

Bilaga 13:20 till kommunstyrelsens protokoll den 15 juni 2005, § 28

PM 2005 RVIII (Dnr 001-1458/2005)

Förslag till ny bilaga till förordningen (1998:950) om miljö-sanktionsavgifter

Remiss från Miljö- och samhällsbyggnadsdepartementet

Remisstid 17 maj 2005

Borgarrådsberedningen föreslår kommunstyrelsen besluta följande

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

Fördragande borgarrådet Viviann Gunnarsson anför följande.

Bakgrund

Miljö- och samhällsbyggnadsdepartementet har remitterat Naturvårdsverkets utredning "Förslag till ny bilaga till förordningen (1998:950) om miljö-sanktionsavgifter" till Stockholms stad för yttrande, *bilaga 2*.

Miljöbalkskommittén har av regeringen fått ett övergripande uppdrag att utvärdera tillämpningen av miljöbalken och lämna förslag till nödvändiga reformer. Som en del i översynen har Naturvårdsverket gjort en utvärdering av vilka överträdelser som motiverar en miljö-sanktionsavgift och överträdelser där det inte är motiverat.

Remisser

Ärendet har remitterats till stadsledningskontoret som inhämtat synpunkter från miljöförvaltningen och renhållningsförvaltningen. Detta på grund av den mycket korta svars-tiden från departementet.

Mina synpunkter

Jag ställer mig positiv till förslaget där Naturvårdsverket värderat miljö-sanktionsavgifter som verktyg för olika typer av överträdelser på miljöområdet. Överträdelser som föreslås ska kopplas till miljö-sanktionsavgift, och som tidigare inte haft sådana är t ex överträdelser av tillstånds- och anmälningsplikt för enskilda avlopp och anmälningsplikt för små värmepumpar. Det är troligt att antalet beslut om miljö-sanktionsavgifter på kort sikt kommer att öka, men genom att medvetandet om detta också kommer att öka tror jag att antalet beslut på längre sikt kommer att minska i takt med att miljö-sanktionsavgifterna får genomslag.

Att inte kommunerna kompenseras ekonomiskt fullt ut strider mot finansieringsprincipen.

Mer än trettio års erfarenhet visar att en tillsynsmyndighet inte kan återfå sina tillsynskostnader via avgifter till mer än cirka 30 – 40%. Det här kan komma att bli betungande för kommunerna eftersom den föreslagna förändringen endast är en i raden av ändringar i lagstiftningen som leder till en ökad arbetsbelastning inom miljö- och hälso-

skyddsnämndens ansvarsområde. Jag anser att utredningen tydligare behöver belysa hur staten skall kompensera staden för den utökade arbetsbördan.

Miljösanktionsavgift införs på fler överträdelser så att även enskilda omfattas. Utvärderingen visar också att miljösanktionsavgift kan ha en stor preventiv effekt och uppfyller sitt syfte.

Jag föreslår att kommunstyrelsen beslutar följande

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

Stockholm den 1 juni 2005

VIVIANN GUNNARSSON

Borgarrådsberedningen tillstyrker föredragande borgarrådets förslag.

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

Av flera skäl är det tveksamt att utvidga miljöbalkens krav på anmälningsplikt och miljösanktionsavgifter för olika verksamheter.

För det första ökar kommunernas arbetsbelastning. Finansieringsprincipen, som innebär att staten inte ska överföra uppgifter på kommunerna utan att anvisa en finansiering för kostnaderna eller överföra medel genom statsbidrag, fortsätter att urholkas. Det är tveksamt om det alls längre är meningsfullt att tala om en princip i sammanhanget. Detta förslag bidrar till kommunala kostnader utan att finansieringen löses.

För det andra riskerar olika privata verksamheter som oljeuppvärmning, installation av värmepump mm att kringgärdas med snåriga regler som motverkar en övergång till energisnålare bränslen.

Ytterligare ett skäl, kanske det principiellt viktigaste, är att en utvidgning av systemet med miljösanktionsavgifter också innebär att fler ärenden behandlas av kommunala myndigheter och färre inom rättsväsendet, vilket också i förlängningen underminerar medborgarens rättsliga skydd mot myndigheterna.

Kommunstyrelsen

Särskilt uttalande gjordes av *Kristina Axén Olin* och *Mikael Söderlund* (båda m) och *Lotta Edholm*, *Ulf Fridebäck* och *Abit Dundar* (alla fp) med hänvisning till det särskilda uttalandet av (m) och (fp) i borgarrådsberedningen.

ÄRENDET

Miljö- och samhällsbyggnadsdepartementet har remitterat Naturvårdsverkets utredning "Förslag till ny bilaga till förordningen (1998:950) om miljöstraffsavgifter" till Stockholms stad för yttrande.

REMISSER

Ärendet har remitterats till stadsledningskontoret som har inhämtat synpunkter från miljöförvaltningen och renhållningsförvaltningen.

