



Datum:
2021-01-26
Diarienummer:
MN-2020-11588

Yttrande

Kommunstyrelsen

Yttrande över remiss från kommunstyrelsen om Nämndsinitiativ om stödpaket för Malmös företag med anledning av rådande pandemi STK-2020-1584

Miljönämnden har beslutat att lämna följande yttrande:

Sammanfattning

Miljönämnden har från kommunstyrelsen fått i uppdrag att yttra sig över ett nämndinitiativ som behandlar införandet av en tillfällig avgiftsbefrielse för livsmedelskontroll och tillsyn enligt miljöbalken. De juridiska möjligheterna för att sänka eller efterge miljönämndens kontroll- och tillsynsavgifter är begränsade. Det saknas idag praxis för om rådande pandemisituation, utifrån kommunallagen, medger avgiftsbefrielser till enskilda näringsidkare.

Vad gäller avgifter för livsmedelskontroll ska kontrollmyndigheten ta ut avgifter för offentlig kontroll men däremot är det möjligt att avgiftsbefria administrativt arbete som faller utanför själva kontrollen av regelverkets efterlevnad. För miljö- och hälsoskyddstillsyn finns det ingen lagstadgad skyldighet att ta ut någon avgift för tillsyn enligt miljöbalken. Men en större avgiftsnedläggning eller en avgiftsbefrielse skulle stå i strid med principen att det är den som förorsakar miljöstörningar som ska stå för kostnaden. Vad gäller tobakslagen utövar miljönämnden endast tillsyn över bestämmelserna om rökförbud. Någon möjlighet att ta ut avgifter för denna tillsyn finns inte.

De ekonomiska konsekvenserna av en tillfällig avgiftsbefrielse fram till och med 2021-06-01 för livsmedelskontroll samt tillsyn enligt miljöbalken skulle innebära ett inkomstbortfall motsvarande ca 13 000 000 kr, vilket kommer att erfordra ekonomisk kompensation för miljönämnden. Det skulle även krävas att kommunfullmäktige beslutar om själva taxeförändringen. För miljönämndens del skulle beslutet innebära, förutom inkomstbortfall, även omfattande administrativt arbete för förvaltningen och mindre resurser till att utföra tillsyn och kontroll.

Yttrande

Miljönämnden har att yttra sig över första punkten i nämndinitiativet som lyder:

att uppdra åt arbetsmarknads- och socialnämnden att införa en tillfällig avgiftsbefrielse för livsmedelskontroll och tillsyn enligt alkohollagen, miljöbalken och lagen om tobak och liknande produkter till och med 01-06-2021

Miljönämnden vill lyfta följande synpunkter som svar på remissen:

Begränsningar enligt kommunallagen

Generellt ger kommunallagen ett större utrymme för betalningsansånd än för avgiftsbefrielser, då det enligt lagens förarbeten ska råda en restriktiv syn på stödsatser mot enskilda företag. Enligt 2 kap 8 § kommunallagen (KL) finns det möjlighet för kommuner att genomföra åtgärder för att allmänt främja näringslivet i en kommun. Däremot får individuellt riktat stöd till enskilda näringsidkare endast ges om det finns synnerliga skäl. Dagens situation med covid-19-pandemin skulle kunna bedömas som extraordinär där synnerliga skäl föreligger (enligt 2 kap 8 § 2 st KL) när exempelvis ett företag, som tillhör en bransch som har drabbats hårt av pandemin, på olika sätt främjas. Men det saknas idag praxis för om rådande situation medger rena eftergifter som avgiftsbefrielser. Om synnerliga skäl föreligger blir dessutom en bedömningsfråga från fall till fall.

Men enligt SKR¹ kan kommunfullmäktige fatta ett generellt beslut om att nämnderna under en viss tid inte går vidare med ansökan om betalningsföreläggande eller med verkställighet av avgiftsbeslut mot företag. Det skulle i så fall betraktas som ett generellt riktat stöd enligt 2 kap 8 § st. KL.

