

Handläggare
Albin Ring
Telefon: 08-508 28 928

Till
Miljö- och hälsoskyddsnämnden
2017-03-14, p. 7

Ett modernare utsökningsförfarande (SOU 2016:81)

Yttrande till Justitiedepartementet avseende remiss
Ju2016/08502/L2

Förvaltningens förslag till beslut

1. Anta och översända förvaltningens tjänsteutlåtande som yttrande över remissen.
2. Hemställa hos justitiedepartementet att snarast ta initiativ till att återföra en särskild föreskrift om verkställighet enligt utsökningsbalken för avgiftsbeslut enligt förordningen (2006:1166) om avgifter för offentlig kontroll av livsmedel och vissa jordbruksprodukter .

Gunnar Söderholm
Förvaltningschef

Mikael Nyberg
Avdelningschef

Sammanfattning

Den 20 december 2016 remitterade Justitiedepartementet Utsökningsutredningens slutbetänkande ”Ett modernare utsökningsförfarande” (SOU 2016:81) till ett antal myndigheter och andra intressenter, dock inga kommuner. Svarstiden är satt till den 21 april 2017.

Betänkandet innehåller konkreta förslag som framförallt påverkar hur nämnden kan verkställa sina avgiftsbeslut. Betänkandet berör dessutom frågan avseende avsaknaden av exekutionstitel i förordningen (2006:1166) om avgifter för offentlig kontroll av livsmedel och vissa jordbruksprodukter (*livsmedelsavgiftsförordningen*), vilken har skapat stora problem och förvirring runt om i landet avseende verkställigheten av avgiftsbeslut kopplade till livsmedelskontrollen.

Mot denna bakgrund anser förvaltningen att nämnden bör yttra sig över utredningen till Justitiedepartementet. Nämndens yttrande är begränsat till förslagen i utredningen som berör verkställigheten av förvaltningsmyndigheters beslut (kapitel 4.3.2) och den särskilda frågan om avsaknaden av exekutionstitel i livsmedelsavgiftsförordningen.

Enligt nu gällande regelverk skiljer Kronofogdemyndighetens handläggning av utsökningsmål på allmänna mål och enskilda mål. Allmänna mål gäller offentliga fordringar som staten eller en kommun har, till exempel avgifter enligt nämndens taxa. Övriga mål, exempelvis betalning för köp av varor eller tjänster, obetalda underhållsbidrag, lån, hyror, avhysningar, återtagning av avbetalningsgods m.m., är enskilda mål. För allmänna mål gäller vissa särregleringar som syftar till att effektivisera indrivningen av offentliga fordringar.

För att Kronofogdemyndigheten ska kunna verkställa en betalningsskyldighet eller annan förpliktelse krävs det att det finns en exekutionstitel, det vill säga en dom, ett beslut, eller en annan handling som kan läggas till grund för anspråket. Detta gäller för såväl allmänna mål som enskilda mål.

För avgifter enligt nämndens miljöbalkstaxa finns det en särskild föreskrift som gör att nämndens beslut kan verkställas direkt. Det fanns tidigare en sådan föreskrift även för avgifter enligt nämndens taxa för livsmedelskontroll. En sådan föreskrift saknas emellertid numera i den förordning som reglerar avgifterna för tillsyn enligt livsmedelslagen. Nämnden måste därför för sådana avgifter ansöka om en särskild exekutionstitel i form av betalningsföreläggande. Förfarandet är både administrativt tungrovt och genererar kostnader för såväl nämnden som andra berörda. Nämnden och förvaltningen har tillsammans med Sveriges kommuner och landsting i olika sammanhang vid upprepade tillfällen påtalat att en förordningsändring måste komma till stånd. Det har emellertid ännu inte skett, och något skäl härför har heller inte lämnats.

Utredningens förslag av betydelse för nämnden går sammanfattningsvis ut på följande:

- Begreppen ”allmänna mål” och ”enskilda mål” utmönstras ur det utsökningsrättsliga regelverket och följdlagstiftning.

- Vissa särskilda regler ska fortfarande gälla för mål som ska handläggas enligt lagen (1993:891) om indrivning av statliga fordringar m.m. (*indrivningslagen*). Vilka beslut som ska verkställas enligt indrivningslagen ska framgå av särskild föreskrift i lag eller förordning.
- En förvaltningsmyndighets beslut som avser betalningsskyldighet ska alltid kunna verkställas när det har fått laga kraft om myndigheten fattat beslutet inom ramen för sin myndighetsutövning. Det ska alltså inte längre krävas en särskild föreskrift för att en förvaltningsmyndighets beslut ska kunna utgöra en utsökningstitel. Förvaltningsmyndigheter behöver därmed inte längre ansöka om betalningsföreläggande eller väcka talan vid allmän domstol för att få en utsökningstitel. En förvaltningsmyndighets beslut ska dock i vissa fall kunna verkställas före det har fått laga kraft. Förutsättningarna för detta ska i så fall regleras genom en särskild föreskrift i lag eller förordning.

