

<b>Målnummer:</b>	M1175-00	<b>Avdelning:</b>	13
<b>Avgörandedatum:</b>	2001-05-21		
<b>Rubrik:</b>	Miljösanktionsavgift vid kriminalvårdsanstalt----Den köksverksamhet som staten bedriver vid en kriminalvårdsanstalt anses inte vara näringsverksamhet då den är en integrerad och naturlig del av huvudverksamheten, som utgörs av myndighetsutövning.		
<b>Lagrum:</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• 30 kap. 1 § och 2 § miljöbalken (1998:808)</li><li>• 1 § förordningen (1998:950) om miljösanktionsavgifter och punkt 5.6 i bilagan till förordningen</li><li>• 16 § statens naturvårdsverks föreskrifter (SNFS 1992:16) om kyl- och värmepumpsanläggningar innehållande CFC, HCFC och HFC ("köldmediekungörelsen")</li><li>• 3 § konkurrenslagen (1993:20)</li><li>• 2 § lagen (1994:1512) om avtalsvillkor i konsumentförhållanden</li></ul>		
<b>Rättsfall:</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• NJA 1988 s. 503 I och II</li><li>• NJA 1993 s. 724</li><li>• RH 1995:6</li></ul>		

---

**REFERAT****ÖVERKLAGAT AVGÖRANDE**

Stockholms tingsrätts, miljödomstolen, dom 2000-01-20 i mål nr M 544-99, se bilaga

**KLAGANDE**

Miljö- och hälsoskyddsnämnden i Västerås kommun, 721 87 VÄSTERÅS

**MOTPART**

Staten genom Kriminalvårdsstyrelsen, 601 80 NORRKÖPING

**SAKEN**

Miljösanktionsavgift

---

**MILJÖÖVERDOMSTOLENS DOMSLUT**

Miljööverdomstolen avslår överklagandet.

---

**YRKANDEN I MILJÖÖVERDOMSTOLEN**

Miljö- och hälsoskyddsnämnden i Västerås kommun har yrkat att Miljööverdomstolen, med ändring av miljödomstolens dom, skall fastställa nämndens beslut om påförande av miljösanktionsavgift.

Staten genom Kriminalvårdsstyrelsen har bestritt ändring.

**PARTERNAS TALAN I MILJÖÖVERDOMSTOLEN**

Miljö- och hälsoskyddsnämnden har i Miljööverdomstolen åberopat följande.

Kriminalvårdsmyndigheten i Västerås som i detta sammanhang skall betraktas som näringsidkare, har underlåtit att fullgöra den rapporteringskyldighet som föreskrivs i 16 § SNSF 1992:16 (köldmediekungörelsen). Miljösanktionsavgift skall därför, i enlighet med 30 kap. 1 § miljöbalken jämfört med 1 § förordningen (1998:950) om miljösanktionsavgifter och p. 5.6 i bilagan till denna förordning, påföras kriminalvårdsmyndigheten. – Kriminalvårdsanstalten har en kylanläggning till vilken anstaltskökets kylar och frysar är kopplade. Köket förser anstalten med mat som annars skulle behöva köpas in. Dessutom levererar köket mat till en restaurang, i vilken anstaltens personal har möjlighet att köpa sin lunch. Med beaktande härav bör kriminalvårdsmyndigheten betraktas som näringsidkare. Miljö- och hälsoskydds nämnden gör gällande att den aktuella överträdelsen avser själva inlämnandet av rapporten. Denna förseelse har inträffat i tiden efter miljöbalkens ikraftträdande. Det föreligger därmed inte något hinder mot att påföra kriminalvårdsmyndigheten miljösanktionsavgift.

