

Justitieombudsmannen
Nils-Olof Berggren**Befattningshavare hos en kommunstyrelse har i ett e-brev till kommunens miljöchef uppmanat miljönämnden att återkalla ett överklagande hos Miljööverdomstolen, som nämnden gjort i egenskap av tillsynsmyndighet. De har kritiserats för att härigenom ha ingripit i miljönämndens myndighetsutövning**

Anmälan

I en anmälan den 22 maj 2006 klagade Miljöförbundet Jordens Vänner Helsingborg, genom Stig B. och Sven B., på befattningshavare hos Kommunstyrelsen i Helsingborgs kommun och framförde bl.a. följande. Miljönämnden i Helsingborgs kommun hade i egenskap av tillsynsmyndighet till Miljööverdomstolen överklagat en dom angående frågor om vitesförelägganden gentemot flera bolag som bedrev färjetrafik. Målet rörde bl.a. huruvida miljönämnden var att betrakta som tillsynsmyndighet i fråga om den aktuella verksamheten. Med anledning av överklagandet skickade kommundirektören i Helsingborgs kommun den 31 januari 2006 ett skarpt formulerat e-brev till kommunens miljödirektör i vilket miljönämnden uppmanades att återkalla sitt överklagande. Kommunstyrelsen hade genom brevet gripit in i miljönämndens myndighetsutövning på ett lagstridigt sätt.

Det i anmälan omnämnda e-brevet hade följande innehåll.

Gregor

Det har kommit till vår kännedom i kommunledningen att miljönämnden fortsatt driva frågan angående föreläggande vid vite att förse fartygsmotorer med selektiv katalytisk avgasrening avseende HH-ferries och Sundsbussarna.

Vi finner detta anmärkningsvärt dels mot bakgrund av att sådan avgasrening avtalats mellan rederierna och hamnen, dels då Ni återkallat motsvarande ärende avseende Scandlines, en fråga som vi diskuterade ingående och där vi från kommunstyrelsens sida eftersträvade att vara tydliga i vårt ställningstagande. Vi har inte bytt uppfattning i frågan!

Enligt uppgift från P.O.J. har Du/Ni tagit del av avtalet som reglerar rederiernas åtaganden. Din ordförande har vid samtal med KSO, Tomas Nordström framhållit att hon kräver att få se avtalstexten innan hon är beredd att vidta några åtgärder. Huvudförhandlingen är enligt uppgift utsatt till den 8 mars. Miljönämnden bör enligt vår mening återkalla överklagandet.

För att ge din ordförande tillfälle att ta del av avtalstexten och för att slutligt reglera stadens samlade hållning i frågan kallas Ni (Du och Din ordförande, som kommer

att kallas i särskild ordning av KSO) till överläggningar i frågan på hamnkontoret tisdagen den 7 februari kl. 11 30 till 12 00.

Enligt uppdrag

lars

Utredning

Kommunstyrelsen i Helsingborgs kommun anmodades att göra en utredning och yttra sig över vad som hade framförts i anmälan.

I ett av kommunstyrelsen (majoriteten) den 16 augusti 2006 beslutat yttrande anfördes följande (bilagorna utelämnade här).

Kommunstyrelsen tillbakavisar anmälarnas påståenden att det e-postmeddelande som kommundirektör Lars Johansson skickade till miljönämndens förvaltningschef Gregor Holmgren den 2 februari 2006, är att betrakta som ett försök från kommunstyrelsen att ingripa i miljönämndens myndighetsutövning. Kommundirektören och kommunstyrelsens ordförande har följaktligen inte överskridit sina befogenheter.

I regeringsformen regleras bl.a. den grundläggande funktionsfördelningen mellan fullmäktige och nämnder i konkreta ärenden. Regeringsformens 11 kap. 7 § anger att kommunens beslutande organ inte får bestämma hur en förvaltningsmyndighet i särskilt fall skall besluta i ärende som rör myndighetsutövning mot enskild eller mot kommun eller som rör tillämpning av lag. Samma grundläggande funktionsfördelning mellan fullmäktige och nämnder återfinns också i beskrivningen av fullmäktiges respektive nämndernas uppgifter i 3 kap. kommunallagen.

Kommunstyrelsen, som utgör en nämnd i kommunallagens mening, har emellertid i vissa avseenden en särställning i förhållande till övriga nämnder. Det åligger kommunstyrelsen att leda och samordna förvaltningen av kommunens angelägenheter och att ha uppsikt över övriga nämnders verksamhet, se 6 kap. 1 § kommunallagen. Begreppet ”leda” innebär emellertid inte att kommunstyrelsen i kommunallagen tillförsäkrats några maktmedel. Uppsikten är begränsad till en rätt att göra påpekanden, lämna råd eller anvisningar. Det ligger således inte inom kommunstyrelsens befogenheter att gripa in i den myndighetsutövning som ankommer på en annan nämnd.

Av vad som ovan angivits följer att det å ena sidan saknas laglig rätt för kommunstyrelsen, eller dess företrädare, att gripa in i miljönämndens tillsynsverksamhet, den senare med stöd av 26 kap. 3 § miljöbalken. Följaktligen innehåller inte heller Helsingborgs kommunstyrelsens reglemente några föreskrifter som ger kommunstyrelsen rätt att ingripa i miljönämndens tillsynsverksamhet. Å andra sidan åligger det kommunstyrelsen att, jämlikt 6 kap. 1 § kommunallagen, leda och samordna förvaltningen av kommunens angelägenheter, till gagn för den totala kommunkoncernen. Detta kommer till uttryck i kommunstyrelsens reglemente § 3, kommunstyrelsens reglemente bilägges, bilaga 2. Denna gränsdragning, som i teorin är självklar och väl känd för kommunstyrelsen, kan i en komplex fråga, med inslag av både myndighetsutövning och kommunövergripande frågor, i praktiken vara svår eller rent av omöjlig att göra.

Enligt kommunstyrelsens mening kan inte e-postmeddelandet ensamt och ryckt ur sitt sammanhang ligga till grund för slutsatsen att kommunstyrelsen, eller dess företrädare, sökt gripa in i miljönämndens tillsynsverksamhet enligt miljöbalken. Meddelandet skall istället ses mot bakgrund av följande.

Miljönämnden förelade år 2000 de tre färjerederier som trafikerar leden Helsingborg–Helsingör, Scandlinesbolagen, HH-Ferries och Sundbussarna, att vid vite utrusta färjorna med selektiv katalytisk avgasrening. Föreläggandena överklagades och länsstyrelsen upphävde desamma. Miljönämnden överklagade i sin tur länsstyrelsens beslut till miljödomstolen, som i oktober 2003 avslag överklagandet.

Miljönämnden överklagade därefter miljödomstolens dom till miljööverdomstolen som vid tidpunkten för e-postmeddelandet ännu inte tagit upp målet till prövning.

Parallellt med ovanstående, förelåg sedan 1999 en tvist mellan det av kommunen helägda aktiebolaget Helsingborgs Hamn AB och ovan angivna färjerederier om hamnavgifter. Tvisten har bl a varit föremål för EU-kommissionens prövning utan att därigenom ha avgjorts. I syfte att få ett slut på den segdragna tvisten och nå en för samtliga parter acceptabel lösning, inleddes diskussioner om möjlighet att träffa överenskommelser utom rätta. Vid dessa förhandlingar var kommunen representerad av både Helsingborgs Hamn AB och dess ägare Helsingborgs stad, genom kommundirektören. Vid dessa förlikningsdiskussioner förde kommundirektören enligt uppdrag även in frågan om katalytisk avgasrening, då det enligt kommunstyrelsens bedömning fanns goda skäl att söka lösa de båda tvistefrågorna med rederierna i en och samma överenskommelse.

Vid tidpunkten för e-postmeddelandet hade civilrättsligt bindande förlikningsavtal ingåtts med rederierna. Emedan avtalen även reglerar frågan om utsläpp från färjorna, genom att rederierna gentemot kommunen förbundit sig att införa katalytisk avgasrening, förutsatte kommunstyrelsen att miljönämnden skulle återkalla sin talan i miljööverdomstolen, då syftet med processen enligt kommunstyrelsens mening fallit genom de ingångna avtalen. Under den period förhandlingar om förlikningsavtal fördes med rederierna, var kommunstyrelsen och miljönämnden eniga om vikten av att på ett så rationellt och effektivt sätt som möjligt nå det gemensamma målet, d v s att utverka en minskning av utsläppen. Ett antal faktorer, däribland processekonomiska, talade för att detta lämpligast borde ske genom civilrättsligt förpliktande överenskommelser. Bedömningen grundades därutöver bl a på det faktum att såväl länsstyrelsens beslut som miljödomstolens dom gått miljönämnden emot. Kommunstyrelsen hade sålunda goda skäl för sitt antagande att miljönämnden skulle återkalla sin talan mot samtliga rederier.

När det blev känt för kommunstyrelsen att miljönämnden hade för avsikt att fullfölja sin talan i miljööverdomstolen, såvitt avseende två av de tre rederierna och efter att ha justerat sin talan, valde kommunstyrelsen att, med stöd av 6 kap. 1 § kommunallagen och i rollen av kommunledning, uttrycka sin förvåning, och i viss mån kritik, mot miljönämndens agerande. Påpekanden lämnades sålunda i det aktuella e-postmeddelandet. Noteras bör att det i e-postmeddelandet föreslagna sammanträffandet aldrig kom till stånd. Miljönämnden återkallade inte heller sin talan, utan fullföljde processen i miljööverdomstolen, se miljööverdomstolens dom, bilaga 3.

Av vad som ovan anförts framgår att miljönämndens myndighetsutövning gentemot rederierna, jämlikt 26 kap. 3 § miljöbalken, har utgjort en mindre del i ett större och komplext sammanhang, där förutom miljönämnden, även kommunstyrelsen och Helsingborgs Hamn AB i allra högsta grad har varit involverade och berörda. Kommunstyrelsen har hela tiden varit införstådd med att kommunen, genom de två nämnderna miljönämnden och kommunstyrelsen, har haft helt olika och klart avgränsade roller i detta sammanhang. Det övergripande målet har dock varit gemensamt – att minska utsläppen från färjorna som trafikerar leden Helsingborg–Helsingör.

