



ÖVERKLAGAT AVGÖRANDE

Umeå tingsrätts, mark- och miljödomstolen, dom 2023-02-22 i mål nr M 357-23,
se bilaga A

PARTER

Klagande

Anticimex Aktiebolag

Ombud: Advokaterna J.E och J.L.S

Motpart

Miljö- och tillsynsnämnden i Piteå kommun

SAKEN

Tillsynsavgift enligt miljöbalken

MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLENS DOMSLUT

Med ändring av mark- och miljödomstolens dom upphäver Mark- och miljööverdomstolen Miljö- och tillsynsnämnden i Piteå kommuns beslut den 13 januari 2023

(ärendenummer 2022-2687) om tillsynsavgift.

YRKANDEN I MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLEN

Anticimex Aktiebolag (Anticimex) har yrkat att Mark- och miljööverdomstolen ska ändra mark- och miljödomstolens dom och upphäva Miljö- och tillsynsnämnden i Piteå kommuns (nämndens) beslut om tillsynsavgift.

Nämnden har motsatt sig ändring av mark- och miljödomstolens dom.

UTVECKLING AV TALAN I MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLEN

Anticimex har anfört i huvudsak följande. De åtgärder som vidtagits från nämndens sida har på sin höjd utgjort en rent administrativ kontroll av att en icke anmälningspliktig underrättelse varit korrekt ifylld. Eftersom underrättelsen varit korrekt ifylld har det inte funnits något behov av några tillsynsåtgärder från nämndens sida. Det bär för långt – och går utöver ordalydelsen av tillämpliga föreskrifter – att säga att denna typ av åtgärder utgör miljötillsyn. I synnerhet eftersom det rör sig om arbete som varit ytterst begränsat i omfattning.

Nämnden har anfört i huvudsak följande. Den åtgärd som nämnden har vidtagit genom att bedöma att bolaget uppfyllt sin underrättelseplikt och kontrollera att underrättelsen innehållit de uppgifter som anges i Naturvårdsverkets föreskrifter om spridning av vissa biocidprodukter (NFS 2015:3) har vidtagits med anledning av nämndens uppdrag att kontrollera efterlevnaden av en föreskrift som meddelats med stöd av miljöbalken. Tillsynsmyndigheten får avgöra hur en sådan underrättelse hanteras och i vilka fall tillsynsärenden ska inledas. Även om arbetet varit av ytterst begränsad omfattning så är det fråga om tillsyn i den mening som avses i miljöbalken och nämnden har därför rätt att påföra bolaget en tillsynsavgift.

REMISSYTTRANDE I MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLEN

Naturvårdsverket har i huvudsak anfört följande.

Tillsynsmyndighetens mottagande av en underrättelse enligt 4 kap. 2 § NFS 2015:3 utgör inte tillsyn enligt 26 kap. 1 § miljöbalken. Syftet med underrättelseskyldigheten är att tillsynsmyndigheten ska få information om vilka insatser för sanering av skadedjur som genomförts i kommunen och att informationen ska kunna ligga till grund för eventuella tillsynsinsatser. En underrättelse innebär inte något krav på att tillsynsmyndigheten ska öppna ett tillsynsärende och granska innehållet i underrättelsen. Det är upp till varje tillsynsmyndighet att avgöra hur underrättelserna hanteras och i vilka fall tillsynsärenden ska inledas. Tänkbara förfaranden är att identifiera vilka verksamhetsutövare som ofta och regelbundet sprider biocidprodukter i kommunen och närmare granska innehållet i ett urval av underrättelser som underlag för stickprovskontroll, t.ex. av verksamhetens egenkontroll eller att en viss spridning har skett enligt föreskrifternas krav på dokumentation och information till allmänheten. Enbart registrering eller diarieföring av en underrättelse som en inkommen handling faller enligt Naturvårdsverkets uppfattning inte under definitionen av tillsyn i 26 kap. 1 § miljöbalken. Inte heller en kontroll av om samtliga uppgifter finns med i underrättelsen är en sådan uppgift som bör medföra att tillsynsavgift utgår eftersom uppgiften är så begränsad. Om tillsynsmyndigheten däremot väljer att öppna ett tillsynsärende och begär in uppgifter eller på annat sätt kontrollerar att bestämmelserna i NFS 2015:3 eller andra regler efterlevs bör dock tillsynsavgift kunna utgå enligt gällande taxa. En underrättelse är inte att likställa med en anmälan enligt miljöbalken. En viktig skillnad är att en anmälan ska göras innan verksamheten eller åtgärden påbörjas. Tillsynsmyndigheten ges därmed möjlighet att ingripa innan verksamheten eller åtgärden påbörjats genom att förelägga om försiktighetsmått eller förbud. En underrättelse har inte denna funktion och vad gäller spridning av biocidprodukter ska underrättelsen ske senast i samband med spridningen eller omedelbart därefter.

MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLENS DOMSKÄL

Frågan i målet är om nämnden har haft rätt att ta ut tillsynsavgift för sitt arbete med att ta emot Anticimex underrättelse om spridning av biocidprodukt, kontrollera att underrättelsen innehållit föreskrivna uppgifter och bedöma om bolaget uppfyllt sin underrättelseskyldighet.

Den rättsliga regleringen framgår av mark- och miljödomstolens dom.

Som Naturvårdsverket har anfört finns det inte något krav på att nämnden ska granska de underrättelser som kommer in, utan tillsynsmyndigheten väljer själv vilka underrättelser som ska granskas närmare och hur eventuell tillsyn ska ske. Mark- och miljööverdomstolen anser, i likhet med Naturvårdsverket, att endast registrering och diarieföring av en sådan underrättelse som nu är i fråga inte utgör tillsyn i den mening som avses i 26 kap. 1 § miljöbalken. Den begränsade arbetsinsats som i normalfallet krävs för att kontrollera att underrättelsen innehåller de uppgifter som föreskrivs i NFS 2015:3 utgör inte heller sådan tillsyn. Nämnden har inte vidtagit några ytterligare åtgärder utöver nämnda kontroll. Mark- och miljööverdomstolens anser därför att nämndens arbete med att ta emot och kontrollera underrättelsen samt bedöma att bolaget fullgjort sin underrättelseskyldighet inte har utgjort tillsyn i den mening som avses i 26 kap. 1 § miljöbalken. Det innebär att nämnden inte haft lagligt stöd för att ta ut tillsynsavgift och avgiftsbeslutet ska därför upphävas.

Domen får enligt 5 kap. 5 § lagen (2010:921) om mark- och miljödomstolar inte överklagas.

I avgörandet har deltagit hovrättsråden Anna Tiberg och Petra Bergman, tekniska rådet Yvonne Eklund och tf. hovrättsassessorn Cecilia Drum, referent.

Föredragande har varit Helene Montán.



UMEÅ TINGSRÄTT
Mark- och miljödomstolen

DOM
2023-02-22
meddelad i
Umeå

Mål nr M 357-23

PARTER

Klagande

Anticimex Aktiebolag

Ombud: Advokat J.E och advokat J.L.S

Motpart

Miljö- och tillsynsnämnden i Piteå kommun

ÖVERKLAGAT BESLUT

Beslut av Länsstyrelsen i Norrbottens län den 30 januari 2023 i ärende nr 505-1411-2023, se bilaga 1

SAKEN

Tillsynsavgift enligt miljöbalken

DOMSLUT

Mark- och miljödomstolen avslår överklagandet.

Dok.Id 441393

Postadress
Box 138
901 04 Umeå

Besöksadress
Nygatan 45

Telefon
090-17 21 00

E-post: mmd.umea@dom.se
www.domstol.se, Info om vår
personuppgiftsbehandling:
www.umeatingsratt.domstol.se eller kontakta
oss

Telefax

Expeditionstid
måndag – fredag
08:00–16:00

BAKGRUND

I december 2022 skickade Anticimex Aktiebolag (bolaget) in en underrättelse om spridning av biocidprodukt på allmän plats till Miljö- och tillsynsnämnden i Piteå kommun (nämnden).

Nämnden beslutade den 13 januari 2023 att påföra bolaget en avgift om 1 037 kr för handläggning av ärendet.

Bolaget överklagade nämndens beslut till Länsstyrelsen i Norrbottens län (länsstyrelsen), som i beslut den 30 januari 2023 avslag överklagandet, se bilaga 1.

Bolaget har överklagat länsstyrelsens beslut till mark- och miljödomstolen.

YRKANDE

Bolaget har yrkat att mark- och miljödomstolen ska upphäva nämndens beslut om tillsynsavgift.

VAD SOM ANFÖRTS I DOMSTOLEN

Bolaget har till stöd för sitt överklagande vidhållit de omständigheter och grunder som angetts till länsstyrelsen samt har, med anledning av länsstyrelsens beslut, anfört i huvudsak följande.

Länsstyrelsen utgår enbart från att nämnden har haft stöd i kommunens egen taxa för att debitera den aktuella avgiften och att taxan som sådan inte kan prövas i förevarande mål. Bolaget har dock inte ifrågasatt taxan som sådan. Frågan i målet är istället om det arbete som kommunens handläggare uppges ha utfört med anledning av underrättelsen utgör sådan tillsyn som avses i 26 kap. 1 § 1 p. miljöbalken.

