



SVEA HOVRÄTT
Mark- och miljööverdomstolen
060106

DOM
2022-05-11
Stockholm

Mål nr
M 8366-21

ÖVERKLAGAT AVGÖRANDE

Växjö tingsrätts, mark- och miljödomstolen, dom 2021-07-02 i mål nr M 6194-20, se bilaga A

PARTER

Klagande

Länsstyrelsen i Skåne län
205 15 Malmö

Motpart

Norra Åsbo Renhållningsaktiebolag, 556185-3499
Hyllstofta 6178
264 93 Klippan

Ombud: Advokat Johan Cederblad och biträdande jurist Lina Österberg
Advokatfirman Vinge KB
Box 1703
111 87 Stockholm

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 1764013

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 med de ändringar av där angivna tidsfrister som domstolen bedömer är motiverade.

Norra Åsbo Renhållningsaktiebolag har motsatt sig ändring.

UTVECKLING AV TALAN I MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLEN

Länsstyrelsen har anfört bl.a. följande: Mark- och miljödomstolen har angett att frågan om vad som utgör huvud- respektive sidoverksamhet och eventuellt vilka BAT-slutsatser som då ska redovisas, bör avgöras i ett särskilt beslut innan ett föreläggande om komplettering görs av förevarande slag. Länsstyrelsen känner inte till någon rättslig grund som kan användas för ett särskilt beslut om vilken verksamhet som är huvudsaklig industriutsläppsverksamhet.

Bolaget har anfört bl.a. följande: Sedan 2014 har bolaget i miljörapportens grunddel angett att den huvudsakliga industriutsläppsverksamheten är deponering (90.300-i). Detta har tidigare inte kommenterats av länsstyrelsen. Det är anmärkningsvärt att länsstyrelsen efter flera år plötsligt ändrar uppfattning, till synes enbart för att en verksamhetskod nu omfattas av BAT-slutsatser. Föreläggandet grundar sig inte på några direkta brister i den ingivna miljörapporten. Det kan inte vara lagstiftarens avsikt att det i ett ärende om komplettering av miljörapport ska finnas möjlighet att fatta beslut om vilken industriutsläppsverksamhet som är den huvudsakliga. Ett sådant beslut är ingripande och betungande för bolaget. Det måste ställas höga krav på att beslutet utformas på ett klart och tydligt sätt. Föreläggandet är otydligt och saknar information om vilka konsekvenser det kan få för verksamheten.

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 vidare, 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 90.300-i), för vilken BAT-slutsatser saknas. Enligt miljörapporten bedrivs även industriutsläppsverksamhet i verksamhetsgruppen ”andra verksamheter med återvinning eller

bortskaffande” vid anläggningen (verksamhetskod 90.406-i). Ett BAT-slutsatsdokument för avfallsbehandling som är tillämpligt på sistnämnda verksamhet offentliggjordes i augusti 2018.

Länsstyrelsen har förelagt bolaget att komplettera miljörapporten med en redogörelse för hur BAT-slutsatserna för avfallsbehandling uppfylls och angett att bolaget ska utgå från att huvudsaklig industriutsläppsverksamhet är 90.406-i. 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 § 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 är inte lämpligt att Mark- och miljööverdomstolen som första instans gör den prövningen. 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
4:5

DOM
2021-07-02
meddelad i
Växjö

Mål nr M 6194-20

PARTER

Klagande

Norra Åsbo Renhållnings AB
Andreas Winkler
Hyllstofta 6178
264 93 Klippan

Ombud: Advokat Johan Cederblad och
Biträdande jurist Lina Österberg
Advokatfirman Vinge KB
Box 1703
111 87 Stockholm

Motpart

Länsstyrelsen i Skåne län
205 15 Malmö

ÖVERKLAGAT BESLUT

Länsstyrelsen i Skåne läns beslut 2020-12-16 i ärende nr 555-10267-2020, se bilaga 1

SAKEN

Föreläggande att komplettera miljörapport avseende avfallsanläggning på fastigheten Hyllstofta 46:2 i Klippans kommun

DOMSLUT

Mark- och miljödomstolen upphäver Länsstyrelsen i Skåne läns beslut av den 16 december 2020 om föreläggande att komplettera miljörapport i ärende nr 555-10267-2020.

