

Ett evigt tillstånd?

Mål om sophämningsdispenser är sällan särskilt spännande. I juli avgjorde Miljööverdomstolen emellertid ett sådant mål som väcker en rad intressanta frågor kring miljöbesluts rättskraft och tillstånd som är obegränsade i tiden. Jan Darpö, docent i miljö rätt vid Uppsala universitet, redogör i denna artikel för målet och diskuterar några frågor kring rättskraftsreglerna i miljöbalken (MB) och enligt den allmänna förvaltningsrätten.

Den rättsliga regleringen av sophämningsdispenser

Den rättsliga regleringen av hanteringen av hushållsavfall är i korthet följande: Avfallsreglerna finns i 15 kap. MB. Den kommunala renhållningsskyldigheten för hushållsavfall framgår av 8 §. Av andra och tredje stycket i den paragrafen följer att kommunen vid planering och beslut i dessa frågor ska ta hänsyn till fastighetsägarnas möjligheter att själva ta hand om avfallet och ange förutsättningarna för när detta är tillåtet. I 11 § stadgas skyldigheten för kommunen att ha en renhållningsordning med föreskrifter om hanteringen av avfall. I renhållningsordningen ska också framgå under vilka förutsättningar som fastighetsägare själva får ta hand om sitt avfall, t.ex. genom kompostering (jfr. anmälningsskyldigheten i 38 § avfallsförordningen (2001:1063)). Det kommunala transportmonopolet framgår av 18 § första stycket. Enligt andra stycket gäller det dock inte om avfallet kan tas om hand på fastigheten utan risk för människors hälsa eller miljön. I de fall som den kommunala regleringen inte tillåter att en fastighetsägare själv tar hand om sitt avfall, kan hon ändå söka dispens från sophämtningstvånget med stöd av 18 § tredje stycket. Förutsättningen för dispens är att avfallet kan omhändertas "på ett sätt som är betryggande för människors hälsa och miljön och det finns särskilda skäl". Dispensen är personlig¹. Den praxis som utvecklats i Miljööverdomstolen har angivit stränga förutsättningar för att medge dessa dispenser².

Makarna S:s sophämningsdispens

Genom beslut den 4 februari 1999 av Miljö- och byggnämnden i Älvsbyns kommun fick makarna S dispens från sophämtning från sin fastighet. Dispensen gällde tills vidare men som villkor angavs bl.a. att den kunde återkallas om olägenheter uppstod i samband med avfallshantering. I mars 2003 antog kommunen en ny renhållningsordning där det föreskrevs att gamla, icke tidsbegränsade dispenser upphörde att gälla vid utgången av året³. De fastighetsägare som ville ha fortsatt dispens hänvisades till att söka på nytt, dock mot de nya och strängare förutsättningar som angavs i renhållningsordningen. Orsaken till den njuiggare inställningen till dispenser var enligt kommunen att det hade uppstått problem med eldning i villapannor, avfall hade hamnat i naturen eller vid återvinningsstationer osv.

Därefter ansökte makarna S om ny dispens och angav att de var två pensionärer med låg inkomst, att de genererade lite avfall som de omhändertog på ett miljövänligt sätt (de komposterade, lämnade till återvinningsstation och eldade endast en liten mängd). Miljönämnden meddelade i januari 2004 dispens för det komposterbara avfallet, men inte från hämtning av det brännbara. Makarna S överklagade till länsstyrelsen, som dock inte ändrade. De överklagade då vidare till miljödomstolen i Umeå som meddelade dom i februari 2005 (dom 2005-02-04 i mål nr M 4116-04)

