

En kommuns föreskriftsrätt efter bemyndigande enligt 8 kap. regeringsformen kan inte utnyttjas av kommunalförbund.

Lagrum:

8 kap. 1 §, 2 § första stycket 2, 10 § och 11 kap. 14 § regeringsformen; 11 § och 28 § livsmedelslagen (2001:804); 23 § och 25 § livsmedelsförordningen (2006:813); 6 § förordningen (2006:1166) om avgifter för offentlig kontroll av livsmedel och vissa jordbruksprodukter; 3 kap. 20 § och 22 § kommunallagen (1991:900)

Ystad-Österlenregionens miljöförbund (miljöförbundet) är ett kommunalförbund vars medlemmar utgörs av Simrishamns, Tomelilla och Ystads kommuner. Medlemmarna har till förbundet överlämnat vården av den kommunala angelägenheten avseende deras myndighetsuppgifter inom miljö- och hälsoskyddsområdet samt de övriga uppgifter som enligt lag ska fullgöras av kommunala miljönämnder. Av förbundsordningen framgår att förbundsdirektionen inom hela verksamhetsområdet ska fastställa taxor och avgifter för tjänster som förbundet inte författningsenligt ska tillhandahålla utan avgift. Förbundsdirektionen har genom beslut den 17 december 2009, § 60, beslutat om taxa för prövning och offentlig kontroll inom områdena livsmedel och foder. Miljöförbundet beslutade den 18 november 2010 att placera C.P:s verksamhet, Gammelgårdens Fisk & Rökeri, i riskklass 3 och erfarenhetsklass B. Den årliga kontrolltiden uppgick därmed till åtta timmar med en timavgift på 726 kr, vilket medförde att kontrollavgiften för 2010 fastställdes till 5 808 kr. C.P. överklagade beslutet hos länsstyrelsen och yrkade att avgiften skulle sättas ned mot bakgrund av att verksamheten påbörjades i november 2010 och därmed pågått endast en kortare del av året. Länsstyrelsen i Skåne län beslutade den 10 januari 2011 avslå överklagandet med motiveringen att miljöförbundet var skyldigt att ta ut avgift för varje påbörjat kalenderår och att årsavgiften inte påverkades av hur länge verksamheten var aktiv under året.

C.P. överklagade länsstyrelsens beslut hos förvaltningsrätten och yrkade att kontrollavgift inte skulle tas ut för 2010. Han anförde bl.a. följande. Han har inget att invända mot riskklassificeringen i sig men däremot mot årsavgiften för 2010. Verksamheten påbörjades i november 2010. Det är orimligt att behöva betala hel årsavgift för 2010. För verksamheten har betalats en avgift för godkännande av anläggningen och verksamheten bör därmed omfattas av 9 § andra stycket förordningen (2006:1166) om avgifter för offentlig kontroll av livsmedel och vissa jordbruksprodukter, avgiftsförordningen, vilket innebär att det inte behöver betalas årlig avgift förrän året efter det att verksamheten påbörjats.

Förvaltningsrätten i Malmö (2011-11-24, ordförande Kristiansson)

yttrade: Av 4 och 5 §§ avgiftsförordningen följer att avgift för årlig livsmedelskontroll, efter särskilt beslut av kontrollmyndigheten, ska betalas av livsmedelsföretagare vars verksamhet är föremål för kontroll. Enligt 6 § avgiftsförordningen ska om kontrollmyndigheten är en kommun avgiften fastställas på grundval av en taxa som

