namn, torde det inte spela någon roll att dennes personnummer anges i beslutet.

På motsvarande sätt är det inte möjligt att ta ut miljöstraffavgift av ett enkelt bolag eftersom ett sådant bolag inte är att se som en självständig juridisk person.¹³²

Å andra sidan är det inte möjligt att påföra Bengt Jönsson personligen miljöstraffavgift för överträdelser som han gjort sig skyldig till genom sitt enmansbolag ”Korvkonst AB”.¹³³

6.6.2 Flera verksamhetsutövare

Har två eller flera fysiska personer bedrivit verksamhet, t.ex. genom s.k. enkelt bolag, påförs miljöstraffavgiften, genom ett och samma beslut, en eller flera av bolagsmännen som har deltagit i verksamheten.¹³⁴ Dvs. myndigheten beslutar om en enda avgift. Det går sålunda inte att dela upp miljöstraffavgiften på de olika personerna eller att för var och en ta ut miljöstraffavgift med hela beloppet. Kommunikeringen måste också

¹³² Se Växjö tingsrätts dom den 24 november 2006, M 3011-06.

¹³³ Se MÖD:s dom den 23 maj 2003, M 9180-02, MÖD 2003-02, där ett föreläggande riktats mot en enskild firma och inte den fysiska person som drev verksamheten.

¹³⁴ Se lagen (1980:1102) om handelsbolag och enkla bolag.

ske med samtliga adressater. De berörda personerna torde ha ett solidariskt betalningsansvar för miljöstraffavgiften. Detta kan vara aktuellt, t.ex. om en avloppsanläggning ägs och drivs gemensamt av flera fastighetsägare.¹³⁵

6.7 Sammanfattande sammanställning beträffande olika typer av adressater

Det finns en mängd olika former av juridiska och fysiska personer som kan komma ifråga som adressat för ett beslut om miljöstraffavgift. I följande uppställning redovisas de vanligast förekommande:

Verksamheten utövas av	Rätt adressat är	Korrekta uppgifter finns hos
Statlig myndighet	Den statliga myndighetens namn	Myndighetens hemsida etc.
Kommun t.ex. kommunal förvaltning eller nämnd OBS! undantag för överträdelser vid myndighetsutövning	X-kommun genom y-nämnden	Kommunens hemsida etc.
* Aktieföretag * Handelsbolag * Kommanditbolag	Bolagets korrekta och fullständiga namn	Bolagsverket*, registreringsbevis
* Ekonomisk förening * Bostadsrättsförening * Samfällighetsförening	Föreningens korrekta och fullständiga namn	Länsstyrelsen, skattemyndigheten, föreningens stadgar, årsmötesprotokoll
Ideell förening	Föreningens korrekta och fullständiga namn	Skattemyndigheten, föreningens stadgar, årsmötesprotokoll
Stiftelse	Stiftelsens korrekta och fullständiga namn	Länsstyrelsen, stiftelsens stadgar
Konkursbo	Konkursboet	Tingsrätten - konkursförvaltaren
Dödsbo	Dödsboet "efter N.N."	Skattemyndigheten – bouppteckning
Två eller flera fysiska personer driver verksamhet genom s.k. enkelt bolag	De fysiska personer som tecknar firman	Skattemyndigheten, personlig ID-handling, t.ex. körkort. Om registrerad firma: Bolagsverket*
Fysisk person med eller utan firma	Den fysiska person som tecknar firman – ev. med tillägg av firmanamnet	Skattemyndigheten, personlig ID-handling, t.ex. körkort. Om registrerad firma: Bolagsverket*

* På www.bolagsverket.se finns (gratis) uppgifter om namn, organisationsnummer, företagsform och län för alla registrerade företag. Uppgifter om adress, firmatecknare med mera tillhandahålls av verket genom betaltjänst. Se även www.allabolag.se.

¹³⁵ Exempel på när detta har tillämpats är i MÖDs dom den 15 oktober 2009, M 390-09 (MÖD 2009:21).

6.8 Ändringar av den avgiftsskyldiges identitet - överlåtelse av rörelse

Om en överträdelse begås i en verksamhet och den verksamheten därefter överläts för att bedrivas av annan huvudman, ska avgiften tas ut av den som var verksamhetsutövare när överträdelsen begicks. Detta gäller oavsett om beslut om miljöstraffavgift fattas före eller efter överlåtelsen.

Ändringar av ägarförhållandena inom en juridisk person påverkar dock inte identiteten hos personen och därmed inte heller frågan om vem som ska påföras avgiften, eller om avgiftsbeloppet ska fördubblas vid upprepad förseelse. En namnändring för ett bolag påverkar inte heller identiteten hos bolaget. Organisationsnumret är det som styr identiteten (se registreringsbeviset).

Detta innebär vidare att bestämmelserna i 1 kap. 3 och 4 §§ FMSA inte är tillämpliga, om en ny gärning begås efter att en verksamhet har överlåtits och bedrivs av en ny verksamhetsutövare. Upprepade förseelser får alltså anses knutna till adressaten och inte till verksamheten. I dessa fall ska således inte avgiften fördubblas.

Exempel

Aktiebolaget A bedriver verksamhet. Bolaget ägs av Olof. Bolaget påförs miljöstraffavgift för en överträdelse. Ett par månader senare konstateras att förseelsen upprepats. När ny miljöstraffavgift ska påföras slås fast, att det fortfarande är bolag A som driver verksamheten men att Olof överlätit bolaget till sin bror Arvid. Här är det fråga om upprepad förseelse och avgiften ska fördubblas. I ett annat fall har det av Olof helägda bolaget B tagit över verksamheten från det helägda bolaget A innan den senaste överträdelsen skedde. I detta fall är det inte identitet mellan de verksamhetsutövare som har stått för överträdelserna och det är inte fråga om upprepad förseelse.

Om en ny verksamhetsutövare har tagit över en rapporteringspliktig verksamhet efter ett årsskifte, är det som regel den som är rapporteringsskyldig och som i förekommande fall åsidosätter rapporteringsskyldigheten det sista datumet för rapportering (t.ex. 31 mars för miljörapport.). Detta gäller även om den nye verksamhetsutövaren inte bedrev verksamheten det kalenderår som rapporten avser. Det är den som bedriver verksamheten när överträdelsen sker som ska påföras avgiften. Ibland kan det dock vara omöjligt för den nye verksamhetsutövaren att fullgöra rapporteringsskyldigheten, på grund av att den tidigare verksamhetsutövaren inte har gjort föreskrivna årliga kontroller etc. I sådana fall kan avgift inte tas ut av den nye verksamhetsutövaren.¹³⁶

Speciella frågor kan uppkomma i samband med att ett bolag bildas, ombildas eller likvideras. Dessa frågor utvecklas inte närmare här.

¹³⁶ Se avsnitt 4.7.1 och 4.8.3.

6.9 Konkurs

Det kan uppstå ett antal olika komplikationer i samband med konkurser. I MB-prop.¹³⁷ sägs att miljöstraffavgiften är tänkt att vara en sanktion riktad direkt mot den avgiftsskyldige och en fordran bland andra i rörelsen. Det anges därför att det inte finns någon anledning att föra in särskilda regler om personligt betalningsansvar, om företaget går i konkurs. För att ett sådant ansvar ska kunna åvila någon krävs uppsåt eller grov oaktsamhet, och därmed skulle idén om strikt ansvar falla. Behovet bedöms inte heller bli så stort med tanke på den snabbare handläggningen.

Tre situationer kan urskiljas:

1. Om den avgiftsskyldige går i konkurs efter det att miljöstraffavgiften har påförts. Avgiften blir enligt resonemangen ovan att se som en oprioriterad fordran i konkursen.
2. Om den avgiftsskyldige går i konkurs innan beslut om miljöstraffavgift har fattats för en överträdelse som inträffat före konkursutbrottet. I dessa fall kan hävdas att fordran uppstod då överträdelsen skedde och inte i samband med debiteringen. I det fallet skulle resultatet således bli det samma som under 1.
3. Om förseelsen inträffar efter konkursutbrottet, dvs. om konkursboet driver verksamheten. Miljöstraffavgiften kan påföras konkursboet direkt och fordran blir s.k. massafordran och går före de fordringar (såväl prioriterade som oprioriterade) som uppstått före konkursutbrottet.

Av avsnitt 2.9 framgår, att i samband med beslut om miljöstraffavgift kan tillsynsmyndigheten endast beakta den avgiftsskyldiges bristande betalningsförmåga vad gäller förordnande om betalningstiden.

¹³⁷ Del 1 sid. 536

7 När är det oskäligt att ta ut miljöstraffavgift?

7.1 Skälighet - ”oskäligt”

Om de objektiva förutsättningarna är uppfyllda, kan tillsynsmyndigheten underlåta att ta ut avgift, endast om det är oskäligt med hänsyn bl.a. att den avgiftsskyldige pga. sjukdom inte har kunnat göra vad som krävs. Märk väl att det inte finns möjlighet att generellt vid särskilda skäl sätta ner avgiften.

Vad gäller val av överträdelser som sådana och vilka belopp som överträdelserna bör föranleda, har avvägningen mot det allmänna miljöintresset gjorts i lagstiftningen. Utrymmet för att därutöver låta bli att ta ut eller upphäva en miljöstraffavgift med hänvisning till t.ex. proportionalitetsprincipen får därför anses mycket begränsat.¹³⁸

7.2 Vad är oskäligt?

Följande situationer pekats ut som skäl för att inte ta ut avgift:¹³⁹

1. Sjukdom som har medfört att den avgiftsskyldige inte har förmått att på egen hand eller genom att uppdra åt någon annan göra det som ålegat den avgiftsskyldige

Enligt förarbetena¹⁴⁰ ska det vara fråga om allvarlig sjukdom som har gjort det omöjligt att uppfylla det som har ålegat den avgiftsskyldige. Det poängteras att det finns mycket litet utrymme att beakta denna befrielsegrund för andra än privatpersoner och mycket små företag, där det inte finns någon möjlighet att överföra ansvaret på någon annan.

Normalt ska sjukdomen styrkas genom läkarintyg.

2. Överträdelsen har berott på en omständighet som inte kunnat eller inte borde ha förutsetts eller som den avgiftsskyldige inte kunnat påverka

I förarbetena¹⁴¹ pekats, förutom på sjukdom, på andra situationer som kan vara att se som laga förfall.

¹³⁸ Se dock MÖD:s dom den 6 april 2006, M 6241-05, MÖD 2006:19, se bilaga 8

¹³⁹ Se prop. 2005/06:182 s. 51 och 155 f.

¹⁴⁰ Se prop. 2005/06:182 s. 155.

¹⁴¹ Se prop. 2005/06:182 s. 156.

I rättegångsbalken¹⁴² definieras laga förfall som att någon hindrats att fullgöra vad som krävts pga.

- avbrott i allmänna samfärdseln,
- sjukdom, eller
- annan omständighet som han ej bort förutse eller rätten eljest finner utgöra giltig ursäkt.

Som laga förfall enligt rättegångsbalken anses även den omständigheten att parten haft ombud, ombudet haft motsvarande hinder och parten inte haft möjlighet att i tid skaffa ett annat ombud.

Det hänvisas i förarbetena även till exempel enligt tidigare lagstiftning, nämligen att ett överutsläpp har skett till följd av att en felaktig kemikalie har levererats, vilket varit omöjligt att kontrollera, eller där ett ämne har ingått som inte framgår av innehållsförteckningen. Andra exempel som kan tänkas är större, regionala och långvariga elavbrott, extrema klimatsituationer etc. De situationer som faller in under denna punkt är närmast av force majeure-karaktär, dvs. omständigheter som i princip ligger utanför den avgiftsskyldiges möjlighet att kontrollera.¹⁴³

3. Vad den avgiftsskyldige har gjort för att undvika att en överträdelse skulle inträffa

I förarbetena¹⁴⁴ pekas på att den avgiftsskyldige har vidtagit en korrekt åtgärd för att undvika överträdelse men ”inte lyckats fullt ut”, t.ex. gjort en anmälan till fel myndighet eller skrivit fel i adressuppgiften på det kuvert som miljörapporten skickats i, eller liknande misstag.¹⁴⁵

Den som skickar en handling med post gör det i och för sig på egen risk. I dessa fall borde man dock kunna dra vissa paralleller med hur HD hanterar frågan om återställande av försutten tid.¹⁴⁶

4. Överträdelsen har föranlett straff enligt bestämmelserna i 29 kap. MB

I praktiken bör denna situation komma upp sällan med tanke på att det förutsätts att straffprocessen enligt 29 kap. ska ha slutförts innan fråga om miljöstraffavgift tas

¹⁴² 32 kap. 8 § rättegångsbalken

¹⁴³ Denna och liknande formuleringar förekommer ofta i miljödomstolarnas domar om miljöstraffavgifter. Se t.ex. Miljööverdomstolens dom den 3 maj 2001 (DM 21), M 7128-00, MÖD 2001:14.

¹⁴⁴ Se prop. 2005/06:182 s. 55 och 156.

¹⁴⁵ Se MÖD 2011:37 angående, inte framgångsrik, invändning från privatperson om att hon anlitate professionell hjälp för att reparera bergvärmeanläggning. Hon antog att det rörde sig om en reparation som inte krävde anmälan och att entreprenören skulle anmäla arbetet eller underrätta henne om skyldigheten.

