

Målnummer: M4660-00 **Avdelning:** 13

Avgörandedatum: 2001-05-21

Rubrik: Miljösanktionsavgift vid sjukhus-----Den verksamhet som landstinget bedriver vid sjukhuset är inte att betrakta som näringsverksamhet. Det är visserligen inte fråga om myndighetsutövning, men eftersom det ekonomiska inslaget i verksamheten är alltför uttunnat, kan den inte heller anses vara av ekonomisk art.

Lagrum:

- 30 kap. 1 § och 2 § miljöbalken (1998:808)
- 1 § förordningen (1998:950) om miljösanktionsavgifter och punkt 5.6 i bilagan till förordningen
- 16 § statens naturvårdsverks föreskrifter (SNFS 1992:16) om kyl- och värmepumpsanläggningar innehållande CFC, HCFC och HFC ("köldmediekungörelsen")
- 2 kap. 1 §, 7 § och 8 § kommunallagen (1991:900)
- 36 kap. 7 § brottsbalken (1962:700)
- 3 § konkurrenslagen (1993:20)
- 2 § lagen (1994:1512) om avtalsvillkor i konsumentförhållanden

Rättsfall:

- NJA 1988 s. 503 I och II
- NJA 1993 s. 724
- RH 1995:6

REFERAT**ÖVERKLAGAT AVGÖRANDE**

Vänersborgs tingsrätts, miljödomstolen, dom 2000-05-29 i mål nr M 41-00, se bilaga

KLAGANDE

Miljö- och hälsoskydds nämnden i Arvika kommun, 671 81 ARVIKA

MOTPART

Landstinget i Värmlands län, 651 82 KARLSTAD

Ombud

Landstingsjuristen SJ

SAKEN

Miljösanktionsavgift

MILJÖÖVERDOMSTOLENS DOMSLUT

Miljööverdomstolen avslår överklagandet.

YRKANDEN M.M. I MILJÖÖVERDOMSTOLEN

Miljö- och hälsoskydds nämnden i Arvika kommun har yrkat att Miljööverdomstolen, med ändring av miljödomstolens dom, skall fastställa

nämndens beslut om påförande av miljöskaktionsavgift.

Landstinget i Värmlands län har bestritt ändring.

Parterna har i Miljööverdomstolen åberopat samma omständigheter till stöd för sin talan som vid miljödomstolen.

MILJÖÖVERDOMSTOLENS DOMSKÄL

Tillämpliga bestämmelser m.m.

Enligt 30 kap. 1 § första stycket 1. miljöbalken skall en särskild avgift (miljöskaktionsavgift) 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 miljöskaktionsavgift skall tas ut även om överträdelsen inte har skett uppsåtligt eller av oaktsamhet. Miljöskaktionsavgift skall dock inte tas ut om det är uppenbart oskäligt.

Av 1 § förordningen (1998:950) om miljöskaktionsavgifter och p. 5.6 i bilagan till denna förordning följer att en miljöskaktionsavgift 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 landstinget är ansvarigt för att den ovan angivna rapporteringsskyldigheten fullgörs beträffande kyl- och värmepumpsanläggningarna vid sjukhuset i Arvika samt att den ifrågavarande rapporten för 1998 års kontroll av anläggningen inte givits in i tid.

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

Näringsidkare och näringsverksamhet

Landsting och näringsverksamhet

Enligt 2 kap. 1 § kommunallagen (1991:900) får kommuner och landsting själva ha hand om sådana angelägenheter av allmänt intresse som har anknytning till kommunens eller landstingets område eller deras medlemmar och som inte skall handhas enbart av staten, en annan kommun, ett annat landsting eller någon annan.

Landstingens befogenheter i fråga om näringsverksamhet begränsas genom bestämmelserna i 2 kap. 7 och 8 §§ kommunallagen. Av 7 § följer att kommuner och landsting får driva näringsverksamhet, om den drivs utan vinstsyfte och går ut på att tillhandahålla allmännyttiga anläggningar eller tjänster åt medlemmarna i kommunen eller landstinget. I 8 § stadgas att kommuner och landsting får genomföra åtgärder för att allmänt främja näringslivet i kommunen eller landstinget. Av paragrafens andra stycke följer att individuellt riktat stöd till enskilda näringsidkare bara får lämnas om det finns synnerliga skäl.

Dessa bestämmelser reglerar sålunda landstingens kompetens i näringslivsfrågor och de utgör därmed en allmän bakgrund till de frågor som aktualiseras i förevarande mål.

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 bevisvårigheter 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 offentlighetsrättslig 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 begreppsbyggnaden 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 företagsverksamheten. 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.

Är landstingets drift av Arvika sjukhus att bedöma som näringsverksamhet?

Verksamheten vid Arvika sjukhus består nästan uteslutande av sedvanlig sjukvård. Landstingens verksamhet inom sjukvårdsområdet regleras av hälso- och sjukvårdslagen (1982:763). Det kan konstateras att verksamheten är obligatorisk; ett landsting är i hälso- och sjukvårdslagen ålagd att erbjuda de som bor inom landstingets område en god sjukvård (3 §). Man är även skyldig att tillhandahålla sjukhus (5 §).

Den huvudsakliga verksamhet som bedrivs på ett sjukhus av detta slag kan typiskt sett inte anses vara myndighetsutövning. Verksamhetens inslag av myndighetsutövning är inte så framträdande att det i sig utesluter att verksamheten bedrivs som näringsverksamhet.

Den avgörande frågan för om landstinget skall anses bedriva näringsverksamhet vid Arvika sjukhus blir i stället om verksamheten kan sägas vara av ekonomisk art. Miljööverdomstolen kan därvid konstatera att verksamheten innehåller vissa inslag av ekonomisk natur. Landstingets sjukvårdstjänster erbjuds mot en viss ersättning, vanligen i form av patientavgift. Denna avgift är dock inte bestämd utifrån kommersiella överväganden; den avgift som patienten erlägger motsvarar i de flesta fall inte på långt när den kostnad som vården medför för landstinget och därmed för skattebetalarna. Det förhållande att sjukvårdsverksamhet även bedrivs av enskilda och i vinstsyfte medför enligt Miljööverdomstolen inte att landstingets sjukvårdsverksamhet kan anses bedrivas i konkurrens med andra. Vid detta förhållande kan man, enligt Miljööverdomstolens uppfattning, inte anse att landstingets verksamhet vid Arvika sjukhus är av ekonomisk art. Det ekonomiska inslaget i verksamheten är därvid alltför uttunnat.

Miljööverdomstolens slutsats blir därför att den verksamhet som bedrivs vid sjukhuset i Arvika inte är näringsverksamhet. Landstinget i Värmlands län är med denna bedömning inte att se som näringsidkare vid driften av sjukhuset. Miljö- och hälsoskydds nämndens 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 och Mats Dahl, referent. Enhälligt.

Litteratur:
