



JURIDISKA FAKULTETEN
vid Lunds universitet

Matilda Norlander

En empirisk studie av
miljösanktionsavgifterna som
styrmedel på kommunal nivå.

An empirical investigation regarding the Environmental sanction
charges as means of control on a municipality level.

Examensarbete
30 högskolepoäng

Bengt Lundell

Miljörätt/Förvaltningsrätt

VT 2009

Innehåll

SUMMARY	1
SAMMANFATTNING	3
FÖRORD	5
FÖRKORTNINGAR	6
1 INLEDNING	7
1.1 Problemformulering	7
1.2 Syfte och frågeställningar	8
1.3 Disposition	9
1.4 Definitioner och begrepp	10
2 METOD	11
2.1 Allmänt om metod	11
2.2 Steg 1: Problemformulering och bakgrundskunskaper	11
2.3 Steg 2: Undersökning	12
2.3.1 Undersökningsalternativ	12
2.3.2 Urval	13
2.3.3 Avgränsningar	15
2.3.4 Tillförlitlighet och generaliserbarhet	15
2.4 Steg 3: Diskussion	15
3 AKTUELL LAGSTIFTNING	16
3.1 Styrmedel	16
3.1.1 Implementeringsproblem	16
3.1.2 Miljörättsliga styrmedel	16
3.2 Miljöstraff	17
3.2.1 Miljöbrott	17
3.2.2 Anmälan av brott	18
3.3 Miljösanktionsavgift	18
3.3.1 Sanktionsavgifter i allmänhet	19
3.3.2 Bakgrunden till miljöbalken och miljösanktionsavgifterna	20
3.3.3 Från miljöskyddsavgift till miljösanktionsavgift	21
3.3.4 Miljösanktionsavgifternas utformning enligt propositionen till miljöbalken	22

3.3.4.1	Adressat av miljöskaktionsavgift	23
3.3.4.2	Överträdelser som kan medföra miljöskaktionsavgift	23
3.3.4.3	Miljöskaktionsavgifternas storlek	24
3.3.4.4	Beslut om påförande av avgift	24
3.3.5	2007-års förändringar	25
3.3.5.1	Miljöskaktionsavgifternas tillämpningsområde	25
3.3.5.2	Befrielse från miljöskaktionsavgift	26
3.3.6	Förordning om miljöskaktionsavgifter	26
3.4	Tillsyn enligt miljöbalken	28
3.4.1	Tillsynsmyndigheterna	28
3.4.2	Det kommunala tillsynsansvaret och tillsynsinstrument	28
3.5	Miljörettsligt genomförandeunderskott	29
3.5.1	Diskussionen innan miljöbalkens införande	29
3.5.2	Staten ger order, kommunen utför och betalar	30
3.5.3	Miljönämnd, politiker och rättstillämpare	31
3.5.4	Åtalsanmälningar och miljöskaktionsavgifter	32
3.5.5	Tillräcklig kompetens?	33
4	UNDERSÖKNING	34
4.1	Del 1 - Kvantitativ undersökning	34
4.1.1	Hur ser skillnaderna ut i den kommunala användningen av miljöskaktionsavgifter?	34
4.1.2	Slutsatser	44
4.1.3	Påverkar kommunstorlek användningen av miljöskaktionsavgifter?	45
4.1.4	Slutsatser	51
4.2	Del 2 - Kvalitativ undersökning	51
4.2.1	Urval	51
4.2.2	Vilka skillnader finns i kommunernas synsätt beträffande miljöskaktionsavgifter?	52
4.2.2.1	Styrmedel och särskilt om miljöskaktionsavgifter	52
4.2.2.2	Tillsynsarbetet	54
4.2.2.3	Arbetet med miljöskaktionsavgifter	55
4.2.3	Slutsatser	56
5	DISKUSSION	58
5.1	Vad beror skillnaderna i den kommunala användningen av miljöskaktionsavgifter på?	58
5.1.1	Arbetsätt	58
5.1.2	Brett tolkningsutrymme	60
5.1.3	Tidsbrist	61
5.1.4	Bristande kunskap	62
5.1.5	Avslutande kommentar	63
BILAGA A		64
BILAGA B		65
BILAGA C		66

Summary

Environmental sanction charge is an administrative charge which is enforced if provisions in the Swedish Environmental Code are violated. The governmental bill to the Swedish Environmental Code highlights the importance of the Environmental sanction charges in becoming an efficient means of control. The bill also points out that it should be easier to enforce Environmental sanction charges. The Environmental sanction charges are subject to criticism due to the insufficient extent in which they have been used, and the way the system allows for an arbitrary approach in its legal application. A large portion of the criticism is drawn against the municipality supervision, because differences exist in how they apply the Environmental sanction charges. Therefore it should be questioned if the charges, in relation to the legislator's intentions, are an efficient and easier means of control to reach a sustainable development.

The purpose of this essay is to evaluate the Environmental sanction charges as means of control on a municipality level, based on the following question: *On what are the differences in the use of the Environmental sanction charges in the municipality level depending on?* This essay contains an empirical investigation in two parts: One quantitative part including a statistical study on the use of Environmental sanction charges amongst the municipalities in the county of Skåne, and one qualitative part including in-depth interviews with three of the municipalities officials in the county of Skåne.

The essay clearly identifies four factors that influence the use of Environmental sanction charges. The first factor is the municipalities' different *working procedures* concerning the Environmental sanction charges. A big part of the reason hereof is that there are only a few provisions regarding Environmental sanction charges used frequently and with these there are differences in their working procedures. How the municipalities apply their work seems to depend on the size of the municipality. The investigation shows that the size of the municipalities affects the use of Environmental sanction charges, especially in the respect that smaller municipalities make fewer decisions about Environmental sanction charges per inhabitant compared to the bigger municipalities.

The second factor is that several provisions regarding the Environmental sanction charges are considered vague and indistinct by the municipalities' applicators. This results in a *wide range of interpretations* and problems in the application. Some of the provisions regarding Environmental sanction charges are considered easy to apply, but the efficiency of the provisions must however be discussed since many companies commit the same violations repeatedly.

The third factor is the *shortage of time* in which the supervisory authorities of the municipalities have in order to investigate the violations. The lack of time is a direct result of the division of resources within the municipalities. Because the supervisory authorities mainly detect the environmental violations, the lack of time results in a deterioration of the environmental work. The supervision on a municipality level therefore prevents the Environmental sanction charges to work as an efficient means of control.

The fourth factor is *insufficient knowledge* about Environmental sanction charges amongst the municipality applicators as well as amongst those whom the regulations aim to target. The efficiency of a means of control is naturally limited when there is no knowledge about the rules amongst those whom the provisions concern. The applicators knowledge of the Environmental sanction charges and the systematic and frequent use of them are both important factors in the supervisory procedure. Otherwise the purpose as a means of control is in risk of deterioration. The investigation shows that the national coordination of the municipalities, in their application of Environmental sanction charges, has deficiencies - which results in differences in the use of the Environmental sanction charges between different municipalities. This affects the legal security of the Environmental sanction charges, and their suitability as a means of control.

The conclusion of this essay is that in theory the Environmental sanction charges are an efficient means of control, but because of the shortcomings shown in this essay, the Environmental sanction charges in reality result in an insufficient means of control. To a great extent this depends on the municipalities' control of the Environmental sanction charges. An essential factor for the work with sustainable development, for the public's belief in the legal society and for the companies' chances to compete under equal rules is that the enforced means of control is used in the way the legislator intended. If the Environmental sanction charges should become an efficient means of control they should be reformed and the municipality responsibility for the supervision should be considered against a governmental supervision.

Sammanfattning

Miljösanktionsavgift är en administrativ avgift som åläggs vid överträdelser av bestämmelser i miljöbalken. I förarbetena till miljöbalken framhålls vikten av att miljösanktionsavgifterna blir ett effektivt styrmedel och att det blir enklare att utnyttja möjligheten att besluta om miljösanktionsavgift. Kritik har riktats mot tillämpningen av miljösanktionsavgifterna för att de inte används i den omfattning de bör och att systemet ger utrymme för godtycke i rättstillämpningen. Stor del av kritiken har riktats mot den kommunala tillsynen då skillnader föreligger i användningen av miljösanktionsavgifter. Därmed bör ifrågasättas om miljösanktionsavgifterna, enligt lagstiftarens intentioner, är ett effektivt och enkelt styrmedel för att nå en hållbar utveckling.

Syftet med uppsatsen är att utvärdera miljösanktionsavgifterna som styrmedel på kommunal nivå genom frågeställningen: *Vad beror skillnaderna i den kommunala användningen av miljösanktionsavgifter på?* Uppsatsen består av en empirisk undersökning i två delar: En kvantitativ del bestående av en statistisk undersökning av användningen av miljösanktionsavgifter bland Skåne läns kommuner och en kvalitativ del bestående av djupintervjuer med tre tjänstemän från kommuner i Skåne län.

Uppsatsen har utkristalliserat främst fyra faktorer som påverkar skillnaderna i användningen av miljösanktionsavgifter. Den första faktorn är kommunernas olika *arbetsätt* med miljösanktionsavgifterna. Detta är till stor del beroende av att det endast är ett fåtal miljösanktionsavgifter som används frekvent och att det råder skillnader i arbetsätt kring dessa. Arbetsätt förefaller vara beroende av kommunstorlek. Studien visar att kommunstorlek även i övrigt påverkar användningen av miljösanktionsavgifter, speciellt i avseendet att mindre kommuner tar färre beslut om miljösanktionsavgift per kommuninvånare.

Den andra faktorn är att åtskilliga av reglerna i förordningen om miljösanktionsavgifter anses av rättstillämparna vara vaga och otydliga. Detta medför ett *brett tolkningsutrymme* och problem vid tillämpningen. En del av miljösanktionsavgifterna anses vara enkla att tillämpa men reglernas effektivitet bör likväl diskuteras eftersom många företagare begår samma överträdelse vid upprepade tillfällen.

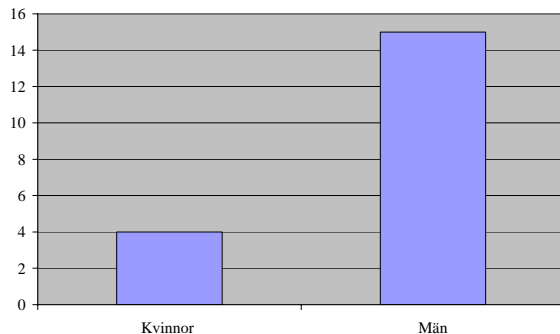
Den tredje faktorn är rådande *tidsbrist* på de kommunala tillsynsmyndigheterna. Tidsbristen är en direkt följd av de kommunala resursfördelningarna. Med anledning av att det främst är tillsynsmyndigheterna som upptäcker miljööverträdelser, innebär tidsbristen ett försämrat miljöarbete. Det kommunala tillsynsansvaret förhindrar därmed miljösanktionsavgifterna som effektivt styrmedel.

Den fjärde faktorn är *bristande kunskap* kring miljöstraffavgifterna, hos såväl tillämparna som de vilka reglerna om miljöstraffavgifter riktas emot. Ett styrmedels effektivitet begränsas om det inte finns kunskap om reglerna hos dem som reglerna riktas emot. I tillsynsarbetet är det av betydelse att rättstillämparen har kunskap om och systematiskt använder miljöstraffavgifterna, annars urholkas dess syfte som styrmedel. Studien visar att den nationella samordningen av kommunernas tillämpning av miljöstraffavgifterna brister, vilket medför skillnader i den kommunala användningen av miljöstraffavgifter. Detta påverkar miljöstraffavgifternas rättssäkerhet och dess lämplighet som styrmedel.

Uppsatsens slutsats är att miljöstraffavgifterna i teorin är ett effektivt styrmedel men till följd av redovisade brister bidrar miljöstraffavgifterna istället till det miljörättsliga genomförandeunderskottet. Detta är i hög grad beroende av det kommunala tillsynsansvaret. Att beslutade styrmedel tillämpas i enlighet med lagstiftarens intentioner är lika essentiellt i arbetet för en hållbar utveckling, allmänhetens tilltro till rättssystemet, företagets konkurrensneutralitet och rätt till likabehandling. För att miljöstraffavgifterna ska vara ett effektivt styrmedel bör de reformeras och det kommunala tillsynsansvaret övervägas mot ett statligt tillsynsansvar.

Förord

Efter ungefär 2/3 av arbetet med uppsatsen började min pojkvän bli något orolig. Allt vi diskuterade hamnade antingen i ett stapeldiagram eller bildade en linjär kurva. Statistikens underbara värld hade öppnat sig för mig och Excel hade blivit min bästa vän. Efter att källförteckningen sammanställts såg jag ytterligare ett intressant diagram. Andelen kvinnliga respektive manliga författare som jag hade refererat till i uppsatsen.



Jag har refererat till 4 kvinnliga och 15 manliga författare i uppsatsen. Hur detta har påverkat utvärderingen av miljöskaktionsavgifterna ryms inte inom ramen för denna uppsats att diskutera, men väl värt att notera.

En av dessa 15 manliga författare är min handledare Bengt Lundell. Jag är mycket glad och tacksam över val av handledare. Han har lärt mig att studera juridiken på ett övergripande plan och på så vis kunna ifrågasätta rådande strukturer. Efter att ha ställt många luddiga, detaljerade och korkade frågor och direkt fått svar på alla står det klart för mig varför Bengt under många år var prefekt på Juridicum.

Jag vill även tacka Margaretha och Conny Svenning för deras genuina engagemang för samhälls- och miljöfrågor. De har varit en inspirationskälla som heter duga. Jag vill även rikta ett stort tack till Björn Petterson på Naturvårdsverket som bistått med statistik och ödmjukt svarat på frågor från en famlandes juridikstudent.

Ett varmt tack ges till de tre kommunala tjänstemän som ställt upp på intervju och bidragit med gedigen praktisk kunskap.

Sist men inte minst vill jag tacka de som inte gett juridisk vägledning. Men som i tider av uppsatsångest väglett med hjärtat.

*Lycka gör dig söt
Utmaningar gör dig stark
Sorger gör dig human
Misslyckanden gör dig ödmjuk
Framgång gör att du strålar*

men endast vänner får dig att hålla ut!

Förkortningar

I anslutning till diagram och andra tabeller förekommer förkortningar för att göra dessa mer lättöverskådliga. I den löpande texten undviks förkortningar för att underlätta för läsaren. Vissa erkända förkortningar används i den löpande texten, exempelvis EU.

Bet.	Betänkande
Dnr	Diarienummer
Ds	Departementsserie
EG	Europeisk Gemenskapen
EU	Europeiska Unionen
Fi	Finansdepartementet
FMSA	Förordning (1998:950) om miljöstraffavgifter
inv.	Invånare
JuU	Justitieutskottet
Kap.	Kapitel
kr	kronor
MB	Miljöbalken (1998:808)
MFV	Miljöfarlig verksamhet
MSA	Miljöstraffavgift
NJA	Nytt Juridiskt Arkiv
NV	Naturvårdsverket
PM	Promemoria
Prop.	Proposition
Rskr.	Riksdagens skrivelser
SFS	Statens författningssamling
sid.	Sida
SOU	Statens Offentliga Utredningar

1 Inledning

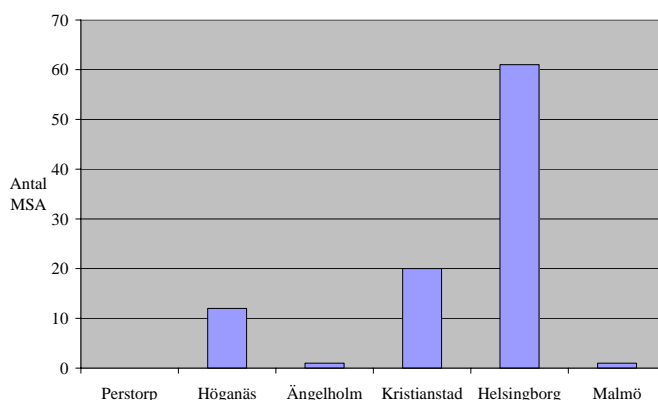
Nedan presenteras valt ämne och syftet med uppsatsen.

1.1 Problemformulering

Miljösanktionsavgift är en administrativ avgift som åläggs med strikt ansvar vid överträdelse av bestämmelser i miljöbalken (1998:808). Avgiften är inte en del av straffrätten utan syftar till att komplettera straffreglerna.¹ De straffrättsliga principerna om skuld, proportionalitet och betalningsförmåga är inte tillämpliga.² I propositionen till miljöbalken framhålls vikten av att miljösanktionsavgifterna blir ett effektivt styrmedel för att upprätthålla miljöreglerna och att det blir enklare att utnyttja möjligheten att besluta om avgift.³

Kritik har riktats mot tillämpningen av miljösanktionsavgifterna för att de inte används i den omfattning de bör och att systemet ger utrymme för godtycke. Kritik har i detta avseende i hög grad riktats mot den kommunala tillsynen. Det är bland kommunerna som det största operativa tillsynsarbetet (den praktiska tillsynen ”ute på fältet”) bedrivs. I den kommunala tillsynsprocessen har bland annat politiska och ekonomiska intressen värderats i beslutsprocesser.⁴ Studier visar att den kommunala miljötillsynen är ojämn och delvis klart bristfällig, 80 % av kommunerna uppnår inte miljöbalkens krav på tillsyn. Skillnader föreligger även till följd av kommunstorlek, rapporter visar att mindre kommuner har problem med att bistå med en hög kompetens inom miljötillsynens alla områden.⁵ Nedan diagram är ett exempel på rådande kommunala skillnader.

Antal beslut om miljösanktionsavgifter per kommun 2008



Källa: NV-dokument.

¹ Michanek och Zetterberg (2008) sid. 414-415.

² Warnling-Nerep (1987) sid. 45.

³ Prop. 1997/98:45 del 2 sid. 317 och del 1 sid. 537.

⁴ Se bland annat: Fi Ds 2000:67, Christensen (2001), Björkman (2000) och Darpö (2001).

⁵ Fi Ds 2000:67, sid. 9-23.

Diagrammet illustrerar skillnaderna i antalet beslutade miljöstraffavgifter under 2008 för kommunerna Perstorp, Höganäs, Ängelholm, Kristianstad, Helsingborg och Malmö. I Perstorp har det inte tagits några beslut om miljöstraffavgift, i Höganäs 12 beslut, i Ängelholm 1 beslut, i Kristianstad 20 beslut, i Helsingborg 61 beslut och i Malmö 1 beslut.

Beror skillnaderna på brister i utformningen av miljöstraffavgifterna och i rättstillämpningen? Med anledning av redovisade skillnader i användningen av miljöstraffavgifter på kommunal nivå finns anledning att ifrågasätta om miljöstraffavgifterna, enligt lagstiftarens intentioner, är ett effektivt och enkelt styrmedel för en hållbar utveckling.

1.2 Syfte och frågeställningar

Syftet med denna uppsats är att;

Utvärdera miljöstraffavgifterna som styrmedel på kommunal nivå.

En utvärdering av miljöstraffavgifterna som styrmedel kan göras utifrån olika utgångspunkter. Genom en studie av vad skillnaderna i antalet beslutade miljöstraffavgifter beror på kan en utvärdering av miljöstraffavgifterna som styrmedel göras. Skillnaderna är möjligen ett svar på brister i lagstiftningen. Med denna utgångspunkt har nedanstående avgränsade frågeställningar valts. Erinras ska att skillnaderna i användningen av miljöstraffavgifter beror på många olika faktorer. Uppsatsen gör inte anspråk på att i detta avseende vara heltäckande utan att utifrån nedan redovisad undersökning ge ett bidrag till vad skillnaderna kan bero på och till debatten kring miljöstraffavgifterna som styrmedel. Huvudfrågeställningen för uppsatsen är;

Vad beror skillnaderna i den kommunala användningen av miljöstraffavgifter på?

För att besvara frågan görs en empirisk studie i två delar: En kvantitativ del bestående av en statistisk undersökning och en kvalitativ del bestående av djupintervjuer med tre kommunala tjänstemän. Studien utgår från tre underfrågor som alla syftar till att besvara huvudfrågan.

Del 1 - Kvantitativ undersökning

1. Hur ser skillnaderna ut i den kommunala användningen av miljöstraffavgifter? Syftet med frågan är att åskådliggöra den kommunala användningen av miljöstraffavgifter avseende antal beslutade miljöstraffavgifter och storleken på avgiften för att ge en grundläggande kunskap.

2. Påverkar kommunstorlek användningen av miljöstraffavgifter? Det är olika verksamheter som kan medföra beslut om miljöstraffavgift.

Kommuner av större storlek torde ta fler beslut om miljöstraffavgift. På grund av detta tas hänsyn till kommunstorlek i statistiken kring användningen av miljöstraffavgifter. Skillnader förefaller även finnas i kommunernas tillsynsarbete *beroende av* kommunstorlek. Därav är det intressant att i den kvantitativa och kvalitativa undersökningen särskilt studera om kommunstorlek påverkar användningen av miljöstraffavgifter.

Del 2 - Kvalitativ undersökning

3. Vilka skillnader finns i kommunernas synsätt beträffande miljöstraffavgifter? Djupintervjuerna syftar till att öka förståelsen för resultaten från den kvantitativa undersökningen och ge en bild av den kommunala inställningen till miljöstraffavgifterna.

1.3 Disposition

Nedan figur illustrerar uppsatsens fortsatta disposition.

Kapitel 2 – METOD

I kommande metodkapitel argumenteras för val av forskningsområde och metod. Därefter diskuteras urval, avgränsningar, studiens tillförlitlighet och generaliserbarhet.

Kapitel 3 – AKTUELL LAGSTIFTNING

I kapitel 3 ges en bakgrundbeskrivning till aktuellt ämne. Inledningsvis redogörs för styrmedel, därefter för det miljörättsliga straffsystemet därmed även för den kontext ur vilken miljöstraffavgifterna vuxit fram. Därefter redogörs för lagstiftningen kring miljöstraffavgifter och tillsynen enligt miljöbalken. Avslutningsvis följer en redogörelse över den diskussion som förts kring de miljörättsliga styrmedlen och den kommunala tillsynsverksamheten.

Kapitel 4 – UNDERSÖKNING

I kapitel 4 redogörs för den empiriska studien där uppsatsens underfrågor, vilka finns redovisade i kapitel 1, besvaras.

Kapitel 5 – DISKUSSION

I detta avslutande kapitlet diskuteras uppsatsens huvudfråga med utgångspunkt i resultaten från kapitel 4. Diskussionen mynnar ut i en utvärdering av miljöstraffavgifterna som styrmedel på kommunal nivå.

1.4 Definitioner och begrepp

- *Styrmedel*, regel som syftar till att påverka vårt agerande, styra oss i riktning mot olika miljömål.⁶
- *Kommunernas användning av miljöstraffavgifter*, antalet beslut om miljöstraffavgifter och storleken på beslutade belopp som tagits i kommunerna.
- *X- och Y-axel*. Oftast är x-axeln i ett diagram fördelningsaxel och y-axeln frekvensaxeln. Variabelns värden skrivs ut på x-axeln och antalet eller andelen förekommande poster i fördelningen avläses på y-axeln.⁷ Indelningen används i denna uppsats.

⁶ Ebbesson (2003) sid. 21.

⁷ Svenning (2000) sid. 230.

2 Metod

Nedan följer en redovisning och motivering kring val av metod. Urval, avgränsningar, uppsatsens tillförlitlighet och generaliserbarhet diskuteras.

2.1 Allmänt om metod

Inom det rättsvetenskapliga arbetet finns flera metoder så som rättsvetenskaplig metod, rättskälleläran och juridisk metod.⁸ Den rättsdogmatiska metoden är välkänd men vad den egentligen innebär därom tvistar de lärda.⁹ Vidare resonemang kring juridisk metodterminologi kommer ej föras, utgångspunkt tas istället i arbetssätt och material. Med anledning av att denna uppsats innehåller en empirisk studie av juridisk och statsvetenskaplig karaktär tas vägledning ur Conny Svennings bok *”Metodboken - Samhällsvetenskaplig metod och metodutveckling, Klassiska och nya metoder”*. Nedanstående metodredovisning följer Svennings metodsteg¹⁰, om än i något omarbetad och förenklad version.¹¹

2.2 Steg 1: Problemformulering och bakgrundskunskaper

En undersökning tar sin utgångspunkt i en problemformulering som önskas undersökas.¹² Uppsatsen problemformulering redovisas i kapitel 1.1 och syfte och frågeställningar i kapitel 1.2.

Problemet som ligger till grund för uppsatsens syfte har definierats genom studier av lagtext, förarbeten, doktrin och rättsvetenskapliga artiklar. För att öka den praktiska förståelsen av ämnet har, kontakt tagits med myndigheter, Länsstyrelsen, Naturvårdsverket, Åklagarmyndigheten riksenheten för

⁸ Sandgren (2006) sid. 37.

⁹ Sandgren (2006) sid. 53 och Westberg (1992) sid. 421.

¹⁰ Svenning delar in den samhällsvetenskapliga forskningsprocessen i olika steg. Det första steget är ”problemformulering” då forskning tar sin utgångspunkt i ett definierat problemområde. Detta består i att definiera och formulera ett problem som önskas undersökas. Det andra steget är ”litteraturstudier”, forskaren fördjupar sig i ämnet och studerar tidigare empiri. Dessa två steg leder ofta till ett tredje steg, ”fördjupad problemformulering och teorikonstruktion”. Litteraturstudierna bistår forskaren att skärpa sin problemställning och att utveckla en relevant teori. Under fjärde steget ”undersökningsdesign” bearbetas teorier och frågeställningar från en abstrakt till en mer empirisk hanterbar nivå. Under femte steget ”insamling av data” samlas efterfrågad data in med stöd av de konstruerade frågeställningarna. Sjätte steget är ”bearbetning och analys” av data. Till sist följer stegen ”diskussion” ”redovisning” och ”uppföljning”. Svenning (2000) sid. 22-30.

¹¹ Svenning (2000) sid. 22-30.

¹² Svenning (2000) sid. 29-35.

miljö- och arbetsmål, Sveriges kommuner och Landsting, Brottsförebyggande rådet, Statistiska Centralbyrån och Kammarkollegiet.

Svenning menar att redan vid definiering av problem inryms ett visst perspektiv då olika företeelser betraktas problematiska beroende på bland annat vilken social, ideologisk och ekonomisk situation betraktelsen görs utifrån.¹³ Val av syfte grundas på en hypotes om att miljöstraffsavgifterna inte fått den effekt lagstiftaren önskat/inte används i enlighet med lagstiftarens avsikt. Erinras ska ett visst ideologiskt ställningstagande bakom val av syfte, att dagens och framtidens miljösituation är ett samhällsproblem och att rådande lagar och regleringar bör anpassas efter dessa förhållanden och att juridiken används som ett hjälpmedel för att uppnå ett hållbart samhälle. Val av metod tar utgångspunkt i antagandet att rättssystemet faktiskt kan studeras utifrån och att orsaks- och verkansförhållanden kan undersökas och tolkas med anledning av de regelbundenheter eller oregelbundenheter som kan iakttas.

