

Cirkulärnr: 2003:63
Diariernr: 2003/1609
Handläggare: Staffan Wikell
Sektion/Enhet: Kommunalrättssektionen
Datum: 2003-08-06
Mottagare: Kommunstyrelsen
Miljö- och hälsoskydd
Tekniska förvaltningar
Rubrik: Tillsyn och sanktioner på miljörettens område - ändringar i kommunallagen och miljöbalken

CIRKULÄR

*Kommunalrättssektionen
Staffan Wikell*

2003-08-06

Kommunstyrelsen
Miljö- och hälsoskydd
Tekniska förvaltningar

Tillsyn och sanktioner på miljörettens område - ändringar i kommunallagen och miljöbalken

Allmänt

Riksdagen har beslutat om ändringar i kommunallagen (KL) och i miljöbalken (MB). Ändringarna träder i kraft den 1 september 2003. Förarbeten är proposition 2002/03:54 och Miljö- och Jordbruksutskottets betänkande MJU 15.

En ny jävsregel införs i KL som innebär att en förtroendevald eller en anställd hos kommunen/landstinget är jävig i ärenden som rör tillsyn över sådan kommunal verksamhet som han eller hon själv är knuten till. En ändring i MB innebär att om en kommun, till vilken tillsyn överlåtits enligt 26 kap. 3 § miljöbalken, ändrar sin nämndorganisation, så att den strider mot 3 kap. 5 § andra stycket KL, så skall tillsynsmyndigheten återkalla tillsynsuppgiften. Vidare har införts en åtalsprövningsregel i MB som innebär att när miljö-sanktionsavgift kan påföras, och annan påföljd än böter inte kan antas, får åtal väckas endast om det är påkallat från allmän synpunkt. Det föreslås även att det lägsta beloppet för miljö-sanktionsavgift sänks från 5 000 kr till 1 000 kr. Slutligen har, för att genomföra vissa krav i Europaparlamentets och rådets direktiv 2000/76/EG om förbränning av avfall, en ny bestämmelse i MB införts som förtydligar de specifika krav på vad en tillståndsdom skall innehålla när det gäller verksamheter med förbränning av avfall.

Bakgrund

Regeringen uppdrog 1999 åt Naturvårdsverket att utreda bl. a. hur många kommuner som slagit samman den nämnd som fullgör uppgifter inom miljö- och hälsoskyddsområdet med andra nämnder, vilka andra uppgifter som dessa nämnder fullgör och hur ansvaret för den operativa tillsynen inom miljö- och hälsoskyddsområdet fördelas i sådana fall. Naturvårdsverket redovisade i oktober 2000 uppdraget i rapporten "Kommunernas organisation för tillsyn över miljöfarlig verksamhet m.m." Enligt 3 kap. 5 § andra stycket

KL får en nämnd inte utöva i lag eller annan författning föreskriven tillsyn över sådan verksamhet som nämnden själv bedriver. Den bestämmelsen tar alltså sikte på nämnden som sådan. I rapporten konstaterade Naturvårdsverket att 19 kommuner hade, i strid mot KL:s bestämmelser, en gemensam nämnd för drift och tillsyn över miljöfarlig verksamhet. Dessutom fanns i 48 av landets kommuner en gemensam förvaltning för tillsyn över miljöfarliga verksamheter och driftsansvar över kommunala anläggningar, vilket i och för sig inte var lagstridigt när rapporten publicerades. I augusti 2002 gav Svenska Kommunförbundet ut rapporten "Analys av jäv- och beroendeförhållanden i kommunernas miljötillsyn". I studien, som genomfördes genom enkätundersökningar med efterföljande analys, konstaterades bland annat följande. Flertalet av de kommuner som har sammanslagna nämnder med risk för jävsförhållanden hade vidtagit åtgärder. Endast två-tre kommuner hade oklar nämndorganisation. Det var 20 kommuner med sammanslagna förvaltningar där tjänstemännen upplevde beroendeförhållanden. Det går att enkelt undvika jävsförhållanden. Förbundets slutsats var därför att inga ändringar behövdes i lagstiftningen för att komma tillrätta med problemet.

De lagförslag som ligger till grund för propositionen remitterades till lagrådet som i yttrande lämnade dessa utan erinran.

Ny jävsregel i kommunallagen

Den nya jävsbestämmelsen i 6 kap. 25 § p 3 KL innebär att en förtroendevald eller en anställd hos kommunen eller landstinget är jävig i ärenden som rör tillsyn över sådan kommunal verksamhet som han själv är knuten till. Bestämmelsens räckvidd är alltså inte avgränsad till någon eller några särskilda kommunala verksamheter utan gäller alla verksamheter och all slags tillsyn. För att vara jävig räcker att den enskilde på något sätt deltar i eller närvarar vid handläggningen av ärendet. De situationer som lagstiftaren velat reglera täcks redan idag i någon mån av det s.k. delikatessjävet i 6 kap. 25 § p 5 KL, men det är oklart i vilka fall den i praktiken skulle kunna tillämpas, se prop. sid. 17. Den nya jävsbestämmelsen innebär därför en klar skärpning och medför hinder för att ha en kommunal förvaltning där samma anställda hanterar både tillsyn över och drift av en kommunal anläggning/verksamhet. Om en kommun har en sammanslagen teknisk förvaltning och miljöförvaltning så menar vi att den del av förvaltningen som arbetar med tillsyn måste vara åtskild från den del som arbetar med tekniska verksamheter. Vi menar också att den som är förvaltningschef inte kan ha ansvar för både drift av kommunala anläggningar/verksamheter och tillsyn över samma anläggningar/verksamheter.