Stadsledningskontorets tjänsteutlåtande daterat den 10 maj 2005 har följande lydelse.

Ärendets beredning

Miljö- och samhällsbyggnadsdepartementet har remitterat Naturvårdsverkets utredning "Förslag till ny bilaga till förordningen (1998:950) om miljöstraffsavgifter" till Stockholms stad för yttrande.

Inom Stockholms Stad har ärendet remitterats till stadsledningskontoret som har haft underhandskontakter med miljöförvaltningen och renhållningsförvaltningen för att inhämta synpunkter. Inom stadsledningskontoret har ärendet beretts av infrastrukturavdelningen.

Bakgrund

Miljöbalkskommittén har av regeringen fått ett övergripande uppdrag att utvärdera tillämpningen av miljöbalken och lämna förslag till nödvändiga reformer. Som en del i översynen har Naturvårdsverket gjort en utvärdering av vilka överträdelser som motiverar en miljöstraffsavgift och överträdelser där det inte är motiverat.

Utredningen konstaterar att miljöstraffsavgifter har en stor preventiv effekt och uppfyller sitt syfte. Vidare anges att attityd hos chefer och handläggare har betydelse för hur många beslut som tas om straffsavgifter hos en myndighet.

I utredningen föreslås att 61 olika typer av överträdelser ska föras med miljöstraffsavgift. Det ska jämföras med den nu gällande förordningens 47 sanktionerade överträdelser. Vanliga överträdelser som enligt förslaget ska kopplas till miljöstraffsavgifter är underlåtenhet att söka tillstånd för, eller anmäla enskilt avlopp, värmepump, viltfälla och cistern för lagring av brandfarliga vätskor. Då vissa av de nya straffsberättigade överträdelserna ofta utförs av andra än verksamheter, d.v.s. fysiska personer, föreslås att vissa av straffsavgifterna ska kunna påföras enskilda personer.

Ett av syftena med översynen har också varit att förenkla bedömningen av när straffsavgifter skall beslutas och att undvika att överträdelser ska kunna leda till dubbla sanktioner genom beslut om straffsavgift och anmälan om brottsmisstanke. Utredningen anser dock att det finns vissa specialfall då dubbla sanktioner fortfarande ska kunna utdömas, t.ex. då en verksamhet genomför både miljöfarlig verksamhet och täktverksamhet.

Förslaget innebär att antalet beslut om miljöstraffsavgift förväntas öka med ca. 130% jämfört med idag. Orsaken till den kraftiga ökningen beror främst på förslaget om att införa en miljöstraffsavgift för överträdelse av tillstånds- och anmälningsplikten för enskilda avlopp.

Kommuner kommer att få anslå betydligt mer resurser för att handlägga beslut om att påföra miljöstraffsavgifter. Genom att vissa överträdelser samtidigt avkriminaliseras anser dock utredningen att detta medför miljöbrott. Arbetsbördan avseende olika typer av sanktioner bör därför initialt bli relativt oförändrad för att på sikt sjunka med anledning av de preventiva effekterna. Vidare konstateras att förslaget om miljöstraffsavgifter, i kombination med miljöbalkskommitténs förslag om straffsanktioner, kommer att leda till en effektivisering av miljöbalkens sanktionssystem bl.a. genom att belastningen på polis, åklagare och domstolar minskar.

Utredningen finns att läsa i sin helhet på:
<http://www.naturvardsverket.se/dokument/lagar/msanktio/pdfdoc/avgforslag.pdf>

Renhållningsförvaltningens synpunkter i sin helhet

Den del av renhållningsförvaltningens verksamhet som kan påverkas av miljöstraffavgifter är mycket begränsad eftersom förvaltningen endast äger och är verksamhetsutövare för stadens 3 återvinningscentraler samt verksamhetsutövare för gamla nedlagda tippområdet Lövsta. Renhållningsnämnden är ingen tillstånds- eller tillsynsmyndighet i staden. Övriga delar och ovan nämnda verksamheter inom avfallshanteringen i staden står under Miljö- och Hälso- och skyddsnämndens tillsynsverksamhet samt när det gäller bygglovsrelaterade frågor under Stadsbyggnadsnämndens tillstånds- och tillsynsverksamhet.

Renhållningsförvaltningen kan alltså konstatera att utredningen berör förvaltningen endast om något skulle missa i driften av förvaltningens anläggningar. Miljöstraffavgiften medför inte nu eller i framtiden någon ökad arbetsinsats för renhållningsförvaltningen.

Miljöförvaltningens synpunkter i sammandrag:

Miljöförvaltningen konstaterar att förslaget kommer att innebära en kraftig ökning av förvaltningens arbetsbelastning. En ökning av arbetsbelastningen genom förändring i lagar och förordningar är naturligtvis oacceptabel om det inte i samband med förändringarna redovisas förslag på finansiering för att täcka de ökade kostnaderna.