Den bakgrundskunskap som behövs för förståelsen av rättsområdet och dess problemområde redogörs för i kapitel 3. Detta omfattar aktuell lagstiftning, dess bakgrund och aktuell rättsvetenskap.

2.3 Steg 2: Undersökning

Styrmedel kan analyseras på flera olika sätt. Vanliga metoder som används för att analysera lagregler är att analysera regelns materiella innehåll eller att analysera ett system av regler utifrån antagandet att alla regler som ingår i systemet skall tillämpas enligt sitt innehåll.¹⁴ Denna uppsats tar sin utgångspunkt i aktuell lagstiftning och den diskussion som förts inom rättsvetenskapen kring miljöstraffsavgifterna och den kommunala tillsynsverksamheten. För att kunna besvara huvudfrågan kompletteras den teoretiska delen av en empirisk undersökning bestående av en kvantitativ¹⁵ undersökning och en kvalitativ¹⁶ undersökning. Den kvantitativa delen består av en statistisk undersökning av den kommunala användningen av miljöstraffsavgifter. Därefter görs en kvalitativ undersökning bestående av tre intervjuer.

2.3.1 Undersökningsalternativ

En undersökning, med syftet att utvärdera effektiviteten av en repressiv avgift, skulle företrädesvis utföras bland de företag/privatpersoner som åläggs avgiften. Frågor av karaktären ”om miljöstraffsavgiften inte

¹³ Svenning (2000) sid. 22.

¹⁴ Brottsförebyggande rådets rapport 2002:10, sid. 12.

¹⁵ Exempel på kvantitativa undersökningar är frekvensberäkningar och mätningar av demografiska förändringar, Svenning (2000) sid. 27-28.

¹⁶ Exempel på kvalitativa undersökningar är deltagarobservationer och djupintervjuer, Svenning (2000) sid. 27-28.

funnits alternativt hade varit högre hade du/ni då agerat annorlunda?” skulle ställas. Tillförlitligheten till svaren skulle troligtvis bli låg vilket resulterar i en icke adekvat metod. För att undvika hypotetiska resonemang görs i uppsatsen en kvantitativ undersökning genom att studera miljöstraffsavgifternas faktiska användning. Resultaten från den kvantitativa delen kommer också att utgöra underlag för val av undersökningsobjekt till uppsatsens kvalitativa undersökning för att söka förklaringar till redovisade resultat.

2.3.2 Urval

De enheter som behandlas i en undersökning, exempelvis personer, kommuner, länder, sjöar, benämner Svenning undersökningsenheter. En specifik grupp av enheter som undersöks kallas population (av enheter).¹⁷ Populationen är Sveriges kommuner. Av tids- och utrymmesskäl har populationen avgränsats till Skåne län. Det medför följande undersökningsenheter:



Källa: Internet 1, Region Skåne.

Urvalet har gjorts selektivt, ej genom slumpmässig metod eller annan liknande metod för kvantitativa metoder. Att använda Skåne län som population med syftet att utvärdera Sveriges kommuner inrymmer flertalet felkällor.¹⁸ I jämförelse med kommuner i Norrland tenderar kommunerna att, geografiskt sett, vara små. Vissa typer av verksamheter kan, till följd av

¹⁷ Svenning (2000) sid. 96.

¹⁸ Svenning (2000) sid. 96-105.

det geografiska landskapet vara överrepresenterade och vissa kan vara underrepresenterade. Anledningarna till att undersökningsenheterna trots detta valts är följande;

- Uppsatsen gör inte anspråk på att ge en uttömmande redovisning av miljöstruktionsavgifterna varför en mer exemplifierande och avgränsad utgångspunkt är att föredra för en adekvat analys.
- Bland kommunerna i Skåne län finns en bredd avseende kommunstorlek och geografisk lokalisering. Flertalet kommuner är ur samma aspekter lika. Likheter och olikheter gör kommunerna mer intressanta att jämföra.

Den kvalitativa delen av uppsatsen består av intervjuer med tre kommunala tjänstemän. Intervjuerna syftar till att ge en bild av den kommunala inställningen till miljöstruktionsavgifterna som styrmedel. Urvalet av kommuner har gjorts utifrån Skåne läns kommuner och har grundats på den kvantitativa undersökningen. Motivering av val av kommuner följer i samband med redovisningen av intervjuerna i kapitel 4.2. Nedan följer en redogörelse för val av intervjumetod.

En utgångspunkt för val av metod är vad intervjuaren önskar fråga om i en intervjuundersökning. Grovt sett kan skiljas mellan tre olika frågor, faktafrågor, bedömningsfrågor och värderingsfrågor. Svenning menar att både kvalitativa och kvantitativa undersökningar kan innehålla frågor av dessa slag. Intervjuer koncentreras vanligen till de två sistnämnda typerna av frågor. Intervjuerna i arbetet syftar till att undersöka den kommunala inställningen i olika frågor. Det är med andra ord bedömningsfrågor eller värderingsfrågor. Det finns olika intervjumetoder beroende på hur frågorna ställs och hur svaren dokumenteras. Intervjumetoderna sträcker sig från informella till strukturerade intervjuer. Under de strukturerade intervjuerna är både frågor och svar systematiskt ordnade och intervjun kan inte korrigeras i efterhand. Med anledning av detta fordras att intervjuaren har en relativ klar uppfattning om svaren redan från början. I de fall där presentationen av frågorna sker på ett systematiskt sätt och svaren registreras på ett osystematiskt sätt är det en informell intervju, hit hänförs djupintervjuer. Intervjufrågorna i uppsatsen är av mer allmän karaktär och frågor om hur intervjupersonen upplever olika företeelser varför djupintervjuer valts.¹⁹

Vid intervjutillfällena skrevs svaren ner då intervjupersonerna inte önskade bli inspelade. I en intervjusituation är det centralt att personen som intervjuas känner sig bekväm och kan tala naturligt och fritt varför önsknigen om att inte bli inspelad följdes. Intervjupersonerna har efter intervjun fått läsa, ändra vid missförstånd, komplettera vid behov och godkänna de nedskrivna intervjuerna.

¹⁹ Svenning (2000) sid. 105-125.

2.3.3 Avgränsningar

Vad gäller perioden för vilken undersökningen avser har åren 2007 och 2008 valts att studera. En studie av dagens miljöskattionsavgifter kräver aktuell statistik. För att skapa möjligheter att utläsa eventuella linjer i statistiken studeras två år men av tids- och utrymmesskäl har en begränsning gjorts att inte studera än äldre statistik. Då lagstiftningen kring miljöskattionsavgifterna ändrades 2007 redogörs översiktligt för antalet beslutade miljöskattionsavgifter under 2006.

2.3.4 Tillförlitlighet och generaliserbarhet

Vad gäller uppsatsens tillförlitlighet skall följande erinras. Frågorna i djupintervjuerna är av allmän karaktär vilket kan innebära att intervjupersonerna "inte tänker på" att framhålla vissa spörsmål. Den spontana kommentaren är trots allt central. Dessutom har intervjupersonerna fått möjlighet att komplettera i efterhand. Ett annat problem är den statistiska felmarginalen. För att undvika bristande resonemang till följd av felaktig statistik försöker övergripande tendenser, linjer och brister analyseras.

Vad gäller möjligheterna att generalisera uppsatsens resultat föreligger en brist då endast en begränsad mängd kommuner studeras. En medvetenhet om detta finns, varför uppsatsen inte gör anspråk på att vara heltäckande. Målet är istället att kunna lämna ett bidrag till debatten kring miljöskattionsavgifter som styrmedel.

2.4 Steg 3: Diskussion

Under sista steget besvaras huvudfrågan, vad skillnaderna i den kommunala användningen av miljöskattionsavgifter beror på. Detta görs genom en analys av undersökningens resultat, svaren på de tre underfrågorna. Dessa resonemang lyfts även för att utvärdera miljöskattionsavgifterna som styrmedel.

3 Aktuell lagstiftning

3.1 Styrmedel

Nedan redogörs för uppsatsens övergripande samhällsorienterade problem. Detta leder till en redovisning av vad ett styrmedel är.

3.1.1 Implementeringsproblem

Uppsatsen syftar till att utvärdera miljöstraffavgifterna som styrmedel. Bakom detta syfte finns, som tidigare nämnts, en hypotes om att miljöstraffavgifterna inte fått den effekt lagstiftaren önskat eller att de inte används som lagstiftaren avsåg. Med andra ord kan sägas att de politiska beslut (miljöstraffavgiftslagstiftningen) inte genomförts som beslutsfattarna avsett. Inom statsvetenskapen kallas detta för implementerings- eller tillämpningsproblem. Detta synsätt menar Anders Sannerstedt innefattar en viss utgångspunkt. Att beslut bör genomföras enligt beslutsfattarnas intentioner, att politikerna styr och att förvaltningen verkställer. Sannerstedt menar att denna utgångspunkt kan förankras i demokratisk teori. Teorin innebär att medborgarna, eller deras valda företrädare, under fri åsiktsbildning fattar de grundläggande politiska besluten där majoritetsregeln gäller. Demokratin förutsätter att förvaltningen respekterar och följer de folkvaldas beslut.²⁰ När politikerna vill påverka förvaltningen till att fungera på ett visst sätt använder de sig av förvaltningsstyrning enligt Lennart Lundquist. Detta menar han är en av länkarna i kedjan för implementeringsstyrning. Förenklat menar Lundquist att förvaltningsstyrning kan ske genom direkt styrning och indirekt styrning. Vid direkt styrning anges det önskade innehållet i förvaltningens åtgärder, exempelvis bestämmelser om barnbidragens storlek eller läroplanens krav på innehållet i skolundervisningen. Med indirekt styrning försöker politikerna påverka åtgärderna på annat sätt. Exempelvis genom att ge de anslag som krävs för att barnbidragen ska kunna betalas ut. Oftast förekommer direkt och indirekt styrning samtidigt.²¹

3.1.2 Miljörättsliga styrmedel

Inom miljörätten finns många olika styrmedel, i form av specifika miljörättsliga instrument som syftar till att skydda miljön. Det finns även rättsprinciper som utgör hinder mot eller begränsningar för ett effektivt skydd för miljön.²² Staffan Westerlund menar att det finns tre huvudgrupper av styrmedel. Mjuka (eller informella) styrmedel, ekonomiska styrmedel och rättsliga styrmedel. Detta styrsystems funktioner är beroende av rättens speciella ställning i rättsstater som kännetecknas av att restriktioner eller

²⁰ Sannerstedt (2005) sid. 19.

²¹ Lundquist (1992) sid. 69-86.

²² Michanek och Zetterberg (2008) sid. 42 och 49.

andra krav inte är giltiga utan lagstöd. Detta följer av legalitetsprincipen. Lagstiftningens effektivitet påverkar därmed genomförandet av miljömål och annan miljöpolitik. Westerlund framhåller att omformningen av miljömål till regler som gäller för enskilda är en mycket viktig uppgift. Miljökontrollens effektivitet är, enligt Westerlund, beroende av olika genomföranderegler. Dessa regler behöver nödvändigtvis inte vara av tvingande karaktär utan kan vara hjälpande, samordnande och på andra sätt ledande.²³ Genomföranderegler är ett vidsträckt begrepp och ska skiljas från genomdrivande som är ett mer snävt begrepp och utgör endast en del av vad som behövs för att genomföra något. Ett krav, en regel eller ett förbud genomdrivs medan ett mål eller en politik genomförs (implementeras). Westerlund menar att det föreligger ett genomförandeunderskott inom miljöretten då de miljömål som ställs upp inte nås på grund av olika faktorer.²⁴

Gabriel Michanek och Charlotta Zetterberg beskriver det miljörettsliga systemet för genomförandet i olika sammanhängande led. Inledningsvis finns målregler som uttrycker vad som ska uppnås. Hänsynsregler och liknande kravregler formulerar de grundläggande miljökraven, som att vidta försiktighetsmått av olika slag. Därefter olika instrument som preciserar och/eller genomför kravreglerna, exempelvis miljö kvalitetsnormer, miljökonsekvensbeskrivningar och tillståndsprövning. Det sista ledet i genomförandet kan kallas genomdrivande vilket omfattar tillsyn och sanktioner. Brister det i ett eller flera led uppstår genomförandeunderskott och då finns risk att målregler inte uppfylls.²⁵

3.2 Miljöstraff

Nedan följer en kort redovisning av miljöstraffretten för att tydliggöra ur vilken kontext miljöstraffsavgifterna vuxit fram.

3.2.1 Miljöbrott

Den traditionella sanktionen vid miljöbrottsliga handlingar är straff. De viktigaste miljöstraffrättsliga reglerna finns i 29 kap. miljöbalken. Undantagsvis kan vissa regler i 3 kap. brottsbalken (1962:700) aktualiseras. Straff kan endast drabba fysiska personer som utför straffbara handlingar, till skillnad från miljöstraffsavgifter som även kan åläggas juridisk person, se vidare kapitel 3.3.5.1. De straffbara handlingarna kan vara av två olika slag. Antingen kan personen handla i strid mot ett förbud, exempelvis släppa ut mer föroreningar än vad tillståndet medger, eller kan personen låta bli (underlåta) att göra något som krävs enligt lagen, exempelvis märka en viss kemisk produkt. Det krävs uppsåt eller i vissa fall oaktsamhet för brott. Ytterligare en distinktion mellan straffreglerna finns. Vissa regler

²³ Westerlund (2003) sid. 40 och 194.

²⁴ Westerlund (1997) sid. 55-66.

²⁵ Michanek och Zetterberg (2008) sid. 394-395.

straffbelägger gärningen som sådan, exempelvis att bryta mot ett tillstånd, vissa förutsätter att andra straffregler blir tillämpliga, att skadliga effekter har uppkommit eller riskerats, dessa brott kallas effektbrott.²⁶

3.2.2 Anmälan av brott

En av tillsynsmyndigheternas uppgift är att förhindra brott, varför de har en skyldighet att anmäla överträdelser till polis- och åklagarmyndighet redan vid misstanke om brott enligt 26 kap. 2§ miljöbalken. Skyldigheten att åtalsanmäla reglerades uttryckligen i miljöskyddslagen 1981 då miljömyndigheterna varit passiva i detta avseende. Enligt en rapport från Riksåklagaren har situationen förändrats och allt fler brott anmäls. Enligt Riksåklagarens miljöbrottsenhet beror ökningen inte på att miljöbrotten blivit fler utan att tillsynsmyndigheterna blivit mer benägna att anmäla överträdelser och till följd av organisatoriska förändringar hos polis och åklagare.²⁷ Miljöbrotten anmäls, enligt rapport från Riksåklagaren, sällan av brottsoffer eftersom många miljöbrott har diffusa brottsoffer som ”naturen”, ”miljön” och ”kommande generationer”. Upptäcks inte miljöbrotten genom spaning eller kontroll kommer de sällan att registreras och hamna i kriminalstatistiken. Rapporten framhåller därför att kriminalstatistiken dåligt speglar miljöbrottsligheten. Statistiken beskriver främst de resurser som sätts in. Vilka miljöbrott som upptäcks styrs med andra ord av vilka kontrollinsatser som sätts in och vad som kontrolleras.²⁸

Enligt Michanek och Zetterberg är det en relativt vanlig uppfattning att det straffrättsliga sanktionssystemet fungerar dåligt inom miljöretten. Domarna är relativt få och åtal läggs ofta ned. Orsakerna är flera. Miljömyndigheterna anmäler inte alltid överträdelser, trots deras skyldighet. Det kan vara svårt att finna en skyldig person i ett företag med delegerat ansvar. Tillståndsvillkoren är svåra att tolka och det är svårt att bevisa att gärningen begåtts med uppsåt eller oaktsamhet. Det kan dessutom rent tekniskt vara svårt att fastställa vad som orsakat överträdelserna. Det är mot bakgrund av ovanstående som miljöstraffavgiftssystemet utvecklats i syfte att effektivisera sanktionerna, då dessa inte ställer krav på uppsåt eller oaktsamhet eller en ansvarig fysisk person.²⁹

3.3 Miljöstraffavgift

Nedan följer en redovisning av sanktionsavgifter i allmänhet, bakgrunden till utformningen av miljöstraffavgifterna och dagens lagstiftning.

²⁶ Michanek och Zetterberg (2008) sid. 63 och 404.

²⁷ Michanek och Zetterberg (2008) sid. 399.

²⁸ Rapport Dnr MBE 2001/005, sid. 217 och 219-220.

²⁹ Michanek och Zetterberg (2008) sid. 63-64 och 404.

3.3.1 Sanktionsavgifter i allmänhet

Frågan om kompletteringar av det straffrättsliga sanktionssystemet med regleringar för de fall att brott begås i näringsverksamhet uppmärksammades under 1970-talet.³⁰ 1973 tillsattes en utredning med uppdrag att kartlägga om bötesstraffet och ekonomiska sanktioner i övrigt var i behov av en reform. Utredningen ledde fram till förslag om förändringar i 36 kap. brottsbalken om förverkande av egendom och om annan särskild rättsverkan av brott. De nya bestämmelserna föreslogs att på särskilda områden kunna kompletteras med regler om sanktionsavgifter. I propositionen behandlas mer utförligt frågan om sanktionsavgifter, när dessa bör användas och hur de bör vara utformade för att uppfylla rimliga krav på effektivitet och rättssäkerhet.³¹

I nyare lagstiftning är det allt vanligare med sanktionsavgifter för att upprätthålla efterlevnaden av rättsreglerna. En sanktionsavgift är, något förenklat, en ekonomisk sanktion till följd av ett rättsstridigt beteende. Exempel på sanktionsavgifter är skattetillägg, förseningsavgift, felparkeringsavgift, byggnadsavgift och miljöstraffavgift. Avgifterna betraktas i juridisk mening inte som straff. Reglerna erbjuder därför inte alltid samma rättssäkerhetsgarantier som vid anklagelse för brott då de allmänna straffrättsliga principer som gäller inom straffrätten inte blir tillämpliga.³² Här åsyftas bland annat regler om bevisböda och oskyldighetspresumtionen.³³ Någon klar avgränsning av sanktionsavgifter mot andra rättsliga figurer menar Josef Zila inte finns.³⁴

Systemet med sanktionsavgifter anses för vissa områden vara mer effektiva, skapa möjligheter till en snabbare och mindre kostsam process.³⁵ Detta menar flertalet rättslärdar vara på bekostnad av rättssäkerheten.³⁶ Warnling-Nerep menar att sanktionsavgifterna antas utgöra en mer effektiv sanktion, med andra ord besitta en större preventiv effekt än straff. Förklaringen till detta är att de sedvanliga principerna om skuld, proportionalitet och betalningsförmåga som verkar för rättssäkerheten, åsidosätts.³⁷

Med anledning av att Sverige ratificerat Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (nedan kallad Europakonventionen) har diskussioner kring denna förts i samband med införandet av administrativa sanktioner.³⁸ Sanktionsreglerna ska utformas i överensstämmelse med rättssäkerhetsgarantierna som följer av artikel 6 och av Europarådets allmänna rekommendation om administrativa

³⁰ Zila (1998) sid. 37.

³¹ Prop. 1981/82:142, sid. 21-26. Se även: Bet. 1981/82:53, Bet. Ds JuU 1978:5, Pm. Ds JuU 1979:10, Pm Ds JuU 1981:3 och Rskr. 1981/82:328.

³² Strömberg och Lundell (2008) sid. 134.

³³ Asp (1998) sid. 245.

³⁴ Zila (1992) sid. 85-87.

³⁵ SOU 2007:20, sid. 73.

³⁶ Se bl.a.: Strömberg och Lundell (2008) sid. 134 och Warnling-Nerep (1994) sid. 83-101.

³⁷ Warnling-Nerep (1987) sid. 45.

³⁸ Se bl.a.: SOU 2006:58, sid. 124-125 och prop. 2007/08:107 sid. (bl.a.) 13-16.

sanktioner.³⁹ Artikel 6 stadgar alla medborgares rätt till domstolsprövning vid dels anklagelse för brott och dels vid frågor rörande dennes civila rättigheter och skyldigheter. Om artikeln är tillämplig medför detta rättigheter för den enskilde så som rätt till rättegång inom skälig tid och rätt till en opartisk domstol. Praxis från Europadomstolen fastställer att begreppet brott är autonomt, att begreppet ska ges en självständig och allmängiltig tolkning. Hur den nationella lagstiftningen klassificerar begreppet är inte ensamt avgörande. Europadomstolen har fastslagit att de svenska reglerna om skattetillägg omfattas av artikel 6 eftersom de är generella och deras syfte både är avskräckande och bestraffande.⁴⁰ Högsta domstolen har i målet NJA 2004 sid. 840 konstaterat att det finns stora likheter mellan skattetillägg och miljöskaktionsavgifter vad gäller sanktionernas ändamål.⁴¹

3.3.2 Bakgrunden till miljöbalken och miljöskaktionsavgifterna

Under 1980-talet uppmärksammades att den svenska miljölagstiftningen inte var systematiskt uppbyggd. Problem hade uppstått i rättstillämpningen eftersom lagstiftningen inte alltid var konsekvent. 1989 tillsattes Miljöskyddskommittén med uppgift att samordna dåvarande miljöskyddslag, lag om kemiska produkter, hälsoskyddslagen och renhållningslagen. Dessa lagar utgjorde grunden för den dåvarande svenska skyddslagstiftningen. Allt eftersom arbetet fortskred utvidgades ambitionerna och utredningsuppdraget. Resultatet blev 1998-års miljöbalk.⁴² Miljöbalken innebar en rad förnyelser. Bland annat infördes miljöskaktionsavgifter. Vad gäller straffbestämmelserna från de lagar som ersattes av miljöbalken samordnades dessa i ett kapitel och brottsbalkens bestämmelser om miljöbrott överfördes till miljöbalken och straffen skärptes för vissa brott.⁴³

Enligt förarbetena till miljöbalken var det inte endast en samordning av lagstiftningen som stod på dagordningen. För att skapa ett ekologiskt hållbart industrisamhälle och skapa möjligheter att förena social och ekonomisk utveckling med ett effektivt skydd för miljön krävdes en skärpt och breddad lagstiftning. Regeringen menar i propositionen att grundläggande för det nationella arbetet är ambitionen att skydda miljön genom att få ned utsläppen under nivåer som varken hotar människors hälsa eller ekosystem. Detta förutsätter enligt regeringen förändringar i nuvarande konsumtions- och produktionsmönster. För att lagstiftningen ska kunna fungera effektivt är det, enligt regeringen, viktigt att utforma adekvata miljömål. Det är lagstiftningens roll att skapa förutsättningar för ett decentraliserat och förebyggande miljöarbete som skall inspirera

³⁹ SOU 2007:20, sid. 129-132 och prop. 2007/08:107, sid. 15.

⁴⁰ SOU 2007:20, sid. 129-130.

⁴¹ NJA 2004 sid. 840.

⁴² Michanek och Zetterberg (2008) sid. 85.

⁴³ Prop. 1997/98:45 del 1, sid. 3.

verksamhetsutövare att tänka eller att handla så att de föregriper lagstiftningens obligatoriska krav. Det kan även komma ifråga att använda ekonomiska styrmedel för att påverka verksamhetsutövare och driva miljöförbättringarna längre genom exempelvis miljöskatter och -avgifter.⁴⁴

3.3.3 Från miljöskyddsavgift till miljöstraffavgift

Under arbetet med utformandet av miljöbalken diskuterades dåvarande sanktionssystem vilket bland annat bestod av miljöskyddsavgift⁴⁵ enligt miljöskyddslagen, företagsbot och förverkande vid brott i näringsverksamhet enligt brottsbalken. Med hänvisning till bland annat till Brottsförebyggande rådets rapport, Ambitioner och flaskhalsar (1990:10), menade regeringen i propositionen till miljöbalken att det var uppenbart att det dåvarande sanktionssystemet inte fungerade. Av rapporten framgår att från miljöskyddsavgiftens införande den 1 juli 1981 till mars 1990 hade frågan om påförande av miljöskyddsavgift endast prövats vid åtta tillfällen. Hälften av fallen ledde till avgift. I rapporten anges störningsrekvisitet och villkorens utformning som största faktorer till att inte bifalla/väcka talan om miljöskyddsavgift. För att kunna påföra en miljöskyddsavgift krävdes att det inträffat en ekonomisk fördel. Storleken av denna var av betydelse för beräkningen av avgiftsbeloppet. Vid tillämpning av reglerna visade det sig svårt att beräkna den ekonomiska fördelen.⁴⁶

Regeringen påpekar i propositionen att ett väl fungerande sanktionssystem är ett väsentligt led i en reglering som skall kunna utgöra ett effektivt värn för miljön. Behovet av ett fungerande sanktionssystem kan i princip tillgodoses antingen genom generella reformer som täcker ett större område eller genom speciella sanktionsregler som är anpassade till förhållandena inom ett visst område. Från allmänna utgångspunkter menade regeringen att det är en fördel med mer generellt utformade regler men att det inte fanns något utrymme för lagändringar av detta slag inom ramen för lagstiftningsarbetet med miljöbalken. Regeringen ansåg att reglerna om miljöstraffavgifter i miljöbalken skulle anpassas så att de utan större svårigheter skulle kunna samordnas med sådana ändringar av mer generell karaktär som kan aktualiseras till följd av Företagsbotsutredningens arbete. Företagsbotsutredningen hade till uppgift att utarbeta förslag till ett effektivt sanktionssystem avseende brott inom näringsverksamhet. Utredningens förslag, Straffansvar för juridiska personer SOU 1997:127, var vid tiden för miljöbalkens införande under beredning på regeringskansliet.⁴⁷ Utredningen föreslog ett straffansvar för juridiska personer som kollektiv. Vid fråga om

⁴⁴ Prop. 1997/98:45 del 1, sid. 1-3 och 154-161.

⁴⁵ Miljöskyddsavgift skulle betalas av näringsidkare som bryter mot visst förbud, åsidosätter vissa föreskrifter, beslut eller villkor som har meddelats med stöd av miljöskyddslagen och om detta ledda till ekonomisk fördel. Såväl fysiska som juridiska personer kunde påföras miljöskyddsavgift. Prop. 1997/98:45 del 1, sid. 532.

⁴⁶ Prop. 1997/98:45 del 1, sid. 1-3 och 154-161.

