

SLUTLIG BEDÖMNING

Ärendenummer: FO 2007-007

Datum: 2007-03-09

Utredare: Märten Hyltner

Utredning avseende miljöstraffavgift

Företagarombudsmannen, en del av Den Nya Valfärden, verkar för ett bättre företagarklimat i Sverige genom att utreda och uppmärksamma konkreta exempel på brister i företagarklimatet. Verksamheten leds på ideell basis av en styrelse bestående av företagare, ekonomer och publicister. Utredningar genomförs på eget initiativ eller efter anmälan. Anmälare kan vara företagare, politiker, journalister eller andra samhällsmedborgare som har reagerat på fall där företagande försämrats på grund av brister i lagstiftning, föreskrifter eller myndighetsutövning. Förevarande utredning rör miljöstraffavgifter samt Naturvårdsverkets hantering av dessa.

Beskrivning av fallet

Nikko Sverige AB (nedan Nikko) i Upplands Väsby säljer bland annat egenproducerade radiostyrda bilar och omsätter cirka 9,5 miljoner kronor per år. Nikko gör enligt egen uppgift sitt yttersta för att tillfredsställa de myndighetskrav som finns på företagets verksamhet. Företaget har bland annat registrerat sig i Naturvårdsverkets så kallade EE-register. När det gäller producentansvaret för sina produkter rapporterar Nikko nickel-kadmium-batterier till Naturvårdsverket, förpackningar till Registret för producentansvar (REPA) och elektriska och elektroniska produkter till El-kretsen.

El-kretsen är näringslivets servicebolag för insamling och återvinning av elektriska och elektroniska produkter och ägs av 21 branschorganisationer. El-kretsens kärnverksamhet är att organisera och administrera insamling och återvinning av elprodukter samt rapportera resultaten till berörda myndigheter, däribland Naturvårdsverket. El-kretsens verksamhet finansieras av producenterna, vilka betalar avgifter som bestäms utifrån deras försäljning (volym och typ av produkt). El-kretsen bedriver ett samarbete med Sveriges kommuner där kommunerna ordnar bemannade mottagningsplatser där hushållen gratis får lämna sina gamla elprodukter och El-kretsen ordnar så att de mottagna elprodukterna transporteras bort till förbehandling och återvinning. Samarbetet ger ett rikstäckande system som kommunerna och producenterna kallar El-retur.

Den 18 juni 2007 beslutade Naturvårdsverket påföra Nikko miljöstraffavgift med sammanlagt 120 000 kronor. Beslutet återges nedan.

Beslut om miljöstraffavgift

Naturvårdsverket beslutar påföra Nikko Sverige AB miljöstraffavgift med hänvisning till nedanstående bestämmelser.

De uppgifter som enligt föreskriften NFS 2006:15 ska rapporteras, har inte kommit in till Naturvårdsverket inom föreskriven tid.

Punkt 8.1.1 i bilagan till förordningen (1998:950) om miljöstraffavgifter

I enlighet med bestämmelserna i denna punkt påförs Ni miljöstraffavgift till ett belopp om 100 000 kronor.

Punkt 8.1.2 i bilagan till förordningen (1998:950) om miljöstraffavgifter

I enlighet med bestämmelserna i denna punkt påförs Ni miljöstraffavgift till ett belopp om 20 000 kronor.

Sammanlagt belopp

Med hänvisning till ovan angivna punkter påförs Ni alltså miljöstraffavgift till ett sammanlagt belopp om 120 000 kronor.

Skäl för beslutet

Naturvårdsverket har tidigare kontaktat Er då misstanke finns om att Ni säljer produkter som omfattas av förordning (2005:209) om producentansvar för elektriska och elektroniska produkter, utan att rapportera detta i enlighet med gällande bestämmelser. Ni har getts tillfälle att yttra Er. Vi har tagit del av Er yttrande, där Ni anför att ni blandat samman rapportering till El-kretsen med rapporteringen till EE-registret.