kommunfullmäktige bestämmer. – Enligt 9 § avgiftsförordningen ska den årliga avgiften betalas med helt avgiftsbelopp fr.o.m. det kalenderår då verksamheten påbörjas. Avgiften ska därefter betalas med helt avgiftsbelopp för varje påbörjat kalenderår. Den som efter ansökan om godkännande ska betala avgift för sådant godkännande enligt 13 § avgiftsförordningen ska dock betala den årliga avgiften fr.o.m. kalenderåret efter det att verksamheten påbörjats. Detta följer av 9 § andra stycket. – Om det finns särskilda skäl får avgiften, enligt 10 § avgiftsförordningen, sättas ned eller efterskänkas. – Förvaltningsrätten gör följande bedömning. – Miljöförbundet har beräknat den årliga avgiften i enlighet med Livsmedelsverkets vägledning och gällande timtaxa och C.P. har inte invänt mot riskklassificeringen eller årsavgiften i sig. – C.P. har däremot gjort gällande att han har betalat en avgift för godkännande av anläggningen varför han i enlighet med 9 § andra stycket avgiftsförordningen inte ska betala årlig avgift förrän kalenderåret efter att verksamheten startades. Av utredning i målet har inte framkommit annat än att miljöförbundet – utöver den årliga kontrollavgiften – beslutat att ta ut avgift för registrering av verksamheten. Att C.P. även har betalat avgift för anläggningens godkännande har inte framkommit. Årlig kontrollavgift ska därmed tas ut fr.o.m. det kalenderår som verksamheten startade, dvs. 2010. – Frågan är om det finns skäl att sätta ned årsavgiften – Årlig kontrollavgift får sättas ned eller efterskänkas om det föreligger särskilda skäl härför. I förarbetena till regleringen om avgifter för livsmedelstillsyn (prop. 2005/06:128, s. 165 och 168) anges att i enlighet med vad som föreskrivs i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 882/2004 bör kontrollmyndigheten kunna sätta ner avgiften för verksamheter lokaliserade i regioner med särskilda geografiska begränsningar, verksamheter som bedrivs med traditionella metoder samt, under det första verksamhetsåret, nystartade verksamheter. – Annat har inte framkommit än att C.P. startade verksamheten Gammelgårdens Fisk & Rökeri först i november 2010. Med hänsyn till att verksamheten endast bedrivits under en förhållandevis kort period det senare halvåret 2010 finner förvaltningsrätten skäl att sätta ned den årliga kontrollavgiften för 2010 till en fjärdedel. Underinstansernas beslut ska därmed ändras på så sätt att årlig kontrollavgift för 2010 ska tas ut med 1 452 kr. – Med delvis bifall till överklagandet sätter förvaltningsrätten ned den årliga kontrollavgiften för C.P:s verksamhet Gammelgårdens Fisk & Rökeri till 1 452 kr för 2010.

Miljöförbundet överklagade förvaltningsrättens dom hos kammarrätten och yrkade att årlig kontrollavgift för 2010 skulle tas ut med 5 808 kr. Förbundet anförde bl.a. följande. Årlig kontrollavgift ska spegla den kostnad som är förknippad med kontrollen och denna borde i så fall inte ha någon koppling till när på året verksamheten registreras. Några särskilda skäl att sätta ned eller eftersänka kontrollavgiften för 2010 har inte framkommit.

Kammarrätten i Göteborg (2012-06-12, Nyström, Classon, referent, Nevhage) yttrade: Kammarrätten gör samma bedömning som

förvaltningsrätten. Överklagandet ska därför avslås. – Kammarrätten avslår överklagandet.

Miljöförbundet överklagade kammarrättens dom och yrkade att Högsta förvaltningsdomstolen skulle upphäva domen och fastställa länsstyrelsens beslut.

C.P. vidhöll sin inställning.

Högsta förvaltningsdomstolen (Jermsten, Almgren, Nord, Silfverberg, Bull) yttrade:

Skälen för avgörandet

Den i målet aktuella taxan har beslutats av Ystad-Österlenregionens miljöförbund. Bestämmelserna i taxan utgör föreskrifter i den mening som avses i 8 kap. regeringsformen. Den första fråga som måste besvaras är om taxan beslutats av ett behörigt organ. Om så inte är fallet får taxan enligt 11 kap. 14 § regeringsformen inte tillämpas i målet.

Rättslig reglering

Genom lagändringar som trätt i kraft den 1 januari 2011 har regeringsformen reformerats, bl.a. har 8 kap. om lagar och andra föreskrifter disponerats om och ett nytt kapitel 14 om kommuner införts. Den grundläggande strukturen i bestämmelserna om normgivningsmaktens fördelning har emellertid behållits.

