

**Målnummer:** M7644-07                      **Avdelning:** 13

**Avgörandedatum:** 2009-05-14

**Rubrik:** Tillsynsavgift ----- Konstruktionen av en årlig fast tillsynsavgift enligt en kommunal taxa för en nämnds verksamhet har ansetts stå i rimlig proportion till de kostnader för tillsyn som verksamheten åsamkar kommunen. Tillsynsavgiften har därmed ansetts uppfylla de krav som statsrättsligt ställs för att den ska vara en avgift och falla inom kommunens normgivningskompetens och inte anses som en skatt och därmed strida mot regeringsformen. Tillsynsavgiften har heller inte ansetts oförenlig med den kommunala likabehandlingsprincipen.

**Lagrum:**

- 26 kap. 1 § och 27 kap. 1 § miljöbalken (1998:808)
- 8 kap. 3 § och 7 § regeringsformen (1974:152)

**Rättsfall:**

---

## REFERAT

### ÖVERKLAGAT AVGÖRANDE

Nacka tingsrätt, miljödomstolen, dom 2007-09-25 i mål nr M 2761-07, se bilaga

### KLAGANDE

Fastighets AB Stadshus, 556057-9533  
Box 17143  
104 62 Stockholm

Ombud: Fastighetsjuristen M.E.

### MOTPART

Miljö- och hälsoskyddsnämnden i Stockholms kommun  
Box 8136  
104 20 Stockholm

### SAKEN

Tillsynsavgift

---

### MILJÖÖVERDOMSTOLENS DOMSLUT

Miljööverdomstolen fastställer miljödomstolens dom.

---

### YRKANDEN I MILJÖÖVERDOMSTOLEN

Fastighets AB Stadshus (bolaget) har yrkat att Miljööverdomstolen ska undanröja miljö- och hälsoskyddsnämndens beslut den 24 augusti 2005, dnr 2005-004171-383, varigenom bolaget inklassats i avgiftskod för fast årlig avgift för tillsyn enligt miljöbalken.

Miljö- och hälsoskyddsnämnden i Stockholms kommun har bestritt yrkandet.

### UTVECKLING AV TALAN I MILJÖÖVERDOMSTOLEN

Bolaget har som grund för sitt överklagande anfört i första hand att 6 § i miljö-

och hälsoskyddsnämndens avgiftstaxa strider mot 8 kap. 3 och 7 §§  
regeringsformen och därför inte ska tillämpas och i andra hand att beslutet  
strider mot den kommunala likställighetsprincipen i 2 kap. 2 § kommunallagen.

Bolaget har anfört följande omständigheter.

Avgiften utgår oberoende av om någon motprestation från det allmänna utgår  
eller inte. Av detta skäl är det inte fråga om en avgift utan om en skatt, som  
det enligt 8 kap. 3 § regeringensformen tillkommer riksdagen att besluta om.

Till kommunstyrelsens förslag till kommunfullmäktige angående den nya  
tillsynsavgiftstaxan har fogats en sammanfattning av miljöförvaltningens  
tjänsteutlåtande avseende förslaget. I detta anförs bl.a. att "införandet av fasta  
avgifter gör det möjligt att satsa på att stärka fastighetsägarnas egenkontroll  
och nå ut till en stor målgrupp med riktad information. En viktig del av denna  
information rör möjligheten för fastighetsägare att effektivisera  
energianvändningen i sina fastighetsbestånd. Fasta avgifter ger dessutom en  
effektivare hantering". Det anges även att "i den fasta avgiften ingår förutom  
extra satsningar på energi och egenkontroll, information och rådgivning samt  
myndighetsarbete såsom t.ex. handläggning av klagomål, granskning av  
mätprotokoll och rapporter inom följande områden: inomhusmiljö, radon,  
köldmedia, PCB och farligt avfall". Det anges också att "satsningarna innefattar  
också informationsspridning till fastighetsägare för att minska  
miljöbelastningen. Exempel på områden som berörs i egenkontrollen är  
klagomålshantering, inomhusmiljö, radon och buller. Årliga besök med  
systemtillsyn från miljöförvaltningen kommer inte att kunna genomföras, vilket  
var avsikten med det ursprungliga förslaget. I stället kommer intervallet för  
besök att hamna på mellan ett till fem år".