BAKGRUND

Länsstyrelsen i Skåne län (länsstyrelsen) beslutade den 16 december 2020 att förelägga Norra Åsbo Renhållnings AB att senast den 1 februari 2020 komplettera miljörapporten för 2019 med en redogörelse för hur bolaget uppfyller de BAT-slutsatser för avfallsbehandling enligt kommissionens genomförandebeslut 2018/1147 som gäller för verksamheten vid Hyllstofta avfallsanläggning. Norra Åsbo Renhållnings AB ska då utgå ifrån att huvudsaklig industriutsläppsverksamhet är ”Andra verksamheter med återvinning eller bortskaffande (90.406-i)”. Vidare föreskrevs att redogörelsen bör lämnas in i den mall för ändamålet (Mall BAT-slutsats år 1-3) som finns i Svenska Miljörapporteringsportalen (SMP) och att dokumentet ska laddas upp i SMP.

Norra Åsbo Renhållnings AB (bolaget) har nu överklagat länsstyrelsens beslut till mark- och miljödomstolen.

YRKANDEN M.M.

Bolaget yrkar att mark- och miljödomstolen undanröjer länsstyrelsens föreläggande. Till stöd för sitt överklagande har bolaget anfört i följande.

Mark- och miljödomstolen vid Växjö tingsrätt har den 15 januari 2020 i mål nr M 3144-20 meddelat dom i ett mål som avser föreläggande om komplettering av miljörapport vid en avfallsanläggning med deponi och annan avfallshantering. Omständigheterna i målet är i princip likvärdiga förhållandena i förevarande mål varför bolaget nedan kommer att hänvisa till domen i mål nr M 3144-20.

Det råder oenighet mellan bolaget och länsstyrelsen angående vilken industriutsläppsverksamhet som framgent ska vara bolagets huvudsakliga industriutsläppsverksamhet, precis som i mål nr M 3144-20. Bolaget har alltsedan 2006 angett att 90.300-i är den huvudsakliga industriutsläppsverksamheten i sina miljörapporter. Länsstyrelsen har inte tidigare haft några invändningar kring bolagets bedömning.

Länsstyrelsen har i föreläggandet bedömt att bolaget ska utgå från att koden 90.406-i är huvudsaklig industriutsläppsverksamhet.

I mål nr M 3144-20 konstaterade mark- och miljödomstolen inledningsvis att domstolen endast kan pröva i vilken mån länsstyrelsen haft saklig grund för att genom föreläggandet avkräva begärd redovisning av bolaget då det överklagade beslutet inte innehållit något uttryckligt beslut av länsstyrelsen i fråga om huvudverksamhet. Precis som i mål nr M 3144-20 har föreläggandet avsett att bolaget i 2019 års miljörapport ska ändra tidigare angiven huvudsaklig industriutsläppsverksamhet samt, som en direkt följd av denna ändring, inkomma med komplettering av miljörapporten.

Eftersom det saknas föreskrifter som ger tillsynsmyndigheten möjlighet att direkt besluta om vilken av flera tänkbara industriutsläppsverksamheter som ska vara huvudindustriutsläppsverksamhet konstaterade mark- och miljödomstolen i mål nr M 3144-20 att det inte är möjligt för tillsynsmyndigheten att besluta om vilken verksamhet som ska utgöra den huvudsakliga industriutsläppsverksamheten.

