



SVEA HOVRÄTT
Mark- och miljööverdomstolen
Rotel 060104

DOM
2016-03-14
Stockholm

Mål nr
M 7523-15

ÖVERKLAGAT AVGÖRANDE

Nacka tingsrätts, mark- och miljödomstolen, dom 2015-08-11 i mål nr M 2401-15,
se bilaga

KLAGANDE

Bygg, miljö- och hälsoskyddsnämnden i Värmdö kommun
134 81 Gustavsberg

MOTPARTER

1. JJ

2. IK

SAKEN

Tillsynsavgift

MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLENS DOMSLUT

Med ändring av mark- och miljödomstolens dom fastställer Mark- och
miljööverdomstolen Bygg, miljö- och hälsoskyddsnämndens i Värmdö kommun beslut
den 22 augusti 2014, BMH 2671.

Dok.Id 1260551

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

Bygg-, miljö- och hälsoskyddsnämnden i Värmdö kommun (nämnden) har yrkat att Mark- och miljööverdomstolen, med ändring av mark- och miljödomstolens dom, ska fastställa nämndens beslut att debitera 4 200 kr i fast avgift för tillsyn av det enskilda avloppet på fastigheten X.

Nämnden har även yrkat att Mark- och miljööverdomstolen från Sveriges kommuner och Landsting ska inhämta ett remissyttrande med avseende på den aktuella taxans utformning, särskilt vad gäller beräkningsgrunden för schabloniserade avgifter.

JJ och **IK** har beretts tillfälle att yttra sig, men har inte hört av.

UTVECKLING AV TALAN I MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLEN

Nämnden har till stöd för sin talan anfört i huvudsak följande. Bakgrunden till den uttagna avgiften är att kommunfullmäktige har beslutat att samtliga enskilda avlopp i kommunen ska vara godkända till och med 2020. Det rör sig om cirka 15 000 avlopp. Inventeringen påbörjades 2003 och cirka 8 000 avlopp återstår att inventera. Nämndens erfarenhet efter utförda inventeringar är att cirka 70 procent av avloppen har formella eller tekniska brister, såsom att tillstånd saknas eller att anläggningen anlagts på ett felaktigt sätt. Avloppen utgör miljöfarlig verksamhet och påverkar både enskilda och allmänna intressen varför det är mycket angeläget att avloppen åtgärdas. Det tillhör ovanligheterna att enskilda avlopp åtgärdas utan påtryckning från myndigheternas sida och inventering är en bra väg att gå för att nå framgång i denna fråga.

Ett normalärende motsvarar fyra timmars arbete och kan delas in i fyra faser, varav förarbete, platsbesök, efterarbete och uppföljning utgör de olika delarna. Ett område att inventera identifieras och definieras, adressuppgifter till fastighetsägare sammanställs och en standardskrivelse med information om den kommande inventeringen formuleras och skickas ut. Härfter bestäms, ofta i samråd med fastighetsägare, en tidpunkt för besök på fastigheten. En arkivgranskning sker varigenom det utreds vilka tillstånd m.m. som finns för fastigheten. Resultatet jämförs med uppgifter som fastighetsägaren har lämnat angående befintliga anläggningar. Sedan platsbesök ägt

rum sammanställs materialet och en inspektionsrapport upprättas. Slutligen beslutar nämnden om avgift och om eventuell uppföljning av tillsynsärendet. Avgiften ska utöver nämnda kostnader även täcka andra schabloniserade kostnader för t.ex. fordon, lokaler, politisk verksamhet och administrativ personal. Under 2015 arbetade tre personer heltid med inventeringen av avloppen. Den tillsyn som nämnden planerade för under 2015 uppgick till 2 400 timmar.

Till en början skattefinansierades tillsynsverksamheten. Nämnden har dock strävat efter att placera kostnaden för tillsynsverksamheten på verksamhetsutövaren och inte på skattebetalarna. Nämnden har härefter, mellan åren 2009 och 2013, succesivt höjt tillsynsavgifterna motsvarande två till fyra timmars arbete. Den nuvarande nivån om fyra timmars arbete täcker nämndens kostnader för tillsynsverksamheten i stort.