Av miljöförvaltningens ovannämnda tjänsteutlåtande framgår således  
avsikterna bakom den nya taxan. Det sägs uttryckligen att några årliga besök  
för tillsyn inte kommer att äga rum. Vidare att avgiften även ska täcka  
kostnaden för information till fastighetsägarna om att effektivisera  
energianvändningen i sina fastighetsbestånd. Det är således redan genom  
kommunens egen utredning ställt utom allt rimligt tvivel att fråga är om en  
generell avgift som tas ut vare sig någon tillsynsåtgärd kommer att genomföras  
mot den betalande fastighetsägaren eller ej. Avgifterna ska även täcka  
kostnader för myndighetsutövning som riktas mot annan än den avgiftspliktige  
fastighetsägaren. Med tillämpning av det resonemang som lagrådet fört i  
samband med tillkomsten av lagen om genetiskt modifierade organismer (prop.  
1993/94:198 s. 164 ff.) framstår det som uppenbart att fråga i detta fall är om  
en skatt och inte en avgift. Den beslutade ordningen strider vidare mot vad  
som uttalats i förarbetena till miljöbalken, att avgifterna ska stå i rimlig  
proportion till de kostnader som den avgiftsbetalande orsakar myndigheterna.  
Genom det nu valda systemet gynnas tvärtom fastighetsägare som agerar på  
ett sätt som föranleder tillsynsåtgärder från kommunens sida framför  
fastighetsägare som sköter sin egenkontroll enligt miljöbalken och bedriver sin  
verksamhet så att åtgärder mot dem från tillsynsmyndighetens sida inte  
aktualiseras.

En myndighet som utför tillsyn av en verksamhet, ägnar sig enligt vedertagna  
juridiska principer åt myndighetsutövning. Med hänsyn till vad som anförts från  
miljöförvaltningens sida som skäl för förslaget till avgiftstaxa, kan det med fog  
ifrågasättas om de kommunala åtgärder som avgifterna ska finansiera verkligen  
är att hänföra till myndighetsutövning. Att tillsyn av att en verksamhet följer de  
regler som lagstiftningen uppställt är tveklöst att hänföra till  
myndighetsutövning. Som framgår av kommunens egen utredning är det här  
emellertid även fråga om att ta ut en avgift även för information och  
rådgivning, särskilt möjligheten för fastighetsägare att effektivisera  
energianvändningen i sina fastighetsbestånd. Information av detta slag kan inte  
betraktas som myndighetsutövning.

Enligt 6 § första stycket i miljö- och hälsoskyddsnämndens taxa har miljö- och

hälsoskyddsnämnden rätt att, för verksamhet som omfattas av fast årlig tillsynsavgift, i särskild ordning besluta om "extraordinär tilläggsavgift" utöver den fasta årliga avgiften om denna väsentligt avviker från faktiskt utförd tillsyn. Denna tilläggsavgift ska beräknas som timavgift. Denna bestämmelse visar än mer att fråga är om en åtgärd av skattekaraktär. Vad som eftersträvas från kommunens sida är en schabloniserad avgift som ska utgå vare sig tillsyn ägt rum eller inte. Så snart det är aktuellt med att faktiskt utföra myndighetsåtgärder mot en fastighetsägare, har kommunen dessutom möjlighet att på timbasis uttaga extra avgift, med endast den begränsningen att det utförts "väsentligt" mer tillsyn än annars. Det synes som om avsikten är att finansiera miljö- och hälsoskyddsnämndens organisation med den schabloniserade fasta avgiften och dessutom ytterligare finansiera dess verksamhet med avgifter i det särskilda fallet så snart myndigheten vidtar åtgärder i någorlunda omfattning. Mot bakgrund härav kan det med fog ifrågasättas om den fasta avgiften utgör en sådan schabloniserad avgift som enligt det ovan citerade uttalandet från miljöbalkens förarbeten som står i rimlig proportion till de kostnader som den avgiftsbetalande orsakar myndigheterna.

Enligt 8 kap. 3 § regeringsformen ska föreskrifter om förhållandet mellan det enskilda och det allmänna, som gäller åligganden för enskilda eller i övrigt avser ingrepp i enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden, meddelas genom lag. Någon lagbestämmelse som ger kommunerna rätt att utta skatter av det slag som det här är fråga om finns inte. Enligt 11 kap. 14 § regeringsformen får en föreskrift som står i strid med bestämmelse i grundlag eller annan överordnad författning inte tillämpas; för beslut som fattats av riksdag eller regering krävs det dock att felet är uppenbart för att bestämmelsen inte ska få tillämpas. I detta fall har beslutet om avgiftstaxan inte fattats av riksdag eller regering, varför uppenbarhetsrekvisitetet i 11 kap. 14 § regeringsformen inte är tillämpligt.

