



SVEA HOVRÄTT
Mark- och miljööverdomstolen
060106

DOM
2022-05-11
Stockholm

Mål nr
M 1407-21

ÖVERKLAGAT AVGÖRANDE

Växjö tingsrätts, mark- och miljödomstolen, dom 2021-01-15 i mål nr M 3144-20, se bilaga A

PARTER

Klagande

Länsstyrelsen i Skåne län

Motpart

Sydskaånes avfallsaktiebolag, SYSAV, 556187-0410

Ombud: Advokatfirman Delphi KB

SAKEN

Föreläggande om komplettering av miljörapport

MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLENS DOMSLUT

Mark- och miljööverdomstolen undanröjer mark- och miljödomstolens dom och återförvisar målet till mark- och miljödomstolen för fortsatt handläggning.

Dok.Id 1763974

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

Länsstyrelsen i Skåne län har yrkat att Mark- och miljööverdomstolen ska fastställa föreläggandet.

SYSAV har motsatt sig ändring.

UTVECKLING AV TALAN I MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLEN

Länsstyrelsen har anfört bl.a. följande: Länsstyrelsens intention med föreläggandet är att initiera bolagets arbete med BAT-slutsatserna för avfallsbehandling av det skälet att länsstyrelsen bedömer att bolaget träffas av dessa. Mark- och miljödomstolen har en tveksam inställning till huruvida miljörapporten är rätt forum för det syfte som länsstyrelsen vill uppnå men tar inte slutlig ställning. I det fall en tillsynsmyndighet och en verksamhetsutövare inte genom dialog kan komma överens om vilken som är den huvudsakliga industriutsläppsverksamheten bedömer länsstyrelsen att ett föreläggande i miljörapportsärendet är tillsynsmyndighetens enda verktyg för att få denna fråga prövad innan verksamhetsutövaren fyra år efter publicerandet är skyldig att följa BAT-slutsatserna. Om miljörapporten inte kan nyttjas för detta ändamål ställer sig länsstyrelsen frågande till hur dess myndighetsutövning bör bedrivas med avseende på de rättsliga instrument som finns i syfte att säkerställa genomdrivandet av kraven i industriutsläppsdirektivet. Att vänta tills skyldigheten att tillämpa BAT-slutsatserna och att redovisa en statusrapport har inträtt vore att vänta för länge, eftersom verksamhetsutövaren då inte har möjlighet att anpassa sin verksamhet i god tid.

Länsstyrelsen har gett in tillsynsrapport från mötet med bolaget den 21 april 2020.

Bolaget har anfört bl.a. följande:

Bolaget framförde redan vid tillsynen den 21 april 2020 att det är deponering av farligt avfall (verksamhetskod 90.320-i) som är den huvudsakliga industriutsläppsverksamheten och att det av den anledningen saknas skäl att redovisa BAT-slutsatser för avfallsbehandling i miljörapporten. Bolaget delar Naturvårdsverkets uppfattning att

tillsynsmyndigheten kan förelägga en verksamhetsutövare att inom ramen för miljörapporten inkomma med kompletterande uppgifter om BAT-slutsatser för huvudverksamhet respektive sidoverksamhet, i den mening som avses i industriutsläppsförordningen. Det står dock klart att det saknas lagstöd för att fatta beslut om vad som utgör en verksamhets huvudsakliga industriutsläppsverksamhet enligt industriutsläppsförordningen. I stället åligger det verksamhetsutövaren att tillse att verksamheten vid varje tillfälle följer de krav som gäller enligt industriutsläppsförordningen.

REMISSYTTRANDE I MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLEN

Naturvårdsverket har anfört bl.a. följande: Av motiven till industriutsläppsförordningen (Fm 2013:01) framgår att redovisningen i miljörapporten syftar till att få verksamhetsutövaren och tillsynsmyndigheten förberedda i god tid innan BAT-slutsatserna ska börja tillämpas samt att, när slutsatserna sedan ska tillämpas, få fram information om hur verksamhetens miljöpåverkan förhåller sig till kraven enligt slutsatserna. Vilka uppgifter en miljörapport ska innehålla skiljer sig åt beroende på om det är fråga om en industriutsläppsverksamhet och om slutsatser om bästa tillgängliga teknik för huvudverksamheten har offentliggjorts eller inte. Naturvårdsverket bedömer att en tillsynsmyndighet kan förelägga en verksamhetsutövare att utforma miljörapporten utifrån utgångspunkten att en viss verksamhet (eller vissa verksamheter) utgör huvudverksamhet respektive sidoverksamhet i den mening som avses i industriutsläppsförordningen. Detta är det tillvägagångssätt som tillsynsmyndigheten har till sitt förfogande för att hantera en oenighet mellan myndigheten och en verksamhetsutövare i frågan vad som utgör sådan huvud- respektive sidoverksamhet innan fyra år har gått efter huvudslutsatsernas offentliggörande.

MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLENS DOMSKÄL

Industriutsläppsverksamheter ska följa eller ta hänsyn till de BAT-slutsatser som gäller för den huvudsakliga industriutsläppsverksamheten vid anläggningen senast den dag som inträffar fyra år efter slutsatsernas offentliggörande (1 kap. 8 och 10 §§ industriutsläppsförordningen [2013:250]).

En miljörapport för industriutsläppsverksamheter ska bl.a. innehålla uppgift om vilka BAT-referensdokument verksamheten omfattas av. För verksamhetsåret efter det att BAT-slutsatser för huvudverksamheten har offentliggjorts ska, för varje slutsats som är tillämplig på verksamheten, redovisas en bedömning av hur verksamheten uppfyller den. Om verksamheten bedöms inte uppfylla en sådan slutsats ska det redovisas vilka åtgärder som planeras för att uppfylla den (5 b § Naturvårdsverkets föreskrifter om miljörapport [NFS 2016:8]).

En tillsynsmyndighet får i det enskilda fallet besluta om de förelägganden och förbud som behövs för att balken samt föreskrifter, domar och andra beslut som har meddelats med stöd av balken ska följas (26 kap. 9 § miljöbalken). Vidare får tillsynsmyndigheten förelägga den som bedriver verksamhet eller vidtar en åtgärd som det finns bestämmelser om i balken eller i föreskrifter som meddelats med stöd av balken, att till myndigheten lämna de uppgifter och handlingar som behövs för tillsynen (26 kap. 21 § miljöbalken). Det finns inte stöd i nämnda bestämmelser för att fatta ett särskilt beslut om vilken verksamhetskod en industriutsläppsverksamhet ska hänföras till. Detta eftersom ett sådant beslut inte innefattar ett åliggande för verksamhetsutövaren att vidta eller avstå från en åtgärd på sätt som krävs för att det ska vara fråga om ett föreläggande eller förbud. Däremot kan en bedömning av en sådan fråga aktualiseras indirekt inom ramen för exempelvis ett tillsynsföreläggande (jfr Mark- och miljööverdomstolens beslut den 27 juni 2019 i mål nr M 9208-18).