⁴⁷ Prop. 1997/98:45 del 1, sid. 531-534.

brott i verksamheten skulle, enligt utredningens förslag, åklagaren antingen kunna underlåta att åtala gärningsmannen och istället åtala den juridiska personen som då kunde påföras företagsböter eller, vid allvarigare brottslighet, åtala både gärningsmannen och den juridiska personen. Förslaget till straffansvar för juridiska personer antogs inte.⁴⁸

Regeringen påpekar i propositionen att miljöretten lämpar sig väl för ett system med sanktionsavgifter. Området är klart avgränsat och samhället är i ett särskilt behov av strakt skydd gentemot överträdelser inom miljöretten. Det bör vidare vara förhållandevis enkelt att finna lämpliga underlag för att fastställa avgifter som kan schabloniseras. Erfarenheterna från miljöskyddsavgiften visar på att systemet med att försöka undanröja en ekonomisk vinst inte är särskilt effektivt. Regeringen menar därför att avgiften istället bör göras om till en repressiv sanktion.⁴⁹ Syftet med avgiften är inte att eliminera den ekonomiska fördelen som överträdelsen föranlett, utan att öka den allmänna noggrannheten vid bedrivandet av näringsverksamhet. Så snart en överträdelse kan konstateras skall avgift åläggas, oavsett om den medfört fördel för näringsidkaren eller inte. Det saknar betydelse om överträdelsen medfört någon olägenhet i det enskilda fallet.⁵⁰ Det är en förmodad allmänpreventiv effekt som ligger till grund för miljöstraffsavgifternas utformande.

Per Olof Träskman menar att allmänprevention (tanken att förebygga icke önskvärda handlingar i allmänhet) är beroende av vissa förutsättningar. För det första måste de berörda aktörerna ha normkunskap (känna till vad som är förbjudet). De berörda aktörerna är både de verksamheter lagen avser att styra och de rättstillämpande myndigheterna. För det andra måste sanktions sannolikheten för gjorda överträdelser vara tillräckligt hög för att den ska uppfattas som avskräckande. För det tredje måste sanktionssträngheten vara tillräckligt hög för att avskräcka eventuella gärningsmän.⁵¹

3.3.4 Miljöstraffsavgifternas utformning enligt propositionen till miljöbalken

Regeringen föreslår i propositionen att den som i näringsverksamhet har överträtt särskilt angivna miljöregler⁵² skall påföras miljöstraffsavgift. Avgiften ska bygga på strikt ansvar. Detta förslag överensstämde med utredningens förslag. Brottsförebyggande rådet ansåg däremot att det förelåg en risk för godtycke i tillämpningen.⁵³

⁴⁸ Wennberg (2004), sid. 603-604.

⁴⁹ Prop. 1997/98:45 del 1, sid. 534-535.

⁵⁰ Prop. 1997/98:45 del 2, sid. 314.

⁵¹ Träskman (1992) sid. 9-18.

⁵² Föreskrifterna framkommer av förordning (1998:950) om miljöstraffsavgifter, se vidare kapitel 3.7.7.

⁵³ Prop. 1997/98:45 del 1, sid. 535.

3.3.4.1 Adressat av miljöstraffavgift

För att undvika bevisvårigheter och öka den allmänna noggrannheten menar regeringen att miljöstraffavgiften bör bygga på ett strikt ansvar för verksamhetsutövare. Regeringen delar inte Koncessionsnämndens uppfattning att straffavgiften ska gälla generellt mot alla. Det skulle vara orimligt att ålägga var och en ett ansvar för handlingar i det dagliga livet som kan innebära överträdelser. Näringsverksamhet medför däremot typiskt sett sådana risker för miljön att det därför finns fog för att ställa ytterligare krav på verksamhetsutövaren. Regeringen menar att det måste ankomma på näringsidkaren att utöva sådan kontroll över verksamheten att även överträdelser som beror på haverier, misstag från personal och liknande generellt sett skall kunna medföra påförande av en avgift, oberoende av om överträdelserna har skett uppsåtligt och om försiktighetsmått vidtagits. Systemet med schabloniserade avgifter ansågs dessutom bättre lämpat för näringsverksamhet.⁵⁴ Efter 1 januari 2007 har ansvaret utvidgats till att även omfatta andra än näringsidkare, se kapitel 3.3.5.1.⁵⁵

3.3.4.2 Överträdelser som kan medföra miljöstraffavgift

Överträdelser som ska medföra miljöstraffavgift ska, enligt regeringen, vara beroende av möjligheten att konstatera överträdelserna.⁵⁶ Det krävs inte att överträdelserna har medfört ekonomisk fördel för näringsverksamheten eftersom det saknar betydelse ur miljösynpunkt.⁵⁷ Övriga överväganden som ska beaktas är bland annat vilken styreffekt en avgift kan förväntas få vilket är beroende av möjligheten att fastställa avgiften till lämpliga belopp. Av propositionen framkommer att åsidosättande av föreskrifter, påbörjande av verksamhet eller vidtagande av åtgärd för vilken anmälnings- eller tillståndsplikt föreligger utan att anmälan har gjorts eller tillstånd meddelats och åsidosättande av tillstånd eller villkor om särskilda försiktighetsmått eller andra begränsningar av verksamheten är överträdelser som ska kunna medföra miljöstraffavgift.⁵⁸

Regeringen påpekar att, för att avgränsa området bör möjligheterna att påföra miljöstraffavgifter begränsas till de slag av överträdelser som regeringen genom föreskrifter har fastställt en avgift för. De typer av avgifter som kan bli aktuella kommer att preciseras i tariffer med angivande av den aktuella avgiften. Regeringen delar inte Brottsförebyggande rådets invändning om att det finns risk för godtycke i rättstillämpningen utan anser istället att lagstiftningen ökar förutsebarheten av vilka överträdelser som kan föranleda miljöstraffavgift och hur stor avgiften blir. Fördelarna med systemet, menar regeringen, är att det ökar effektiviteten då det blir lättare

⁵⁴ Prop. 1997/98:45 del 1, sid. 536.

⁵⁵ Prop. 2005/06:182, sid. 49.

⁵⁶ Prop. 1997/98:45 del 1, sid. 536.

⁵⁷ Prop. 1997/98:45 del 2-3, sid. 314.

⁵⁸ Prop. 1997/98:45 del 1, sid. 536-538.

att utnyttja möjligheten att påföra avgift och att regeringen enklare kan föreskriva att olika slags överträdelser skall medföra påförande av miljöstraffavgift med hänsyn till vilka överträdelser som det är mest angeläget att förhindra och de resurser som står till buds. Hänsyn kan även tas till övriga åtgärder som vidtas för att säkerställa att miljöreglerna följs.⁵⁹

3.3.4.3 Miljöstraffavgifternas storlek

Enligt propositionen till miljöbalken ska miljöstraffavgiften uppgå till lägst 5000 kr och högst 500 000 kr. Detta har emellertid ändrats senare, se vidare kapitel 3.3.5.1. Kritik riktades av ett flertal remissinstanser mot det övre beloppet som ansågs vara för lågt. Regeringen menade däremot att när avgifterna skall beslutas av tillsynsmyndigheterna och inte av domstol fanns det skäl att begränsa avgiftsbeloppet. Regeringens mål var att straffsystemet skulle förenklas och fastställas med hjälp av ett mer schabloniserat system som samtidigt var skäligt och rättssäkert. Ett sådant system kan endast åstadkommas om det är enkelt att avgöra med vilket belopp avgiften skall påföras vid varje enskilt tillfälle. Om antalet överträdelser som kan föranleda avgift begränsas ökas utrymmet att schablonisera avgifterna. För att straffsystemet ska kunna vara effektivt finns det, enligt regeringen, inte utrymme att beakta olika omständigheter vid fastställandet av miljöstraffavgiftens storlek, även om ett sådant system skulle vara fördelaktigt ur rättvis- och skälighetssynpunkt. Regeringen anser inte att ett sådant system är effektivt med hänvisning till de fåtal ärenden som förts upp till prövning sedan möjligheten att utdöma miljöskyddsavgift enligt miljöskyddslagen infördes.⁶⁰

Vid bedömningen av avgiftsbeloppets storlek ska två parametrar beaktas, överträdelsens allvar och betydelsen av den bestämmelse som har överträtts. Med överträdelsens allvar avses bland annat under hur lång tid överträdelsen pågått, om det varit kontinuerligt eller vid enstaka tillfällen och överträdelsens omfattning. Hänsyn tas med andra ord till de objektiva omständigheterna i överträdelsen, inte de subjektiva. Med betydelsen av den bestämmelse som har överträtts avses förhållanden som exempelvis skyddsintresset. Bestämmelser som avser att skydda liv och hälsa får anses vara av högre betydelse än de som avser att ta tillvara estetiska intressen.⁶¹

3.3.4.4 Beslut om påförande av avgift

Det är tillsynsmyndigheten som i ett led i tillsynen ska pröva frågor om påförande av miljöstraffavgift. Beslutet ska kunna överklagas till miljödomstol. Regeringen menar att domstolsprövning främst behövs när en bedömning ska göras av huruvida en överträdelse skett av uppsåt eller oaktsamhet och när reglerna ger utrymme för omfattande skönsmässiga bedömningar. Med denna utformning menar regeringen att kraven på domstolsprövning enligt artikel 6 i Europakonventionen bör vara uppfyllt.

⁵⁹ Prop. 1997/98:45 del 1, sid. 536-538.

⁶⁰ Prop. 1997/98:45 del 1, sid. 538-540.

⁶¹ Prop. 1997/98:45 del 1, sid. 538-540.

Genom att förlägga prövningen av miljöstraffavgiften hos tillsynsmyndigheten får dessa ytterligare ett verktyg för att säkerställa en effektiv tillsyn. Tillsynsmyndigheten kan direkt vidta åtgärder vid överträdelse utan att andra myndigheter berörs, vilket regeringen menar blir en effektivitetsvinst. Med hänsyn till att miljöstraffavgift endast påförs näringsidkare kan det inte anses oskäligt att det ankommer på den näringsidkare som påförts avgift att agera, överklaga, i de fall denne inte är nöjd med beslutet. De frågor som främst kan tas upp till domstolsprövning efter överklagande är huruvida en överträdelse har förekommit och med vilket belopp avgiften ska fastställas till.⁶² Miljöstraffavgiften tillfaller sedan staten.⁶³

3.3.5 2007-års förändringar

Den 1 januari 2007 infördes en rad nya regler i miljöbalken och dess 30 kap. Ändringar trädde i kraft januari 2007.⁶⁴ Syftet med de nya reglerna var att förtydliga och bättre avgränsa det straffbara området, få de straffrättsliga reglerna i miljöbalken mera effektiva, renodla miljöbalkens sanktionssystem så att de allvarligaste överträdelserna omfattas av straffansvar och de mindre allvarliga medför andra typer av sanktioner och medel för efterlevnad samt att undvika att samma gärning omfattas av dubbla sanktioner i form av straff och miljöstraffavgift.⁶⁵

3.3.5.1 Miljöstraffavgifternas tillämpningsområde

I propositionen till 2007-års förändringar föreslås att begränsningen i 30 kap. 1§, att endast näringsidkare kan påföras miljöstraffavgift, tas bort. Vem som skall anses vara näringsidkare har varit föremål för debatt i ett antal mål i Miljööverdomstolen och miljödomstolarna. Miljööverdomstolen har i ett fåtal mål funnit att begränsningen till näringsidkare innebär att miljöstraffavgift inte kan tas ut av verksamheter som kriminalvårdsanstalter eller sjukhus eftersom driften av dessa anläggningar inte ansetts utgöra näringsverksamhet. Ur miljösynpunkt är det lika viktigt att den som exempelvis har en kylanläggning utför sin kontroll- och rapporteringsskyldighet oavsett om denne är en enskild privatperson, offentlig aktör eller näringsidkare. Därav ändrades 30 kap 1§ till att även personer som inte bedriver näringsverksamhet kan träffas av miljöstraffavgift. Regeringen poängterade dock att merparten av dagens överträdelse som är förlagda med miljöstraffavgifter inte kommer att beröra personer som inte bedriver näringsverksamhet då överträdelserna förutsätter näringsverksamhet. De farhågor som uttrycktes i propositionen till miljöbalken om att privatperson riskerar drabbas av straffavgifter till följd av deras agerande i det dagliga livet menar regeringen därför inte är relevanta. Den lägsta miljöstraffavgiften har sänkts till 1000 kronor

⁶² Prop. 1997/98:45 del 1, sid. 543-545.

⁶³ Christensen (2001) sid. 210.

⁶⁴ Internet 2, Länsstyrelsen.

⁶⁵ Prop. 2005/06:182, sid. 1.

vilket regeringen menar också nyanserar avgifterna.⁶⁶ Taket för beloppen har höjts från 500 000 till 1 000 000 kronor.⁶⁷

3.3.5.2 Befrielse från miljöskaktionsavgift

Av praxis från Europadomstolen framgår att presumtioner av straffrättslig karaktär skall hållas inom rimliga gränser och att det ska göras en nyanserad och inte allt för restriktiv prövning av befrielsegrunderna i varje enskilt fall för att leva upp till krav på rättssäkerhet som oskuldspresumtionen enligt 6 artikeln Europakonventionen. Det svenska skattetilläggssystemet innehåller flera subjektiva befrielsegrunder och därför enligt domstolens praxis godtagbart ur rättssäkerhetssynpunkt.⁶⁸ Högsta domstolen har i målet NJA 2004 sid. 840 konstaterat att det finns stora likheter mellan skattetillägg och miljöskaktionsavgifter vad gäller sanktionernas ändamål.⁶⁹ Ansvarsreglerna i 30 kap. miljöbalken har kritiserats för att inte ge utrymme för subjektiva bedömningsgrunder. Med anledning av att miljöskaktionsavgifternas tillämpningsområde skulle utvidgas ansåg regeringen att det var av betydelse att utrymmet för befrielse från ansvar samtidigt utvidgades. En omständighet som bör leda till avgiftsbefrielse är enskildas personliga förhållanden, så som sjukdom. Bagatellöverträdelser som att en anmälan gjorts till fel myndighet ska också vara en sådan ansvarsbefriande omständighet eller då straff redan dömts ut när fråga uppkommer om miljöskaktionsavgift. Det är, menar regeringen, dock inte oskäligt att besluta om en avgift när överträdelsern exempelvis beror på att den avgiftsskyldige inte känt till gällande regler eller att verksamheten är nystartad. Regeringen diskuterar även huruvida en jämningsregel skall införas i enlighet med vad miljöbalkskommittén föreslagit och menar att en sådan regel inte ska införas. En jämningsregel skulle medföra att fördelarna med miljöskaktionsystemets enkelhet, som beror på att utrymmet för bedömningar i enskilda fall är litet, delvis skulle gå förlorad. Regeringen lyfter däremot fram att i fall där den avgiftsskyldige har betalningssvårigheter finns möjlighet enligt 30 kap. 5§ 1st. miljöbalken att besluta om en längre betalningsfrist och delbetalningar. Lagrådet har i sitt yttrande påpekat, med hänvisning till Europakonvention och 5 kap. 14§ taxeringslagen (1990:324), att det krävs ytterligare något mer nyanserade möjligheter att besluta om befrielse från miljöskaktionsavgift. Regeringen skriver i propositionen att den avser att återkomma i den frågan.⁷⁰

3.3.6 Förordning om miljöskaktionsavgifter

Enligt 30 kap. 1§ miljöbalken får regeringen meddela föreskrifter om miljöskaktionsavgifter. I förordningen om miljöskaktionsavgifter anges mer ingående vilka överträdelser som är sanktionerade, särskilt av bilagan till

⁶⁶ Prop. 2005/06:182, sid. 46-50.

⁶⁷ Prop. 2005/06:182, sid. 26.

⁶⁸ Prop. 2005/06:182, sid. 50-53.

⁶⁹ NJA 2004 sid. 840.

⁷⁰ Prop. 2005/06:182, sid. 50-53.

förordningen där de specifika överträdelserna och dess belopp framkommer.⁷¹ Bilagan är ordnad efter ämnesområden, punkterna 1.1.1 - 1.2.1 i bilagan reglerar miljöstraffavgifter till följd av överträdelser av bestämmelser om artskydd. Punkterna 2.1.1 - 4.4.3 i bilagan reglerar miljöstraffavgifter till följd av överträdelser av bestämmelser om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd. Punkten 5.1 i bilagan reglerar miljöstraffavgifter till följd av överträdelser av bestämmelser genteknik. Punkterna 6.1.1 - 6.11.1 i bilagan reglerar miljöstraffavgifter till följd av överträdelser av bestämmelser om kemiska produkter och biotekniska organismer. Punkterna 7.1.1 - 8.2.1 i bilagan reglerar miljöstraffavgifter till följd av överträdelser av bestämmelser om avfall.⁷²

En stor del av bestämmelserna reglerar överträdelser till följd av bestämmelser om kemiska produkter och biotekniska organismer. Av dessa bestämmelser ändrades punkterna 6.5.1-6.5.6, se SFS 2007:850. Punkterna fick delvis nytt innehåll och de nya reglerna trädde ikraft 2008-01-01 i förordningen om miljöstraffavgifter. Överträdelserna motsvarar i huvudsak de tidigare bestämmelserna om miljöstraffavgift för utebliven eller försenad rapportering och kontroll enligt förordningen 2007:846 om fluorerade växthusgaser och ozonnedbrytande.⁷³ Ändringarna har gjorts till följd av nya EU-bestämmelser. EG-förordningen (EG nr 842/2006) om fluorerade växthusgaser, den så kallade f-gasförordningen, trädde ikraft 4 juli 2007. Sedan tidigare gäller EG-förordningen (EG nr 2037/2000) om ämnen som bryter ner ozonskiktet. För att införliva dessa i svensk rätt har förordningen om fluorerade växthusgaser och ozonnedbrytande ämnen införts. Denna trädde ikraft den 1 januari 2008 och ersatte då Naturvårdsverkets köldmediekungörelse SNFS (Statens Naturvårdsverks författningssamling) 1992:16, förordningen (1995:55) om fluorkolväten och förordningen 2002:187 om ämnen som bryter ned ozonskiktet. Den nya förordningen gäller parallellt med de båda EG-förordningarna och reglerar de delar där f-gasförordningen inte anses tillräckliga ur ett svenskt perspektiv. Mellan den 4 juli 2007 och den 31 december 2007 har f-gasförordningen och köldmediekungörelsen gällt parallellt. I de hänseenden som f-gasförordningen är strängare än köldmediekungörelsen, har de strängare EG-reglerna gällt, och tvärtom.⁷⁴

Köldmedier är ämnen som klorfluorkarboner (CFC) och klorflourväten (HCFC). Dessa ämnen har negativa effekter på miljön till följd av dess ozonnedbrytande egenskaper. Ämnena finns bland annat i kyl- luftkonditionerings- och värmepumpsutrustningar. I arbetet med att byta ut de ozonnedbrytande köldmedierna ersattes till stor del av en slags fluorerade växthusgaser, så kallade fluorkolväten (HFC), vilket är en mycket stark växthusgas som påverkar växthuseffekten.⁷⁵

⁷¹ Michanek och Zetterberg (2008) sid. 415.

⁷² Internet 3, Naturvårdsverket: köldmedia.

⁷³ Internet 3, Naturvårdsverket: köldmedia.

⁷⁴ Internet 4, Länsstyrelsen: köldmedia.

⁷⁵ Internet 4, Länsstyrelsen: köldmedia.

3.4 Tillsyn enligt miljöbalken

Nedan följer en redovisning av vem som utövar tillsyn över miljöbalkens regler, hur den utövas och över vad.

3.4.1 Tillsynsmyndigheterna

Flera myndigheter utövar tillsyn enligt miljöbalken. Ansvarsfördelningen framgår av miljöbalken och av förordningen (1998:900) om tillsyn enligt miljöbalken. Någon entydig uppdelning av tillsynsansvaret myndigheterna emellan finns inte enligt Michanek och Zetterberg.⁷⁶ Genom miljöbalksreformen har begreppen operativ tillsyn och tillsynsvägledning införts. Operativ tillsyn är den praktiska tillsynen ”ute på fältet”, tillsynsvägledning bedrivs av de centrala myndigheterna, exempelvis Naturvårdsverket. Dessa arbetar med tillsynsfrågor på ett mer övergripande plan och ska fungera rådgivande, förebyggande och samordnande.⁷⁷ Den operationella tillsynen innebär att myndigheter, främst lokala och regionala, bevakar och ingriper mot enskilda som utövar eller har för avsikt att utöva en viss verksamhet. Tillsynsmyndigheterna kontrollerar att utövarna följer kraven i författningar och/eller tillståndsvillkor.⁷⁸ Den viktigaste operativa tillsynsmyndigheten på miljöområdet är, enligt Jonas Christensen, kommunernas miljö- och hälsoskyddsnämnder. Med ”viktigast” avser Christensen största mängden ärendehantering.⁷⁹ Principiellt har endast en myndighet ansvaret för den operativa tillsynen inom ett visst område men i praktiken överlappar områden varandra. Verksamhetsutövare kan konfronteras med olika tillsynsmyndigheter.⁸⁰

3.4.2 Det kommunala tillsynsansvaret och tillsynsinstrument

Kommunernas obligatoriska tillsynsansvar omfattar, enligt 26 kap. 3§ 3st miljöbalken, miljöfarlig verksamhet som ej är tillståndspliktig, hantering av kemiska produkter, hantering av avfall och naturskyddet i vissa fall. Enligt 26 kap. 3§ 4st miljöbalken får länsstyrelsen och andra statliga myndigheter delegera ytterligare tillsynsuppgifter till kommunal nämnd.⁸¹ Vilket, enligt Christensen, i praktiken är mycket vanligt.⁸² Enligt propositionen till miljöbalken framhålls målet att kommunerna på sikt ska utöva tillsynen över de flesta miljöfarliga verksamheter. Detta med anledning av att

⁷⁶ Michanek och Zetterberg (2008) sid. 395.

⁷⁷ Christensen (2001) sid. 199-200.

⁷⁸ Michanek och Zetterberg (2008) sid. 63.

⁷⁹ Christensen (2001) sid. 200.

⁸⁰ Michanek och Zetterberg (2008) sid. 398.

⁸¹ Michanek och Zetterberg (2008) sid. 396.

⁸² Christensen (2001) sid. 200.

kommunerna även i övrigt har ett ansvar för att åstadkomma ett hållbart samhälle.⁸³

För sin tillsyn kan tillsynsmyndigheterna använda flera olika rättsliga instrument. Tillsynsmyndigheten kan meddela förelägganden och förbud enligt 26 kap. 9§ miljöbalken. Ett föreläggande eller ett förbud kan även förenas med vite enligt 26 kap. 14§ miljöbalken. Detta är ett påtryckningsmedel och inte i egentlig mening något straff. Många tillstånds- och anmälningspliktiga verksamheter och åtgärder omfattas av specialregler om egenkontroll enligt förordningen (1998:901) om verksamhetsutövarns egenkontroll. Egenkontrollen innebär att ansvaret för kontrollen över verksamheten åvilar den som utövar verksamheten. Tillsynsmyndigheten har rätt att begära in ”förslag till kontrollprogram eller förbättrande åtgärder enligt 26 kap. 19§ miljöbalken. Tillsynsmyndigheten har, enligt 28 kap. miljöbalken, rätt att få tillträde till vissa fastigheter, byggnader och anläggningar för att kunna fullgöra sina uppgifter.⁸⁴ Utöver ovanstående kan myndigheten besluta om miljöstraffavgift och anmäla överträdelser till polis- och åklagarmyndighet, se vidare kapitel 3.2 och 3.3.

3.5 Miljörättsligt genomförandeunderskott

Nedan redogörs för den diskussion som förts kring det miljörättsliga genomförandeunderskottet med fokus på den kommunala tillsynsverksamheten.

3.5.1 Diskussionen innan miljöbalkens införande

Christensen menar att den kommunala tillsynen är en av orsakerna till det miljörättsliga genomförandeunderskottet delvis till följd av hur den utövas och är organiserad.⁸⁵ Redan innan miljöbalkens införande riktades kritik mot tillsynen och särskilt den kommunala tillsynsverksamheten, bland annat från brottsförebyggande rådet och rapporten ”Ambitioner och flaskhalsar”⁸⁶. Av rapporten framkommer att det fanns brister beträffande sanktionssnabbhet. Rådet menade att det generellt sett tar lång tid innan samhället reagerar vilket gör att eventuella miljöproblem kvarstår eller tar mycket lång tid att lösa. Detta kan bero på att man inte utnyttjar eller kan utnyttja de straffrättsliga instrumenten i lagen och långa handläggningstider. Rådet menade vidare att det var något slumpartat vilka överträdelser som ledde till åtalsanmälan och vilka som inte gjorde. Dessutom föreföll andra omständigheter än de som gick att knytas till själva gärningen inverka på om det blev ett straffrättsligt förfarande eller inte. En av omständigheterna var företagets samarbetsvillighet med myndigheterna. Så länge som

⁸³ Prop. 1997/98:45 del 1, sid. 502.

⁸⁴ Michanek och Zetterberg (2008) sid. 399-404.

⁸⁵ Christensen (2001) sid. 214.

⁸⁶ Rapporten syftar till att belysa hur myndigheternas ambitionshöjning när det gäller kontroll och sanktioner som föreskrivs i miljöskyddslagen har slagit igenom i praktiken, Brottsförebyggande rådets rapport, 1990:10, sid. 5.

företagen samarbetade skedde ingen åtalsanmälan till åklagaren, trots att det rörde sig om brottsliga överträdelser. Om samarbetet bröts åtalsanmälde ofta myndigheterna företaget. Rådet menade därför att lagstiftningen gav utrymme för godtycke. Vad gällde de långa handläggningstiderna fanns flera tänkbara förklaringar, en av dem var begränsade resurser för tillsynsmyndigheter, polis/åklagare och domstolar. Tillsynsmyndigheterna hade även tidigare kritiserats på grund av bristande kompetens och passivitet. Det som från en straffrättslig utgångspunkt kan framstå som passivitet, ansåg rådet, härrörde från den dubbla roll av samarbetsparter/rådgivare respektive kontrollör som tillsynsmyndigheterna besitter. Det finns en naturlig motsättning i att samarbeta och samtidigt verka för att denne ska straffas. Rådet menar att tillsynen har delegerats till en för låg nivå. De lokala tillsynsmyndigheterna har olika intressen att ta hänsyn till och de är för nära knutna den lokala politiken. Som motargument kan hävdas att oavsett var tillsynen bedrivs är det en form av myndighetsutövning under tjänsteansvar. Det är lagstiftningen och inte den lokala opinionen som ska styra eventuella beslut varför det inte går att dra en direkt koppling mellan kommunal tillsyn och ett större hänsynstagande till andra politiska intressen.⁸⁷

Diskussionen kring den kommunala tillsynen har fortsatt. Christensen menar att det är flera omständigheter som föranlett diskussionen om kommunernas lämplighet som tillsynsmyndighet. Christensen redogör i sin artikel ”Goda förutsättningar för tillsyn” för diskussionsområden som förekommit i debatten om kommunernas tillsynsansvar.⁸⁸ Nedan framställning utgår från Christensens indelning då denna funnits heltäckande och kategorisk.

3.5.2 Staten ger order, kommunen utför och betalar

Varken kommunerna eller miljönämnderna har något direkt inflytande över vad som ska bedrivas tillsyn över. Kommunerna åläggs genom statliga beslut att bedriva viss typ av tillsyn. Finansieringen av tillsynsverksamheten är enbart kommunernas angelägenhet. Det tidigare specialdestinerade statsbidraget, där staten bestämde vad bidraget skulle användas till, har avskaffats och ersatts av generella bidrag till kommunerna. Bidrag som kommunerna tillåts använda efter egen inställning. Vid sidan av dessa statsbidrag kan kommunerna ta ut tillsynsavgift av verksamhetsutövarna.⁸⁹ Regeringen menade i propositionen till miljöbalken att utgångspunkten bör vara en avgiftsfinansierad tillsyn med hänvisning till den kommunalrättsliga självkostnadsprincipen.⁹⁰ Kommunfullmäktige beslutar om tillsynsavgiftens form och nivå. Resurserna till tillsynen blir beroende av de kommunala prioriteringarna.⁹¹ Michanek och Zetterberg framhåller att fördelarna med

⁸⁷ Brottsofferförebyggande rådets rapport, 1990:10, sid. 67-73.

⁸⁸ Christensen (2001) sid. 193-214.

⁸⁹ Christensen (2001) sid. 193-205.

⁹⁰ Prop. 1887/98:45 del 1 sid. 516.

⁹¹ Christensen (2001) sid. 205-206.

att bedriva kommunal tillsyn, exempelvis att det är lättare att bedriva och genomföra tillsynen lokalt, måste ställas mot att förutsättningarna i landets 290 kommuner är mycket olika. Särskilt när det gäller lokala miljöpolitiska ambitioner och resurser av miljökontrollen.⁹²

3.5.3 Miljönämnd, politiker och rättstillämpare

De kommunala nämnderna, exempelvis miljönämnder, består av valda politiker utsedda av kommunfullmäktige. Det praktiska tillsynsarbetet utförs av tjänstemän på förvaltningarna knutna till nämnderna. Förvaltningarna existerar inte i författningstexten varför det formellt sett är nämnderna som är tillsynsmyndigheten med rätt att delegera uppgifter till tjänstemän. Delegationsrätten regleras i Kommunallagen (1991:900) 6 kap. 33§ och begränsas i 6 kap. 34§. Miljönämnden, som i regel är tillsynsnämnd, får genom lagregleringen två olika roller. Dels åläggs den uppdrag från kommunfullmäktige eller kommunstyrelse av intern kommunal karaktär dels åläggs den uppdrag genom nationella författningar. Således kan nämndeledamöter på samma möte fatta beslut utifrån sin politiska tillhörighet och beslut där de är bundna av en författningstext likt en lagfaren domare. Nämnden ska på en övergripande nivå leda och styra det interna arbetet på miljöförvaltningen samt agera arbetsgivare åt förvaltningschefen. Intressekonflikten mellan att framstå som en företagsvänlig kommun och kraven på att utföra tillsyn, menar Christensen, blir påtaglig.⁹³

Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi, ESO, har i en rapport utvärderat den kommunala tillsynen, nedan kallad ESO-rapporten. Av ESO-rapporten framkommer att det finns svårigheter att skilja på politiska diskussioner och lagstyrd myndighetsutövning i nämndernas arbeten. I en tredjedel av kommunerna påverkar politiska hänsynstaganden regelefterlevnaden och tillsynsarbetet, problemet förefaller vara störst i mindre kommuner. Rapporten visar att den kommunala miljötillsynen är ojämn och delvis klart bristfällig. 80 % av kommunerna inte når upp till den nivå som krävs. Politisk påverkan, kompetensskillnader och lojalitetskonflikter påverkar tillsynen enligt rapporten. Rapporten föreslår en utredning av den lokala organisationen och att frågan om ett eventuellt inrättande av ett statligt huvudansvar över tillsyn bör penetreras ytterligare.⁹⁴

Christensen påvisar att kommunala nämndspolitiker har tagit större hänsyn till kamratlojalitet, politisk hänsyn och goda förhållande med näringslivet än till lagens miljökrav. Detta har visats i en vägran att polisanmäla eller ta beslut om miljöstraffavgift trots skyldighet härtill.⁹⁵

⁹² Michanek och Zetterberg (2008) sid. 397.

⁹³ Christensen (2001) sid. 202-203 och 206-209.

⁹⁴ Fi Ds 2000:67, sid. 9-23.

⁹⁵ Christensen (2001) sid. 193-214.

Ulla Björkman har påtalat ovanstående problematik i samband med en undersökning av kommunernas organisation för tillsyn över miljöfarlig verksamhet med avseende på främst risken för förtroendekonflikter. I mindre än hälften av landets kommuner hade en särskild nämnd för miljöfrågor, medan majoriteten hade en sammanslagen nämnd. Denna ordning, menar hon, kan leda till jävsituationer. En sådan situation uppkommer när frågor om bebyggelse och miljöskyddsfrågor eller frågor om kommunens drift av olika verksamheter ska handläggas av samma nämnd.⁹⁶

3.5.4 Åtalsanmälningar och miljöstraffavgifter

Christensen diskuterar problemet som Pär Grip i sitt examensarbete vid Juridiska fakulteten i Uppsala, angående miljöstraffavgift och åtalsanmälningar enligt miljöbalken, belyst. Grip menar att det finns en ovilja bland kommunerna att besluta om miljöstraffavgifter och anmäla brott. Grip uppmärksammade också att det finns meningsskiljaktighet mellan nämnd och förvaltning där nämnden av olika anledningar vägrar att besluta om miljöstraffavgifter och att förvaltningschefer har skällt ut tjänstemän för att vara allt för nitiska eller förvaltningschef/tjänstemän blivit utsatta för repressalier, vägrats löneförhöjning, hotats med lönesänkningar och vägrats kompetensutveckling, från bland annat kommunstyrelsen, när de beslutat om miljöstraffavgift.⁹⁷

Jan Darpö menar att problemen med den kommunala miljötillsynen påverkar arbetet med att beivra överträdelser då det är ett faktum att det pågår ett otal förundersökningar om tjänstefel till följd av underlåtenhet i tillsynsarbetet ett tecken på detta.⁹⁸ I ett hovrättsfall från 2003 fälldes 6 ledamöter i Enköpings kommuns miljönämnd för tjänstefel efter att systematiskt och i ett flertal ärenden underlåtit att ta ut miljöstraffavgift och att anmäla överträdelser till åtal.⁹⁹ Darpö föreslår, med inspiration från skattebrottsenheterna inom skattemyndigheterna, en omorganisation av miljöbrottsorganisationen. Skattebrottsenheterna är organisatoriskt sett skilda från myndigheternas fiskala verksamhet. Vid skattebrott är det åklagaren som leder förundersökningen men han/hon kan begära biträde från skattebrottsenheten. Enheten besitter expertkunskaper om aktuella överträdelser och är bemyndigade att utföra förundersökningar, förenklade förundersökningar och spaningar. Darpö föreslår att miljöbrottsenheter inom miljöförvaltningsorganisationen bör vara länsbaserade och skilda från den löpande miljötillsynen inom länsstyrelsen, inte en del av den kommunala miljötillsynen. Darpö påpekar vikten av att genomdrivanderegler inom miljöretten fungerar då de är avgörande för allmänhets tilltro till

⁹⁶ Björkman (2000) sid. 20.

⁹⁷ Christensen (2001) sid. 207-210.

⁹⁸ Darpö (2001) sid. 245-247.

⁹⁹ Svea Hovrätt 2003-04-07 i mål B 3204-02.

miljörättssystemet. Darpö föreslår inte en ensidig övergång till ett mer straffrättsligt orienterat system. Regelverken bör samordnas bättre och det straffrättsliga genomdrivandet bör utvecklas och förstärkas i relation till de förvaltningsrättsliga reglerna.¹⁰⁰

3.5.5 Tillräcklig kompetens?

Miljöbalken ställer krav på att tillsynsmyndigheterna ska ha personal med tillräcklig kompetens för tillsynsarbetet.¹⁰¹ Möjligheten att ha kompetent personal är beroende av tilldelade resurser från kommunfullmäktige.¹⁰² Enligt ESO-rapporten framkommer att de mindre kommunerna har svårt att hålla en hög kompetens inom alla tillsynsområden.¹⁰³ Christensen betonar att lagstiftningen inte är utformad utifrån det faktum att rättstillämparen hos kommunerna oftast inte är jurister samt att kommunerna varken har de ekonomiska eller personella resurserna som faktiskt krävs för att tillsynen ska hålla den kvalitet som miljöbalken kräver.¹⁰⁴

Sammanfattningsvis har kapitel 3 belyst bakgrunden till dagens lagstiftning kring sanktionsavgifter och miljöstraffavgifter i synnerhet. En redogörelse har även gjorts för den diskussion som förts om det miljörättsliga genomförandeunderskottet, där den kommunala tillsynen varit central i debatten. Nedan undersökning och diskussion syftar till att ge ett bidrag till denna debatt med utgångspunkt i vad skillnaderna i den kommunala användningen beror på.

¹⁰⁰ Darpö (2001) sid. 246-247.

¹⁰¹ 7§ förordningen (1998:900) om tillsyn enligt miljöbalken.

¹⁰² Christensen (2001) sid. 210-211.

¹⁰³ Ds 2000:67, sid. 20.

¹⁰⁴ Christensen (2001) sid. 211.

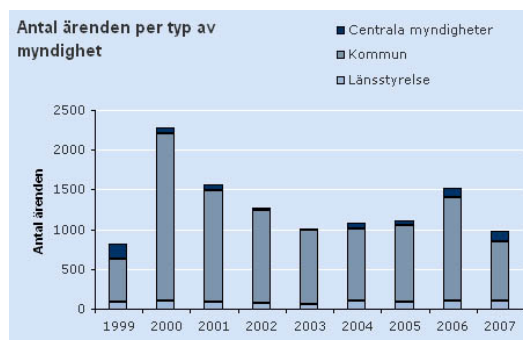
4 Undersökning

4.1 Del 1 - Kvantitativ undersökning

4.1.1 Hur ser skillnaderna ut i den kommunala användningen av miljöstraffavgifter?

Nedan redogörs för det totala antalet beslutade miljöstraffavgifter i Sverige. Därefter redovisas användningen av miljöstraffavgifter bland kommunerna i Skåne län. Slutligen illustreras skillnaderna i användningen av miljöstraffavgifter mellan 2007 och 2008.

Diagram 1: Antal beslutade MSA per myndighet i hela Sverige



Källa: Internet 5, Naturvårdsverket.

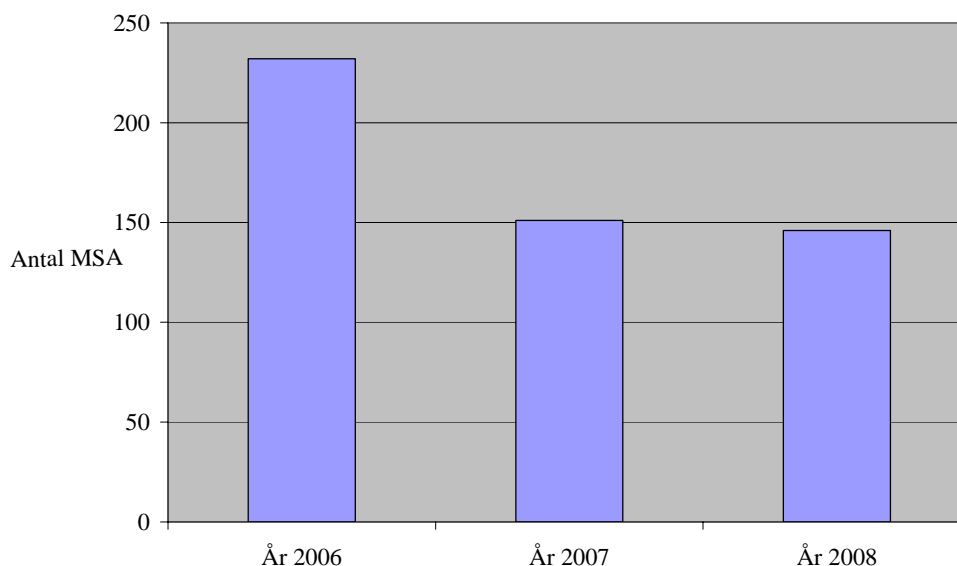
Diagramförklaring: Diagrammet är framställt av Naturvårdsverket och illustrerar det sammanlagda antalet beslutade miljöstraffavgifter för hela Sverige per myndighet under åren 1999-2007.

Resultat: 2000 ökade antalet beslutade miljöstraffavgifter bland kommunerna markant. Därefter kan en kraftig minskning av antalet beslut konstateras fram till 2005. 2006 ökade återigen antalet beslut något. 2007 minskades antalet beslutade miljöstraffavgifter markant. Naturvårdsverket menar att antalet miljöstraffavgiftsärenden i kommunerna totalt sett har minskat beroende på att kommunerna hanterat färre ärenden. Naturvårdsverket tror att minskningen under 2007 främst beror på att det rådde oklarheter kring förändringen av beslutspunkter i förordningen om miljöstraffavgifter, se vidare kapitel 3.3.7.¹⁰⁵ Efter en översyn av Naturvårdsverkets samlade uppgifter om beslutade miljöstraffavgifter från 2007 och 2008 kan konstateras att Sveriges samtliga kommuner beslutade om 747 miljöstraffavgifter 2007 och 621 miljöstraffavgifter 2008. Den neråtgående trenden verkar fortgå.¹⁰⁶

¹⁰⁵ Internet 5, Naturvårdsverket.

¹⁰⁶ NV-dokument.

Diagram 2: Antal MSA 2006, 2007 och 2008



Källa: NV-dokument.

Diagramförklaring: Diagrammet illustrerar det sammanlagda antalet beslutade miljösanktionsavgifter av kommunerna i Skåne län¹⁰⁷ under åren 2006, 2007 och 2008.

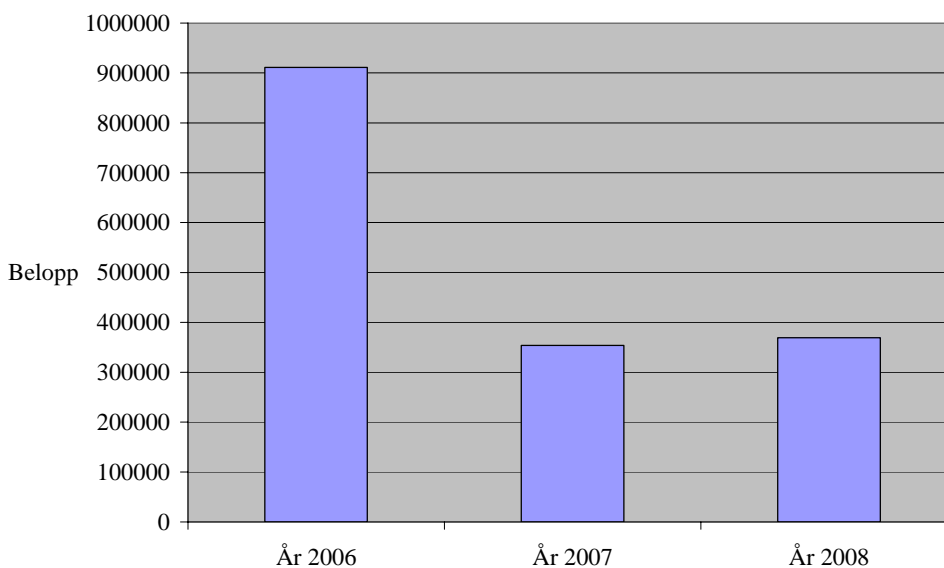
Resultat: 2006 beslutades om 232 miljösanktionsavgifter, 2007 151 och 2008 146. Mellan åren 2006 och 2007 minskades antalet beslut med 81 beslut, mellan åren 2007 och 2008 med 4 beslut, detta trots att miljösanktionsavgifternas tillämpningsområde utvidgades 2007, se vidare kapitel 3.7.7. Minskningen från 2006 till 2007 förefaller till stor del vara beroende av att Malmö och Lunds kommun tagit färre beslut. Malmö kommun beslutade 2006 om 55, 2007 om 4 och 2008 om 1 miljösanktionsavgift. Lunds kommun beslutade 2006 om 23, 2007 om 5 och 2008 om 4 miljösanktionsavgifter. Malmö kommun och Lunds kommun har 2006 beslutat om sammanlagt 78 miljösanktionsavgifter, att jämföra med 9 miljösanktionsavgifter 2007 och 5 miljösanktionsavgifter 2008. Merparten miljösanktionsavgifter 2006 var enligt köldmediekungörelsen, vilken upphävdes den 1 januari 2008 och gällde parallellt med f-gasförordningen mellan den 4 juli 2007 och den 31 december 2007, se vidare kapitel 3.7.7. Möjligtvis beror minskningen av antalet beslutade miljösanktionsavgifter mellan 2006 till 2007 på okunskap kring tillämpningen av de nya reglerna.

Nedan illustreras främst användningen av miljösanktionsavgifter 2007 och 2008. Statistiken för 2006 är något irrelevant då förordningen om miljösanktionsavgifter och 30 kap. miljöbalken ändrades 2007. Erinras bör skillnaderna i användningen av miljösanktionsavgifter i Malmö och Lunds kommun under 2006 i jämförelse med 2007 och 2008.¹⁰⁸

¹⁰⁷ Följande diagram illustrerar endast kommunerna i Skåne län om ej annat anges.

¹⁰⁸ Övriga kommunala skillnader i antalet beslutade miljösanktionsavgifter under 2006, 2007 och 2008 åskådliggörs i bilaga A.

Diagram 3: MSA-beloppet 2006, 2007 och 2008

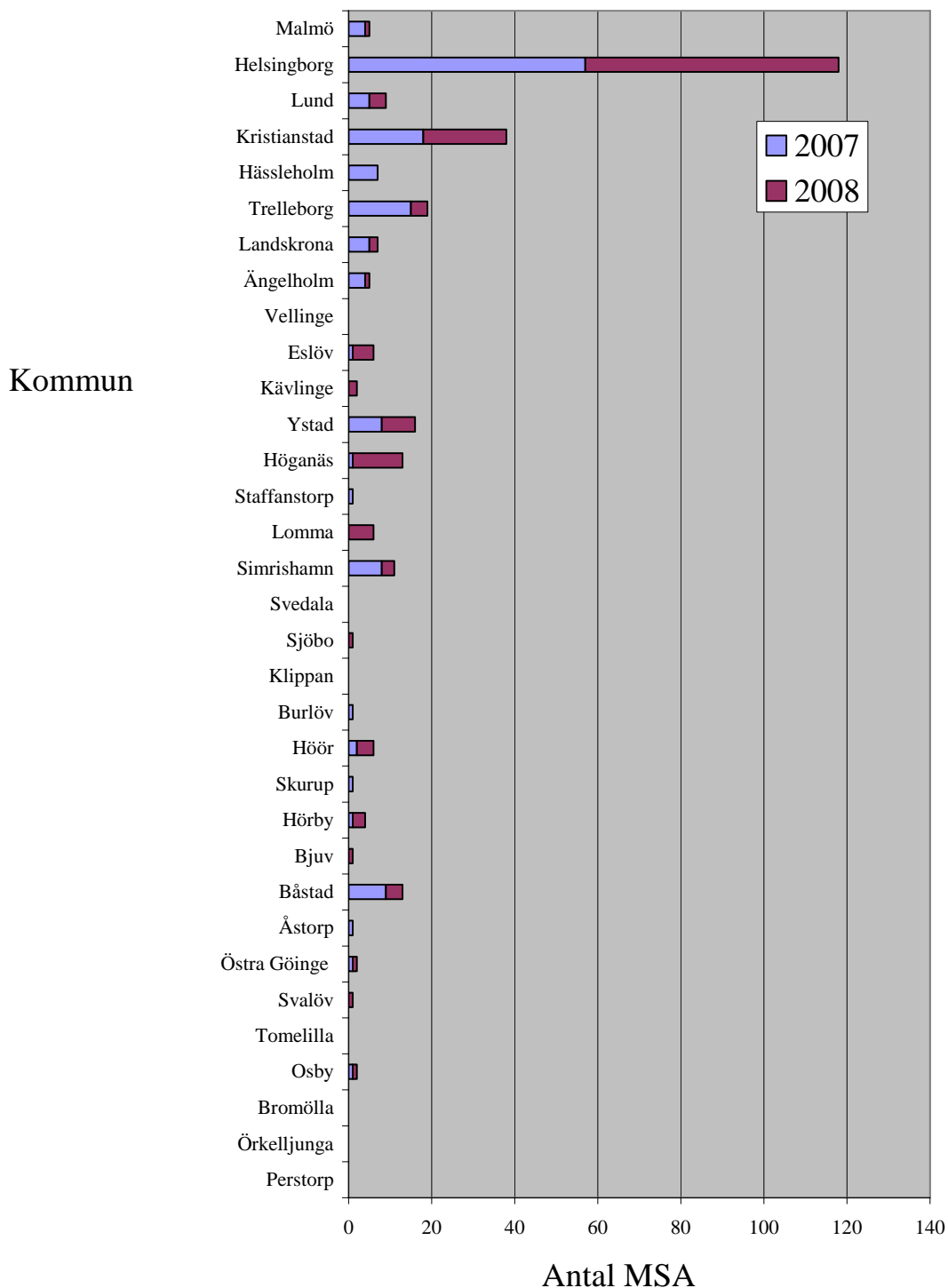


Källa: NV-dokument.

Diagramförklaring: Diagrammet illustrerar det sammanlagda beloppet på beslutade miljöstraffavgifter av Skåne läns kommuner åren 2006, 2007 och 2008. Belopp redovisas i uppsatsen i svenska kronor.

Resultat: 2006 var det sammanlagda avgiftsbeloppet bland Skåne läns kommuner 911 111 kr, 2007 354 000 kr och 2008 369 000 kr. En markant minskning från 2006 i beslutat belopp kan konstateras. Mellan 2007 och 2008 var beloppet relativt konstant, endast en differens på 15 000 kr. Medelbeloppet på beslutade miljöstraffavgifter 2006 var 3 926,72 kr, 2007 2 344,37 kr och 2008 2 527,40 kr. Ett högre belopp per miljöstraffavgift togs 2006 vilket torde vara en följd av ändringarna i förordningen om miljöstraffavgifter och 30 kap. miljöbalken under 2007, se vidare diagram 2.

Diagram 4: Antal MSA per kommun 2007 och 2008



Källa: NV-dokument.

Diagramförklaring: Diagrammet illustrerar antalet beslutade miljösanktionsavgifter under 2007 och 2008 bland kommunerna i Skåne län. Kommunerna är angivna i storleksordning, efter antalet kommuninvånare den 31 december 2007, även i övriga diagram om ej annat anges. Malmö

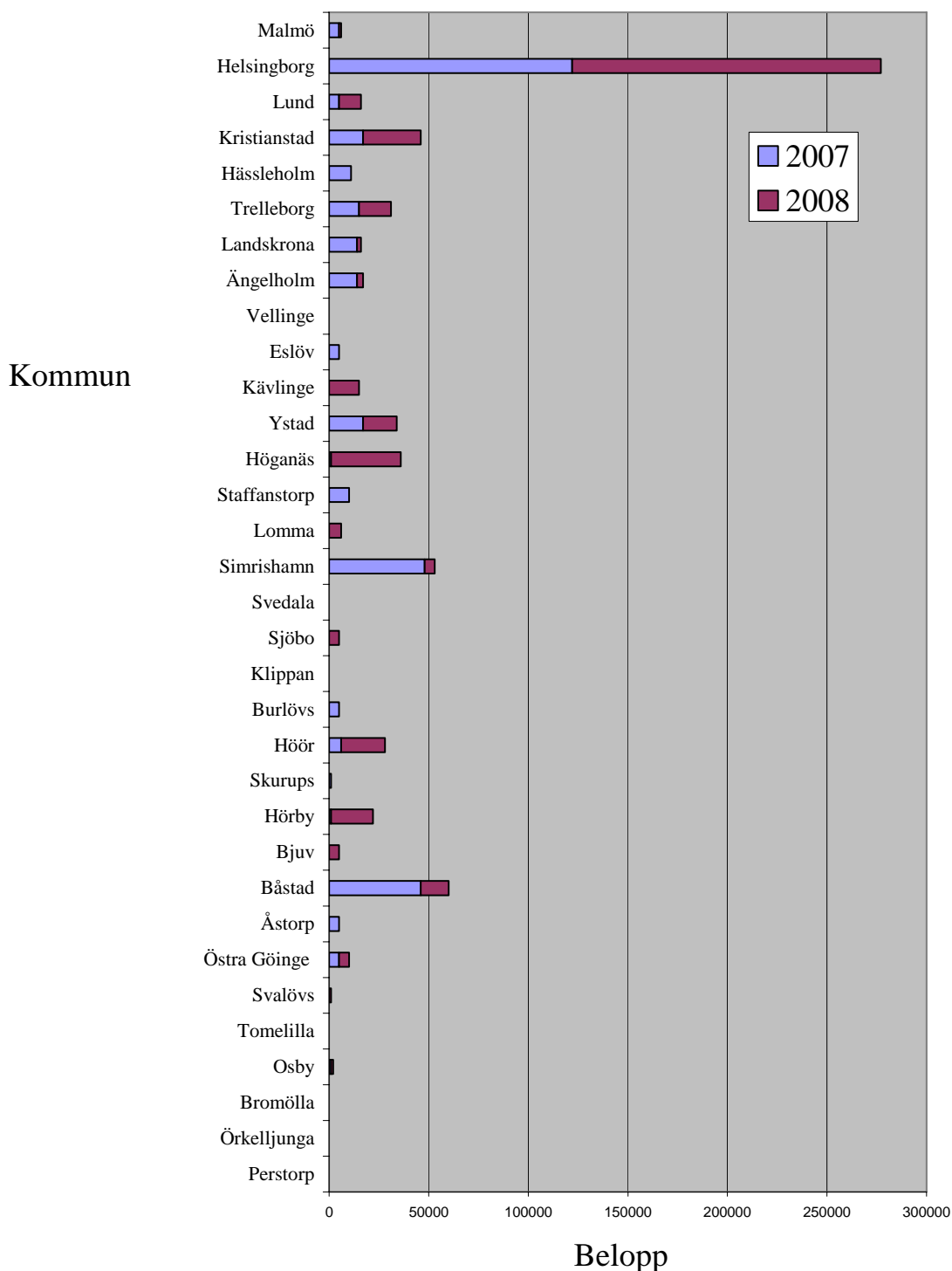
kommun har flest kommuninvånare och Perstorp har lägst antal kommuninvånare.¹⁰⁹

Resultat: Diagrammet visar att alla kommuner, utom Helsingborg och Kristianstad har beslutat om mindre än 20 miljöstraffavgifter under 2007 och 2008. Utmärkande är Helsingborgs kommun som såväl 2007 som 2008 har beslutat om betydligt fler miljöstraffavgifter än övriga kommuner, 57 miljöstraffavgifter 2007 och 61 miljöstraffavgifter 2008. Kristianstad har beslutat om 18 miljöstraffavgifter 2007 och 20 miljöstraffavgifter 2008.

