



SVEA HOVRÄTT  
Mark- och miljööverdomstolen  
Rotel 060201

**DOM**  
2013-12-12  
Stockholm

Mål nr  
M 2300-13

### ÖVERKLAGAT AVGÖRANDE

Vänersborgs tingsrätts, mark- och miljödomstolen, dom 2013-02-15 i mål nr M 3389-12, se bilaga

### KLAGANDE

B A

### MOTPART

Miljönämnden i Marks kommun

### SAKEN

Tillsynsavgift

---

### MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLENS DOMSLUT

Mark- och miljööverdomstolen fastställer mark- och miljödomstolens domslut.

---

Dok.Id 1112710

---

<b>Postadress</b>	<b>Besöksadress</b>	<b>Telefon</b>	<b>Telefax</b>	<b>Expeditionstid</b>
Box 2290 103 17 Stockholm	Birger Jarls Torg 16	08-561 670 00 08-561 675 50	08-561 675 59	måndag – fredag 09:00-15:00
		<b>E-post:</b> svea.avd6@dom.se www.svea.se		

**YRKANDEN I MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLEN**

**B A** har yrkat att Mark- och miljööverdomstolen, med ändring av mark- och miljödomstolens dom, ska fastställa Länsstyrelsens beslut och bestämma den årliga tillsynstiden till tre timmar.

**Miljönämnden i Marks kommun** (miljönämnden) har bestritt ändring.

**UTVECKLING AV TALAN I MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLEN**

Parterna har utöver vad som anförts i underinstanserna tillagt i huvudsak följande.

**B A**

Mark- och miljödomstolens dom innebär att miljöbalken har företräde i förhållande till självkostnadsprincipen i kommunallagen. En sådan tolkning kan inte vara i linje med lagstiftningens syfte. Mark- och miljödomstolens domslut öppnar för att en kommun genom medvetet uttag av avgifter för tillsyn enligt miljöbalken, som inte motsvaras av arbetsinsatser eller motprestation, skulle ha möjlighet att tillgodogöra sig arbetsfria intäkter för att finansiera annan kommunal verksamhet. Detta strider mot den kommunala självkostnadsprincipen som innebär att kommunen inte får ta mer betalt än kostnaden kommunen har i det enskilda fallet. Det stämmer inte att miljöavgiften är ”öronmärkt” för miljötillsyn eftersom Marks kommun tillämpar rambudgetering. Rambudgetering innebär att kommunfullmäktige tilldelar varje nämnd en nettobudget utifrån nämndens verksamhet. Om miljönämndens uttag av avgifter minskar skulle kommunfullmäktige behöva tilldela miljönämnden ytterligare medel och minska annan kommunal verksamhet. Miljönämndens medvetna uttag av avgifter som inte motsvaras av en arbetsinsats möjliggör alltså att kommunfullmäktige slipper minska tillförseln av medel till de andra nämnderna. Marks kommun kan heller inte legitimera sin taxetillämpning med att taxan är konstruerad av Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) eftersom SKL är en kommunal intresseorganisation.

Han använder förnybar energi i sin verksamhet eftersom den konventionella elen innehåller en inte försumbar andel förnybar energi ("grön el"). Marks kommun kan inte motivera sitt beslut om taxa med att de har tillsyn över energieffektivisering eftersom den totala energiförbrukningen inte minskar bara för att förnybar el används. Även om han skulle använda "grön el" (förnybar energi) i sin verksamhet skulle inte mängden koldioxid som släpps ut minska.

### **Miljönämnden**

Det finns i miljöbalken och praxis stöd för att den kommunala miljötillsynen kan omfatta bl.a. information till verksamhetsutövare om energikällor som kan bidra till att användningen av förnybar energi totalt sett ökar och uppföljning av detta.

Det är inte enbart en minskning av koldioxidutsläppen som är syftet med tillsynen. Det som medför tilläggsbörd enligt taxan är att det i verksamheten används "ej förnybar energi". Det förhållandet att en verksamhetsutövare använder el där en del av energiförbrukningen, genom elbolagets val, omfattar förnybar energi utesluter inte att taxans tilläggsbörd blir tillämpligt. Taxan är utformad med stöd av underlag som tagits fram av SKL och bygger på en s.k. risk- och erfarenhetsbedömning. Huruvida förnybar energi används är en del av riskbedömningen. Andra riskfaktorer är till exempel förorening i mark eller byggnad eller påverkan på en miljökvalitetsnorm. Riskfaktorerna är sådana som schablonmässigt innebär merarbete för tillsynsmyndigheten och lösningarna kräver ofta att myndigheterna har utarbetade strategier för hantering av de olika problemen som ryms inom varje riskfaktor. Dessutom omfattar problemen i många fall hela eller stora delar av kommunen. De faktorer som ger tilläggsbörd har direkt koppling till tillsynen enligt miljöbalken. Det framtagna taxsystemet stämmer överens med principen att förorenaren ska betala.

