



SVEA HOVRÄTT
Mark- och miljööverdomstolen
060302

DOM
2019-02-12
Stockholm

Mål nr
M 4570-18

ÖVERKLAGAT AVGÖRANDE

Vänersborgs tingsrätts, mark- och miljödomstolen, dom 2018-04-17 i mål nr M 4672-17, se bilaga A

PARTER

Klagande

Miljö- och klimatnämnden i Göteborgs kommun
Box 7012
402 31 Göteborg

Motpart

Bostadsrättsföreningen Pluto 1
Kommendörsgatan 43 B
414 64 Göteborg

SAKEN

Tillsynsavgift avseende fastigheten X i Göteborgs kommun

MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLENS DOMSLUT

Med ändring av mark- och miljödomstolens dom fastställer Mark- och miljööverdomstolen Miljö- och klimatnämnden i Göteborgs kommuns beslut den 22 maj 2017 att debitera Bostadsrättsföreningen Pluto 1 en tillsynsavgift om 9 850 kr (fakturanr 7800003743438).

Dok.Id 1468979

Postadress	Besöksadress	Telefon	Telefax	Expeditionstid
Box 2290 103 17 Stockholm	Birger Jarls Torg 16	08-561 670 00 08-561 675 50 E-post: svea.hovratt@dom.se www.svea.se	08-561 675 59	måndag – fredag 09:00–16:30

YRKANDEN I MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLEN

Miljö- och klimatnämnden i Göteborgs kommun har yrkat att Mark- och miljööverdomstolen ska upphäva mark- och miljödomstolens dom och fastställa miljö- och klimatnämndens beslut.

Bostadsrättsföreningen Pluto 1 har motsatt sig ändring av mark- och miljödomstolens dom.

UTVECKLING AV TALAN I MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLEN

Miljö- och klimatnämnden

Enligt praxis är det den som har den faktiska och rättsliga möjligheten att vidta en åtgärd som är att betrakta som verksamhetsutövare. I vissa fall kan det vara aktuellt med flera verksamhetsutövare. För att tillsynen ska bli effektiv bör tillsynsmyndigheten i sådana fall vända sig mot den verksamhetsutövare som har den största möjligheten att vidta åtgärder. I det inledande skedet då viss information behövdes om bl.a. antalet kakelugnar med eldningstillstånd och hur frekvent eldning sker gjordes bedömningen att det var bostadsrättsföreningen som hade störst möjlighet att lämna sådan information. Eftersom tillsynsåtgärderna riktades mot bostadsrättsföreningen är det också föreningen som är rätt adressat för den aktuella tillsynsavgiften. Det är även bostadsrättsföreningen som i egenskap av fastighetsägare har det övergripande ansvaret för hur bostadsrättshavarna använder sina kakelugnar.

Mark- och miljödomstolen har hänvisat till bostadsrättsföreningens stadgar där det anges att bostadsrättshavaren ansvarar för att kakelugnen hålls i godkänt skick för eldning. Även om kakelugnarna är i gott skick och sotning sker regelbundet kan eldning orsaka olägenheter för omgivningen, särskilt om många eldar samtidigt.

Bostadsrättsföreningen

Det är förvånande att endast ett klagomål från en privatperson kan anses utgöra grund för att påbörja en utredning. Det är vidare svårt att förstå rimligheten i de två inspektionerna som har skett eftersom fastigheten är uppförd år 1906 och skorstenarnas

läge inte har ändrats sedan dess. Lukt är också en logisk konsekvens av eldning i kakelugnar, särskilt i ett område med många landshövdingehus.

Enligt stadgarna är det bostadsrättshavarna som ansvarar för att kakelugnarna hålls i godkänt skick för eldning och för nödvändig sotning av den rökkanal som betjänar kakelugnen. Medlemmarna har även återkommande informerats om att eldning ska ske på ett ansvarsfullt sätt.

För det fall miljö- och klimatnämndens beslut fastställs kommer följden bli att bostadsrättsföreningar med kakelugnar påförs en avgift även om endast ett klagomål har riktats mot dem och även om klagomålet visar sig vara helt ogrundat.

MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLENS DOMSKÄL

Sedan Miljö- och klimatnämnden utfört tillsyn med anledning av klagomål om röklukt har bostadsrättsföreningen debiterats en tillsynsavgift om 9 850 kr. Frågan i målet är om miljö- och klimatnämnden har haft fog för att ta ut avgiften och om bostadsrättsföreningen är rätt adressat för den tillsyn som har bedrivits.