Eftersom det är alla verksamhetsutövares skyldighet att hålla sig informerade om gällande regler finner vi ingen anledning att ändra vår uppfattning. Naturvårdsverket fattar därför beslut i enlighet med underrättelsen.

Lagstiftning

Miljöstraffavgift på grund av överträdelse av bestämmelser om elektriska och elektroniska produkter utgår enligt punkt 8.1.1 och 8.1.2 i bilagan till förordningen (1998:950) om miljöstraffavgifter.

Enligt 30 kap. miljöbalken, samt i föregående stycke angivna bestämmelser ska miljöstraffavgift betalas av näringsidkare som i näringsverksamhet faller under definitionen ”producent” enligt förordning (2005:209) om producentansvar för elektriska och elektroniska produkter.

Miljöstraffavgift ska tas ut även om överträdelsen inte har skett uppsåtligt eller av oaktsamhet. Avgift ska dock inte påföras om det är uppenbart oskäligt.

Underlåter Ni att efterleva Naturvårdsverkets beslut kommer en ny avgift för överträdelsen att tas ut med dubbla det belopp som anges i beslutet, dock högst en miljon kronor vid varje tillfälle.

Avgiften ska betalas till Kammarkollegiet inom trettio dagar från det Ni fick del av detta beslut, och enligt särskild betalningsuppsmaning. Efter sista betalningsdatum får detta beslut genast verkställas av Kronofogdemyndigheten.

Överklagande av beslut

Detta beslut kan överklagas inom tre veckor från den dag ni fick del av beslutet, se bilaga 2. Överklagande ska ges in till Naturvårdsverket men ställas till miljödomstolen vid Stockholms tingsrätt.

Naturvårdsverket har beretts tillfälle till yttrande och därvid anfört bland annat följande. Naturvårdsverket ansvarar inte ensamt för dessa regel- och avgiftsfrågor. Mot bakgrund av bland annat verkets uppdrag om regelförenkling medverkar verket dock gärna till att reglerna ses över och kommer därför att framföra

synpunkterna till Miljödepartementet. För att genomföra WEEE-direktivet i Sverige har regeringen beslutat om en förordning om producentansvar för elektriska och elektroniska produkter. Naturvårdsverkets styrelse har dessutom beslutat om en föreskrift om lämnande av uppgifter med anledning av producentansvaret för elektriska och elektroniska produkter. Av det svenska regelverket framgår vilka krav som ställs på producenterna men även vilka krav som ställs på Naturvårdsverket som tillsynsmyndighet. Det är utifrån detta som verket bedriver arbetet med EE-registret. Registret öppnade i september 2006 och under hela hösten har verket genom omfattande informationsinsatser i olika kanaler försökt informera producenterna om deras skyldigheter. Innan sista datumet för registrering försökte verket söka upp och informera producenter om att de kunde omfattas av producentansvaret för elektriska och elektroniska produkter. Inför sista datumet för rapportering skickade verket ut en påminnelse om detta till de producenter som då fanns registrerade i registret. Verket försökte då även leta upp tänkbara producenter och informera dessa. Efter datumen för den första registrerings- och rapporteringsskyldigheten inträdde den del av Naturvårdsverkets tillsynsarbete som myndighetsutövning mot enskilda innefattar. Det är en rättssäkerhetsfråga att verket bedriver detta tillsynsarbete så att villkoren för producenterna blir lika. Det är viktigt att alla deltar i systemet, att det inte finns några "friåkare". De producenter som nu antingen inte har registrerat sig och/eller inte rapporterat får möjlighet att förklara varför de inte har gjort det innan verket beslutar om miljöskattavgift. Eftersom anslutning till registret inte är frivillig utan ett krav är avgifterna högt satta för att alla skall registrera och rapportera till registret. Utformningen av dagens regelverk kan diskuteras. Det är pedagogiskt svårt att förklara för producenterna att de, trots att de själva har upptäckt att de skall rapportera till EE-registret också kan bli tvungna att betala en hög miljöskattavgift. När förordningen om producentansvar för elektriska och elektroniska produkter infördes var det ett tydligt krav ifrån producentorganisationer att det skulle finnas sanktioner kopplade till förordningen. Förslagen på avgifter remitterades till olika branschorganisationer och det framfördes inte några omfattande synpunkter på avgifternas storlek. Avgifterna är differentierade beroende på omsättningen av de sålda produkterna, så mindre företag som har missat rapporteringen inte får lika hög avgift. Naturvårdsverket kan dock se att avgifterna uppfattas som höga och att det kan vara lämpligt att ha fler trappsteg i differentieringen. Den Nya Valfärden framför också berättigad kritik på flera punkter mot verkets handläggning vad gäller att verket har hänvisat till fel föreskrifter och att verket inte har citerat författningar rätt. Felen rättades så snart verket upptäckte dem. Verket tackar för synpunkterna och kommer utifrån dessa att se över verkets rutiner för att säkerställa kvaliteten i ärendehandläggningen.

