

Yttrande med anledning av formell underrättelse från Europeiska Gemenskapernas Kommission

Borgarrådsberedningen föreslår kommunstyrelsen besluta följande
Förslaget till yttrande med anledning av formell underrättelse från Europeiska Gemenskapernas Kommission godkänns, *bilaga 1*.

Föredragande borgarrådet Viviann Gunnarsson anför följande.

Ärendet

Regeringskansliet, Miljödepartementet har anmodat Stockholms stad att yttra sig över en formell underrättelse från Europeiska Gemenskapernas Kommission rörande svenska bestämmelser om användningen av kopparmaterial i Stockholms miljöprogram. Stadsjuristen har som ombud för Stockholms kommunstyrelse ingett yttrande till Regeringskansliet, Miljödepartementet.

Ärendets beredning

Ärendet har beretts av stadsledningskontoret, juridiska avdelningen. Avdelningen har haft kontakter med miljöförvaltningen.

Med hänsyn till att staden anmodats att yttra sig inom kort tid - och att erforderligt anstånd inte kunnat erhållas - har yttrandet upprättats av stadsjuristen som ombud. I yttrandet bemöts vad som uppgetts i underrättelsen. Yttrandet har begränsats till att i huvudsak avse sakuppgifter.

Mina synpunkter

Syftet med miljöprogrammet är att bidra till att göra Stockholm till en långsiktigt hållbar storstad. Syftet är inte att hindra den fria rörligheten och miljöprogrammet innehåller enligt stadens uppfattning inga bestämmelser som hindrar den fria rörligheten för kopparbaserade produkter mellan medlemsstaterna och strider därför inte mot artikel 28 i EG-fördraget. Jag anser att yttrandet från stadens juridiska avdelning innehåller de sakargument som bör framföras i frågan och föreslår därför kommunstyrelsen besluta att godkänna förslaget till yttrande.

Jag föreslår att kommunstyrelsen beslutar följande

Förslaget till yttrande med anledning av formell underrättelse från Europeiska Gemenskapernas Kommission godkänns, *bilaga 1*.

Stockholm den 12 januari 2005

VIVIANN GUNNARSSON

Borgarrådsberedningen tillstyrker föredragande borgarrådets förslag.

Reservation anfördes av borgarråden *Kristina Axén Olin* och *Sten Nordin* (båda m) och *Jan Björklund* (fp) enligt följande.

Vi föreslår borgarrådsberedningen föreslå kommunstyrelsen besluta att som svar med anledning av formell underrättelse från Europeiska Gemenskapernas Kommission överlämna följande yttrande:

Stockholm har varit en långsiktigt hållbar stad i över 750 år. Koppartaken har varit ett inslag i stadsbilden under lång tid. Med miljöprogrammet har staden vidtagit åtgärder för att undvika användningen av koppartak. Detta trots att experterna står mot varandra i frågan om koppars giftighet i naturen vid de nivåer som det rör sig om i Stockholm

Den allvarligaste miljöeffekten utgör det koppar som tillförs reningsverkens avloppsslam. Här gäller det att så långt möjligt begränsa tillförseln av tungmetaller. Rapporten visar att den största orsaken till att ca 6000 kg koppar per år tillförs avloppsvattnet i Stockholms är att i Stockholms innerstad även dagvatten tillförs avloppsvattnet. Detta förhållande accentuerar hur angeläget det är att i Stockholms innerstad separera dagvatten från avloppsvatten.

Lakning från koppartak utgör en liten del av den koppar som tillförs avloppsslam. Därför framstår miljöprogrammets ingripande restriktioner för användning av koppar som takbeklädnad inte som motiverade. Bakgrunden till EG-kommissionens förfrågan visar också att programmet har tillämpats alltför restriktivt vid enskilda ansökningar.

Vi delar inte föredragande borgarråds slutsats att miljöprogrammets delmål vad gäller kopparanvändning den fria rörligheten. Den fria rörligheten förutsätter att produkter och material som är godkända i frihandelsområdet inte hindras av lokala förbud. Delmålet i Stockholms miljöprogram att begränsa kopparanvändningen har i tillämpningen uppenbarligen tillämpats på ett sätt som begränsar den fria rörligheten för koppar.

ÄRENDET

Regeringskansliet har anmodat Stockholms stad att yttra sig över en formell underrättelse från Europeiska Gemenskapernas Kommission rörande svenska bestämmelser om användningen av kopparmaterial i Stockholms miljöprogram. Stadsjuristen har som ombud för Stockholms kommunstyrelse ingett yttrande till Regeringskansliet, Miljödepartementet.

Stadsledningskontorets tjänsteutlåtande daterat den 17 november 2004 har i huvudsak följande lydelse.