Avgifter för livsmedelskontroll

Vad gäller avgifter för livsmedelskontroll så styrs dessa av EU:s kontrollförordning (2017/625). Av artikel 79 och 82 i förordningen följer att kontrollmyndigheten ska ta ut avgifter för offentlig kontroll. Det föreligger dock inte någon skyldighet för myndigheten att ta ut rent administrativa avgifter, dvs. avgifter som faller utanför själva kontrollen av livsmedelsregelverkets efterlevnad. Således skulle exempelvis registreringsavgift och avgift för utfärdande av vissa handelsdokument kunna avgiftsbefrias. Dessa avgifter utgör emellertid endast en liten del av den avgiftsfinansierade verksamheten.

Det bör i sammanhanget noteras att möjligheten att återbetala redan erlagda kontrollavgifter på livsmedelsområdet begränsas av artikel 83.2 i kontrollförordningen, vilket enligt bestämmelsen endast får ske om avgiften tagits ut felaktigt. Avgifterna för livsmedelskontrollen betalas årligen i förskott efter en riskklassningsmodell. Att förutsättningarna för att bedriva livsmedelsverksamhet försvårats under det gångna året kan inte jämföras med att myndigheten felaktigt har tagit ut kontrollavgift.

Avgifter för miljö- och hälsoskyddstillsyn

För verksamheter som omfattas av tillsyn enligt miljöbalken finns det inte något uttryckligt hinder mot avgiftsbefrielse. Enligt 27 kap. 1 § miljöbalken får en kommun ta ut avgifter för bland annat prövning och tillsyn enligt miljöbalken. Däremot skulle en större avgiftsnedläggning eller en avgiftsbefrielse stå i strid med principen att det är den som förorsakar miljöstörningar som ska stå för kostnaden för att förebygga eller avhjälpa skador och olägenheter (*Polluter Pays Principle*).

Trots pandemin sker miljöförvaltningens tillsynsarbete idag utifrån nu gällande *Behovsutredning och tillsynsplan avseende åren 2020 – 2022*, som beslutades av miljönämnden den 24 mars 2020. Nedsättning eller befrielse av avgifter kan dock beslutas av ansvarig nämnd i det enskilda fallet. Enligt 5 § i miljönämndens taxa enligt miljöbalken kan en avgift sättas ned eller efterskänkas ”om det finns särskilda skäl med hänsyn till verksamhetens art och omfattning, tillsynsbehovet, nedlagd handläggningstid och andra omständigheter.” Det innebär att en

¹ <https://skr.se/covid19ochdetnyacoronaviruset/naringsliv/kommunalaochregionalanaringslivsatgarder.32410.html>, under rubriken ”Finns möjlighet att avvakta med vissa åtgärder?”

verksamhet vars omfattning har begränsats med anledning av rådande situation kan göra gällande att tillsynsbehovet i vissa fall har minskat, vilket också bör avspeglas i avgiftsuttaget.

Avseende årsavgifter som gäller inom flera områden har nämnden enligt praxis möjlighet att utföra planerad tillsyn för ett specifikt år ett annat år inom en treårsperiod utan att behöva ju-stera avgiften för det år då tillsynen uteblev.

Kommunfullmäktige kan också genom ett generellt beslut göra tillägg i taxorna som innebär att avgifter för dispens, tillstånd och anmälan inte ska tas ut. Det förutsätts emellertid att ansökan eller anmälan återkallas innan ett beslut i ärendet har meddelats.

Avgifter för tobakstillsyn

Vad gäller tobakslagen utövar miljönämnden endast tillsyn över bestämmelserna om rökförbud. Någon möjlighet att ta ut avgifter för denna tillsyn finns inte. Frågor om anmälan och tillsyn enligt tobakslagen i övrigt, liksom vad gäller kommunens uppdrag enligt alkohollagstiftningen, ligger inom arbetsmarknads- och socialnämndens ansvarsområde.

Ekonomiska konsekvenser

Intäkterna för registrering av livsmedelsanläggning uppgick 2020 till ca 2 300 000 kr. Om en avgiftsbefrielse skulle aktualiseras under första halvåret 2021 skulle detta innebära ett intäktsbortfall om ca 1 000 000 kr för perioden fram till 1 juni 2021 utifrån förra årets data och under förutsättning att fördelningen är jämn över året.