Enligt 26 kap. 1 § miljöbalken åligger det miljö- och klimatnämnden i egenskap av tillsynsmyndighet att genom tillsyn säkerställa syftet med miljöbalken och de föreskrifter som har meddelats med stöd av balken samt vidta de åtgärder som behövs för att åstadkomma rättelse. Av 27 kap. 1 § andra stycket miljöbalken och Göteborgs kommuns taxa för prövning och tillsyn inom miljöbalkens område följer vidare att miljö- och klimatnämnden får ta ut en avgift för sådan tillsyn.

Enligt 3 § i den aktuella taxan ska avgift dock inte ska tas ut för handläggning av klagomål som visar sig ogrundade. Det är därmed inte givet att det i varje fall finns skäl att ta ut en tillsynsavgift då allmänheten vänder sig till tillsynsmyndigheten med klagomål, utan en bedömning måste göras från fall till fall. Omständigheten att den vidtagna utredningen inte påvisar att någon störning har ägt rum kan ha betydelse för frågan om ett klagomål ska anses ogrundat, även om rätten att ta ut avgift för tillsyn inte förutsätter att en olägenhet konstateras.

Arbetsinsatsen för klagomål som omedelbart kan avföras som ogrundade kan antas vara försumbar och följaktligen är det inte för sådana klagomål taxans bestämmelse om avgiftsbefrielse är avsedd. Bestämmelsen är snarare avsedd för handläggning av klagomål som först efter viss utredning visar sig vara ogrundade. För att ett klagomål ska anses vara ogrundat i denna mening bör det dock krävas att det finns någon mer grundläggande brist i ansvarsförutsättningarna, t.ex. att den ifrågasatta verksamheten överhuvudtaget inte ger upphov till någon sådan immission som påstås i klagomålet.

I detta fall har klagomålet avsett störande rök från vedeldning på bostadsrättsföreningens fastighet. Den utredning som genomförts har klarlagt att det finns flera kakelugnar med eldningstillstånd på fastigheten och att det förekommer eldning i dessa. Även om utredningen har mynnat ut i slutsatsen att den rök som verksamheten genererar inte medför någon olägenhet som motiverar ett ingripande så kan klagomålet inte anses ha varit ogrundat i den mening som avses i taxan. Regleringen i taxans 3 § medför alltså inte att nämnden är förhindrad att ta ut avgift för det tillsynsarbete som klagomålet har föranlett i detta fall.

Nästa fråga som Mark- och miljööverdomstolen har att ta ställning till är om det är bostadsrättsföreningen som är ansvarig för att betala tillsynsavgiften.

Avgift för tillsyn ska enligt taxan betalas av den som bedriver verksamheten eller åtgärden. Det är alltså den som är att betrakta som verksamhetsutövare – och därmed är ansvarig för att vidta åtgärder för att hindra eller motverka att verksamheten eller åtgärden medför skada eller olägenhet för människors hälsa eller miljön – som också är ansvarig för att betala tillsynsavgiften. Begreppet verksamhetsutövare är inte definierat i miljöbalken utan frågan om vem som ska betraktas som verksamhetsutövare har överlämnats till rättstillämpningen. I praxis har den som har de faktiska och rättsliga möjligheterna att vidta åtgärder mot störningar och olägenheter ansetts som verksamhetsutövare (se t.ex. rättsfallen MÖD 2005:64 och MÖD 2010:23). Avtal som har ingåtts mellan parter i fråga om ansvar för olika delar av en verksamhet kan ge vägledning i frågan om vem som ska anses ha haft faktisk och rättslig möjlighet att vidta relevanta åtgärder, men det är inte möjligt att avtala bort det offentlighetsrättsliga verksamhetsutövaransvaret.

Med hänsyn till att det är bostadsrättsföreningen som äger fastigheten och som upplåter lägenheter med bostadsrätt till sina medlemmar får föreningen anses ha faktiska och rättsliga möjligheter att vidta åtgärder vid störningar och olägenheter. Det är också tydligt att omfattningen och varaktigheten av de störningar som kan uppstå till följd av eldning påverkas av att det finns flera lägenheter med kakelugnar. Det innebär att föreningen, snarare än enskilda bostadsrättsinnehavare, har möjlighet att påverka de samlade rökutsläppen genom att reglera hur kakelugnarna får användas. Sammantaget får föreningen därför anses som verksamhetsutövare. Att det enligt bostadsrättsföreningens stadgar är bostadsrättshavarna som ansvarar för att kakelugnarna hålls i godkänt skick för eldning innebär inte att föreningen är undantagen från sitt ansvar som verksamhetsutövare, särskilt inte som störningar till följd av vedeldning kan uppstå även om eldstäder och rökkanaler har underhållits i föreskriven ordning.

