



SVEA HOVRÄTT
Mark- och miljööverdomstolen
060107

DOM
2021-05-20
Stockholm

Mål nr
M 6402-20

ÖVERKLAGAT AVGÖRANDE

Nacka tingsrätts, mark- och miljödomstolen, dom 2020-05-14 i mål nr M 2168-20, se bilaga A

PARTER

Klagande

Bygg-, miljö- och hälsoskyddsnämnden i Värmdö kommun

Motpart

1. S.D.R.E.

2. N.E.

SAKEN

Förbud mot att släppa ut avloppsvatten på fastigheten XX i Värmdö kommun

MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLENS DOMSLUT

Mark- och miljööverdomstolen avslår överklagandet.

Dok.Id 1695583

Postadress
Box 2290
103 17 Stockholm

Besöksadress
Birger Jarls Torg 16

Telefon
08-561 670 00
08-561 675 50

E-post: svea.hovratt@dom.se
www.svea.se

Telefax

Expeditionstid
måndag – fredag
09:00–16:30

YRKANDEN I MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLEN

Bygg-, miljö- och hälsoskyddsnämnden i Värmdö kommun (nämnden) har yrkat att mark- och miljödomstolens dom ska upphävas och att nämndens beslut ska fastställas.

S.D.R.E. och **N.E.** har motsatt sig ändring av mark- och miljödomstolens dom.

UTVECKLING AV TALAN I MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLEN

Nämnden har anfört i huvudsak följande: Anläggningen har brister i sin funktion och uppfyller inte skyddsnivån för platsen. Det är lämpligt att utforma krav på åtgärd av bristerna i form av ett förbud eftersom verksamhetsutövaren då har möjlighet att själv välja lämplig åtgärd för att efterkomma rättelse. Ett förbud mot driften av en anläggning behöver inte innebära att anläggningens tillstånd återkallas. Att återkalla tillståndet och därefter genomföra en ny tillståndsprövning utifrån dagens förutsättningar riskerar att innebära mer ingripande åtgärder för fastighetsägaren. Ett tillstånd till enskilt avlopp kan inte jämföras med tillstånd som följer av miljöprövningsförordningen. Tillstånd till enskilda avlopp omfattas inte av rättskraft i den meningen att en kommunal nämnd inte kan ingripa mot den miljöfarliga verksamheten. Med hänsyn till hur överklagandet av nämndens beslut var utformat finns det anledning att ifrågasätta att länsstyrelsen överprövat hela beslutet.

S.D.R.E. och **N.E.** har anfört i huvudsak följande: Man kan inte förbjuda ett avlopp som tidigare fått tillstånd och föregåtts av en miljöbalksprövning. När huset byggdes 2004 hölls täta kontakter med kommunen för att det avlopp som kommunen rekommenderade skulle anläggas. Avloppet har anlagts i enlighet med tillståndet och slutbesiktigades även. Vid ansökan lämnades ritningar på tomt och fastighet in, av vilka det framgick att det fanns två hus inritade. Det vore bättre om eventuella fel som blivit på anläggningen behövde åtgärdas i stället för att ett förbud meddelas.

REMISSYTTRANDE I MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLEN

Havs- och vattenmyndigheten

Myndigheten har angett som sin uppfattning att ett tillstånd till en avloppsanläggning som meddelats med stöd av 9 kap. 8 § miljöbalken omfattas av rättskraftsbestämmelsen i 24 kap. 1 § samma balk och att rättskraften hindrar en tillsynsmyndighet att skärpa de krav som följer av tillståndet.

Myndigheten har vidare angett att om en nämnd upptäcker mindre brister, som bedöms vara möjliga att rätta till utan att en hel anläggning byts ut, är det lämpligt att dessa hanteras inom ramen för ett rättelseföreläggande. Om en anläggning behöver ändras eller kompletteras kan nämnden i stället använda det särskilda förfarandet för omprövning enligt 24 kap. 5 § miljöbalken.

MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLENS DOMSKÄL

Nämnden lämnade med stöd av miljöbalken ett tillstånd 2004 att på fastigheten XX anordna en avloppsanläggning för vattentoalett och BDT-vatten. Av utredningen framgår att avloppet anordnats enligt tillståndet.

Beslutet om tillstånd är sådant att det meddelats med stöd av 9 kap. 8 § miljöbalken. Bestämmelsen om rättskraft i 24 kap. 1 § samma balk är därmed tillämplig. Enligt bestämmelsen gäller beslut och domar som fått laga kraft mot alla såvitt avser frågor som prövats i domen eller beslutet. Avgörande för rättskraftens omfattning är således vad som har innefattats i tillståndsprövningen. Beträffande frågor som har prövats vid tillståndsgivningen kan i princip inte ytterligare krav ställas på en verksamhetsutövare med hänvisning till de allmänna hänsynsreglerna (se prop. 1997/98:45 del 2, s. 251 f. och s. 272). Tillstånd att inrätta en avloppsanordning som meddelats innan miljöbalken trädde i kraft har en mer begränsad rättskraft eftersom tillståndsprövningen då inte innefattade alla frågor som ingår i en prövning enligt miljöbalken, bland annat tillämpningen av balkens hänsynsregler (jfr rättsfallet MÖD 2003:134).

Nämndens tillståndsbeslut är lämnat med stöd av miljöbalken. I de delar som är relevanta för prövningen av en enskild avloppsanläggning är balken i huvudsak oförändrad sedan dess ikraftträdande och de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. gällde även 2004. Tillståndet förenades dessutom med villkor för att de allmänna hänsynsreglerna skulle uppfyllas. Eftersom tillståndet föregåtts av en miljöbalksprövning innebär beslutets rättskraft att nämnden nu inte kan ställa ytterligare krav med hänvisning till de allmänna hänsynsreglerna och nämnden har därför inte haft möjlighet att meddela det beslutade förbudet.

Mark- och miljööverdomstolen instämmer således i de bedömningar som mark- och miljödomstolen samt länsstyrelsen har gjort i fråga om tidigare tillstånds rättskraft och ansluter sig även i övrigt till de slutsatser som dragits. Det som nämnden har framfört här ändrar inte detta. Överklagandet ska därför avslås.

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

I avgörandet har deltagit hovrättsråden Liselotte Rågmark och Rikard Backelin, tekniska rådet Yvonne Eklund samt tf. hovrättsassessorn Mathias Gunnervald, referent.

Föredragande har varit Julia Nyberg.



NACKA TINGSRÄTT
Mark- och miljödomstolen

DOM
2020-05-14
meddelad i
Nacka

Mål nr M 2168-20

PARTER

Klagande

Bygg-, miljö- och hälsoskydds nämnden i Värmdö kommun

Motparter

1. S.D.R.E.

2. N.E.E.

ÖVERKLAGAT BESLUT

Länsstyrelsen i Stockholms läns beslut 2020-03-05 i ärende nr 505-260-2018, se bilaga 1

SAKEN

Förbud att släppa ut avloppsvatten på fastigheten XX i Värmdö kommun

DOMSLUT

Mark- och miljödomstolen avslår överklagandet.

BAKGRUND

Bygg-, miljö- och hälsoskyddsnämnden i Värmdö kommun beslutade den 28 december 2017 att förbjuda fastighetsägarna S.D.R.E. och N.E. att släppa ut avloppsvatten (WC- och bad-, disk- och tvättvatten) på deras fastighet XX i Värmdö kommun. Enligt beslutet börjar förbudet att gälla 18 månader från det att beslutet fått laga kraft.

S.D.R.E. och N.E. överklagade beslutet till länsstyrelsen och anförde i sitt överklagande bl.a. att båda byggnaderna på fastigheten omfattas av ett tillstånd till avloppsanläggningen som gavs 2004.

