



SVEA HOVRÄTT
Mark- och miljööverdomstolen
Rotel 060202

DOM
2013-04-18
Stockholm

Mål nr
M 9173-12

ÖVERKLAGAT AVGÖRANDE

Nacka tingsrätts, mark- och miljödomstolen, slutliga beslut 2012-09-28 i mål nr M 1852-12, se bilaga A

KLAGANDE

Naturvårdsverket

MOTPARTER

1. Käppalaförbundet

Ombud: Advokaten P M och jur.kand. K B

2. Länsstyrelsen i Stockholms län

SAKEN

Avvisat överklagande

MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLENS DOMSLUT

Mark- och miljööverdomstolen undanröjer mark- och miljödomstolens slutliga beslut och återförvisar målet till mark- och miljödomstolen för fortsatt prövning.

Dok.Id 1063542

Postadress	Besöksadress	Telefon	Telefax	Expeditionstid
Box 2290 103 17 Stockholm	Birger Jarls Torg 16	08-561 670 00 08-561 675 50	08-561 675 59	måndag – fredag 09:00-15:00
		E-post: svea.avd6@dom.se www.svea.se		

YRKANDEN I MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLEN

Naturvårdsverket har yrkat att mark- och miljödomstolens avvisningsbeslut ska upphävas och att målet ska återförvisas till mark- och miljödomstolen för prövning i sak.

Käppalaförbundet har bestritt ändring.

Länsstyrelsen i Stockholms län har avstått från att yttra sig.

UTVECKLING AV TALAN I MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLEN

Naturvårdsverket har anfört följande.

Miljööverdomstolen slog i avgörandet MÖD 2000:54 fast att Naturvårdsverket saknade talerätt i anmälningssärenden enligt 21 § förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd. Detta eftersom anmälningssörfarandet anses utgöra en del av tillsynsmyndigheternas tillsynsverksamhet.

I det nu aktuella målet gäller frågan ett bemyndigande i ett tillståndsbeslut enligt miljöskyddslagen och Naturvårdsverkets överklagande av länsstyrelsens beslut, med stöd av bemyndigandet, att godkänna ytterligare anslutningar till ett avloppsreningsverk.

Överlåtelser till tillsynsmyndigheten att fastställa villkor av mindre betydelse, inklusive efterföljande beslut av tillsynsmyndigheten med stöd av bemyndigandet, utgör ett led i tillståndsprövningen. Naturvårdsverket anser att villkor 3 i Koncessionsnämndens tillstånd utgör ett uttryckligt bemyndigande åt länsstyrelsen. Oavsett hur Koncessionsnämnden valt att strukturera tillståndsbeslutet är det innehållet i villkor 3 som är avgörande för hur det ska tolkas. Ett godkännande av länsstyrelsen enligt villkoret är i praktiken detsamma som att ge tillstånd till anslutningen. Länsstyrelsens godkännande måste rimligen ses som ett led i tillståndsprövningen och inte som ett tillsynsbeslut, vilket är avgörande för Naturvårdsverkets talerätt.

Käppalaförbundet har anfört följande.

Villkor 3 i Koncessionsnämndens tillstånd innehåller inte ett bemyndigande till länsstyrelsen. Av nämndens motivering framgår att länsstyrelsen inte heller avsågs få några tillstånds- eller villkorsgivande befogenheter vid tillämpningen av villkor 3.

Tillståndet avser utsläpp av avloppsvatten från 700 000 pe efter rening i Käppalaverket. Tillståndet är generellt och inte begränsat till avloppsvatten enbart från medlemskommunerna. Vid anslutning av tätortsområden utanför medlemskommunerna föreskriver villkor 3 dock en kontroll av att en sådan anslutning är lämplig ur recipientsynpunkt. Länsstyrelsen har därvid fått i uppdrag att göra en inledande bedömning av lämpligheten, men har ingen befogenhet att vägra anslutning. Kontrollen ska i det fallet istället göras av tillståndsmyndigheten.

Länsstyrelsens godkännande utgör ett led i tillsynen över den tillståndsgivna verksamheten. Naturvårdsverket har inte rätt att överklaga tillsynsbeslut och det var därför korrekt av mark- och miljödomstolen att avvisa Naturvårdsverkets överklagande.

MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLENS DOMSKÄL

Frågan i målet är om Naturvårdsverket har talerätt.

Koncessionsnämnden för miljöskydd lämnade den 30 december 1993 Käppalaförbundet tillstånd enligt miljöskyddslagen att släppa ut avloppsvatten från tätbebyggelse motsvarande en ekvivalent folkmängd av högst 700 000 personer till stora segelleden i Saltsjön efter rening i Käppala reningsverk.

Tillståndet är generellt på så vis att det inte inom ramen för tillståndet har föreskrivits vilka kommuner eller områden från vilka verket får ta emot avloppsvatten. En utgångspunkt för tillståndet är dock att endast avloppsvatten från Käppalaförbundets medlemskommuner får tas emot. Detta följer av att det aktuella villkor 3 kräver länsstyrelsens godkännande för att tätortsområden som ligger utanför medlems-

kommunerna ska kunna anslutas. Om länsstyrelsen inte varit beredd att lämna ett sådant godkännande har det funnits möjlighet att hänskjuta frågan.