Det skiljer sig markant åt kommunerna emellan avseende antal beslutade miljöstraffavgifter. En viss ökning av antalet beslutade miljöstraffavgifter kan relateras till kommunstorlek. Flertalet mindre kommuner, så som Perstorp, Örkelljunga, Bromölla, Osby och Tomelilla har beslutat om få miljöstraffavgifter eller inga alls. Kommuner som Båstad, Trelleborg och Simrishamn har stora årliga skillnader avseende antalet beslutade miljöstraffavgifter.

¹⁰⁹ Internet 6, Statistiska Centralbyrån: befolkningsmängd.

Diagram 5: MSA-beloppet 2007 och 2008 per kommun



Källa: NV-dokument.

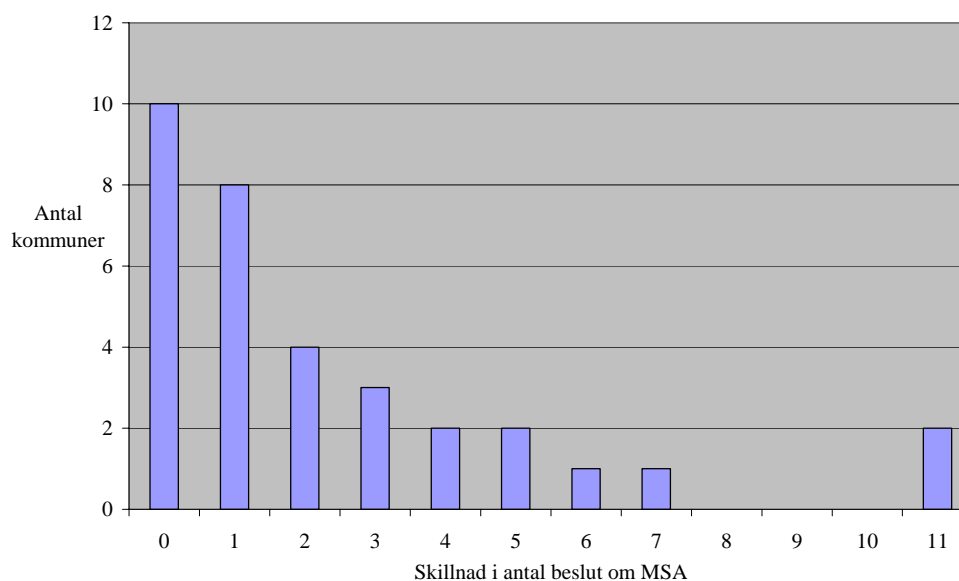
Diagramförklaring: Diagrammet illustrerar storleken på beloppet av beslutade miljösanktionsavgifternas per kommun under åren 2007 och 2008.

Resultat: Avseende beloppet på miljösanktionsavgifter är Helsingborgs kommun utmärkande. 2007 beslutade Helsingborgs kommun om miljösanktionsavgifter för 122 000 kr och 2008 för 155 000 kr sammanlagt 277 000 kr. Båstads kommun har beslutat om sammanlagt 60 000 kr, 46 000

kr 2007 och 14 000 kr 2008. Kristianstads kommun har beslutat om sammanlagt 46 000 kr, 17 000 kr 2007 och 29 000 kr 2008.

Det skiljer sig åt vad gäller årliga skillnader i storleken på beloppet miljöstraffavgifter, särskilt i kommunerna Simrishamn, Höör och Båstad. Vid hänsyn till beloppet kan konstateras att det korresponderar med diagram 4, de kommuner som beslutat om fler miljöstraffavgifter har i regel beslutat om ett högre belopp.

Diagram 6: Skillnaden mellan antal MSA 2007 och 2008



Källa: NV-dokument.

Diagramförklaring: Diagrammet illustrerar skillnaderna i antalet beslutade miljöstraffavgifter mellan 2007 och 2008. Kommunerna är grupperade efter hur många fler/färre beslut om miljöstraffavgifter de tagit. De kommuner som exempelvis beslutat om 2 miljöstraffavgifter fler/färre¹¹⁰ 2007 än 2008 räknas under stapeln 2.

Metod för diagrammets framställning;

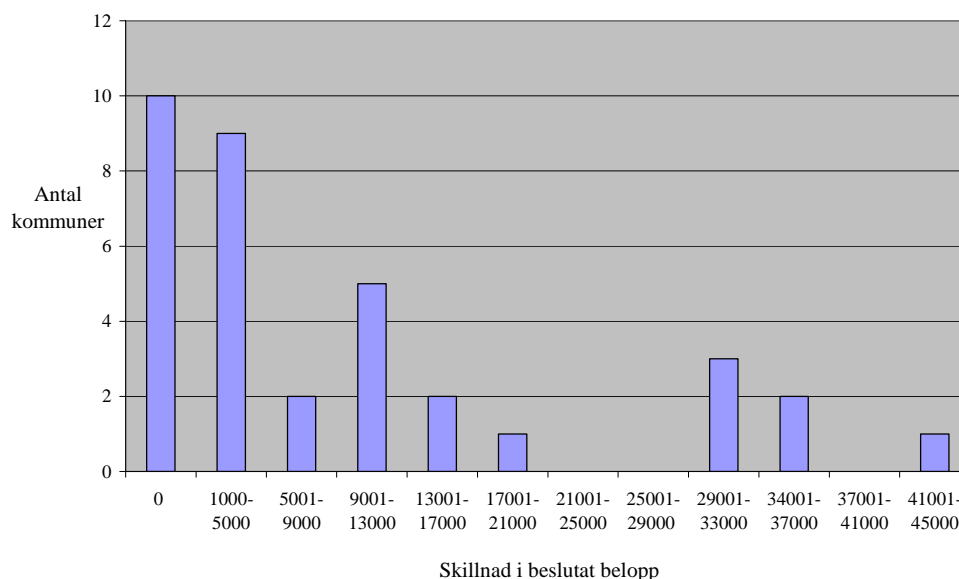
X-axeln; Kommunerna är grupperade utefter skillnad i antal beslut om miljöstraffavgifter mellan 2007 och 2008. Kommunen med lägst skillnad i antalet beslutade miljöstraffavgifter mellan 2007 och 2008 hade ingen skillnad. Kommun med högst skillnad i antalet beslutade miljöstraffavgifter mellan 2007 och 2008 hade 11 beslut skillnad.

Resultat: En tydlig tendens kan utläsas av diagrammet. Kommunerna beslutar i stort sett om samma antal miljöstraffavgifter 2007 som 2008. 10 kommuner beslutade om samma antal miljöstraffavgifter under 2007 och 2008. 8 kommuner hade en differens om 1 beslutad

¹¹⁰ Diagrammet åskådliggör inga procentuella skillnader då detta skulle bli missvisande. En ökning av antalet beslutade miljöstraffavgifter från 2 beslut 2007 till 4 beslut 2008 skulle innebära en ökning om 100 % samtidigt som en ökning från 40 beslut 2007 till 42 beslut 2008 endast skulle innebära en ökning om 5 %.

miljösanktionsavgift fler/färre mellan 2007 och 2008, 4 kommuner 2 miljösanktionsavgifter, 3 kommuner 3 miljösanktionsavgifter, 2 kommuner 4 miljösanktionsavgifter, 2 kommuner 5 miljösanktionsavgifter, 1 kommun 6 miljösanktionsavgifter, 1 kommun 7 miljösanktionsavgifter, inga kommuner har beslutat om 8-10 fler/färre miljösanktionsavgifter och 2 kommuner 11 miljösanktionsavgifter.

Diagram 7: Skillnaderna i MSA-belopp mellan 2007 och 2008.



Källa: NV-dokument.

Diagramförklaring: Diagrammet illustrerar skillnaderna i beslutade miljösanktionsavgiftsbelopp som respektive kommun tagit mellan 2007 och 2008. Kommunerna är grupperade efter skillnaden i beslutat belopp mellan 2007 och 2008. De kommuner som exempelvis har haft en skillnad på 3 000 kr i beslutat belopp mellan 2007 och 2008 räknas till stapeln 1 000 - 4 000.

Metod för diagrammets framställning;

1. X-axeln; Kommunerna är indelade i 12 grupper, för att åskådliggöra skillnaderna liknande diagram 6. Kommunerna som haft lägst differens på beslutade miljösanktionsavgiftsbelopp under 2007 och 2008 hade en skillnad på 0 kr. Den kommun som högst differens på beslutat belopp hade en skillnad på 43 000 kr.
2. De kommuner som haft en skillnad på 0 kr har lagts i den första gruppen då talet 0 skiljer sig statistiskt sett. Indelningen har därefter gjorts med utgångspunkten i differensen mellan kommun med lägsta beslutade belopp under 2007/2008 (1000 kr) och kommun med högst skillnad på beslutat belopp mellan 2007 och 2008 (43 000 kr). Skillnaderna skapar en differens om 42 000 kr, vilket skapar nedanstående beloppsintervall.

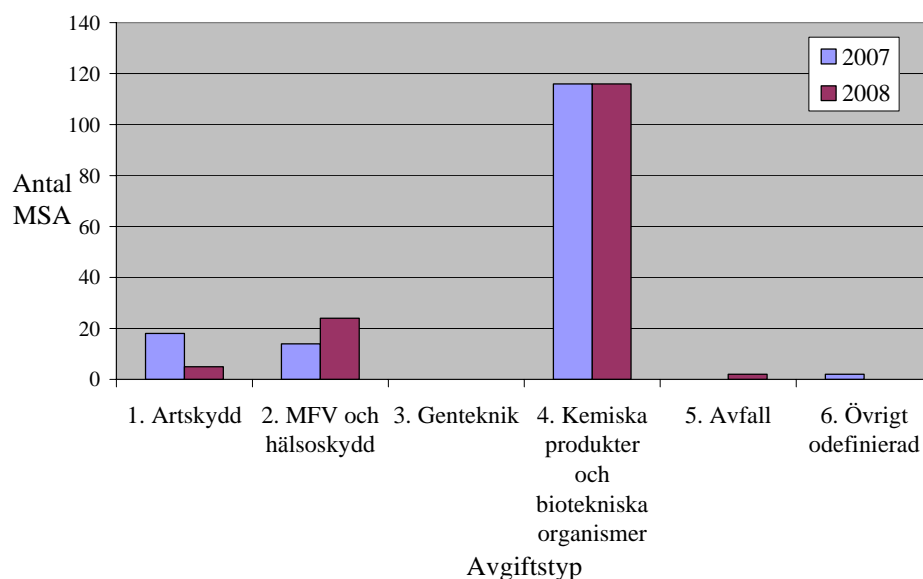
$$\frac{42\ 000}{11} = 3818,18 \approx 4000 \text{ skapar ovanstående avrundade beloppsintervall.}$$

Resultat: Av diagrammet framkommer att 10 kommuner hade en skillnad i miljösanktionsavgiftsbeloppet på 0 kr mellan 2007 och 2008, 9 kommuner på 1 000 kr - 5 000 kr, 2 kommuner 5 001 kr - 9 000 kr, 5 kommuner 9 001 kr - 13 000 kr, 2 kommuner 13 001 kr - 17 000 kr, 1 kommun 17 001 kr - 21 000 kr, inga kommuner har en skillnad mellan 21 001 kr - 29 000 kr, 3

kommuner 29 001 kr - 33 000 kr, 2 kommuner 34 001 kr - 37 000 kr, inga kommuner 37 000 kr - 41 000 kr och 1 kommun 41 000 kr - 45 000 kr.

I både diagram 6 och 7 återfinns de flesta kommuner i de staplar som representerar den lägsta minskningen. Detta tyder på att antalet beslutade miljöstraffavgifter korresponderar med beslutat belopp. Av diagram 6 och 7 framkommer att kommunerna inte, i större omfattning, skiljer sig åt i användningen av miljöstraffavgifter från 2007 och 2008.

Diagram 8: Antal MSA 2007 och 2008 per avgiftstyp



Källa: NV-dokument.

Diagramförklaring: Diagram 8 illustrerar skillnaderna i antalet beslutade miljöstraffavgifter i förhållande till avgiftstyp enligt förordning (1998:950) om miljöstraffavgifter, FMSA.

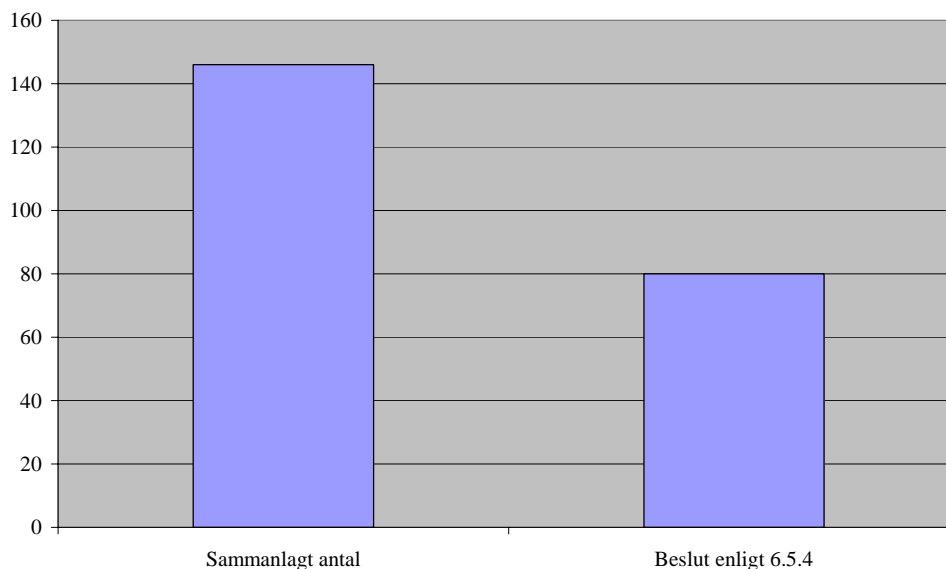
Beskrivning av punkterna i x-axeln;

- 1. Artskydd** = Överträdelse av artskyddsbestämmelser, p. 1.1.1 - 1.2.1 FMSA
- 2. MFV och hälsoskydd** = Överträdelse av bestämmelser om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd, p. 2.1.1 - 4.4.3 FMSA
- 3. Genteknik** = Överträdelse av bestämmelser om genteknik, p. 5.1 FMSA
- 4. Kemiska produkter och biotekniska organismer** = Överträdelse av bestämmelser om kemiska produkter och biotekniska organismer, p. 6.1.1 - 6.11.1 FMSA
- 5. Avfall** = Överträdelse av bestämmelser om avfall, p. 7.1.1 - 8.2.1 FMSA
- 6. Övrigt odefinierat** = Typ av regelöverträdelse finns ej angivet i NV-dokumentet. Då det endast är två beslut har vidare efterforskning kring dessa inte gjorts.

Resultat: Övervägande miljöstraffavgifter beslutas till följd av överträdelse av bestämmelser om kemiska produkter och biotekniska organismer, 116 beslut 2007 och 116 beslut 2008. Beslut till följd av överträdelse av artskyddsbestämmelser var 18 beslut 2007 och 5 beslut 2008. Beslut till följd av överträdelse av bestämmelser om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd var 14 beslut 2007 och 24 beslut 2008. Beslut till följd av överträdelse av bestämmelser om genteknik togs varken 2007

eller 2008. 2 beslut togs 2007 till följd av överträdelser av bestämmelser om avfall, 2008 togs inga beslut av detta slag. Antalet beslut per avgiftstyp är relativt konstant och någon tydlig förändring i användningen av miljöstraffavgifter kan inte konstateras, trots ändringarna 2007, se vidare kapitel 3.7.7.

Diagram 9: Antal beslut enligt punkten 6.5.4 i bilagan till förordningen om miljöstraffavgifter under 2008



Källa: NV-dokument

Diagramförklaring: Diagrammet illustrerar det sammanlagda antalet beslutade miljöstraffavgifter och antalet beslutade miljöstraffavgifter enligt punkten 6.5.4 i bilagan till förordningen om miljöstraffavgifter under 2008.

Resultat: Under 2008 har det sammanlagt tagits 146 beslut om miljöstraffavgifter bland kommunerna i Skåne Län varav 80 av dessa tagits till följd av överträdelse av punkten 6.5.4 i bilagan till förordningen om miljöstraffavgifter av vilken framkommer att, för överträdelse av 29 § förordningen (2007:846) om fluorerade växthusgaser och ozonnedbrytande ämnen genom att vara försenad med att rapportera från läckagekontrollen är miljöstraffavgiften 1 000 kronor.¹¹¹ Av dessa 80 beslut har Helsingborgs kommun tagit 35, Kristianstads kommun 21 och Höganäs kommun 12 beslut. Detta blir sammanlagt 68 beslut.

¹¹¹ Under nedanstående intervjuer benämns denna rapport som "köldmediarapport" och "CFC-rapport", se även kapitel 3.3.7.

4.1.2 Slutsatser

Frågan ”hur ser skillnaderna ut i den kommunala användningen av miljöstraffavgifter” kan sammanfattningsvis besvaras enligt följande.

Den kommunala användningen av miljöstraffavgifter i Sverige har minskat totalt sett från 2000.

Bland kommunerna i Skåne län märks en minskning av antalet beslutade miljöstraffavgifter från 2006, troligtvis beroende av bristande kunskap kring de nya reglerna från 2007. Beträffande beslutat miljöstraffavgiftsbelopp minskas detta markant från 2006 till 2007 och 2008.

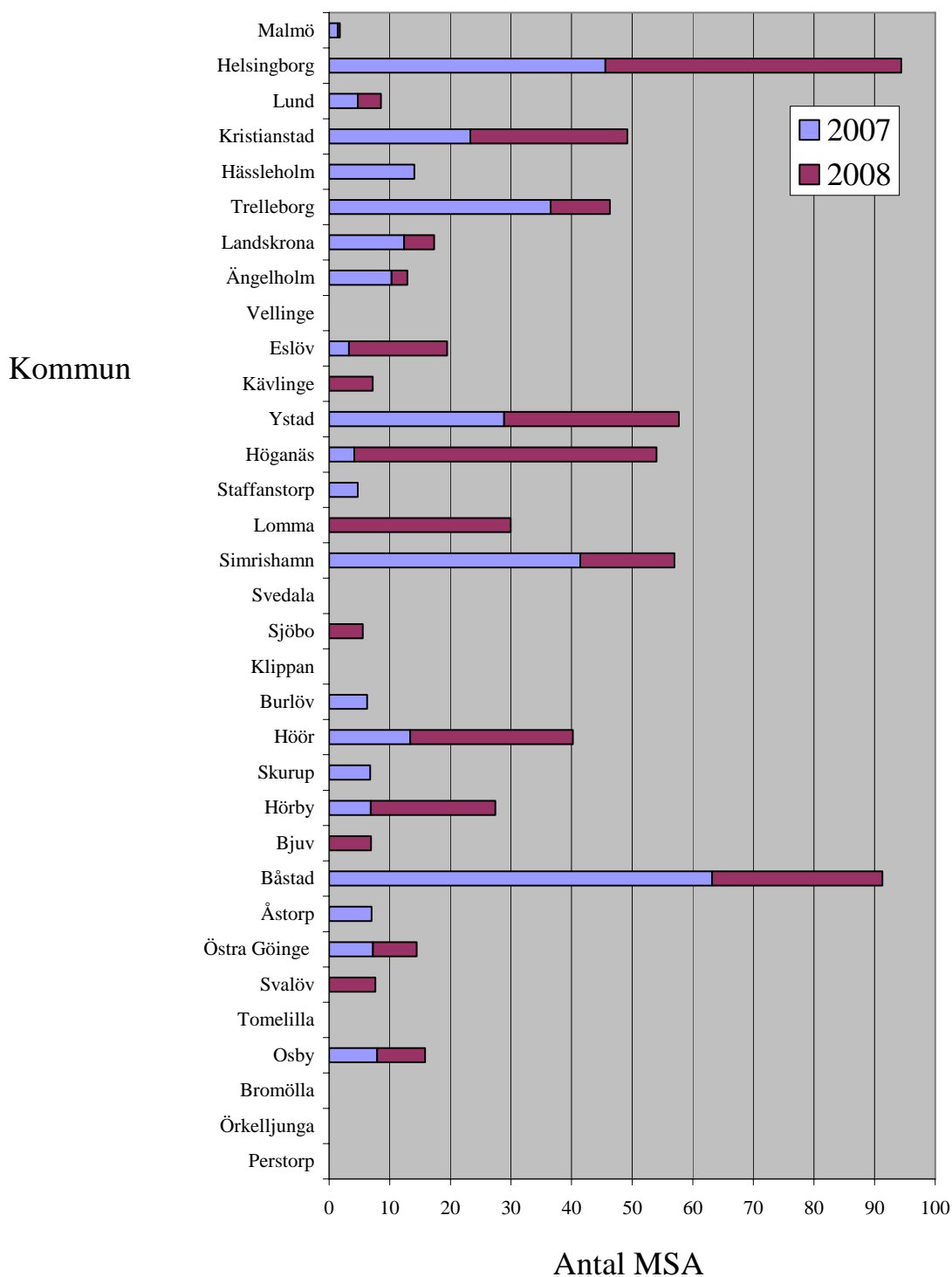
Användningen av miljöstraffavgifter 2008 är ungefär densamma som 2007, vilket tyder på att det finns möjligheter att, genom att studera dessa 2 år, peka på tendenser i den kommunala användningen. Erinras ska att enstaka avvikelser förekommer.

Vad gäller fördelning av beslutade miljöstraffavgifter beroende av avgiftstyp konstateras att övervägande del av besluten tas till följd av överträdelse av bestämmelser om kemiska produkter och biotekniska organismer, särskilt enligt punkten 6.5.4 i bilagan till förordningen om miljöstraffavgifter.

4.1.3 Påverkar kommunstorlek användningen av miljöskaktionsavgifter?

Nedan redogörs för användningen av miljöskaktionsavgifter beroende av kommunstorlek. Därefter grupperas kommunerna efter storlek för en överskådlig bild av användningen.

Diagram 10: Antal MSA per 100 000 inv. per kommun 2007 och 2008



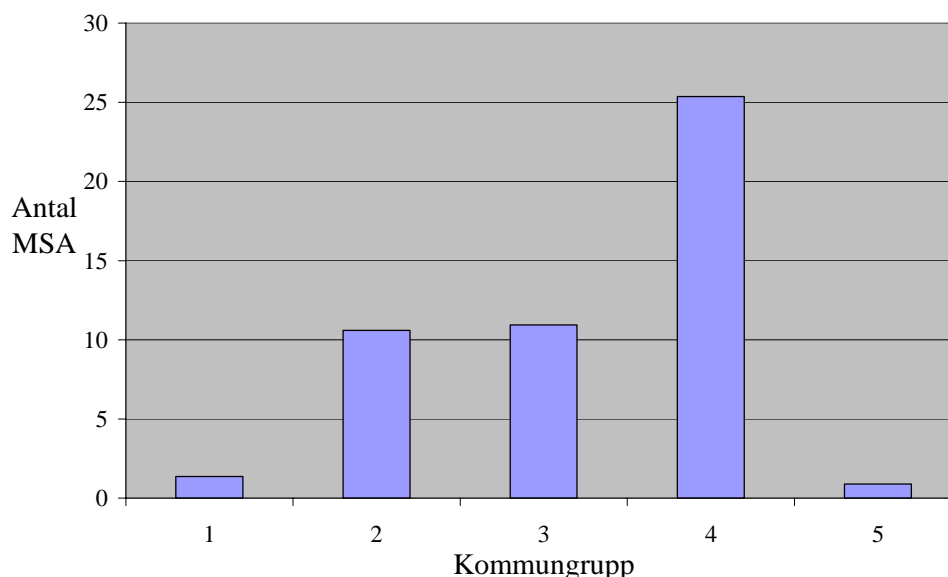
Källa: NV-dokument och Internet 6, Statistiska Centralbyrån: befolkningsmängd.

Diagramförklaring: Diagrammet visar antal beslut om miljöstraffavgifter per 100 000 kommuninvånare som respektive kommun tagit under 2007 och 2008.

Resultat: Vid hänsyn till kommunernas storlek förändras skillnaderna mellan kommunerna avseende antalet beslutade miljöstraffavgifter. Den tidigare dominansen av Helsingborgs kommun har nyanserats. Kommuner som Båstad, Simrishamn och Höganäs påvisar högre resultat. 2007 har Helsingborgs kommun beslutat om 45,61 miljöstraffavgifter per 100 000 kommuninvånare motsvarande siffra 2008 är 48,81. Båstad kommun har 63,19 och 28,09 miljöstraffavgifter per 100 000 kommuninvånare under 2007 respektive 2008. Helsingborg, Kristianstad och Ystad har beslutat om ett relativt konstant högt antal miljöstraffavgifter under 2007 och 2008.

Diagrammet påvisar att markanta skillnader i användningen av miljöstraffavgifter mellan kommunerna finns, trots hänsyn till kommunstorlek. Kommunerna är, som tidigare nämnts rangordnade efter storleksordning. Malmö kommun har flest invånare och Perstorps kommun lägst. En viss ökning av antalet miljöstraffavgifter i takt med att kommunstorleken ökar kan uttrönas, särskilt kommunerna från Simrishamn till Helsingborg.

Diagram 11: Medelantalet MSA per 100 000 inv. per kommungrupp, kommunerna grupperade efter storlek



Källa: NV-dokument, Internet 6, Statistiska Centralbyrån: befolkningsmängd och Internet 7, Sveriges kommuner och Landsting: kommungruppsindelning.

Diagramförklaring: Av diagrammet framgår medelantalet beslutade miljöstraffavgifter under perioden 2007 - 2008 per 100 000 kommuninvånare med kommunerna grupperade efter antal invånare;

Grupp 1: <12 500 invånare

Grupp 2: 12 501-25 000 invånare

Grupp 3: 25 001-50 000 invånare

Grupp 4: 50 001-200 000 invånare

Grupp 5: >200 000 invånare

Metod för diagrammets framställning;

1. *X-axel, kommungruppering:* Grupperingen utgår från Sveriges kommuner och Landstings officiella kommungruppsindelning avseende kommunstorlek (antal kommuninvånare).¹¹² Se bilaga B för specifikation av gruppindelningen av Skånes Läns kommuner.