Företagarombudsmannens bedömning

Miljösanktionsavgifter tas ut vid överträdelser av miljöbalken eller andra bestämmelser som har meddelats med stöd av balken.¹ Den lägsta miljösanktionsavgiften är 1 000 kronor och den högsta 100 000 kronor.² Avgifterna för olika överträdelser kan dock kumuleras och vid upprepade överträdelser kan miljösanktionsavgift uppgå till som högst 1 000 000 kronor per tillfälle.³ Miljösanktionsavgift tas ut även i fall då överträdelserna inte har skett uppsåtligt eller av oaktsamhet.⁴

Även om miljösanktionsavgifter utgör en form av straff behandlas de enligt svensk rätt som en administrativ påföljd och skall inte förväxlas med de straffrättsliga påföljder som döms ut i anledning av miljöbrott, som exempelvis utsläpp av olja eller annan miljöförstörande verksamhet.

Företagarombudsmannen har vid ett flertal tillfällen haft anledning att behandla den svenska regleringen om miljösanktionsavgifter samt dess tillämpning.⁵ Vissa förbättringar av regleringen har skett, främst avseende sanktionsavgifternas storlek vid vissa typer av förseelser, men regleringen är fortfarande behäftad med så stora brister att den utgör en allvarlig brist i det svenska företagarklimatet.

Av Naturvårdsverkets yttrande till Företagarombudsmannen framgår att även verket har betänkligheter avseende utformningen av dagens regelverk, särskilt avgiftens storlek för mindre företag. Vidare uppger Naturvårdsverket att verket tar uppdraget om regelförenkling på allvar och att verket gärna medverkar till att reglerna ses över. Således förefaller det inom Naturvårdsverket finnas en vilja till förändring av nu ifrågasatt regelverk.

Företagarombudsmannen har särskilt förståelse för att Naturvårdsverket anser det ”pedagogiskt svårt att förklara för producenterna att de, trots att de själva har upptäckt att de skall rapportera till EE-registret också kan bli tvungna att betala en hög miljösanktionsavgift”.⁶ Detta eftersom regleringen i detta avseende, enligt Företagarombudsmannens mening, är både orimlig och stötande. Sannolikt är reglerna även kontraproduktiva när det gäller frivillig anslutning till registret av företagare som enligt reglerna redan borde vara anslutna. Dessa företagare ställs nämligen inför valet att ansluta

¹ 30 kap. 1 § miljöbalken (1998:808)

² Se bilagan till förordningen (1998:950) om miljösanktionsavgifter. Avgifterna för underlåtenhet att rapportera uppgifter i enlighet med förordning (2005:209) om producentansvar för elektriska och elektroniska produkter regleras i punkterna 8.1.1 och 8.1.2 i bilagan till förordningen (1998:950) om miljösanktionsavgifter.