För varje enskild fastighet medför vissa av de administrativa momenten en obetydlig arbetsinsats, men sammantaget medför dessa moment stor nedlagd tid från nämndens sida. Andra moment är mer tidskrävande med avseende på respektive fastighet, bl.a. arkivgranskning och sammanställning efter platsbesök. Vissa moment, t.ex. transport till och från en viss fastighet, kan ofta slås ut på flera fastigheter eftersom inventering ofta sker av flera fastigheter inom ett visst område under samma dag.

Användning av fast avgift för nämndens tillsyn innebär att nämnden får täckning för de kostnader som uppstått i anledning av inventeringsarbetet. I det enskilda fallet finns möjlighet att sänka avgiften om den tid som faktiskt nedlagts inte motsvarar den fasta avgiften. Däremot höjs inte avgiften för de tillsynsärenden som tagit mer tid i anspråk än den planerade inventeringstiden.

Mark- och miljööverdomstolen har i målet MÖD 2009:16 prövat om en fast tillsynsavgift varit förenlig med kommunens normgivningskompetens. Mark- och miljööverdomstolen fann att kommunens taxa skulle prövas mot omfattningen av den tillsyn som myndigheten enligt 26 kap. 1 § miljöbalken är ålagd att utföra. Domstolen fann även att åtgärder som riktade sig till fastighetsägarna som kollektiv skulle omfattas av avgiften, t.ex. sådana åtgärder som syftade till att stärka fastighetsägarnas egenkontroll. Detta eftersom tillsynen bestod i rådgivning, utredning och uppföljande

verksamhet av mer generell karaktär. Den schabloniserade avgiften stod enligt Mark- och miljööverdomstolen i rimlig proportion till de kostnader som respektive fastighetsägare orsakat tillsynsmyndigheten även om den inte motsvarade nämndens kostnader i varje enskilt fall.

Mark- och miljödomstolen har i den nu överklagade domen inte prövat hur nämnden beräknat grunden för den schabloniserade avgiften utan istället prövat avgiften i förhållande till det enskilda fallet, vilket leder fel. Nämnden har inte att visa att avgiften i det enskilda fallet skulle stå i rimlig proportion till nämndens kostnader utan att den schabloniserade avgiften är sakligt grundad med hänsyn till beprövad erfarenhet och omfattningen av tillsynsbegreppet enligt 26 kap. 1 § miljöbalken.

Vare sig länsstyrelsen eller mark- och miljödomstolen har tillräcklig erfarenhet och kompetens för att avgöra tidsåtgången för arbetsinsatsen. Nämnden anser att den fasta avgiften inte i sin helhet måste motsvara nämndens kostnader i varje enskilt fall. Avgifterna ska ses i ett större perspektiv eftersom det rör sig om ett stort antal inventeringsobjekt som påminner om varandra vad gäller arbetsinsats från nämndens sida. I detta sammanhang är det befogat att en viss del av tillsynen riktar sig till fastighetsägarna som kollektiv och att vissa fastighetsägare får bära större andel av nämndens kostnader än andra.

Tillsynsverksamheten ska betraktas som löpande tillsyn, men med lång åtkomsttid eftersom riskerna förknippade med den miljöfarliga verksamheten inte är akuta utan verkar negativt på miljön främst i ett längre perspektiv. Det är därför befogat med längre tillsynsintervall. Bedömningen av den fasta avgiften ska ske med denna utgångspunkt.

En fast avgift är positivt både för fastighetsägare som får veta vad åtgärden kan komma att kosta, men också för nämnden som kan planera och budgetera sin verksamhet.

MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLENS DOMSKÄL

Av miljöbalken följer att tillsynsmyndigheten har rätt att ta ut en avgift för sina kostnader för tillsyn enligt balken. Regeringen har i förarbetena till miljöbalken (prop. 1997/98:45, Del 1 s. 516) betonat vikten av att tillsynen över miljöbalkens område i huvudsak är avgiftsfinansierad. Viss schablonisering av avgiften är dock nödvändig. Avgiften ska utformas så att den står i rimlig proportion till de kostnader den avgiftsbelagde orsakar myndigheten (prop. 1997/98:45, Del 2, s. 288).