Enligt 8 kap. 1 § regeringsformen meddelas föreskrifter av riksdagen genom lag och av regeringen genom förordning. Föreskrifter kan också, efter bemyndigande av riksdagen eller regeringen, meddelas av andra myndigheter än regeringen och av kommuner. Av 8 kap. 2 § första stycket 2 framgår att föreskrifter ska meddelas genom lag om de avser förhållandet mellan enskilda och det allmänna under förutsättning att föreskrifterna gäller skyldigheter för enskilda eller i övrigt avser ingrepp i enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden. Riksdagen kan enligt 8 kap. 10 § – om riksdagen enligt kapitlet bemyndigar regeringen att meddela föreskrifter i ett visst ämne (se 8 kap. 3 §) – också medge att regeringen bemyndigar en förvaltningsmyndighet eller en kommun att meddela föreskrifter i ämnet. Vidare kan riksdagen genom s.k. direktdelegation enligt 8 kap. 9 § 1 bemyndiga en kommun att meddela föreskrifter enligt 2 § första stycket 2 om föreskrifterna avser avgifter.

Ett sådant bemyndigande som avses i 8 kap. 10 § regeringsformen finns i 28 § första stycket livsmedelslagen (2006:804). Där anges att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om skyldighet att betala avgift för offentlig kontroll enligt lagen, de föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen eller de EG-bestämmelser som kompletteras av lagen. Av paragrafens andra

stycke framgår att bemyndigandet i första stycket innefattar en rätt att meddela föreskrifter om skyldighet för kommuner att ta ut avgifter. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får enligt tredje stycket meddela föreskrifter om beräkningen av de avgifter som tas ut av bl.a. kontrollorgan. Offentlig kontroll utövas enligt 11 § livsmedelslagen bl.a. av kommunerna i enlighet med vad regeringen bestämmer. En kommuns uppgift ska fullgöras av den kommunala nämnd som fullgör uppgifter inom miljö- och hälsoskyddsområdet. Av 23 och 25 §§ livsmedelsförordningen (2006:813) framgår att behörig kontrollmyndighet i nu aktuellt fall är en sådan kommunal nämnd som avses i livsmedelslagen.

Enligt 6 § avgiftsförordningen ska avgiften fastställas av kontrollmyndigheten. Om en kommun är kontrollmyndighet ska avgiften fastställas av den kommunala nämnd som utför kontroll på grundval av en taxa som kommunfullmäktige bestämmer.

Bestämmelser om kommunalförbund finns bl.a. i 3 kap. 20–28 §§ kommunallagen (1991:900). Av dessa framgår bl.a. att kommuner får bilda kommunalförbund och lämna över vården av kommunala angelägenheter till sådana förbund (20 §). När ett kommunalförbund har hand om en angelägenhet som det finns bestämmelser om i en särskild författning ska den författningens bestämmelser om kommuner gälla för förbundet (22 §). I ett kommunalförbund ska det som beslutande församling finnas förbundsfullmäktige eller en förbundsledning. Ledamöter och ersättare i den beslutande församlingen väljs av förbundsmedlemmarnas fullmäktige (23 §). Det ska finnas en förbundsordning med närmare bestämmelser om förbundet. En sådan förbundsordning ska fastställas av förbundsmedlemmarnas fullmäktige (27 §).

Högsta förvaltningsdomstolens bedömning

Ystad-Österlenregionens miljöförbund har enligt förbundsordningen hand om förbundsmedlemmarnas myndighetsuppgifter inom miljö- och hälsoskyddsområdet samt de övriga uppgifter som enligt lag ska fullgöras av kommunala miljönämnder. Det är således fråga om en angelägenhet som det finns bestämmelser om i särskild författning, nämligen livsmedelslagen, livsmedelsförordningen och avgiftsförordningen. Det som sägs om kommun i dessa författningar ska alltså enligt 3 kap. 22 § kommunallagen också gälla kommunalförbund.

Frågan är om miljöförbundet i egenskap av kommunalförbund har rätt att besluta om taxa för kontroll enligt avgiftsförordningen med stöd av bemyndigande enligt 8 kap. 10 § regeringsformen.

Ett kommunalförbund är en offentligrettslig juridisk person för samverkan mellan kommuner och/eller landsting. Bestämmelser om kommunalförbund har funnits under lång tid; den första lagen i ämnet tillkom redan 1919. Regler om kommunalförbund infördes i 3 kap. kommunallagen under rubriken Kommunernas och landstingens

organisation och verksamhetsformer genom lagstiftning 1997 då kommunalförbundslagen (1985:894) upphörde att gälla. De nya bestämmelserna innebar att reglerna om kommunalförbund förenklades och moderniserades. Förbundsmedlemmarna fick stor frihet att bestämma ett kommunalförbunds ändamål. I förarbetena uttalades att det enda krav som bör ställas på den verksamhet man vill samverka om i kommunalförbund är att uppgiften faller inom den överlämnade kommunens eller landstingets kompetens (prop. 1996/97:105 s. 67). Varken lagtexten eller förarbetena berör dock frågan om föreskriftsrätt för kommunalförbund. Inte heller i regeringsformens förarbeten berörs den frågan.

