



SVEA HOVRÄTT
Mark- och miljööverdomstolen
060205

DOM
2016-06-03
Stockholm

Mål nr
M 836-16

ÖVERKLAGAT AVGÖRANDE

Vänersborgs tingsrätts, mark- och miljödomstolen, dom 2016-01-07 i mål nr M 2908-15, se bilaga

KLAGANDE

Nämnden för Miljö & Hälsoskydd i Kungsbacka kommun
434 81 Kungsbacka

MOTPART

I J

SAKEN

Tillsynsavgift avseende fastigheten X i Kungsbacka kommun

MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLENS DOMSLUT

Med ändring av mark- och miljödomstolens dom fastställer Mark- och miljööverdomstolen Nämnden för Miljö & Hälsoskydd i Kungsbacka kommuns delegationsbeslut den 18 juni 2015, dnr 2952/2014-2544-11.

Dok.Id 1273226

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

YRKANDEN I MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLEN

Nämnden för Miljö & Hälsoskydd i Kungsbacka kommun (nämnden) har yrkat att mark- och miljööverdomstolen ska ändra mark- och miljödomstolens dom och fastställa nämndens beslut om avgift.

I J har motsatt sig ändring.

UTVECKLING AV TALAN I MARK- OCH MILJÖÖDOMSTOLEN

Nämnden har till stöd för överklagandet anfört i huvudsak följande. Mark- och miljödomstolen har konstaterat att framtagande av information inte är avgiftgrundande. Det är oklart hur detta ställningstagande ska tolkas. Det är vidare oklart vad som ingår i den tid som mark- och miljödomstolen har satt ned avgiften med. Det ifrågasätts om nedsättningen innefattar en del av den tid som ägnats åt förberedelser och en del av den tid som är ägnad åt skrivelser, eller om nedsättningen innebär att det är all tid för förberedelser som har satts ned.

Hänsyn måste tas till hur den framtagna informationen i detta fall var utformad. Nämnden har under år 2014 påbörjat tillsyn mot alla fastighetsägare inom kommunen som hyr ut bostäder till allmänheten. Av dessa är det 45 procent som betalar en årlig avgift och 55 procent som betalar en timavgift för nedlagd handläggningstid. Uppgifterna om vilken fastighetsägare som ska betala en årlig avgift och vem som ska betala en timavgift kommer från nämndens inventering under år 2013, då uppgifter om fastighetsägarnas fastighetsbestånd samlades in. Utifrån uppgifterna har nämnden kunnat riskklassa verksamhetsutövarna utifrån deras storlek. De som har färre än tio lägenheter ska enligt nämndens taxa för prövning och tillsyn betala en timavgift vid tillsyn. I J är en av de fastighetsägare som får betala en timavgift för nedlagd handläggningstid då hennes fastighet har fyra lägenheter. Tillsynsområdet var denna gång fastighetsägarens egenkontroll med fokus på radon. Nämnden förelade fastighetsägarna att mäta radon i sina lägenheter enligt Strålsäkerhetsmyndighetens mätmetod och därefter redovisa radonhalten till nämnden.

I samband med utskick av kommunikering inför beslut och föreläggande bifogades information gällande radon och tillsynen. Denna information bestod av *Information om tillsynsprojekt Egenkontroll-radon* som skickades i samband med kommunikeringen samt *Så mäter du radon i flerbostadshus* som skickades med som bilaga till föreläggandet. Båda dessa handlingar har utarbetats inom tillsynsprojektet. Nämnden bedömde i detta projekt att det var viktigt att ge fastighetsägarna information i flera av tillsynens steg, dels för att de inte var vana vid tillsynen, dels för att informera dem om tillsynens syfte och hur de uppfyller kraven. Informationen hade kunnat lämnas vid ett tillsynsbesök, men skriftlig information ansågs snabbare, enklare och billigare.