I aktuellt fall har bolaget i sin miljörapport för 2019 angett att huvudsaklig industriutsläppsverksamhet vid anläggningen är deponering (verksamhetskod 90.320-i), för vilken BAT-slutsatser saknas. Enligt miljörapporten bedrivs även industriutsläppsverksamheter i verksamhetsgruppen ”andra verksamheter med återvinning eller bortskaffande” vid anläggningen (verksamhetskoderna 90.406-i och 90.435-i). Ett BAT-slutsatsdokument för avfallsbehandling som är tillämpligt på sistnämnda verksamheter offentliggjordes i augusti 2018.

Länsstyrelsen har förelagt bolaget att komplettera miljörapporten. I de delar som upphävts av mark- och miljödomstolen, och som nu är föremål för prövning, anger

föreläggandet sammanfattningsvis att bolaget ska redovisa vilken av de två verksamheterna 90.406-i och 90.435-i som utgör den huvudsakliga industriutsläppsverksamheten, vilka sidindustriutsläppsverksamheter som bedrivs vid anläggningen och hur BAT-slutsatserna för avfallsbehandling uppfylls. Bolaget har invänt att uppgifterna inte behöver redovisas eftersom den huvudsakliga industriutsläppsverksamheten vid anläggningen inte utgörs av någon av de verksamheter länsstyrelsen utgått från.

Föreläggandet ålägger bolaget att utföra en åtgärd i form av komplettering av miljörapporten och är beslutat med stöd av bl.a. 26 kap. 9 och 21 §§ miljöbalken samt 5 b § i Naturvårdsverkets föreskrifter om miljörapport. För att bedöma om föreläggandet är befogat, behöver ställning tas till vilka uppgifter miljörapporten ska innehålla. För att kunna göra det ställningstagandet fordras en prövning av vilken huvudsaklig industriutsläppsverksamhet som bedrivs vid anläggningen och vilka BAT-slutsatser som därmed gäller. Det finns inte något hinder mot att göra en sådan prövning inom ramen för ett ärende om komplettering av en miljörapport. Mark- och miljööverdomstolen delar alltså inte mark- och miljödomstolens bedömning att frågan om vilken verksamhet som ska anses vara den huvudsakliga, ”ska klargöras i annan ordning än under hantering av miljörapporter innan det tillämpas i miljörapporteringen”.

Länsstyrelsen har inkommit med viss komplettering av utredningen och Mark- och miljööverdomstolen anser att det på föreliggande underlag går att göra en prövning enligt ovan. Någon fullständig prövning i det avseendet har inte gjorts av mark- och miljödomstolen och det är inte lämpligt att prövningen görs av Mark- och miljööverdomstolen som första instans. Målet ska därför återförvisas till mark- och miljödomstolen för fortsatt handläggning.

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

I avgörandet har deltagit hovrättsråden Fredrik Ludwigs, Li Brismo, referent, och Ralf Järtelius samt tekniska rådet Kerstin Gustafsson.

Föredragande har varit Leonard Örner.



VÄXJÖ TINGSRÄTT
Mark- och miljödomstolen

DOM
2021-01-15
meddelad i
Växjö

Mål nr M 3144-20

PARTER

Klagande
SYSAV AB

Ombud: Advokatfirman Delphi

Ombud: Advokatfirman Delphi

Motpart
Länsstyrelsen i Skåne län

ÖVERKLAGAT BESLUT

Länsstyrelsen i Skåne läns föreläggande den 27 maj 2020 i ärende nr 555-10777-2020, se bilaga 1

SAKEN

Komplettering av miljörapport för verksamheten vid Spillepengens avfallsanläggning på fastigheten XXX m.fl. i Malmö, Lomma och Burlövs kommuner

DOMSLUT

Mark- och miljödomstolen bifaller i huvudsak överklagandet och upphäver föreläggandet utom avseende punkt 1 första stycket, dvs följande ska gälla för Sysav AB.

Bolaget ska till länsstyrelsen redovisa delverksamheter och avfallsmängder inom verksamhetskoderna 90.406-i och 90.435-i för Spillepengs avfallsanläggning. Av

Dok.Id 537181

| Postadress | Besöksadress | Telefon | Telefax | Expeditionstid |
|------------------------|---------------------|--|----------------|--------------------------------|
| Box 81 351 03 Växjö | Kungsgatan 8 | 0470-560 100 E-post: mmd.vaxjo@dom.se www.domstol.se/vaxjo-tingsratt | | måndag – fredag 08:00–16:00 |

dokumentationen ska det vara transparent hur bolaget har gått tillväga för att komma fram till total mängd för respektive verksamhetskod.

Redovisningen ska vara inlämnad senast den 1 april 2021.

BAKGRUND

Länsstyrelsen i Skåne län (länsstyrelsen) beslutade den 27 maj 2020, dnr 555-10777-2020, att förelägga SYSAV AB (bolaget) att komplettera miljörapporten för 2019 med följande uppgifter:

1. Senast den 19 juni 2020 ska bolaget till länsstyrelsen redovisa
 - delverksamheter och avfallsmängder inom verksamhetskoderna 90.406-i och 90.435-i för Spillepens avfallsanläggning. Av dokumentationen ska det vara transparent hur ni gått tillväga för att komma fram till total mängd för respektive verksamhetskod.
 - vilken verksamhet enligt miljöprövningsförordningen, 90.406-i eller 90.435-i som utgör er huvudsakliga industriutsläppsverksamhet med utgångspunkt från framtaget material. Huvudsaklig BREF ska även anges.
2. Senast den 19 juni 2020 ska bolaget till länsstyrelsen redogöra för vilka sidointroduktionsutsläppsverksamheter som är aktuella för anläggningen. Redogörelsen ska ske i form av en lista över verksamheter inklusive koder. Aktuell BREF för respektive verksamhet ska även anges.
3. Senast den 31 augusti 2020 ska bolaget komplettera miljörapporten med en redogörelse för hur bolaget uppfyller de BAT-slutsatser för avfallsbehandling enligt beslut 2018/1147 som gäller för verksamheten. Länsstyrelsen rekommenderar bolaget att lämna in redogörelsen i den mall för ändamålet (Mall BAT-slutsats år 1–3) som finns i SMP. Dokumentet ska laddas upp i SMP.

Sysav AB har nu överklagat länsstyrelsens beslut till mark- och miljödomstolen.

YRKANDEN M.M.

SYSAV AB (bolaget) har yrkat att mark- och miljödomstolen ska upphäva länsstyrelsens beslut. Till stöd för sitt yrkande har bolaget anfört i huvudsak följande.

Länsstyrelsen har gjort en felaktig bedömning av vilken verksamhet som är bolagets huvudsakliga industriutsläppsverksamhet.