2. *Y-axel, medelvärdet av antalet beslutade miljöstraffavgifter:* Summan av respektive kommuns antal beslutade miljöstraffavgifter 2007 och 2008 divideras med antalet kommuninvånare i respektive kommun multiplicerat med 100 000. Kvoten divideras på 2 för resultatet medelantal per år och per kommun.

$$\left(\frac{(\text{Antal MSA 2007}) + (\text{Antal MSA 2008})}{\text{Kommuninvånare} \times 100\,000} \right) \div 2 = x$$

3. Inom varje kommungrupp adderas respektive kommuns *x*. Summan divideras med antalet kommuner inom respektive grupp för resultatet medelantalet beslutade miljöstraffavgifter per kommungrupp.

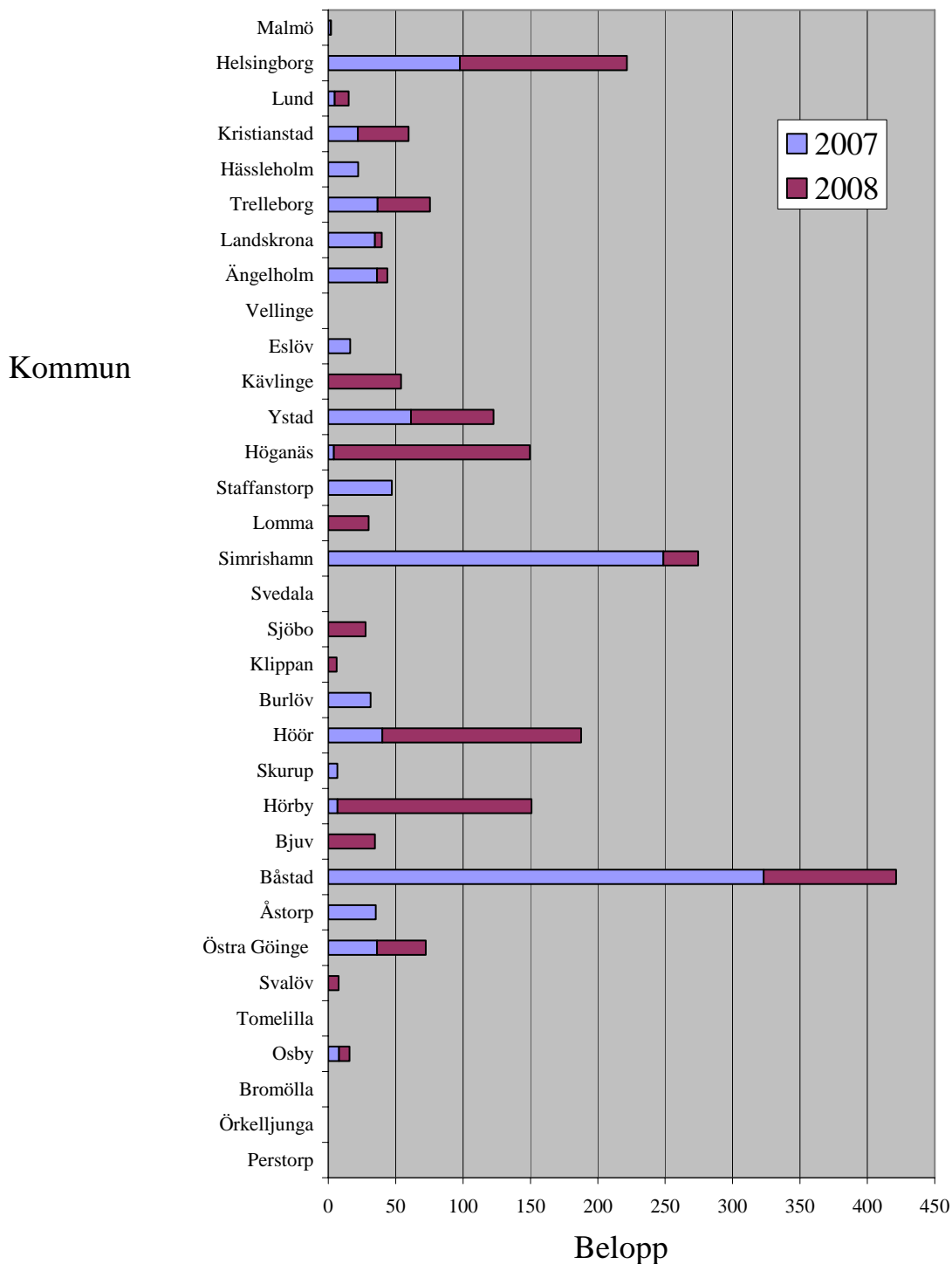
$$\frac{(\text{Summan av respektive kommungrupps } x)}{\text{Antalet kommuner i respektive grupp}} = \text{Medelantalet MSA/kommungrupp}$$

Resultat: Av diagrammet framkommer att kommunerna i grupp 1 har beslutat om 1,37 miljöstraffavgifter per 100 000 kommuninvånare, grupp 2 10,59, grupp 3 10,94, grupp 4 25,36 och grupp 5 0,89. En tydlig ökning av antalet miljöstraffavgifter kan ses beroende av kommunstorlek. Avvikande är grupp 5. Poängteras ska att grupp 5 endast består av en kommun, Malmö kommun. Malmö kommuns låga antal beslutade miljöstraffavgifter förefaller bero på 2007-års ändringar, se vidare kapitel 3.7.7, kapitel 4.1.1 och diagram 2. 2006-års antal beslutade miljöstraffavgifter per 100 000 kommuninvånare i Malmö kommun är 19,59.¹¹³

¹¹² Internet 7, Sveriges kommuner och Landsting: kommungruppsindelning.

¹¹³ NV-dokument och Internet 7, Statistiska Centralbyrån: befolkningens mängd.

Diagram 12: MSA-belopp per 100 inv. per kommun



Källa: NV-dokument och Internet 6, Statistiska Centralbyrån: befolkningsmängd.

Diagramförklaring: Diagrammet illustrerar summan på beloppen av beslutade miljösanktionsavgifter per 100 kommuninvånare per kommun under åren 2007 och 2008.

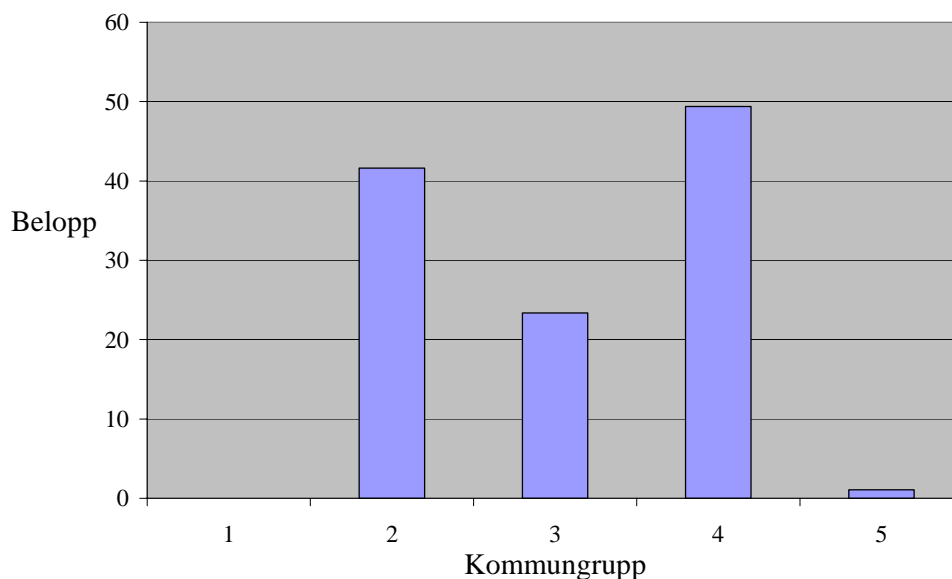
Resultat: Båstad kommun har under 2007 och 2008 beslutat om sammanlagt högst belopp miljösanktionsavgifter. 2007 beslutade

kommunen om 322,99 kronor per 100 kommuninvånare och 2008 98,30 kronor per 100 kommuninvånare.

Summan av miljöskaktionsavgiftsbeloppen skiljer sig markant åt mellan kommunerna, trots hänsyn till kommunstorlek. De minsta kommunerna (från Perstorp till Svalöv) har sammanlagt ett lågt belopp. I övrigt är användningen av miljöskaktionsavgifter, avseende avgifternas storlek, något mer spritt kommunerna emellan. Särskilt vid en jämförelse med diagram 10. Detta åskådliggör delvis en annorlunda bild av användningen av miljöskaktionsavgifter beroende av kommunstorlek.

Helsingborg som tidigare skiljde sig markant åt från övriga kommuner (då hänsyn inte togs till kommunstorlek) har nu passerats av såväl Båstad som Simrishamn. Observeras kan att beloppen på beslutade miljöskaktionsavgifter i Helsingborgs kommun och är relativt konstant mellan 2007 och 2008 till skillnad från åtskilliga andra kommuner. Ystad och Trelleborg har beslutat om ett relativt jämt belopp mellan 2007 och 2008, men dessa kommuner har beslutat om ett lägre belopp miljöskaktionsavgifter än Helsingborg.

Diagram 13: Medelbeloppet på MSA per 100 inv. per kommungrupp



Källa: NV-dokument, Internet 6, Statistiska Centralbyrån: befolkningsmängd och Internet 7, Sveriges kommuner och Landsting: kommungruppsindelning.

Diagramförklaring: Av diagrammet framgår medelbeloppet på beslutade miljöskaktionsavgifter under perioden 2007-2008 med kommunerna grupperade efter antal invånare;

Grupp 1: <12 500 invånare

Grupp 2: 12 501-25 000 invånare

Grupp 3: 25 001-50 000 invånare

Grupp 4: 50 001-200 000 invånare

Grupp 5: >200 000 invånare

Metod för diagrammets framställning;

1. *X-axel, kommungruppering:* Grupperingen utgår från Sveriges kommuner och Landstings officiella kommungruppsindelning avseende kommunstorlek (antal kommuninvånare).¹¹⁴ Se bilaga B för specifikation av gruppindelningen av Skånes Läns kommuner.

2. *Y-axel, medelvärde av beloppet på beslutade miljöstraffavgifter:* Summan av respektive kommuns sammanlagda belopp på beslutade miljöstraffavgifter 2007 och 2008 dividerat med antalet kommuninvånare i respektive kommun multiplicerat med 100. Kvoten divideras på 2 för resultatet medelbelopp per år och per kommun.

$$\left(\frac{(\text{Summa MSAbelopp 2007}) + (\text{Summa MSAbelopp 2008})}{\text{Kommuninvånare} \times 100} \right) \div 2 = x$$

3. Inom varje kommungrupp adderas respektive kommuns x . Summan divideras med antalet kommuner inom respektive grupp för resultatet medelbeloppet på beslutade miljöstraffavgifter per kommungrupp.

$$\frac{(\text{Summan av respektive kommungrupps } x)}{\text{Antalet kommuner i respektive}} = \text{Medelantalet MSA/kommungrupp}$$

Resultat: Av diagrammet kan konstateras att kommunerna i grupp 1 har beslutat om 0 kr i miljöstraffavgifter, kommunerna i grupp 2 har beslutat om ett medelbelopp på 41,62 kr per 100 kommuninvånare, grupp 3 23,38 kr, grupp 4 om 49,40 kr och grupp 5 om 1,07 kr. Grupp 4, som även beslutat om ett högt antal miljöstraffavgifter, har beslutat om ett högt belopp för avgifterna. Diagrammet visar inte någon entydig bild av eventuell relation mellan kommunstorlek och beslutade belopp då grupp 5 beslutat om ett lågt belopp och grupp 3 beslutat om ett lägre belopp än grupp 2. Framhållas bör, som ovan, att grupp 5 endast består av Malmö kommun. Vid en jämförelse med antalet beslutade miljöstraffavgifter för 2006 kan antas att denna siffra ändras 2009. Under förutsättning att det minskade antalet beslutade miljöstraffavgifter i Malmö kommun beror på okunskap kring tillämpningen av de nya reglerna. Under 2006 beslutade Malmö kommun om miljöstraffavgifter för 178 000 kronor vilket blir 63,39 kr per 100 kommuninvånare.¹¹⁵

Med ovanstående som utgångspunkt torde en ökning av beloppet på beslutade miljöstraffavgifter till viss del kunna relateras till kommunstorlek. Erinras ska att de flesta kommuner faller inom kommungrupp 2 och att de inbördes beloppen på beslutade miljöstraffavgifter skiljer sig åt markant mellan kommunerna. Exempel på detta är Båstads kommun och Svalövs kommun som båda tillhör grupp 2. Medelbeloppet på beslutade miljöstraffavgifter under 2007 och 2008 per 100 kommuninvånare är i Båstads kommun 210,64 kr och i Svalövs kommun 3,8 kr.

¹¹⁴ Internet 8, Sveriges kommuner och Landsting: kommungruppsindelning.

¹¹⁵ NV-dokument och Internet 6, Statistiska Centralbyrån: befolkningsmängd. Erinras ska att medelbeloppet per beslutad miljöstraffavgift 2006 var högre i relation till 2007 och 2008. Vilket till stor del förefaller vara beroende av den ökade användningen av miljöstraffavgifter i Malmö kommun under 2006. Se vidare kapitel 4.1.1 och diagram 2.

4.1.4 Slutsatser

Ovanstående visar att kommunstorlek påverkar användningen av miljöstraffavgifter. Framst i avseendet att de minsta kommunerna har en låg användning av miljöstraffavgifter.

Vidare framkommer att skillnader i användningen av miljöstraffavgifter består även vid hänsyn till kommunstorlek. Däremot ändras vari skillnaderna består, exempelvis blir Helsingborgs kommun inte lika utmärkande vid hänsyn till kommunstorlek och andra kommuner som Båstad, Simrishamn, Ystad, Kristianstad, Höganäs och Trelleborg blir mer framstående.

4.2 Del 2 - Kvalitativ undersökning

4.2.1 Urval

Den kvalitativa undersökningen består av 3 djupintervjuer med 3 kommunala tjänstemän från miljöförvaltningar i Skåne län. De kommuner som valts är Malmö kommun, Helsingborgs kommun och Perstorps kommun.

Val av kommuner har grundats på resultatet från den kvantitativa undersökningen. I ett förtydligande eller exemplifierande syfte kompletteras ofta kvantitativa undersökningar med kvalitativa. Urvalet kan ske på många olika sätt, beroende av syftet. Ett intressant tillvägagångssätt menar Svenning är ett motpols-/extremvärdesurval.¹¹⁶ Detta tillvägagångssätt har valts då den övergripande frågeställningen för uppsatsen är vad skillnaderna i användningen av miljöstraffavgifter beror på. Valda kommuner är lika i vissa avseenden och olika i andra. Helsingborgs kommun och Malmö kommun är lika i avseendet att de är de två största kommunerna, sett till antalet invånare. I detta avseende skiljer sig dessa två kommunerna från Perstorps kommun som är Skåne läns minsta kommun.¹¹⁷ Kommunerna är olika i avseendet antalet beslutade miljöstraffavgifter. Helsingborg är en av kommunerna med högst antal beslutade miljöstraffavgifter i relation till antalet invånare. Malmö och Perstorp tillhör de kommuner med lägst antal beslutade miljöstraffavgifter i relation till antalet invånare. En ytterligare anledning till kommunvalet är att Helsingborgs kommun har beslutat om ungefär lika många miljöstraffavgifter 2006, 2007 och 2008 medan det skiljer sig väsentligt åt i antalet beslutade miljöstraffavgifter för Malmö kommun. Perstorps kommun har inga beslut om miljöstraffavgift under samma period.¹¹⁸

¹¹⁶ Svenning (2000) sid. 103-105.

¹¹⁷ Internet 6, Statistiska Centralbyrån: befolkningsmängd, se även bilaga B.

¹¹⁸ NV-dokument och Internet 6, Statistiska Centralbyrån: befolkningsmängd.

För att undvika fokus på person benämns intervjupersonerna med ett ”alias”, det är den materiella delen av intervjun som är central för uppsatsen. Den första intervjun hölls med ”Hansson”¹¹⁹, avdelningschef för miljö- och hälsoskyddsavdelningen i Helsingborgs kommun. Den andra intervjun hölls med ”Mattsson”, enhetschef på miljöförvaltningen i Malmö kommun. Den tredje intervjun hölls med ”Persson”, miljöchef i Perstorps kommun. Intervjupersonerna har valts för att de i egenskap av chef har ett övergripande ansvar och kunskap om användningen av miljöskaktionsavgifter. Alla tre har dessutom erfarenhet från operativt tillsynsarbete. Dessa två kvaliteter skapar goda förutsättningar för adekvata svar.

4.2.2 Vilka skillnader finns i kommunernas synsätt beträffande miljöskaktionsavgifter?

Nedan redogörs för de ämnen som penetrerats under intervjuerna. Val av intervjufrågor motiveras och skillnaderna i synsätten kring aktuella frågor tydliggörs. Intervjuerna i dess helhet återfinns i bilaga C.

4.2.2.1 Styrmedel och särskilt om miljöskaktionsavgifter

Med syfte att skapa en bild av den kommunala inställningen till miljöskaktionsavgifterna ställdes inledningsvis frågor om vad intervjupersonerna ansåg var bra styrmedel för att uppnå en bättre miljö. Speciellt om miljöskaktionsavgifter är ett effektivt styrmedel för att upprätthålla en hög efterlevnad av miljöreglerna och om brister i lagstiftningen kring miljöskaktionsavgifter. För att kunna utvärdera miljöskaktionsavgifterna som styrmedel är det betydelsefullt att ha kännedom om orsakerna till överträdelserna. Detta torde de som arbetar praktiskt med lagstiftningen besitta kunskap om, varför frågor om detta ställdes.

Alla tre intervjupersoner framhöll betydelsen av en kombination av olika styrmedel. Mattsson menar att det finns för- och nackdelar med de olika styrmedlen. Att anmäla till åtal säger Mattsson ”kan vara bra men det är ett problem att de ofta lägger ner åtalen”. Förelägganden och vite är bra styrmedel ”men man är ofta för feg för att använda det” säger Mattsson. Det är lättare att använda dessa medel i större kommuner som Malmö där det politiska trycket på tjänstemännen inte är lika stort. Information och rådgivning är en viktig del men ibland, poängterar Mattsson, känns det arbetet lönlöst. Eftersom det inte ställs direkta krav är det på grund av kostnader många företagare som inte följer råden. Hansson framhåller likaså att information, delaktighet och rådgivning är viktiga delar av miljöarbetet

¹¹⁹ Begynnelsebokstaven i respektive namn är densamma som begynnelsebokstaven för den stad som respektive person representerar.

men ”när saken ställs på sin spets, är det endast ekonomiska styrmedel, tillsyn och lagstiftning som faktiskt hjälper”. Perssons svar skiljer sig något från Hansson och Mattsson. Vilket styrmedel som är effektivt beror enligt Persson på ”vad det är för typ av ärende och vem man har mitt emot sig”. För vissa krävs det ekonomiska sanktioner för att de ska följa reglerna, andra räcker det att ge information.

Vad gäller miljöstraffavgifterna som styrmedel menar alla tre att det är ett effektivt medel. Mattsson och Hansson påpekar brister i lagstiftningen. Generellt menar Mattsson att det är en brist att miljöbalken inte har vågats användas som det var meningen från början. Den största bristen i lagstiftning vad gäller miljöstraffavgifterna är när reglerna kräver komplicerade bedömningar och motiveringar av besluten. Mattsson framhåller att vissa formuleringar är svårtolkade, som begreppet ”fastställt dokumenterad” i punkten 2.3.1 i bilagan till förordningen om miljöstraffavgifter. Exempel på regel som är enkel att tillämpa är punkten 4.1.1 i bilagan till förordningen om miljöstraffavgifter. Punkten reglerar miljöstraffavgift för ”överträdelse av 12 kap. 11§ miljöbalken genom att utan tillstånd uppföra vilthägn är miljöstraffavgiften 500 kronor per hektar som vilthägnet omfattar mark där allmänheten får färdas fritt, om vilthägnet omfattar mer än 2 hektar sådan mark, dock högst 50 000 kronor”. Det är enkelt att kontrollera om vilthägn har satts upp utan tillstånd menar Mattsson. Hansson poängterar betydelsen av att avgifterna är enkla att tillämpa för. Miljöstraffavgifter är ett enkelt sätt att markera vilka saker som måste skötas i en verksamhet. Det är ett enklare förfarande i jämförelse med att lämna in en åtalsanmälan. Reglerna är inte optimalt utformade när formuleringarna är vaga och kräver komplicerade bedömningar, då bör det vara en annan typ av sanktion anser Hansson.

Persson har däremot ingen åsikt i frågan om brister i lagstiftningen om miljöstraffavgifter. Persson anser att systemet ibland är bra men ibland blir resultatet bättre med en god kontakt med företagen. Eftersom Perstorp är en liten kommun känner Persson de flesta företagen. Persson berättar att Perstorps kommun endast har ett 10-12 företag som ska lämna in köldmedlarapport. Persson berättar vidare att ofta träffar Persson företagen på stan och kan påminna om köldmedlarapporten. Persson brukar för det mest påminna alla företagen innan det är tid att lämna in rapporten. ”Jag tycker det är trevligare än att bara sitta och vänta på rapporterna” säger Persson. Om företagen får påminnelser brukar de följa dem. Mattsson och Hansson som representerar två större kommuner menar istället att informationsarbetet är viktigt men att avgörande är de faktiska kraven och sanktionerna.

Vad gäller miljöstraffavgifternas allmänpreventiva effekt är alla tre något osäkra kring. Hansson menar att ”med tanke på att de personer som lagstiftningen riktas mot inte verkar känna till den är det ju svårt att säga att den är allmänpreventiv”. Persson anser att lagstiftningen i visst hänseende är allmänpreventiv, då det gäller anmälningar av nya verksamheter, men

eftersom kommunen normalt endast tar 1-2 beslut om miljöstraffavgift per år har de ingen statistik för att uttala sig i frågan.

Vad gäller orsakerna till överträdelser som medför miljöstraffavgift tror Mattsson, Hansson och Persson att det främst är okunskap som leder till överträdelser. Okunskap som bygger på intressebrist, ”att man inte orkar ta tag i miljöfrågorna” säger Mattsson. Hansson berättar att det finns två typer av miljöstraffavgifter som används mest, avgiften till följd av överträdelse enligt punkten 6.5.4 i bilagan till förordningen om miljöstraffavgifter¹²⁰ representerar 85 % av alla miljöstraffavgifter under 2008 i Helsingborgs kommun. Enligt Hansson är det många mindre verksamheter som åläggs avgiften. Främst beror det på missförstånd och slarv, ofta i samband med ägarbyte. Avgiften är 1000 kr, vid upprepade överträdelser höjs avgiften. Trots detta är det, enligt Hansson, ”många som glömmer att lämna in rapporten om och om igen, det verkar som att avgiften är för låg för att verksamhetsutövarna skall orka bry sig”. Persson tror att företagen ibland chansar och hoppas att de inte blir upptäckta. Vad gäller vem/vilka företag som begår överträdelserna tror Persson att det är beroende av vem som är ansvarig på företaget om överträdelse begås eller inte. Att det är precis som för andra överträdelser, vissa människor begår fler överträdelser än andra. Mattsson och Hansson är av en annan åsikt. De tror att det är mest mindre företag vilka i övrigt inte arbetar med miljöfrågor som begår överträdelserna.

4.2.2.2 Tillsynsarbetet

Syftet med uppsatsen är att utvärdera miljöstraffavgifterna som styrmedel, det kommunala tillsynsarbetet är därav centralt, speciellt med anledning av de kommunala skillnaderna vad gäller tillsynsarbetet. Den spontana självbilden av den egna tillsynsverksamheten kan vara av betydelse i denna fråga varför frågor ställts till tjänstemännen kring tillsynsarbetet.

På frågan vilken tillsynsmyndighets främsta uppgift är anser både Mattsson och Hansson att det är att tillse lagefterlevnaden. Persson anser att det viktigaste är ”att se till så att miljön främjas”. Det handlar inte enbart om att verka för lagefterlevnad utan att allmänt sett verka för en hållbar utveckling. Mattsson poängterar att de har ett ansvar att bistå lagstiftarna att stifta adekvata lagar. Hansson framhåller att det är betydelsefullt att de behandlar alla som lagen kräver. Det är även viktigt för allmänhetens förtroende för deras arbete och allmänhetens rättigheter till en bra miljö.

De tre tjänstemännen fick svara på frågan hur viktigt de ansåg det var att tillsynsmyndighet och företag samarbetar. Svaren ger en bild av tillsynsmyndighetens syn på dess dubbla roll som dels tillsynsmyndighet och dels rådgivare och kommunal tjänsteman. Alla tre anser att det är angeläget att ha ett bra samarbete med kommunens företagare. Enligt

¹²⁰ Se vidare kapitel 4.1.1 diagram 9.

Mattsson har de nästan daglig kontakt med vissa företagare. En god kontakt är viktigt för att underlätta det dagliga arbetet. ”Man måste kunna lita på varandra för att kunna skapa överenskommelser för dagliga smidigheter som kanske går lite utanför lagen” säger Mattsson. Mattsson poängterar samtidigt att tillsynsmyndighet och företag inte kan ”sitta i knäet på varandra”. Vidare menar Mattsson att samarbete kan vara ett viktigt led i förändringsarbetet, speciellt med miljömedvetna företag, där det är viktigt för deras ”good will”. Då kan vi lyfta fram frågor och brister i lagstiftningen gemensamt säger Mattsson.

På frågan vad de ser som största brist i tillsynsarbetet anser både Mattsson och Persson att främsta problemet är tidsbristen. Persson säger att ”vi är en liten förvaltning så vi hinner inte allt vi ska göra”. Inom en snar framtid kommer Perstorps kommun att ingå i ett kommunalförbund med 5 andra kommuner. ”Ett kommunalförbund kan man säga är en kommun bland kommunerna. Den har samma status som en kommun” säger Persson. Sammanslagningen, anser Persson, medför för- och nackdelar. Positivt är att arbetet effektiviseras och specialiseras. Negativt är att dagens närkontakt med företagen går förlorad. Hansson såg inga brister i tillsynsarbetet utan framhöll istället problem när lagstiftningen inrymmer stora tolkningsmöjligheter och komplexa bedömningar.

4.2.2.3 Arbetet med miljösktionsavgifter

Avslutningsvis har tjänstemännen svarat hur aktivt de upplever att de arbetar med miljösktionsavgifterna och vad de själva tror att de kommunala skillnaderna beror på. Detta för att kommunernas självbild är central för förståelsen av de kommunala skillnaderna kring antalet beslutade miljösktionsavgifter.