Villkor 3 ger inte länsstyrelsen befogenhet att göra ändringar i mängden avloppsvatten som får tas emot av Käppalaverket, men däremot att närmare föreskriva vilka kommuner eller tätortsområden som får leda sitt vatten dit. Mark- och miljööverdomstolen finner att villkoret därmed ger länsstyrelsen möjlighet att göra vissa ändringar i tillståndet och i hur verksamheten får bedrivas. Länsstyrelsens beslut utgör därmed ett led i den fortsatta tillståndsprövningen.

Naturvårdsverket har med stöd av 22 kap. 6 § miljöbalken rätt att föra talan i ansökningsmål för att tillvarata miljöintressen och andra allmänna intressen. Enligt 19 kap. 5 § första stycket 5. miljöbalken gäller detta även i ärenden som prövas av länsstyrelsen. I praxis har bestämmelsen ansetts innebära att Naturvårdsverket inte har talerätt i s.k. anmälningsärenden (se MÖD 2000:54). Utan att ta ställning till räckvidden av detta avgörande måste Naturvårdsverket anses ha rätt att föra talan med stöd av dessa bestämmelser inte bara i det huvudsakliga tillståndsmålet, utan även i uppföljande prövning.

Mark- och miljödomstolens slutliga beslut ska därför undanröjas och målet återförvisas dit för prövning i sak.

Domen får enligt 5 kap. 5 § lagen (2010:921) om mark- och miljödomstolar inte överklagas.

I avgörandet har deltagit hovrättsrådet Henrik Löf, tekniska rådet Anna-Lena Rosengården, samt hovrättsråden Håkan Åberg och Vibeke Sylten, referent.

Föredragande har varit Olof Ekström.



NACKA TINGSRÄTT
Mark- och miljödomstolen
Enhet 4

PROTOKOLL
2012-09-28
Handläggning i
Nacka Strand

Aktbilaga 10
Mål nr
M 1852-12

Handläggning i parternas utevaro

RÄTTEN

rådmannen Claes-Göran Sundberg och tekniska rådet Jan-Olof Arvidsson

PROTOKOLLFÖRARE

beredningsjuristen Alexandra Venander

PARTER

KLAGANDE

Naturvårdsverket

MOTPART

1. Käppalaförbundet

Ombud: advokaten P M och jur. kand. K B

2. Länsstyrelsen i Stockholms län

SAKEN

Godkännande till att ansluta avloppsvatten från Österåkers kommun och Vaxholms stad till Käppalaverket; nu fråga om talerätt

ÖVERKLAGAT AVGÖRANDE

Länsstyrelsen i Stockholms läns beslut 2012-02-15, dnr 555-2010-1583, se bilaga 1

Handlingarna i målet genomgås och följande antecknas.

Naturvårdsverket har yrkat att beslutet upphävs.

Käppalaförbundet har, som förbundet förstås, bestritt ändring. Förbundet har också yrkat att Naturvårdsverkets överklagande ska avvisas eftersom förbundet anser att Naturvårdsverket saknar talerätt rörande beslut som är aktuellt i detta fall.

Till stöd för sin klagorätt har Naturvårdsverket anfört i huvudsak följande.

Dok.Id 273643

Postadress	Besöksadress	Telefon	Telefax	Expeditionstid
Box 1104	Augustendalsvägen	08-561 656 00	08-561 657 99	måndag – fredag
131 26 Nacka Strand	20	E-post: mmd.nacka@dom.se		08:30-16:00
		www.nackatingsratt.domstol.se		

Käppalaförbundets ansökan till länsstyrelsen grundar sig på villkor 3 i tillståndsbeslutet. Tillståndets konstruktion är av en speciell karaktär och det är inte helt klart vilken rättsföljd ett godkännande enligt villkoret får. Länsstyrelsen har i det överklagade beslutet angett att en ändringsanmälan enligt miljöbalken fortfarande krävs. Handläggningen av en sådan ändringsanmälan skulle dock inte ändra det faktum att sökanden redan har fått ”anslutningen” godkänd. Mot bakgrund av de miljökonsekvenser som godkännandet i en förlängning innebär samt dess tillståndsgivande karaktär (andra än förbundets medlemskommuner godkänns för anslutning till Käppalaverket) bör myndigheter, enskilda och miljöorganisationer ha rätt att överklaga beslutet.

Beträffande Naturvårdsverkets talerätt har Käppalaförbundet anfört i huvudsak följande.

Villkor 3 är inte ett formellt bemyndigande till tillsynsmyndigheten att i mindre frågor fatta beslut å tillståndsmyndighetens vägnar. Villkoret innebär att länsstyrelsen har till uppgift att bevaka att de miljörelaterade kraven är uppfyllda och, om så är fallet, godkänna anslutningen. Länsstyrelsens har anförtrotts uppgiften att övervaka det allmänna miljöintresset vid prövningen av anslutning av ”externa” tätortsområden. I det ligger att godkännandet inte har formen av ett beslut som kan överklagas av annan företrädare för det allmänna miljöintresset. För det fall Naturvårdsverket överklagande prövas i sak kan det få till följd en omständlig och ineffektiv prövningsordning som inte rimligen kan ha varit koncessionsnämndens avsikt med villkorsformuleringen.