Miljödomstolen inledde med att konstatera att "De regler om omprövning av beslut som återfinns i 24 kap. miljöbalken är inte tillämpliga angående dispenser från sophämtning. Möjligheten att ändra beslutet måste därför bedömas utifrån allmänna förvaltningsrättsliga principer." Därefter redogör domstolen för dessa principer, som de återges i förarbetena till 1986 års förvaltningslag (prop. 1985/86:85 s. 37ff): Gynnande förvaltningsbeslut kan i regel inte återkallas. En myndighet som meddelat ett tillstånd, beviljat ett bidrag, tillsatt en offentlig funktionär får alltså som huvudregel inte ändra beslutet till nackdel för den enskilde. Enligt förarbetena är dock de allmänna undantagen tre; 1) beslutet är försett med ett återkallelseförbehåll eller det finns ett sådant i den bakomliggande författningen, 2) återkallelse måste ske av hänsyn till hälsofara, brandfara, trafikfara och liknande säkerhetsskäl, och 3) den enskilde har utverkat beslutet genom vilseledande uppgifter. Till detta lade miljödomstolen att återkallelse av sophämningsdispens också bör vara möjlig om förhållandena på fastigheten ändrats i väsentlig grad. När det sedan gällde det överklagade beslutet ansåg domstolen att det var försett med ett tydligt återkallelseförbehåll. De skäl som låg bakom återkallandet tog emellertid sikte på kommuninnevanornas kollektiva beteende. Miljönämnden hade inte ens gjort gällande att makarnas avfallshantering i sig hade medfört olägenheter och eller att förhållandena på fastigheten ändrats väsentligt. Miljödomstolen ansåg därför att det inte hade framkommit något i målet som motiverade undantag från grundregeln att gynnande förvaltningsbeslut inte får ändras. Överklagandet bifölls därför.

Kommunen vände sig till Miljööverdomstolen som dock avslog överklagandet. Miljööverdomstolen höll med om att en sophämningsdispens utgör ett gynnande förvaltningsbeslut och man delade "...miljödomstolens uppfattning om när ett sådant beslut kan återkallas.". Vidare pekade domstolen på att det är myndighetsutövning mot enskild att upphäva en sådan dispens. För att sådana beslut ska vara giltiga krävs bl.a. att de grundar sig på en prövning i det enskilda fallet, att adressaten kommuniceras och att beslutet går att överklaga. Då inget av dessa förvaltningsrättsliga grundkrav hade upprätthållits gentemot makarna S när den nya renhållningsordningen antogs, fann Miljööverdomstolen att deras dispens från 1999 aldrig hade upphört att gälla. Domstolen avslutade dock med att framhålla att miljönämnden kan initiera en omprövning av dispensen. Därvid kan förhållandena på fastigheten utredas närmare och återkallelse ske efter en prövning i det enskilda fallet med stöd av förbehållet om olägenheter.

Intressanta frågeställningar i domen

Som jag ser det innehåller målet tre intressanta frågeställningar. Den första av dessa gäller den övergripande frågan om föreskrifters verkan gentemot (gynnade) förvaltningsbeslut som tillstånd, godkännanden och dispenser. Jag sympatiserar med Miljööverdomstolens slutsatser i målet, men ställs frågan generellt blir jag mer tveksam. Om man accepterar att lagstiftaren med föreskrifter kan ingripa mot givna tillstånd, varför skulle då inte motsvarande gälla för föreskrifter på en lägre nivå, åtminstone när det finns lagstöd för en sådan effekt? Att man vid sådana "generella" ingripanden måste man iakttä allmänna principer till skydd för den enskildas egendom och rättssäkerhet, det är väl ändå inte riktigt detsamma som att ingripandet endast kan ske i form av ett enskilt, överklagbart beslut? Jag har inget givet svar på denna inledande frågeställning, men vill ändå uppmärksamma den.

Den andra frågan har jag en klarare uppfattning om och här menar jag att åtminstone miljödomstolen hamnat fel. Rubriken till 24 kap. MB är "Tillstånds giltighet, omprövning m.m.". Omprövningsreglerna i 24 kap. MB har olika räckvidd; 24 kap. 1 och 5 §§ är i stort sett begränsade