Mark- och miljödomstolens dom ska därför ändras och miljö- och klimatnämndens beslut om tillsynsavgift fastställas.

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

I avgörandet har deltagit hovrättsråden Henrik Löv och Gösta Ihrfelt, tekniska rådet Mikael Schultz samt hovrättsrådet Ralf Järtelius, referent.

Föredraganden har varit Rebecka Magnusson.



VÄNERSBORGS TINGSRÄTT
Mark- och miljödomstolen

DOM
2018-04-17
meddelad i
Vänerns borg

Mål nr M 4672-17

PARTER

Klagande

Göteborgs Stad, Miljöförvaltningen
Box 7012
402 31 Göteborg

Motpart

Bostadsrättsföreningen Pluto 1

ÖVERKLAGAT BESLUT

Länsstyrelsen i Västra Götalands läns beslut av den 30 november 2017 i ärende nr 505-24430-2017, se bilaga 1

SAKEN

Tillsynsavgift på fastigheten X i Göteborgs kommun

DOMSLUT

Mark- och miljödomstolen avslår överklagandet.

Dok.Id 384345

Postadress	Besöksadress	Telefon	Telefax	Expeditionstid
Box 1070 462 28 Vänerns borg	Hamngatan 6	0521-27 02 00 E-post: mmd.vanersborg@dom.se www.vanersborgstingsratt.domstol.se	0521-27 02 80	måndag – fredag 08:00–16:00

BAKGRUND

Miljöförvaltningen i Göteborgs stad (miljöförvaltningen) beslutade genom delegation den 22 maj 2017 att debitera Bostadsrättsföreningen Pluto 1 (föreningen) en tillsynsavgift om 9 850 kr (fakturanr 7800003743438). Föreningen överklagade beslutet till Länsstyrelsen i Västra Götalands län (länsstyrelsen) som i beslut den 30 november 2017 upphävde det överklagade beslutet.

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

YRKANDEN M.M.

Miljöförvaltningen har yrkat att mark- och miljödomstolen, med ändring av länsstyrelsens beslut, ska fastställa nämndens beslut om att ta ut tillsynsavgift på 9 850 kr. Miljöförvaltningen har härvid anfört i huvudsak följande.

Länsstyrelsen har bedömt att eftersom det ännu inte är klarlagt huruvida klagomålen på röklukt från eldningen varit befogat eller inte saknas det i dagsläget underlag för att bedöma och besluta om uttag av tillsynsavgift. Vidare har länsstyrelsen anfört att om det vid den fortsatta handläggningen av klagomålsärendet konstateras att klagomålen varit befogade är nämnden oförhindrad att besluta om tillsynsavgift.

Länsstyrelsen har gjort en felaktig bedömning av tillsynsmyndighetens möjlighet att ta ut avgift för tillsyn. Enligt taxa beslutad av Kommunfullmäktige 2014-11-27 ska avgift inte tas ut för handläggning av klagomål som visar sig ogrundade och där verksamhetsutövaren samtidigt har uppfyllt kravet på egenkontroll inom det område som klagomålet avser. Ett klagomål behöver inte vara ogrundat eller obefogat bara för att det inte motiverar något krav på åtgärder. Rätten att ta ut avgift för tillsynen förutsätter inte att det har konstaterats att olägenhet föreligger utan det räcker med att det rör sig om ett klagomål som inte framstår som orimligt. Detta stämmer också väl överens med vad mark- och miljödomstolen vid Vänersborgs tingsrätt uttalat i mål nr M 2696-10 och M 2128-09. I det senare rättsfallet anförde domstolen att tillsynsmyndigheten är skyldig att på eget initiativ eller efter anmälan i nödvändig

utsträckning kontrollera efterlevnaden av miljöbalken och dess följdlagstiftning samt vidta de åtgärder som behövs för att åstadkomma rättelse.

Tillsynsmyndighetens kostnader för prövning och tillsyn bekostas inte av samhället utan av avgifter som betalas av den som söker tillstånd eller är föremål för tillsyn. Den som blir föremål för tillsynsmyndighetens prövning kan därför bli skyldig att betala en tillsynsavgift även i de fall då tillsynsmyndigheten efter tillsynen avstår att meddela ett åtgärdsåläggande. Vidare uttalade domstolen att i de fall då myndighetens tillsyn föranleds av klagomål som visar sig vara obefogat ska tillsynsavgift inte tas ut. Härmed avses främst fall där klagomålen visar sig vara ogrundade och således inte fall som detta, där tillsynsmyndigheten först efter inspektion och ytterligare utredning kunnat konstatera att fastighetsägaren inte orsakat olägenheten.