Utredningen föreslår däremot inte någon omedelbar lösning på problemen förknippade med avsaknaden av exekutionstitel för avgifter enligt nämndens taxa för livsmedelskontroll. Utredningen konstaterar att det är oklart vad lagstiftarens avsikt med ändringarna var och slår fast att detta är en fråga som lagstiftaren måste överväga i särskild ordning.

Förvaltningen delar utredningens uppfattning att dagens regelverk är svåröverblickbart och komplicerat att tillämpa. En konsekvens av detta är bland annat att tre olika förfaranden måste tillämpas av förvaltningen beroende på vilken av nämndens fem taxor som ligger till grund för avgiftsbeslutet som ska verkställas. Förvaltningen instämmer därför i utredningens förslag att begreppen ”allmänna mål” och ”enskilda mål” utmönstras, till förmån för en mer rak reglering där det direkt av lag eller förordning framgår om indrivningslagen ska tillämpas eller ej. Förvaltningen understryker också i sammanhanget att den anser att denna handläggningsordning bör gälla för avgiftsbeslut för nämndens samtliga tillsynsområden.

Förvaltningen välkomnar utredningens förslag att en förvaltningsmyndighets laga kraftvunna beslut som utgör myndighetsutövning och som innehåller en förpliktelse att fullgöra något ska kunna verkställas utan särskild föreskrift. Avsaknaden av exekutionstitlar för nämndens avgiftsbeslut gör förvaltningens handläggning av sådana ärenden både ineffektiv och kostsam. Detta

utan att någon uppenbar fördel för varken den enskilde eller det allmänna går att skönja. Förvaltningen är av den anledningen mycket positiv till utredningens förslag.

Utredningen föreslår även att vissa avgiftsbeslut, bland annat den typ som nämndens tillsynsavgifter utgör, ska kunna få verkställas innan de har vunnit laga kraft. Förvaltningens erfarenhet i detta sammanhang är att det inte i första hand är att beslutet överklagas som orsakar problem med obetalda tillsynsavgifter, utan att den avgiftsskyldige undanhåller sig delgivning. Detta problem gäller oavsett om beslutet kan verkställas omedelbart eller ej. Förvaltningen tillstyrker förslaget, men anser samtidigt att det därför nog bör analyseras om nyttan med förslaget överväger konsekvenserna för den enskilde.

Avslutningsvis konstaterar förvaltningen att de förslag som utredning lämnar avseende verkställigheten av förvaltningsmyndigheters avgiftsbeslut sannolikt kommer att lösa de problem avsaknaden av exekutionstitel i livsmedelsavgiftsförordningen föranleder. Det kommer emellertid sannolikt att dröja en längre tid innan förslagen genomförs. En provisorisk lösning är därtill mycket lätt att genomföra under tiden. Förvaltningen anser därför att det inte är hållbart att vänta på att denna lösning ska implementeras. Justitiedepartementet bör därför snarast ta initiativ till att åtgärda problemet med avsaknaden av exekutionstitel i livsmedelsavgiftsförordningen.

Bakgrund

Regeringen beslutade den 4 september 2014 att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att lämna förslag som har som övergripande syfte att leda till ett mer effektivt utsökningsförfarande (dir. 2014:127). Utredningen tog namnet ”Utsökningsutredningen” och överlämnade sitt slutbetänkande ”Ett modernare utsökningsförfarande” (SOU 2016:81) i september 2016.

Den 20 december 2016 remitterade Justitiedepartementet betänkandet till myndigheter och andra intressenter, dock inga kommuner men däremot Sveriges Kommuner och Landsting. Svarstiden är satt till den 21 april 2017. (Bilaga 1)

Betänkandet innehåller konkreta förslag som framförallt påverkar hur nämnden kan verkställa sina avgiftsbeslut. Betänkandet berör dessutom frågan avseende avsaknaden av exekutionstitel i livsmedelsavgiftsförordningen, vilken har skapat stora problem och förvirring runt om i landet avseende verkställigheten av

avgiftsbeslut kopplade till livsmedelskontrollen. Förvaltningen anser därför att nämnden bör yttra sig över dessa två aspekter av utredningen till Justitiedepartementet.

Till detta tjänsteutlåtande biläggs endast sammanfattningen av betänkandet och det avsnitt som är föremål för nämndens yttrande (bilaga 2). Betänkandet i sin helhet finns att tillgå på regeringens hemsida <http://www.regeringen.se/rattsdokument/statens-offentliga-utredningar/2016/11/sou-201681/>.