³ 2 och 3 §§ förordningen om miljösanktionsavgifter

⁴ 30 kap. 2 § miljöbalken

⁵ Se exempelvis FO 01-007, FO 03-005, FO 03-013, FO 03-025 och FO 2006-011, på www.dnv.se

⁶ Se Naturvårdsverkets ovan redovisade yttrande till Företagarombudsmannen

sig och vara tvungna att betala 120 000 kronor eller att inte ansluta sig och då kanske (om de blir upptäckta) behöva betala 120 000 kronor någon gång i framtiden.

I förevarande fall har Nikko påförts en miljöstraffavgift om 120 000 kronor på grund av att företaget har redovisat försäljningen av sina elektriska och elektroniska produkter till El-kretsen, men inte till Naturvårdsverket. Verket har i detta avseende i beslutsmotiveringen angett att "[e]ftersom det är alla verksamhetsutövers skyldighet att hålla sig informerade om gällande regler finner vi ingen anledning att ändra vår uppfattning. Naturvårdsverket fattar därför beslut i enlighet med underrättelsen."

Företagarombudsmannen vill i detta avseende framhålla att det i Sverige för närvarande finns cirka 1 200 gällande lagar samt cirka 2 200 gällande förordningar, tillkännagivanden med mera.⁷ Till detta kommer cirka 8 100 myndighetsföreskrifter och allmänna råd.⁸ Även om såväl företag som medborgare i allmänhet förväntas följa samtliga dessa bestämmelser finns inte någon människa som känner till, och än mindre förstår, alla dessa regler. Företagarombudsmannen vill vidare poängtera följande förhållanden.

I det förslag till beslut om miljöstraffavgift som Nikko gavs möjlighet att yttra sig över angavs att "[d]e uppgifter som enligt föreskriften NFS 2006:10 ska rapporteras, har inte kommit in till Naturvårdsverket i tid". NFS 2006:10 är dock inte någon föreskrift, utan ett allmänt råd som inte har med producentansvar att göra.⁹

Vidare anger verket i sitt beslut att "avgift ska dock inte påföras om det är uppenbart oskäligt". Uppenbart oskäligt var dock det rekvisit som tidigare, före den ändring av miljöbalken som trädde i kraft den 1 januari 2007,¹⁰ gällde för att inte ta ut miljöstraffavgift vid förseelser som annars vore straffavgiftsgrundande. Sedan lagändringen är rekvisitet istället "oskäligt". Av förarbetsuttalanden framgår att lagstiftaren har ansett att utrymmet för befrielse bör ökas.¹¹

Naturvårdsverket uppger dessutom i beslutet att överklaganden skall ställas till miljödomstolen vid Stockholms tingsrätt. Sedan den 1 april 2007 finns det emellertid inte någon miljödomstol vid Stockholms tingsrätt och överklagandet skall rätteligen ställas till miljödomstolen vid Nacka tingsrätt.¹²

⁷ Regeringskansliet, Viktigare lagar och förordningar inför halvårsskiftet 2007, s. 7

⁸ Näringslivets regelnämnd, Fickfakta om regler i Sverige, http://www.nnr.se/assets/files/publikationer/nnr_fickfakta_webb.pdf

⁹ Naturvårdsverkets allmänna råd (NFS 2006:10) till Naturvårdsverkets föreskrifter (NFS2004:10) om deponering, kriterier och förfaranden för mottagning av avfall vid anläggningar för avfall

¹⁰ SFS 2006:1014

¹¹ Prop. 2005/06:182, s. 51

¹² Förordning (1998:1323) om miljödomstolarnas domkretsar

Det är tillfredställande att Naturvårdsverket i detta avseende har tagit åt sig kritiken och nu skall se över sina rutiner för att säkerställa kvaliteten i ärendehandläggningen. Det är dock tydligt att inte ens Naturvårdsverket, som ändå får anses vara expert på området, förmår hålla sig uppdaterat om ifrågavarande regelverk. Att mot den bakgrunden straffa en företagare med en miljöstraffavgift om 120 000 kronor för att denne på grund av okunskap eller förbiseende underlåtit att följa en i regelverket stadgad administrativ föreskrift är enligt Företagarombudsmannens mening orimligt.