Vad gäller arbetet med miljösktionsavgifterna upplever både Hansson och Persson att myndigheten arbetar aktivt med miljösktionsavgifterna. Persson poängterar att de tar beslut när de ska. Det blir enligt Persson något eller ett par beslut per år i Perstorps kommun. Anledningen till det ringa antalet beslutade miljösktionsavgifter menar Persson beror på att de hinner påminna alla företag om köldmediarapporten.¹²¹ Mattsson anser att de ”är dåliga på att arbeta” med miljösktionsavgifterna. Vi är oengagerade och glömmer bort att använda miljösktionsavgifter, vi fokuserar på annat istället. ”Vissa saker har vi inte tid att titta på förrän vi får in en anmälan. Då kollar vi igenom allt ordentligt och beslutar om miljösktionsavgift om vi upptäcker någon överträdelse”, säger Mattsson. En annan anledning till det ringa antalet beslut om miljösktionsavgifter i Malmö kommun beror enligt Mattsson på att de har få verksamheter som är berörda av miljösktionsavgifter. Mattsson framhåller vidare att de inte beslutat om några miljösktionsavgifter på köldmedia med anledning av ändringarna i förordningen om miljösktionsavgifter. Enligt Naturvårdsverkets ”Tillsynsnytt nr 3 2008” framkommer enligt Mattsson att

¹²¹ Punkten 6.5.4 i bilagan till förordningen om miljösktionsavgifter, se vidare kapitel 4.1.1 och diagram 9.

miljösanktionsavgift ej kan beslutas för överträdelse begångna 2007 på grund av att övergångsbestämmelser saknades. Mattsson poängterar vidare att ”det är luddigt vem det är som ska bedriva tillsyn över de kemiska produkterna”.

Anledningen till att Helsingborg, i relation till övriga kommuner i Skåne län, har beslutat om ett högt antal miljösanktionsavgifter, är enligt Hansson kulturen att de använder lagstiftningen när de ska, att deras förvaltningschef är jurist och att de har en miljörättsjurist som i slutändan kontrollerar deras beslut. Hansson understryker att ”vi inte är rädda för att använda lagstiftningen”. Detta trots att handläggningen ibland är komplicerad med omfattande formalia. Det kan i det avseendet medföra svårigheter för mindre kommuner som inte har tillgång till juridisk kompetens menar Hansson. Ytterligare faktorer som Hansson tror bidrar till det höga antalet beslutade miljösanktionsavgifter är att medarbetare på miljökontoret har delegation på verkställighet från nämnden och mallar som underlättar handläggningen av miljösanktionsavgifter. ”Detta gör att det är klart för alla vad som gäller och det blir en självklarhet för alla att vi arbetar på detta sätt”, säger Hansson.

4.2.3 Slutsatser

Svaret på frågan ”vilka skillnader finns i kommunernas synsätt beträffande miljösanktionsavgifter?” redogörs sammanfattningsvis för nedan. Redogörelsen följer ovanstående ämnesområde som penetrerats under intervjuerna.

Vad gäller tjänstemännens synsätt på *styrmedel* kan sammanfattningsvis konstateras att alla tre intervjupersonerna förespråkar en kombination av olika styrmedel eftersom styrmedel kan fylla olika syften. Persson framhåller vikten av en god relation till företagarna som en central del i tillsynsarbetet. Mattsson och Hansson poängterar istället att de avgörande styrmedlen är de faktiska kraven och eventuella sanktioner.

Tjänstemännen anser att miljösanktionsavgifterna i vissa avseenden är ett effektivt styrmedel och reglerna i vissa avseenden enkla att tillämpa. Vad gäller brister i lagstiftningen framhålls dessa av Hansson och Mattsson. Persson har inte någon åsikt i frågan. De främsta bristerna som framhålls är när reglerna kräver komplicerade bedömningar och motiveringar och är svårtolkade.

Anledningen till varför överträdelse, vilka medför miljösanktionsavgift, begås är de tre tjänstemännen ense om. Det beror på bristande kunskap vilket förefaller grundas i intressebrist kring aktuella frågor. En faktor som lyfts fram är huruvida avgifterna är för låga för att bli effektfulla. Mattsson och Hansson tror att det är främst mindre företag som åläggs miljösanktionsavgift. Persson tror att det är beroende av ansvarig person.

Vad gäller tjänstemännens synsätt på *tillsynsarbetet* kan sammanfattningsvis konstateras att tillsynsmyndighetens viktigaste uppgift är att kontrollera efterlevnaden av lagen och att arbeta för en hållbar utveckling.

Lagefterlevnaden understyrks särskilt av de två större kommunerna Malmö och Helsingborg. Vad gäller synen på bristerna i tillsynsarbetet skiljer sig kommunerna åt något. Mattsson och Persson framhåller tidsbristen som främsta brist medan Hansson framhåller problemen när lagstiftningen inrymmer stora tolkningsmöjligheter och komplexa bedömningar. Vad gäller relationen till kommunernas företagare förefaller denna vara essentiell för att underlätta det vardagliga arbetet.

Det råder delade meningar om hur *aktivt tillsynsmyndigheten anser sig arbeta* med miljöstraffavgifterna. Med anledning av att det främst är en miljöstraffavgift som används, punkten 6.5.4 i bilagan till förordningen om miljöstraffavgifter, fokuseras svaren till arbetet kring denna avgift. I Perstorps kommun påminner tillsynsmyndigheten kommunens företagare om rapporten. Malmö kommun har inte tagit några beslut enligt punkten 6.5.4 under 2007 och 2008 på grund av oklarheter kring tillämpningen av de nya reglerna i förordningen om miljöstraffavgifter. I Helsingborgs kommun framhålls att det är en självklarhet att miljöstraffavgift beslutas vid överträdelser. Övriga faktorer som förefaller påverka användningen av miljöstraffavgifter är juridisk kompetens och att beslut tas på delegation.

5 Diskussion

I kapitel 5 diskuteras den övergripande frågan för uppsatsen, vad beror skillnaderna i den kommunala användningen av miljöskaktionsavgifter på? Diskussionen utgår från resultatet av den kvantitativa undersökningen och den kvalitativa undersökningen, följaktligen från svaren på de tre underfrågorna. Hänsyn tas även till kapitel 3. I anslutning till detta utvärderas miljöskaktionsavgifterna som styrmedel. Avslutningsvis ges en sammanfattande bedömning av rättsläget utifrån gjord undersökning.

5.1 Vad beror skillnaderna i den kommunala användningen av miljöskaktionsavgifter på?

Från uppsatsens undersökning har fyra faktorer, vilka främst förefaller bidra till skillnaderna i användningen av miljöskaktionsavgifter, utkristalliserat. Nedan redogörs för och diskuteras kring dessa. I anslutning till redogörelsen av respektive faktor utvärderas miljöskaktionsavgifterna som styrmedel på kommunal nivå.

5.1.1 Arbetssätt

Den troligtvis främsta anledningen till skillnaderna i användningen av miljöskaktionsavgifter tar sin grund i det ringa antalet frekvent använda miljöskaktionsavgifter och kommunernas olika rutiner för efterlevnaden av dessa.

Den miljöskaktionsavgift som används mest, se vidare kapitel 4.1.1 och diagram 9, är punkten 6.5.4 i bilagan till förordningen om miljöskaktionsavgifter. I kapitel 4.1.4 framkommer att mindre kommuner beslutar om färre miljöskaktionsavgifter än större kommuner. Av intervjuerna framkommer att Perstorps kommun, Skånes minsta kommun, påminner kommunens företagare om inlämning av köldmediarapporten. Efter påminnelse menar Persson att de flesta företagarna lämnar in rapporten i tid. Det kan ifrågasättas om det är miljöförvaltningens uppgift att påminna om företagarnas skyldigheter men oavsett är det ett led i arbetet för en efterlevnad av miljöreglerna. Anledningen till att förvaltningen påminner företagarna förefaller bero på en ovilja att besluta om miljöskaktionsavgifter. Persson framhåller att det är ”trevligare” att påminna än att ”bara sitta och vänta på rapporterna”. I Malmö och Helsingborgs kommun ser arbetet annorlunda ut. Möjligheterna att påminna företagen om köldmediarapporten är troligtvis mer begränsad i större kommuner. Huruvida mindre kommuner påminner företagare om köldmediarapporten, ser mellan fingrarna vid sen inlämnad rapport eller om företagen faktiskt lämnar in i tid, är oklart. Med utgångspunkt i att det är Helsingborg, Kristianstad och Höganäs kommun som 2008 stod för merparten av besluten

enligt punkten 6.5.4. är det inte orimligt att Perstorps kommuns arbetssätt används även i övriga mindre kommuner, se vidare kapitel 4.1.1 diagram 9.

En annan skillnad i arbetssätt är att i Perstorps kommun är användningen av styrmedel delvis beroende av ”vem man har mitt emot sig”. Persson framhåller en personanpassad styrning för att öka efterlevnaden av miljöreglerna. Troligtvis till hög grad beroende av att Persson arbetar i en mindre kommun med större möjligheter till mer personliga kontakter. Den personliga relationen framhålls i hög utsträckning och förefaller ta större utrymme i Perstorps kommun än i de två större kommunerna Malmö och Helsingborg. I Helsingborgs kommun framhålls istället arbetsrutiner utefter mallar vid beslut om miljöskaktionsavgift. Hansson menar att det är en självklarhet att beslut tas om miljöskaktionsavgift när överträdelse sker och att samtliga på förvaltningen använder lika rutiner. Hansson poängterar att de ”inte är rädda för att använda lagstiftningen”, vilket är beroende av bland annat tillgången till juridisk kompetens. Ett arbetssätt där en anpassning sker efter person framstår som godtyckligt. Möjligtvis innebär mer personliga relationer att tillsynsmyndighet lättare kan påverka verksamhetsutövaren men dessutom kan mer personliga kontakter innebära en risk att kommunen väljer att se mellan fingrarna när en bekant ”tänjer på lagens gränser”.

En annan skillnad i arbetssätt är att Malmö kommun inte beslutat om de avgifter som ändrades 2007. Anledningen till detta var avsaknaden av övergångsbestämmelser för ändringar i förordningen från 2007 och 2008. Uppsatsen syftar inte till att diskutera huruvida Malmös förfarande var rätt eller fel. Inte heller huruvida Naturvårdsverkets externa informationsarbete i frågan var bristfällig. Vad som däremot är av betydelse att lyfta fram är faktumet att flertalet andra kommuner har tagit beslut enligt de nya reglerna under 2007 och 2008 och att anledning finns att ifrågasätta samordningen kring tillämpningen av nya regler.

Hur aktivt myndigheterna arbetar med lagstiftningen föreligger svårigheter att med tillförlitlighet ge ett definitivt svar på. Att det föreligger skillnader i synen på det egna arbetet eller kanske den bild som önskas ge av den egna organisationen är ett faktum utifrån intervjuerna. Det innebär inte med nödvändighet att det faktiskt förhåller sig på det viset. Kanske är det till och med tvärtom, att kritikern arbetar än mer aktivt. Under förutsättning att Malmö kommun 2009 kommer öka andelen beslutade miljöskaktionsavgifter till nivån innan ändringarna 2007, se vidare kapitel 4.1.1 diagram 2 och bilaga A, blir Malmö en av de kommunerna med flest beslut om miljöskaktionsavgifter. Med detta som utgångspunkt är det intressant att jämföra kommunernas inställning till det egna arbetet. Perstorps kommun som inte beslutat om miljöskaktionsavgifter (med undantag för statistisk felmarginal på ett par beslut) under 2006, 2007 och 2008 anser sig arbeta aktivt med lagstiftningen.

Sammanfattningsvis kan konstateras att det finns stora skillnader i arbetssätt och användningen av miljöskaktionsavgifter. Skillnaderna påverkas av kommunstorlek, speciellt i avseende att mindre kommuner tar färre beslut

om miljöskaktionsavgift. Den dominerande anledningen till varför mindre kommuner, med utgångspunkt i intervjun med Persson, beslutat om färre antal miljöskaktionsavgifter är att företagare påminns om köldmediarapporten. En annan skillnad mellan mindre och större kommuner är att mindre kommuner mer anpassar styrmedlen efter person. Vidare prioriteras den personliga kontakten högre. Det förefaller inte orimligt att anta att det existerar ett visst motstånd till att besluta om miljöskaktionsavgifter i mindre kommuner då det styrmedel som används förefaller vara beroende av ”vem man har mitt emot sig” och det anses vara ”trevligare” att påminna än att ta beslut om miljöskaktionsavgift. Rättssäkerheten kan i allra högsta grad ifrågasättas, därmed också miljöskaktionsavgifterna som effektivt styrmedel.

I de större kommunerna och särskilt Helsingborgs kommun framhålls att det är en självklarhet att miljöskaktionsavgifterna används. På grund av det få beslutade miljöskaktionsavgifter kan ifrågasättas hur självklart det är att *alla* miljöskaktionsavgifter används, med anledning av det höga antalet beslut enligt punkten 6.5.4. Kommunerna är inte enda tillsynsmyndighet som beslutar om miljöskaktionsavgifter men då en avgift representerar 85 % av alla beslutade miljöskaktionsavgifter, som i Helsingborgs kommun, bör detta granskas och miljöskaktionsavgifterna som effektivt styrmedel utvärderas.

5.1.2 Brett tolkningsutrymme

Den andra faktorn som förefaller påverka användningen av miljöskaktionsavgifterna och därmed bidra till skillnaderna är att åtskilliga av reglerna i förordningen om miljöskaktionsavgifter är vaga, otydliga och inrymmer stora tolkningsmöjligheter enligt Mattsson och Hansson. Ett exempel på detta är, enligt Mattsson, punkten 2.3.1 i förordningen om miljöskaktionsavgifter där en överträdelse av 4§ förordningen (1998:901) om verksamhetsutövers egenkontroll, genom att bedriva verksamhet utan att det finns någon fastställd och dokumenterad fördelning av det organisatoriska ansvaret medför miljöskaktionsavgift. Kritik framställs mot formuleringen ”fastställd och dokumenterad”, det råder oklarheter kring betydelsen. Bestämmelser i förordningen om miljöskaktionsavgifter som intervjupersonerna anser vara enkla att använda och tillämpa är bland annat bestämmelserna om inlämning av köldmediarapport och anmälan av nystartade verksamheter. Hansson framhåller att bestämmelsen om inlämning av köldmediarapport är enkel att tillämpa men regelns effektivitet bör diskuteras eftersom många företagare begår samma överträdelse vid upprepade tillfällen. Det kan tyda på att avgiften är för låg för att få effekt, menar Hansson.

Med anledning av att lagstiftningen tillämpas av kommunala tjänstemän, ofta utan juridisk expertis att tillgå, kan ifrågasättas om lagstiftningen är lämpligt anpassad för att vara enkel och effektiv att använda och tillämpa. Om rättstillämparna har besvär med tillämpningen av lagstiftningen bör

antingen lagstiftningen ändras eller kunskapen hos rättstillämparen ökas. Enligt intervjuerna är miljöstraffsavgifterna effektiva i vissa avseenden, när reglerna innebär enkla bedömningar, om miljöstraffsavgifterna är svåra att tolka och tillämpa bör de ifrågasättas som effektivt styrmedel. I sammanhanget bör framhållas att Persson inte hade åsikt i frågan om brister i lagstiftningen. Om detta beror på att Persson inte urskiljt brister i lagstiftningen eller rädsla för att uttala sig i sak är ovisst. Oavsett kan kommentaren tyda på bristande kunskap och brist på engagemang inför utveckling av lagstiftningen. Mattsson däremot poängterar brister i lagstiftningen och betydelsen av att tillsynsmyndigheten lyfter fram oklarheter och brister i lagstiftningen.

En annan viktig del som framhålls avseende utformandet av miljöstraffsavgifterna är avgiftens storlek. I vissa fall är avgifterna för låga för att få önskad preventiv effekt. Då avgiften tillämpas med strikt ansvar och utan hänsyn till betalningsförmåga är det av vikt att avgifterna inte blir orimliga. I sammanhanget bör erinras mot vem avgiften riktas och vad innebär en preventiv effekt för denne. Då merparten, enligt intervjuerna, är verksamhetsutövare torde en höjd avgift få den preventiva effekt som önskas, då elimineras dessutom möjligheterna för verksamhetsutövarna att kalkylera med avgiften. Utan preventiv effekt urholkas reglerna och miljöstraffsavgifterna mister sin funktion som styrmedel.

5.1.3 Tidsbrist

Den tredje faktorn som förefaller påverka användningen av miljöstraffsavgifter och som kan vara en bidragande faktor till skillnaderna är kommunernas tidsbrist. Både Mattsson och Persson framhåller tidsbristen som största nackdelen i tillsynsarbetet. Hansson och Mattsson poängterar att många regler innebär komplicerade bedömningar och motiveringar, vilka är tidskrävande.

Som ovan redovisats är det kommunala prioriteringar som ligger till grund för resurserna till tillsynsmyndigheten, se vidare kapitel 3.5.2. Bristande kommunala prioriteringar medför att ålagt arbete inte utförs. Mattsson menar att tidsbristen medför att kontrollen blir bristfällig och att beslut tas om exempelvis miljöstraffsavgift efter att en anmälan inkommit. Med anledning av att det främst är tillsynsmyndigheterna som upptäcker miljööverträdelser i dess tillsynsverksamhet, se vidare kapitel 3.2.2, kan tidsbristen få förödande konsekvenser för miljöarbetet.

Tidsbristen är en direkt följd av de olika kommunala resursfördelningarna. Diskuteras kan om tillsynsansvaret delegerats till för låg nivå. Fördelarna som framhålls med ett kommunalt tillsynsansvar, exempelvis att det är lättare att bedriva och genomföra tillsynen lokalt, måste inte vara uteslutna för att andra tillsynsmyndigheter övervägs. Enligt propositionen till miljöbalken framhålls målet att kommunerna på sikt ska utöva tillsyn över de flesta miljöfarliga verksamheter då kommunerna även i övrigt har ett

ansvar för att åstadkomma ett hållbart samhälle. Det bör ifrågasättas om kopplingen häremellan är vattentät. Att kommunerna har ett ansvar för att sträva mot en hållbar utveckling innebär inte med nödvändighet att de är bäst lämpade som tillsynsmyndighet. Då det är tillsynsmyndigheten som upptäcker merparten av miljööverträdelserna är det ytterst centralt att resurser tilldelas miljöförvaltningarna. Det skapar ingen hållbar utveckling om upptäckten av miljööverträdelser är beroende av kommunala prioriteringar. Det kommunala tillsynsansvaret förhindrar därmed miljöstraffavgifterna som effektivt styrmedel.

Dessutom visar undersökningen att den nationella samordningen av kommunernas tillämpning av miljöstraffavgifterna brister. Det påverkar miljöstraffavgifterna rättssäkerhet, därmed dess lämplighet som kommunalt styrmedel.

5.1.4 Bristande kunskap

Den fjärde faktorn som förefaller påverka skillnaderna i användningen är bristande kunskap kring miljöstraffavgifterna. Den bristande kunskapen finns hos såväl tillämparna som de vilka miljöstraffavgifterna riktas emot. Vad gäller sistnämnda grupp menar Hansson, Mattsson och Persson att överträdelserna främst beror på okunskap. Detta torde innebära att i kommuner med verksamhetsutövare med hög kunskap om miljöstraffavgifter begås färre överträdelser. Vad gäller förstnämnda grupp påtalar Mattsson okunskapen rakt ut. Hansson framhåller som brist med miljöstraffavgifterna när lagstiftningen inrymmer stora tolkningsmöjligheter. Det tyder på bristande kunskap kring rådande lagstiftning, jämväl det är beroende av brister i utformningen av lagstiftningen. Persson har, som tidigare nämnts, ingen åsikt i frågan om brister i lagstiftningen. Att inte kunna se brister kan tyda på otillräcklig kunskap kring lagstiftningen.

Ett styrmedels effektivitet är starkt begränsat om de personer, vilka miljöstraffavgifterna riktas emot, inte har kunskap om reglerna. Den allmänna noggrannheten kan inte öka om det inte finns kunskap om att handlingarna kan medföra miljöstraffavgift. Intressant att undersöka vore om det föreligger bristande kunskap även kring andra kategorier av straffavgifter som parkeringsböter eller skattetillägg. Om inte, vad beror detta på? Högre avgifter skulle troligtvis öka kunskapen om miljöstraffavgifterna och därmed också öka efterlevnaden.

Vad gäller den bristande kunskapen hos tillämparen är denna troligtvis beroende av tillsatta kommunala resurser för utbildning. I arbetet med miljöstraffavgifterna är det av betydelse att rättstillämparen har kännedom om och systematiskt använder avgifterna, annars urholkas dess syfte som styrmedel.

5.1.5 Avslutande kommentar

Ett styrmedels allmänpreventiva effekt är, enligt Träskman, beroende av vissa förutsättningar. För det första måste de berörda aktörerna ha normkunskap. De berörda aktörerna är både de verksamheter lagen avser att styra och de rättstillämpande myndigheterna. Av uppsatsen framkommer att normkunskapen brister vad gäller miljöstraffavgifterna. För det andra måste sanktionssannolikheten för gjorda överträdelse vara tillräckligt hög för att den ska uppfattas som avskräckande. Med anledning av redovisad tidsbrist och det låga antalet beslutade miljöstraffavgifter brister även den andra förutsättningen. För det tredje måste sanktionssträngheten vara tillräckligt hög för att avskräcka eventuella gärningsmän. Av den kvalitativa undersökningen framkommer att samma företagare begår samma överträdelse upprepade gånger, därmed torde även sanktionssträngheten brista. Miljöstraffavgifternas allmänpreventiva effekt är med andra ord i stor omfattning urholkad.

I teorin kan miljöstraffavgifterna vara ett effektivt styrmedel då avgifterna kan åläggas med strikt ansvar och på ett enkelt sätt markera vilka uppgifter som måste skötas. Men med anledning av redovisade brister är uppsatsens slutsats att miljöstraffavgifterna inte används enligt lagstiftarens intentioner. Istället bidrar styrmedlet till det miljörättsliga genomförandeunderskottet.

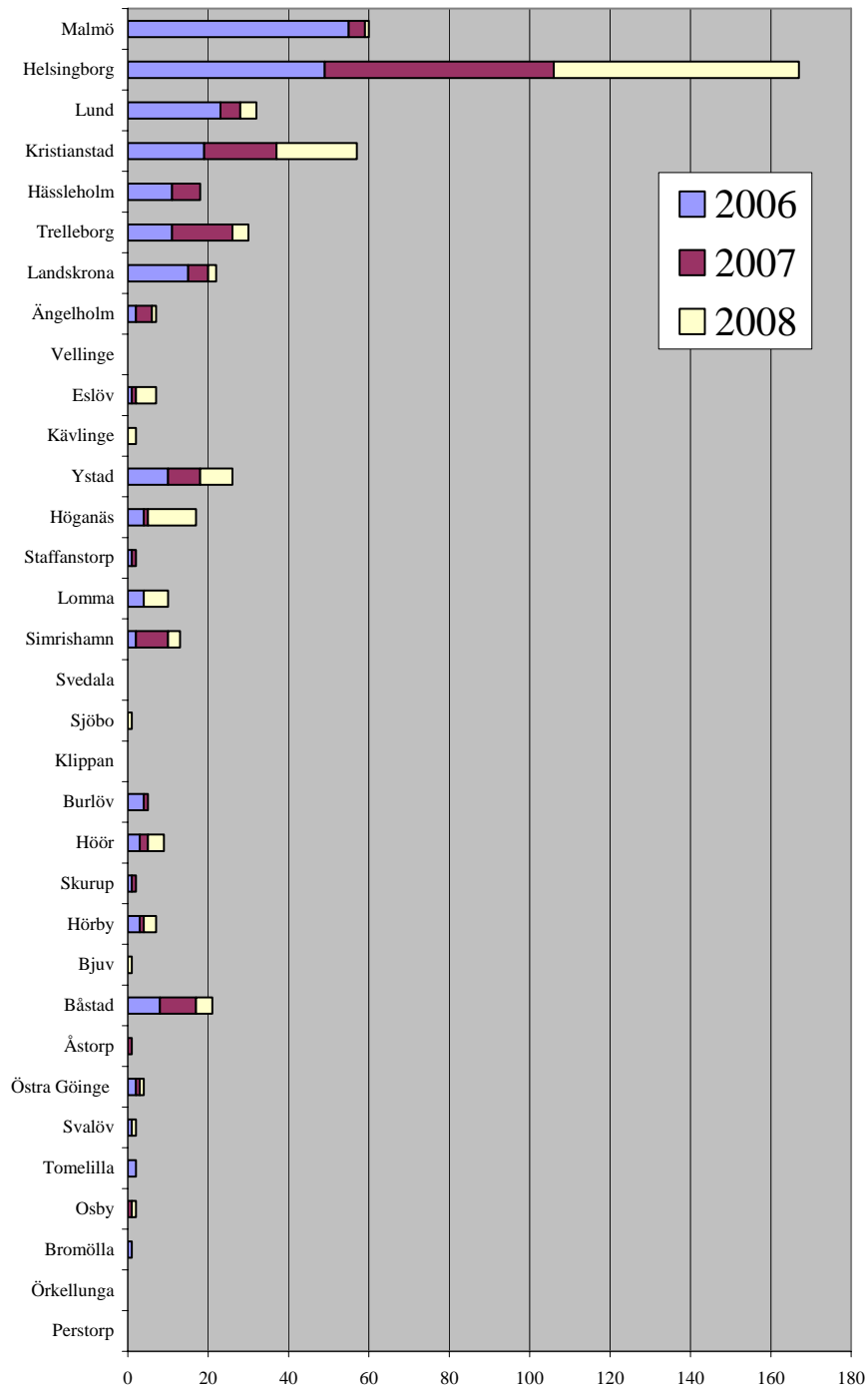
Att beslutade styrmedel tillämpas i enlighet med lagstiftarens intentioner är essentiellt för företagets konkurrensneutralitet och rätt till likabehandling, allmänhetens tilltro till rättssystemet och arbetet för en hållbar utveckling.

För att flytta fram positionerna i miljöarbetet krävs att befintliga miljöskyddsinstrument tillämpas systematiskt.

För att det miljöstraffavgifterna ska vara ett effektivt styrmedel bör de reformeras och det nuvarande kommunala tillsynsansvaret övervägas mot statligt tillsynsansvar.

Bilaga A

Antalet beslutade MSA under 2006, 2007 och 2008 per kommun, se diagram 2.



Källa: NV-dokument.

Bilaga B

Kommungruppsindelning efter kommunstorlek, diagram 11 och 13.