Länsstyrelsen upphävde nämndens beslut och återförvisade ärendet dit för fortsatt handläggning. Som skäl för beslutet angav länsstyrelsen bl.a. att tillståndet från 2004 har rättskraft och att nämnden därför inte haft grund för det meddelade förbudet.

Nämnden har nu överklagat länsstyrelsens beslut till mark- och miljödomstolen.

YRKANDEN M.M.

Nämnden har yrkat att mark- och miljödomstolen ska fastställa nämndens beslut.

Nämnden har till stöd för sin talan anført i huvudsak följande:

Anläggningen har brister i sin funktion och uppfyller inte skyddsnivån för platsen. Det är lämpligt att utforma beslutet som ett förbud då det ger verksamhetsutövaren möjlighet att välja lämplig åtgärd för att åstadkomma rättelse. Bristerna utgör dock inte skäl att återkalla det befintliga tillståndet, eftersom det skulle försämra fastighetsägarens möjlighet att efter anmälan genomföra åtgärder och komplettera befintlig anläggning. Sådana åtgärder skulle kunna vara tillräckliga för att häva förbudet och tillståndet bör därför inte återkallas.

Tillstånd till enskilda avlopp regleras av 13 § förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd. Sådana tillstånd omfattas inte av rättskraft i den meningen att en kommunal nämnd, när så behövs, skulle vara förhindrad att ingripa mot den miljöfarliga verksamheten. Det framgår av 26 kap. 9 § miljöbalken som säger att den orubbliga rättskraften enbart gäller tillstånd i ansökningsmål.

Nämnden bedriver en omfattande tillsyn av små avloppsanläggningar i Värmdö kommun. Det är viktigt att få klarhet i hur miljöbalken ska tillämpas i denna fråga då det påverkar hur tillsyn av små avloppsanläggningar ska ske framöver. Såvitt nämnden känner till är frågan enbart prövad med avseende på ett tillstånd meddelat enligt hälsoskyddslagen.

Om nämndens beslut ska gälla föreslår nämnden en korrigering av formuleringen i beslutet så att förbudet avser utsläpp av avloppsvatten (WC- och bad-, disk- och tvättvatten) *som inte genomgått av nämnden godkänd rening*.

Det kan slutligen ifrågasättas att länsstyrelsen har prövat hela beslutet om förbud, när överklagan enbart avser en del av bakgrundsbeskrivningen, som i sig inte är avgörande för nämndens bedömning i beslutet om att förbjuda utsläppet.

DOMSKÄL

Den befintliga avloppsanläggningen

Av utredningen i målet framgår att Miljö- och byggnämnden i Värmdö kommun den 30 september 2004 lämnade S.E. tillstånd att på fastigheten XX anordna en avloppsanläggning för vattentoalett och BDT-vatten. Enligt beslutet avser tillståndet en anläggning med vattentoalett och BDT-avlopp anslutet till slamavskiljare och efterföljande markinfiltration. Tillståndet är förenat med vissa villkor om krav på slutbesiktning, minsta yta på infiltrationsbädden, minsta längd på spridarledningarna och minsta avstånd mellan ledningarna samt krav på att slamavskiljaren ska vara förankrad. Vidare finns villkor om hur anläggningen ska skötas. Tillståndet är meddelat med stöd av 9 kap. 7 § miljöbalken och 13 § förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd.

I handlingarna i målet finns också en entreprenörsrapport från Djurö Grävmaskiner AB avseende anläggande av avloppsanläggningen.

Nämnden utförde den 3 oktober 2017 ett tillsynsbesök på fastigheten. Vid besöket observerade nämnden att WC- och BDT-avloppet leds till en trekammarbrunn med efterföljande infiltration. Vid besöket noterade nämnden också brister i anläggningen, bl.a. att rening av fosfor saknades. Vidare fann nämnden att det var mycket slam och hög vattennivå i slamavskiljaren, att skiljeväggar var trasiga och att det i luftningsröret till infiltrationen fanns en del vatten och slam.