Av handlingar som hade fogats till kommunstyrelsens remissvar framgick att Miljööverdomstolen i en dom den 24 maj 2006 med bifall till miljönämndens överklagande upphävde den överklagade domen och förelade de berörda färjeföretagen att förse fartygsmotorer med selektiv katalytisk avgasrening.

Stig B. och Sven B. kommenterade remissvaret och vidhöll sina klagomål. De gav också in ett yttrande av miljöchefen i Landskrona kommun.

I ett beslut den 10 december 2007 anförde *JO Berggren* följande.

Bedömning

Kommunstyrelsen har i remissyttrandet lämnat en redogörelse angående bakgrunden till det e-brev som skickades till miljöchefen och i vilket miljö-nämnden bl.a. uppmanades att återkalla sitt överklagande. Av kommunstyrelsens yttrande framgår att styrelsen ansåg att den aktuella miljöfrågan skulle hanteras på ett annat sätt än vad miljönämnden hade gjort. Styrelsen har anfört att den agerade i sin egenskap av kommunledning och till stöd för sitt handlande hänvisat till bestämmelserna i 6 kap. 1 § kommunallagen. Styrelsen har också framfört att gränsdragningen mellan frågor med inslag av myndighetsutövning och kommunövergripande frågor i praktiken kan vara svår att göra.

I 11 kap. 7 § regeringsformen föreskrivs att ingen myndighet, ej heller riksdagen eller kommuns beslutande organ, får bestämma hur förvaltningsmyndighet i särskilt fall skall besluta i ärende som rör myndighetsutövning mot enskild eller mot kommun eller som rör tillämpning av lag. Bestämmelsen ger uttryck för förvaltningsmyndigheternas självständighet och innebär att regeringen och riksdagen samt andra överordnade myndigheter inte får ge direktiv om hur en förvaltningsmyndighet skall besluta i ett individuellt ärende som innefattar egentlig rättstillämpning (prop. 1973:90 s. 397).

Av 3 kap. 13 § kommunallagen (1991:900) framgår att nämnderna beslutar i frågor som de enligt lag eller annan författning skall handha. Enligt 26 kap. 3 § miljöbalken utövar varje kommun genom den eller de nämnder som fullmäktige bestämmer tillsyn inom kommunen över miljö- och hälsoskyddet.

Kommunstyrelsen skall enligt 6 kap. 1 § kommunallagen leda och samordna förvaltningen av kommunens eller landstingets angelägenheter och ha uppsikt över övriga nämnders verksamhet. Styrelsen skall vidare enligt 2 § uppmärksamt följa de frågor som kan inverka på kommunens eller landstingets utveckling och ekonomiska ställning. Styrelsen skall enligt samma paragraf också hos fullmäktige, övriga nämnder och andra myndigheter göra de framställningar som behövs. Kommunstyrelsens uppsikt över övriga nämnder är i princip begränsad till en rätt att göra påpekanden, lämna råd och anvisningar samt, om det är nödvändigt, se till att fullmäktige i egenskap av högsta beslutande organ ingriper. Däremot ligger det inte inom styrelsens befogenhet att i en annan nämnds ställe besluta att en viss åtgärd skall vidtas eller att gripa in i den myndighetsutövning som är en annan nämnds uppgift. (Se Paulsson m.fl., Kommunallagen, Kommentarer och praxis, s. 226.)

En kommunstyrelse är inte någon överinstans till andra kommunala nämnder i fråga om deras beslut i enskilda ärenden. Kommunstyrelsen har dock en särskild position inom den kommunala organisationen och i relationen till de andra nämnderna. Förutom uppgiften att leda och samordna förvaltningen av kommunens angelägenheter och att ha uppsikt över övriga nämnders verksamhet enligt 6 kap. 1 § kommunallagen hör till kommunstyrelsens uppgifter enligt 4 § samma kapitel bl.a. att bereda och yttra sig i ärenden som skall handläggas av kommun-

fullmäktige, kommunens högsta beslutande organ. Man brukar ibland tala om kommunstyrelsen som kommunens ”regering”.

De i det föregående redovisade föreskrifterna kan enligt min mening inte anses innebära ett absolut hinder för en kommunstyrelse att till en nämnd lämna sakupplysningar som har beröring med ett enskilt ärende som nämnden handlägger. Det ligger dock i sakens natur att styrelsen måste iaktta stor försiktighet så att dess agerande inte uppfattas som ett försök att gripa in i utövandet av nämndernas förvaltningsuppgifter i enskilda ärenden. Beträffande den i ärendet aktuella hanteringen anser jag att de berörda befattningshavarna hos kommunstyrelsen genom det sätt på vilket e-brevet utformades gick över gränsen för vad som kan anses acceptabelt i detta hänseende. Jag är mycket kritisk till det inträffade.

Med dessa uttalanden avslutar jag ärendet.