Enligt Länsstyrelsens mening är miljörapporten felaktig i de delar som avser huvudsaklig industriutsläppsverksamhet. Detta får i sin tur betydelse för delverksamheter och avfallsmängder, huvudsaklig BREF samt vilka enskilda BAT-slutsatser bolaget ska redovisa. Mot den bakgrunden har Länsstyrelsen förelagt Sysav att ändra och komplettera miljörapporten.

Sysavs rätt till rättslig prövning

Tillsynsmyndigheten kan inte förelägga verksamhetsutövaren att tillämpa en annan kod för huvudverksamheten än den angivna. Tillsynsmyndigheten ska godkänna den bedömning som verksamhetsutövaren gör genom att godkänna miljörapporten. För en verksamhetsutövare som enligt tillsynsmyndighetens mening inte gjort en korrekt bedömning av huvudverksamhet respektive sidoverksamheter finns möjlighet för tillsynsmyndigheten att förelägga verksamhetsutövaren att inkomma med sådana uppgifter. Bolaget har då rätt att överklaga ett sådant tillsynsföreläggande till domstol, se Naturvårdsverkets yttrande samt domstolens domskäl i Mark- och miljödomstolen vid Nacka tingsrätts dom, daterad 2019-09-05, mål nr M 4134-18.

Sysav har i sin miljörapport angett att deponering av farligt avfall är den huvudsakliga industriutsläppsverksamheten. Eftersom Länsstyrelsens föreläggande i sin helhet bygger på att den huvudsakliga verksamheten är avfallsbehandling har Sysav rätt att överklaga föreläggandet för att få en rättslig prövning av vilken som är den huvudsakliga industriutsläppsverksamheten.

Huvudsaklig industriutsläppsverksamhet

Det framgår av industriutsläppsförordningen att en huvudverksamhet är den huvudsakliga industriutsläppsverksamheten som bedrivs på en anläggning. I förordningsmotiven utvecklas begreppet huvudverksamhet med att denna verksamhet avser den mest dominerande av flera industriutsläppsverksamheter som bedrivs inom samma anläggning. Huvudsaklig industriutsläppsverksamhet är därmed ett begrepp som avser två eller flera industriutsläppsverksamheters inbördes förhållanden.

Mot bakgrund av EU-kommissionens vägledning för bedömningen av vad som utgör huvudsaklig industriutsläppsverksamhet samt förordningsmotiven har Naturvårdsverket i sin tur tagit fram Vägledning om industriutsläppsbestämmelser, med följande kriterier för bedömningen:

1. I första hand ska det huvudsakliga syftet med de produkter som tillverkas eller de processer som bedrivs beaktas,
2. I andra hand ska miljöpåverkan av de verksamheter som bedrivs beaktas, och
3. I tredje hand ska det som anges i BAT-slutsatser beaktas.

Ovanstående tre kriterier har tjänat som utgångspunkt för bolagets bedömning av vilken som är den huvudsakliga industriutsläppsverksamheten vid Spillepengs avfallsanläggning.

Huvudsakliga syftet med de processer som bedrivs

I första hand är det verksamhetens huvudsakliga syfte som ska ligga till grund för bedömningen. Bolaget anser att det huvudsakliga syftet med anläggningen är deponering av farligt avfall, vilket bland annat framgår av tillståndets rubrik. Att det är specifikt deponering av farligt avfall som är den huvudsakliga industriutsläppsverksamheten kan utläsas av bland annat den tekniska beskrivningen där det anges att deponering av farligt avfall ökar allt mer samtidigt som deponering av icke farligt avfall tenderar att minska.

Verksamhetens huvudsakliga syfte framgår även av anläggningens utformning och dimensionering där de verksamheter som inte hör till deponin, dvs. avfallsbehandlingen, kan omlokaliseras till annan plats. En omlokalisering av avfallsbehandlingen bedöms bli nödvändig efterhand som deponin växer och mer mark inom anläggningens verksamhetsområde behöver tas i anspråk för detta ändamål.

Vidare anser bolaget att bedömningen av det huvudsakliga syftet även bör göras i förhållande till Naturvårdsverkets vägledning Avfallsbehandling som bedrivs vid deponier och som ska ses som ett komplement till Naturvårdsverkets ovan angivna

vägledning. Av vägledningen avseende deponier framgår, vad gäller huvudsaklig industriutsläppsverksamhet, att jämförelsen utgår från tillståndsgiven mängd/kapacitet och inte från verksamhetens faktiska omfattning, samt att vilken verksamhet som bedöms vara huvudsaklig verksamhet därmed inte kan variera från år till år. Mot bakgrund härav drar bolaget slutsatsen att Naturvårdsverket vill poängtera tillståndsgivna mängder samt belysa vikten av kontinuitet vid bedömningen av huvudsaklig industriutsläppsverksamhet. Att den tillståndsgivna mängden/kapaciteten skulle hänföra sig specifikt till den årliga tillståndsgivna mängden, såsom länsstyrelsen påstått i det överklagade föreläggandet, anges emellertid inte.

Vad beträffar bolagets tillståndsgivna verksamhet vid Spillepens avfallsanläggning utgörs den högsta årliga tillståndsgivna mängden av avfallsbehandling. Denna mängd är dock marginell i förhållande till den totala tillståndsgivna mängden om 3,1 Mm³ avfall som får deponeras inom ramen för tillståndet.

Då bolaget dessutom konsekvent har angivit deponering av farligt avfall som den huvudsakliga industriutsläppsverksamheten i de senast ingivna och godkända miljörapporterna ser bolaget ingen logik i vad länsstyrelsen nu anfört om att avfallsbehandling skulle vara den huvudsakliga industriutsläppsverksamheten. Tvärtom är det anmärkningsvärt att länsstyrelsen utan vidare skäl ändrar uppfattning i en för verksamheten så grundläggande fråga. I denna del vill bolaget även hänvisa till att länsstyrelsens hantering strider mot Naturvårdsverkets ovan redovisade uppfattning att vilken verksamhet som bedöms vara huvudsaklig verksamhet inte kan variera från år till år. Bolaget vidhåller således att det huvudsakliga syftet med de processer som bedrivs är deponering av farligt avfall.

Miljöpåverkan av de verksamheter som bedrivs

I andra hand ska bedömningen av huvudsaklig industriutsläppsverksamhet utgå från den av de tillståndsgivna industriutsläppsverksamheterna som ger störst miljöpåverkan. Då deponering av farligt avfall potentiellt utgör en risk med hänsyn till lakvattnet, samt då miljöpåverkan sträcker sig över en lång tid, anser bolaget att

deponering av farligt avfall är den verksamhet som bidrar till mest miljöpåverkan. Även enligt detta kriterium vidhåller bolaget därmed att deponering av farligt avfall är den huvudsakliga industriutsläppsverksamheten.