Informationen som skickades med kommunikeringen utformades för att fastighetsägarna skulle få kunskap om bl.a. att det fanns ett nationellt miljömål som berörde dem, att det var deras ansvar att mäta radonhalten, att Strålsäkerhetsmyndighetens mätmetod måste uppfyllas, hur de skulle gå till väga vid för höga halter av radon, information om hur de skulle redovisa sina radonhalter och länkar till hemsidor där de kunde hitta mer information. Informationen var speciellt utformad inom tillsynen mot fastighetsägare. Syftet med informationen var att besvara de frågor som kunde uppstå inför tillsynskampanjen och att alla fastighetsägare skulle få samma information. Informationen som skickades ut i samband med föreläggandet var kortfattad och beskrev mer ingående vad man skulle tänka på för att uppfylla mätmetoden. Avsikten var att det skulle underlätta för fastighetsägarna att göra rätt från början och på sikt undvika att få ytterligare förelägganden från nämnden.

Inom tillsynen har nämnden bl.a. lagt ner tid för inläsning, registervård, planering av tillsynsprojekt, framtagande av information, framtagande av mall för kommunikering inför beslut samt mall för föreläggande. Tiden för dessa aktiviteter, vilka alla är förberedande tillsynsaktiviteter, har summerats och sedan fördelats över alla fastighetsägare som ingick i tillsynsprojektet. När tiden för förberedelser fördelades motsvarade detta en timme per fastighetsägare. En avgift omfattar myndighetens kostnad i samband med tillsyn. Om det finns en motprestation kan en avgift tas ut då kommunala resurser förbrukas. Informationen har varit en del av tillsynen och får anses utgöra en motprestation som ska finansieras genom avgifter.

Även om mallar och standardskrivelser har använts kräver upprättandet av skrivelser m.m. ett flertal åtgärder som tar tid. Det tar minst 30 minuter att utföra kommunikeringen från det att man skapar handlingen, gjort nödvändiga justeringar och kontroller av uppgifter tills skrivelsen kan skickas. Föreläggandet innehåller fler fält och moment än kommunikeringen och tar längre tid för handläggaren.

I J har till stöd för sin inställning anfört i huvudsak följande. Nämnden har inte kommit med någon ny och konstruktiv information beträffande radon, utöver vad som var känt innan huset byggdes för 34 år sedan. Huset konstruerades för att uppnå ett radonfritt inomhusklimat. Hon har i förebyggande syfte vidtagit åtgärder för en radonfri byggnad, vilket nämnden inte har beaktat. Av utförda radonmätningar kan konstateras att det inte finns någon mätbar radon. Nämndens utskickade information var ineffektiv, otydlig och alldeles för dyr både i tidsåtgång och i timpris. Hur man mäter radon framgår tydligt av deras utförarens beskrivning. Där anges i vilka lägenheter mätning ska ske och hur man placerar detektorerna. Kostnadsbilden för tillsynen är inte anpassad till den aktuella fastigheten, utan ett massutskick med en svårtolkad tabell som inte klart anger kostnaden för hennes fastighet eller att den aktuella tillsynskostnaden enbart består av kontorsarbete på stadshuset. Den fakturerade kostnaden överstiger mer än de två senaste årens hyreshöjningar tillsammans och har inte tillfört fastigheten någonting positivt. Det hade räckt med ett telefonsamtal för tillsynen.

MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLENS DOMSKÄL

Frågorna i målet är om nämnden har haft rätt att ta ut en tillsynsavgift av I J, bl.a. för åtgärden framtagande av information, inom ramen för det pågående tillsynsprojektet, och om debiterad avgift i så fall varit rimlig.

Mark- och miljödomstolen har satt ner den debiterade tillsynsavgiften efter att ha bedömt att rimlig tidsåtgång för tillsynsåtgärderna varit två timmar i stället för tre. Enligt domstolen var de gemensamma skrivelserna som nämnden sänt ut till samtliga

fastighetsägare standardiserade och åtgärden framtagande av information inte avgiftsgrundande.