¹⁴⁶ Se avsnitt 4.6.1.

upp. Men har den avgiftsskyldige redan dömts för överträdelsen, så är det ett skäl för eftergift.

Skulle denna situation uppstå, torde det vara bekant för tillsynsmyndigheten och det får dessutom antas att den avgiftsskyldige uppmärksammar myndigheten på förhållandet.

Har överträdelsen åtalansmälts innan tillsynsmyndigheten beslutar om miljöstraffavgift, bör myndigheten följa upp hur långt åtalsärendet har avancerat.

Vid den omvända situationen, att beslut om miljöstraffavgift tagits innan åtalsfrågan kommit upp, är det i första hand åklagarmyndigheten som har att ta ställning till hur frågan ska hanteras, dvs. om åtalet över huvud taget ska drivas vidare och därefter vad miljöstraffavgiften kan ha för betydelse för ett eventuellt straff.

7.3 Vad är inte oskäligt?

Enligt förarbetena är det inte skäl för att efterge avgift om

- den avgiftsskyldige inte har känt till de regler som gäller,
- en uppdragstagare som har anlåtats har begått ett misstag eller inte gjort vad som kunnat förväntas eller vad som utlovats,
- att en verksamhet är nystartad,
- att man har glömt eller inte haft tid,
- den avgiftsskyldige har ekonomiska problem,
- avgiften ter sig hög i förhållande till den avgiftsskyldiges ekonomiska förhållanden (kan dock vara skäl för en längre betalningstid¹⁴⁷), eller
- den avgiftsskyldige har haft dåliga rutiner.

I förarbetena till miljöbalken,¹⁴⁸ pekas på att om den avgiftsskyldige vidtar rättelse, innebär detta inte att möjligheten att besluta om miljöstraffavgift faller bort. Så snart förutsättningarna har uppkommit ska miljöstraffavgift påföras, även om omständigheterna kring verksamheten har ändrats innan beslut om avgift har hunnit meddelas.

7.4 Tidigare praxis om befrielse från avgift

Det finns några avgöranden från MÖD där den avgiftsskyldige har åberopat att det varit uppenbart oskäligt att påföra avgift. Även om dessa avgöranden fattades enligt den tidigare lagstiftning, så kan man hämta viss vägledning.

Vad gäller t.ex. felmärkta produkter görs ibland gällande att det rör sig om endast få exemplar och en stor mängd rätt märkta. En sådan typ av invändning godtas som regel inte men det finns exempel där straffavgiften har upphävts.¹⁴⁹ Någon entydig

¹⁴⁷ Se avsnitt 2.9.1

¹⁴⁸ MB-prop Del 2 s. 316

¹⁴⁹ Se Växjö tingsrätts dom den 28 juni 2000, M 166-00, jfr samma tingsrätts dom med motsatt utgång den 3 september 2003 M 3042-03 (MÖD ej prövningstillstånd, den 17 november 2003, M 6749-03). Avslag blev

rättspraxis finns inte i detta avseende. Snarlik är invändningen att det varit fråga om mycket begränsad verksamhet. Även här finns exempel där miljöstraffavgift har upphävts.¹⁵⁰

Vidare finns exempel från miljödomstol på att miljöstraffavgift har upphävts när de regler som ska tillämpas har varit oklara eller då den enskilde har fått felaktiga besked från myndigheten. Däremot friar inte den omständigheten att tillsynsmyndigheten inte i förväg informerat om straffavgifterna.¹⁵¹

Att en tidsfrist missats endast med kortare tid anses i sig inte innebära att det är uppenbart oskäligt att påföra avgift. Har redovisning kommit endast en dag för sent finns dock avgöranden från miljödomstol som går i olika riktningar, dvs. praxis är oklar. I detta hänseende kan det antas att praxis blir mildare.

Ett och samma förfarande eller olika aspekter av i princip samma skeende kan medföra att avgift beslutas enligt flera punkter i FMSA, t.ex. erbjuder eller säljer kemiska produkter som saknar såväl föreskriven barnskyddande förslutning som kännbar varningsmärkning (7 kap. 6 och 7 §§, tidigare punkt 6.6.1 och 6.6.2 i bilaga till ÄFMSA, 10 000 + 5 000 kr, alternativt 20 000 kr). Praxis har hittills varit restriktiv till att ta hänsyn till att de sammanlagda beloppen blir höga i sådana fall.

Fel som är att hänföra till den avgiftsskyldiges organisation, arbetsbelastning och liknande har sällan eller aldrig framgång. Inte heller torde sådana omständigheter beaktas som om ett bolag, som är anslutet till miljöcertifieringssystem, riskerar att falla ur systemet om bolaget påförs miljöstraffavgift, eller missa ett EU-bidrag.

Praxis

En dom från MÖD¹⁵² rörde bl.a. underlåtenhet att anlita ackrediterat kontrollorgan vid installation och reparation av köldmediesystem. Den avgiftsskyldige åberopade (närmare redovisat i miljödomstolens dom) att företaget drevs av en person av utländsk härkomst och ”som inte alltid förstår det språk som används av myndigheten, försökt handla och trodde sig ha handlat på ett sådant sätt att de uppställda kraven har uppfyllts. ... -AB1 (entreprenören) har utlovat att alla kontroller skulle ske som stadgat och att alla rapporter och intyg som erfordras i sammanhanget skulle utföras av en därtill behörig person. - AB1:s samarbete med AB2 (ackrediterat kontrollorgan) har spruckit vilket fått ovan beskrivna konsekvenser för bolaget. Med hänsyn till ovanstående samt att anläggningen endast varit i bruk sex veckor under 1999 (anläggningen togs i bruk den 15 november 1999) är det oskäligt att någon miljöstraffavgift tas ut av bolaget.” MÖD ansåg det inte uppenbart oskäligt att påföra avgift.

det även i Växjö tingsrätts domar den 15 februari 2002, M 104-01 samt M 309-01. Jfr även Stockholms tingsrätts dom den 19 september 2002, M 238 och 239-00, angående markavvattnings.

¹⁵⁰ MÖD:s dom den 6 april 2006, M 6241-05, MÖD 2006:19.

¹⁵¹ Se t.ex. Svea hovrätts dom den 7 april 2003, B 3204-02, i det s.k. Enköpingsmålet.

¹⁵² MÖD:s dom den 11 december 2002 (DM 109), M 2049-01.

En annan dom¹⁵³ avsåg en verksamhetsutövare som hade underlåtit att i förväg anmäla lokal för hygienisk behandling (frisörsalong)¹⁵⁴. Han hävdade att han kom till Sverige 1999 och beviljades permanent uppehållstillstånd under 2002. Han hade anmält firman till PRV och till skattemyndigheten men menade att han inte kände till att verksamheten även skulle anmälas till miljöförvaltningen. Han åberopade att omsättningen var mycket ringa och inte kunde bära en avgift om 5 000 kr. Han hade hustru och barn att försörja. MÖD ansåg inte att det var uppenbart oskäligt att besluta om avgift. Avgiften sattes dock ner till 1 000 kr eftersom taxan hade ändrats.

¹⁵³ MÖDs dom den 5 oktober 2004, M 9192-03, jfr. dom den 11 december 2002, M 2049-01.

¹⁵⁴ 38 § FMH ändrades den 1 januari 2008. Efter ändringen är endast hygienisk behandling som innebär risk för blodsmitta genom användning av skalpeller, akupunktur nålar, piercningsverktyg eller andra liknande skärande eller stickande verktyg, anmälningspliktig.

Bilagor

Bilaga 1

Allmänna referenser om miljöstraffavgifter

Författningar

30 kap. miljöbalken

Förordningen (2012:259) om miljöstraffavgifter (tidigare SFS 1998:950)

Naturvårdsverkets föreskrifter (NFS 2012:10) om betalning av miljöstraffavgifter (tidigare NFS 2002:16)

Förarbeten

Jordbruksutskottets betänkande 1997/98 JoU:20

Regeringens proposition (1997/98:45) Miljöbalk, del 1 och 2

Regeringens proposition (2002/03:54) Tillsyn och sanktioner på miljöstraffens område

Regeringens proposition (2005/06:182) Miljöbalkens sanktionssystem, m.m.

Miljöbalksutredningens huvudbetänkande SOU 1996:103

Miljöbalksutredningens slutbetänkande (SOU 1998:35)

Miljöbalkskommitténs principbetänkande SOU 2002:50

Miljöbalkskommitténs delbetänkande SOU 2004:37

Allmänna råd m.m.

Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi (ESO), Rapport, Att granska sig själv (Ds 2000:67)

Kemikalieinspektionens Råd och Tips för tillsyn av kemikaliehanteringen, Miljöstraffavgifter på kemikalieområdet, rev. oktober 2002

Naturvårdsverkets Rapport 4791 (återges i bilaga 2 till betänkandet SOU 1998:35)

Naturvårdsverkets allmänna råd (NFS 2000:10) till 30 kap. miljöbalken och till förordningen (1998:950) om miljöstraffavgifter (numera upphävda och ersatta av informationsbladet ”Hur man handlägger ärenden om miljöstraffavgift”, pdf-dokument på Naturvårdsverkets webbplats)

Naturvårdsverkets Rapport 4940 Miljöstraffavgifter Villkorsöverträdelser, Redovisning av ett regeringsuppdrag

Naturvårdsverkets rapport 5331 Miljöstraffavgifter Förslag till nya belopp

Miljöbalksutbildningens kompendium juni 1999 Att använda miljöbalken.

Litteratur

Bengtsson m.fl. Miljöbalken en kommentar, del 2 s. 30:11 ff

Bilaga 2

Exempel på information om miljöstraffavgifter (utskick från tillsynsmyndighet till verksamhetsutövare)

Information om miljöstraffavgifter enligt miljöbalken

Vad är miljöstraffavgifter och var finns bestämmelser om avgifterna?

Miljöstraffavgift är en administrativ straffavgift som tas ut vid vissa överträdelse av föreskrifter, tillstånd eller villkor som har meddelats med stöd av miljöbalken.

Bestämmelserna om miljöstraffavgift finns dels i 30 kap. miljöbalken, dels i förordningen (2012:259) om miljöstraffavgifter¹⁵⁵. Naturvårdsverket har gett ut föreskrifter om betalning av miljöstraffavgifter (NFS 2012:10).

Vem kan drabbas och vilka överträdelse träffas av miljöstraffavgift?

Avgift ska betalas av den som bryter mot någon av de överträdelse som har tagits upp i förordningen om miljöstraffavgifter. Avgifterna är specificerade för de olika överträdelse och uppgår till lägst 1 000 kr och högst 1 000 000 kr. Exempel på överträdelse är att någon utan tillstånd inrättar en avloppsanordning, (5 000 kr) eller utan att ha gjort en anmälan påbörjar förskoleverksamhet (3 000 kr).

Avgift ska tas ut även om överträdelse inte har skett med uppsåt eller av oaktsamhet. Men om det anses oskäligt i det enskilda fallet ska avgift inte tas ut, t.ex. att sjukdom har medfört att den avgiftsskyldige inte haft möjlighet att göra det som krävts.

Vem beslutar om miljöstraffavgift och hur överklagas ett sådant beslut?

Avgiften beslutas av tillsynsmyndigheten (som regel länsstyrelsen eller den kommunala nämnd som ansvarar för tillsyn enligt miljöbalken). Beslutet kan överklagas hos mark- och miljödomstolen och därefter till Mark- och miljööverdomstolen som sista instans (prövningstillstånd krävs).

Hur ska avgiften betalas och hur blir det om beslutet ändras?

Avgiften betalas till Kammarkollegiet och tillfaller staten. Även om beslutet om miljöstraffavgift överklagas, ska avgiften betalas inom trettio dagar efter delgivning av beslutet (om det inte har angetts en längre tid i beslutet). Om mark- och miljödomstolen ändrar eller upphäver tillsynsmyndighetens beslut, betalas miljöstraffavgiften tillbaka med ränta enligt 5 § räntelagen för tiden från den dag avgiften betalades till och med den dag den återbetalas.

Har Ni ytterligare frågor om miljöstraffavgifterna, vänd Er till

¹⁵⁵ För överträdelse inträffade före den 1 juli 2012 finns bestämmelse i förordningen (1998:950) om miljöstraffavgifter.

Bilaga 3

Skiss över sambandet mellan olika tillsynsinstrument och tillsynsmyndighetens skyldigheter

	Miljöstraffavgift	Åtalsanmälan	Föreläggande/förbud
<i>Syfte – tidsaspekt</i>	Reaktion på det som hänt	Reaktion på det som hänt	För framtiden
<i>Utesluts av andra åtgärder</i>	Ja, dvs. om gärningsidentitet med det som omfattas av vitesföreläggande (1 kap. 5 § FMSA). Ja, om den avgiftsskyldige straffats för överträdelsen enligt 29 kap. MB	Ja, om gärnings- (och person-) identitet med det som omfattas av vitesföreläggande (29:11;3 MB).	Nej - se dock proportionalitetsprincipen (MB 26:9;2).
<i>Parallell skyldighet för tillsynsmyndigheten att agera</i>	Ja, se dock undantag i föregående punkt.	Ja. Åklagaren måste dock upplysas 1. om myndigheten anser att gärningen omfattas av vitesföreläggande enligt föregående punkt 2. om myndigheten påfört miljöstraffavgift.	Ja, om det behövs - se proportionalitetsprincipen (MB 26:9;2).
<i>Vitesförelägga den enskilde om att lämna uppgifter som underlag för vidare åtgärder</i>	Ej tillåtet enligt Europakonventionen om det sker endast i syfte att fastställa om det går att påföra miljöstraffavgift.	Ej tillåtet enligt Europakonventionen om syfte är att få fram material till en åtalsanmälan.	Om det behövs, se proportionalitetsprincipen (MB 26:9;2). Dvs. det kan finnas anledning att förelägga om att t.ex. ge in utredning för senare förbud eller föreläggande om åtgärder.