SOU 2016:81

Betänkandet innehåller en rad förändringar av lagstiftningen som syftar till att modernisera utsökningsförfarandet, främst utsökningsbalken (1981:774) (UB) och utsökningsförordningen (1981:981) (UF). I betänkandet finns ett särskilt avsnitt som syftar till att effektivisera indrivningen av offentlighetsrättsliga fordringar (kap. 4.3.2), vilket detta yttrande avseende själva utredningen begränsas till. Nu gällande bestämmelser och föreslagna förändring i detta avseende beskrivs kortfattat nedan.

Gällande bestämmelser

Enligt gällande rätt handläggs utsökningsmål som allmänna eller enskilda mål. Definitionen av allmänna mål finns i 1 kap. 6 § andra stycket UB. Följande tre kategorier av fordringar ska handläggas som allmänna mål:

1. böter, vite, skatt, tull, avgift och andra medel som staten har rätt till och som får utsökas utan föregående dom,
2. annan liknande fordran som staten eller en kommun har rätt till enligt vad regeringen närmare föreskriver, och
3. annan fordran enligt vad som föreskrivs i annan lag.

I 1 kap. 2 § UF listas ett antal författningar som avser olika avgifter och andra fordringar som ska handläggas som allmänna mål. Bland dem återfinns avgift enligt föreskrifter som en kommun meddelat med stöd av 27 kap. miljöbalken (dvs. nämndens miljöbalkstaxa) (p. 11) och avgifter enligt livsmedelsavgiftsförordningen (dvs. nämndens taxa för livsmedelskontroll) (p. 9).

Allmänna mål gäller alltså offentlighetsrättsliga fordringar som staten eller en kommun har. Övriga mål, exempelvis betalning för köp av varor eller tjänster, obetalda underhållsbidrag, lån, hyror, avhysningar, återtagning av avbetalningsgods m.m., är enskilda mål. Av detta följer att staten och kommuner kan vara sökande även i enskilda mål, när det handlar om verkställighet som inte rör offentlighetsrättsliga fordringar.

Det finns en rad särbestämmelser för Kronofogdemyndighetens handläggning av de allmänna målen med undantag från utsökningsbalkens vanliga bestämmelser. Dessa särregler återfinns som regel i slutet av utsökningsbalkens respektive kapitel. I de allmänna målen tillämpas även lagen indrivningslagen. Den stora skillnaden mellan allmänna mål och enskilda mål är Kronofogdemyndighetens roll i handläggningen. Det innebär framförallt att Kronofogdemyndigheten, utöver sin roll som verkställande myndighet, träder in och tillvaratar borgenärens (dvs. statens eller kommunens) rätt. Detta motiveras av att indrivningen av offentligrättsliga fordringar ska vara så effektiv som möjligt (prop. 1992/93:198 s. 51).

För att Kronofogdemyndigheten ska kunna verkställa en betalningsskyldighet eller annan förpliktelse krävs det att det finns en exekutionstitel, det vill säga en dom, ett beslut eller en annan handling som kan läggas till grund för anspråket. Detta gäller för såväl allmänna mål som enskilda mål.

I 3 kap. 1 § UB listas vilka exekutionstitlar som kan läggas till grund för sådan verkställighet. Bland dessa kan nämnas domstolsavgörande (p. 1), förvaltningsmyndighets beslut som enligt särskild föreskrift får verkställas (p. 6), och ett betalnings-föreläggande från Kronofogdemyndigheten (p. 8).

För exempelvis avgifter enligt nämndens miljöbalkstaxa finns det en sådan föreskrift (9 kap. 4 § förordning [1998:940] om avgifter för prövning och tillsyn enligt miljöbalken [*miljöbalksavgiftsförordningen*]). Däremot saknas en motsvarande föreskrift för avgifter enligt nämndens övriga taxor, inklusive nämndens taxa för livsmedelskontroll (vidare härom strax nedan).

Utredningens förslag

Utmönstring av begreppen ”allmänna mål” och ”enskilda mål”
Utredningen har funnit att regelverket som styr uppdelningen i allmänna och enskilda mål är svårt att överblicka och komplicerat att tillämpa. I vissa fall krävs det en genomgång av bestämmelser i UB, UF och speciallagstiftning, inklusive förarbeten, för att avgöra om ett specifikt mål är ett allmänt eller enskilt mål. Utredningen föreslår därför att begreppen ”allmänna mål” och ”enskilda mål” utmönstras ur det utsökningsrättsliga regelverket och följdlagstiftning.

Handläggning av mål enligt indrivningslagen.