Det kan noteras att den aktuella taxan synes innebära att avgift inte ska tas ut för tillsyn som inte kräver utredning. Detta är tillämpligt i förevarande fall eftersom bolagets underrättelse var korrekt ifylld och inte föranledde någon utredning.

Länsstyrelsen förefaller inte ha prövat huruvida nämndens åtgärder överensstämmer med miljöbalkens definition av begreppet tillsyn. Oavsett vilken taxa som kommunen har fastställt, kan inte tillsynen gå längre än vad som följer av 26 kap. 1 § miljöbalken.

Begreppet tillsyn i miljöbalken fick en ändrad, mer begränsad och klarare definierad innebörd genom regeringens proposition 2019/20:137, Förbättrad tillsyn på miljöområdet. Det klargjordes i det lagstiftningsärendet att ”tillsyn” omfattar kontrollerande åtgärder som riktas mot ett tillsynsobjekt och främjande åtgärder som riktas till en enskild. I Naturvårdsverkets handledning anges följande om vad som utgör tillsyn.

”Förklaringen tydliggör att med tillsyn avses enbart verksamhet som rör regelefterlevnad och som riktar sig direkt till en verksamhetsutövare. Det innebär att till exempel miljöstrategiskt arbete, miljöövervakning och annan utredande och uppföljande verksamhet av mer generell karaktär således inte är tillsyn. Den nya definitionen gör det mer tydligt att tillsynen inte kan gå längre än vad som följer av författning eller beslut grundat på författning. Kontroll av regelefterlevnad trots att det saknas en given verksamhetsutövare får anses ingå i tillsynsbegreppet. Det kan till exempel handla om att följa upp ett klagomålsärende eller kontrollera att skyddsföreskrifterna för ett skyddat område har efterlevts.”

Syftet med den ändrade definitionen, som beslutades genom prop. 2019/20:137, var således att tydliggöra att tillsyn enligt miljöbalken avser enbart verksamhet som rör regelefterlevnad och som riktas direkt mot ett tillsynsobjekt och som syftar till att se till att enskilda följer reglerna. Uppföljande verksamhet av mer generell karaktär utgör därför inte tillsyn.

Det framgår alltså både av lagtext och förarbeten samt av Naturvårdsverkets riktlinjer att tillsyn, såvitt nu är aktuellt, främst tar sikte på kontrollerande åtgärder som riktas mot ett tillsynsobjekt. Några sådana åtgärder har dock inte vidtagits från nämndens sida, utan avgiften har debiterats schablonmässigt grundat på att en underrättelse har kommit in. Underrättelsen var dock, som ovan nämnts, korrekt ifylld och föranledde inga ytterligare åtgärder. I den mån nämnden överhuvudtaget kan ha utfört något arbete med anledning av underrättelsen, kan det enbart ha rört sig om sådana åtgärder av mer generell karaktär som inte utgör tillsyn. Tillsynen

kan inte gå längre än vad som följer av författning. En schablonmässig debitering av det slag som nu skett strider mot miljöbalken.

Bolaget är verksamt i hela landet och lämnar in underrättelser av detta slag till alla kommuner i Sverige. Av inlämnat registerutdrag framgår att det för år 2022 rör sig om cirka 8 800 underrättelser fördelat på 220 kommuner. Såvitt känt har tillsynsavgift endast debiterats i en handfull fall, dvs. i någon enstaka promille av alla de fall då underrättelse har skickats in. Det kan dock nämnas att Tibro kommun inledningsvis fakturerat avgift, men makulerat fakturan efter att bolaget påpekat att det var fel i enlighet med uppgifterna på Sveriges Kommuner och Regioners (SKR) webbplats. Den i allt väsentligt förhärskande uppfattningen bland landets kommuner är alltså att tillsynsavgift inte ska debiteras i fall av aktuellt slag. Det synsättet bekräftas även av kommunernas egen intresseorganisation, SKR.

Bolaget vidhåller sammanfattningsvis att den ändrade innebörden av begreppet tillsyn innebär att detta begrepp, såvitt nu är aktuellt, främst tar sikte på kontrollerande åtgärder som riktas mot ett tillsynsobjekt. Några sådana åtgärder har emellertid inte vidtagits från nämndens sida, utan den aktuella avgiften har debiterats schablonmässigt enbart grundat på att en underrättelse kommit in. Eventuellt utfört arbete kan enbart ha rört sig om åtgärder av mer generell karaktär, som inte utgör tillsyn. Avgiftsdebiteringen är således inte lagligen grundad.

Bolaget har till stöd för sitt överklagande gett in registerutdrag avseende antalet underrättelser för biocider per kommun för år 2022.