Mark- och miljööverdomstolen prövar först frågan om åtgärden framtagande av information är avgiftsgrundande enligt kommunens gällande taxa. Prövningen innefattar dels en bedömning av om åtgärden omfattas av nämndens taxeföreskrift för tillsyn, dels en bedömning av om taxan är tillämplig.

Tillämpliga bestämmelser i miljöbalken och förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet framgår av underinstansernas beslut, liksom relevanta bestämmelser i nämndens föreskrift om taxa för prövning och tillsyn inom miljöbalkens område (fastställd av kommunfullmäktige 2012-08-14, § 163, reviderad 2014-11-11, § 151). Därtill framgår det av 26 kap. 1 § miljöbalken att tillsynen ska säkerställa syftet med balken och föreskrifter som meddelats med stöd av balken. Vidare framgår att tillsynsmyndigheten dessutom ska, genom rådgivning, information eller liknande verksamhet, skapa förutsättningar för att balkens ändamål ska kunna tillgodoses.

Enligt 2 och 6 §§ nämndens taxeföreskrift framgår att avgift enligt taxan ska betalas för handläggning och andra åtgärder vid tillsyn enligt den timavgift som kommunfullmäktige fastställt. I 7 § räknas ett antal handläggningsåtgärder upp, som omfattas av rätten att ta ut timavgift. Åtgärden framtagande av information omfattas inte av denna uppräkningslista, men taxan medger handläggningsåtgärder som kan bedömas falla in under begreppet ”beredning i övrigt”.

Den information som nämnden utarbetat inom ramen för tillsynsprojektet har riktat sig till såväl de enskilda verksamhetsutövarna som verksamhetsutövarna i ett kollektiv. Syftet med informationen har varit att ge svar på fastighetsägarnas generella frågor vid genomförandet av tillsynen i stället för att hantera dessa individuellt vid 180 separata tillsynsbesök. Enligt Mark- och miljööverdomstolen utgör åtgärden framtagande av information därmed en sådan förberedande tillsynsåtgärd som faller in under begreppet ”beredning i övrigt”, vilket innebär att åtgärden omfattas av taxeföreskriften.

Kommunmedlemmar som är missnöjda med ett beslut att anta en taxa kan klaga på det i den ordning som gäller för laglighetsprövning. Att så inte har skett är dock i och för sig inget hinder mot att i en senare process, när avgift påförts en part, pröva invändningar mot taxans laglighet (se RÅ 1997 ref. 45). Om domstolen finner att det som föreskrivits i taxan står i strid med en bestämmelse i grundlag eller annan överordnad författning får föreskriften inte tillämpas (11 kap. 14 § första stycket regeringsformen).

För att bedöma om taxan är lagenlig måste Mark- och miljööverdomstolen ta ställning till om tillsynsavgift för framtagande av information har utgjort en skatt eller en avgift.

Den tillsynsverksamhet som tillsynsmyndigheter är skyldiga att bedriva enligt 26 kap. 1 § miljöbalken kan vara avgiftsfinansierad. I förarbetena till miljöbalken framgår att när föreskrifter om avgifter beslutas, behöver gränsdragningen mellan avgift och skatt alltid utredas. En skatt kan karakteriseras som ett tvångsbidrag till det allmänna utan direkt motprestation, medan avgift vanligen förstås som en penningpresentation som betalas för en specifik motprestation från det allmänna. Avgifterna ska omfatta myndigheternas kostnader i samband med tillsyn och stå i rimlig proportion till de kostnader den avgiftsbelagde orsakar myndigheten. Viss schablonisering vid utformning av taxor är nödvändig (se prop. 1997/98:45, del 1 sid. 516 och del 2 sid. 286 ff).