Vidare understryker mark- och miljödomstolen i mål nr M 3144-20 att för att domstolen ska kunna avgöra om det finns sådana brister i miljörapporten med hänsyn till den verksamhet som bolaget bedriver att länsstyrelsen haft 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. I det meddelande från juni 2019 som länsstyrelsen hänvisade till i föreläggandet var länsstyrelsen inte tydliga med varför de bedömde att huvudsaklig industriverksamhet bör vara 90.406-i. Noterbart är också att länsstyrelsen använde ordet ”bör”, vilket tyder på att inte heller länsstyrelsen var helt säkra i sin ståndpunkt. Länsstyrelsen hänvisade i meddelandet till att frågan kommer att tas upp i den löpande tillsynen, vilket tyder på att de vill diskutera frågan vidare. Precis som länsstyrelsen skriver i föreläggan-

det skedde ett tillsynsbesök i juli 2020 där frågan om huvudsaklig industriverksamhet togs upp, men bolaget vill här framhålla att detta var i tiden efter det att bolaget lämnat in miljörapporten för 2019.

Att länsstyrelsen i meddelandet från 2019 angett ”bör” visar att det saknats tydlighet i länsstyrelsens kommunikation. Det bör åligga tillsynsmyndigheten som mot en verksamhetsutövares vilja vill ändra en industriutsläppsverksamhets huvudsakliga industriutsläppsverksamhet jämfört med vad som tidigare godtagits att i tydlig dialog med verksamhetsutövaren motivera sitt ställningstagande enligt mark- och miljödomstolen i mål nr M 3144-20. I detta ligger enligt mark- och miljödomstolen även ett krav på tydlig dokumentation av vad som framkommit avseende såväl tillsynsmyndighetens som verksamhetsutövarens ställningstaganden vid de kontakter som förevarit. Det kan också noteras att länsstyrelsen i motivet till föreläggandet anger att de tycker att ”den angivna huvudverksamheten i miljörapporten för år 2019 är fel och bör ändras till 90.406-i”.

Bolaget anser inte att länsstyrelsens skäl i föreläggandet kan utgöra grund för att bedöma om miljörapporten har brister på så sätt att felaktig huvudsaklig industriutsläppsverksamhet angivits och med därav följande brister. Detta överensstämmer med domstolens resonemang i mål nr M 3144-20. Bolaget konstaterar att miljörapporten för 2019 har redovisats i enlighet med det beslut om huvudverksamhet enligt länsstyrelsens beslut om tillsynsavgifter. Bolaget anser, precis som mark- och miljödomstolen i mål nr M 3144-20, att frågan om eventuell annan huvudverksamhet ska klargöras i annan ordning än under hantering av miljörapporter innan det tillämpas i miljörapporteringen.

Vidare kan också konstateras att föreläggandet dessutom är felaktigt eftersom bolagets huvudsakliga industriutsläppsverksamhet inte omfattas av de BAT-slutsatser som länsstyrelsen önskar ett förtydligande kring i miljörapporten för 2019. Bolaget anser att det huvudsakliga syftet med dess anläggning är deponering, vilket bland annat framgår av tillståndets rubrik. Deponering är bolagets huvudverksamhet både genom nuvarande klassning och genom att den miljöpåverkan som är och kommer

att vara, under överskådlig tid, till största delen kommer från tidigare (och nuvarande) deponering. Då bolaget dessutom, som nämnt ovan, konsekvent har angivit 90.300-i deponering som den huvudsakliga industriutsläppverksamheten i de sedan år 2006 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.