till tillstånd till miljöfarliga verksamheter och vattenverksamhet, inbegripet äldre tillstånd som idag rubriceras på detta sätt⁴. Däremot är regeln om (helt eller delvist) återkallande i 24 kap. 3 § allmängiltig; den gäller för alla slags tillstånd, godkännanden och dispenser enligt balken. Detta framgår klart av lagtexten och förklaras i författningskommentaren⁵. Paragrafen är dock knappast formulerad med sophämtningsdispenser för ögonen och mycket talar för att det är en lagstiftningslapsus att de omfattas. Det är vilket fall som helst tydligt att det leder till orimliga konsekvenser att tillämpa bestämmelsen i dessa sammanhang. Regeln är emellertid tydlig och man bör inte heller luras in i konstruerade resonemang om skillnaden mellan "omprövning" (24 kap. 5 §) och "delvist återkallande" (24 kap. 3 §) med tanke på att det är fråga om enskilda adressater.

Jag är emellertid ense med miljödomstolen om dess slutsats i målet; om nu inte reglerna om rättskraft i 24 kap. MB skulle vara tillämpliga, träder de allmänna förvaltningsrättsliga grundsatserna in. Frågan om gynnande förvaltningsbesluts rättskraft enligt dessa är den tredje frågan som aktualiseras i målet, och här tänker jag dröja mig kvar.

Rättskraft enligt den allmänna förvaltningsrätten

Miljödomstolen hänvisar till uttalandena i 1985 års förarbeten till förvaltningslagen när det gäller frågan om gynnande förvaltningsbesluts rättskraft. Detta ger emellertid en ofullständig bild av rättsläget efter de senaste årens regeringsrättsavgöranden och diskussioner i doktrinen. Man bör även komma ihåg att departementschefens uttalande gällde de allmänna förutsättningarna för återkallande av gynnande förvaltningsbeslut. Att varje rättsområde därutöver kunde bjuda på egna förutsättningar i frågan var en underliggande förutsättning för resonemanget.

I den tidiga förvaltningsrätten tycks man ha haft en ganska tillåtande inställning till återkallelse och ändring i gynnande förvaltningsbeslut⁶. På vissa rättsområden kunde det sägas att det låg i "sakens natur" att vissa beslut kunde ändras utan att det fanns något förbehåll om detta, liksom vid ändrade förhållanden och förutsättningar⁷. Den praxis som utvecklades under 1986 års förvaltningslag genom JO-utlåtanden och regeringsrättsavgöranden kom emellertid att bli allt strängare med inriktning på de tre undantagen från orubblighet; återkallelseförbehåll, vilseledande och säkerhetsskäl. Utvecklingen kan sägas kulminera i Regeringsrättens avgörande i RÅ 1999 ref. 10. I det målet var det fråga om en näringsidkare som 1990 hade fått ett icke tidsbegränsat tillstånd till automatspel. År 1993 omprövade kommunen tillståndet och satte upp strängare villkor med hänvisning till de krav som ställdes på sådana tillstånd enligt ny lagstiftning (bl.a. förbud mot spel med förråande eller våldsamt innehåll). Målet fördes ända upp till Regeringsrätten som underkände återkallelsen av tillståndet. Domstolen menade att en sådan åtgärd endast kunde vidtas under de förutsättningar som angavs i återkallelseregeln i automatspellagen, inte enbart p.g.a. att villkoren för meddelande av tillstånd hade skärpts.

Avgörandet utlöste en viss debatt i den juridiska doktrinen och frågan ställdes retoriskt om man inte ens kunde ändra ett beslut om färdtjänst om biståndstagaren blev frisk⁸. Här bör man dock observera att Regeringsrätten klart tar ställning för något som är närmast självklart, nämligen att lagstiftaren är fri att ingripa mot gynnande beslut genom ny lagstiftning som innehåller nya grunder för ändring eller återkallelse⁹. I en sådan situation blir det visserligen fråga om lagstiftning som inverkar på redan uppkomna rättigheter, men detta kan ofta accepteras¹⁰. Med andra ord och översatt till färdtjänstfallet; har någon fått ett icke tidsbegränsat beslut om sådant bistånd, kan detta

självkärlt dras in med stöd av en återkallelsebestämmelse i senare lagstiftning som säger att färdtjänsten ska upphöra om man blir frisk!