Den kommunmedlem som är missnöjd med kommunfullmäktiges beslut om antagande av taxa har möjlighet att överklaga beslutet i den ordning som gäller för laglighetsprövning enligt kommunallagen. Den beslutade taxan som sådan kan alltså inte komma under Mark- och miljööverdomstolens prövning. Det som Mark- och miljööverdomstolen istället ska ta ställning till är dels om nämndens beslut att tillämpa taxan i detta fall varit riktigt samt dels om särskilda skäl att sätta ned taxan föreligger.

När det gäller frågan om det har varit rätt av nämnden att ta ut fast avgift enligt taxan gör Mark- och miljööverdomstolen följande bedömning.

Nämnden har att utöva tillsyn över enskilda avlopp. Tillsynsbegreppet i miljöbalken omfattar samtliga åtgärder som nämnden har att använda sig av i syfte att säkerställa att verksamhetsutövare vidtar de skyldigheter som följer enligt miljöbalken.

Av utredningen i målet framgår att Värmdö kommun under 2014 genomförde en inventering av cirka 300 fastigheter i X där också den aktuella fastigheten är belägen. Inför inventeringen skickade nämnden en informationsskrivelse till respektive fastighetsägare. Av skrivelsen framgick hur inventeringen skulle gå till samt att avgift skulle komma att tas ut enligt taxa.

Nämnden har uppgett att man vid tillsynen bl.a. gjort platsbesök inklusive resor, bedömning av nödvändiga åtgärder, arkivering och upprättande av inspektionsrapport. Inventeringen, inklusive för- och efterarbete, utgör sådan tillsyn som nämnden har lagstöd för att utöva. Mark- och miljööverdomstolen bedömer att samtliga av nämnden

vidtagna åtgärder ligger inom ramen för den tillsyn man har att utöva över enskilda avlopp.

Av Värmdö kommuns taxa för provning och tillsyn inom miljöbalkens område, antagen av Kommunfullmäktige 2013-10-02 § 156 punkt 9, framgår att för tillsyn av enskilda avlopp utgår en fast avgift om 4 200 kr. Nämnden har för tillsynen av JJs och IKs enskilda avlopp tagit ut fast avgift enligt taxan. Nämndens tillämpning av gällande taxa har därmed varit riktig. Något särskilt skäl för att sätta ner avgiften har inte framkommit. Nämndens överklagande ska därmed bifallas.

Mot bakgrund av utgången i målet saknas skäl att inhämta yttrande från Sveriges kommuner och landsting.

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

I avgörandet har deltagit hovrättsråden Henrik Löv och Roger Wikström, tekniska rådet Yvonne Eklund samt tf. hovrättsassessorn Kristina Börjevik Kovaniemi, referent.

Föredragande har varit Maria Göransson.



NACKA TINGSRÄTT
Mark- och miljödomstolen

DOM
2015-08-11
meddelad i
Nacka Strand

Mål nr M 2401-15

KLAGANDE

Bygg-, miljö- och hälsoskyddsnämnden i Värmdö kommun
134 81 Gustavsberg

MOTPARTER

1. JKJ

2. IK

ÖVERKLAGAT BESLUT

Länsstyrelsen i Stockholms läns beslut 2015-04-01 i ärende nr 5051-32560-2014,
se bilaga 1

SAKEN

Tillsynsavgift

DOMSLUT

Mark- och miljödomstolen avslår överklagandet.

Dok.Id 422149

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

YRKANDE M.M.

Bygg-, miljö- och hälsoskyddsnämnden i Värmdö kommun (nämnden) har yrkat att mark- och miljödomstolen, med ändring av det överklagade beslutet, ska fastställa nämndens beslut att påföra JKJ en avgift om 4 200 kr. Nämnden har anfört i huvudsak följande.