Slutligen är länsstyrelsens yttrande i föreläggandet om att miljöpåverkan saknar betydelse i sammanhanget felaktigt. Mark- och miljödomstolen har i mål nr M 3144-20 bedömt att det inte är självklart att inte hänsyn ska tas till miljöpåverkan av de olika industriutsläppsverksamheterna vid avgörandet av vilken som är den huvudsakliga. Den idag av bolaget angivna huvudverksamheten är, sett utifrån miljöpåverkan, helt dominerande. Miljöbalken (1998:808, MB) och dess underliggande lagstiftning har till syfte att skydda miljön och det är således naturligt att den verksamhet som behöver flest restriktioner för att reducera miljöpåverkan också är den som anses som huvudverksamhet. Det ska också noteras, även om det inte är lika väsentligt som frågan kring miljöpåverkan, att den av tillsynsmyndigheten beslutade tillsynsavgiften avser till allra största del deponeringsverksamheten. För det fall tillsynsmyndigheten hade bedömt att någon annan verksamhet var mer omfattande ur ett miljöperspektiv, borde sådan verksamhet styra nivån på tillsynsavgiften.

Sammanfattningsvis kan konstateras att länsstyrelsen saknat skäl att i miljörapportsärendet hantera frågan om eventuell annan huvudverksamhet. Vidare konstaterar bolaget att det enligt ovan inte är visat att miljörapporten för 2019 är behäftad med sådana brister att det funnits fog för länsstyrelsen att förelägga bolaget att inkomma med angiven komplettering.

Länsstyrelsen står fast vid sitt beslut och yrkar att överklagandet ska avslås. Till stöd för sin inställning har länsstyrelsen anfört i huvudsak följande.

Länsstyrelsen vill här förtydliga att anläggningens huvudsakliga industriutsläppsverksamhet för första gången anges i miljörapporten för 2014 och då anges denna till 90.300.

Bolaget skriver att länsstyrelsen inte tidigare haft några invändningar mot att 90.300-i angetts i miljörapporten som den huvudsakliga industriutsläppsverksamheten. När BAT-slutsatserna för avfallsbehandling offentliggjordes den 17 augusti 2018 aktualiserade detta frågan om vilken som är anläggningens huvudsakliga industriutsläppsverksamhet. Som angetts i det överklagade föreläggandet informerade länsstyrelsen bolaget om sin inställning att 90.406-i bör vara huvudsaklig industriutsläppsverksamhet i sitt svar på nästföljande miljörapport. I föreläggandet framgår även att länsstyrelsen informerade bolaget om BAT-slutsatserna i ett informationsbrev den 31 januari 2019, dnr 500-28088-2018.

Föreläggandet avser att bolaget ska inkomma med en komplettering av miljörapporten med en redogörelse för hur bolaget uppfyller BAT-slutsatserna. För att det ska vara tydligt vilka BAT-slutsatser som bolaget ska redovisa så har länsstyrelsen i föreläggandet angivit vilken verksamhet som bolaget ska utgå ifrån. En följd av länsstyrelsens inställning är även att den huvudsakliga industriutsläppsverksamheten i 2019 års miljörapport behöver ändras. Denna ändring kan dock bolaget inte göra själva då denna information hämtas automatiskt från länsstyrelsens register.

Det stämmer som bolaget skriver att det saknas föreskrifter i industriutsläppsförordningen som ger tillsynsmyndigheten möjlighet att direkt besluta om vilken av flera tänkbara industriutsläppsverksamheter som ska vara huvudsaklig industriutsläppsverksamhet. Länsstyrelsen har i det aktuella ärendet beslutat om ett föreläggande att verksamhetsutövaren ska komplettera miljörapporten. Detta är ett föreläggande som länsstyrelsen i egenskap av tillsynsmyndighet anser sig ha rättsligt stöd för att besluta om enligt 26 kap. 9 § MB. Av beslutsmeningen i föreläggandet framgår att

bolaget föreläggs att komplettera miljörapporten. Den aktuella paragrafen i miljöbalken ger tillsynsmyndigheten rätt att besluta om de förelägganden som behövs för att föreskrifter, domar och andra beslut som meddelats med stöd av balken ska följas. Det överklagade föreläggandet behövs för att bolaget ska följa kravet att rapportera efterlevnaden av BAT-slutsatser som återfinns i 5 b § Naturvårdsverkets föreskrifter om miljörapport.