För de verksamheter som klassats för fyra-sju timmars tillsyn planeras besök vartannat år. En klassning på tre timmar ger tillsyn vart tredje år och klassning med två timmar ger tillsyn vart fjärde år. Klassas en verksamhet för åtta timmars tillsyn sker besök varje år. B A:s fastighet X har klassats för fyra timmars tillsyn och besök vartannat år.

Vid tillsynsbesök diskuteras bl.a. energianvändning utifrån en checklista. Nämnden informerar också om olika alternativ för energiförbrukning. Den information som samlas in ligger sedan till grund för olika kampanjer som syftar till att få verksamheter att välja ett mer miljövänligt alternativ i enlighet med miljöbalkens hushållningsregler. Om verksamheten övergår till förnybar energi eller när nämndens informationskampanjer är genomförda tas energipoängen bort. Energipoängen kan återupptas om nämnden finner det nödvändigt. Det finns alltså en motprestation från nämndens sida i förhållande till den aktuella avgiften.

Den kommunala självkostnadsprincipen syftar på det totala avgiftsuttaget för en verksamhet och innebär att avgiftsuttaget inte får överstiga de totala kostnaderna för verksamheten under en längre tid. De avgifter som tas ut för miljötillsynen är örönmärkta för verksamheten och kan inte användas för att finansiera andra kommunala verksamhetsområden. En viss schablonisering av avgifterna är nödvändig och avgiften har utformats så att den står i rimlig proportion till de kostnader som den avgiftsbetalande förorsakar myndigheten.

### **MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLENS DOMSKÄL**

Kommunfullmäktige i Marks kommun har i december 2008, med stöd av 27 kap. 1 § miljöbalken, antagit en taxa för miljönämndens tillsyn enligt miljöbalken.

Miljönämnden beslutade den 5 maj 2011 att B A ska betala en årlig tillsynsavgift baserad på en tillsynstid om fyra timmar/år. En av dessa timmar grundas på att B A inte använder förnybar energi i sin verksamhet.

Frågan i målet är om miljönämnden har haft rätt att ta ut den del av tillsynsavgiften som motsvarar en extra tillsynstimme för verksamhetsutövare som inte använder förnybar energi.

För att avgöra denna fråga måste Mark- och miljööverdomstolen först ta ställning till om miljönämnden har haft rätt att utöva tillsyn över energianvändningen i B A:s verksamhet.

Av 26 kap. 1 § miljöbalken följer att tillsynsmyndigheten ska kontrollera att miljöbalken efterlevs. Av förarbetena till miljöbalken framgår att tillsynsmyndigheten även genom förebyggande och kontrollerande åtgärder ska verka för att balkens regler följs (prop. 1997/98:45 Del 1 s. 493). Enligt 2 kap. 5 § miljöbalken är alla som bedriver en verksamhet eller vidtar en åtgärd skyldiga att hushålla med råvaror och energi (den s.k. hushållningsprincipen). I den bestämmelsen anges även att förnybara energikällor ska användas i första hand. Eftersom miljönämnden ska utöva tillsyn över att miljöbalken följs omfattar nämndens tillsyn även frågan om energihushållning. Mark- och miljööverdomstolen finner därför, i likhet med mark- och miljödomstolen, att miljönämnden har haft rätt att bedriva tillsyn över energianvändningen i B A:s verksamhet (se även Mark- och miljööverdomstolens dom 2012-01-20 i mål nr M 10340-10).

Mark- och miljööverdomstolen går därefter över till att pröva frågan om den aktuella delen av tillsynsavgiften, dvs. den del som utgör en extra tillsynsstimme för de verksamhetsutövare som inte använder förnybar energi, ska ses som en avgift eller en skatt. Utifrån hur taxan är konstruerad finner Mark- och miljööverdomstolen att det i målet inte är relevant hur stor del av den konventionella elen i B A:s verksamhet som utgörs av förnybar energi ("grön el").