Tillämpliga bestämmelser m.m.

Regeringen får meddela föreskrifter att det ska vara förbjudet att utan tillstånd har gjorts inrätta avloppsanordningar (9 kap. 7 § miljöbalken). Regeringen får också meddela föreskrifter om att en kommunal nämnd ska pröva frågor om tillstånd om den miljöfarliga verksamheten kan antas ha liten miljöpåverkan (9 kap. 8 § andra stycket miljöbalken).

Med stöd av dessa bemyndiganden har regeringen föreskrivit att det krävs tillstånd till inrättande av en avloppsanordning som en eller flera vattentoaletter ska anslutas till och att det är den kommunala nämnden som prövar en sådan ansökan om tillstånd (13 § förordningen [1998:899] om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd).

Ett beslut om tillstånd till miljöfarlig verksamhet som har meddelats av en kommun med stöd av 9 kap. 8 § miljöbalken gäller mot alla såvitt avser frågor som har prövats i domen (24 kap. 1 § miljöbalken). Förelägganden och förbud får inte begränsa ett beslut eller en dom om tillstånd i ansökningsmål som har rättskraft enligt 24 kap. 1 § (26 kap. 9 § tredje stycket miljöbalken).

Bestämmelsen i 24 kap. 1 § miljöbalken ger uttryck för den materiella rättskraft som en tillståndsdom eller ett tillståndsbeslut har. Av förarbetena till 24 kap. 1 § och 26 kap. 9 § miljöbalken framgår att rättskraften innebär att lagakraftvunna

domar och beslut som avser tillstånd enligt balken gäller mot alla såvitt avser frågor som har prövats i domen eller beslutet och att detta innebär att vad gäller tillståndsgiven verksamhet är det de i tillståndsbeslutet angivna villkoren som närmare beskriver vad som åligger verksamhetsutövaren i olika avseenden. Beträffande sådana frågor som har prövats vid tillståndsgivningen kan i princip inte ytterligare krav ställas på verksamhetsutövaren med hänvisning till de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. (prop. 1997/98:45 del 2 s. 251 ff. och s. 266).

Mark- och miljööverdomstolen prövade i MÖD 2003:134 om rättskraftregeln 24 kap. 1 § miljöbalken utgjorde hinder för tillståndsmyndigheten att meddela förbud mot utsläpp från en enskild avloppsanordning som fått tillstånd enligt hälsoskyddslagen. Domstolen konstaterade i sitt avgörande att tillstånd enligt hälsoskyddslagen att inrätta en avloppsanordning var ett slags byggnadstillstånd som kunde kompletteras med krav på avloppsvattnets utsläppande. Enligt domstolen kan dessa beslut om tillstånd karakteriseras som allmänna förvaltningsrättsliga tillstånd, vilka inte hindrar att utsläppen av avloppsvatten reglerades i annan ordning. Detta innebar enligt Mark- och miljööverdomstolen att bestämmelsen i 24 kap. 1 § miljöbalken inte hindrar att miljömyndigheterna ställer ytterligare krav angående utsläppen från dessa anläggningar med stöd av de allmänna hänsynsreglerna i balken. Myndigheterna behöver, enligt domstolen inte använda sig av det särskilda förfarandet för omprövning enligt 24 kap. miljöbalken, utan kan ställa krav genom ett föreläggande med stöd av 26 kap. 9 § miljöbalken.

Den 1 januari 2019 infördes en ny bestämmelse i 5 a § lagen (1998:811) om införande av miljöbalken. Enligt bestämmelsen ska vattenverksamheter som bedrivs enligt vissa äldre rättigheter anses bedrivas med tillstånd enligt miljöbalken. Beträffande rättskraften enligt 24 kap. 1 § miljöbalken för dessa äldre beslut och rättigheter anges i förarbetena att de har rättskraft endast beträffande de frågor som har prövats. Eftersom det för en del äldre rättigheter inte skett en bedömning eller avvägning i de frågor som är i fokus för en miljöbalksprövning, blir rättskraften i förhållande till motstående intressen begränsad (prop. 2017/18:243 s. 110 och 236 f).