Även oaktat detta har förutsättningarna varit sådana att Naturvårdsverket, enligt Företagarombudsmannens mening, inte borde ha påfört Nikko miljöstraffavgift. Som ovan angett har rekvisitet för att inte ta ut miljöstraffavgift vid förseelser som annars vore straffavgiftsgrundande ändrats från ”uppenbart oskäligt” till ”oskäligt”. Av förarbetsuttalandena framgår bland annat att ”[b]agatellöverträdelser som att anmälan gjorts till fel myndighet kan också vara ett fall där avgiftsbefrielse kan komma ifråga”.¹³

I förevarande fall har Nikko rapporterat in de aktuella uppgifterna till El-kretsen, det vill säga den organisation som organiserar och administrerar insamling (bland annat i samarbete med Sveriges kommuner) och återvinning av elprodukter samt rapporterar resultaten till bland annat Naturvårdsverket. El-kretsen har därefter debiterat Nikko företagets del av kostnaden för insamlingen och återvinningen.

Av Naturvårdsverkets Rapport 5599 – Samla in, återvinn! (juli 2006), s. 44, framgår dessutom att Naturvårdsverket har uppgifter om försäljning och insamling från El-kretsens medlemmar. Även om Nikko inte rapporterat uppgifterna direkt till Naturvårdsverket kan det således ifrågasättas om inte de ifrågavarande uppgifterna ändå har kommit in till Naturvårdsverket i tid. Enligt Företagarombudsmannens mening har Nikko i vart fall haft all anledning att anta detta.

Det förhållandet att Nikko inte har rapporterat uppgifterna direkt till Naturvårdsverket har således inte varit resultatet av ett uppsåt att undvika sin del av de kostnader som är förenade med producentansvaret för elektriska och elektroniska produkter. Någon risk för detta har heller aldrig förelagat. Eftersom Nikko är registrerat i Naturvårdsverkets EE-register har det dessutom varit känt för Naturvårdsverket att Nikko är att betrakta som producent av elektriska och elektroniska produkter.

¹³ Prop. 2005/06:182, s. 52

Enligt Företagarombudsmannens mening måste, mot den bakgrunden, den eventuella förseelse som kan läggas Nikko till last anses vara av sådan ”bagatellartad” karaktär att det är oskäligt att påföra företaget miljöstraffavgift.

Sammanfattningsvis anser Företagarombudsmannen att det är både orimligt och stötande att Nikko, som anstränger sig för att följa gällande reglering, drabbas av en miljöstraffavgift om 120 000 kronor. Miljöstraffavgiften är orimligt hög och står inte på något sätt i proportion till den eventuella förseelse Nikko kan anses ha gjort sig skyldigt till. Detta utgör en brist i det svenska företagarklimatet. Det är bra att Naturvårdsverket har gett uttryck för en önskan att medverka till en förändring av reglerna och enligt Företagarombudsmannens mening bör lagstiftaren omedelbart se över lagstiftningen på området. Företagarombudsmannen konstaterar dock att redan existerande lagstiftning ger Naturvårdsverket visst utrymme att medge befrielse från miljöstraffavgifter om dessa skulle vara oskäliga. Med en företagervänlig inställning borde verket i förevarande fall ha utnyttjat denna möjlighet.

I bedömningen av förevarande ärende deltog Tommy Adamsson, Patrik Engellau, Thomas Gür, Lars I W Jansson, Monica Werenfels-Röttorp och Edward Waller.