	Miljöstraffavgift	Åtalsanmälan	Föreläggande/förbud
<i>Beviskrav</i>	Förhållandena klarlagda.	Misstanke om brott.	Omvända bevisbördan gäller (MB 2:1). Föreläggande/förbud ska användas <i>om det behövs</i> , se proportionalitetsprincipen (MB 26:9;2).
<i>Skälighetsavvägning</i>	Ej påföra om uppenbart oskäligt.	Absolut skyldighet.	Proportionalitetsprincipen (MB 26:9;2).
<i>Vem beslutar</i>	Tillsynsmyndigheten	Tillsynsmyndigheten är <i>skyldig</i> att anmäla, envar har <i>rätt</i> att anmäla till åtal.	Tillsynsmyndigheten
<i>Vem kan överklaga</i>	Den som drabbats av avgiften.	Ett beslut att lämna till åtal är en framställan till en annan myndighet och anses inte ha några självständiga rättsverkningar. Beslutet kan därför inte överklagas.	Adressaten, närboende/berörda som anser att beslutet är för lindrigt.
<i>Omprövning</i>	Tillsynsmyndigheten kan ompröva och upphäva samt eventuellt påföra ny miljöstraffavgift.	Brott mot miljöbalken faller under allmänt åtal. Har polis eller åklagare fått kännedom om en överträdelse så kan förundersökning inledas - dvs. det krävs ingen formell anmälan. Att i efterhand ompröva ett beslut om åtalsanmälan är därför meningslöst.	Kan omprövas av tillsynsmyndigheten. Myndigheten kan upphäva men även besluta om nytt och skarpare föreläggande.

	Miljöstraffavgift	Åtalsanmälan	Föreläggande/förbud
<i>Vem överprövar</i>	Mark- och miljödomstol och därefter Mark- och miljööverdomstolen (prövningstillstånd krävs).	Se ovan. - Fråga om överprövning av beslut av åklagare att inte väcka åtal m.m. behandlas inte här.	Länsstyrelsen (om beslut från kommunal nämnd) Mark- och miljödomstol om annan tillsynsmyndighet beslutat. Länsstyrelsens beslut överklagas till mark- och miljödomstol och dess beslut/dom till Mark- och miljööverdomstolen.
<i>Nytt beslut med anledning av pågående överträdelse</i>	Avvakta skälig tid för rättelse (1 kap. 3 § FMSA).	Ej hinder anmäla på nytt. Fortsatt eller upprepad brottslighet kan vara straffbar i sig och har även betydelse för hur allvarligt brottet är att se.	Ej nytt vitesföreläggande innan det förra beslutet vunnit laga kraft. Ej hinder att själv upphäva ett sådant beslut och ersätta det med annat.

Bilaga 4

Exempel på underrättelse till näringsidkaren inför beslut om miljöstraffavgift

Exempel 1:

Underrättelse

Företag: Adress: Organisationsnummer:

Ärende om miljöstraffavgift på grund av, se x kap. y § förordningen (2012:259) om miljöstraffavgifter

Enligt 30 kap. miljöbalken samt x kap. y § förordningen (2012:259) om miljöstraffavgifter ska miljöstraffavgift betalas av den som överträtt.....

Miljöstraffavgift ska betalas oavsett om överträdelsen har skett av oaktsamhet eller uppsåt. Avgift ska dock inte påföras om det är oskäligt beroende t.ex. att sjukdom har medfört att den avgiftsskyldige inte förmått att göra det som krävts.

Vid inspektion den.....konstaterades att

Miljönämnden/länsstyrelsen överväger att påföra Er miljöstraffavgift om tillhoppa x kr.

Innan ärendet föredras inför miljönämnden/Ni ges härmed möjlighet att yttra Er över förslaget. Eventuella synpunkter ska ha kommit in till miljöförvaltningen/länsstyrelsen senast den.....

Bilaga

Minnesanteckningar från tillsynsbesök den 2013.

Tjänsteanteckning från telefonsamtal den 2013

Information om miljöstraffavgifter

Exempel 2, följebrev:

Inför miljönämndens behandling av bifogade ärende ges Ni tillfälle att komma in med Era synpunkter. Eventuella synpunkter ska ha kommit in till miljöförvaltningen senast den.....

Bilaga

Förslag till beslut

Minnesanteckningar från tillsynsbesök den2013

Information om miljöstraffavgifter

Bilaga 5

Exempel på beslut om miljöstraffavgift

	<i>BESLUT</i>	<i>Diarie nr</i>
<i>Miljönämnden i Y kommun</i>	<i>2013-X-X</i>	
	<i>Kerstin Bengtsson, m firma Kråkan Piercing Pl. 4711 123 45 Stickby (Delgivningskvitto)</i>	

Miljöstraffavgift enligt 30 kap. miljöbalken, 3 kap. 3 § förordningen (2012:259) om miljöstraffavgifter

BESLUT

Med stöd av 30 kap. 3 § miljöbalken och 3 kap. 3 § förordningen om miljöstraffavgifter, beslutar xxxxxxxxx att Kerstin Bengtsson, 000000-0000, ska betala miljöstraffavgift om 3 000 kr. Avgiften ska betalas senast inom 30 dagar från att Ni har delgetts detta beslut och enligt särskild betalningsuppsmaning från Kammarkollegiet.

Efter sista betalningsdagen får detta beslut verkställas som lagakraftvunnen dom (se 30 kap. 5 § andra stycket miljöbalken) och beloppet förfaller sålunda till betalning detta datum, även om detta beslut överklagas. Se bifogade informationsmaterial från Kammarkollegiet.

Detta beslut kan överklagas hos mark- och miljödomstolen inom tre veckor från delgivning, se bilaga

(UPPLYSNING: Upprepas överträdelsen inom två år från dagen för detta beslut, påförs miljöstraffavgift med dubbelt belopp.¹⁵⁶)

SKÄL

Den, som innan anmälan har gjorts påbörjar verksamhet där det är föreskrivet att anmälan ska göras, ska enligt 1 § och 3 kap. 3 § förordningen (2012:259) om miljöstraffavgifter påföras miljöstraffavgift med 3 000 kr såvitt avser verksamhet där allmänheten

¹⁵⁶ I ett fall som detta, där det inte kan bli fråga om upprepad förseelse, utelämnas sådan upplysning, se avsnitt 5.3.

yrkesmässigt erbjuds hygienisk behandling som innebär risk för blodsmitta genom användning av skalpeller, akupunktur nålar, piercningsverktyg eller andra liknande skärande eller stickande verktyg.

Enligt 30 kap. 2 § första stycket miljöbalken ska miljöstraffavgift tas ut även om överträdelsen inte har skett med uppsåt eller av oaktsamhet. Avgift ska dock enligt andra stycket i samma lagrum inte tas ut om det är oskäligt med hänsyn t.ex. till att sjukdom har medfört att den avgiftsskyldige inte förmått att göra det som krävts.

Ni har påbörjat verksamheten utan att i förväg anmäla detta till tillsynsmyndigheten.

Ni har anfört att Ni inte blivit informerad om att verksamheten var anmälningspliktig och att om ni påförs avgiften, samt att Ni tvingas att upphöra med den nystartade rörelsen.

Miljönämnden/länsstyrelsen anser inte att det i detta ärende har kommit fram någon sådan omständighet, att det kan anses som oskäligt att påföra avgift. Ni ska därför debiteras miljöstraffavgift.

Ni har fått tillfälle att komma in med handlingar som stöder Ert påstående om ekonomiska svårigheter. Någon utredning har dock inte lämnats in. Med tanke på detta anser xxxxxx inte att det finns skäl för att förordna särskilt om betalningstiden.

Bilagor

Information om betalning av miljöstraffavgift

Hur man överklagar

Delgivningskvitto

Kopia till

Kammarkollegiet jämte Försättsblad till beslut om miljöstraffavgift samt delgivningskvitto (OBS: Handlingarna sänds till Kammarkollegiet efter att den avgiftsskyldige har delgetts beslutet).

Naturvårdsverket

Ev annan myndighet som har operativt tillsynsansvar inom samma område. (Är sannolikt ej relevant vad avser överträdelse av 38 § FMH)

Ev åklagarmyndigheten, om överträdelsen har anmälts till åtal. (Är sannolikt ej relevant vad avser överträdelse av 38 § FMH).

Bilaga 6

Information från Kammarkollegiet

Aktuellt informationsblad (pdf) hämtas på Kammarkollegiets webbplats, www.kammarkollegiet.se.

Kammarkollegiet

ADVOKATFÖRSÄMRHETEN

Information om betalning av miljöstraffavgift enligt 30 kap. miljöbalken

Ni har enligt tillsynsmyndighetens beslut blivit ålagd att betala miljöstraffavgift. Avgiften tillfaller staten.

Betalning

Miljöstraffavgiften ska betalas till Kammarkollegiet enligt särskild betalningsuppsmaning.

Avgiften ska betalas även om ni överklagar tillsynsmyndighetens beslut. Om beslutet upphävs eller ändras återbetalas det inbetalda beloppet med ränta.

Indrivning via kronofogdemyndighet

Om inte hela beloppet betalas i rätt tid lämnas ärendet över till Kronofogdemyndigheten för indrivning. Kronofogdemyndigheten tar ut en grundavgift om 600 kr som ni måste betala utöver det beslutade beloppet. Kronofogdemyndighetens åtgärder kan medföra en betalningsanmärkning.

Upplysningar om förfarandet vid indrivning och om betalningsanmärkningar finns i Kronofogdemyndighetens broschyrer *Snabbfakta - Indrivning för obetalda skulder* och *Snabbfakta - Betalningsanmärkning*. Informationen hittar ni på hemsidan, www.kronofogden.se, under Blanketter/Broschyrer.

Kontakt

Om ni har frågor som rör beslutet om miljöstraffavgift ska ni vända er till den tillsynsmyndighet som har beslutat om miljöstraffavgift.

Bilaga 7

Försättsblad till beslut om miljöstraffavgift

OBS! Hämta alltid aktuellt försättsblad på Kammarkollegiets webbplats,
www.kammarkollegiet.se.



Försättsblad till beslut om miljöstraffavgift

Beslutande myndighet

Namn

Regional kod, SCB

Beslut

Beslutsdag

Förfallodag

Belopp

Nytt beslut

Ändringsbeslut

Bevis om delgivning av beslutet bifogas

Delgivning ska ha skett enligt delgivningslagen (2010:1932)

Den avgiftsskyldige

- Kontrollera att firma och organisationsnr resp. namn och personnr överensstämmer med officiellt register, dvs. bolagsregistret eller folkbokföringsregistret.
- Skatteverkets särskilda registreringsnr och firma för mervärdesskattegrupper eller representanter för enkla bolag (≠ juridiska personer) får inte användas.
- Enskild näringsidkare med *registrerad* enskild firma anges med "NN m.r.f. X".

Namn

Organisationsnr/personnr

Postadress

Grunden för fordran

(Alt. 1) Överträdelse som skedde **före** den 1 juli 2012

Ange punkt i bilagan till förordningen (1998:950) om miljöstraffavgifter [Lex. 6.3.1]

(Alt. 2) Överträdelse som skedde **från och med** den 1 juli 2012

Ange bestämmelse i förordningen (2012:259) om miljöstraffavgifter [Lex. 6 kap 1 §, 12 kap 4 § 4]

Information om beslutet kan lämnas av

Ange namn, direkttelefon och e-postadress

Övrig information

Expediering

Ett exemplar av försättsblad, beslut om miljöstraffavgift och bevis om delgivning sänds till

Kammarkollegiet, Inkassogruppen, Box 2218, 103 15 Stockholm

Bilaga 8

Sammanställning av domar från Miljööverdomstolen

Följande sammanställning är en kronologisk redovisning av domar om miljöstraffavgifter från Mark- och miljööverdomstolen (t.o.m. den 1 maj 2011 kallad Miljööverdomstolen). Vissa av domarna i denna sammanställning rör överträdelser som efter den 1 januari 2007 inte längre är upptagna i FMSA. Domarna kan ändå ha fortsatt betydelse för att tolka t.ex. krav på bevisning eller om en verksamhet är att se som tillståndspliktig eller inte.

Hänvisning till referat i "Miljödomar", avser Naturvårdsverkets skriftserie, tillgänglig på [Naturvårdsverkets webbplats](#), täcker tiden t.o.m. första halvåret 2004.

Hänvisning till "MÖD nr", t.ex. (MÖD 2001:14), avser beteckning enligt Sveriges domstolar, Vägledande avgöranden, www.rattsinfosok.dom.se/lagrummet/index.jsp.

Dom den 3 maj 2001 (DM 21); M 7128-00 (MÖD 2001:14)

Överträdelse av förordningen (1998:915) om miljöhänsyn i jordbruket: Den avgiftsskyldige hade åsidosatt krav på svämtäcke över flytgödselbehållare vid jordbruksföretag. Avgränsning av antalet verksamheter.