Enligt 2 kap. 2 § kommunallagen ska kommuner behandla sina medlemmar lika, om det inte finns sakliga skäl för något annat. De fasta avgifterna för tillsynen har i taxan bestämts till belopp som räknat per lägenhet är lägre för större fastighetsägare med stora bestånd. I det tidigare nämnda tjänsteutlåtandet från miljöförvaltningen framgår det att endast finns tre företag med ett lägenhetsbestånd på över 7 500 lägenheter. Samtliga dessa är allmännyttiga bostadsföretag som ägs av kommunen. Den valda taxesättningen innebär därför att de mindre fastighetsägarna diskrimineras genom att tillsynsavgifterna räknat per lägenhet blir högre, och innebär således att de stora kommunala fastighetsbolagen gynnas på de mindre fastighetsägarnas bekostnad. Som motivering för detta har anförts att de stora fastighetsbolagen har färre klagomål i förhållande till sitt lägenhetsbestånd på grund av bättre fungerande egenkontroll och att de har en bättre organisation för att ta hand om störningar och olägenheter vilket medför en mindre arbetsbelastning per lägenhet för miljöförvaltningen. Något belägg för detta påstående har inte redovisats från kommunens sida. Tvärtom föranleder denna avgiftsdifferentiering allvarliga misstankar om att man från kommunens sida, med gynnande av de fastighetsbolag som ägs av kommunen, avser att övervältra huvuddelen av kostnaden för miljö- och hälsoskyddsnämndens verksamhet på de enskilda fastighetsägarna.

Miljö- och hälsoskyddsnämnden har anfört följande.

Den fasta årliga avgiften för fastighetsägare i Stockholm år 2005-2007 ersatte den tidigare fasta avgiften för tillsyn av PCB och köldmedia. Samtidigt togs timdebiteringen för radon och klagomålsärenden bort. Syftet var att kunna bedriva en mer målstyrd systemtillsyn samt att öka kostnadstäckningen för resurser nedlagda i tidigare timdebiterade ärenden.

Det utgår en motprestation eftersom nämnden utövar tillsyn enligt miljöbalken gentemot Fastighets AB Stadshus. Enligt 26 kap. 1 § miljöbalken ska tillsynen säkerställa syftet med balken och dess föreskrifter. Tillsynsmyndigheten ska för

detta ändamål på eget initiativ eller efter anmälan kontrollera efterlevnaden av miljöbalken samt föreskrifter, domar och andra beslut som har meddelats med stöd av balken samt vidta de åtgärder som behövs för att åstadkomma rättelse. Tillsynsmyndigheten ska dessutom, genom rådgivning, information och liknande verksamhet, skapa förutsättningar för att balkens ändamål ska kunna tillgodoseas. Detta innebär att även förebyggande åtgärder innefattas.

Den överklagade avgiften ska finansiera dels tillsyn som riktar sig direkt mot Fastighets AB Stadshus, såsom handläggning av klagomål, granskning av mätprotokoll, tillsynsbesök, etc. men även åtgärder som riktar sig till fastighetsägarna som ett kollektiv, såsom åtgärder som syftar till att stärka fastighetsägarnas egenkontroll, t.ex. riktad information avseende effektivisering av energianvändningen i fastigheterna. Den tillsyn som avses med avgiften ingår i tillsynsbegreppet och det utgår en motprestation från nämnden. När det gäller avgiftens utformning har en viss schablonisering av avgifterna enligt balkens förarbeten ansetts både godtagbar och nödvändig, något som fastställts i praxis i ett antal domar. Det som är av vikt är att avgiften står i proportion till de kostnader som tillsynsarbetet åsamkar nämnden i ett längre perspektiv. Detta innebär att det inte krävs en årlig motprestation utan den ska utgå på några års sikt. Det är tillsynsmyndigheten som avgör hur och när tillsynstiden ska disponeras utifrån myndighetens bedömning av tillsynsbehovet.

Fastighets AB Stadshus hävdar att avgiften strider mot den kommunala likställighetsprincipen eftersom taxan i viss mån är differentierad. Nämnden invänder mot detta påstående eftersom det får anses finnas sakliga skäl för en differentiering av taxan mot bakgrund av att de större fastighetsägarna erfarenhetsmässigt har färre klagomål, bättre egenkontroll samt p.g.a. stordriftsfördelar har bättre förutsättningar och organisation för att ta hand om störningar och olägenheter. Som en följd av detta föreligger ett mindre tillsynsbehov och därmed behöver nämnden inte lägga ner lika mycket tid på tillsynsarbete.

Länsstyrelsen har i huvudsak vidhållit vad den anfört i sitt beslut.