Det kan inledningsvis konstateras att det i regeringsformen (RF) inte finns någon definition av begreppen "skatt" och "avgift". Av förarbeten till RF och de gränsdragningar som har gjorts i praxis framgår att en skatt kan karaktäriseras som ett tvångsbidrag till det allmänna utan direkt motprestation (prop. 1973:90 s. 213, jfr s. 40) medan en avgift vanligen är en penningprestation som betalas för en specificerad motprestation från det allmänna (a. prop. s. 219).

Avgiftsutredningen har i sitt betänkande Avgifter (SOU 2007:96) analyserat gränsdragningen mellan avgift och skatt. I betänkandet redogörs bl.a. för att Ekonomistyrningsverket (ESV) i en rapport har pekat på att om avgiften helt eller delvis syftar till att finansiera en specificerad avgränsad statlig verksamhet talar detta för att det är en avgift. Om penningprestationen syftar till att styra eller på annat sätt reglera personers eller organisationers beteende talar detta för att det är fråga om en

punktskatt eller annan statsrättslig inkomst (se ESV 2004:17 s. 16). Motprestationen från det allmänna kan ta sig olika uttryck men bör innefatta att kostnader för det allmänna uppstår, dvs. att statliga eller kommunala resurser förbrukas. Avgiftens storlek bör dessutom stå i rimlig proportion till de resurser som förbrukas (a.a. s. 12). Syftet med lagstiftningen kan också vara av betydelse för bedömningen av om det är fråga om en motprestation från det allmänns sida eller inte (prop. 2001/02:31 s. 136 och prop. 2003/04:145 s. 145).

Avgörande för frågan om miljönämnden haft rätt att ta ut den aktuella delen av avgiften får anses vara om nämnden har utfört en motprestation i förhållande till den avgift som påförts B A. Av förarbetena till miljöbalken framgår, som redovisats ovan, att tillsynsmyndigheten även har uppgifter som är av förebyggande och stödjande karaktär. Exempel på förebyggande åtgärder är dels rådgivning och information i enskilda fall, dels rådgivande, utredande och uppföljande verksamhet av mer generell karaktär (prop. 1997/98:45 Del 2 s. 267). Av förarbetena framgår även att det vid bestämmande av tillsynsavgifter är viktigt att beakta RF:s begränsningar när det gäller kostnader för verksamhet av förebyggande och stödjande karaktär som kan finansieras genom avgifter. En viss schablonisering vid utformningen av avgiftsförordningen kan vara nödvändig, men avgifterna måste stå i rimlig proportion till de kostnader som den avgiftsbetalande orsakar myndigheten (a. prop. s. 288).

Miljönämnden har förklarat att man såvitt avser frågan om energihushållning bl.a. utför informationskampanjer och gör tillsynsbesök hos verksamhetsutövaren. Ett tillsynsbesök inklusive administration och restid bedöms ta cirka åtta timmar. Vid besöken diskuteras bl.a. energibesparande åtgärder, eventuell energikartläggning och uppföljning av denna utifrån en checklista. Den information som samlas in kan ligga till grund för kampanjer som har till syfte att få verksamheter att se över sin energiförbrukning och val av energikällor i enlighet med miljöbalkens hushållningsbestämmelser. Som en del av tillsynsarbetet planerar nämnden också, enligt vad som anförts, att bjuda in kommunens jordbrukare till en föreläsning med fokus på energieffektivisering och energianvändning. Riskpoängen för de som inte använder förnybar energi tas bort om verksamheten övergår till användning av förnybar energi eller när miljönämndens informationsarbete är genomfört.

Mark- och miljööverdomstolen konstaterar att den motprestation som miljönämnden har redogjort för i form av tillsynsbesök, informationskampanjer och uppföljning m.m. innehåller såväl åtgärder som riktas direkt mot den individuella verksamhetsutövaren som åtgärder som riktas mot kollektivet av verksamhetsutövare. Vissa av de beskrivna åtgärderna är visserligen av generell karaktär och inte specifikt inriktade mot B A i egenskap av enskild verksamhetsutövare, men av praxis följer att det finns ett utrymme för viss schablonisering av avgiften (se exempelvis MÖD 2009:16). Vidare upphör avgiftsuttaget när miljönämndens tillsynsarbete i frågan genomförts. Mark- och miljööverdomstolen finner mot denna bakgrund att det finns en sådan motprestation i förhållande till den berörda delen av tillsynsavgiften att den utgör en avgift och inte är att se som en skatt. Avgiften är vidare proportionerlig i förhållande till de kostnader som miljönämnden har för tillsynsverksamheten och den är förenlig med den kommunala självkostnadsprincipen. Det saknas därför hinder mot att ta ut avgiften.