Återkallande av tillsyn som överlåtits

Genom bemyndigande i 26 kap. 4 § MB har länsstyrelserna givits rätt att på framställning av en kommun överlåta tillsyn över viss miljöfarlig verksamhet åt kommunen. När en sådan framställning prövas skall länsstyrelsen bl.a. beakta kommunens interna ansvarsfördelning för drift och tillsyn av kommunala verksamheter. Länsstyrelsen får återkalla överlåtelsen av tillsyn. I

propositionen framgår att möjligheten till återkallelse aldrig har använts, prop. sid 18. Genom den nya bestämmelsen i 26 kap. 4 § andra stycket MB skall den överlåtande myndigheten återkalla tillsynen om kommunen ändrar sin nämndorganisation så att den strider mot 3 kap. 5 § andra stycket KL.

I en dom i Miljödomstolen i Växjö (mål M 266-02) den 12 september 2002 fastställde domstolen länsstyrelsens beslut att återkalla den tillsyn över viss miljöfarlig verksamhet och täkter som överlåtits till Älmhults kommun. Kommunen hade en gemensam förvaltning där dels tekniska verksamheter, inkluderande kommunala miljöfarliga verksamheter och kommunala täkter ingick och dels miljötillsyn. Trots att kommunen genom uppdelning av delegering mellan olika grupper av tjänstemän i stort sett hållit de båda verksamheterna separerade fann domstolen ändå att tillsynen skulle återkallas. Domstolen fann att i vissa fall kunde direkta jävssituationer uppstå. Bland annat skulle förvaltningschefen, som hade ansvaret för de tekniska verksamheterna, vid förfall för en delegat träda in i dennes ställe och därmed ta befattning även med tillsynsärenden.

Kompletterande bestämmelser om vad en tillståndsdom skall innehålla

MB:s bestämmelser i 22 kap. 25 § om vad en tillståndsdom skall innehålla kompletteras med en ny bestämmelse i 22 kap. 25 b § för att uppfylla Europaparlamentets och rådets direktiv 2000/76/EG av den 4 december 2000 om förbränning av avfall. Med preciseringarna klargörs att en dom om tillstånd att bedriva verksamhet med förbränning av avfall alltid skall innehålla uppgifter om förbränningsanläggningens totala kapacitet för förbränning av avfall, en förteckning över de avfallskategorier och de avfallsmängder som får förbrännas, en förteckning över de mängder av olika kategorier av farligt avfall som får förbrännas, ifråga om det farliga avfall som får förbrännas, villkor om avfallets minsta och högsta flöde, lägsta och högsta värmeflöde samt maximala innehåll av föroreningar samt villkor om längsta tid under vilken det i samband med tekniskt oundvikliga driftsstopp, driftsstörningar eller fel i renings- eller mätutrustning får ske sådana utsläpp av föroreningar till luft och vatten som överskrider fastställda värden.

Åtalsprövningsregel i miljöbalken

En åtalsprövningsregel införs i MB som innebär att när miljöstraffavgift kan tas ut och gärningen inte kan antas föranleda annan påföljd än böter, får åtal väckas endast om det är påkallat från allmän synpunkt. MB:s straffsystem innebär att en överträdelse kan sanktioneras med både straff och miljöstraffavgift. Genom den nya regeln har man velat komma ifrån dubbelstraffsanktionering av mindre allvarliga överträdelser. Miljöstraffavgift kommer därför att bli det huvudsakliga straffinstrumentet för en stor del mindre allvarliga överträdelser. Omständigheter som kan tala för åtal i dessa fall är att miljöbrottsligheten varit systematisk eller att brottsligheten gjorts för att dölja skador på miljön. Andra sådana omständigheter kan vara att någon bedrivit en verksamhet eller vidtagit en åtgärd som typiskt sett inneburit risker för störningar och olägenheter på människors hälsa och eller mil-

jön eller varit medvetet försumlig, även om någon störning eller olägenhet inte har inträffat i det särskilda fallet, prop. sid. 21.

Den 1999 tillsatta Miljöbalkskommittén (M 1999:03) skall bland annat se över MB:s sanktionssystem vilket kan komma att innebära större ändringar i hela sanktionssystemet. Kommitténs arbete beräknas vara avslutat 30 juni 2005.

Sänkning av lägsta beloppet för miljöstraffavgift

Det nuvarande lägsta beloppet för miljöstraffavgift 5 000 kr sänks till 1 000 kr. Det främsta skälet är att beloppet 5 000 kr har från många håll ansetts för högt för de typer av överträdelser som rör bestämmelser av administrativ karaktär, t ex vissa rapporterings- och anmälningsskyldigheter. Följdändringar i förordningen (1998:950) om miljöstraffavgifter krävs för att tillsynsmyndigheterna skall kunna tillämpa den nya lägsta-avgiften.

Frågor med anledning av detta cirkulär kan ställas till Staffan Wikell ,
tfn 08-452 75 51

SVENSKA KOMMUNFÖRBUNDET
Kommunalrättssektionen

Hans Ekman

Staffan Wikell