Länsstyrelsen har bedömt att inom fyra år från BAT-slutsatsernas offentliggörande så är miljörapporten det enda identifierbara sammanhanget där det finns en möjlighet att fatta beslut om ett sådant föreläggande som syftar till att fastställa att en verksamhet har att följa vissa BAT-slutsatser. I avsaknad av andra möjliga rättsliga verktyg att säkerställa genomdrivandet av BAT-slutsatserna kan det inte anses orimligt att tillsynsmyndigheten skulle ha den rättsliga möjligheten att begära att verksamhetsutövaren inkommer med uppgifter på så sätt som skett i det nu överklagade beslutet. Om tillsynsmyndigheten saknar rättsliga verktyg att kräva in redovisning av BAT-slutsatser i de fall där en verksamhet som omfattas av BAT-slutsatser själv inte anser att så är fallet så innebär det att kraven i lagstiftningen inte kan tillgodoses.

Bolaget menar att länsstyrelsen inte varit tillräckligt tydliga med varför länsstyrelsen har bedömt att 90.406-i är huvudsaklig industriutsläppsverksamhet. Länsstyrelsen har i meddelandet från den 11 juni 2019 (dnr 555-10148-2019) angett sin inställning i frågan. I meddelandet finns en motivering till länsstyrelsens inställning. Länsstyrelsen skrev att frågan skulle tas upp i tillsynen. Bolaget påpekar att detta skedde först efter att bolaget lämnat in sin miljörapport för 2019, nämligen vid ett tillsynsbesök den 7 juli 2020. Vid denna tidpunkt fanns det fortfarande möjlighet att komplettera miljörapporten för 2019 och länsstyrelsen hade begärt komplettering den 3 juni 2020 (dnr 555-10267-2020) och däri motiverat varför kompletteringen behövdes. Bolaget besvarade kompletteringen den 12 juni 2020 och angav då att bolaget inte hade för avsikt att lämna in den begärda redovisningen av efterlevnad av BAT-slutsatser. Frågan om huvudsaklig industriutsläppsverksamhet diskuterades

vid tillsynsbesöket den 7 juli 2020. Länsstyrelsen framförde och motiverade sin inställning vilken även framgår av tillsynsrapport daterad den 9 juli 2020 i ärende 555-17149-2020 där detta finns sammanfattat. Bolaget vidhöll vid besöket att de inte avsåg att lämna in den begärda kompletteringen och länsstyrelsen förelade därför bolaget den 16 december 2020 att komplettera miljörapporten. I föreläggandet utvecklade och förtydligade länsstyrelsen varför kompletteringen behövs och varför verksamheter som omfattas av 90.406-i är huvudsaklig industriutsläppsverksamhet vid bolagets anläggning.

Bolaget lägger stor vikt vid att länsstyrelsen i meddelandet som skickades som svar på miljörapporten för år 2018 använde ordet ”bör” och att detta visar att det saknas tydlighet i länsstyrelsens kommunikation. Länsstyrelsen anser sig i närmast föregående stycke ha visat att före det att bolaget förelades att komplettera miljörapporten, hade länsstyrelsen vid flera tillfällen informerat bolaget om att länsstyrelsen anser att verksamheter som omfattas av 90.406-i är huvudsaklig industriutsläppsverksamhet och även motiverat detta. Länsstyrelsen anser också att det överklagade föreläggandet i sig innehåller en tillräckligt tydlig motivering till länsstyrelsens inställning och att föreläggandet kan anses vara en del i länsstyrelsens kommunikation med bolaget. Att länsstyrelsen i motiveringen i föreläggandet använder ordet ”bör” kan inte rimligen leda till att bolaget inte förstår länsstyrelsens föreläggande.

Bolaget konstaterar i sitt överklagande att miljörapporten för 2019 har redovisats i enlighet med beslut om huvudverksamhet enligt länsstyrelsens beslut om tillsynsavgifter. Länsstyrelsen har redan vid tillsynsbesöket i juli 2020 och i sitt föreläggande förklarat varför beslut om avgiftskoder saknar relevans för vad som är huvudsaklig industriutsläppsverksamhet.