Kriminalvårdsstyrelsen har till stöd för statens inställning anfört huvudsakligen följande. Kriminalvårdsmyndigheten är inte att betrakta som näringsidkare. Den köksverksamhet som bedrivs på anstalten Tillberga utgör inte verksamhet av ekonomisk art, utan är i stället en skyldighet som följer av den myndighetsutövning som bedrivs. De kylar och frysar som finns på anstalten används i beredningen av mat till de intagna och detta är en skyldighet som kriminalvården har i förhållande till de personer som hålls frihetsberövade. Visserligen kan även anstaltspersonalen köpa mat som har tillagats i anstaltens kök, men denna del av verksamhet har en försumbar omfattning. Anstalten har alltså inget merarbete för att tillhandahålla mat till personalen. Den omständigheten att anstalten har eget kök och inte köper lagad mat från annat håll kan inte utgöra skäl att betrakta köksverksamheten som näringsverksamhet. Enbart det förhållandet att en viss verksamhet kan utföras av utomstående medför inte att den därmed hänförs till näringsverksamhet. – Miljöbalken trädde i kraft den 1 januari 1999. Bestämmelserna om miljösanktionsavgift skall tillämpas endast på överträdelser som har ägt rum efter att balken har trätt i kraft. Den period som rapporteringskyldigheten i detta mål avser ligger i tiden före den 1 januari 1999. Det kan därför ifrågasättas om det finns lagliga förutsättningar för att påföra kriminalvårdsmyndigheten miljösanktionsavgift. – Slutligen görs gällande att i det aktuella fallet vore uppenbart oskäligt att ta ut miljösanktionsavgift. Kriminalvårdsmyndigheten har utsatts för en negativ särbehandling i jämförelse med miljö- och hälsoskyddsförvaltningens bedömning av liknande ärenden. Den påminnelse som skickades från miljö- och hälsoskyddskontoret under februari månad 1999 kom aldrig myndigheten till handa, troligen på grund av felaktigt angiven adress. Det företag som utförde kontrollen den 29 april 1998 åtog sig att sända in rapporten till förvaltningen, vilket emellertid aldrig gjordes. Om kriminalvårdsmyndigheten hade fått del av påminnelsen under februari månad 1999 hade myndigheten fullgjort sin rapporteringskyldighet.

#### MILJÖÖVERDOMSTOLENS DOMSKÄL

Tillämpliga bestämmelser m.m.

Enligt 30 kap. 1 § första stycket 1. miljöbalken skall en särskild avgift (miljösanktionsavgift) betalas av en näringsidkare som vid bedrivandet av näringsverksamhet åsidosätter föreskrifter som har meddelats med stöd av miljöbalken. I paragrafens andra stycke stadgas att skyldigheten att betala en sådan avgift bara gäller för sådana överträdelser för vilka regeringen har föreskrivit om avgift enligt 2 §. Av tredje stycket följer att miljösanktionsavgift skall tas ut även om överträdelsen inte har skett uppsåtligt eller av oaktsamhet. Miljösanktionsavgift skall dock inte tas ut om det är uppenbart oskäligt.

Av 1 § förordningen (1998:950) om miljösanktionsavgifter och p. 5.6 i bilagan till denna förordning följer att en miljösanktionsavgift om 5 000 kr skall betalas av näringsidkare som vid bedrivande av näringsverksamhet bl.a. underlåter att

fullgöra den föreskrivna rapporteringsskyldighet som framgår av 16 § Statens naturvårdsverks kungörelse (SNFS 1992:16) med föreskrifter om kyl- och värmepumpsanläggningar innehållande CFC, HCFC och HFC ("köldmediekungörelsen").

I målet är klarlagt att staten är ansvarig för att den ovan angivna rapporteringsskyldigheten fullgörs beträffande kyl- och värmepumpsanläggningarna vid kriminalvårdsanstalten i Tillberga samt att den lokala kriminalvårdsmyndigheten inte har givit in den ifrågavarande rapporten avseende 1998 års kontroll av anläggningen i tid.

Den första frågan Miljööverdomstolen har att ta ställning till är om staten i det ifrågavarande fallet skall anses bedriva näringsverksamhet i den mening som avses i 30 kap. 1 § miljöbalken och härtill anknutna föreskrifter.