#### MILJÖÖVERDOMSTOLENS DOMSKÄL

Kommunfullmäktige i Stockholms kommun har, med stöd av 27 kap. 1 § miljöbalken, antagit en reviderad taxa för miljö- och hälsoskyddsnämndens verksamhet enligt miljöbalken. Den nya taxan innebär att en fast årlig tillsynsavgift tas ut för kalenderår och betalas i förskott. Avgiftens storlek är uppdelad i intervaller och är beroende av antalet lägenheter i ägarens bostadsfastigheter. Miljö- och hälsoskyddsnämnden får därutöver besluta om en extraordinär tilläggsavgift om den fasta årliga delen väsentligt avviker från faktiskt utförd tillsyn. En sådan tilläggsavgift beräknas som timavgift och debiteras i efterskott. Om det finns särskilda skäl med hänsyn till en verksamhets art, omfattning eller tillsynsbehov får miljö- och hälsoskyddsnämnden ändra en avgift enligt taxan.

Bolaget har gjort gällande att tillsynsavgiften är att betrakta som en skatt enligt 8 kap. 3 och 7 §§ regeringsformen (RF) och att beslutet om tillsynsavgift därför inte omfattas av kommunens normgivningsmakt.

Den första fråga som Miljööverdomstolen har att ta ställning till är sålunda om tillsynsavgiften statsrättsligt är att anse som en avgift eller som en skatt.

RF innehåller inte någon definition av begreppen skatt och avgift. Gränsdragningen får därför i första hand göras med utgångspunkt i förarbetsuttalanden till RF. Av dessa framgår att en skatt kan karaktäriseras som ett tvångsbidrag till det allmänna utan direkt motprestation medan en avgift kan karaktäriseras som en penningprestation som betalas för en specificerad motprestation från det allmänna (prop. 1973:90 s. 213 f.) Departementschefen anförde att det i vissa fall kan vara tveksamt om en

penningpålaga ska betecknas som skatt eller avgift och att gränsen mellan skatter och avgifter är flytande.

Avgiftsutredningen har i sitt betänkande Avgifter (SOU 2007:96) analyserat gränsen mellan avgift och skatt. I betänkandet (s. 29 f) redogör utredningen för standpunkten att avgiften ska täcka statens kostnader för motprestationen och att den således inte får sättas i relation till det ekonomiska värdet som motprestationen har för den enskilde. Den får inte heller sättas så högt att den framstår som oskäligen i jämförelse med motprestationen. Då är det i själva verket en skatt. I betänkandet redovisas även att Ekonomistyrningsverket (ESV) i en rapport pekat på att om avgiften syftar till att helt eller delvis finansiera en specificerad eller avgränsad statlig verksamhet talar detta för att ersättningen är en avgift i statsrättslig bemärkelse. Om penningprestationen syftar till att styra eller på annat sätt reglera organisationens eller personers beteende talar det för att den inte bör betraktas som en avgift utan som punktskatt eller någon annan statsrättslig inkomst. Utredningen anför vidare att bedömningen av huruvida en motprestation föreligger i lagstiftningspraxis också har gjorts i förhållande till syftet med lagstiftningen (a. a. s. 30).

I förarbetena till miljöbalken anförde regeringen att tillsynsavgifterna skulle omfatta myndigheternas kostnader i samband med prövning och tillsyn och kostnader i anmälningsärenden. Enligt regeringen var det särskilt viktigt att beakta de begränsningar som finns i RF när det gällde bedömningen av vilka kostnader för verksamhet av förebyggande och stödjande karaktär som kunde finansieras genom avgifter. En viss schablonisering vid utformningen av avgiftsförordningarna var enligt regeringen nödvändig. Förordningarna måste dock utformas så att avgifterna kommer att stå i rimlig proportion till de kostnader som den avgiftsbetalande åsamkar myndigheten (prop. 1997/98:45 del 2 s. 288).

Syftet med tillsynsreglerna anges i 26 kap. 1 § miljöbalken. Tillsynen ska säkerställa att syftet med miljöbalken och de föreskrifter som har meddelats med stöd av balken efterlevs. Kontrollen ska avse dels den allmänna efterlevnaden av miljöbalken, dels de föreskrifter, domar och myndighetsbeslut som meddelas enligt balken. Det är alltså närmast fråga om en efterhandskontroll. Vidare ska åtgärder vidtas för rättelse av missförhållanden. Dessutom ska tillsynsmyndigheten fortlöpande kontrollera om meddelade villkor är tillräckliga med utgångspunkt i balkens allmänna målsättning. Kontrollen ska även innefatta förebyggande åtgärder. Det är här fråga om rådgivande, utredande och uppföljande verksamhet av mer generell karaktär. I förarbetena framhålls att varje tillsynsmyndighet bör ha en konkret plan för hur tillsynen ska bedrivas inom myndighetens område för att man ska leva upp till miljöbalkens mål och att tillsynen bör vara behovsstyrd (prop. 1997/98:45 del 1 s. 498).