I domen ansåg MÖD att ett jordbruksföretag kunde påföras miljöstraffavgift för var och en av fyra anläggningar för djurhållning som var spridda på fyra olika jordbruksfastigheter. För en fastighet kunde däremot inte dömas ut flera avgifter för en anläggning (flytgödselbehållare) som bestod i flera anläggningsdelar med samma funktion.

Hänvisning: Avsnitt 4.6.4 och 7.2.

Refererat: Miljödomar 2001, första halvåret, sid. 54.

Dom den 21 maj 2001 (DM 27); M 1175-00 (MÖD 2001:21)

Överträdelse av rapporteringsskyldighet enligt 16 § köldmediekungörelsen

Tolkning av begreppen näringsidkare och näringsverksamhet.

Referat: Miljödomar 2001, första halvåret, sid. 71

Dom den 21 maj 2001 (DM 28); M 4660-00 (MÖD 2001:22)

Överträdelse av rapporteringsskyldighet enligt 16 § köldmediekungörelsen

Tolkning av begreppen näringsidkare och näringsverksamhet.

Referat: Miljödomar 2001, första halvåret, sid. 7

Dom den 21 maj 2001 (DM 29); M 6957-00 (MÖD 2001:23)

Överträdelse av rapporteringsskyldighet enligt 16 § köldmediekungörelsen

Tolkning av begreppen näringsidkare och näringsverksamhet.

Referat: Miljödomar 2001, första halvåret, sid. 84

Dom den 21 maj 2001 (DM 30); M 6958-00 (MÖD 2001:24)

Överträdelse av rapporteringsskyldighet enligt 16 § köldmediekungörelsen
Tolkning av begreppen näringsidkare och näringsverksamhet.

Dom den 14 juni 2001 (DM 36); M 8383-00 (MÖD 2001:26)

Överträdelse av rapporteringsskyldighet enligt köldmediekungörelsen.

Aggregat hade skrotats i samband med att aggregaten kontrollerades. Vid rapporteringstillfället fanns inte köldmedier i sådan mängd (10 kg) som initierade rapporteringsskyldighet.

I domen ansåg MÖD att rapporteringsskyldighet kvarstod, eftersom anläggningen vid ett kontrolltillfälle innehållit mer än 10 kg köldmedier, oavsett att mängden därefter var under gränsen.

Hänvisning: Avsnitt 4.8.

Dom den 20 november 2001 (DM 56); M 3486-00 (MÖD 2001:41)

Överträdelse av rapporteringsskyldighet köldmediekungörelsen - överlåtelse av aggregat

1. Vem har bevisbördan för att aggregat finns kvar?
2. Vem ansvarar för rapportering?

Verksamhetsutövaren uppgav att ett antal kylaggregat hade sålts och levererats före halvårsskiftet. Någon kontroll och inrapportering enligt köldmediekungörelsen gjordes inte för dessa aggregat och verksamhetsutövaren påfördes miljöstraffavgift. Tillsynsmyndigheten menade att verksamhetsutövaren inte visat att han sålt aggregaten. MÖD godtog verksamhetsutövarens invändning och ansåg att författningstexten inte ger klar vägledning när det gäller vem som är rapporteringsskyldig i en sådan situation. Med hänvisning till legalitetsprincipen underkändes därför miljöstraffavgiften.

Hänvisning: Avsnitt 3.2, 4.1.2 och 4.8.

Referat: Miljödomar 2001, andra halvåret, sid. 57

Dom den 13 maj 2002 (DM 39); M 768-01 (MÖD 2002:36)

Miljöstraffavgift för underlåten anmälan av verksamhet enligt punkten 1.1 i bilagan till FMSA, i dess lydelse före den 1 januari 2007.

En fastighetsägare blev påförd miljöstraffavgift för åtgärder som en entreprenör vidtagit; hantering, bl.a. förbränning av avfall på marken – tolkning av begreppen ”anläggning” och ”anordning”.

I domen ansåg MÖD att begreppet ”anläggning” enligt SNI-kod 90.004-3 i bilagan till MHF bör anses betyda att någon åtgärd av teknisk natur har vidtagits för att möjliggöra den avsedda verksamheten. Sådana åtgärder ansågs inte ha vidtagits.

Hänvisning: Avsnitt 4.1.1, 4.7.1. och 6.2.

Dom den 30 maj 2002 (DM 47); M 4928-01

Underlåten tillståndsprovning av anläggande av anläggning; krossning och mellanlagring av lysrör.

Invändningar bl.a. om mobil verksamhet, provkörning, att övergångsbestämmelser gällde för verksamheten, den tillståndspliktiga verksamheten utförts utan uppdrag, ej fråga om anläggande.

I domen delade MÖD miljödomstolens bedömning med innebörd att miljöstraffavgift påfördes för driften men inte för anläggande.

Hänvisning: Avsnitt 4.7.1. och 6.2

Dom den 14 augusti 2002(DM 64); M 7203-01 (MÖD 2002:53)

Överträdelse av rapporteringskyldighet köldmediekungörelsen

Fråga om Naturvårdsverkets bemyndigande att meddela föreskrifterna.

MÖD ansåg att Naturvårdsverket hade sådan rätt.

Hänvisning: Avsnitt 4.1.2 och 4.8.

Dom den 26 september 2002 (DM 71); M 145-02 (MÖD 2002:58)

För sent inlämnade produktionsavgifter för täkt.

Fråga om näringsverksamhet. En person hade tillstånd till täktverksamhet men hade inte bedrivit någon verksamhet. MÖD ansåg inte att det var fråga om näringsverksamhet.

Hänvisning: Avsnitt 4.7.3.

Dom den 16 oktober 2002 (DM 77); M 2100-01 (MÖD 2002:63)

Inte anmält att verksamhet påbörjats (SNI-kod 90.007-2 – genom bl.a. hantering av massor från en industritipp på en fastighet). Fråga om omfattning av tillsynsmyndighets utredningskyldighet.

I domen ansåg MÖD att det var uppenbart att en sådan hantering kunde medföra i vart fall en ringa risk för föroreningar och att anmälningsplikt därmed förelåg. Tillsynsmyndigheten kunde därför utan någon närmare utredning påföra bolaget miljöstraffavgift p.g.a. utebliven anmälan.

Hänvisning: Avsnitt 3.3, 4.7.1

Dom den 5 november 2002 (DM 87); M 4353-01 (MÖD 2002:71)

Tolkning av begreppet "överlåtit" i punkten 5.7 i bilagan till FMSA.

MÖD ansåg inte att det begreppet täcker även det förhållandet att den avgiftsskyldige avsett att överlåta kemiska produkter.

Hänvisning: Avsnitt 4.1.2.

Domar den 11 december 2002 (DM 107-109); M 5050-01, M 2234-01 och M 2049-01 (MÖD 2002:88)

Överträdelse av bestämmelser i köldmediekungörelsen; installation av icke ackrediterat organ (M 2049-01), underlåtenhet att utföra årlig kontroll (samtliga), underlåtenhet att rapportera (samtliga)

MÖD konstaterade:

1. Kontroll för ett visst år kan inte göras året efter (M 2049-01 och M 5050-01)
2. Vid underlåten kontroll kan inte avgift påföras för underlåten eller för sen rapportering.

I M 2049-01 framförde den avgiftsskyldige omständigheter som grund för att det skulle vara uppenbart oskäligt att påföra avgift; bl.a. att den som drev företaget var av utländsk härkomst och inte alltid förstod det språk som används av myndigheter. Den entreprenör som anlätats för installation hade lovat att alla kontroller skulle ske som stadgat och att alla rapporter och intyg som erfordras i sammanhanget skulle utfärdas av behörig person (från ett tredje bolag - men entreprenörens samarbete med det bolaget sprack). Anläggningen installerade under hösten 1999 och var i bruk endast under sex veckor under det året. MÖD ansåg inte det var uppenbart oskäligt att påföra avgift.

Hänvisning: Avsnitt 2.8.4, 4.8 och 7.4.

Dom den 5 februari 2003; M 8329-01 (MÖD 2003:10)

Underlåtelse att anmäla C-verksamhet

Ett företag hade flyttat till nya lokaler och även utökat verksamheten med nya processer. Tillsynsmyndigheten påförde miljöstraffavgift. Miljödomstolen upphävde beslutet med motivering att det inte var fråga om nyanläggande, eftersom likartad verksamhet tidigare hade bedrivits i lokalerna. MÖD ansåg att 1 § FMSA resp. punkten 1.1 i bilagan till samma förordning enbart täcker förbudet i första punkten i 21 § MHF. Däremot uttalade MÖD att anläggande eller drift av varje miljöfarlig verksamhet som utgör en s.k. C-verksamhet är förbjuden utan föregående anmälan enligt 21 § 1 MHF. Eftersom bolagets verksamhet hade utökats med nya processer och dessa i sig var anmälningspliktiga enligt bilagan till MHF, ansåg MÖD att bolaget hade påbörjat verksamhet i strid mot förbudet i 21 § 1 samma förordning och fastställde beslutet om miljöstraffavgift.

Dom den 14 mars 2003; M 3123-02 (MÖD 2003:20)

Underlåtelse att anmäla C-verksamhet

Ett företag påbörjade miljöfarlig verksamhet genom krossning av asfalt och betong utan föregående anmälan till miljönämnden. Bolaget påfördes miljöstraffavgift såsom för berg- eller gruskrossverk eller sorteringsverk för sand, grus, sten eller morän om verksamheten inte omfattas av prövning enligt 12 kap. miljöbalken (SNI-kod 14.2-1). Bolaget menade att krossning av berg inte torde vara möjlig med den typ av krossverk som användes. MÖD ansåg att det inte uttryckligen framgick att krossning av asfalt omfattas av nämnda punkt. ”Även om krossning av asfalt kan antas orsaka samma typ av störningar som krossning av berg eller grus, kan mot bakgrund av det anförda bolaget inte åläggas skyldighet att utge miljöstraffavgift för underlåtenheten att göra anmälan om sin verksamhet.”

Referat: Miljödomar 2003, första halvåret, sid. 45

Hänvisning: Avsnitt 4.1.1.

Dom den 4 april 2003; M 10172-02 (MÖD 2003:33)

Underlåtenhet att anmäla tillbud; egenkontrollförelagandet.

1. Invändning om **bristande kommunikation**. Bolaget fick inte del av minnesanteckningar, sammanställningar av klagomål, exempel på klagomål. Miljödomstolen: ”Det finns inget lagkrav på att alla handlingar som ingetts eller upprättats i ärendet ska kommuniceras med ifrågavarande verksamhetsutövare innan miljöstraffavgift beslutas. Beträffande vad som ska föregå beslutet om miljöstraffavgift finns endast kravet att den beslutet avser ska få tillfälle att yttra sig (30 kap. 3 § andra stycket miljöbalken). I förevarande fall har bolaget fått tillfälle att yttra sig innan beslutet om miljöstraffavgift fattades. Skäl att upphäva lsts beslut på formell grund föreligger således inte.” I överklagande till MÖD: ”Vidhåller att länsstyrelsen undanhållit bolaget information som kan ha varit av betydelse för ärendet. I länsstyrelsens akt fanns bl.a. minnesanteckningar och sammanställningar över klagomål. Bolaget har dock fått del av uppgifterna först efter länsstyrelsens beslut om miljöstraffavgift och då sedan man själv begärt att få del av dessa.” MÖD instämde i miljödomstolens slutsats att det inte fanns skäl att upphäva länsstyrelsens beslut på formell grund.

2. Målet i sak: Under perioden den 14 – 27 januari 2002 förekom luktstörningar som hänfördes till bolaget A:s verksamhet. Närboende klagade till länsstyrelsen som frågade bolaget om orsaken till störningarna. Bolaget anförde att det skett misstag i samband med ombyggnadsarbeten i ett reningsverk och att detta kan ha lett till störningarna. Länsstyrelsen påförde miljöstraffavgift. Såväl miljödomstolen som Miljööverdomstolen avlog bolagets överklagande. Bolaget gjorde i överklagandet gällande att det inte hade skett någon driftstörning. I sin dom åberopade Miljööverdomstolen bl.a. ett antal uppgifter som bolaget lämnat i den rapport som bolaget gett in till länsstyrelsen efter förfrågan om

orsaken till luktstörningarna. Av rapporten framgick bl.a. att en bottenluftare hade havererat. Miljööverdomstolen konstaterade att det inte hade kommit fram något som gjorde att ”bolagets egna slutsatser om orsaken till luktstörningarna inte längre görs gällande eller anfört något som gör att de framstår som felaktiga.”

Hänvisning: Avsnitt 2.2.

Dom den 7 april 2003; M 8814-02 (MÖD 2003:34)

Underlåten köldmedierapportering.

Invändning (först i MÖD) om att äganderätten till aggregat tillkom annan samt hänvisning till aggregatförteckning upprättad av ackrediterat kontrollorgan. Det fanns inget avtal med det andra bolaget om ansvar enligt 16 § köldmediekungörelsen. Den sammanlagda köldmediemängden i bolagets aggregat var mindre än 10 kg. MÖD: Bevisbördan ligger på tillsynsmyndigheten. Någon annan utredning om antalet kylaggregat och sammanlagd köldmediemängd eller om ägarförhållandena beträffande kylaggregaten hade inte presenterats av bygg- och miljönämnden.