En del av de farhågor som uttalades efter 1999 års rättsfall, bemöttes av Regeringsrätten redan året därpå (RÅ 2000 ref. 16). Här var det en kvinna som 1996 hade fått bistånd enligt socialtjänstlagen i form av städning varannan vecka. Två år senare ändrades beslutet till städning endast var tredje vecka, vilket motiverades med att kommunens finansiella situation hade gjort att den vägledande normen hade ändrats. Kvinnan överklagade med framgång och kommunen förde målet hela vägen till Regeringsrätten. Domstolen inledde med att konstatera att de tre undantagen från orubblighet främst hade tillämpats ifråga om beslut som gällde bidrag för visst ändamål eller för viss tid¹¹. När det däremot gällde beslut om fortlöpande bistånd var behovet att kunna ompröva vid ändrade förhållanden uppenbarligen av ett annat och mer framträdande slag. Detta behövde inte bero på att det ursprungliga beslutet var felaktigt, utan att förhållandena hade ändrats i olika avseenden; hjälpbehovet var inte detsamma eller den allmänna utvecklingen hade medfört att ett bistånd framstod som otidsenligt eller mindre påkallat. Det skulle t.o.m. kunna hävdas att vissa typer av biståndsbeslut som inte avser viss tid är förenade med ett implicit återkallelseförbehåll. Regeringsrätten menade därför att när det gällde beslut om fortlöpande bistånd utan tidsbegränsning kan skälen för ändring vara så starka att något ett absolut förbud mot omprövning inte bör uppställas. Det kan emellertid inte komma ifråga att låta ändringar av andra förhållanden än sådana som kunnat beaktas redan vid det ursprungliga beslutet föranleda en omprövning. Vid en bedömning av situationen i målet, fann domstolens majoritet¹² att enbart besparingsskäl inte räckte för omprövning. Härvid poängterade man att den kommunala ekonomin inte kan tillmätas betydelse vid bedömningen av begreppet skälig levnadsnivå enligt socialtjänstlagen. Domstolens minoritet menade att det i denna situation får man göra en allmän bedömning av vad som kunde accepteras, varvid det har betydelse vad slags beslut det är fråga om; den enskildes behov av trygghet är starkare när det gäller ett tillstånd eller en koncession eller en placering på ett vårdhem, jämfört med frekvensen på städning. Man pekade även på att kommunen har stor frihet när det gäller att bestämma avgiften för städningen. Sammantaget menade minoriteten att behovet av att behandla kommuninnevånarna lika vägde över till förmån för omprövning.

I den efterföljande debatten har man pekat på att avgörandet innebär ett erkännande av att ändrade förhållanden kan föranleda omprövning. Bo Malmqvist menar att det kan röra sig om omständigheter som inträffar efter beslutet som får förutsättningarna att brista eller som gör att beslutet framstår som olämpligt.¹³ Han menar att på biståndsområdet kan detta innebära att när en norm får genomslag i samhället, kan denna tillämpas även för omprövning av äldre beslut. Även Thomas Bull pekar på att avgörandet brutit ny mark när det gäller frågan om gynnande förvaltningsbesluts rättskraft.¹⁴ Båda författarna är avslutningsvis ense om att den tidigare stränga praxisen inte är anpassad för beslut av den typ som var aktuell i målet och att ytterligare avgöranden behövs för att precisera vilka faktorer som kan tillåtas genombryta gynnande förvaltningsbesluts rättskraft.

Slutsatser på miljöområdet

Miljööverdomstolen avslutade sina domskäl med att framhålla att kommunen kan initiera en omprövning av makarna S:s sophämtningsdispens utifrån det återkallelseförbehåll som fanns i beslutet. Förutsättningen för en sådan omprövning är emellertid att det är avfallshanteringen på just den fastigheten som ska orsaka olägenheter, vilket kan vara svårt att visa. Men hur blir det om

kommunen – det kan vara i Älvsbyn eller var som helst i landet – vill ompröva gamla dispenser utifrån nya värderingar på avfallsområdet, skulle det vara omöjligt mot bakgrund av gynnande förvaltningsbesluts rättskraft? Eller för att hårdra, är icke tidsbegränsade dispenser meddelade på 1960-talet "eviga" i en omvärld som ställer helt andra krav på sortering, återvinning och annat miljömässigt bortskaffande av avfall?