Även om begreppet ”allmänna mål” utmönstras anser utredningen alltjämt att det som i dag är ”allmänna mål” även i framtiden ska drivas in enligt indrivningslagens bestämmelser. I stället för dagens ordning, där det krävs reglering i såväl UB, UF som i speciallagstiftning, ska det emellertid vara tillräckligt med en särskild föreskrift i den aktuella speciallagstiftningen.

Nuvarande uppräknings i 1 kap. 2 § UF fyller därmed inte någon praktisk funktion utan kan upphävas. För tydlighetens skull bör lagstiftaren istället i varje enskilt fall ta ställning till hur de avgifter och andra fordringar som i dag räknas upp i 1 kap. 2 § p. 3–12 UF ska drivas in. Om verkställighet ska ske enligt indrivningslagen bör lagstiftaren, om det inte redan finns en sådan föreskrift, införa en särskild föreskrift om detta i respektive författning.

Verkställighet av förvaltningsmyndigheters avgiftsbeslut

Förslaget innebär att det inte längre ska krävas en särskild föreskrift för att en förvaltningsmyndighets beslut ska kunna utgöra en exekutionstitel (jfr. 3 kap. 1 § p. 6 UB). En förvaltningsmyndighets beslut som avser betalningsskyldighet ska istället alltid kunna verkställas när det har vunnit laga kraft. Förvaltningsmyndigheter behöver därmed inte längre ansöka om betalningsföreläggande eller väcka talan vid allmän domstol för att få en exekutionstitel. Likaså undviks en risk enligt nuvarande ordning att en prövning av i princip samma fråga sker i både förvaltningsdomstol och allmän domstol. Utredningen anser därtill att en förvaltningsmyndighets beslut i vissa fall ska kunna verkställas före det har fått laga kraft. I så fall ska det dock regleras genom en särskild föreskrift i lag eller förordning.

Avsaknaden av exekutionstitel i livsmedelsavgiftsförordningen

Som tidigare beskrivits finns det olika typer av exekutionstitlar som kan läggas till grund för verkställighet av en fordran. För att en förvaltningsmyndighets avgiftsbeslut, däribland nämndens beslut om avgift enligt gällande taxor, ska kunna verkställas direkt av Kronofogdemyndigheten krävs det att ett sådant beslut har givits en exekutionstitel genom en särskild föreskrift (3 kap. 1 § p. 6 UB). En sådan föreskrift finns som tidigare nämnts för avgifter enligt miljöbalkstaxan genom 9 kap. 4 § miljöbalksavgiftsförordningen.

En liknande föreskrift fanns även i 10 § i den tidigare gällande förordning (1989:1110) om avgift för livsmedelstillsyn m.m. När förordningen ersattes av den nu gällande livsmedelsavgiftsförordningen saknades dock motsvarande bestämmelse. Någon

motivering till varför bestämmelsen lyftes ur den nya förordningen gavs inte, men det innebär att det i förordningen numera saknas en sådan särskild bestämmelse som avses i 3 kap. 1 § 1 st. p. 6 UB. Därmed saknar nämndens livsmedelsavgiftsbeslut en självständig exekutionstitel.

Konsekvensen av det är att betalningen av sådana avgifter fortfarande ska handläggas som ett allmänt mål (enligt 1 kap. 2 § p. 9 UF), men nämnden måste först söka verkställighet på annat sätt; i praktiken genom dom eller betalningsföreläggande. Problemen förknippade med avsaknaden av exekutionstitel i livsmedelsavgiftsförordningen har tidigare påtalats för regeringen av bland andra Sveriges kommuner och landsting. Som nämnts har förvaltningen vid upprepade tillfällen påtalat problemet.

Utredningen tar upp problemen och konstaterar att det är oklart vad lagstiftarens avsikt med ändringarna var. Några särskilda förslag lämnas därför inte utan det slås fast att detta är en fråga som lagstiftaren måste överväga i särskild ordning.

Förvaltningens synpunkter och förslag

Förvaltningen vill inledningsvis understryka att detta yttrande endast avser förslagen som rör verkställighet av förvaltningsmyndigheters beslut (avsnitt 4.3.2 i utredningen) samt problemet med avsaknaden av exekutionstitel i livsmedelsavgiftsförordningen. Förvaltningen har inte tagit ställning till och avstår från att lämna synpunkter på övriga frågor som omfattas av utredningen.

När nämnden agerar i sin egenskap av tillsynsmyndighet utgör den en sådan förvaltningsmyndighet som träffas av aktuella förslag i utredningen. Nämnden tar i dagsläget ut tillsynsavgifter enligt fem olika taxor som var och en har sin grund i olika lagstiftning. Det nu gällande regelverket kring verkställigheten av nämndens avgiftsbeslut skiljer sig beroende på vilken lagstiftning som utgör grund för nämndens avgiftsbeslut.

För att belysa det komplicerade regelverk som reglerar verkställigheten av nämndens avgiftsbeslut och åskådliggöra effekten av de aktuella förslagen, följer nedan en sammanställning av dagens reglering avseende nämndens nu gällande fem taxor.

	Miljöbalkstaxa	Livsmedelstaxa	Strålskyddstaxa	Karantänstaxa	Sprängämnestaxa
1) Fullständigt namn	Taxa för tillsyn enligt miljöbalken	Taxa för kontroll enligt livsmedelslagstiftningen	Taxa för tillsyn enligt strålskyddslagstiftningen	Taxa för tillsyn enligt lagen (2006:1570) om skydd mot internationella hot mot människors hälsa	Taxa för tillsyn enligt lagen (2014:799) om sprängämnesprekursorer
2) Rättslig grund	27 kap. 1 § miljöbalken (1998:808)	6 § 2 st. livsmedelsavgiftsförordningen	16 a § strålskyddsförordningen (1988:893)	8 § förordning (2007:156) om internationella hot mot människors hälsa	19 § 2 st. lag (2014:799) om sprängämnesprekursorer
3) Allmänt mål eller enskilt mål	Allmänt mål 1 kap. 2 § p. 11 UF	Allmänt mål 1 kap. 2 § p. 9 UF	Enskilt mål Särskild föreskrift saknas	Enskilt mål Särskild föreskrift saknas	Enskilt mål Särskild föreskrift saknas
4) Exekutionstitel	Ja 9 kap. 4 § miljöbalksavgiftsförordningen	Nej Särskild föreskrift saknas	Nej Särskild föreskrift saknas	Nej Särskild föreskrift saknas	Nej Särskild föreskrift saknas
5) Omedelbar verkställighet	Ja, om så beslutats 9 kap. 5 § miljöbalksavgiftsförordningen	Ja, sannolikt, om så beslutats 33 § livsmedelslagen (2006:804)	Ja, om inte annat beslutats 42 § 4 st. strålskyddslagen (1998:220)	Ja, om inte annat beslutats 32 § 3 st. lag (2006:1570) om skydd mot internationella hot mot människors hälsa	Nej Särskild föreskrift saknas

Det nu gällande regelverket kring verkställigheten av nämndens avgiftsbeslut skiljer sig sålunda markant beroende på vilken lagstiftning som utgör grund för nämndens avgiftsbeslut. En konsekvens av detta är till exempel att nämnden behöver tillämpa tre olika förfaranden vid verkställighet av sina avgiftsbeslut (se rad 3 och 4 i tabellen ovan):

- 1) A-mål med egen exekutionstitel (*beslut enligt miljöbalkstaxan*)
- 2) A-mål med särskilt utverkad exekutionstitel (*beslut enligt livsmedelstaxan*)
- 3) E-mål med särskilt utverkad exekutionstitel (*beslut enligt strålskyddstaxan, karantänstaxan och sprängämnestaxan*).

Det förefaller emellertid inte finnas någon särskild avsikt eller förklaring bakom denna komplicerade reglering. Tvärtom slog Tillsynsutredningen fast i sitt slutbetänkande ”Tillsyn – Förslag om en tydligare och effektivare offentlig tillsyn (SOU 2004:100)” att konstruktionen av avgifter för finansiering av tillsyn måste uppfylla ett antal krav. Bland dem märks att stödja syftet med tillsynen och ge incitament till avsedda beteenden hos tillsynsorgan och objektsansvariga, ha principen om full kostnadstäckning som ekonomiskt mål samt innebära låga kostnader för tillsynsorganets administration (s. 98-99). Principerna upprepades i regeringens skrivelse ”En tydlig, rättssäker och effektiv tillsyn” (skr. 2009/10:79 s. 20 f.). Inte heller vid nuvarande UB:s tillkomst föreföll det rättsliga plockepinn som nu är för handen ha varit lagstiftarens avsikt (jfr. prop. 1980/81:8 s. 290). Regleringen förefaller dessutom gå stick i stäv med det uttalade syftet bakom indrivningslagen, nämligen att skapa så goda förutsättningar som möjligt för en effektiv indrivning av allmänna fordringar (prop. 1992/93:198 s. 51).

Mot denna bakgrund välkomnar förvaltningen den omfattande översyn av det utsökningsrättsliga regelverket som utsökningsutredningen presenterar i sitt slutbetänkande. Nedan redogörs för förvaltningens specifika synpunkter på de olika förslag som utredningen lämnar avseende verkställigheten av förvaltningsmyndigheters beslut.