Vad som anges i BAT-slutsatser

I tredje hand ska bedömningen av huvudsaklig industriutsläppsverksamhet göras utifrån vad som anges i BAT-slutsatser. För deponier finns inga beslutade eller planerade BAT-slutsatser. Vad beträffar BAT-slutsatser för sidoverksamheterna avfallsbehandling eller avfallsförbränning är dessa inte tillämpliga förrän huvudslutsatserna offentliggjorts eller när en tillståndsprövning aktualiseras. Den bedömning som ska göras i tredje hand, dvs. vad som anges i BAT-slutsatser, kan således inte tillämpas i förevarande fall.

Med ovan angivna första- och andrahandskriterier som utgångspunkt anser bolaget att det tydligt framgår att deponering av farligt avfall enligt verksamhetskod 90.320-i är den huvudsakliga industriutsläppsverksamheten för bolagets tillståndsgivna verksamhet vid Spillepengs avfallsanläggning.

Komplettering av miljörapporten

Mot bakgrund av det som anges ovan angående bolagets inställning till huvudsaklig industriutsläppsverksamhet samt utformningen av bolagets tillstånd att bedriva verksamhet vid Spillepengs avfallsanläggning saknas grund för bolaget att redovisa delverksamheter och avfallsmängder samt huvudsaklig industriutsläppsverksamhet och BREF enligt verksamhetskoderna 90.406-i och 90.435-i i enlighet med punkten 1 i föreläggandet. Vidare saknas skyldighet att, utöver det som bolaget redan redovisat i miljörapporten, redogöra för sidointermediärverksamheter enligt punkten 2 i föreläggandet. Då BAT-slutsatserna för avfallsbehandling utgör sidoslutsatser och därmed inte blir tillämpliga förrän fyra år efter det datum då huvudslutsatserna offentliggjorts kan länsstyrelsen inte heller ställa krav på bolaget att uppfylla dessa i enlighet med punkten 3 i föreläggandet.

Mot bakgrund av ovanstående redogörelse är de uppgifter som bolaget angivit i miljörapporten kompletta.

Länsstyrelsen motsätter sig överklagandet. Länsstyrelsen har i huvudsak anfört följande.

Länsstyrelsens inställning

Med utgångspunkt i Naturvårdsverkets tolkning av förordningsmotiven samt Kommissionens vägledning, angående de kriterier som kan användas vid bedömning av vad som utgör den huvudsakliga industriutsläppsverksamheten (bland fler industriutsläppsverksamheter), i första hand är det huvudsakliga syftet med de produkter som tillverkas eller de processer som bedrivs, i andra hand miljöpåverkan av de verksamheter som bedrivs och först i tredje hand vad som anges i BAT-slutsatser.

Det är i huvudsak vad som definierar den mest dominerande verksamheten som länsstyrelsen har en annan uppfattning än bolaget, vilket i förlängningen innebär skilda slutsatser.

Grunder för länsstyrelsens inställning

BAT-slutsatserna för avfallsbehandling är tillämpliga för verksamheter som är tillståndspliktiga enligt 29 kap 56,65,66 och 67 §§ miljöprövningsförordningen (2013:251) samt verksamheter som är tillståndspliktiga enligt 28 kap 3 § miljöprövningsförordningen och utför rening av avloppsvatten från de utpekade verksamheterna i 29 kapitlet. Detta innebär verksamhetskoderna 90.408-i, 90.406-i, 90.405-i, 90.435-i och 90.15-i. Därutöver är det också av betydelse om verksamheten ryms inom tillämpningsområdet för slutsatserna för att den ska träffas.

Enligt länsstyrelsens beslut om verksamhetskod och avgiftskod 2017-09-20 (dnr 555-15560-2017) bedrivs industriutsläppsverksamheter med följande

verksamhetskoder vid anläggningen: 90.320-i, 90.300-i, 90.435-i, 90.406-i och 90.408-i.

I bolagets tillstånd meddelat 2017-06-02 i mål M 446-16 så har Sysav AB tillstånd till

- a) deponering av avfall till en årlig mängd av högst 100 000 ton varav högst 50 000 ton farligt avfall
- b) sortering av högst 300 000 ton avfall per år varav högst 200 000 ton slagg
- c) kompostering av högst 90 000 ton organiskt avfall per år
- d) behandling, innefattande bl a träflisning, skrotfragmentering, bränsleberedning, (av såväl farligt avfall som icke-farligt avfall) och slamavvattning av högst 330 000 ton avfall per år varav högst 100 000 ton till bränsleberedning
- e) behandling av högst 60 000 ton övrigt avfall per år
- f) behandling av förorenade massor till en årlig mängd av sammanlagt högst 100 000 ton farligt avfall och icke-farligt avfall
- g) behandling och lagring av tunga massor och inert avfall för konstruktionsändamål
- h) samtidig lagring av högst 180 000 ton avfall varav högst 20 000 ton farligt avfall.

Tillståndet till mottagning och deponering omfattar de typer av avfall som anges i ansökningshandlingarna (bilaga A5 till tillståndsansökan). Total volym som får deponeras får inte överstiga 3,1 Mm³ inklusive de volymer som deponerats med stöd av tillstånd meddelat i deldom den 23 augusti 2000 i mål M 3302-05.

Inom koden 90.406-i ryms minst den biologiska behandlingen enligt punkt c) och behandling av icke-farligt avfall innefattande bl a träflisning, skrotfragmentering och bränsleberedning enligt punkt d). Det är oklart om även punkt e) omfattas, för att avgöra det behövs en grundligare granskning av den tekniska beskrivningen i tillståndsansökan. Dessutom kan punkt f) rymmas i koden om den omfattar biologisk behandling. Inom koden 90.435-i ryms bränsleberedningen av farligt

avfall enligt punkt d). Inom koden 90.408-i ryms den samtidiga lagringen av farligt avfall enligt punkt h). Inom koden 90.320-i ryms enligt tillståndet deponering av högst 50 000 ton avfall per år. Inom koden 90.300-i ryms deponering av icke-farligt avfall med en tillförd mängd på högst 100 000 ton per år.

Av detta följer, trots oklarheter i hur mycket icke-farligt avfall respektive farligt avfall som får hanteras på anläggningen, att den mängd avfall som tillståndet medger får återvinnas eller bortskaffas enligt 90.406-i med god marginal överstiger den sammanlagda mängd som får deponeras enligt någon av 90.300-i eller 90.320-i. Länsstyrelsen anser dock fortfarande att ett förtydligande krävs av mängderna icke-farligt avfall och farligt avfall som får hanteras på anläggningen för att det ska kunna bekräftas med vilken marginal det rör sig om.