Tingsrätten meddelar

SLUTLIGT BESLUT

Skäl

För att en statlig myndighet som Naturvårdsverket ska ha rätt att överklaga en dom eller ett beslut förutsätts att talerätten har föreskrivits särskilt, se 16 kap. 12 § första

stycket 4 miljöbalken. I 19 kap. 5 § 5 miljöbalken föreskrivs att bestämmelsen om talerätt i 22 kap. 6 § miljöbalken, som bl.a. ger Naturvårdsverket talerätt vid mark- och miljödomstolen för tillvaratagande av intressen i mål om tillstånd till miljöfarlig verksamhet, ska tillämpas även vid länsstyrelsers prövning av sådan verksamhet.

Frågan är då om Naturvårdsverkets talerätt enligt ovan nämnda lagrum omfattar även ett ärende som nu är aktuellt. Mark- och miljödomstolen gör följande överväganden.

Käppalaförbundet har hos länsstyrelsen ansökt om godkännande till anslutning av nya tätortsområden till Käppalaverket. Enligt vad som redovisas i det överklagade beslutet bedrivs verksamheten vid verket med stöd av ett tillstånd enligt miljöskyddslagen som lämnades av Koncessionsnämnden för miljöskydd den 30 december 1993, nr 174/93. Som också redovisats i det överklagade beslutet förenades tillståndet med ett villkor, villkor 3, där det anges att nya tätortsområden som ligger utanför förbundets medlemskommuner inte får anslutas till Käppalaverket utan godkännande från länsstyrelsen.

I det överklagade beslutet redogörs även för vad som i koncessionsnämndens beslut anges under rubriken ”Koncessionsnämndens överväganden”. Länsstyrelsen har bl.a. redovisat följande.

”Även om Käppalaförbundet nu lämnas ett generellt tillstånd – med angiven begränsning – att behandla och släppa ut avloppsvatten från andra medlemskommuner, bör emellertid inte detta ske helt fritt utan först efter prövningen av lämpligheten från recipientsynpunkt av en ändring av utsläppspunkten. En sådan prövning bör göras för varje särskild anslutning och den bör lämpligen göras av länsstyrelsen efter anmälan från förbundet. Om länsstyrelsen och förbundet därvid inte kommer överens bör frågan få hänskjutas till Koncessionsnämnden.”

Koncessionsnämndens ovan återgivna uttalande tyder på att länsstyrelsens prövning av en anmälan om godkännande av anslutning av ytterligare medlemmar till Käppalaverket kan jämföras med en form av bemyndigande.

Koncessionsnämndens beslut innebär att ramen för verksamheten vid Käppalaverket har bestämts, bl.a. genom fastställande av utsläppsmängder i form av personekvivalent. Miljööverdomstolen har i ett senare beslut bestämt begränsningsvärden för verket avseende bl.a. BOD₇. Eftersom verkets kapacitet inte utnyttjas fullt ut innebär tillståndsbeslutet i realiteten att Käppalaförbundets nu anslutna medlemmar kan inom ramen för det givna tillståndet tillföra ytterligare avloppsvatten till verket utan att särskild prövning görs. Länsstyrelsens prövning är därför begränsad. Villkoret innebär att länsstyrelsen ska pröva om ytterligare tätortsområden/medlemmar får anslutas under vissa förutsättningar men däremot inte att en anslutning utöver den nu tillståndsgivna verksamheten kan ske. Av villkoret kan också utläsas att förbundet och länsstyrelsen ska uppnå samstämmighet. Om någon samstämmighet inte kan uppnås skulle frågan hänskjutas till Koncessionsnämnden. Vilken rättsverkan sistnämnda har idag är oklart.

Prövningen av anmälan om anslutning av ytterligare medlemmar till Käppalaverket måste enligt domstolens bedömning, med hänsyn till det ovan anförda och till att beslutet innebär en delegation med en begränsad verkan från Koncessionsnämnden till länsstyrelsen, betraktas som en form av bemyndigande och ett led i länsstyrelsens tillsynsverksamhet. Det är alltså inte fråga om en sådan tillståndsprövning som bestämmelsen om Naturvårdsverkets talerätt i 22 kap. 6 § miljöbalken avser. Av detta följer att Naturvårdsverket inte har talerätt i ärenden som det nu aktuella, jfr MÖD 2000:54. Mark- och miljödomstolen anser därför att det saknas lagstöd för Naturvårdsverket att överklaga länsstyrelsens beslut om godkännande av anslutning av Vaxholms kommun och Österåkers kommun till Käppalaverket. Naturvårdsverkets överklagande bör därför avvisas.

Slut

Mark- och miljödomstolen avvisar Naturvårdsverkets överklagande.

HUR MAN ÖVERKLAGAR, se bilaga 2 (DV 430)

Överklagande senast den 19 oktober 2012. Prövningstillstånd krävs.

Alexandra Venander

Protokollet uppvisat/