Av handlingarna i målet framgår att miljö- och hälsoskyddsnämndens tillsyn och kontroll riktar sig direkt till bolaget, exempelvis genom handläggning av klagomål, granskning av mätprotokoll och tillsynsbesök. Intervallerna för tillsynsbesök kommer att vara mellan ett och fem år. Av handlingarna framgår vidare att även åtgärder som riktar sig till fastighetsägarna som ett kollektiv ingår i tillsynen. Ett exempel är åtgärder som syftar till att stärka fastighetsägarnas egenkontroll. Den avgift som fastighetsägarna åläggs att betala avser således att finansiera den tillsyn och kontroll som miljö- och hälsoskyddsmyndigheten är skyldig att bedriva enligt 26 kap. 1 § miljöbalken. Avgiften har enligt den nya taxan till största del schabloniserats. Enligt Miljööverdomstolen innebär inte avgiftens konstruktion att den inte står i rimlig proportion till de kostnader för tillsyn som respektive fastighetsägare åsamkar kommunen. Tillsynsavgiften får därför anses uppfylla de krav som statsrättsligt ställs för att den ska vara en avgift och därmed falla inom kommunens normgivningskompetens.

Miljööverdomstolen har därefter att pröva om tillsynsavgiftens konstruktion strider mot den kommunala likställighetsprincipen enligt 2 kap. 2 §

kommunallagen.

Det är tydligt att det normalt uppkommer stordriftsfördelar när det gäller bostadsbolag med större längdenhetsbestånd, såväl beträffande bolagens egenkontroll som för tillsynsverksamheten. En differentiering av taxan på så sätt att sådana bolag får en lägre avgift per lägenhet än mindre bolag kan därför inte anses strida mot den kommunala likställighetsprincipen.

Sammanfattningsvis finner Miljööverdomstolen att överklagandet ska avslås och miljödomstolens dom fastställas.

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

I avgörandet har deltagit hovrättsråden Lars Dirke, Rose Thorsén, Henrik Runeson och Karin Kussak, referent. Enhälligt.

Föredragande har varit Johanna Lindqvist.

---

## BILAGA

### NACKA TINGSRÄTT, MILJÖDOMSTOLEN, DOM

#### KLAGANDE

Fastighets AB Stadshus, 556057-9533  
Box 17143  
104 62 Stockholm

Ombud: jur. kand. M.E.

#### MOTPART

Miljö- och hälsoskyddsnämnden i Stockholms kommun  
Box 8136  
104 20 Stockholm

#### ÖVERKLAGAT BESLUT

Länsstyrelsens i Stockholms län beslut den 16 mars 2007, dnr 505-2005-64868, se domsbilaga 1

#### SAKEN

Tillsynsavgift

---

## DOMSLUT

Miljödomstolen avslår överklagandet.

---

## YRKANDEN M.M.

Fastighets AB Stadshus (bolaget) har överklagat länsstyrelsens beslut och yrkat att miljödomstolen med ändring av länsstyrelsens beslut skall undanröja nämndens beslut avseende fast årlig avgift för tillsyn. Till stöd för sin talan har bolaget i allt väsentlig vidhållit vad som tidigare anförts.

## DOMSKÄL

Mot bakgrund av vad som framkommit av utredningen i målet finner miljödomstolen inte skäl att göra någon annan bedömning än den länsstyrelsen gjort i det överklagade beslutet. Överklagandet skall därför avslås.

HUR MAN ÖVERKLAGAR, se domsbilaga 2 (MD 2)

Överklagande, ställt till Miljööverdomstolen, Svea hovrätt, skall ha kommit in till miljödomstolen, Nacka tingsrätt, senast den 16 oktober 2007. Prövningstillstånd krävs.

Linda Mohlin Jan-Olof Arvidsson

I avgörandet har deltagit tingsfiskalen Linda Mohlin, ordförande, och miljörådet Jan-Olof Arvidsson. Domen är enhällig. Föredragande har varit beredningsjuristen Eva Åkerlund.

---

**Sökord:** Fastighetsägare; Schablonisering; Tillsyn; Normgivning; Motprestation; Taxa; Kontroll; Miljötillsyn

**Litteratur:**

---