Utmönstring av begreppen ”allmänna mål” och ”enskilda mål”
Förvaltningen tillstyrker utredningens förslag att begreppen allmänna mål och enskilda mål utmönstras.

Som beskrivits ovan delar förvaltningen utredningens beskrivning av nuvarande regelverk som svårligen överblickbart och komplicerat att tillämpa.

Det är i dagsläget inte helt uppenbart vilka av nämndens avgiftsbeslut som vid verkställande ska handläggas som allmänt mål respektive enskilt mål. Av nämndens fem olika taxor är det endast avgifterna enligt miljöbalkstillsynen och livsmedelskontrollen som återfinns i uppräkningslistan av författningar som ska handläggas som allmänna mål i 1 kap. 2 § UF. Övriga tillsynsområden omfattas inte av uppräkningslistan och det finns inte heller någon motsvarande föreskrift i de regelverk som reglerar verkställigheten för deras avgifter. Förvaltningen har sålunda dragit slutsatsen att tillsynsavgifter som är hänförliga till dessa tillsynsområden vid

förekommande verkställighet ska handläggas som enskilt mål av Kronofogdemyndigheten (se rad 3 tabellen ovan). Något praktiskt problem har dock ännu inte uppstått eftersom det inte har funnits några obetalda avgifter inom dessa områden.

Förvaltningen upplever mot denna bakgrund nuvarande ordning som otillfredsställande otydlig och inkonsekvent. En mer rak reglering enligt utrednings förslag, där det direkt av lag eller förordning som reglerar fordringen eller avgiften i fråga framgår om indrivningslagen ska tillämpas eller ej, bedöms därför såvitt avser förvaltningens handläggning såväl underlätta tillämpningen som undvika onödig administration.

Handläggning av mål enligt indrivningslagen

Förvaltningen tillstyrker förslaget att vissa mål alltjämt ska handläggas enligt indrivningslagen.

Förvaltningen vill i detta sammanhang understryka vikten av att verkställigheten av samtliga nämndens avgiftsbeslut enligt de taxor som reglerar nämndens tillsynsverksamhet ska ske enligt indrivningslagen. De avgifter som här är fråga om är precis sådana offentlighetsrättsliga fordringar vars verkställighet förfarandet enligt indrivningslagen syftar till att effektivisera. Den ordning som gäller idag, där vissa av nämndens avgifter för offentlig tillsyn och kontroll ska verkställas på ett sätt och vissa på ett annat sätt (se rad 3 tabellen ovan), är varken logisk eller effektiv. Ett enhetligt förfarande skulle bidra till mindre osäkerhet, mer effektiv tillsyn och lägre kostnader för såväl den enskilde som det offentliga. En sådan reglering skulle därmed också ligga i linje med de allmänna principer för avgiftsfinansierad tillsyn som regeringen uttalade i skr. 2009/10:79.

Verkställighet av förvaltningsmyndighets avgiftsbeslut

Förvaltningen tillstyrker förslaget att en förvaltningsmyndighets laga kraftvunna beslut som utgör myndighetsutövning och som innehåller en förpliktelse att fullgöra något ska kunna verkställas utan särskild föreskrift.

Enligt de bestämmelser som gäller idag är det bara nämndens avgiftsbeslut med anledning av tillsyn enligt miljöbalken som i sig utgör en exekutionstitel. För verkställighet av övriga avgiftsbeslut måste en särskild exekutionstitel i form av dom eller betalningsföreläggande först utverkas (se rad 4 tabellen ovan).

Avsaknaden av exekutionstitlar för nämndens avgiftsbeslut gör förvaltningens handläggning av sådana ärenden både ineffektiv och kostsam. Detta utan att någon uppenbar fördel för vare sig den enskilde eller det allmänna går att skönja. Förvaltningen är av därför mycket positiv till utredningens förslag.

Genom förslaget undanröjs också effektivt risken att en viss typ av myndighetsbeslut, exempelvis avgiftsbeslut enligt livsmedelsavgiftsförordningen, vid en revidering av bestämmelserna av rent förbiseende skulle råka stå utan exekutionstitel.

Förvaltningen noterar vidare utredningens förslag att vissa typer av avgiftsbeslut ska kunna verkställas omedelbart; det vill säga innan de vunnit laga kraft. De avgifter som föreslås träffas av förslaget är bland annat dem som beslutas av nämnden, nämligen avgifter som tas ut för avgiftsfinansierad tillsynsverksamhet och som bygger på fastställda taxor.