Miljöförvaltningen har i detta ärende varit skyldig att utreda klagomålet på lukt från vedeldning. Eftersom det i det aktuella området finns ett ganska stort antal bostäder som har kakelugnar har klagomålet inte framstått som orimligt. Under utredningen av ärendet har bostadsrättsföreningen fått redovisa antalet eldstäder med eldningstillstånd, hur ofta bostadsrättsinnehavarna eldar och på vilket sätt. Miljöförvaltningen har också ansett det varit nödvändigt att med inspektion kontrollera rök från eldningen och skorstenarnas placering. Därefter har förvaltningen avslutat ärendet utan krav på åtgärder, vilket överklagades av klaganden. Länsstyrelsen bedömde att det krävdes ytterligare utredning för att säkerställa att eldningen inte orsakar olägenhet för människors hälsa enligt miljöbalkens mening och har därför återförvisat ärendet för fortsatt handläggning. Detta visar att klagomålet inte varit ogrundat, utan det har först efter inspektion och utredning kunnat konstateras att vedeldningen inte orsakar olägenhet enligt miljöbalkens bestämmelser. Det har därmed varit rätt att besluta om tillsynsavgift för nedlagd handläggningstid i ärendet.

Bostadsrättsföreningen Pluto 1 har bestritt klagandens yrkande och har anfört i huvudsak följande.

Ingenting har ändrats i föreningens rutiner. Det eldas inte mer än det har gjorts tidigare. Det finns inte heller fler kakelugnar i föreningen än tidigare. Anmälan var i första ledet ogrundad.

Enligt miljöförvaltningens hemsida ska man först ta egen kontakt med den motpart man tycker stör miljön. Föreningen hörde inte något från anmälaren innan denne anmälde föreningen till miljöförvaltningen. Föreningen hade därför inte möjlighet att komma överens om en lösning innan ärendet togs till miljöförvaltningen.

Anmälan gick alltså inte rätt till i första ledet och den var dessutom ogrundad då föreningen eldat på samma sätt sedan 80-talet. Det har inte inkommit några andra klagomål, varken inofficiellt eller officiellt.

DOMSKÄL

Såsom tillsynsmyndighet åligger det miljöförvaltningen att på eget initiativ eller efter anmälan i nödvändig utsträckning kontrollera efterlevnaden av miljöbalken samt föreskrifter, domar och andra beslut som har meddelats med stöd av balken, samt vidta de åtgärder som behövs för att åstadkomma rättelse.

Tillsynsmyndighetens kostnader för prövning och tillsyn bekostas inte av samhället utan av avgifter som betalas av den som söker tillstånd eller är föremål för tillsyn. Den som blir föremål för tillsynsmyndighetens prövning kan därför bli skyldig att betala en tillsynsavgift även i de fall då tillsynsmyndigheten efter tillsynen avstår från att meddela ett åtgärdsföreläggande.

I likhet med miljöförvaltningen anser mark- och miljödomstolen att rätten att ta ut avgift för tillsyn inte förutsätter att det i ärendet är konstaterat att olägenhet föreligger utan att det räcker med att det rör sig om ett klagomål som inte framstår som orimligt att bifallas (se mark- och miljödomstolen i Vänersborgs två domar av den 12 november 2010 i mål M 2696-10 samt av den 23 september 2009 i mål M 2128-09). Eftersom det aktuella klagomålet inte har framstått som orimligt kan det

enligt mark- och miljödomstolen inte anses ha varit obefogat i sådan mening som avses i 3 § i taxan.

Mark- och miljödomstolen har emellertid uppmärksammat att det av stadgarna för Bostadsrättsföreningen Pluto 1 § 16 följer att *finns i bostadsrättshavarens lägenhet kakelugn godkänd för eldning svarar bostadsrättshavaren för att den hålls i godkänt skick för eldning och för nödvändig sotning av den röckanal som betjänar kakelugnen*. Bostadsrättsföreningen Pluto 1 är således fel adressat för att kunna åläggas betalningsansvar. Överklagandet ska därför avslås.

HUR MAN ÖVERKLAGAR, se bilaga 2 (DV 427)

Överklagande senast den 8 maj 2018

Christina Olsen Lundh

Gunnar Barrefors

I domstolens avgörande har deltagit rådmannen Christina Olsen Lundh, ordförande, och tekniska rådet Gunnar Barrefors. Föredragande har varit beredningsjuristen Matilda Karlsson.