Jag menar att det resonemang om eviga beslut och förändrade förhållanden som Regeringsrätten använde sig av i RÅ 2000 ref. 16 leder fram till ett nekande svar på den frågan. I frånvaro av uttryckliga regler och generella riktlinjer för fall som dessa, får man göra en relativt fri avvägning mellan de enskildas intresse av trygghet och de allmänna intressena. De senare är dels att besluten ska vara lämpliga och tidsenliga, dels att kommuninnevånarna ska behandlas lika. I denna del ansluter jag alltså till Malmqvists resonemang om att samhällsliga värderingar – när de väl har etablerats – måste få genomslag även på äldre beslut. Jag menar också att man måste se till beslutets karaktär, vilket är tydligt i Regeringsrättens avgöranden. En dispens av detta slag utgör ett undantag från en skyldighet som är lika för alla i motsvarande situation. Det är väl heller inte självklart vad som är "gynnande" i denna situation? Det kan slutligen också sägas att det ligger i dispensens natur att den inte är obegränsad i tiden utan istället närmast av provisorisk karaktär. Sammantaget innebär detta enligt min uppfattning att äldre sophämningsdispenser är angripbara, även utan uttryckliga återkallelseförbehåll.¹⁵

Denna slutsats är givetvis inte okontroversiell och jag inser att Miljööverdomstolen i vissa fall kan låta det enskilda intresset väga över. Redan detta är ett starkt skäl för att införa en uttrycklig omprövningsregel för just sophämningsdispenser. Denna bör ta sikte på ändrade värderingar på avfallsområdet, som ju genomgår kraftig förändring, inte minst genom inflytandet från EG-rätten. Till detta kommer det som jag påstod redan i inledningen; i dessa fall träder 24 kap. MB in istället för de allmänna förvaltningsrättsliga grundsatserna. Reglerna i det kapitlet är tänkta att förstärka möjligheterna till återkallande och omprövning av miljöbeslut. De är emellertid alls inte konstruerade med sophämningsdispenser för ögonen, vilket var och en inser som försöker att tillämpa 24 kap. 3 § i dessa situationer. Den avslutande slutsatsen från min sida blir alltså att miljöbalkens regler om rättskraft i denna del – som i så många andra – bör ses över. En lämplig lösning därvidlag kunde vara att lagstiftaren gör som många kommuner, nämligen klart säger ifrån att sophämningsdispenser endast kan meddelas för två år. Genom en övergångsregel kan man sedan bestämma att redan meddelade – "eviga" – dispenser upphör att gälla efter viss tid. Någon annan ordning är knappast möjlig mot bakgrund att det kan finnas flera hundra dispenser i en kommun och i många fall finns inte ens något register över vilka personer eller fastigheter som omfattas av dessa.

Jan Darpö/JPMiljönet

2005-10-05

[1] Lagtexten kan väl inte sägas utesluta att dispensen går över till ny fastighetsägare vid överlåtelse. Bedömningen av "särskilda skäl" relaterar emellertid i stor utsträckning till just sökandens avfallshantering – något som framgår tydligt vid ett studium av såväl äldre praxis enligt renhållningslagen som

Miljööverdomstolens avgöranden – vilket gör att man kan påstå att systemet utgår från att dispensen är personlig.

[2] Se Miljööverdomstolens domar 2001-09-26 (mål nr M 6222-00), 2002-05-12 (M 1055-01), 2002-06-28 (M 505-01), 2002-10-17 (M 290-02) och 2004-09-10 (M 602-04).

[3] Detta tillvägagångssätt för att återkalla äldre dispenser ansluter till den rekommendation som Svenska kommunförbundet gör i sina "normalföreskrifter" för avfallshantering (2000:6), se sista sidan i Kommentaren till dessa under rubriken "Ikraftträdande".