Avslag på yrkande om ersättning för rättegångskostnader. Miljöstraffavgiften upphävdes.

Referat: Miljödomar 2003, första halvåret, sid. 54

Hänvisning: Avsnitt 3.2.

Dom den 29 juli 2003; M 7711-01 (MÖD 2003:76)

Underlåtenhet att lämna in miljörapport för hamn.

Var verksamheten sådan som kan betecknas enligt SNI-kod 63.22-1? MÖD: Det är ostridigt i målet att det under de tider som är aktuella har förekommit ett mindre antal anlöp med fartyg av den storleksordning som förutsätts (bruttodräktighet på mer än 1 350). Dessa anlöp har inte utgjort något led i den huvudverksamhet i form av verkstadsrörelse och bergtäkt som bedrivs på fastigheterna. Eftersom kajerna faktiskt har använts för lastning utan anknytning till huvudverksamheten ansåg MÖD att anläggningar omfattas av den åberopade SNI-koden; ”användningen av kajerna har visserligen varit av mycket ringa omfattning, men den har inte varit helt obetydlig.” Sanktionsavgiften fastställdes.

Hänvisning: Avsnitt 4.7.1.

Dom 2003-09-12; M 1823-03 (MÖD2003:85)

Underlåten kontroll av köldmedier – överlåtet ansvar?

En fastighetsägare och en hyresgäst hade i ett allmänt formulerat avtal kommit överens om den senares skyldigheter vid brukandet av en affärslokal. I lokalen fanns en kylanläggning som inte kontrollerades på föreskrivet sätt. Fastighetsägaren påfördes avgiften men ansåg att brukaren borde ha fått den i stället. Miljödomstolen menade att avtalet inte

uttryckligen reglerade att rapporteringsskyldigheten hade gått över till brukaren och att miljöstraffavgiften därför inte kunde åläggas denne. MÖD fastställde miljödomstolens dom.

Hänvisning: Avsnitt 4.8 och 6.2.

Dom den 27 november 2003; M 2385-03

Åsidosatt krav på fylla på urinbehållare under täckning.

Vid lagring av stallgödsel ska påfyllning av flytgödselbehållare och urinbehållare ske under täckning, se 7 § förordningen (1998:915) om miljöhänsyn i jordbruket. Samhällsbyggnadsnämnden fann vid inspektion att urinbehållaren hade ett bra svämtäcke men att tre utlopp till brunnen saknade täckning. Två av utloppen kom från urindränning i stallbyggnaden medan det tredje ledde gödselvatten från gödselplattan. Miljödomstolen ansåg att enbart den omständighet att tre utlopp saknade täckning inte innebar att det hade visats att verksamhetsutövaren verkligen utfört påfyllning utan täckning. MÖD noterade att nämnden visserligen inte uttryckligen noterat att det just vid tillfället pågick påfyllning av urinbehållare men ansåg att, med hänsyn till det som var upplyst om djurhållningen och konstruktionen av gödselhanteringen på gården, det framstod som ”uppenbart att stallbyggnaden och gödselplattan kontinuerligt dräneras och att således påfyllning av urinbehållaren skett utan föreskriven täckning.”

Hänvisning: Avsnitt 3.2.

Dom den 7 januari 2004; M 10313-02

Tagit i bruk en lokal för hygienisk behandling utan att i förväg anmäla detta – avsändaren står risken för att en försändelse inte kommer en myndighet tillhanda i rätt tid.¹⁵⁷

Verksamheten öppnades i lokalen den 11 juni kl 12.00. En skrivelse om detta hade lagts i kommunens brevlåda kl. 08.30 samma dag. Enligt kommunens rutiner töms boxen kl. 07.00 och sorteras därefter. Post som lämnas därefter sorteras följande dag. Den avgiftsskyldiges brev ankomststämplades emellertid först den 13 juni. Miljödomstolen och MÖD menade att avsändaren normalt står risken för att en försändelse inte kommer en myndighet till handa i rätt tid. Den avgiftsskyldige kunde inte visa att anmälan kommit in i rätt tid, dvs. den 11 juni. Överklagandet avsågs.

Hänvisning: Avsnitt 4.6.1.

¹⁵⁷ 38 § förordning (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd ändrades den 1 januari 2008. Efter ändringen gäller att det är förbjudet att utan anmälan driva eller arrangera de verksamheter som anges i bestämmelsen. Tidigare gällde att anmälan skulle göras innan lokalen eller anläggningen togs i bruk. Miljöstraffavgift ska beslutas om en verksamhet påbörjats utan anmälan (överträdelse 2.1.3 i bilagan till FMSA).

Dom den 13 september 2004; M 11234-02 (MÖD 2004:52)

*Kemiska produkter utan föreskriven kännbar varningsmärkning – ansvar för detaljist?
Ingen ersättning för rättegångskostnader*

Vid inspektion på en bilfirma upptäcktes flera produkter med förpackningar som saknade föreskriven kännbar varningsmärkning. Bolaget hävdade i miljödomstolen – vilket nämnden bestred – att produkterna endast fanns för intern försäljning inom bolaget. Mot bolagets bestridande ansågs nämnden inte ha visat att produkterna erbjudits eller sålts till allmänheten. Avgiften upphävdes. Nämnden klagade till MÖD som hänvisade till 3 kap. 1 och 4 §§ Kemikalieinspektionens föreskrifter (KIFS 1998:8) om kemiska produkter och biotekniska organismer och att bestämmelsen om kännbar varningsmärkning gäller i yrkesmässig verksamhet och ska ”i första hand” tillämpas av dem som tillverkar eller för in produkterna i Sverige. MÖD ansåg att det var ostridigt att bilfirman sålt sådana behållare till allmänheten. Med hänvisning till legalitetsprincipen menade MÖD att det inte går att läsa ut av bestämmelsen om också detaljister har någon form av sekundärt ansvar för märkningen eller i vilka situationer som ett sådant ansvar skulle kunna aktualiseras. ”Ordalydelsen ger inte stöd för att lägga ansvaret på någon annan än tillverkaren och importören. Ändamålsskäl talar också för att det är just tillverkaren och importören som ska svara för märkningen.” MÖD kom fram till att det i vart fall saknades otvetydigt stöd i författning för att det legat en skyldighet på bilfirman att förse behållare med kännbar märkning. Nämndens överklagande avsågs därför. Ett yrkande om ersättning för rättegångskostnader avsågs.

Hänvisning: Avsnitt 6.3.

Dom den 29 september 2004; M 1554-04 (MÖD 2004:60)

Tagit i bruk en lokal för hygienisk behandling (frisörsalong)¹⁵⁸ utan att i förväg anmäla detta. Avgiften satts ner under den tid som överklagandet hanterades i överinstans.

Verksamhetsutövaren hade i förväg kontaktat miljönämnden. Motstridiga uppgifter om hur många tillfällen samt om myndigheten informerat om anmälningsplikten. Miljödomstolen i Vänersborg hänvisade (dom den 26 januari 2004, M 3172-03) till att det inte finns någon skyldighet för tillsynsmyndigheten eller annan att informera verksamhetsutövare om de krav som ställs på dem enligt lag. ”Det ankommer på var och en att känna till innehållet i gällande rätt.” MÖD ansåg inte att avgiftsbeslutet var uppenbart oskäligt. MÖD konstaterade att avgiften hade sänkts (den 1 april 2004) efter att miljödomstolen dömt och att, med analog tillämpning av 5 § andra stycket lagen (1964:163) om införande av brottsbalken, avgiften skulle sättas ner till den lägre avgift som nu gällde. Avgiften sattes således ner från 5 000 kr till 1 000 kr.

Hänvisning: Avsnitt 5.4.

¹⁵⁸ 38 § förordning (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd ändrades den 1 januari 2008. Efter ändringen är endast hygienisk behandling som innebär risk för blodsmitta genom användning av skalpeller, akupunktur nålar, piercingsverktyg eller andra liknande skärande eller stickande verktyg, anmälningspliktig.

Dom den 5 oktober 2004; M 9192-03

Underlåtit att i förväg anmäla lokal för hygienisk behandling.

En verksamhetsutövare hävdade att han kom till Sverige 1999 och beviljades permanent uppehållstillstånd den 15 juli 2002. Han hade anmält firman till PRV och till skattemyndigheten men kände inte till att verksamheten även skulle anmälas till miljöförvaltningen. Han åberopade att omsättningen är mycket ringa och inte kunde bära en avgift om 5 000 kr. Han hade hustru och barn att försörja. Miljödomstolen och MÖD ansåg inte att det var uppenbart oskäligt att besluta om avgift. MÖD konstaterade att avgiften numera sänkts till 1 000 kr och att med analog tillämpning av 5 § andra stycket lagen (1964:163) om införande av brottsbalken, avgiften skulle sättas ner till den lägre avgift som nu gällde. Avgiften sattes således ner från 5 000 kr till 1 000 kr.

Hänvisning: Avsnitt 5.4. och 7.4.

Dom den 5 oktober 2004; M 9292-03 (MÖD 2004:61)

Underlåtit att i förväg anmäla lokal för hygienisk behandling. – Är massage hygienisk behandling?¹⁵⁹ - Avgiften sänkts efter beslutet.

Verksamhetsutövaren menade att hon lagt sig vinn om att ta reda på vad som krävdes av henne men kände inte till den aktuella bestämmelsen. Behandlingen medförde inga miljörisker. I MÖD hävdade hon även att massage inte är det samma som hygienisk behandling. MÖD ansåg att det inte finns någon uttömmande definition av vilka verksamheter som faller in under begreppet hygienisk behandling. I Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd (1995:3)¹⁶⁰ anges uttryckligen att massagebehandling ska innefattas i detta begrepp. Dessa rekommendationer avsåg tillämpningen av tidigare hälsoskyddslagstiftning. Det fanns inte skäl att anse att anmälningsskyldigheten blivit mindre omfattande genom miljöbalken. Det var inte uppenbart oskäligt att besluta om avgift. MÖD konstaterade att avgiften numera sänkts till 1 000 kr och att med analog tillämpning av 5 § andra stycket lagen (1964:163) om införande av brottsbalken, avgiften skulle sättas ner till den lägre avgift som nu gällde. Avgiften sattes således ner från 5 000 kr till 1 000 kr.

Hänvisning: Avsnitt 5.4.

¹⁵⁹ 38 § förordning (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd ändrades den 1 januari 2008. Efter ändringen är endast hygienisk behandling som innebär risk för blodsmitta genom användning av skalpeller, akupunktur nålar, piercingsverktyg eller andra liknande skärande eller stickande verktyg, anmälningspliktig.

¹⁶⁰ Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd (1995:3) har ersatts av Socialstyrelsens allmänna råd om yrkesmässig hygienisk verksamhet (SOSFS 2006:4).

Dom den 25 oktober 2004; M 3798-03 (MÖD 2004:78)

Miljöstraffavgift för täktverksamhet; begreppet täkt, förekomst av el-koncession, husbehovstäkt, en eller flera verksamheter på samma fastighet, underentreprenörens ansvar i förhållande till totalentreprenörens, uttagen mängd

Ett bolag hade tagit ut grus och morän i samband med bygge av en kraftledning. Bolaget menade att det var fråga om husbehovstäkt eftersom materialet hade använts inom fastigheterna för dessas eget behov och var inte för försäljning. Materialet hade använts till att anlägga vägar efter instruktioner från fastighetsägarna. Material hade använts och vägar anlagts på sådant utrymme som ledningsrättshavaren disponerade över. Anläggandet hade därför skett även i ledningsrättsinnehavarens intresse och för dennes husbehov.

Ett annat företag var totalentreprenör. Totalentreprenören är enligt allmänna entreprenadregler skyldig att bl.a. ordna och bekosta de tillstånd och anmälningar som behövs för att utföra entreprenaden. Bolaget menade att totalentreprenören därför i stället borde lastas för att anmälningar inte hade gjorts.

Länsstyrelsen beslutade om miljöstraffavgift för åtta täkter på sex fastigheter, sammanlagt 541 760 kr.

Bolaget överklagande och hävdade bl.a. att inte mer än en miljöstraffavgift skulle utgå per fastighet och att beloppen dessutom skulle jämkas eftersom mätningen av uttaget material var osäker. Bolaget menade även att el-koncession enligt ellagen tog över tillståndsplikten enligt miljöbalken. Vidare var det uppenbart oskäligt att påföra avgift bl.a. eftersom vägar byggts enligt fastighetsägarnas önskemål och bolaget inte själv behövde vägar av den kvalitet och dragning som var fallet.

Såväl miljödomstolen som senare MÖD kom fram till att miljöbalken och ellagen gäller parallellt och att en el-koncession inte tar över miljöbalkens krav på tillstånd till täktverksamhet. Det uttagna materialet hade använts för att nå ledningsgatan eller ledningsstolparna och kunde inte anses ingå i begreppet hushållstäkt. Att fastighetsägarna kunde ha nytta av uttaget ändrade inte bedömningen. Uttagen ansågs ha skett i bolagets näringsverksamhet och det fanns objektiva förutsättningar för att besluta om miljöstraffavgift. Det var inte uppenbart oskäligt att ta ut miljöstraffavgift. Domstolarna menade att varje enskilt ingrepp i naturen ska ses som en separat verksamhet och miljöstraffavgift därför påföras för varje uttag. MÖD ansåg, till skillnad från miljödomstolen, att det inte var helt klart hur stora kvantiteter som hade tagits ut vid varje täkt och jämkade den löpande avgiften till hälften, till sammanlagt 367 880 kr

Hänvisning: Avsnitt 4.6.4, 4.7.1 och 6.2.

