

SLUTLIG BEDÖMNING

Ärendenummer: FO 2007-013

Datum: 2007-12-07

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

Dan Berglund är VD för SMS Smart Media Solutions AB (nedan SMS) i Nacka utanför Stockholm. Bolagets ursprungliga och huvudsakliga verksamhet består av utveckling, produktion och försäljning av stativ och lösningar för platta skärmar och projektorer. SMS säljer även motoriserade projektorer (förutom manuella) åt sitt amerikanska moderbolag, denna försäljning utgör dock bara någon promille av den totala omsättningen på drygt 130 miljoner, dessutom har man nyligen själva utvecklat en egen motoriserad projektorhiss. Således innehåller numer en mindre del av SMS produkter elektriska eller elektroniska komponenter. För att uppfylla sitt producentansvar avseende elektriska och elektroniska produkter anslöt sig SMS till El-kretsen i juli 2005.

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 14 juni 2007 beslutade Naturvårdsverket påföra SMS miljöskaktionsavgift med sammanlagt 120 000 kronor. Beslutet anges nedan.

#### **Beslut om miljöskaktionsavgift**

Naturvårdsverket beslutar påföra SMS Smart Media Solutions AB miljöskaktionsavgift 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 miljöskaktionsavgifter***

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

#### ***Punkt 8.1.2 i bilagan till förordningen (1998:950) om miljöskaktionsavgifter***

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

#### ***Sammanlagt belopp***

Med hänvisning till ovan angivna punkter påförs Ni alltså miljöskaktionsavgift 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 Ert yttrande men finner inte anledning att ändra vår uppfattning. Naturvårdsverket fattar därför beslut i enlighet med underrättelsen.

#### **Lagstiftning**

Miljöskaktionsavgift 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 miljöskaktionsavgifter.

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

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

#### **Överlagande 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, som har beretts tillfälle till yttrande, har till Företagarombudsmannen uppgivit bland annat följande. Naturvårdsverket ansvarar inte ensamma 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 innefatta. 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 miljöstraffavgift. 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 miljöstraffavgift. 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

Miljöstraffavgifter tas ut vid överträdelser av miljöbalken eller andra bestämmelser som har meddelats med stöd av balken.<sup>1</sup> Den lägsta enskilda miljöstraffavgiften är

---

<sup>1</sup> 30 kap. 1 § miljöbalken (1998:808)

1 000 kronor och den högsta 100 000 kronor.<sup>2</sup> Avgifterna för olika överträdelse kan dock kumuleras och vid upprepade överträdelse kan miljöskaktionsavgift uppgå till som högst 1 000 000 kronor per tillfälle.<sup>3</sup> Miljöskaktionsavgift tas ut även i fall då överträdelsen inte har skett uppsåtligt eller av oaktsamhet.<sup>4</sup>

Även om miljöskaktionsavgifter 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 miljöskaktionsavgifter samt dess tillämpning.<sup>5</sup> Vissa förbättringar av regleringen har skett, främst avseende skaktionsavgifternas 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 ifrågasvarande regelverk. Det är bra.

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 miljöskaktionsavgift”.<sup>6</sup> 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 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.

När det gäller nu ifrågasvarande fall har SMS påförts en miljöskaktionsavgift om 120 000 kronor på grund av att företaget inte har redovisat försäljningen av sina elektriska och

---

<sup>2</sup> Se bilagan till förordningen (1998:950) om miljöskaktionsavgifter

<sup>3</sup> 2 och 3 §§ förordningen om miljöskaktionsavgifter

<sup>4</sup> 30 kap. 2 § miljöbalken

<sup>5</sup> Se exempelvis FO 01-007, FO 03-005, FO 03-013, FO 03-025 och FO 2006-011, på [www.dnv.se](http://www.dnv.se)

<sup>6</sup> Se Naturvårdsverkets ovan redovisade yttrande till Företagarombudsmannen

elektroniska produkter till Naturvårdsverket. I Naturvårdsverkets yttrande till Företagarombudsmannen anges att verket försökte söka upp och informera producenter av elektriska och elektroniska produkter om de nya reglerna innan dessa trädde ikraft. Informationen om de nya reglerna och kraven kom dock inte SMS tillhanda.

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.<sup>7</sup> Till detta kommer cirka 8 100 myndighetsföreskrifter och allmänna råd.<sup>8</sup> 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 finner i detta avseende följande förhållanden värda att notera.

I det förslag till beslut om miljöstraffavgift som SMS 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.<sup>9</sup> Dessutom anges 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.<sup>10</sup>

Det är tillfredställande att Naturvårdsverket i detta avseende har tagit till sig kritiken och nu skall se över sina rutiner för att säkerställa kvaliteten i ärendehandläggningen. Samtidigt är det 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 SMS miljöstraffavgift. Sedan den ändring av miljöbalken som trädde i kraft den 1 januari 2007,<sup>11</sup> skall miljöstraffavgift inte påföras om det är ”oskäligt”, istället för som tidigare då rekvisitet var ”uppenbart oskäligt”. Av förarbetsuttalanden framgår att lagstiftaren har ansett att

---

<sup>7</sup> Regeringskansliet, Viktigare lagar och förordningar inför halvårsskiftet 2007, s. 7

<sup>8</sup> Näringslivets regelnämnd, Fickfakta om regler i Sverige, [http://www.nnr.se/assets/files/publikationer/nnr\\_fickfakta\\_webb.pdf](http://www.nnr.se/assets/files/publikationer/nnr_fickfakta_webb.pdf)

<sup>9</sup> Naturvårdsverkets allmänna råd (NFS 2006:10) till Naturvårdsverkets föreskrifter (NFS2004:10) om deponering, kriterier och förfaranden för mottagning av avfall vid anläggningar för avfall. Uppgiften rättades senare av verket och i beslutet angavs korrekt föreskrift.

<sup>10</sup> Förordning (1998:1323) om miljödomstolarnas domkretsar

<sup>11</sup> SFS 2006:1014

utrymmet för befrielse bör ökas.<sup>12</sup> Vidare framgår att "[b]agatellöverträdelser som att anmälan gjorts till fel myndighet kan också vara ett fall där avgiftsbefrielse kan komma ifråga".<sup>13</sup>

I förevarande fall rapporterar SMS sedan juli 2005 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 SMS företagets del av kostnaden för insamlingen och återvinningen.

Av Naturvårdsverkets Rapport 5599 – Samla in, återvinn! (juli 2006), s. 44, framgår att Naturvårdsverket har uppgifter om försäljning och insamling från El-kretsens medlemmar. Även om SMS 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 SMS i vart fall haft all anledning att anta detta.

Det förhållandet att SMS 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 förelegat. Enligt Företagarombudsmannens mening måste, mot den bakgrunden, den eventuella förseelse som kan läggas SMS 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 SMS i förevarande fall har drabbas av en miljöstraffavgift om 120 000 kronor. Miljöstraffavgiften är orimligt hög och står inte på något sätt i proportion till den eventuella förseelse SMS 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. 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.*

---

<sup>12</sup> Prop. 2005/06:182, s. 51

<sup>13</sup> Prop. 2005/06:182, s. 52