Även här skiljer sig nu gällande bestämmelser åt mellan nämndens olika taxor. För nämndens fem taxor gäller tre, eller fyra, olika rättsliga modeller (se rad 5 tabellen ovan):

- 1) Nämndens avgiftsbeslut gäller som huvudregel omedelbart, om inte nämnden beslutat något annat (*strålskyddstaxan och karantäntaxan*)
- 2) a. Nämnden får besluta att avgiftsbeslut gäller omedelbart (*miljöbalkstaxan*)
b. Nämnden får (sannolikt) besluta att avgiftsbeslut gäller omedelbart (*livsmedelstaxan*)
(Osäkerheten består i att exempelvis 9 kap. 5 § miljöbalksavgiftsförordningen explicit pekar ut ”avgiftsbeslut” medan motsvarande reglering saknas i livsmedelsavgiftsförordningen; däremot anges i 33 § livsmedelslagen att en myndighet får ange att dess ”beslut” gäller omedelbart; det finns i sammanhanget ingen vägledning från lagstiftaren om skillnaden mellan tillsynsområdena är åsyftad och ska tillmätas betydelse, eller slumpartad och irrelevant.)
- 3) Nämnden får inte besluta att avgiftsbeslutet gäller omedelbart (*sprängämnestaxan*)

Förvaltningen kan se det effektiva i att mer standardiserade avgifter som syftar till att finansiera ett tillsynsområde som huvudregel ska betalas för att sedan återbetalas om det visar sig att de har uttagits på felaktig grund. Samtidigt måste rättssäkerheten och den enskildes möjlighet att få betungande ensidiga myndighetsbeslut

överprövade inte undervärderas i sammanhanget. Den avgörande frågan är sålunda om det allmännas intresse och faktiska behov av att avgiftsbeslut ska kunna verkställas innan de har vunnit laga kraft överväger den enskildes intresse av att få beslutet prövat innan hen har att rätta sig efter det.

Av förvaltningens egen erfarenhet upplevs inte möjligheten att förordna att avgiftsbeslut ska kunna verkställas omedelbart vara av omedelbar praktisk betydelse för nuvarande hanteringen av obetalda avgifter. För att ett avgiftsbeslut ska kunna verkställas före lagakraftvunnenhet krävs det alltjämt att den som ska betala avgiften har tagit del av beslutet och att förvaltningen kan styrka detta. I de fall där förvaltningen har att hantera obetalda tillsynsavgifter är det inte i första hand att beslutet överklagas som är orsaken till problemet, utan att den avgiftsskyldige undanhåller sig delgivning. Det är i sin tur ett problem som har sin grund i den avvägning mellan det allmännas och den enskildes intressen som gjorts inom ramen för delgivningsinstitutet, och sålunda inte någonting unikt för just avgiftsbeslut.

Förvaltningen tillstyrker mot denna bakgrund utredningens förslag att vissa avgiftsbeslut ska få verkställas innan de vunnit laga kraft, men anser att frågan noga bör analyseras och övervägas av lagstiftaren.

Förvaltningen vill därtill ånyo understryka vikten av ett enhetligt regelverk. Detta gäller såväl avseende vilka avgiftstyper som ska få verkställas innan lagakraftvunnet beslut som om detta ska vara formulerat som en lagstadgad huvudregel eller ett bemyndigande till förvaltningsmyndigheten att vid behov förena avgiftsbeslutet med ett verkställighetsförordnande (jfr. rad 5 tabellen ovan).

Avsaknaden av exekutionstitel i livsmedelsavgiftsförordningen

Sedan 1 april 2015 har Kronofogdemyndigheten avslagit begäran om indrivning av avgifter som grundar sig på livsmedelsavgiftsförordningen, eftersom förordningen saknar en sådan exekutionstitel som avses i 3 kap. 1 § 1 st. p. 6 UB. Nämnden har tidigare prövat Kronofogdemyndighetens inställning genom ett överklagande av myndighetens beslut att avslå nämndens ansökan om verkställighet av en tillsynsavgift baserad på taxan för livsmedelskontroll. I ett slutligt beslut från Nacka tingsrätt den 8 juni 2015 (mål nr. Å 2672-15) avslog emellertid domstolen nämndens överklagande, varefter förvaltningen har anpassat sig efter Kronofogdemyndighetens beslut.

Konsekvensen av detta är dock ett betydande administrativt merarbete för såväl förvaltningen som andra aktörer (bland andra Kronofogdemyndigheten, inkassobolaget, stadsadvokaten med flera).

Det medför också i sammanhanget betydande merkostnader för framförallt den enskilde (eftersom ansökningsavgifter för betalningsföreläggande etc. läggs till den fordran som är föremål för indrivning), men som också nämnden löper risk att behöva stå för (vid förlikning eller misslyckad indrivning). Dröjsmål med verkställigheten riskerar dessutom att allvarligt skada effektiviteten i kontrollen. Inte minst eftersom förändringar i ägarkretsen är tämligen frekventa när det gäller verksamheter som är föremål för livsmedelskontroll.