Dom den 19 november 2004; M 7488-03 (MÖD 2004:59)

Begreppet anläggning enligt FMH

Ett bolag som yrkesmässigt samlade in avfall påfördes miljöstraffavgift för att utan anmälan ha mellanlagrat balpressade bilar, SNI-kod 90.002-4. Platsen hade delvis hårdgjord yta och var inhägnad till skydd mot intrång. Miljödomstolen ansåg det tveksamt om

upplaget uppfyllde ens låga krav på vad som kan anses vara en anläggning och upphävde beslutet. MÖD ansåg emellertid att de vidtagna åtgärderna var tillräckliga för att det skulle ses som en anläggning för mellanlagring och fastställde miljöstraffavgiften.

Hänvisning: Avsnitt 4.6.4 och 4.7.1.

Dom den 12 december 2004; M 4427-04

Näringsidkarbegreppet – kommunal skola och förskoleverksamhet

En kommun påfördes miljöstraffavgift om 25 000 kr pga. underlåten anmälan om drift av avloppsanläggning (anmälningsskrav på driften enligt övergångsbestämmelserna till FMH). Markbädden betjänade dels en obligatorisk verksamhet enligt skollagen, dels en mindre förskoleverksamhet. Kommunen klagade till miljödomstolen som inte ändrade beslutet och därefter till MÖD. MÖD ansåg i och för sig att markbädden var anmälningsskyldig men att skolverksamheten, som anläggningen avsåg att betjäna, i huvudsak finansierades med skatter. Kommunen kunde därför inte anses som näringsidkare och MÖD upphävde miljöstraffavgiften.

Hänvisning: 6.4.

Dom den 21 januari 2005, M 42-04 (MÖD 2005:6)

Miljörapport – rapporteringskyldighet - övergångsbestämmelser?

En kommun påfördes miljöstraffavgift pga. för sen miljörapport (SNI kod 2914-03). Kommunen invände att deponin inte varit aktiv sedan 2001. Rapport hade inte tidigare lämnats och nu pågick avslutningsåtgärder enligt avslutningsplan. MÖD kom fram till att tillståndspflicht för deponier för inert avfall hade införts genom en förordningsändring. Till förordningen fanns särskilda övergångsbestämmelser. MÖD fann att deponin inte omfattades av den tillståndspflicht som införts, eftersom det var fråga om en deponi, som inte skulle fortsätta verksamheten efter år 2008 utan istället avslutas enligt en avslutningsplan. Verksamhetsutövaren var därför inte skyldig att lämna miljörapport och det fanns inte grund för att ta ut en miljöstraffavgift.

Hänvisning: Avsnitt 4.7.1.

Dom den 17 februari 2005, M 1290-04

Klassning enligt FMH

Ett bolag påfördes miljöstraffavgift om 150 000 kr pga. att man utan tillstånd hade mellanlagrat farligt avfall (oljeavfall). Bolaget invände om oklar klassning samt om muntliga besked från kommunen. Avslag i såväl miljödomstol som i MÖD.

Hänvisning: Avsnitt 4.7.1

Domar den 20 september 2005, M 1759-04 samt den 27 september 2005, M 1530-04

Kemikalier - ansvar för detaljist

Detaljlist erbjudit varor utan kännbar varningsmärkning. Sanktionsavgiften undanröjdes med hänsyn till dom den 13 september 2004, M 11234-02.

Hänvisning: Avsnitt 6.3.

Dom den 11 januari 2006, M 3865-05 (MÖD 2006:1)

Begreppet anläggning enligt FMH

En person påfördes miljöstraffavgift om 25 000 kr pga. underlåten anmälan av eldning av avfall i anläggning för förbränning av avfall (90.004-3). MÖD menade att enbart det att eldning med byggavfall vid flera tillfällen i en värmepanna i ett flerbostadshus, inte innebär att det var en "anläggning för förbränning av avfall". Avgiften undanröjdes.

Hänvisning: Avsnitt 4.6.4.

Dom den 23 mars 2006, M 8655-05

Bevisfrågor

En person påfördes miljöstraffavgift med 5 000 kr för gödselspridning på snötäckt/tjälad mark. Beslutet överklagades och den avgiftsskyldige hävdade att delar av fältet var snöfritt och marken endast lätt tjälad. Miljödomstolen upphävde och menade att det inte var visat att marken var frusen. Tillsynsmyndigheten överklagade och åberopade fotografier och rapporter från SMHI om bl.a. temperatur och snödjup, samt laboratorierapport från kontroll upp- och nedströms i ett angränsande vattendrag. MÖD menade att utredningen från nämnden visade att marken till stora delar var snötäckt och frusen. MÖD menades att då måste verksamhetsutövaren göra sannolikt att marken var tinad till ett djup av minst 15 cm (6 § 3 Jordbruksverkets föreskrifter SJVFS 1999:79). MÖD fastställde tillsynsmyndighetens beslut.

Hänvisning: Avsnitt 3.2 och 3.3.

Dom den 6 april 2006, M 6241-05 (MÖD 2006:19);

Begreppet uppenbart oskäligt

Ett bolag påfördes miljöstraffavgift med 25 000 kr pga. underlåten anmälan om hantering av mer än 1 000 m³ flytande motorbränsle. MÖD ansåg att överskridandet av gräns för förprovning (1 027 m³) var mycket ringa. Domstolen menade vidare att det, genom tidigare anmälan, var klart för tillsynsmyndigheten att bolaget sysslade med handel av bränslen och att underlåtenheten hade försumbar betydelse ur miljöskyddssynpunkt. Men hänsyn till avgiftens storlek (25 000 kr) var det uppenbart oskäligt att påföra avgift och den upphävdes.

Hänvisning: Avsnitt 7.1 - 7.4.

Dom den 31 oktober 2006, M 9714-05 (MÖD 2006:51)

Ny anmälningspliktig verksamhet?

Tillsynsmyndigheten påförde ett bolag miljöstraffavgift om 25 000 kr för att utan föregående anmälan ha mellanlagrat mer än 10 ton avfall. Bolaget hade tillstånd till mjölk- och slaktsvinsproduktion samt spridning av stallgödsel. Pga. minskad djurhållning fanns utrymme i gödselbrunnen för att ta emot överskottsmjök m.m. från ett externt livsmedelsföretag. Mottagen mängd mjök motsvarade två procent av den totala gödselvolymen. Tillsynsmyndigheten menade att det var fråga om mellanlagring av avfall och ny anmälningspliktig verksamhet. MÖD ansåg att det var fråga om en mindre ändring av befintlig verksamhet, utan olägenhet av betydelse för människors hälsa och miljön. Ändringen var i och för sig anmälningspliktig men det fanns ingen överträdelse formulerad för detta i bilagan till FMSA. Avgiften undanröjdes.

Hänvisning: Avsnitt 4.1.1.

Dom den 16 februari 2007, M 2786-06

Övergångsbestämmelser

En överträdelse som, efter ändring i bilagan till FMSA, inte längre är upptagen i listan, kan inte träffas av avgift.

Hänvisning: Avsnitt 4.4.2

Dom den 19 mars 2007, M 3031-06 (MÖD 2007:9)

Övergångsbestämmelser - Sänkt avgiftsbelopp – Vem står risken för att en försändelse kommer in i tid?

Om avgiften har sänkts i bilagan till FMSA, efter att överträdelsen har begåtts, ska avgift tas ut med det lägre beloppet. Det är avsändaren som står risken för att handlingar kommit fram. Enbart ett påstående om att en handling har sänts in i god tid räcker inte.

Hänvisning: Avsnitt 4.6.1.

Dom den 20 mars 2007, M 9096-06 (MÖD 2007:8)

Överträdelse före lagändring – bevis om varor i lager eller till salu

Överträdelsen överförd till nya bilagan till FMSA. Avgift ansågs kunna tas ut.

Hänvisning: Avsnitt 3.2 och 4.6.

Dom den 18 december 2007, M 965-07

Övergångsbestämmelserna till ändringarna den 1 januari 2007; överträdelse som inte längre finns kvar i bilagan – undanröjd.

Hänvisning:

Domar den 27 december 2007

Övergångsbestämmelserna till ändringarna den 1 januari 2007

Övergångsbestämmelserna hindrar inte att avgift tas ut för överträdelser som inträffat innan de nya bestämmelserna trädde i kraft.

A. M 7650-06 (MÖD 2007:40)

Sakfrågan: Förvaring i butikslokal av dryckesförpackningar som inte ingått i ett godkänt retursystem. Förpackningarna till försäljning? – Bevisfrågor.

B. M 2526-07

Sakfrågan: Förvaring i butikslokal av dryckesförpackningar som inte ingått i ett godkänt retursystem.

C. M 4910-07 – avgiften lägre efter ändring i FMSA och det lägre beloppet dömdes ut.

Sakfrågan: Saknat behörighet för hantering av växtskyddsmedel.

Hänvisning:

Domar den 4 december 2008, M 1885-08

Övergångsproblem

Tillbakaverkande tillämpningsföreskrift giltig? (Naturvårdsverkets föreskrifter, NFS 2006:15, om lämnande av uppgifter med anledning av producentansvaret för elektriska och elektroniska produkter).

Avgiften sänkts i bilagan till FMSA, efter att miljödomstolen dömt.

Hänvisning: Avsnitt 5.4

Dom den 5 december 2008, M 2242-08

Övergångsproblem - Se föregående dom.

Dom den 15 oktober 2009, M 390-09, MÖD 2009:21

Enskilt avlopp; förhållandet mellan förbud vid vite och miljöstraffavgift. Bevisfrågor.

Två privatpersoner påfördes miljöstraffavgifter för att de på sin fastighet dels hade installerat en sluten tank och anslutet wc till denna, dels hade installerat en stenkista för BDT-vatten. Fastighetsägarna hävdade att det rörde sig om gamla anläggningar som endast ändrats. Miljööverdomstolen fann det visat att det var fråga om nya anläggningar och fastställde miljöstraffavgiften. Att de av miljönämnden förbjöds vid vite att använda anläggningarna hindrade inte miljöstraffavgift för det som redan inträffat. I ett parallellmål om förbud mot användning (M 389-09), dömdes MÖD samma dag och fann att förbudet mot att använda den slutna tanken skulle stå sig. Miljödomstolen hade redan tidigare fastställt förbudet att använda stenkistan.

Hänvisning: Avsnitt 1.3, 3.2.4, 3.3, 4.6.4, 4.7.2 och 6.7.

Dom den 12 mars 2010, M 5369-09

Enskilt avlopp; Vad är nyanläggning? Bevisfrågor.

En fastighetsägare påfördes miljöstraffavgift för att ha anlagt en avloppsanläggning utan tillstånd. Fastighetsägaren klagade till miljödomstolen och menade att det var fråga om ändringar som krävde anmälan och inte nyanläggning som krävde tillstånd. Miljödomstolen konstaterade att fastighetsägaren hade byggt om avloppsanläggningen genom att ledningen mellan huset och befintlig trekammarbrunn hade bytts ut och att en befintlig stenkista ersatts med infiltration. Miljödomstolen ansåg att åtgärderna var att se som en ändring och inte nyanläggning. Miljödomstolen upphävde avgiften och tillsynsmyndigheten klagade då till MÖD.

Miljööverdomstolen ansåg att åtgärderna var tillståndspliktiga enligt 13 § FMH. ”K A har ändrat sin befintliga avloppsanläggning både vad gäller reningsmetod och utsläppspunkt. Eftersom ändringarna avser de viktigaste funktionerna vid inrättandet av en avloppsanläggning är enligt Miljööverdomstolens mening K As åtgärd att jämföras med en nyanläggning. Detta överensstämmer också med det Naturvårdsverket angett i de allmänna råden till 13 § FMH.” MÖD fastställde miljöstraffavgiften.

Hänvisning: Avsnitt 4.7.2.

Dom den 27 oktober 2011, M 4045-11 (MÖD 2011:37)

Bergvärmeanläggning; Vad är nyanläggning? Bevisfrågor. Oskäligt?

En fastighetsägare påfördes miljöstraffavgift för att utan anmälan ha borrar nytt brunnshål för befintlig värmeanläggning. Fastighetsägaren menade att det var reparation av befintlig anläggning. MÖD menade att borrar av ett nytt brunnshål, 190 meter djupt, ur ett miljöperspektiv är en sådan väsentlig del av inrättandet av en värmepump att åtgärden är att jämföras med en nyanläggning. Även invändning utan framgång att fastighetsägaren ansåg att entreprenören själv borde ha anmält eller upplyst henne om anmälningsplikten.

Hänvisning: Avsnitt 4.6.4 och 7.2.

Dom den 15 februari 2012, M 5913-11

Läckagekontroll - tidsfrist

Ett bolag innehade ett kylaggregat som omfattades av krav på kontroll för läckage minst var sjätte månad. Bolaget lät kontrollera aggregatet den 3 oktober 2008. Nästa kontroll utfördes den 30 april 2009, dvs 6 månader och 27 dagar därefter. Miljödomstolen fann det oklart hur sexmånadsfristen borde beräknas och upphävde avgiften. MÖD ansåg att

beräkningen skulle utgå från datum för närmast föregående kontroll och fastställde avgiften.