Grupp 1	Invånare	Grupp 3	Invånare
Perstorp	6930	Ystad	27 719
Örkellunga	9577	Kävlinge	27 746
Bromölla	12 181	Eslöv	30 775
		Vellinge	32 565
Grupp 2	Invånare	Ängelholm	38 749
Osby	12 623	Landskrona	40 419
Tomelilla	12 772	Trelleborg	41 019
Svalöv	13 143	Hässleholm	49 780
Östra Göinge	13 828		
Åstorp	14 233	Grupp 4	Invånare
Båstad	14 242	Kristianstad	77 245
Bjuv	14 470	Lund	105 286
Hörby	14 584	Helsingborg	124 986
Skurup	14 788		
Höör	14 924	Grupp 5	Invånare
Burlöv	15 952	Malmö	280 801
Klippan	16 254		
Sjöbo	18 015		
Svedala	19 149		
Simrishamn	19 306		
Lomma	20 023		
Staffanstorp	21 208		
Höganäs	24 065		

Källa: Internet 6, Statistiska Centralbyrån: befolkningsmängd, Internet 7, Sveriges kommuner och Landsting: kommungruppsindelning.

Bilaga C

Intervju med ”Hansson”, avdelningschef för miljö- och hälsoskyddsavdelningen på miljökontoret i Helsingborgs kommun.

2009-03-17 klockan 14.00-15.00

1. Med vilka styrmedel anser du en bättre miljö uppnås?

Information, delaktighet och rådgivning är viktiga delar av miljöarbetet men när saken ställs på sin spets, är det endast ekonomiska styrmedel, tillsyn och lagstiftning som faktiskt hjälper.

2. Anser du att miljöskaktionsavgiftssystemet är ett effektivt medel för att upprätthålla en hög efterlevnad av miljöreglerna?

Det är ett enklare förfarande i jämförelse med att lämna in en åtalsanmälan. Det går och ska gå snabbare att besluta om en miljöskaktionsavgift. Jag tycker att det är ett enkelt sätt att markera vilka saker som måste skötas i en verksamhet. Det är viktigt att det som ska avgiftsbeläggas innebär enkla bedömningar. Om reglerna är utformade vagt så att det krävs komplicerade bedömningar bör det vara en annan typ av sanktion. Det har funnits vissa sådana avgifter men dessa har till stor del ändrats nu.

3. Vad ser du som största brist i miljöskaktionsavgiftslagstiftningen?

De fall där miljöskaktionsavgiftsbesluten kräver komplicerade bedömningar. För att systemet ska vara effektivt krävs att det ska vara enkelt att tillämpa, som att en anmälan inte inkommit.

4. Anser du att miljöskaktionsavgiftslagstiftningen har en individualpreventiv eller allmänpreventiv effekt?

Det är svårt att säga men med tanke på att de personer som lagstiftningen riktas mot inte verkar känna till den är det ju svårt att säga att den är allmänpreventiv.

5. Vilka, tror du, är orsakerna till att överträdelser vilka medför miljöskaktionsavgift begås?

Det finns två typer av miljöskaktionsavgifter som används mest. Den ena är avgift till följd av sen inkommen CFC-rapportering. Detta är en årlig inrapportering av användning av ozonpåverkande ämnen. Detta är ett kontinuerligt pågående arbete som också årligen avrapporteras till Naturvårdsverket. Avgiften representerar 85 % av alla miljöskaktionsavgifter under 2008 i Helsingborgs kommun. Många mindre verksamheter åläggs avgiften. Jag tror att det främst beror på missförstånd

och slarv och ofta i samband med ägarbyte. Avgiften ligger på 1000 kr, om man vid upprepade tillfällen glömmer av att lämna in rapporten höjs avgiften. Det är många som glömmer att lämna in rapporten om och om igen, det verkar som att avgiften är för låg för att verksamhetsutövarna skall orka bry sig.

Den andra avgiften är till följd av att man missat att anmäla anmälningspliktig verksamhet. Detta tror jag beror på slarv, glömska och att man har bråttom när man vill starta en verksamhet.

Det finns många olika regler som verksamhetsutövarna måste rätta sig efter och jag tror inte man har tid att sätta sig in i alla regler utan man arbetar med sin "grej". Därmed inte sagt att man inte ska följa reglerna.

6. Tror du att vissa företag är mer benägna att begå dessa överträdelser?

De flesta företag som får miljösktationsavgifter är mindre företag som i övrigt inte arbetar med miljöfrågor. Större företag är det oftast inga problem med.

7. Vilken, anser du, är tillsynsmyndigheternas främsta uppgift?

Att se till så att miljöbalken följs och att vi bedriver den tillsyn balken kräver. Det är även viktigt att vi från miljökontoret syns ute bland företagen och att alla blir behandlade likadant. Att vi behandlar alla som lagen kräver även viktigt för allmänhetens förtroende för vårt arbete och deras rättigheter till en bra miljö.

8. Vad ser du som största brist i tillsynsarbetet?

I själva tillsynsarbetet finns inga större brister, största problemen vi får är när lagstiftningen inrymmer stora tolkningsmöjligheter och komplexa bedömningar.

9. Hur viktigt anser du det är att tillsynsmyndighet och företag samarbetar?

Det är viktigt med en bra och respektfull relation på båda håll med en öppen dialog.

10. Upplever du att ni arbetar aktivt med miljösktationsavgiftslagstiftningen?

Ja, det gör vi.

11. Medelantalet beslutade miljösktationsavgifter i Malmö kommun under 2007 och 2008 per 100 000 kommuninvånare var 0,89 (4 2007 och 1 2008). I Helsingborgs kommun var det 47,21 (57 2007 och 61 2008).

Medelantalet för alla Skånes kommuner var 10,67. Vad tror du att denna skillnad beror på?

Vi har en kultur att vi använder lagstiftningen när vi ska, det är inget konstigt för oss att göra det. Av stor betydelse, tror jag, är att vår förvaltningschef är jurist och att vi också har en miljörettsjurist som i slutänden kontrollerar våra beslut och kontrollerar att vi gjort rätt bedömningar. Detta gör att vi inte är rädda för att använda lagstiftningen. Handläggningen kan ju ibland vara komplicerad eftersom det är mycket formalia som ska vara rätt. Det kan vara svårt för mindre kommuner som inte har möjlighet att få hjälp med detta genom att ha juridisk kompetens på miljökontoren. För oss är det viktigt att följa lagstiftningen både av rättvis- och likabehandlingsaspekter men även för konkurrensneutraliteten. Om ett företag är oseriöst ska det inte få fördelar gentemot ett seriöst företag. Sen har vi på miljökontoret all verkställighet på delegation från nämnden vilket innebär att vi tar alla beslut på tjänstemannanivå. När det sker överträdelser så använder vi miljöstraffavgifter helt enkelt, det finns inget alternativ, med den inställningen brukar det heller inte skapas några problem. Till hjälp för vårt arbete har vi arbetet fram egna mallar för tillvägagångssättet vid beslut om miljöstraffavgifter. Dessa mallar är till för att underlätta för handläggarna. Detta gör att det är klart för alla vad som gäller och det blir en självklarhet för alla att vi arbetar på detta sättet. Detta skapar också rättssäkerhet för de berörda. Jag tror att vi är mer eller mindre ensamma om att ha sådana mallar. Anledningen till att vi beslutar om så många fler skulle ju kunna bero på att företagarna sköter sig sämre här men jag har svårt för att tro att alla Malmö kommuns företagare lämnar in CFC-rapport i tid.

Intervju med ”Mattsson”, enhetschef för miljö- och hälsoskyddsavdelningen på miljökontoret i Malmö kommun.

2009-03-19 klockan 13.00-14.30

1. Med vilka styrmedel anser du en bättre miljö uppnås?

Först och främst är det viktigt att det finns påtryckningar på alla plan i samhället. Jag tror på de gemensamma kraven på företagen resulterar i ett bättre miljöarbete. Sen är det ju klart att det är lagarna som styr och vi på tillsynsmyndigheten är lagens förlängda arm men man ska komma ihåg att det är normerna i samhället som sätter lagarna. Lagarna speglar med andra ord samhällets syn av vad som är skyddsvärt. Högre skyddstanke ger strängare lagar.

I övrigt tror jag på en kombination av olika styrmedel. Att anmäla till åtal kan vara bra men det är ett problem att de ofta lägger ner åtalen. Domstolarna är alldeles för mesiga, man tar det säkra före det osäkra. Om de exempelvis är osäkra på om en viss verksamhet är miljöfarlig så tillåter man den tills vidare, istället för att förbjuda den tills vidare. Domstolarna verkar också ha dåligt med tid. När vi lämnar in åtalsanmälan lägger skriver de ofta av den utan att ens läsa igenom vår undersökning ordentligt. Vi lägger ner väldigt mycket tid på åtalsanmälningarna och ibland är tvungna att bevisa sakerna till "väldigt grundligt" även om bevisning mm borde ligga på polisen/åklagaren. Ofta slutar det ändå med att domstolen inte går vidare med dem. Åtalsanmälan som styrmedel är därför mycket haltande. Förelägganden och vite är bra styrmedel men man är ofta för feg för att använda det. Det är lättare att använda det i större kommuner som Malmö där det politiska trycket på oss tjänstemän inte är lika stort. Information och rådgivning är en viktig del och vi försöker hinna med så gott det går. Ibland känns denna del något lönlös. Eftersom vi inte ställer några krav utan bara säger att de "bör" göra på ett visst sätt är det många företagare som inte följer detta eftersom det bara skulle kosta pengar för dem. Visserligen kanske tillräckligt mycket tjat kan få någon effekt.

2. Anser du att miljöstraffsystemet är ett effektivt medel för att upprätthålla en hög efterlevnad av miljöreglerna?

Jo, det gör jag. I vissa avseenden är det ett bra styrmedel om man har bra bevisning. Det är bevisningen som kan vara svår i vissa lägen. Dessutom är lagstiftningen spretig.

3. Vad ser du som största brist i miljöstrafflagstiftningen?

Generellt är miljölagstiftningen svår att använda för en akut händelse, processerna tar lång tid. Det är svårt att få beslut att gälla omedelbart även om det är ett tillfälligt beslut. Dessvärre vågar man heller inte använda miljöbalken som det var meningen från början. Exempelvis borde portalparagraferna kunna utnyttjas mer. Jag tror det beror på att man är feg i vissa kommuner och även viss kunskapsbrist om hur man ska arbeta

effektivt med portalparagraferna. Vi måste våga ta in kunskap om var gränserna för lagstiftningen faktiskt går.

Den största bristen i lagstiftningen om miljöstraffavgifterna är att vissa regler kräver en komplicerad motivering och ibland är det svårt att veta var nivån för bevisningen ligger. 2.1.1.a är ett exempel på en regel som är enkel att tillämpa. 2.1.2.a är ett exempel på en regel som är svår att kontrollera i en stor kommun som Malmö. Bestämmelserna om egenkontroll är svåra att tillämpa. Ett exempel på detta är 2.3.1, vad menas egentligen med ”fastställd dokumenterad”? 2.3.2 och 4.1.1 är exempel på regler som är lättare att tillämpa. Har man exempelvis satt upp ett vilthägn kan man klart och tydligt se det.

4. Anser du att miljöstraffavgiftslagstiftningen har en individualpreventiv eller allmänpreventiv effekt?

Vissa regler är så specificerade att de blir mer individualpreventiva vissa är av mer allmän karaktär så att de blir mer allmänpreventiva.

5. Vilka, tror du, är orsakerna till att överträdelser vilka medför miljöstraffavgift begås?

Kunskapsbrist vilket bygger på intressebrist. Att man inte orkar ta tag i miljöfrågorna. Sen är det nog en hel del som beror på slarv som exempelvis sent inlämnade miljörapporter. Detta är ju visserligen inget som direkt påverkar miljön.

6. Tror du att vissa företag är mer benägna att begå överträdelser som medför miljöstraffavgift?

Jag tror att det mestadels är mindre företag. En hel del finns inom lantbruket, enskilda avlopp, kemiska produkter och köldmedia.

7. Vilken, anser du, är tillsynsmyndigheternas främsta uppgift?

Först och främst att se till att företagen följer lagarna. Vi har också ett ansvar att hjälpa lagstiftarna att stifta ”rätt” lagar, att lagarna ska fungera i praktiken. Det är viktigt att vi tar upp och diskuterar en fråga om det är något som inte fungerar.

8. Vad ser du som största brist i tillsynsarbetet?

Att vi har för lite tid och att vi borde vara ännu mer ute på plats och inspektera. Tillsynen består i många olika delar, information, inspektion, möten med företag och kontroll av dokument. Ibland är det svårt att vet vilken del som är den mest effektiva tillsynen. Vi borde utvärdera vilken del som är viktigast eller om en kombination är bäst.

9. Hur viktigt anser du det är att tillsynsmyndighet och företag samarbetar?

Tillsynsmyndighet och företag kan inte sitta i knäet på varandra men samarbete är viktigt för det dagliga arbetet eftersom vi har nästan daglig kontakt med vissa företag. Man måste kunna lita på varandra för att kunna skapa överenskommelser för dagliga smidigheter som kanske går lite utanför lagen. Samarbete kan också vara ett viktigt led i förändringsarbetet, speciellt med företag som arbetar mycket med miljöfrågor, där det är viktigt för deras "good will". Där kan man lyfta fram frågor och brister i lagstiftningen gemensamt.

10. Upplever du att ni arbetar aktivt med miljöstruktionsavgiftslagstiftningen?

Nej, vi är dåliga på att arbeta med den. Det är inget optimalt läge som det ser ut nu. Anledningen till varför vi inte beslutat om några miljöstruktionsavgifter på köldmedia m.m. är för att den lagstiftningen är så ny. Enligt Naturvårdsverkets "Tillsynsnytt nr 3 2008 " som finns på deras hemsida, står det att man inte kan ta ut miljöstruktionsavgift för överträdelser begångna 2007 på grund av övergångsbestämmelser ej fanns. Enligt uppgifter från vår jurist. På grund av detta tog vi inte ut miljöstruktionsavgifter. I år kommer däremot de som inte lämnar in, inte gör kontroll eller de som lämnar in rapportera för sent att få miljöstruktionsavgift.

11. Medelantalet beslutade miljöstruktionsavgifter i Malmö kommun under 2007 och 2008 per 100 000 kommuninvånare var 0,89 (4 2007 och 1 2008). I Helsingborgs kommun var det 47,21 (57 2007 och 61 2008). Medelantalet för alla Skånes kommuner var 10,67. Vad tror du att denna skillnad beror på?

Det beror på att vi är slarviga, oengagerade och glömmer bort att använda miljöstruktionsavgifter. Vi fokuserar på annat istället. Dessutom tror jag vi har få verksamheter i Malmö som är berörda av miljöstruktionsavgifter. Vi tycker dessutom att det är luddigt vem det är som ska bedriva tillsyn över de kemiska produkterna. Det är oklart vad som gäller. Vissa saker har vi inte tid att titta på förrän vi får in en anmälan. Då kollar vi igenom allt ordentligt och beslutar om miljöstruktionsavgift om vi upptäcker någon överträdelse. Sen upplever jag det som att de flesta företagen lämnar in miljörapport i tid men det är ju lite märkligt om alla lyckas göra det.

Intervju med ”Persson”, miljöchef för Perstorps kommun.

2009-03-24 klockan 14-14.45

1. Med vilka styrmedel anser du en bättre miljö uppnås?

Det beror på vad det är för typ av ärende och vem man har mitt emot sig. Ibland är det bra att anmäla och ibland kan det vara bra att använda miljösanktionsavgifter. För en del krävs det ekonomiska sanktioner för att de ska följa reglerna. För andra räcker det med att informera. För en tid sedan var det ett handelsbolag i Perstorps kommun som hade en sanitär olägenhet och efter många turer fram och tillbaka slutade det med att länsstyrelsen beslutade om 3 viten för handelsbolaget. Dessutom fick bolaget en hög räkning för tillsynen. Kostnaderna för företaget blev så höga att de sen dess alltid skött sig. Detta fall visar tydligt att det krävs olika styrmedel till olika typer av ärenden.

2. Anser du att miljösanktionsavgiftssystemet är ett effektivt medel för att upprätthålla en hög efterlevnad av miljöreglerna?

Ja, ibland är det ett bra system men ibland når man längre med en god kontakt. Vi är en mycket liten kommun så jag känner de flesta företagarna. Ofta träffar jag på dem på stan och då kan jag påminna dem om att det är rapporter som ska lämnas in och så vidare. Får de en påminnelse så brukar de följa den. Vi har bara ett 10-12 företag som ska lämna in rapport om köldmedia så jag brukar hinna påminna allihopa. Det kanske inte finns möjlighet till i större kommuner där de inte känner till alla företagen. Jag tycker det är trevligare än att bara sitta och vänta på rapporterna.

3. Vad ser du som största brist i miljösanktionsavgiftslagstiftningen?

Ingen åsikt

4. Anser du att miljösanktionsavgiftslagstiftningen har en individualpreventiv eller allmänpreventiv effekt?

Både och, vi har märkt att den har varit allmänpreventiv då det gäller att anmäla nya verksamheter, samt individualpreventiv mot enskilda, men eftersom vi normalt har 1-2 fall/år så har vi ingen statistik.

5. Vilka, tror du, är orsakerna till att överträdelser vilka medför miljösanktionsavgift begås?

Det är mycket olika. Ibland tror jag det beror på okunskap och ibland tror jag företagarna chansar och hoppas att de inte blir upptäckta.

6. Tror du att vissa företag är mer benägna att begå överträdelser som medför miljösanktionsavgift?

Jag tror att det är precis som med människor, vissa människor begår fler överträdelser än andra. Jag tror inte att det är relaterat till viss typ av företagsbransch. Det beror med andra ord på ansvarig person.

7. Vilken, anser du, är tillsynsmyndigheternas främsta uppgift?

Att se till så att miljön främjas. Det handlar inte bara om att verka för lagefterlevnad utan att allmänt sett verka för en hållbar utveckling.

8. Vad ser du som största brist i tillsynsarbetet?

Tidsbristen, vi är en lite förvaltning så vi hinner inte med allt vi ska göra. Inom kort ska Perstorps kommun ingå i ett kommunalförbund med 5 andra kommuner. Ett kommunalförbund kan man säga är en kommun bland kommunerna. Den har samma status som en kommun. Sammanslagningen är positiv då arbetet kan bli mer effektivt och man kan specialisera sig men det är samtidigt negativt för man missar närkontakten med företagen som vi har idag.

9. Hur viktigt anser du det är att tillsynsmyndighet och företag samarbetar?

Det anser jag är mycket viktigt.

10. Upplever du att ni arbetar aktivt med miljöskattionsavgiftslagstiftningen?

Ja det gör vi väl. Vi tar beslut när vi ska. Men det är inte så ofta vi behöver använda den eftersom vi ofta hinner påminna alla företagare om tex köldmediarapporten. Men något eller ett par beslut blir det väl per år.

11. Perstorps kommun har under 2006, 2007 och 2008 inte beslutat om några miljöskattionsavgifter. Medelantalet för Skånes kommuner var 10,67 per 100 000 invånare. Vad tror du det beror på?

Det är nog fel uppgifter du har för jag vet att vi har anmält, exempelvis skickade vi in ett ärende till Kammarkollegiet 2007-04-11. Tyvärr kan jag inte få fram statistik ur vårt dataprogram.

Käll- och litteraturförteckning

Artiklar

Warnling-Nerep, Wiweka (1994), *Grundlagen och ”extra fiskeavgift” några reflektioner i anledning av JO-beslut*, sidorna 83-101 i Förvaltningsrättslig tidskrift, femtiosjunde årgången, Stockholm: Norstedts tryckeri AB

Wennberg, Suzanne (2004), *Är kriminalisering en relevant metod för den kommersiella rättens efterlevnad?*, sidorna 599-607 i Juridisk Tidskrift femtonde årgången, Stockholm: Elanders Gotab

Christensen, Jonas (2001), *Goda förutsättningar för tillsyn*, sidorna 193-214, i *Vänbok till Staffan Westerlund Fågelperspektiv på rättsordningen*, Göteborg: Iustus Förlag

Darpö, Jan (2001), *Miljöbrott och åtalsrätt*, sidorna 215-247, i *Vänbok till Staffan Westerlund Fågelperspektiv på rättsordningen*, Göteborg: Iustus Förlag

Sannerstedt, Anders, (2005), *Implementering - hur politiska beslut genomförs i praktiken*, sidorna 18-48, i *Politik som organisation (red.) Rothstein, Bo*, Mölnlycke: SNS Förlag

Internet¹²²

Internet 1, Region Skåne.

<http://www.skane.se/templates/Page.aspx?id=2466>

Senaste besökstidpunkt: 2009-03-26 klockan 13.32

Internet 2, Länsstyrelsen.

http://www.lansstyrelsen.se/skane/amnen/Miljo/Miljoskydd_/Miljofarlig_verksamhet/Miljosanktionsavgift.htm

Senaste besökstidpunkt: 2009-03-26 klockan 13.52

Internet 3, Naturvårdsverket: köldmedia.

<http://www.naturvardsverket.se/sv/Lagar-och-andra-styrmedel/Lag-och-ratt/Information-om-nya-regler-inom-Naturvardsverkets-omrade/Andringar-i-forordning-1998950-om-miljosanktionsavgifter/>

Senaste besökstidpunkt: 2009-04-01 klockan 13.30

Internet 4, Länsstyrelsen: köldmedia.

http://www.lst.se/skane/amnen/Miljo/Kemiska_produkter/Koldmedier.htm

Senaste besökstidpunkt: 2009-04-01 klockan 13.38

¹²² Informationen från internet finns att tillgå hos uppsatsförfattaren vid eventuella problem med internetsidorna.

Internet 5, Naturvårdsverket.

<http://www.naturvardsverket.se/sv/Lagar-och-andra-styrmedel/Tillsyn-och-egenkontroll/Straff-och-miljosanktionsavgifter/Statistik-for-miljosanktionsavgifter/>

Senaste besökstidpunkt: 2009-03-26 klockan 14.00

Internet 6, Statistiska Centralbyrån: befolkningsmängd.

<http://www.ssd.scb.se/databaser/makro/Visavar.asp?yp=tansss&xu=C9233001&huvudtabell=BefolkningNy&deltabell=K2&deltabellnamn=Folkm%E4ngden+efter+kommun%2C+civilst%E5nd+och+k%F6n%2E+%C5r&omradekod=BE&omradetext=Befolkning&preskat=O&innehall=Folkmangd&starttid=1968&stopptid=2008&Prodid=BE0101&fromSok=&Fromwhere=S&lang=1&langdb=1>

Länken är till en sökdatabas för befolkningsmängd. Sök efter Skåne Läns kommuner 2007.

Senaste besökstidpunkt: 2009-03-26 klockan 14.10

Internet 7, Sveriges kommuner och Landsting: kommungruppsindelning.

<http://www.skl.se/artikel.asp?A=11248&C=445>

Senaste besökstidpunkt: 2009-03-26 klockan 14.25

Litteratur

Asp, Petter (1998), *EG:s sanktionsrätt – Ett straffrättsligt perspektiv*, Uppsala: Iustus

Ebbesson, Jonas (2003), *Miljörätt*, Uppsala: Iustus Förlag AB

Michanek, Gabriel och Zetterberg, Charlotta (2008), *Den svenska miljöretten*, 2:a upplagan, Uppsala: Iustus Förlag AB

Lundquist, Lennart (1992), *Förvaltning, stat och samhälle*, Lund: Studentlitteratur

Sandgren, Claes (2006), *Rättsvetenskap för uppsatsförfattare*, Stockholm: Norstedts Juridik

Strömberg, Håkan och Lundell, Bengt (2008) *Allmän förvaltningsrätt*, 24:e upplagan, Slovenien: Korotan Ljubljana

Svenning, Conny (2000), *Metodboken*, 4:e upplagan¹²³, Eslöv: Lorentz Förlag

Träskman, Pär Olof (1992), *Miljöbrott och kontroll av miljöbrottslighet*, Helsingfors: Institutionen för straff- och processrätt

¹²³ Senare upplag finns men dess uppdateringar är ej relevanta för denna uppsats enligt författaren.

Warnling-Nerep, Wiweka (1987), *Sanktionsavgifter- särskilt vid olovligt byggande*, Stockholm: Juristförlaget

Westberg, Peter (1992), *Avhandlingsskrivande och val av forskningsansats – en idé om rättsvetenskaplig öppenhet*, Festskrift till Olof Bolding, Stockholm: Juristförlaget

Westerlund, Staffan (1997), *En hållbar rättsordning*, Göteborg: Iustus Förlag

Westerlund, Staffan (2003), *Miljörättsliga grundfrågor 2.0*, Uppsala: Iustus Förlag

Zila, Josef (1992), *Istället för straff*, Stockholm: Juristförlaget JF AB

Zila, Josef (1998), *Det straffrättsliga påföljdssystemet*, Stockholm: Norstedts Juridik AB

Offentligt tryck

Björkman, Ulla (2000). Jäv hos kommunala miljötillsynsmyndigheter. Bilaga i Naturvårdsverkets rapport 5127, *Kommunernas organisation för tillsyn över miljöfarlig verksamhet*. Stockholm: Naturvårdsverkets förlag.

Bet. 1981/82:53, Ekonomiska sanktioner vid brott i näringsverksamhet

Bet. Ds JuU 1978:5, Företagsböter

Brottsofferförebyggande rådets rapport 1990:10, Ambitioner och flaskhalsar

Brottsförebyggande rådets rapport 2002:10, Miljöstraffrätt i praktiken - En studie av rättstillämpningen

Fi Ds 2000:67, Att granska sig själv – en ESO-rapport om den kommunala miljötillsynen

NJA 2004 sid. 840

NV-dokument: Naturvårdsverket, Underlagsdata till officiell statistik om miljöstraffavgifter. (En sammanställning av miljöstraffavgiftsbeslut gjord av Kammarkollegiet. Den utgör de grunddata som används för att ta fram officiell statistik av Naturvårdsverket.)

Pm Ds JuU 1979:10, Företagsböter- förslag till lagtexter

Pm Ds JuU 1981:3, Ekonomiska sanktioner vid brott i näringsverksamhet.

Prop. 1981/82:142 om ändring i brottsbalken (ekonomiska sanktioner vid brott i näringsverksamhet)

Prop. 1997/98:45 del 1-3 om miljöbalken

Prop. 2005/06:182, Miljöbalkens sanktionssystem m.m.

Prop. 2007/08:107, Administrativa sanktioner på yrkesfiskets område

Rskr. 1981/82:328

SOU 1997:127 Straffansvar för juridiska personer

SOU 2006:58, Sanktionsavgift istället för straff

SOU 2007:20, Administrativa sanktioner på yrkesfiskets område

Svea Hovrätt 2003-04-07 i mål B 3204-02

Rapport Dnr MBE 2001/005, Riksåklagaren, Miljöbrott - en kort lägesrapport baserad på första årets verksamhet 2001-01-17