För att illustrera det merarbete som avsaknaden av exekutionstitel ger upphov till lämnar förvaltningen nedan en jämförelse mellan förfarandet för verkställighet av miljöbalksavgifter och livsmedelsavgifter:

- 1) Om en faktura inte har betalats inom 30 + 21 dagar (betalningsfrist + påminnelsetid) skickas den till stadens upphandlade inkassobolag.
- 2) Inkassobolaget skickar en betalningsanmaning till gäldenären.
- 3) Om betalning inte utgår inom ett visst antal dagar återsänds ärendet till förvaltningen.
- 4) Förvaltningen delger vid behov avgiftsbeslutet och inväntar lagakraftvunnenhet.

Därefter följer en särskild process beroende på om det är en miljöbalksavgift eller livsmedelsavgift.

Miljöbalksavgifter

- 5) Förvaltningen skickar det lagakraftvunna beslutet till Kronofogdemyndigheten för verkställighet.

Livsmedelsavgifter

- 5) Förvaltningen ansöker hos Kronofogdemyndigheten om ett betalningsföreläggande baserat på det lagakraftvunna beslutet (ansökningsavgift 300 kronor).
- 6) Om gäldenären bestrider fordran lämnas ärendet till stadsadvokaten som får driva ärendet om fastställande av betalningsskyldighet vid allmän domstol (tingsrätt) (ansökningsavgift 600 kronor).
- 7) Efter lagakraftvunnen dom kan Kronofogdemyndigheten verkställa nämndens avgiftsbeslut.

Förvaltningen konstaterar att de förslag som utredning lämnar avseende verkställigheten av förvaltningsmyndigheters avgiftsbeslut sannolikt kommer att lösa de problem avsaknaden av exekutionstitel i livsmedelsavgiftsförordningen föranleder. Med hänsyn till de omfattande förändringar som betänkandet föreslår avseende det utsökningsrättsliga regelverket som helhet torde det emellertid dröja en längre tid innan dessa förslag träder i kraft, givet att lagstiftaren instämmer i förslagen. Förvaltningen anser inte att det är hållbart att vänta så länge på en lösning.

Till saken hör att just avgifter för livsmedelskontroll är den avgiftskategori som är absolut vanligast att förvaltningen behöver vidta åtgärder för att driva in. Under år 2014 startades 220 ärenden avseende obetalda livsfakturor, att jämföra med 60 ärenden för obetalda miljöbalksfakturor (och 0 för övriga tillsynsområden). Av dessa gick 78 ärenden avseende livsfakturor vidare till Kronofogdemyndigheten, jämfört med 17 ärenden som avsåg miljöbalksfakturor. Det är sålunda i sammanhanget olyckligt att den vanligaste kategori avgiftsbeslut där nämnden behöver handräckning av Kronofogdemyndigheten för verkställighet också råkar vara den som saknar en självständig exekutionstitel. *(Referensåret 2014 är valt med hänsyn till att det var det sista året innan Kronofogdemyndigheten beslutade att omedelbart avbryta verkställigheten av samtliga avgifter enligt livsmedelsavgiftsförordningen. De efterföljande åren 2015 och 2016 har präglats av stor osäkerhet*

kring hur de obetalda livsmedelsavgifterna ska handläggas av förvaltningen. Innan en ny rutin enligt beskrivningen ovan togs fram skickades inga obetalda livsmedelsavgifter för verkställighet. Statistiken från dessa senare år är sålunda inte representativa, medan år 2014 i sammanhanget bedöms som ett normalår.)

Den ineffektivitet, det merarbete och de merkostnader som dagens bristfälliga reglering medför avseende verkställigheten av avgiftsbeslut för livsmedelskontroll motiverar att problemet adresseras skyndsamt och särskilt. Det faktum att lösningen på problemet är mycket enkel, nämligen att regeringen genom en förändring av förordningen återför de bestämmelser avseende verkställighet enligt utsökningsbalken som tidigare funnits, talar också för att problemet borde åtgärdas.

Förvaltningen vill sålunda uppmana departementet att snarast ta initiativ till att åtgärda problemet med avsaknaden av exekutions-titel i livsmedelsavgiftsförordningen. Ett motsvarande förordnade bör införas i övrig lagstiftning som reglerar avgiftsbeslut på miljöområdet.

SLUT

Bilagor

1. Remissmissiv från Justitiedepartementet
2. Betänkandet Ett modernare utsökningsförfarande (SOU 2016:81); sammanfattning och avsnitt 4.3.2