Vidare har förvaltningen synpunkter på specifika avgifter och dess skälighet samt ifrågasätter att vissa överträdelsestraff avkriminaliseras samtidigt som de inte omfattas av miljöstraffavgifter.

Förvaltningens synpunkter kan läsas i sin helhet i bilagan.

Stadsledningskontorets synpunkter

Utredningens förslag till förändring av miljöbalkens miljöstraffavgifter berör till stora delar tekniska detaljer i lagstiftningen. Med anledning av detta har stadsledningskontoret inhämtat underhandsuppgifter från miljöförvaltningen och renhållningsförvaltningen och hänvisar till deras åsikter för kommentarer om ärendets detaljer.

Stadsledningskontoret ställer sig positivt till utredningens intentioner att se över och justera aktuell lagstiftning utifrån förändrade omvärldskrav. Ambitionen att satsa samhällets resurser där de gör störst nytta och att underlätta för företag genom att tydliggöra samhällets syn på mindre allvarliga förseelser genom straffavgifter är lovligt.

Trots detta vill stadsledningskontoret uppmärksamma det faktum att stadens miljö- och hälso- och skyddsnämnd påförs ökade arbetsuppgifter genom att i högre utsträckning än tidigare utreda och besluta om miljöstraffavgifter. Detta kan leda till att mer resurser behöver tas i anspråk hos nämnden för dessa arbetsuppgifter samtidigt som det inte är tydligt att förslaget om avkriminalisering kommer leda till motsvarande minskning av arbetsuppgifter i form av färre anmälningar om brottsmisstanke. Stadsledningskontoret anser att utredningen tydligare behöver belysa hur staten skall kompensera staden för den ökade arbetsbördan.

Bilaga

Miljöförvaltningens synpunkter på Miljöstraffavgifter – förslag till ny förordning

1:

Miljösanktionsavgifter – förslag till ny förordning

Remiss från Stadsledningskontoret

Bakgrund

Miljöförvaltningen har fått Naturvårdsverkets redovisning av regeringsuppdrag M2004/2012/R, Miljösanktionsavgifter – förslag till ny förordning, på remiss från Stadsledningskontoret. Förvaltningen lämnar följande synpunkter.

Miljöförvaltningens synpunkter

Kostnadstäckning för tillsynsmyndighetens ökade arbetsbelastning

Naturvårdsverket redovisar att antalet beslut om miljösanktionsavgift ökar med 130 % vid en förändring av förordningen om miljösanktionsavgifter. Någon ekonomisk kompensation till kommunerna föreslås inte. Detta strider mot finansieringsprincipen eftersom mer än trettio års erfarenhet visar att en tillsynsmyndighet inte kan återfå sina tillsynskostnader via avgifter till mer än cirka 30 – 40 procent. Förvaltningen vill i sammanhanget påpeka att den föreslagna förändringen endast är en i raden av ändringar i lagstiftningen som leder till en ökad arbetsbörda inom Miljö- och hälsoskyddsnämndens ansvarsområde. En ökning av arbetsinsatsen är naturligtvis oacceptabel om det inte i samband med förändringarna redovisas en finansiering för att täcka de ökade kostnaderna.

Analys av konsekvenserna för miljön och tillsynsinsatserna

Förvaltningen saknar en samlad analys av hur förändringarna i förordningen kan komma att påverka skyddet av miljön, särskilt mot bakgrund av att Miljöbalkskommittén föreslår att vissa miljöbrott avkriminaliseras. Hur ser det område ut som efter förändringarna varken omfattas av miljösanktionsavgifter eller straffsanktioner? Det framstår som uppenbart för förvaltningen att en bibehållen god skyddsnivå kommer att kräva utvidgade tillsynsinsatser av de lokala tillsynsmyndigheterna. Denna ökade arbetsbörda har inte bedömts i Naturvårdsverkets analys. Eftersom obligatoriet hos de utökade sanktionsavgifterna kommer att ta resurser från den prioriteringsbara delen av tillsynen kommer sannolikt det osanktionerade fältet att innebära en extra tung belastning i den lokala tillsynen. Enligt förvaltningens mening är CFC-tillsynen främst en statlig angelägenhet. CFC har liten lokal negativ inverkan och är främst ett globalt problem där de statliga ambitionerna idag helt bärs upp av kommunerna, såväl ekonomiskt som personellt. Systemet är på det sättet otillfredsställande och om ansvaret ska ligga kvar hos kommunerna borde det övervägas att bättre kompensera denna tillsyn, alternativt överflytta tillsynen fullt ut på Länsstyrelserna.