Näringsidkare och näringsverksamhet

Utgångspunkter för tolkningen av begreppen i miljöbalken

Av förarbetena till 30 kap. 1 § miljöbalken framgår att skälet till att endast näringsidkare som bedriver näringsverksamhet kan påföras miljöstraffavgift är att det inte anses rimligt att ålägga var och en ett sådant ansvar för handlingar i det dagliga livet (prop. 1997/98:45 del 1 s. 536). I förarbetena anges vidare att näringsverksamhet typiskt sett medför risker för miljön och att det då kan finnas fog för att ställa stränga krav på verksamhetsutövaren. För att undvika bevisvärigheter och för att öka den allmänna noggrannheten vid bedrivandet av näringsverksamhet har ansvaret gjorts strikt.

Vad gäller den närmare innebörden av begreppen näringsidkare och näringsverksamhet sägs i propositionen att dessa har samma betydelse som på andra håll i lagstiftningen, exempelvis 1 § bokföringslagen (1976:125). Det påpekas vidare att i begreppet näringsidkare inräknas kommuner som bedriver verksamhet som omfattas av balken (prop. 1997:98:45 del 2 s. 314).

Miljööverdomstolen finner skäl att understryka att miljöstraffavgiften utgör en offentligrettslig sanktion som uppvisar likheter med straffrättsliga påföljder. Av legalitetsprincipen följer att utrymmet för att med stöd av miljöstraffavgiftens syfte tolka begreppen näringsidkare och näringsverksamhet på ett mer vidsträckt sätt än vad som följer av annan lagstiftning är begränsat. Miljööverdomstolen finner därför att begreppen skall ges samma innebörd i miljöbalken som i övriga delar av svensk rätt. Det finns därför skäl att se närmare på näringsidkarbegreppet i svensk rätt.

Näringsidkarbegreppet i svensk rätt

Man kan konstatera att begreppet näringsidkare i svensk rätt har en vidsträckt innebörd. Av förarbetena till den tidigare gällande bokföringslagen (1976:125) framgår att med näringsidkare menas varje fysisk eller juridisk person som yrkesmässigt driver verksamhet av ekonomiskt art (prop. 1975:104 s. 203 f.). Det krävs inte att verksamheten drivs i vinstsyfte. Kravet på yrkesmässighet innebär att verksamheten skall ha en viss grad av varaktighet och omfattning. Näringsverksamhet är sådan verksamhet som bedrivs av näringsidkare.

Även inom straffrätten har begreppet näringsidkare getts en vidsträckt betydelse. Förarbetena till bestämmelsen i 36 kap. 7 § brottsbalken om företagsbot ansluter sig till den begreppsbildning som följer av bokföringslagen (1976:125) (se prop. 1985/86:23 s. 62). Detsamma gäller Företagsbottsutredningens betänkande Straffansvar för juridiska personer (se SOU 1997:127 del A s. 142 f.).

På marknadsrättens område har begreppen näringsidkare och näringsverksamhet berörts i bl.a. förarbetena till prisregleringslagen (1989:978). Av propositionen framgår att uttrycket näringsverksamhet också i detta sammanhang har den innebörd som ovan redogjorts för (se prop.

1989/90:21 s. 49 f.). Vidare anges att "[ä]ven verksamheter som bedrivs av stat eller kommun kan vara att hänföra till näringsverksamhet. Det saknar därvid betydelse om den ersättning som utgår för varan eller tjänsten betecknas som pris eller avgift. Det gäller till en början den rena affärsverksamheten där statens och kommunernas verksamheter konkurrerar med den fria företagsamheten. Utöver den rena affärsverksamheten får på det kommunala området också övrig fakultativ verksamhet som innebär att kommunerna tillhandahåller varor och tjänster mot ersättning anses som näringsverksamhet vid tillämpning av lagen. Med fakultativ verksamhet avses sådan verksamhet som kommuner och landsting inte är skyldiga att ombesörja enligt lag eller förordning, utan som bedrivs med stöd av den allmänna kompetensen. Exempel på sådana verksamheter är distribution av elenergi, distribution av gas och fjärrvärme som inte sker genom allmänt värmesystem, badhus- och museiverksamhet, uthyrning av idrottsanläggningar samt bad- och campingverksamhet. Skyldigheten att ombesörja kollektivtrafik är visserligen ålagd kommunerna i lag. Sådan verksamhet drivs emellertid med viss konkurrens från andra och oftast i sådana kommersiella former att den får anses som näringsverksamhet vid tillämpning av lagen."