Sammanfattningsvis finner Mark- och miljööverdomstolen därmed att överklagandet ska avslås och mark- och miljödomstolens domslut fastställas.

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

I avgörandet har deltagit hovrättslagmannen Per-Anders Broqvist, hovrättsråden Roger Wikström och Åsa Marklund Andersson, referent, samt tf. hovrättsassessorerna Helen Blomberg.

Föredragande har varit hovrättsfiskalen Annika Grönlund.



**VÄNERSBORGS  
TINGSRÄTT**  
Mark- och miljödomstolen  
**R2**

Bilaga A

Mål nr M 3389-12

## Rättelse/komplettering

Dom, 2013-02-15

### **Rättelse, 2013-02-25**

Beslutat av: rådmannen Susanne Mörkås

Rättelse enligt 33 § lagen om domstolsärenden.

Överklagande rätteligen senast den 8 mars 2013.





VÄNERSBORGS TINGSRÄTT  
Mark- och miljödomstolen

**DOM**  
2013-02-15  
meddelad i  
Vänernsborg

Mål nr M 3389-12

**KLAGANDE**

Miljönämnden i Marks kommun

**MOTPART**

B A

**ÖVERKLAGAT BESLUT**

Länsstyrelsen i Västra Götalands län beslut den 7 september 2012, i ärende nr 505-16967-2011 E, se bilaga 1

**SAKEN**

Avgift för tillsyn

---

**DOMSLUT**

Mark- och miljödomstolen upphäver länsstyrelsens beslut och fastställer miljönämndens beslut den 5 maj 2011 D § 203, innebärande att den årliga tillsynstiden bestäms till 4 timmar.

---

Dok.Id 215599

---

Postadress	Besöksadress	Telefon	Telefax	Expeditionstid
Box 1070 462 28 Vänernsborg	Hamngatan 6	0521-27 02 00	0521-27 02 30	måndag – fredag 09:00-16:00
		<b>E-post:</b> mmd.vanersborg@dom.se		

**BAKGRUND**

Miljönämnden i Marks kommun (nedan nämnden) beslutade den 5 maj 2011 att B A skulle betala en årlig tillsynsavgift fr.o.m. år 2011 till Marks kommun. Tillsynsbeslutet innebar en årlig tillsynstid på 4 timmar, varav 1 timme utgjordes av en energieffektiviseringsdel.

B A överklagade nämndens beslut till länsstyrelsen och yrkade där att nämndens beslut skulle upphävas i den del som påförts för att han inte använder grön el i sin verksamhet. Länsstyrelsen beslutade den 7 september 2012 att bifalla överklagandet och bestämde den årliga tillsynstiden till 3 timmar.

**YRKANDEN M.M.**

**Nämnden** har yrkat att mark- och miljödomstolen upphäver länsstyrelsens beslut och fastställer nämndens beslut. Nämnden har anfört bl.a. följande. Vad som ska säkerställas med tillsyn enligt miljöbalken framgår av 26 kap. 1 § miljöbalken. Av första stycket i denna bestämmelse framgår att tillsynen ska säkerställa syftet med denna balk och föreskrifter som har meddelats med stöd av balken. Av andra stycket framgår vidare att tillsynsmyndigheten för detta ändamål på eget initiativ eller efter anmälan i nödvändig utsträckning ska kontrollera efterlevnaden av balken, föreskrifter, domar och andra beslut som har meddelats med stöd av balken samt vidta de åtgärder som behövs för att vidta rättelse. Av bestämmelsens tredje stycke framgår att tillsynsmyndigheten dessutom genom rådgivning, information och liknande verksamhet skapar förutsättningar för att balkens ändamål ska tillgodoses. Av Mark- och miljööverdomstolens dom den 20 januari 2012 framgår att miljönämndens tillsyn omfattar arbete med energianvändning och energieffektivisering. I avgiftsbeslutet för fastigheten X anges att verksamheten ska betala en extra timmes tillsynstid årligen så länge som verksamheten inte använder förnybar energi. Energianvändningen granskas till exempel med en checklista för kartläggning och diskussioner förs kring energi på tillsynsbesöken. Nämnden informerar även om olika energialternativ. Den av nämnden insamlade informationen kan ligga till grund för olika kampanjer och ligger i det enskilda fallet till grund för bedömning av vilka åtgärder i den specifika verksamheten som drar mest energi och vilka åtgärder som kan vidtas för att minska energi-