Ärendet har sin uppkomst i ett uppdrag från kommunfullmäktige i kommunen om att samtliga enskilda avlopp i kommunen ska vara inventerade till och med år 2020. Av denna anledning har en skrivelse skickats ut till fastighetsägarna om att de enskilda avloppen skulle komma att inventeras av tjänstemän från bygg- och miljöavdelningen, vilket sedan skedde.

Inventeringen har bestått av planering, enkätutskick, granskning av arkivhandlingar, kontakter med fastighetsägarna, resor samt inspektion och bedömning av förhållandena på platsen. Slutligen har det skickats en inspektionsrapport till fastighetens ägare och materialet sammanställts.

Fyra timmars arbetstid har varit befogat i detta fall. Enligt vad som framgått efter samtal med tjänstemannen som utförde den aktuella inventeringen beräknas tidsåtgången för förarbetet till ca 1,5 timme. Enligt uppgifter från Google är restiden med bil till fastigheten från kommunhuset i centrala Gustavsberg ca 25 minuter, vilket innebär en total restid om ca 60 minuter. Det anges i överklagandet att kommunens inspektör var på platsen under ca 10 minuter. De åtgärder som beskrivs i överklagandet (kontroll tillsammans med fastighetsägaren av avluftning till slutentank, kontroll av dricksvattenbrunnar, fotografering av avluftning och brunnar, upprättande av minnesanteckningar) kan emellertid i normala fall inte genomföras på så kort tid som tio minuter. Nämndens erfarenhet är att ett normalbesök tillsammans med fastighetsägare tar åtminstone 20–30 minuter, dock ofta längre. Efterarbetet i detta ärende beräknas till ca 1,5 timmars arbete. I detta innefattas bedömning om vad som skulle åtgärdas på fastighetens enskilda avlopp, arkivering av tagna fotografier samt expediering av den inspektionsrapport som upprättades efter inventeringen.

Länsstyrelsen i Stockholms län (länsstyrelsen) motiverar sitt beslut att sänka den uttagna avgiften till motsvarande tre timmars arbete med att den avgift som enligt en äldre taxa togs ut var för denna tidsåtgång. Nämnden vill härvid invända att anledningen till att taxan höjdes var att arbetet med att inventera de enskilda avloppen inte kunde utföras på endast tre timmar.

DOMSKÄL

Tillämpliga bestämmelser framgår av länsstyrelsens beslut.

I förarbetena till miljöbalken anges att en viss schablonisering vid utformningen av bl.a. kommunala avgiftsförordningar är nödvändig men att dessa dock måste utformas så att avgifterna står i rimlig proportion till de kostnader som den avgiftsbelagde åsamkar myndigheterna (prop. 1997/98:45, del 2, s. 288).

Mark- och miljödomstolen gör följande bedömning.

Mark- och miljödomstolen finner i likhet med länsstyrelsen att det i det nu aktuella fallet inte går att bedöma om den schabloniserade avgiften står i rimlig proportion till de kostnader som har åsamkats nämnden och att avgiften därför istället får fastställas utifrån nedlagd handläggningstid. Det ankommer på nämnden att redovisa underlag för fastställande av den tiden.

Mark- och miljödomstolen noterar att länsstyrelsen har förankrat sin beräkning av den nedlagda tiden genom en jämförelse med den tidigare tillämpade schablonmässiga avgiften för tillsyn av nu aktuellt slag. En sådan jämförelse framstår emellertid ofta som onödig och ointressant när, såsom i detta fall, prövningen ska avse faktisk och således inte schablonmässigt beräknad tid.

Nämndens i efterhand gjorda redovisning är av naturliga skäl till stora delar baserad på antaganden och beräkningar. Enligt mark- och miljödomstolens mening har

nämnden inte lyckats visa att den av länsstyrelsen bestämda avgiften blivit för lågt beräknad. Överklagandet ska därför avslås.

HUR MAN ÖVERKLAGAR, se bilaga 2 (DV 427)

Överklagande senast den 1 september 2015.

Denny Heinefors

Ola Lindstrand

I avgörandet har deltagit rådmannen Denny Heinefors, ordförande, och tekniska rådet Ola Lindstrand. Föredragande har varit beredningsjuristen Ote Dunér.