DOMSKÄL

Bolaget har invänt att nämndens beslut inte är lagligen grundat, eftersom nämndens åtgärder inte utgjort tillsyn i den mening som avses i miljöbalken. Domstolen har därvid att pröva om nämndens åtgärder i förevarande fall utgjort tillsyn i en sådan mening att nämnden haft rätt att påföra bolaget tillsynsavgift.

Rättslig reglering

Tillsyn enligt miljöbalken ska säkerställa syftet med balken och föreskrifter som har meddelats med stöd av denna (26 kap. 1 § 1 st. miljöbalken). Med tillsyn avses bl.a. att tillsynsmyndigheten på eget initiativ eller efter anmälan i nödvändig utsträckning ska kontrollera att miljöbalken samt föreskrifter, domar och andra beslut som har meddelats med stöd av balken följs samt vidta de åtgärder som behövs för att åstadkomma rättelse (26 kap. 1 § 2 st. 1 p. miljöbalken). Av motiven till bestämmelsen framgår bl.a. att tillsyn innefattar åtgärder som vidtas för att kontrollera att miljöbalken samt föreskrifter, domar och andra beslut som meddelats med stöd av balken följs samt att 1 p. i sak överensstämmer med den tidigare lydelsen (prop. 2019/20:137, s. 86).

Av 4 kap. 2 § Naturvårdsverkets föreskrifter om spridning av vissa biocidprodukter (NFS 2015:3) framgår att den som sprider biocidprodukter på en plats som allmänheten har tillträde till, ska senast i samband med spridningen eller omedelbart därefter, skriftligen underrätta den kommunala nämnden om bekämpningen. Av 4 kap. 3 § samma föreskrift framgår vad en sådan underrättelse ska innehålla, såsom kontaktuppgifter till den som sprider biocidprodukter samt till den för vars räkning spridningen sker, syftet med bekämpningen, biocidproduktens namn och registreringsnummer samt den mängd biocidprodukter som använts eller beräknas att användas vid spridningen, tidpunkt eller beräknad tidsperiod samt plats för spridningen och vilka försiktighetsåtgärder som har vidtagits eller kommer att vidtas för att skydda människors hälsa och miljön. Naturvårdsverkets föreskrifter har utfärdats med stöd av 3 kap. 20 § 1 st. förordningen om bekämpningsmedel (2014:425). Denna förordning är i sin tur, avseende denna paragraf, meddelad med stöd av 14 kap. 8 § miljöbalken.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om avgift för myndigheters kostnader för prövning och tillsyn enligt miljöbalken eller enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av balken samt för prövning och tillsyn med anledning av EU-förordningar inom miljöbalkens tillämpningsområde. En kommun får meddela föreskrifter om sådana avgifter när

det gäller en kommunal myndighets verksamhet (27 kap. 1 § 1 st. 1 p och 2 st. miljöbalken).

Den kommunala nämnden har ansvar för tillsynen i fråga om hantering av kemiska produkter, biotekniska organismer och varor i andra verksamheter än miljöfarliga verksamheter enligt 9 kap. miljöbalken (2 kap. 31 § 5 p. miljötillsynsförordningen (2011:13)).

Domstolens bedömning

Av nämndens beslut framgår att nämnden, vid handläggningen av underrättelsen, bedömt att bolaget har uppfyllt sin underrättelseplikt enligt 4 kap. 2 § Naturvårdsverkets föreskrifter (NFS 2015:3) om spridning av vissa biocidprodukter, samt att nämnden har konstaterat att underrättelsen innehåller de uppgifter som underrättelsen enligt 4 kap. 3 § nämnda föreskrift ska innehålla. Mark- och miljödomstolen bedömer att nämnden därmed kontrollerat efterlevnaden av en föreskrift som meddelats med stöd av balken. Även om arbetet i detta fall varit ytterst begränsat i omfattning är det fråga om tillsyn i den mening som avses i miljöbalken. Mark- och miljödomstolen finner mot bakgrund av detta att nämnden haft rätt att ta ut en tillsynsavgift. Vad bolaget anfört i domstolen föranleder ingen annan bedömning. Bolaget har inte ifrågasatt taxan som sådan eller avgiftens storlek. Bolagets överklagande ska därför avslås.

HUR MAN ÖVERKLAGAR, se bilaga 2 (MMD-02)

Överklagande senast den 15 mars 2023

Anne Lillieroth

Åsa Engman Ölund

I domstolens avgörande har rådmannen Anne Lillieroth och tekniska rådet Åsa Engman Ölund deltagit. Föredragande har varit beredningsjuristen Sofie Öberg.