Hänvisning: Avsnitt 4.6.1 och 4.8.3.

Dom den 24 oktober 2012, M 5799-12

Konvertering av köldmedium?

Ett bolag bytte köldmedium från R 417a till R134a och påfördes miljöstraffavgift för underlåtenhet att anmäla konvertering av en stationär kylutrustning. MÖD kom fram till att båda köldmedierna var s.k. f-gaser, att det därför inte var fråga om ett byte från HCFC till en f-gas, dvs. inte en konvertering i den mening som avses i 28 § förordningen om f-gaser. Avgiften upphävdes.

Hänvisning: Avsnitt 4.8.2.

Bilaga 9

Överträdelser enligt F-gasförordningen m.m.

Överträdelse 9 kap. 1 § FMSA

Överträdelse av kraven i artikel 3.2 i EU-förordningen om f-gaser genom att inte uppfylla föreskrivna krav på kontrollintervall.

	<i>Krav – situation</i>	<i>Adressat</i>	<i>Tröskelvärde</i>	<i>När/Frekvens</i>	<i>Anmärkning</i>
Artikel 3.2	Inte uppfylla föreskrivna krav på periodisk läckagekontroll för stationära kyl-, luftkonditionerings- och värmepumpsutrustningar samt brandskyddssystem som innehåller f-gaser	Operatör			Jfr överträdelse 6.7.1 ang. motsvarande krav enligt 24 § i den svenska förordningen
			A. 3 kg f-gaser eller mer undantag: hermetiskt slutna system med mindre än 6 kg	Minst var tolfte månad ¹⁶¹	
			B. 30 kg f-gaser eller mer	Minst var sjätte månad ¹⁷⁴	
			C. 300 kg f-gaser eller mer	Minst en gång var tredje månad ¹⁷⁴	
			A - C	Inom en månad efter läckage.	

¹⁶¹ Se avsnitt 4.6.1 i denna handbok.

Överträdelse 9 kap. 2 § FMSA

Överträdelse av artikel 3.3 i EU-förordningen om f-gaser genom att inte ha installerat system för upptäckt av läckage.

	<i>Krav - situation</i>	<i>Adressat</i>	<i>Tröskel-värde</i>	<i>När/Frekvens</i>	<i>Anmärkning</i>
Artikel 3.3	Inte installerat system för upptäckt av läckage av f-gaser vid stationära kyl-, luftkonditionerings- och värmepumpsutrustningar samt brandskyddssystem som innehåller f-gaser	Operatör	300 kg f-gaser eller mer	Särskild övergångsbestämmelse för brandskyddssystem som installerats före den 4 juli 2007. I övrigt gäller förordningen från och med den 4 juli 2007	Systemen ska kontrolleras med jämna intervall men någon överträdelse är inte kopplad till detta

Överträdelse 9 kap 3 § FMSA

Överträdelse av artikel 3.6 i EU-förordningen om f-gaser genom att inte ha upprättat och fört register.

	<i>Krav - situation</i>	<i>Adressat</i>	<i>Tröskel-värde</i>	<i>När/Frekvens</i>	<i>Anmärkning</i>
Artikel 3.6	Inte ha upprättat och fört register över stationära kyl-, luftkonditionerings- och värmepumpsutrustningar samt brandskyddssystem som innehåller f-gaser.	Operatör	3 kg f-gaser eller mer	Fortlöpande	Register ska föras bl.a. över mängd o typ av f-gaser som ingår i utrustningen, de mängder som ev. tillförs och de mängder som återvinns i samband med service, underhåll och slutligt bortskaffande. Registren ska på begäran göras tillgängliga för den behöriga myndigheten och för kommissionen. Enligt 49 § svenska förordningen är Naturvårdsverket behörig myndighet enligt EU-förordningen om f-gaser.

Överträdelse 9 kap. 4 § FMSA

Överträdelse av artikel 6.1 i EU-förordningen om f-gaser genom att vara försenad med att lämna in föreskriven rapport till kommissionen och till den behöriga myndigheten.

	<i>Krav – situation</i>	<i>Adressat</i>	<i>Tröskelvärde</i>	<i>När/Frekvens</i>	<i>Anmärkning</i>
Artikel 6.1	Vara försenad med att lämna in föreskriven rapport till kommissionen och till den behöriga myndigheten.	Varje producent, importör och exportör av f-gaser		Senast den 31 mars 2008 och därefter varje år (sägs inget om datum under följande åren)	Genom en rapport ska kommissionen och den behöriga myndigheten meddelas uppgifter för föregående kalenderår Naturvårdsverket är ”behörig myndighet” i Sverige, se 49 § svenska förordningen)
	Uppgift om - total produktion av varje f-gas - mängder som producenten släppt ut på marknaden - mängder som återanvänts, regenerats eller destruerats	A. Producent	Framställer mer än ett ton f-gaser per år		
	Uppgift om de - mängder av varje f-gas som importerats eller släppts ut på marknaden - mängd av varje f-gas som importerats för återanvändning, regenerering eller destruktion	B. Importör eller producent som importerar	Importerar mer än ett ton f-gaser per år		
	Uppgift om - mängder av varje f-gas som exporterats - mängd av varje f-gas som exporterats för återanvändning, regenerering eller destruktion	C. Exportör eller producent som exporterar	Exporterar mer än ett ton f-gas per år		Kommissionen tar fram hur rapporter ska utformas

Överträdelser 9 kap. 14 § FMSA

Överträdelse av 23 – 25 §§ förordningen (2007:846) om fluorerade växthusgaser och ozonnedbrytande ämnen genom att inte uppfylla föreskrivna krav på kontroll för läckage.

A. Överträdelse av kraven i 23 § svenska förordningen om kontroll i samband med installation m.m.

	<i>Krav - situation</i>	<i>Adressat</i>	<i>Tröskel- värde</i>	<i>När/Frekvens</i>	<i>Anmärk- märk- ningar</i>
23 § svenska förordningen	Läckagekontroll i samband med installation, att aggregat tas i drift, ombyggnad eller annat ingrepp i en kyl-, luftkonditionerings- eller värmepumpsutrustning,	<i>Den som installerar, idriftsätter aggregat, bygger om eller gör annat ingrepp i köldmediesystemet i en kyl- luftkonditionerings- eller värmepumpsutrustning</i>	3 kg eller mer	I samband med arbetet	Vilken form av certifikat som krävs framgår av 25 § i svenska förordningen.

B. Överträdelse av kraven i 24 § om återkommande kontroll

Kraven enligt 24 § rör mobila anläggningar för f-gas samt stationära eller mobila anläggningar för HCFC. Hänvisning görs till kraven enligt artikel 3.1 – 3.6 i EU-förordningen om f-gaser. I de artiklarna finns de krav som gäller för stationära anläggningar för f-gas. Särskilda överträdelser har formulerats för dessa, se överträdelserna 9 kap. 1 – 4 §§ FMSA.

	<i>Krav - situation</i>	<i>Adressat</i>	<i>Tröskel-värde</i>	<i>När/Frekvens</i>	<i>Anmärkning</i>
24 § svenska förordningen	Kontroll för läckage: a. mobil kyl-, luftkonditionerings- eller värmepumpsutrustning som innehåller F-gaser b. stationär eller mobil anläggning som innehåller HCFC	Operatör (se 24 § samt artikel 3.1 i EU-förordningen om f-gaser)			Vilken form av certifikat som krävs framgår av 25 § i svenska förordningen.
			A. 3 kg eller mer	Kontroll minst var tolfte månad ¹⁶² . Undantag för hermetiskt slutna system med mindre än 6 kg	Se även artikel 3.1, 3.2.a i EG-förordningen
			B. 30 kg eller mer	Minst var sjätte månad ¹⁷⁵ .	artikel 3.2.b
			C. 300 kg eller mer	Var tredje månad ¹⁷⁵	artikel 3.2.c
			A - C	Inom en månad efter att ett läckage åtgärdats	artikel 3.2

¹⁶² Se avsnitt 4.6.1 i denna handbok.

	<i>Krav - situation</i>	<i>Adressat</i>	<i>Tröskel- värde</i>	<i>När/Frekvens</i>	<i>Anmärkning</i>
	Efter installation av system för upptäckt av läckage (enligt artikel 3.3 krav för anläggningar med 300 kg eller mer)			Tiden för kontroll enligt b. och c. ovan halveras efter installation av systemet dvs. minst var tredje månad ¹⁶³ vid 30 kg eller mer, och varannan månad ¹⁷⁶ vid 300 kg eller mer	artikel 3.4
	Brandskyddssystem som har kontrollprogram enligt ISO 14520			Kontroller enligt förordningen uppfyllda om de genomförs minst lika ofta	artikel 3.5

C. Läckagekontroll utförd av den som inte uppfyller kraven på certifiering enligt 25 § den svenska förordningen.

	<i>Krav - situation</i>	<i>Adressat</i>	<i>Tröskel- värde</i>	<i>När/Frekvens</i>	<i>Anmärkning</i>
25 § svenska förordningen	När en stationär kyl-, luftkonditionerings- eller värmepumpsutrustning läckagekontrolleras enligt artikel 3.2 i EU-förordningen om f-gaser eller enligt 23 eller 24 § den svenska förordningen.	Operatör	-	Vid läckagekontroll.	Enligt 45 § den svenska förordningen ska en operatör kontrollera att certifikat finns. Enligt artikel 3.2 i EU-förordningen ska operatören säkerställa att kontrollen sker av certifierad personal som uppfyller kraven.

¹⁶³ Se avsnitt 4.6.1 i denna handbok.

Överträdelse 9 kap. 15 § FMSA

Överträdelse av 24 § svenska förordningen genom att inte ha upprättat och fört register.

	<i>Krav – situation</i>	<i>Adressat</i>	<i>Tröskelvärde</i>	<i>När/Frekvens</i>	<i>Anmärkning</i>
24 § svenska förordningen	Upprätta och föra register över mängden som ingår i utrustningen (mobil utrustning med f-gaser + stationär och mobil med HCFC), de mängder som tillförs och de som återvinns i samband med service, underhåll och slutligt bortskaffande.	Operatör	3 kg eller mer	Fortlöpande	De närmare kraven på vad som ska registreras framgår av artikel 3.6 i EU-förordningen om f-gaser, t.ex. information om vilket företag eller tekniker som genomfört service eller underhåll samt datum o resultat av kontroller.

Överträdelse 9 kap. 16 § FMSA

Överträdelse av 28 § svenska förordningen genom att inte informera tillsynsmyndigheten.

	<i>Krav - situation</i>	<i>Adressat</i>	<i>Tröskelvärde</i>	<i>När/Frekvens</i>	<i>Anmärkning</i>
28 § svenska förordningen	Informera tillsynsmyndigheten innan installation eller konvertering av stationär kyl-, luftkonditionerings- eller värmepumpsutrustning. Undantag: 1. i samband med oförutsett haveri 2. om samtidigt prövas enligt 9 kap. miljöbalken 3. icke yrkesmässigt bruk 4. forskning m.m. Se andra stycket	Den som avser att bli operatör av utrustningen	10 kg f-gaser eller mer	I så god tid att utrymme ges för ett ändamålsenligt samråd.	Ang. konvertering se definition i 5 § den svenska förordningen.

Överträdelse 9 kap. 17 § FMSA

Försenad rapport från läckagekontroll enligt 29 § svenska förordningen.

	<i>Krav - situation</i>	<i>Adressat</i>	<i>Tröskelvärde</i>	<i>När/Frekvens</i>	<i>Anmärkning</i>
29 § svenska förordningen	<p>Vara försenad med att rapportera från läckagekontrollen av stationär anläggning eller i anläggning på fartyg.</p> <p>Undantag enligt 30 § för</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. kyl-, luftkonditionerings- eller värmepumpsutrustning för icke yrkesmässigt bruk 2. mobila anläggningar i fordon eller fartyg registrerade utomlands 3 forskning m.m. 	Operatören	Minst 10 kg köldmedier (endast räkna med de som innehåller 3 kg eller mer)	Senast 31 mars året efter det kalenderåret, då det funnits mängd upp till tröskelvärdet	Rapporten undertecknas eller förses med elektronisk signatur. I 29 § tredje stycket anges en mängd punkter som ska redovisas

Överträdelse 9 kap. 18 § FMSA

Överträdelse av 31 § svenska förordningen genom att inte uppfylla föreskrivna krav på certifiering.

Miljöstraffavgiften i dessa fall är

- 3000 kr om den avgiftsskyldige är fysisk person eller ideell förening och
- 10 000 kr om den avgiftsskyldige är juridisk person som inte är en ideell förening.