Ett närliggande begrepp förekommer inom konkurrensrätten. I 3 § första stycket första meningen konkurrenslagen (1993:20) stadgas att med företag menas fysisk eller juridisk person som driver verksamhet av ekonomisk eller kommersiell natur. Uttrycket företag har, enligt propositionen, väsentligen samma innebörd som begreppet näringsidkare (prop. 1992/93:56 s. 67). Det avgörande kriteriet är om någon form av ekonomisk eller kommersiell verksamhet bedrivs. Även statliga och kommunala organ som driver verksamhet av ekonomisk natur omfattas. Av 3 § första stycket andra meningen konkurrenslagen följer att till den del sådan verksamhet innefattar myndighetsutövning omfattas den dock inte av begreppet företag. Enligt doktrinen torde som huvudregel gälla att kommuners och landstings obligatoriska verksamhet inte anses som näringsverksamhet. Endast när sådan verksamhet drivs i konkurrens med andra och i kommersiella former kan den utgöra näringsverksamhet. Det finns en omfattande verksamhet som bedrivs av kommuner och landsting och som varken utgör näringsverksamhet eller myndighetsutövning, t.ex. sjukvård, åldringsvård och skolväsende. Sådan verksamhet torde normalt utgöra företag i konkurrenslagens mening (se Carlsson, Söderlind och Ulriksson, Konkurrenslagen. En kommentar, 1999 s. 47 f.).

Även inom konsumenträtten är näringsidkarbegreppet vidsträckt och omfattar, i enlighet med vad som tidigare sagts, varje fysisk eller juridisk person som yrkesmässigt bedriver verksamhet av ekonomisk natur (se bl.a. 2 § lagen [1994:1512] om avtalsvillkor i konsumentförhållanden och prop. 1994/95:17 s. 88-89, prop. 1989/90:89 s. 60 med hänvisningar samt prop. 1984/85:110 s. 141 f.). Frågan om när allmänna subjekt skall anses vara näringsidkare har på detta område prövats i flera rättsfall. Vid tillämpning av regeln om treårspreskription för s.k. konsumentfordringar i 2 § andra stycket preskriptionslagen (1981:130) har särskilt gränsdragningen mellan näringsverksamhet och myndighetsutövning uppmärksamats.

I NJA 1988 s. 503 I och II avsåg den aktuella fordran dels engångsavgift för utförande av allmän va-anläggning enligt lagen (1970:244) om allmänna vatten- och avloppsanläggningar (I), dels avgift enligt lagen (1978:478) om avgift för innehav av televisionsmottagare (II). Högsta domstolen fann att konsumentpreskriptionsregeln var tillämplig i båda dessa fall. Inledningsvis konstaterade domstolen att i fråga om fordringar som härrör från "ren" myndighetsutövning var enligt förarbetena bestämmelserna om treårspreskription inte tillämpliga. Vidare anförde domstolen att den längre preskriptionstiden bör tillämpas när förhållandet uppvisar så påtagliga moment av offentligrättslig maktutövning att det helt skiljer sig från en privaträttslig relation. Domstolen uttalade beträffande va-anläggningen bl.a. att även om rättsförhållandet mellan en kommun som huvudman för en allmän va-anläggning och brukarna av anläggningen till övervägande del är av