Gällande beslut om avgifter för prövning och tillsyn är rättelsebeslut från den 26 september 2017 i ärende 555-22171-2017. Länsstyrelsen har där beslutat om vilka verksamhetskoder enligt miljöprövningsförordningen (2013:251, MPF) och vilka avgiftskoder enligt förordningen (1998:940) om avgifter för prövning och tillsyn enligt miljöbalken (FAPT) som ska gälla för verksamheten som Norra Åsbo

Renhållningsbolag bedriver vid Hyllstofta avfallsanläggning. I det aktuella beslutet har länsstyrelsen alltså beslutat om verksamhetskoder enligt MPF. Av mark- och miljööverdomstolens beslut den 27 juni 2019 i mål M 9208-18 framgår att länsstyrelsen inte kan fatta beslut om verksamhetskoder med stöd av 26 kap. 9 § MB. Idag fattar länsstyrelsen därför inte beslut om verksamhetskod på det sätt som skedde 2017 eftersom länsstyrelsens nuvarande bedömning är att detta beslut ensamt saknar rättslig grund.

Avgiftskoderna finns i FAPT och motsvarar verksamhetskoder enligt MPF men är i vissa fall mer detaljerade. Av 2 kap 5 § FAPT framgår att den kod som motsvarar det högsta belopp som verksamheten omfattas av ska ingå i beräkningen av avgiften med sitt fulla värde. Detta är i länsstyrelsens beslut från den 26 september 2017 koden 90-300-i. Denna kod benämns i länsstyrelsens register som ”Huvudkod” bland avgiftskoderna. Detta begrepp har dock inte använts i det aktuella beslutet och finns inte heller i FAPT.

Länsstyrelsen har i sitt register markerat en kod som huvudsaklig kod enligt MPF. Denna markering framgår även i SMP som är det system som verksamheter lämnar in sin miljörapport i och som automatiskt hämtar koderna från länsstyrelsens register. För Hyllstofta avfallsanläggning har länsstyrelsen markerat koden 90.300-i som huvudsaklig kod enligt MPF. Denna markering är inte i sig ett beslut utan endast en del av länsstyrelsens registerföring. I beslutet från den 26 september 2017 i dnr 555-22171-2017 har inte angivits vilken kod som länsstyrelsen anser är huvudsaklig kod enligt MPF.

Rättsverkningarna hos ett beslut om avgift är enligt dom från den 26 februari 2019 i mål M 1103-18 begränsade till avgiftskontexten. I den domen anförde Mark- och miljööverdomstolen också att frågan om bolagets verksamhet är en industriutsläppsverksamhet inte kan anses vara slutligt avgjord genom länsstyrelsens beslut om avgift.

Begreppet huvudverksamhet i en industriutsläppskontext införs i industriutsläppsförordningen (2013:250, IUF). Vad som utgör huvudverksamhet enligt IUF skiljer sig från vad som är huvudavgiftskod enligt FAPT och vilken kod som länsstyrelsen har markerat som huvudsaklig kod enligt MPF.

Länsstyrelsen vill förtydliga att föreläggandet i miljörapportsärendet inte syftar till att ändra eller upphäva beslutet från den 26 september 2017 i ärende nr 555-22171-2017 eller något annat beslut som har fattats av länsstyrelsen.

Bolaget anger i överklagandet att de anser att den huvudsakliga industriutsläppsverksamheten är deponering. Länsstyrelsen har i sitt föreläggande motiverat varför länsstyrelsen anser att den huvudsakliga industriutsläppsverksamheten är återvinning som omfattas av 90.406-i. Länsstyrelsen vill här hänvisa till den motiveringen och bemöter här endast bolagets tillkommande argument. Avseende klassning hänvisar länsstyrelsen till ovanstående resonemang i detta yttrande.