	<i>Krav - situation</i>	<i>Adressat</i>	<i>Tröskelvärde</i>	<i>När/Frekvens</i>	<i>Anmärkning</i>
31 § svenska förordningen	<p>Krav på certifiering i samband med</p> <p>A. Läckagekontroll B. Återvinning C. Installation D. Underhåll eller service</p> <p>beträffande utrustning som innehåller HCFC eller mobil utrustning som innehåller f-gaser.</p> <p>Undantag för vissa verksamheter knutna till försvaret.</p>	<p>Personal (A-D)</p> <p>Företag med verksamhet enligt B och D, dock inte om företaget är ett rederi och arbetena utförs på fartyg som tillhör rederiet.</p>	A. 3 kg köldmedier, 6 kg om hermetiskt slutna system (märkta som sådana)		<p>OBS olika avgift om fysisk person och ideell förening eller om annan juridisk person som inte är ideell förening. Hänvisning i 31 § svenska förordningen till artikel 2 i kommissionens förordning (EG) 303/2008 om att certifiering ska uppfylla kraven i artiklarna 4, 5 (personal) och 8 (företag) i den EU-förordningen,</p>

Bilaga 10

Överträdelser enligt EU-förordningen 1013/2006 om transport av avfall

Överträdelse 11 kap. 1 § FMSA

	<i>Krav - situation</i>	<i>Adressat</i>	<i>Tröskel-värde</i>	<i>När/Frekvens</i>	<i>Anmärk-märk-ningar</i>
13.2 första stycket EU-förordningen om transport av avfall.	Försenad med att underrätta behöriga myndigheter om transportväg, som angetts i generell anmälan, inte kan följas pga oförutsedda omständigheter.	Anmälaren – den som gjort generell anmälan	-	Snarast möjligt, i möjligaste mån innan transporten påbörjas, om den ändrade transportvägen redan då är känd.	Naturvårdsverket är behörig myndighet i Sverige enligt EU-förordningen, ¹⁶⁴ .

Överträdelser 11 kap. 2 § FMSA

A. överträdelse av artikel 15 d

	<i>Krav - situation</i>	<i>Adressat</i>	<i>Tröskel-värde</i>	<i>När/Frekvens</i>	<i>Anmärk-märk-ningar</i>
15 d EU-förordningen om transport av avfall.	Försenad med att till de behöriga myndigheterna lämna intyg om att avfallet har behandlats i avvaktan på återvinning eller bortskaffande eller att avfallet slutligt har återvunnits eller bortskaffats.	Den som utför behandling i avvaktan på återvinning eller bortskaffande.	-	Snarast möjligt men senast 30 dagar från att behandlingen slutförts och högst 1 år från att avfallet tagits emot, eller den kortare period som behörig myndighet har beslutat om enligt artikel 9.7 i EU-förordningen.	Naturvårdsverket är behörig myndighet i Sverige enligt EU-förordningen, ¹⁶⁵ .

¹⁶⁴ Se förordningen (2007:383) om gränsöverskridande transporter av avfall.

¹⁶⁵ Se förordningen (2007:383) om gränsöverskridande transporter av avfall.

B. Överträdelse av artikel 16 e

	<i>Krav - situation</i>	<i>Adressat</i>	<i>Tröskelvärde</i>	<i>När/Frekvens</i>	<i>Anmärkning</i>
16. e EU-förordningen om transport av avfall.	Till behöriga myndigheter lämna intyg om slutlig återvinning eller slutligt bortskaffande.	Den som genomför återvinningen eller bortskaffandet	-	Så snart möjligt men senast 30 dagar från att den slutliga återvinningen eller det slutliga bortskaffande slutförts. Och högst 1 år från att avfallet mottagits	Naturvårdsverket är behörig myndighet enligt EU-förordningen, ¹⁶⁶ .

Överträdelse 11 kap. 3 § FMSA

	<i>Krav - situation</i>	<i>Adressat</i>	<i>När/Frekvens</i>	<i>Anmärkning</i>
16 c EU-förordningen om transport av avfall.	Se till att transportdokumentet och kopior på anmälningsdokumentet medföljer transporten.	Transportören	Vid transport.	Anmälararen ska behålla en kopia av transportdokumentet. Det dokumentet ska innehålla uppgifter enligt artikel 16 a.

Överträdelse 11 kap. 4 § FMSA

	<i>Krav - situation</i>	<i>Adressat</i>	<i>När/Frekvens</i>	<i>Anmärkning</i>
Artikel 17.1 EU-förordningen om transport av avfall.	Vara försenad med att meddela de behöriga myndigheterna och mottagaren om väsentliga ändringar i fråga om den godkända transporten.	Anmälararen	Omedelbart och om möjligt innan transporten inleds.	Enligt artikel 17 kan det vara fråga om ändringar av avsedd mängd, transportväg, vägval, transportdatum eller transportmedel. I dessa fall ska en ny anmälan göras, om inte alla behöriga myndigheter anser att det inte behövs. Naturvårdsverket är behörig myndighet enligt EU-förordningen, ¹⁶⁷ .

Överträdelse 11 kap. 5 § FMSA

	<i>Krav - situation</i>	<i>Adressat</i>	<i>Tröskel-</i>	<i>Anmärkning</i>
--	-------------------------	-----------------	-----------------	-------------------

¹⁶⁶ Se förordningen (2007:383) om gränsöverskridande transporter av avfall.

¹⁶⁷ Se förordningen (2007:383) om gränsöverskridande transporter av avfall.

			<i>värde</i>	
Artikel 18.1 EU-förordningen om transport av avfall.	Inte ha sett till att ett korrekt ifyllt och undertecknat informationsdokument enligt bilaga VII i EU-förordningen medföljer avfallet.	Den person som organiserar transporten.	Mängden transporterat avfall överstiger 20 kg. Avfall avsett för laboratorieanalys är undantaget om inte överstiger 25 kg.	Gäller avfall enligt artikel 3.2 och 3.4., med hänvisning bl.a. till förteckning i Baselkonventionen. Naturvårdsverket är behörig myndighet enligt EU-förordningen, ¹⁶⁸ .

Överträdelse 11 kap. 6 § FMSA

	<i>Krav - situation</i>	<i>Adressat</i>	<i>När/Frekvens</i>	<i>Anmärkningar</i>
Artikel 20 i EU-förordningen om transport av avfall.	Inte bevarat dokumentation och information. – Enligt artikel 20.1 gäller kravet ”all dokumentation som mottas av eller skickas från de behöriga myndigheterna i samband med en anmäld transport”.	Anmälare, mottagare och den anläggning som tar emot avfallet. (Även behöriga myndigheter ska bevara dokumentation men är uttryckligen undantagna enligt 7.6.6 andra stycket.) Enligt artikel 20.2 finns ett krav på den som organiserar transporten, mottagaren och den anläggning som tar emot avfallet bevara information som tillhandahålls enligt artikel 18.1.	Dokumentationen ska bevaras under minst 3 år räknat från den dag då transporten inleds.	Naturvårdsverket är behörig myndighet enligt EU-förordningen, ¹⁶⁹ .

¹⁶⁸ Se förordningen (2007:383) om gränsöverskridande transporter av avfall.

¹⁶⁹ Se förordningen (2007:383) om gränsöverskridande transporter av avfall.

Överträdelse 11 kap. 7 § FMSA

	<i>Krav - situation</i>	<i>Adressat</i>	<i>När/Frekvens</i>	<i>Anmärkning</i>
Artikel 22.1 EU-förordningen om transport av avfall.	Vara försenad med att meddela den behöriga mottagarmyndigheten om att en transport har avvisats.	Återvinnings- eller bortskaffningsanläggning som avvisar en mottagen transport. (De behöriga myndigheterna har en skyldighet att meddela om en avfallstransport inte kan fullföljas. Den skyldigheten torde, mot bakgrund av uttalanden i förarbetena till ändringar i miljöbalken, inte träffas av miljöstraffavgift.)	Omedelbart.	Naturvårdsverket är behörig myndighet enligt EU-förordningen, ¹⁷⁰ .

¹⁷⁰ Se förordningen (2007:383) om gränsöverskridande transporter av avfall.

Bilaga 11

Översättningsnyckel – från FMSA till ÄFMSA

Beteckning enligt FMSA		Beteckning enligt bilagan till ÄFMSA
2 kap.	1 §	1.1.1
	2 §	1.1.2
	3 §	1.2.1
3 kap.	1 §	2.1.1
	2 §	2.1.2
	3 §	2.1.3
4 kap.	1 §	3.1
5 kap.	1 §	4.1.1
	2 §	4.3.1
	3 §	4.4.2
	4 §	4.4.1
6 kap.	1 §	5.1
7 kap.	1 §	6.3.1
	2 §	6.4.1
	3 §	6.4.2
	4 §	6.4.3
	5 §	6.4.4
	6 §	6.6.1
	7 §	6.6.2
	8 §	6.10.1
	9 §	6.8.1
	10 §	6.8.2
	11 §	6.8.3
8 kap.	1 §	Ny
	2 §	6.5.1
	3 §	6.5.2
	4 §	6.9.2
	5 §	6.9.1
	6 §	6.12.1
	7 §	6.13.1
9 kap.	1 §	6.2.1
	2 §	6.2.2
	3 §	6.2.3
	4 §	6.2.4
	5 §	Ny
	6 §	”
	7 §	”
	8 §	”
	9 §	”
	10 §	”

	11 §	”
	12 §	”
	13 §	”
	14 §	6.7.1
	15 §	6.7.2
	16 §	6.7.3
	17 §	6.7.4
	18 §	6.7.5
10 kap.	1 §	6.11.1
	2 §	6.14.1
	3 §	6.14.2
	4 §	6.14.3
11 kap.	1 §	7.6.1
	2 §	7.6.2
	3 §	7.6.3
	4 §	7.6.4
	5 §	7.6.5
	6 §	7.6.6
	7 §	7.6.7
	8 §	7.1.1
	9 §	7.1.2
	10 §	7.2.1
	11 §	7.2.2
	12 §	7.3.1
	13 §	8.1.1
	14 §	8.1.2
	15 §	7.5.1
	16 §	7.5.2
	17 §	8.2.1
	18 §	7.4.1
12 kap.	1 §	2.3.1
	2 §	2.3.2
	3 §	2.3.3
	4 §	2.4.1
	5 §	2.2.1

Översättningsnyckel – från ÄFMSA till FMSA

Beteckning enligt bilagan till ÄFMSA	Beteckning enligt FMSA	
1.1.1	2 kap.	1 §
1.1.2	”	2 §
1.2.1	”	3 §
2.1.1	3 kap.	1 §
2.1.2	”	2 §

NATURVÅRDSVERKET

Handbok 2001:1, utgåva 7 • Handläggning av ärenden om miljösanktionsavgift

2.1.3	”	3 §
2.2.1	12 kap.	5 §
2.3.1	”	1 §
2.3.2	”	2 §
2.3.3	”	3 §
2.4.1	”	4 §
3.1	4 kap	1 §
4.1.1	5 kap.	1 §
4.2.1	upphört	
4.3.1	5 kap.	2 §
4.4.1	”	4 §
4.4.2	”	3 §
5.1	6 kap.	1 §
6.1.1	Upphört	
6.1.2	”	
6.1.3	”	
6.1.4	”	
6.1.5	”	
6.2.1	9 kap.	1 §
6.2.2	”	2 §
6.2.3	”	3 §
6.2.4	”	4 §
6.3.1	7 kap.	1 §
6.4.1	”	2 §
6.4.2	”	3 §
6.4.3	”	4 §
6.4.4	”	5 §
6.5.1	8 kap.	2 §
6.5.2		3 §
6.6.1	7 kap.	6 §
6.6.2	”	7 §
6.7.1	9 kap.	14 §
6.7.2	”	15 §
6.7.3	”	16 §
6.7.4	”	17 §
6.7.5	”	18 §
6.8.1	7 kap.	9 §
6.8.2	”	10 §
6.8.3	”	11 §
6.9.1	8 kap.	5 §
6.9.2	”	4 §
6.10.1	7 kap.	8 §
6.11.1	10 kap	1 §
6.12.1	8 kap.	6 §

NATURVÅRDSVERKET

Handbok 2001:1, utgåva 7 • Handläggning av ärenden om miljöstraffavgift

6.13.1	”	7 §
6.14.1	10 kap.	2 §
6.14.2	”	3 §
6.14.3		4 §
7.1.1	11 kap.	8 §
7.1.2	”	9 §
7.2.1	”	10 §
7.2.2	”	11 §
7.3.1	”	12 §
7.4.1	”	18 §
7.5.1	”	15 §
7.5.2	”	16 §
7.6.1	”	1 §
7.6.2	”	2 §
7.6.3	”	3 §
7.6.4	”	4 §
7.6.5	”	5 §
7.6.6	”	6 §
7.6.7	”	7 §
8.1.1	”	13 §
8.1.2	”	14 §
8.2.1.	”	17 §

Handläggning av ärenden om miljösanktionsavgift

HANDBOK 2001:1

NATURVÅRDSVERKET
ISBN 978-91-620-0177-3
ISSN 1650-2361

Genom miljöbalken har införts ett system med miljö-sanktionsavgifter, som ska svara mot behovet av effektiva sanktioner på ett bättre sätt än tidigare reglering gjorde.

Miljösanktionsavgifterna ska betalas av den som överträtt vissa särskilt angivna bestämmelser i miljöbalken eller i de författningar som har meddelats med stöd av balken. Uppgiften att besluta om miljösanktionsavgift i enskilda fall har lagts på de tillsynsmyndigheter som ansvarar för den operativa tillsynen enligt miljöbalken.

Handboken belyser och redovisar de regler som är tillämpliga i olika situationer. Den ger också vägledning i ett antal frågor som visat sig vara svårtolkade i den praktiska tillämpningen.

Denna handbok täcker Naturvårdsverkets ansvarsområde för tillsynsvägledning och har behandlats i Tillsyns- och föreskriftsrådet enligt miljöbalken.

Principer och grundläggande synsätt, liksom den tolkning av rättsregler som handboken ger uttryck för, är tillämpliga även inom övriga centrala myndigheters vägledningsområden.