offentligrättslig art, kan kommunens verksamhet som huvudman inte anses inrymma sådana inslag av offentlig maktutövning som nyss sagts. I fråga om avgift för innehav av televisionsmottagare anfördes att för apparatinnehavaren framstår avgiften naturligen som en ersättning för hans möjligheter att motta de program som produceras av programföretagen. Rent faktiskt finansieras också framställningen av program i huvudsak genom avgifterna. Därför ansågs programföretagens verksamhet vara yrkesmässig näringsverksamhet. – I NJA 1993 s. 724 kom Högsta domstolen till motsatt slut vad gäller en kommuns fordran avseende gatukostnader. Domstolen fann i det målet att kommunens rätt att besluta att vissa fastighetsägare skall betala gatukostnader utgör en form av offentlig maktutövning utan något privaträttsligt inslag. Inte heller kunde den nyttighet som tillgången till allmänna platser utgör anses tillhandahållen fastighetsägarna huvudsakligen för enskilt bruk. Kommunens fordran på gatukostnad ansågs därför inte vara en konsumentfordran. – I rättsfallet RH 1995:6 slogs fast att en kommuns fordran på avgift för barnomsorg var en konsumentfordran och således underkastad treårspreskription. Inslaget av myndighetsutövning beträffande av kommunen ordnad barnomsorg antogs inte vara så påtagligt att förhållandena helt skiljer sig från en privaträttslig relation. Kommunen fick därför anses som näringsidkare i fråga om tillhandahållande av denna nyttighet.

Miljööverdomstolens slutsatser beträffande näringsidkarbegreppet

Begreppen näringsidkare och näringsverksamhet har i svensk rätt en vidsträckt innebörd. I princip gäller att den som yrkesmässigt bedriver verksamhet av ekonomisk art bedöms som näringsidkare och att det därvid inte krävs att syftet med verksamheten är att generera vinst. Beträffande verksamhet som bedrivs av det allmänna gäller att verksamhet som innefattar myndighetsutövning som regel inte är näringsverksamhet. För de verksamheter som inte utgör myndighetsutövning måste en närmare bedömning göras i frågan om verksamheten kan anses vara av ekonomisk art. Vid denna prövning skall hänsyn tas till den ekonomiska delen av verksamheten och då särskilt till verksamhetens finansiering, dvs. hur stor del av verksamheten som betalas av dess användare. Vid prövningen kan även hänsyn tas till om verksamheten är obligatorisk eller fakultativ samt huruvida verksamheten bedrivs i konkurrens med enskilda näringsidkare.

Bedrivs någon näringsverksamhet vid kriminalvårdsanstalten i Tillberga?

Den huvudsakliga verksamhet som staten bedriver vid kriminalvårdsanstalten i Tillberga utgör ren myndighetsutövning och det är naturligtvis helt klart att denna verksamhet inte är näringsverksamhet.

Det förhållande att det inom kriminalvårdsanstalten finns ett storkök har sin främsta orsak i att anstalten är skyldig att servera de frihetsberövade personerna mat. Köket är en integrerad och naturlig del av den huvudsakliga verksamheten vid anstalten. Det finns därför inte skäl att bedöma köksverksamheten som en fristående verksamhet vid prövningen av skyldigheten att utge miljöskattavgift. Det förhållande att anstaltens personal i viss utsträckning nyttjar matsalen och därmed köket ändrar inte denna bedömning.

Miljööverdomstolen finner på anförda skäl att den verksamhet vid kriminalvårdsanstalten i Tillberga som nu är i fråga inte utgör näringsverksamhet. Miljö- och hälsoskyddsmyndighetens överklagande skall därför avslås.

Domen får enligt 23 kap. 8 § miljöbalken inte överklagas.

I avgörandet har deltagit hovrättspresidenten Johan Hirschfeldt, hovrättslagmannen Ulf Bjällås samt hovrättsråden Eva Wagner, referent, och Mats Dahl. Enhälligt.

---

**Sökord:** Näringsidkare; Köldmedium

**Litteratur:**

---