Bolaget anför att mark- och miljödomstolen i mål nr M 3144-20 har bedömt att det inte är självklart att inte hänsyn ska tas till miljöpåverkan av de olika industriutsläppsverksamheterna vid avgörandet av vilken som är den huvudsakliga. Länsstyrelsen noterar dock att domstolen i det aktuella avgörandet inte har tagit slutlig ställning till om miljöpåverkan ska beaktas eller inte. Länsstyrelsen vidhåller sin inställning att det är syftet med verksamheten som ska avgöra i första hand. Länsstyrelsen anser också att ytterligare ett skäl till att syftet i första hand ska fälla avgörandet är att bedömningen annars riskerar att bli godtycklig. Om inte syftet ska beaktas i första hand så tolkar länsstyrelsen bolagets inställning som att syftet med verksamheten och miljöpåverkan ska beaktas i lika hög grad. Om dessa pekar åt olika håll så saknas i så fall objektiva bedömningsgrunder för vilken som ska ges företräde. Vidare kan det vara komplicerat att jämföra miljöpåverkan mellan olika industriutsläppsverksamheter då dessa kan ge upphov till miljöpåverkan av vitt skilda slag. Att till exempel jämföra en verksamhets påverkan från buller och transporter mot en annan verksamhets grundvattenpåverkan riskerar att bli missvisande.

För det fall att domstolen trots allt skulle finna att miljöpåverkan ska beaktas vid avgörandet av vad som är huvudsaklig industriutsläppsverksamhet även om syftet (som i detta fall) kan användas för att fälla avgörandet så vill länsstyrelsen betona att miljöpåverkan och syftet med verksamheten ska beaktas i samma grad. Vad gäller syftet så anser sig länsstyrelsen ha visat i sitt föreläggande att utifrån denna bedömningsgrund är återvinning som omfattas av 90.406-i otvetydigt den huvudsakliga industriutsläppsverksamheten vid Hyllstofta avfallsanläggning. Bolaget anger i sitt överklagande att deponeringen, sett utifrån miljöpåverkan, är helt dominerande. Någon motivering till detta finns dock inte i överklagandet.

Sammanfattningsvis kan konstateras att länsstyrelsens föreläggande är rättsligt grundat och behövs, då bolaget är skyldiga att redovisa efterlevnaden av BAT slutsatserna men inte har gjort det. Vidare har det förekommit en tydlig och väl dokumenterad kommunikation i frågan innan föreläggandet och i själva föreläggandet. Länsstyrelsens beslut om avgift saknar betydelse för vilken som är huvudsaklig industriutsläppsverksamhet och länsstyrelsen har inte med det överklagade föreläggandet försökt ändra detta eller något annat beslut.

DOMSKÄL

Tillämpliga bestämmelser

Av 26 kap. 20 § MB 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.

I 5 b § Naturvårdsverkets föreskrifter (NFS 2016:8) om miljörapport, anges särskilt vad som gäller för verksamheter som enligt 1 kap. 2 § andra stycket IUF är industriutsläppsverksamheter, dvs. verksamheter som är tillståndspliktiga eller omfattas av ett tillstånd enligt miljöprövningsförordningen med en verksamhetskod som slutar med -i. För dessa verksamheter ska miljörapporten dessutom innehålla bland annat

uppgift om vilka BAT-referensdokument, beslutade under industriutsläpps-direktivet, verksamheten omfattas av (avseende huvudverksamheten, sidoverksamheter och horisontella referensdokument).

Detta innebär att verksamhetsutövaren i miljörapporten ska ange huvudverksamhet och verksamhetskoder för den anläggning och de verksamheter som verksamhetsutövaren har tillstånd till. Alla verksamhetskoder inkl. huvud- och sidoverksamheter ska då framgå.