Sammanfattning

Regeringskansliet, Miljödepartementet har anmodat Stockholms stad att yttra sig över en formell underrättelse från Europeiska Gemenskapernas Kommission rörande svenska bestämmelser om användningen av kopparmaterial i Stockholms miljöprogram. Stadsjuristen har som ombud för Stockholms kommunstyrelse ingett yttrande till Regeringskansliet, Miljödepartementet.

Ärendets beredning

Ärendet har beretts av stadsledningskontoret, juridiska avdelningen. Avdelningen har haft kontakter med miljöförvaltningen.

Med hänsyn till att staden anmodats att yttra sig inom kort tid - och att erforderligt anstånd inte kunnat erhållas - har yttrandet upprättats av stadsjuristen som ombud. I yttrandet bemöts vad som uppgetts i underrättelsen. Yttrandet har begränsats till att i huvudsak avse sakuppgifter.

Bakgrund

Regeringskansliet, Miljödepartementet, har anmodat staden att yttra sig över en formell underrättelse rörande svenska bestämmelser om användningen av kopparmaterial i Stockholms miljöprogram. Miljöprogrammet godkändes av Stockholms kommunfullmäktige den 17 februari 2003. Underrättelsen har sin bakgrund i klagomål som inlämnats till Europeiska Gemenskapernas Kommission.

Förvaltningens förslag

Stadsledningskontoret, juridiska avdelningen föreslår att kommunstyrelsen godkänner stadsjuristens yttrande till Regeringskansliet, juridiska avdelningen.

Bilagor

Bilaga 1 Stadsjuristens yttrande till Regeringskansliet, Miljödepartementet
Bilaga 2 Anmodan från Regeringskansliet, Miljödepartementet

Regeringskansliet
Miljödepartementet
Rättsenheten

M 2004 / 3200 / R

Yttrande med anledning av formell underrättelse

Regeringskansliet har anmodat Stockholms stad att yttra sig över en formell underrättelse rörande svenska bestämmelser om användningen av kopparmaterial i Stockholms miljöprogram. Underrättelsen har sin bakgrund i klagomål som inlämnats till Europeiska Gemenskapernas Kommission.

Med hänsyn till att staden inte medgett erforderlig tid för behandling i kommunstyrelsen, vilket skall ske enligt kommunallagen, kommer ärendet att anmälas i efterhand och yttrandet begränsas till att i huvudsak avse sakuppgifter.

Som ombud för Stockholms stad genom dess kommunstyrelse får jag till bemötande av vad som uppges i underrättelsen anföra följande.

Bakgrund

Staden vill framhålla att miljöbalken är en sammanhållen miljö-, hälsoskydds- och naturresurslagstiftning. I propositionen (prop.1997/98:45 s. 1) betonas att målet med miljöbalken är att främja en hållbar utveckling och att tillförsäkra levande och kommande generationer en hälsosam och god livsmiljö. Balkens regler skall tillämpas vid all verksamhet och alla åtgärder som har betydelse för miljöbalkens mål parallellt med annan lagstiftning som reglerar verksamheten. Miljöbalkens kapitel 2 innehåller rättsligt bindande principer och allmänna hänsynsregler. Dessa skall gälla för all verksamhet och alla åtgärder enligt balken.

Miljöprogram för Stockholm 2002-2006, godkändes av Stockholms fullmäktige den 17 februari 2003.

Stockholms miljöprogram är, ett viktigt verktyg för stadens miljöarbete. Miljöprogrammets övergripande målsättning är att Stockholm skall utvecklas till en ur miljösynpunkt långsiktigt hållbar stad. Som en del i denna målsättning skall programmet ge en helhetsbild av miljösituationen och tydliggöra de viktigaste miljöfrågorna för staden, fastställa mål för prioriterade områden och ange uppföljningsmått, betona olika aktörers miljöansvar samt medverka till att sprida kunskap.

Miljöprogrammet har de av riksdagen antagna 15 nationella miljö kvalitets- målen som utgångspunkt. Måldokumentet omfattar sex målområden som har koppling till de nationella målen.

Miljöprogrammet grundar sig på målstyrning och utgör ett stöd i nämndernas och styrelsernas miljöarbete, ett vägledande dokument i stadens verksamheter.

Som framgår av miljöprogrammets Mål 2 Säkra varor finns ett par punkter s k delmål, 2:5 ”Koppar ska undvikas i nya tappvattensystem” och 2:6 ”Koppar på byggnader får bara användas när materialet har kulturhistoriskt värde” som berör kopparanvändning. Det är således fråga om delmål, inriktning på miljöarbetet, och inte bestämmelser varpå stadens förvaltningsmyndigheter grundar sin myndighetsutövning.

Information från den klagande

Det ärende som omtalas i punkten 4 i underrättelsen avser två ärenden som handlagts av Stockholms stad genom dess stadsbyggnadsnämnd respektive miljö- och hälsoskyddsnämnd.