förbrukningen eller använda mer energi från förnybara källor. Syftet är att få verksamheten att se över sin energiförbrukning och även energikällan för att, i enlighet med miljöbalkens hushållningsbestämmelser, välja ett mer miljövänligt alternativ. Verksamheten i fråga har möjlighet att påverka sin energiförbrukning och sitt val av energikälla. Skillnader i kostnader mellan konventionell och förnyelsebar el är försumbar och hindrar därför inte verksamheten från att byta energikälla. Den extra avgiften, som upphör om verksamhetsutövaren övergår till förnybar energi, motsvarar således nämndens prestation. I aktuellt fall har tillsyn inte utförts för energieffektivisering år 2011, utan tanken har varit att denna skulle genomföras med två timmar under år 2012.

**B A** har uppgett att han anser att överklagandet ska avslås och har anfört bl.a. följande. Taxan strider mot den kommunala självkostnadsprincipen. Att belasta en näringsidkare som inte har grön el med kostnaden för en extra tillsynstimma utan att den faktiska tillsynstiden i denna utsträckning ökar strider mot nämnda princip. Kommunens ambitioner inom energiområdet går utöver den kommunala kompetensen. Huruvida näringsidkare ska betala en extra skatt beroende på vilken storst el man använder är inte en kommunal angelägenhet utan en fråga för staten. Kommunens bestraffning av näringsidkare med konventionell el torde också snedvrída konkurrensen mellan företagare inom den egna kommunen och näringsidkare i kommuner som inte försöker styra energipolitiken på samma sätt som Marks kommun gör.

### **DOMSKÄL**

Av 26 kap. 1 § miljöbalken framgår att tillsynsmyndigheten, i detta fall miljö-nämnden, har att kontrollera efterlevnaden av miljöbalken. I detta innefattas kontroll av att verksamhetsutövaren uppfyller den s.k. hushållningsprincipen i 2 kap. 5 § miljöbalken. Verksamhetsutövares arbete med energianvändning och energieffektivisering ska alltså omfattas av tillsynen och nämnden har därför rätt att bedriva tillsyn av verksamhetsutövares energianvändning och energieffektivisering. En tillsynsavgift av förevarande slag kan med den konstruktion avgiften har inte anses som en skatt utan den är en avgift. Den strider därför inte mot den kommunala

kompetensen. (Jfr Miljööverdomstolens dom den 14 maj 2009 i mål M 7644-07) och Mark- och miljööverdomstolens dom den 20 januari 2012 i mål M 10340-10.)

Marks kommun taxa beträffande tillsyn enligt miljöbalken består av en grunddel, där ett visst generellt tillsynsbehov fastslås för en viss verksamhetstyp. Därefter bedöms tillsynsbehovet för den individuella verksamheten utifrån en riskbedömning, där vissa faktorer ger vissa tilläggspoäng. En av dessa faktorer är att en verksamhet ej använder förnybar energi. I aktuellt fall ger alltså taxan stöd för att ta ut en extra avgift för tillsyn för energianvändning och energieffektivisering och taxan kan inte anses strida mot självkostnadsprincipen på det sätt klaganden gjort gällande. Marks kommun har alltså haft rätt att basera sitt avgiftsbeslut utifrån en årlig tillsynstid om fyra timmar. Vad som framkommit i målet beträffande tiden för tillsynens utförande föranleder inte någon annan bedömning. Länsstyrelsens beslut ska alltså upphävas och nämndens beslut fastställas.

**HUR MAN ÖVERKLAGAR**, se bilaga 2 (DV 427)

Överklagande senast den 8 februari 2013.

Susanne Mörkås

---

Roger Ödmark

I domstolens avgörande har deltagit rådmannen Susanne Mörkås, ordförande, och tekniska rådet Roger Ödmark. Föredragande har varit beredningsjuristen Maria Aldegren.