Verksamhetskod nämns i 1 kap. 14 § MPF där det framgår att i varje paragraf i 2-23 kap. MPF anges den verksamhetskod som gäller för den beskrivna verksamheten eller åtgärden. I 1 kap. 15 § samma förordning är verksamheter vars verksamhetskod är markerad med -i sådan verksamhet som omfattas av industriutsläppsförordningen.

Tillsynsmyndigheten kan bland annat med stöd i 26 kap. 9 och 21 §§ MB begära komplettering från verksamhetsutövaren i fall uppgifter saknas efter att miljörapporten granskats av myndigheten.

Mark- och miljödomstolens bedömning

Länsstyrelsen har genom föreläggandet begärt komplettering till inlämnad miljörapport. Kompletteringen baseras på länsstyrelsens ställningstagande i fråga om vilken huvudverksamhetskod som ska gälla för den i målet aktuella verksamheten. Länsstyrelsen har bedömt att den huvudsakliga industriutsläppsverksamheten vid anläggningen omfattas av verksamhetskod 90.406-i, vilket medför att verksamheten även omfattas av BAT-slutsatser för avfallsbehandling och att dessa uppgifter därmed saknas i miljörapporten för 2019.

Länsstyrelsen har rätt att genom ett föreläggande enligt 26 kap. 9 och 21 §§ MB, begära in kompletteringar till inlämnad miljörapport. Länsstyrelsen har redogjort för varför bolagets huvudverksamhet ska klassas med verksamhetskoden 90.406-i. Den

dialog som har förts mellan bolaget och länsstyrelsen i frågan om huvudverksamhetskoden har inte lett till ett gemensamt ställningstagande vilket medför oenighet i frågan. Bedömningen av verksamheten har stor betydelse för bland annat hur rapportering ska ske samt vilka åtgärder som måste vidtas. Enligt domstolens bedömning kan ett beslut om vilken verksamhet som är huvudverksamhet respektive sidoverksamhet och vilka verksamhetskoder för bolagets verksamhet vid anläggningen ska gälla, vara betungande för bolaget och vara av väsentlig betydelse för de beslut som länsstyrelsen kan fatta i egenskap av tillsynsmyndighet. Beslutet kan innebära höjda tillsynsavgifter eller som i förevarande fall ökade kostnader för att följa reglerna om BAT-slutsatser för avfallsbehandling.

Mark- och miljödomstolen bedömer att föreläggandet inte är tillräckligt tydligt och klart formulerat med hänsyn till att kompletteringsföreläggandet inte grundar sig på några direkta brister i den ingivna miljörapporten utan på ett nytt beslut avseende den huvudsakliga verksamheten. Frågan om vad som utgör huvud- respektive sidoverksamhet och eventuellt vilka BAT-slutsatser som då ska redovisas, bör avgöras i ett särskilt beslut innan ett föreläggande om komplettering görs av förevarande slag. Av ett sådant beslut ska framgå inte endast motiven för beslutet utan även vilka konsekvenser beslutet kan få för verksamheten samt en möjlighet för verksamhetsutövaren att få beslutet överprövat. Föreläggandet i dess nuvarande utformning är enligt domstolens bedömning inkorrekt då beslutet om huvudverksamhet fattats indirekt.

Mot ovanstående bakgrund bedömer mark- och miljödomstolen att föreläggandet ska upphävas. Domstolen har även uppmärksammat att länsstyrelsen i sitt beslut från den 16 december 2020 förelagt bolaget att komplettera miljörapporten senast den 1 februari 2020. Med hänsyn till utgången i målet gör domstolen inte någon bedömning i denna del. Inte heller prövar domstolen vilken huvudverksamhet som ska gälla för bolagets anläggning.

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

Överklagande senast den 23 juli 2021.

Cecilia Giese Hagberg

Viktor Forsell

I domstolens avgörande har deltagit rådmannen Cecilia Giese Hagberg, ordförande, och tekniska rådet Viktor Forsell. Föredragande har varit beredningsjuristen Ewa Svensson.