Mark- och miljödomstolens bedömning

Mark- och miljödomstolen kan inledningsvis konstatera att S.D.R.E. och N.E. har överklagat nämndens beslut att förbjuda utsläpp av avloppsvatten på deras fastighet. Även om överklagandet till länsstyrelsen inte innehåller ett tydligt yrkande får överklagandet förstås så att klagandena motsätter sig meddelat förbud. Domstolen anser därför att länsstyrelsen vid sin prövning inte gått utöver prövningsramen i ärendet.

I målet är det utrett att nämnden 2004 gav S.E. ett tillstånd att inrätta en avloppsanläggning på fastigheten. Däremot är det stridigt i vad mån tillståndet endast omfattade avlopp från huvudbyggnaden eller från både huvudbyggnaden och komplementbyggnaden.

Det är klart att det tillstånd som nämnden lämnade 2004 är ett tillstånd som meddelats med stöd av 9 kap. 8 § miljöbalken och att tillståndet därmed omfattas av rättskraftsbestämmelsen i 24 kap. 1 § miljöbalken. Frågan är dock vilken rättskraft som tillståndet från 2004 har.

Enligt mark- och miljödomstolen kan 26 kap. 9 § tredje stycket miljöbalken inte ges den innebörd som nämnden gör gällande. Avgörande för rättskraften är inte vilken myndighet som meddelat tillståndet eller vilken typ av verksamhet som avses. Avgörande för rättskraften hos ett tillstånd som omfattas av 24 kap. 1 § miljöbalken är i stället omfattningen av tillståndsprövningen. Det framgår uttryckligen av 24 kap. 1 § miljöbalken att rättskraften enbart gäller ”såvitt avser frågor som prövats i domen eller beslutet”. Av detta följer att tillstånd meddelade innan balkens ikraftträdande ofta kan antas ha en mer begränsad rättskraft eftersom tillståndsprövningen då inte omfattat alla frågor som ingår i en prövning enligt miljöbalken, bl.a. har miljöbalkens allmänna hänsynsregler då inte tillämpats.

I detta fall är det fråga om ett tillstånd som gavs 2004, dvs. efter miljöbalkens ikraftträdande. I de delar som är relevanta för prövningen av en enskild avloppsanläggning är miljöbalken i huvudsak oförändrad sedan dess ikraftträdande. De allmänna hänsynsreglerna gällde även 2004. Tillståndet har också förenats med de villkor som bedömts som nödvändiga för att miljöbalkens allmänna hänsynsregler ska uppfyllas. Såvitt framgår av handlingarna har anläggningen anlagts i enlighet med gällande tillstånd.

Eftersom tillståndet från 2004 har föregåtts av en miljöbalksprövning där tillståndsmyndigheten har haft att beakta båda enskilda och allmänna intressen, innebär tillståndets rättskraft att nämnden inte nu kan ställa ytterligare krav med stöd av de allmänna hänsynsreglerna. Domstolen delar därmed länsstyrelsens bedömning att nämnden inte haft fog för att meddela aktuellt förbud. I stället ankommer det på nämnden att utöva tillsyn över att villkoren i tillståndet följs. De brister som nämnden funnit vid sin tillsyn talar för att det i detta fall kan vara motiverat att förelägga om rättelse. Om nämnden anser avloppsanläggningen behöver ändras eller kompletteras i något avseende, t.ex. för att få en bättre fosforrening, kan nämnden i stället ompröva tillståndet. Mer än tio år förflutit sedan tillståndet lämnades och en omprövning kan tas upp av kommunen själv utan någon särskild framställning, se 24 kap. 5 och 11 §§ miljöbalken.