I Naturvårdsverkets vägledning om industriutsläppsbestämmelser (Rapport 6702, sid 34) anges att bedömningen av vad som är huvudsaklig industriutsläppsverksamhet i första hand ska göras baserat på det huvudsakliga syftet med de produkter som tillverkas eller de processer som bedrivs. På sidan 27 anges vidare att det är den tillståndsgivna mängden som är avgörande för om en verksamhet är en industriutsläppsverksamhet. Detta framgår även bland annat av Naturvårdsverkets vägledning om BAT-slutsatser för avfallsbehandling (2019-11-07). I sin vägledning Avfallsbehandling som bedrivs vid deponier (2019-04-26) gör Naturvårdverket bedömningen att detta resonemang även är tillämpligt för att avgöra vilken av flera industriutsläppsverksamheter som är huvudverksamhet.

Länsstyrelsen delar Naturvårdsverkets bedömning i sistnämnda vägledning. Vad som är syftet med en verksamhet beskrivs bättre av vad verksamhetsutövaren fått tillstånd till än hur verksamheten bedrivs ett visst år. De tillståndsgivna mängderna avgör vad verksamheten har möjlighet och utrymme att göra. Därutöver, om de faktiska mängderna hade varit avgörande hade den huvudsakliga industriutsläppsverksamheten kunnat variera från år till år vilket hade lett till svårhanterliga konsekvenser för tillämpningen av industriutsläppsbestämmelserna.

I miljörapporten för 2019 anger Sysav AB att följande mängder hanterades på anläggningen. Endast mängder med tydlig koppling till i-koder redovisas nedan.

- Kompostering (90.406-i): 39 437 ton
- Behandling – bränsleberedning IFA (90.406-i): 27 738 ton
- Deponering IFA (90:300-i): 1 306 ton
- Deponering FA (90.320-i) 6 083 ton
- Mekanisk behandling, trä: 30 780 ton (oklart om all/viss mängd ska ingå under behandling av icke-farligt avfall innan förbränning eller samförbränning)
- Förorenad jord IFA, till behandling: 50 502 ton (slutanvändning anges inte)
- Lagring av farligt avfall (90.408-i): redovisas inte separat
- Återvinning och bortskaffning av farligt avfall (90.435-i): 9 974 ton
(Länsstyrelsens summering)

Av detta framgår att den biologiska behandlingen som omfattas av kod 90.406-i är den av industriutsläppsverksamheterna som hade den absolut största omfattningen år 2019. Enligt miljörapporten för 2018 var fördelningen likartad det året. Därav följer att både vad gäller den faktiska och den tillståndsgivna produktionen så är 90.406-i dominerande bland industriutsläppsverksamheterna.

Bemötande av bolagets grunder

Länsstyrelsen håller inte med om att deponering av farligt avfall får anses vara det huvudsakliga syftet med anläggningen. Inte heller bedömer länsstyrelsen att bolagets uppfattning styrks av rubriken på befintligt tillstånd för verksamheten. Det är ramen i tillståndet som får anses vara avgörande.

Bolaget har gjort en jämförelse av hur mängderna farligt avfall och icke-farligt avfall som deponeras förhåller sig till varandra och hur detta har utvecklats över tid. Mest intressant hade varit hur dessa koder förhåller sig till 90.406-i och 90.435-i.

Länsstyrelsen ser inte att den yta som en verksamhet upptar är av betydelse för om den ska betraktas som dominerande. Detta baseras i huvudsak på hur verksam-

heterna är beskrivna i de bestämmelser i Miljöprövningsförordningen som hänvisas till i 55 § Industriutsläppsförordningen. De aktuella bestämmelserna i MPF är utformade så att vilken kod som ska gälla för verksamheten avgörs av hanterade mängder avfall, antingen mängden som hanteras per dygn eller år, eller, för koden 90.408-i, hur mycket som lagras samtidigt, Den yta som upptas av verksamheten har ingen betydelse utifrån aktuella bestämmelser i MPF.

Bolaget argumenterar utifrån anläggningens utformning och dimensionering och att de verksamheter som inte hör till deponin, dvs avfallsbehandlingen, kan omlokaliseras till annan plats. Enligt länsstyrelsen innebär en omlokalisering av behandlingen främst att fördelningen mellan verksamheter kan ändras, vilket handlar om vilka faktiska mängder som då kommer hanteras i verksamheten. Vad gäller det råder en osäkerhet i hur detta kommer att utveckla sig över tid. Denna eventuella ändring bör inte beaktas.

En eventuell omlokalisering bedöms endast påverka de faktiska mängderna som hanteras på anläggningen. Det är de tillståndsgivna mängderna som bäst beskriver syftet med verksamheten och eventuella ändringar av faktiska mängder i framtiden ska inte vara avgörande.

I befintligt tillstånd har en total mängd som får deponeras på platsen angivits, men när deponeringen ska vara avslutad har inte fastställts. Vad gäller denna anläggning är det rimligt att utgå från att deponeringen kommer pågå i decennier framöver. Länsstyrelsen bedömer vad som kan ske framöver i hög omfattning vara spekulativt och det bedöms heller inte finnas något säkert sätt att ange vid vilken tidpunkt deponeringen kommer vara den verksamhet som är mest omfattande av de som bedrivs på anläggningen. Det är till stor del hur marknaden utvecklar sig de närmsta 10-20 åren som kommer ha en stor betydelse för verksamheten. Det har, dessutom redan inträffat, då bolaget i förra tillståndsprocessen justerade mängderna för verksamheterna för att bolaget i takt med minskad deponering valt att fokusera på att utveckla sorterings- och behandlingsmetoder för avfallet. Detta finns att läsa i gällande dom för verksamheten.

Länsstyrelsen anser att det som nämns ovan även är ett exempel på hur verksamheten varierar från år till år. Detta bör man inte ta hänsyn till. Det är av den anledningen länsstyrelsen delar Naturvårdsverkets uppfattning om att det är tillståndsgiven mängd som ska gälla. Den kommer inte ändras med mindre än att tillståndet ändras. Länsstyrelsen vill därför förtydliga att syftet med föreläggandet gentemot bolaget var att komma ett steg närmare ett gemensamt synsätt på vad som bör gälla när en anläggning träffas av flera i-koder.

Länsstyrelsen har på olika vis tagit upp BAT-slutsatserna om avfallsbehandling inom tillsynen. I ett informationsbrev (31 januari 2019, 555-28088-2018) informerade länsstyrelsen om BAT-slutsatserna för avfallsbehandling. Brevet skickades till de verksamheter som länsstyrelsen anser omfattas av BAT-slutsatserna, däribland Sysav AB. I länsstyrelsens bemötande av bolagets miljörapport för 2018 (11 juni 2019), 555-10509-2019) informerade myndigheten om att särskilt se över vilken i-kod som bör anses vara den huvudsakliga industriutsläppsverksamheten på anläggningen i nästa års miljörapport. Motsvarande frågeställning har diskuterats under ett tillsynsbesök under hösten 2019 (13 december 2019, 555-37310-2019).