Den tillsyn som nämnden utfört inom ramen för aktuellt tillsynsprojekt var fastighetsägares egenkontroll med fokus på radon. Fastighetsägarna förelades att mäta radon i sina lägenheter och redovisa resultatet till nämnden. Såsom nämnts ovan har informationen tagits fram för just detta tillsynsprojekt och riktat sig till såväl de enskilda verksamhetsutövarna som verksamhetsutövarna i ett kollektiv. Eftersom det finns visst utrymme för schablonisering av avgiften (se MÖD 2009:16 och MÖD 2013:46) saknar det betydelse att informationen inte utformats specifikt efter I Js behov av information. Enligt Mark- och miljööverdomstolens bedömning har informationen utgjort en del av tillsynen och får anses vara en motprestation i förhållande till den avgift som tagits ut. Taxan är därmed att anse som lagenlig.

Mark- och miljööverdomstolen har slutligen att ta ställning till om debiterad tid är rimlig och om det finns skäl att sätta ned den avgift som nämnden debiterat I J.

Enligt 22 § i taxeföreskriften får taxan sättas ned eller efterskänkas om det finns särskilda skäl med hänsyn till verksamhetens art och omfattning, tillsynsbehovet, nedlagd handläggningstid och övriga omständigheter. Timavgiftens storlek uppgick 2014 till 790 kr per timme.

I förhållande till de åtgärder som nämnden vidtagit inom ramen för tillsynen bedömer Mark- och miljööverdomstolen att den debiterade tiden om tre timmar är rimlig. På grund av detta och då det inte framkommit att det finns särskilda skäl för att sätta ned avgiften, ska mark- och miljödomstolens dom ändras och nämndens avgiftsbeslut fastställas.

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

I avgörandet har deltagit hovrättsråden Lars Borg och Johan Svensson, tekniska rådet Yvonne Eklund samt tf. hovrättsassessorn Charlotte Jansson, referent.
Föredragande har varit Louise Bengtsson.



VÄNERSBORGS TINGSRÄTT
Mark- och miljödomstolen

DOM
2016-01-07
meddelad i
Vänernsborg

Mål nr M 2908-15

KLAGANDE

I J

MOTPART

Nämnden för Miljö & Hälsoskydd i Kungsbacka kommun
434 81 Kungsbacka

ÖVERKLAGAT BESLUT

Länsstyrelsens i Hallands län beslut 2015-08-04, dnr 505-4849-15, se bilaga 1

SAKEN

Tillsynsavgift avseende fastigheten X i Kungsbacka kommun

DOMSLUT

Med ändring av Nämndens för miljö och hälsoskydd i Kungsbacka kommun beslut den 18 juli 2015, dnr 2952/2014-2544-11, och Länsstyrelsens i Hallands län beslut den 4 augusti 2015, dnr 505-4849-15, beslutar mark- och miljödomstolen att tillsynsavgiften för 2014 ska bestämmas till 1 550 kr.

Dok.Id 310514

Postadress	Besöksadress	Telefon	Telefax	Expeditionstid
Box 1070 462 28 Vänernsborg	Hamngatan 6	0521-27 02 00 E-post: mmd.vanersborg@dom.se	0521-27 02 30	måndag – fredag 08:00-16:00 -

BAKGRUND

Nämnden för miljö och hälsoskydd i Kungsbacka kommun (nämnden) beslutade den 18 juli 2015, dnr 2952/2014-2544-11, att I J ska betala tillsynsavgift om 2 370 kronor för tre timmar tillsynsarbete 2014.

Länsstyrelsen i Hallands län (länsstyrelsen) avslog den 4 augusti 2015 I Js överklagande av nämndens beslut, se bilaga 1.

YRKANDEN M.M.

I J har överklagat länsstyrelsens beslut och har yrkat att avgiften ska bestämmas till noll kronor. Den aktuella fakturan bestrids i sin helhet. Till stöd för sin talan har hon anfört i huvudsak följande.