I propositionen med förslag till en reformerad grundlag (prop. 2009/10:80) görs emellertid vissa uttalanden som har anknytning till den aktuella frågeställningen.

I samband med behandlingen av frågan om delegation till förvaltningsmyndigheter och kommuner efterfrågade en remissinstans ett förtydligande av om ordet kommun avser inte bara fullmäktige utan också kommunala nämnder. Regeringen besvarade detta med att bestämmelserna i 8 kap. regeringsformen om att delegation i vissa fall kan ske till kommuner inte reglerar vilket kommunalt organ som ska besluta föreskrifter med stöd av delegationen. Utgångspunkten måste anses vara att det är en kommunalrättslig fråga vilket organ som ska fatta sådana beslut för kommunens räkning (a. prop. s. 223).

I anslutning till bestämmelsen i 14 kap. 2 § regeringsformen om att kommunerna sköter lokala och regionala angelägenheter av allmänt intresse på den kommunala självstyrelsens grund påpekade en remissinstans att regleringen av normgivningsmakten bl.a. innebär att kommunerna inte kan göra anspråk på att få reglera vissa områden och att principen om kommunal självstyrelse därför saknar relevans i vart fall avseende normgivning. Regeringen uttalade att begränsningarna av principens räckvidd följer direkt av regeringsformens reglering av normgivningsmakten och att dessa begränsningar på sätt och vis kan sägas definiera de yttre ramarna för principens räckvidd. Bestämmelsen påverkar inte regleringen i 8 kap. om hur föreskrifter som rör kommuner meddelas. Det innebär bl.a. att delegation av normgivningsmakt på detta område är möjlig i den utsträckning som följer av 8 kap. (a. prop. s. 211 och 296).

I sammanhanget ska också noteras att Lagrådet i ett lagstiftningsärende om bättre tillgång till kommunala föreskrifter uttalat att bestämmelserna i 3 kap. 20 och 22 §§ kommunallagen inte kan medföra att det som sägs i regeringsformen om kommuner också ska anses gälla för kommunalförbund (prop. 2011/12:149 s. 45 f.). Regeringen instämde i att frågan om kommunalförbund har rätt att meddela föreskrifter med stöd av bemyndiganden enligt 8 kap. 9 och 10 §§ regeringsformen är oklar (a. prop. s. 21 f., jfr även SOU 2013:3 s. 89 f.).

Reglerna i 8 kap. regeringsformen möjliggör att viss angiven föreskriftsrätt kan delegeras till kommun. Däremot kan föreskriftsrätt inte delegeras till kommunalförbund.

Ett organ som med stöd av grundlag har getts en viss normgivningskompetens kan inte överlåta denna utan uttryckligt stöd i grundlag (prop. 1973:90 s. 209). En kommun kan alltså inte utan grundlagsstöd överlämna föreskriftsrätt enligt 8 kap. regeringsformen till ett annat organ.

Inte heller kan regleringen i 3 kap. 22 § kommunallagen medföra att det som sägs om kommun i 8 kap. regeringsformen också ska gälla kommunalförbund.

Mot denna bakgrund finner Högsta förvaltningsdomstolen att miljöförbundet inte varit behörigt att med stöd av bemyndigandet i avgiftsförordningen fatta det ifrågavarande beslutet om taxa. Taxan får därmed enligt 11 kap. 14 § regeringsformen inte tillämpas i målet. Underinstansernas avgöranden ska därför undanröjas.

Högsta förvaltningsdomstolens avgörande

Högsta förvaltningsdomstolen undanröjer underinstansernas avgöranden.

Mål nr 3835-12, föredragande Fazlic

Litteratur: prop. 1973:90 s. 209; prop. 1996/97:105 s. 67; prop. 2009/10:80 s. 211, 223 och 296; prop. 2011/12:149 s. 21 f. och 45 f.; SOU 2013:3 s. 89 f.