Av Naturvårdsverkets vägledning framgår enligt ovan att det är det huvudsakliga syftet med en verksamhet som bedrivs som är avgörande. I IUF definieras huvudverksamhet som den huvudsakliga industriutsläppsverksamhet som *bedrivs* (länsstyrelsens kursivering) på en anläggning. Att deponeringen kan komma att bli dominerande i framtiden kan därför inte beaktas. Om bolaget utnyttjar sina tillståndsgivna mängder maximalt krävs dessutom ett nytt tillstånd för att deponeringen ska vara dominerande räknat som mängd behandlat/bortskaffat avfall per år.

Sysav AB anför också att miljöpåverkan från deponeringsverksamheten är större än från övriga industriutsläppsverksamheter. Länsstyrelsen har inte kontrollerat detta påstående och anser inte att Sysav AB i sitt överklagande har visat att deponeringen av farligt avfall står för den största miljöpåverkan. Miljöpåverkan saknar även

betydelse i detta fall. Miljöpåverkan kan visserligen enligt Naturvårdsverkets vägledning vara avgörande för vilken som är den huvudsakliga industriutsläppsverksamheten, men bara om det huvudsakliga syftet med verksamheten inte kan användas för att fälla avgörandet.

Övrigt

I och med Industriutsläppsdirektivet har det kommit fram att BAT-slutsatser för avfallsbehandling behövs och att dessa bör vara bindande för de verksamheter som berörs av slutsatserna. Behovet av regleringen bör gälla generellt och inte påverkas av olika tolkningar. Länsstyrelsen ser en risk att syftet med att BAT-slutsatserna kom till kan ifrågasättas om för stora otydligheter finns. Konsekvensen är då att nivån på bästa tillgängliga teknik för verksamheter som behandlar avfall inte uppnås på det sätt som var ämnat vid framtagandet av slutsatserna.

Länsstyrelsen anser att det behövs en tydlighet i tolkningen för att avgöra vilken i-kod av flera som utgör huvudsaklig industriutsläppsverksamhet på en anläggning. Det bedöms rimligt att tillståndet enligt miljöbalken inklusive tillståndsgivna mängder kan utgöra en del av detta, på motsvarande sätt som för en anläggning med en i-kod som huvudsaklig industriutsläppsverksamhet. Länsstyrelsen efterfrågar därmed en tolkning som kan gälla framgent.

DOMSKÄL

Tillämpliga bestämmelser

Utöver vad som framgår av länsstyrelsens beslut kan följande bestämmelser nämnas.

Av 26 kap 20 § miljöbalken framgår att om en miljöfarlig verksamhet omfattas av tillståndsplikt ska verksamhetsutövaren varje år lämna en miljörapport till den tillsynsmyndighet som utövar tillsyn över verksamheten. I miljörapporten ska redovisas de åtgärder som har vidtagits för att uppfylla villkoren i det tillstånd som gäller för verksamheten och resultaten av åtgärderna.

Av 5 b § Naturvårdsverkets föreskrifter (NFS 2016:8) om miljörapport, anges särskilt vad som gäller för verksamheter som enligt 1 kap 2 § andra stycket industriutsläppsförordningen (2013:250) är industriutsläppsverksamheter. För sådana verksamheter ska miljörapporten dessutom innehålla:

1. Uppgift om vilka BAT-referensdokument, beslutade under industriutsläpps-direktivet, verksamheten omfattas av (avseende huvudverksamheten, sidoverksamheter och horisontella referensdokument).
2. Om alternativvärde eller dispens från begränsningsvärde har beviljats, ska uppgift om beslutets innehåll redovisas. Om statusrapport har getts in ska dessutom anges tidpunkt för inlämnandet och till vilken myndighet detta har gjorts.
3. Dessutom ska vad som anges i följande underpunkter uppfyllas.
 - a) För verksamhetsåret efter det att slutsatser om bästa tillgängliga teknik för huvudverksamheten har offentliggjorts, ska för varje slutsats som är tillämplig på verksamheten, redovisas en bedömning av hur verksamheten uppfyller den.
 - b) Om verksamheten inte bedöms uppfylla en sådan enskild slutsats om bästa NFS 2016:8 tillgängliga teknik som åsyftas i a), ska även redovisas vilka åtgärder som planeras för att uppfylla den, samt en bedömning av om åtgärderna antas medföra krav på tillståndsprovning eller anmälan. Även planerade ansökningar om alternativvärden respektive dispenser från begränsningsvärden ska redovisas.
 - c) I de två därpå följande miljörapporterna ska redovisas hur arbetet med att uppfylla kraven enligt slutsatserna har fortskridit.
 - d) Från och med det fjärde verksamhetsåret efter det att slutsatser om bästa tillgängliga teknik för huvudverksamheten offentliggjordes, ska årligen redovisas hur slutsatserna, satta i relation till eventuella meddelade alternativvärden respektive dispenser från begränsningsvärden, uppfylls. I fråga om mätmetod, mätfrekvens och utvärderingsmetod ska tillämpas vad som anges i 5 a § första stycket 5 och 6. I slutsatserna om bästa tillgängliga teknik kan finnas bestämmelser som har betydelse för hur kontrollen ska utföras. I den mån alternativvärde har beviljats behöver endast visas att alternativvärdet uppfylls.

Överklagbarhet

Mark- och miljödomstolen konstaterar inledningsvis att länsstyrelsens beslut om föreläggande (som meddelats med stöd av 26 kap 9, 21 och 22 §§ miljöbalken) innebär att bolaget åläggs att vidta åtgärder i form av att ändra uppgifter i inlämnad miljörapport samt att även lämna ytterligare uppgifter än vad som redan lämnats i miljörapporten. Länsstyrelsens beslut får således rättsverkningar för bolaget. Det råder således enligt mark- och miljödomstolens bedömning inte någon tvekan om att bolaget har rätt att överklaga beslutet.

Miljörapport

Miljörapporten är ett viktigt instrument såväl för en verksamhetsutövares egen kontroll av sin verksamhet samt för tillsynsmyndighetens möjlighet till en effektiv tillsyn. Av *Naturvårdsverkets föreskrifter (NFS 2016:8) om miljörapport* framgår att miljörapport ska avse kalenderår och den ska vara inlämnad senast den 31 mars nästföljande kalenderår. Den ska vidare innehålla uppgift om vilken person hos verksamhetsutövaren som godkänner miljörapporten.

Miljösanktionsavgift ska tas ut av den som är försenad med att ge in en miljörapport enligt 12 kap 5 § förordning (2012:259) om miljösanktionsavgifter. Någon annan sanktion direkt knuten till brister i miljörapporten har inte föreskrivits.