Bygglovärendet

Fastighetsägaren till en fastighet i Stockholms innerstad ansökte om bygglov enligt plan- och bygglagen för att byta befintligt plåttak mot ett tak av koppar.

Stadsbyggnadsnämnden meddelade den 16 april 1999 bygglov för byte av tak under förutsättning av att vissa villkor uppfylldes, bland annat att koppar inte skulle användas som takmaterial eller att särskilda åtgärder skulle vidtas för rening av dagvattnet. Miljö- och hälsoskyddsnämnden avgav remissyttrande i ärendet.

Fastighetsägaren överklagade villkoret om rening av dagvatten till Länsstyrelsen i Stockholm. Länsstyrelsen upphävde i beslut den 16 mars 2000 stadsbyggnadsnämndens beslut och visade ärendet åter till stadsbyggnadsnämnden för prövning om lov kunde lämnas.

I Länsstyrelsens motivering angavs bl.a. att de villkor som fogats till bygglovet inte hade lagligt stöd i plan- och bygglagen eller i föreskrifter som utfärdats med stöd av den lagen.

I motiveringen hänvisades till tillsynsansvaret enligt 26 kap. 3 § miljöbalken och förordningen om tillsyn enligt miljöbalken (1998:900). Länsstyrelsen konstaterade att ”Kommunen har således möjlighet att i enlighet med tillsynsbestämmelserna i miljöbalken vidta åtgärder mot utsläpp av koppar i den mån det skulle kunna anses erforderligt.”

Tillsynsärendet

Miljö- och hälsoskyddsnämnden beslutade den 10 juli 2000 att med stöd av miljöbalkens bestämmelser förelägga nämnda fastighetsägare att inte använda koppar som takmaterial förrän det klarlagts att verksamheten uppfyllde miljöbalkens hänsynsregler samt att, vid ett vite av 10 000 kr, inkomma med resultat av en undersökning om användande av alternativa takmaterial för den aktuella fastigheten.

Fastighetsägaren överklagade beslutet och begärde omprövning enligt 27 § förvaltningslagen. I överklagandet angavs bl.a. att fastighetsägaren numera beslutat att inte använda kopparhaltigt takmaterial.

Miljö- och hälsoskyddsnämnden beslöt den 19 september 2000 att ompröva föreläggandet och med ändring därav förelägga fastighetsägaren att senast den 30 oktober 2000 lämna besked om vilket takmaterial som ska användas på aktuell byggnad.

Sedan fastighetsägaren lämnat besked meddelade miljöförvaltningen att någon erinran inte fanns mot förslaget om takmaterial, färgbelagd tunnplåt. Frågan om användning av koppar som takmaterial för den aktuella fastigheten prövades således aldrig av staden.

Ärendena handlades således av staden med tillämpning av gällande lagstiftning, plan- och bygglagen respektive miljöbalken. Handläggningen avslutades innan det nu aktuella miljöprogrammet godkändes av Stockholms kommunfullmäktige och saknar helt koppling till nämnda måldokumentet.

Vid handläggning av bygglovärenden och tillsynsärenden liksom annan myndighetsutövning tillämpar staden relevant lagstiftning. Miljöprogrammets delmål grundar alltså inte någon rätt för staden att handla i ärenden som rör myndighetsutövning. Stadens befogenheter grundar sig på författningar. För kommunala förvaltningsmyndigheter gäller - liksom den offentliga förvaltningen i övrigt - att de i sin verksamhet skall beakta allas likhet inför lagen samt iakttä sakklighet och opartiskhet.

I sammanhanget kan nämnas att en rapport ”Stockholms koppartak – kulturarv och föroreningskälla” producerats inom ramen för delmål 2:6 och som ett led i stadens miljöarbete. I rapporten anges bl.a. vetenskapliga referenser.

Rättslig analys

Med hänsyn till vad som anges i underrättelsens punkt 14 och den korta tid för yttrande som stått staden till buds kan endast följande sammanfattning göras.

Det av Stockholms kommunfullmäktige godkända miljöprogrammet kan ingalunda jämföras med lagstiftning eller på lagstiftning grundade föreskrifter. Stockholms miljöprogram utgör ett måldokument som framförallt riktar sig till stadens egna förvaltningar, bolag och övriga verksamheter. Syftet med miljöprogrammet är att skapa ett dokument som ligger till grund för ett frivilligt engagemang och en strävan att hålla en hög nivå på miljö- och hälsoskyddsarbetet i staden.

Miljöprogrammet innehåller enligt stadens uppfattning inga bestämmelser som hindrar den fria rörligheten för kopparbaserade produkter mellan medlemsstaterna och strider därför inte mot artikel 28 i EG-fördraget.

Stockholm som ovan

Roland Strömgren
stadsjurist