Om avgiftsbefrielse för motsvarande period som ovan för tillsyn enligt miljöbalken skulle aktualiseras innebär det ett intäktsbortfall på motsvarande ca 7 000 000 kr. Dessa avgifter tillika intäkter omfattar endast årsavgifterna. Intäktsbortfall för tillsyn som finansieras med tim- och prövningsavgifter är ca 5 000 000 kr för perioden. Exempel på tillsyn som finansieras med tim- och prövningsavgifter är tillsyn av förskolor och skolor, händelsestyrd tillsyn (efter inkomna klagomål), tillsyn av förorenad mark och byggnad. Även uppföljande kontroller som kan tillkomma efter ordinarie tillsynsbesök finansieras med timavgift.

Den uppsökande bostadstillsynen har redan minskat eftersom det sällan görs besök i bostäder på grund av smittorisken, vilket motsvarar ett intäktsbortfall med 300 000 - 400 000 kr på årsbasis.

Både taxan enligt livsmedelslagstiftningen och miljöbalken bygger på självkostnadsprincipen och om taxan sänks så kan miljönämnden inte täcka sina kostnader för att bedriva sin tillsyn, vilket kommer att erfordra ekonomisk kompensation för miljönämnden.

Sammanfattande bedömning

De juridiska möjligheterna för att sänka eller efterge miljönämndens kontroll- och tillsynsavgifter är begränsade. De ekonomiska konsekvenserna av en tillfällig avgiftsbefrielse till och med 2021-06-01 för livsmedelskontroll och tillsyn enligt miljöbalken skulle innebära ett inkomstbortfall motsvarande 13 000 000 kr, vilket i så fall erfordrar att miljönämnden kompenseras med temporärt kommunbidrag. Det skulle även krävas att kommunfullmäktige beslutar om själva taxeförändringen. För miljönämndens del skulle beslutet innebära, förutom inkomstbortfall, även omfattande administrativt arbete för förvaltningen. Det går inte att utgå ifrån att alla verksamheter har drabbats av negativa ekonomiska konsekvenser. Att göra de enskilda bedömningarna för att komma fram till vilka verksamheter som har drabbats av pandemin är både komplicerat och tidskrävande. Detta arbete skulle ta resurser från den ordinarie tillsynen och inte minst innebära mindre resurser till att utföra det viktiga

uppdraget kring trängsel tillsyn. I förlängningen kan detta även innebära otillbörliga konkurrensfördelar för verksamheter som av resursbrist undgår erforderlig tillsyn.

Vad gäller livsmedelskontrollen är det möjligt att avgiftsbefria administration som faller utanför själva kontrollen av regelverkets efterlevnad. Dessa är dock endast en marginell del av den totala avgiftsfinansierade verksamheten. Registreringsavgift som erläggs i samband med uppstart av ny livsmedelsanläggning eller övertagande av befintlig sådan, är inte en avgift som belastar befintliga livsmedelsföretagare vars verksamhet har drabbats av covid-19-pandemin.

Vad gäller avgifter för miljö- och hälsoskyddstillsyn finns det ingen lagstadgad skyldighet att ta ut någon avgift för tillsyn enligt miljöbalken men principen om att det är förorenaren som ska betala, utgör en grundsats i tillämpningen av miljöbalken varför en underlåtenhet att efterleva denna princip kan ses som lagstridig. Men under förutsättning att nedsättning eller befrielse av avgifter kan anses förenlig med principen om att förorenaren ska betala samt att synnerliga skäl enligt kommunallagen uppfylls skulle all miljöbalkstillsyn i teorin kunna avgiftsbefrias.

Vad gäller tobakslagen utövar miljönämnden endast tillsyn över bestämmelserna om rökförbud. Någon möjlighet att ta ut avgifter för denna tillsyn finns inte.

Daniel Kjellqvist, stadsjurist, har deltagit i utarbetandet av yttrandet.

Ordförande

.....
Simon Chrisander
.....

Nämndsekreterare

.....
Emelie Andersson
.....