Bindande föreskrifter för hur tillsynsmyndighetens granskning av inlämnade miljörapporter ska gå till saknas. Något formellt beslut torde inte fattas av länsstyrelsen angående vare sig att godkänna inlämnad miljörapport eller att underkänna den. Tillsynsmyndigheten har däremot möjlighet att genom förelägganden begära in de ytterligare uppgifter som kan behövas för att tillsyn och fortsatt miljöarbete ska bli optimalt. Inlämnad miljörapport samt eventuella inkomna kompletteringar tas normalt med vid tillsynsbesök på de olika verksamheterna och oklarheter i ett tidigare års miljörapport kommer således att kunna diskuteras och hanteras i den framåtsyftande tillsynen.

Miljösamverkan Sverige

Miljösamverkan Sverige har i en vägledning från mars 2015 dvs det första året som verksamhetsutövaren i miljörapporten skulle ange koder enligt miljöprövningsförordningen och industriutsläppsförordningen samt vilka BREF:ar som man är berörd av angett följande gällande hur granskningen ska prioriteras:

Tillsynsmyndigheten har en viktig roll att granska den angivna klassningen och säkerställa att samtliga koder enligt miljöprövningsförordningen har angivits. Det är viktigt att tillsynsmyndigheten och verksamhetsutövaren är överens om koderna. När tillsynsmyndigheten granskar grunddelen godkänner också tillsynsmyndigheten verksamhetens förslag till klassning och koderna uppdateras per automatik i länsstyrelsernas Miljöreda. Se instruktioner på Svenska Miljörapporteringsportalen. Tillsynsmyndigheten behöver prioritera granskningen av miljörapporten vid det första tillfället BAT-slutsatserna redovisas. Att tillsynsmyndigheten granskar slutsatserna tillsammans med aktuella tillståndsvillkor är grundläggande för att industriutsläppsverksamheten ska kunna visa att de uppfyller BAT-slutsatserna senast fyra år efter det att de offentliggjorts. Tillsynsmyndigheten behöver vara tydlig med eventuella synpunkter så att verksamhetsutövaren har en rimlig möjlighet att hinna med att uppnå aktuella krav alternativt söka dispens/alternativvärden.

Vidare anges:

Tillsynsrapporten från det inledande tillsynsbesöket är ett viktigt stöd vid granskningen av redovisningen av koder och tillämpliga BAT-slutsatser. Med inledande tillsynsbesök menar vi det första tillsynsbesöket efter det att de aktuella BAT-slutsatserna har offentliggjorts. Vid detta tillsynsbesök är det viktigt att BAT-slutsatserna går igenom. Verksamhetsutövaren och tillsynsmyndigheten behöver reda ut vilka slutsatser som är tillämpliga. Verksamhetsutövaren kan till exempel behöva motivera varför vissa slutsatser inte är tillämpliga.

Prövningsramen

Länsstyrelsen har efterfrågat att domstolen ska avgöra frågan om huvudverksamhet ”en gång för alla”. Mark- och miljödomstolen konstaterar inledningsvis att det

överklagade beslutet inte innehåller något uttryckligt beslut av länsstyrelsen i denna fråga. Mark- och miljödomstolen kan i målet således endast pröva i vad mån länsstyrelsen haft saklig grund för att genom föreläggandet avkräva begärd redovisning av bolaget. Föreläggandet avser att bolaget i 2019 års miljörapport ska ändra tidigare angiven huvudsaklig industriutsläppsverksamhet samt, som en direkt följd av denna ändring, inkomma med kompletteringar av miljörapporten. För att domstolen ska kunna bedöma riktigheten i föreläggandet måste således en bedömning göras av länsstyrelsens underlag för att på det sätt som gjorts, göra en annan bedömning av bolagets huvudsakliga industriutsläppsverksamhet än vad bolaget självt gjort och som då innebär att miljörapporten är bristfällig.

Handläggningen hos länsstyrelsen

I det överklagade beslutet anges att länsstyrelsen vid ett Skypemöte med bolaget den 21 april 2020 har uppgett varför myndigheten inte instämmer i de bedömningar bolaget gjort vid upprättandet av 2019 års miljörapport. Någon dokumentation från detta möte har inte getts in till domstolen och ej heller har någon uppgift om mötet eller eventuell dokumentation av detta angetts i dagboksbladet. Av länsstyrelsens yttrande, ab 10, framgår att frågan om huvudsaklig industriutsläppsverksamhet varit föremål för diskussion med bolaget under tidigare år.

I ett fall där tillsynsmyndigheten mot en verksamhetsutövars vilja vill ändra en industriutsläppsverksamhets huvudsakliga industriutsläppsverksamhet jämfört med vad som tidigare godtagits, bör det åligga tillsynsmyndigheten att i tydlig dialog med verksamhetsutövaren motivera sitt ställningstagande. I detta ligger även ett krav på tydlig dokumentation av vad som framkommit avseende såväl tillsynsmyndighetens som verksamhetsutövarens ställningstaganden vid de kontakter som förevarit.

Bedömning i sak

Av handlingarna i målet framgår att det råder oenighet mellan länsstyrelsen och bolaget angående vilken industriutsläppsverksamhet som framgent ska vara bolagets huvudsakliga industriutsläppsverksamhet. Oenigheten har såvitt kan förstås

av handlingarna uppkommit på grund av att BAT-slutsatser för avfallsbehandling beslutats (beslut 2018/1147) och offentliggjorts den 17 augusti 2018. För det fall att den avfallsbehandling som bedrivs av bolaget är den huvudsakliga industriutsläppsverksamheten i stället för, som bolaget anser, deponiverksamheten, kommer den bedrivna verksamheten att från och med 18 augusti 2022 omfattas av BAT-slutsatser. Bolaget är i så fall skyldigt att i 2019 års miljörapport redovisa hur dessa BAT-slutsatser följs. Länsstyrelsen har formulerat det överklagade tillsynsföreläggandet på så sätt att det är bolaget som ska ange vilken av – enligt länsstyrelsen - två tänkbara avfallsbehandlingskoder som ska utgöra den huvudsakliga industriutsläppsverksamheten.

Av föreläggandet framgår att länsstyrelsen inte instämmer i bolagets bedömning utan bedömer att det antingen är kod 90.406-i eller 90.435-i som bolaget ska ange som huvudsaklig industriutsläppsverksamhet. Vidare framgår att utfallet blir detsamma oavsett vilken av dessa verksamheter som ska anses vara den huvudsakliga industriutsläppsverksamheten när det gäller bolagets skyldighet att efterleva BAT-slutsatser för avfallsbehandling.

Mark- och miljödomstolen konstaterar att det saknas föreskrifter i industriutsläppsförordningen liksom i det direktiv som ligger till grund för nämnda förordning som ger tillsynsmyndigheten möjlighet att direkt besluta om vilken av flera tänkbara industriutsläppsverksamheter som ska vara huvudindustriutsläppsverksamhet.