Miljösanktionsavgift för andra än näringsidkare

Förvaltningen tillstyrker en ändring så att även andra än näringsidkare omfattas av miljösanktionsavgifterna. Att hänsyn tas till detta vid sättande av avgiftsbeloppet är naturligt, men nivån på avgifterna måste samtidigt stämmas av mot relaterade kostnader. Det är t ex inte ändamålsenligt att en miljösanktionsavgift för den som inte låter utföra återkommande kontroll av sin oljecistern uppgår till 2000 kronor, medan priset på en sådan kontroll är ca 5000 kronor. Sanktionsavgifter bör normalt inte framstå som ”billigare” än åtgärden.

Rabattsystem

Förvaltningen anser att det i vissa sammanhang kan vara lämpligt att rabattera miljösanktionsavgiften i de fall en sammanlagd miljösanktionsavgift för flera överträdelser förefaller oskälig. Detta har varit fallet vid t ex tillsynskampanjer riktade mot färghandlare som saluhållit felaktigt eller bristfälligt märkta produkter. Rabatter bör dock inte gälla generellt, utan endast för vissa kategorier av miljösanktionsavgifter, kanske främst inom kemikalieområdet.

9 kap Miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd

Förvaltningen anser i likhet med Naturvårdsverket och Miljöbalkskommittén att ett dubbelt korrektiv i form av både miljöstraffsavgift och straffsanktion kan vara befogat i vissa fall, t ex vid överträdelse av tillstånds- och anmälningsplikter för miljöfarlig verksamhet. Förvaltningens erfarenhet är att mycket få åtalsanmälningar i Stockholmsområdet går till åtal och då kan en miljöstraffsavgift för underlåtenhet att anmäla eller ansökan om tillstånd för en verksamhet utgöra en effektiv markering.

Installationer av värmepumpar är vanliga i Stockholms stad. Förvaltningen anser därför att det är bra att det införs miljöstraffsavgift för dem som inte ansöker om tillstånd för värmepump innan inrättandet. Förvaltningen håller för troligt att en sådan avgift har en uppstramande effekt inom de branscher som utför borrhinar och installationer. Förvaltningen anser dock att nivån på miljöstraffsavgiften på 3000 kronor behöver utredas, då avgiften för ett tillstånd idag uppgår till 2000 kronor och installationen som sådan till minst det tiodubbla liksom de förväntade vinsterna med installationen.

14 kap Kemiska produkter och biotekniska organismer

Förvaltningen beslutar om miljöstraffsavgift i ett hundratal fall varje år då verksamhetsutövare bryter mot bestämmelser i köldmediekungörelsen. Antalet miljöstraffsavgifter ökade kraftigt 2004 och förvaltningen ser denna utveckling som en följd av den sänkta avgiften för den som underlåter att inkomma med rapportering av kontroll enligt köldmediekungörelsen. Förvaltningen anser därför att avgiften med nödvändighet ska höjas igen till minst 5000 kronor. Förvaltningen menar att en differentiering av avgiften beroende på fyllnadsmängd skulle vara mycket olämplig och innebära en kraftigt ökad arbetsinsats för tillsynsmyndigheten.

För underlåtenhet att utföra föreskriven återkommande kontroll vid lagring av brandfarliga vätskor föreslås en avgift på 2000 kronor. Förvaltningen anser att denna avgift är för låg, eftersom kostnaden för en sådan återkommande kontroll uppgår till ca 5000 kronor. Straffsavgifter bör – som tidigare framhållits - normalt inte framstå som ”billigare” än åtgärden.

15 kap Avfall och producentansvar

För den som yrkesmässigt samlar in eller för annans räkning yrkesmässigt ombesörjer återvinning eller bortskaffande av avfall utan att anmäla detta till Länsstyrelsen enligt 37 § avfallsförordningen föreslås en miljöstraffsavgift på 25 000 kronor. Förvaltningen anser att denna avgift är för hög. Miljöstraffsavgift för denna förseelse har inte förekommit tidigare och de verksamheter som omfattas är enligt förvaltningen ofta av mindre omfattning.

För underlåtenhet att anmäla kompostering eller nedgrävning av annat avfall än trädgårdsavfall föreslås en avgift på 1000 kronor. För en- och tvåfamiljshus tar förvaltningen idag inte ut någon avgift för en anmälan. För flerfamiljshus kostar en anmälan däremot 1600 kronor. Mot bakgrund av detta anser förvaltningen att en miljöstraffsavgift på 1000 kronor är för låg.

26 kap Tillsyn

Inom förvaltningen har diskuterats hur brister i den dokumenterade fördelningen av det organisatoriska ansvaret och förteckningen över kemiska produkter och biotekniska organismer ska bedömas. Dessa krav finns i egenkontrollförordningen. Förvaltningen anser därför att det är en fördel att området inom vilket en miljöstraffsavgift ska beslutas preciseras på det sätt som föreslås.

Åsa
Förvaltningsjurist

Hill