Det nuvarande huset under 1982-83. Det nya huset uppfördes av hennes man som med sitt företag byggt hus i Kungsbacka sedan 1962. Byggnaden uppfördes för att uppnå en radonfri byggnad som skulle smälta in i den omgivande miljön och radonundersökningen visade att det inte fanns någon mätbar radon i de undersökta lägenheterna. J A anförde att ytterligare faktura för införandet av resultatet i kommunens databank kommer att översändas. Det är ju omöjligt att budgetera för fastighetens ekonomi när hon i förväg hänvisats till tabeller och paragrafer, förvanskade ord, utan någon som helst klartext. Det är så krångligt att kommunen har bjudit in till en halvdagsinformation som kostar ytterligare 1 200 kronor för att lyssna på.

Hon har inte informerats om att tillsyn utgörs av kontorsarbete på stadshuset. Normalt betyder tillsyn en syn på fastigheten. Den erhållna informationen uppfattar hon som massutskick där det förutsätts att alla har dator och datakunskaper. De ställda kraven uppfattas därför som ren myndighetsutövning. Fakturan innehöll en klumpsumma utan någon specifikation, vilket man kan kräva av en kommunal myndighet.

Nämnden har yttrat sig och har anfört i huvudsak följande. I Js fastighet ska ha byggts radonsäkert. Nämnden bedömer att mätningar ändå måste utföras

för att säkerställa att radonhalterna understiger 200 Bq/m³. Nämnden har tagit ut en avgift för den tid som hittills lagts ner i ärendet enligt gällande taxa och bedömer att det inte finns några skäl att sätta ner avgiften eller att undanta I J från att betala tillsynsavgift för nedlagd tid. Nämnden har inte tagit ut avgift för radon-seminariet eller för förberedelser för detta eftersom I J inte deltog. Avgiften är baserad på det specifika ärendet med 30 min för administration, 1 timma för förberedelser inom ärendet, 30 min för att skriva underrättelse, 1 timma för att skriva föreläggande samt expediering av beslut, totalt 3 timmar. I tiden för förberedelser ingår bland annat tid för inläsning, framtagande av skrivelser och in-formation.

DOMSKÄL

Tillämplig lagstiftning framgår av länsstyrelsens beslut. Därutöver ska tilläggas följande.

Av 7 § Kungsbacka kommuns *Taxa för prövning och tillsyn inom miljöbalkens område* framgår att då timavgift tas ut i förhållande till faktiskt nedlagd handläggningstid – så som görs i aktuellt mål – avses med handläggningstid ”den sammanlagda tid som varje tjänsteman vid nämnden har använt för inläsning av ärendet, kontakter med parter, samråd med experter och myndigheter, inspektioner, revisioner, provtagning och kontroller i övrigt, restid, beredning i övrigt i ärendet samt föredragning och beslut”. Sådan avgift tas ut för varje halv timme nedlagd handläggningstid.

De åtgärder som nedlagts i ärendet under 2014 inskränker sig enligt kommunens Diariekort till *Kommunikation enl. 17 § förvaltningslagen* den 27 november samt *Delegationsbeslut D§1963* och *Delgivning* den 19 december 2014.

Skrivelserna – som omfattar två resp. fyra sidor – är synbarligen standardiserade, endast individualiserade med namn och organisationsnummer. Till respektive skrivelse har bifogats visst informationsmaterial. Tid för framtagande av skrivelser och information ingår enligt nämnden i debiterad tid för förberedelser (1 tim). Därutöver

har det enligt nämnden tagit 1,5 timma för att skriva dessa handlingar samt expediera beslutet. Mark- och miljödomstolen, som noterar att tid för framtagande av information inte är avgiftsgrundande, anser att en rimlig tidsåtgång för tillsynsåtgärder under 2014 inte överstiger 2 timmar. Tillsynsavgiften sätts därför ned till 1 580 kr.

HUR MAN ÖVERKLAGAR, se bilaga 2 (DV427)

Överklagande senast den 28 januari 2016

Susanne Lindblad

Roger Ödmark

I domstolens avgörande har deltagit t.f. rådmannen Susanne Lindblad, ordförande, och tekniska rådet Roger Ödmark. Föredragande har varit beredningsjuristen Linda Bidedstedt.