[4] I målet M 464-03 konstaterade Miljööverdomstolen att äldre tillstånd till enskilda avloppsanläggningar enligt hälsoskyddslagen (1982:1080, HskL) i och för sig omfattades av rättskraftsregeln i 24 kap. 1 § MB. Då dessa emellertid var ett slags byggnadstillstånd är tillsynsmyndigheten oförhindrad att meddela de förelägganden om försiktighetsmått eller förbud mot utsläpp från anläggningen som kan behövas av hänsyn till miljön. Domstolen påpekade också att 24 kap. 3 § inte var tillämplig för situationen, då den enbart gäller vid återkallande av tillstånd (MÖD dom 2003-12-22).

[5] Prop. 1997/98:45 del 2 s. 254. Se även Michanek, G & Zetterberg, C: Den svenska miljöretten. Iustus 2003, s. 358. Det finns även enstaka underrättsavgöranden där paragrafen har tillämpats på sophämtningsdispenser, se dom 2003-06-25 från Miljödomstolen i Växjö i mål nr M 78-03.

[6] Redogörelsen i denna del utgår från doktrinen; Strömberg, H: Allmän förvaltningsrätt (Liber, 22:a uppl. 2003, s. 71ff), Hellners, T & Malmqvist, B: Förvaltningslagen med kommentarer (Norstedts 2003, s.329ff), Bohlin, A & Warnling-Nerep, W: Förvaltningsrättens grunder (Nordstedts 2004, s. 175ff).

[7] Bull, T: Färdtjänst för evigt? FT 1999 s. 121, på s. 122 med hänvisning till Westerberg, O: Om rättskraft i förvaltningsrätten, 1951.

[8] Se Thomas Bulls artikel ovan.

[9] Denna slutsats kan också dras av Barsebäcksmålet, RÅ 1999 ref. 76.

[10] Ibland används uttrycket "retroaktiv lagstiftning" om reglering som träffar rådande förhållanden, vilket jag anser vara missvisande. (se Darpö i Miljövårdskraven i tiden I-II. FT 2001 s. 3 och s. 85 - artiklarna hittar du här). Alldeles oavsett vad man kallar det, ska ingreppet bedömas mot de krav på tungt vägande skäl, tydlighet, berättigade förväntningar osv. i enlighet med inhemsk och europarättslig praxis, nu senast illustrerat i Europadomstolens dom 2004-10-12 i målet Kjartan Asmundsson v. Iceland. När det gäller vissa slag av tillstånd kan det också bli fråga om ersättning för ingripandet. Dessa kriterier utgör dock knappast något hinder i de fall som diskuteras här.

[11] Denna inställning bekräftades senast i rättsfallet RÅ 2004 ref. 74, där Regeringsrätten underkände en återkallelse av Jordbruksverket av en tidsbegränsad dispens från kravet på ligghall enligt djurskyddslagen. De omständigheter som Jordbruksverket grundade sitt beslut på var dessutom kända redan i dispensärendet. Intressant är att Regeringsrätten uttalade att undantaget om "tvingande säkerhetsskäl" även kan innefatta fara för djurs liv eller hälsa och därför medföra återkallelse av gynnande beslut.

[12] Röstsiffrorna var tre mot två.

[13] Malmqvist, B: Städtjänst till varje pris eller på lika villkor? SvJT 2000 s. 731.

[14] Bull, T: Rättsfallskommentar; Ny syn på gynnande förvaltningsbesluts rättskraft? FT 2000 s. 71.

[15] Jag har inte funnit några regeringsrättsavgöranden som har belyst hur man har sett på rättskraftsfrågan när det gäller äldre sophämtningsdispenser. Praxis är dock riklig och det finns många avgöranden som har gällt andra sidor av förhållandet mellan kommunala renhållningsordningar och dispenser och som fortfarande är intressanta, se t.ex. RÅ 1986 ref. 176 och 1988 ref. 32.