Det oklart om tillståndet från 2004 omfattar komplementbyggnaden. Av utredningen i målet framgår att denna byggnad var uppförd 2004 och det finns inget i tillståndet som talar för att tillståndet skulle vara begränsat till enbart huvudbyggnaden. Som länsstyrelsen har konstaterat är dock ingen anslutning från komplementbyggnaden till slamavskiljaren markerad på ritningen. För att utreda frågan vidare kan det också finnas anledning att kontrollera vad ansökan om tillstånd avsåg. Denna finns dock inte i underlaget och det får ankomma på nämnden att utreda frågan vidare.

Mark- och miljödomstolen anser därmed att länsstyrelsens beslut att återförvisa ärendet till nämnden varit riktigt och att nämndens överklagande ska avslås.

HUR MAN ÖVERKLAGAR, se bilaga 2 (MMD-02)

Överklagande senast den 4 juni 2020.

Malin Wik

Jan-Olof Arvidsson

I domstolens avgörande har deltagit rådmannen Malin Wik, ordförande, och tekniska rådet Jan-Olof Arvidsson.



Hur man överklagar

MMD-02

Vill du att domen ska ändras i någon del kan du överklaga. Här får du veta hur det går till.

Överklaga skriftligt inom 3 veckor

Ditt överklagande ska ha kommit in till domstolen inom 3 veckor från domens datum. Sista datum för överklagande finns på sista sidan i domen.

Så här gör du

1. Skriv mark- och miljödomstolens namn och målnummer.
2. Förklara varför du tycker att domen ska ändras. Tala om vilken ändring du vill ha och varför du tycker att Mark- och miljööverdomstolen ska ta upp ditt överklagande (läs mer om prövningstillstånd längre ner).
3. Tala om vilka bevis du vill hänvisa till. Förklara vad du vill visa med varje bevis. Skicka med skriftliga bevis som inte redan finns i målet.
4. Lämna namn samt aktuella och fullständiga uppgifter om var domstolen kan nå dig: postadresser, e-postadresser och telefonnummer.
Om du har ett ombud, lämna också ombudets kontaktuppgifter.
5. Skriv under överklagandet själv eller låt ditt ombud göra det.
6. Skicka eller lämna in överklagandet till mark- och miljödomstolen. Du hittar adressen i domen.

Vad händer sedan?

Mark- och miljödomstolen kontrollerar att överklagandet kommit in i rätt tid. Har det kommit in för sent avvisar domstolen överklagandet. Det innebär att domen gäller.

Om överklagandet kommit in i tid, skickar mark- och miljödomstolen överklagandet och alla handlingar i målet vidare till Mark- och miljööverdomstolen.

Har du tidigare fått brev genom förenklad delgivning, kan även Mark- och miljööverdomstolen skicka brev på detta sätt.

Prövningstillstånd i Mark- och miljööverdomstolen

När överklagandet kommer in till Mark- och miljööverdomstolen tar domstolen först ställning till om målet ska tas upp till prövning.

Mark- och miljööverdomstolen ger prövningstillstånd i fyra olika fall.

- Domstolen bedömer att det finns anledning att tvivla på att mark- och miljödomstolen dömt rätt.
- Domstolen anser att det inte går att bedöma om mark- och miljödomstolen har dömt rätt utan att ta upp målet.
- Domstolen behöver ta upp målet för att ge andra domstolar vägledning i rätts-tillämpningen.
- Domstolen bedömer att det finns synnerliga skäl att ta upp målet av någon annan anledning.

Om du *inte* får prövningstillstånd gäller den överklagade domen. Därför är det viktigt att i överklagandet ta med allt du vill föra fram.

Vill du veta mer?

Ta kontakt med mark- och miljödomstolen om du har frågor. Adress och telefonnummer finns på första sidan i domen.

Mer information finns på www.domstol.se.