Mark- och miljödomstolen bedömer därmed att det sannolikt inte är möjligt för tillsynsmyndigheten att besluta om vilken verksamhet som ska utgöra den huvudsakliga industriutsläppsverksamheten. Det torde däremot vara möjligt att genom tillsynsföreläggande få en prövning av vilka BAT-slutsatser en verksamhetsutövare har att följa och därmed en indirekt prövning av vilken verksamhet som ska anses vara den huvudsakliga industriutsläppsverksamheten.

Detta stöds även av utgången i Mark- och miljödomstolen vid Nacka tingsrätts mål M 4134-18, dom meddelad den 5 september 2019, vari yttrande inhämtades från

Naturvårdsverket. Målet avsåg ett fall där länsstyrelsen beslutat om att en verksamhet skulle omfattas av två BAT-slutsatser och att båda dessa skulle vara huvudslutsatser för verksamheten. Av det i domen redovisade yttrandet framgår att Naturvårdsverket delade länsstyrelsens bedömning i sak. Naturvårdsverket ansåg emellertid att det borde saknas laglig grund för länsstyrelsen att fatta beslut som innebär att det har beslutats om vilka BAT-slutsatser som gäller för verksamheten och att de ska vara huvudslutsatser. Mark- och miljödomstolen upphävde länsstyrelsens beslut framförallt så som det får förstås därför att det var fattat med stöd av 26 kap 9 § miljöbalken. Eftersom beslutet inte ålade bolaget att vidta eller avstå från någon särskild åtgärd var inte nämnda lagrum tillämpligt. Domstolen fann också, i likhet med Naturvårdsverket, att det även i övrigt saknades författningsstöd eller annan laglig grund för länsstyrelsen att fatta beslut av nu aktuellt slag. Domstolen fann att för det fall att bolaget blir föremål för tillsynsföreläggande eller annat myndighetsingripande som grundar sig på en tillämpning av BAT-slutsatser finns möjlighet för bolaget att överklaga och i relevanta delar få en rättslig prövning av vilka BAT-slutsatser som verksamheten omfattas av.

Finns behov av komplettering av miljörapporten?

För att domstolen ska kunna avgöra om det finns sådana brister i miljörapporten med hänsyn till den verksamhet som bolaget bedriver att länsstyrelsen har fog för att meddela ett föreläggande som, om det följs, innebär en ändrad huvudsaklig industriutsläppsverksamhet måste underlaget i länsstyrelsens ärende vara fullständigt och av sådan kvalitet att det är bedömningsbart.

Det av länsstyrelsen redovisade underlaget för föreläggandet som diarieförts i ärendet och återfinns i akten är miljörapporten. Vad som därutöver framkommit i samband med länsstyrelsens tillsynsbesök och övriga kontakter med bolaget har såvitt framgår inte tillförts ärendet. Länsstyrelsen har i sitt yttrande över överklagandet utvecklat sina skäl för föreläggandet. Mark- och miljödomstolen anser dock inte att denna argumentation i tillräckligt hög utsträckning kan utgöra

grund för att bedöma om miljörapporten har brister på så sätt att felaktig huvudsaklig industriutsläppsverksamhet angivits och med därav följande brister.

Domstolen noterar att bolaget har redovisat miljörapporten för år 2019 i enlighet med det beslut om huvudverksamhet som länsstyrelsen beslutade den 20 september 2017 genom beslut om tillsynsavgifter. Domstolen anser att frågan om eventuellt annan huvudverksamhet ska klargöras i annan ordning än under hantering av miljörapporter innan det tillämpas i miljörapporteringen.

Mark- och miljödomstolen konstaterar att länsstyrelsen på sidan 6 i sitt yttrande, ab 10, kort berör bolagets invändning att det är störst miljöpåverkan från deponeringsverksamheten jämfört med från övriga industriutsläppsverksamheter. Länsstyrelsen anger att man inte kontrollerat detta och att bolaget inte visat detta i överklagandet. Vidare anger länsstyrelsen att miljöpåverkan i detta fall saknar betydelse då det bara är om det huvudsakliga syftet med verksamheten inte kan användas för att fälla avgörandet som miljöpåverkan enligt Naturvårdsverkets vägledning kan vara avgörande.

Mark- och miljödomstolen konstaterar att det i den svenska vägledningen om industriutsläppsbestämmelser, Naturvårdsverkets Rapport 6702, på s 34 anges tre olika kriterier som ska tillämpas i första, andra respektive tredje hand för att avgöra vad som är den huvudsaklig industriutsläppsverksamheten. Dessa kriterier är följande:

- I första hand det huvudsakliga syftet med de produkter som tillverkas eller de processer som bedrivs.
- I andra hand miljöpåverkan av de verksamheter som bedrivs.
- I tredje hand vad som anges i BAT-slutsatser.

Mark- och miljödomstolen konstaterar vidare att i EU-kommissionens vägledning för bedömning av vad som utgör huvudsaklig industriutsläppsverksamhet återfinns

också olika kriterier.¹ I denna vägledning saknas dock angivande av rangordningen dem emellan. Mark- och miljödomstolen bedömer därför inte att det är självklart att inte hänsyn ska tas till miljöpåverkan av de olika industriutsläppsverksamheterna vid avgörandet av vilken som är den huvudsakliga.

Eftersom föreläggandet i sin helhet avser att bolaget ska ange en annan verksamhet än den bolaget angett och anser som huvudsaklig industriutsläppsverksamhet finner inte domstolen skäl annat än att i huvudsak behandla föreläggandet som en helhet. Mark- och miljödomstolen behandlar således inte föreläggandets olika delar var för sig utom i följande avseende.

Länsstyrelsen har i föreläggandets första punkt, första stycket, efterfrågat närmare redovisning av behandlade avfallsmängder under 2019 utifrån aktuella IED-koder enligt miljöprövningsförordningen. Eftersom föreskrifterna om miljörapport också omfattar särskild rapportering enligt IED är det rimligt att redovisning av behandlade avfallsmängder redovisas tydligare med koppling till de i-märkta koderna. Detta rör sig alltså om direkta faktauppgifter som kan behövas i tillsynen och som lämpligen kan lämnas via miljörapporten.

Mot bakgrund av det ovan anförda bedömer Mark- och miljödomstolen att det inte är visat att miljörapporten är behäftad med sådana brister att det finns fog för länsstyrelsen att förelägga bolaget att inkomma med de begärda redovisningarna, utöver komplettering med de angivna mängduppgifterna i första punkten första stycket. Mark- och miljödomstolen ska således upphäva föreläggandet utom vad avser första punktens första stycke. Mark- och miljödomstolen flyttar fram tiden för när redovisningen ska vara inlämnad.

¹ <https://ec.europa.eu/environment/industry/stationary/ied/faq.htm#general>, senast besökt 2021-01-04

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

Överklagande senast den 5 februari 2021.

Karin Fridell

I domstolens avgörande har deltagit rådmannen Karin Fridell, ordförande, och tillförordnade tekniska rådet Bruno Bjärnberg. Målet har handlagts av beredningsjuristen Annie Kolvik.