



SVEA HOVRÄTT
Mark- och miljööverdomstolen
060308

DOM
2024-04-08
Stockholm

Mål nr
M 15029-22 och
M 15030-22

ÖVERKLAGADE AVGÖRANDEN

Vänersborgs tingsrätts, mark- och miljödomstolen, domar 2022-11-29 i mål nr M 2639-22 och M 2996-22, se bilaga A respektive B

PARTER

Klagande

PreZero Recycling AB, 556108-8393
Transportgatan 9 D
262 71 Ängelholm

Ombud: C.P. och R.C.A.

Motpart

Länsstyrelsen i Västra Götalands län
403 40 Göteborg

SAKEN

Föreläggande om komplettering av miljörapport för 2020 och 2021 med anledning av BAT-slutsatser avseende verksamheten vid anläggningen Rödjorna i Skara kommun

MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLENS DOMSLUT

Med ändring av mark- och miljödomstolens domar upphäver Mark- och miljööverdomstolen Länsstyrelsen i Västra Götalands läns förelägganden den 7 juni 2022, dnr 555-6592-2022, och den 1 juli 2022, dnr 555-12453-2022.

Dok.Id 2003669

Postadress
Box 2290
103 17 Stockholm

Besöksadress
Birger Jarls Torg 16

Telefon
08-561 670 00
08-561 675 50

E-post: svea.avd6@dom.se
www.svea.se

Telefax

Expeditionstid
måndag – fredag
08:00–16:30

YRKANDEN I MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLEN

PreZero Recycling AB (bolaget) har yrkat att Mark- och miljööverdomstolen, med ändring av mark- och miljödomstolens domar, ska upphäva länsstyrelsens föreläggenanden.

Länsstyrelsen har motsatt sig att mark- och miljödomstolens domar ändras.

UTVECKLING AV TALAN I MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLEN

Bolaget har vidhållit vad bolaget anfört i mark- och miljödomstolen, med i huvudsak följande tillägg.

Det faktum att vattnet renas i samma anläggning saknar betydelse för vilken verksamhetsdel som har störst miljöpåverkan. Vid fastställandet av vilken verksamhet som är den huvudsakliga industriutsläppsverksamheten bör det vara avgörande att beakta vilken verksamhet som medför störst miljöpåverkan på omgivningen sett ur ett långsiktigt miljö- och skyddshänseende. Det sker ett diffust läckage av lakvatten från de äldre delarna av deponin som saknar bottenäckning till grundvattnet och detta kommer att pågå även efter det att deponin har sluttäckts. Påverkan av lakvattenhanteringen upphör följaktligen inte i samband med att deponiverksamheten upphör utan kommer att vara ett faktum under en lång tid framöver. Den miljöpåverkan som sker från avfallsbehandlingen är emellertid, till skillnad från den som sker från deponiverksamheten, av mer temporär art. Med anledning härav kan miljöpåverkan ur ett långsiktigt perspektiv inte anses vara större från avfallsbehandlingen, även om den tillståndsgivna mängden för respektive verksamhet beaktas.

EU-kommissionen har lagt fram ett förslag till ett reviderat industriutsläppsdirektiv i syfte att möjliggöra ett antagande av BAT-slutsatser för deponier. Europaparlamentet har presenterat ett förslag till ändringar i nämnda direktiv vilka sedermera antogs den 11 juli 2023. Lagstiftningsprocessen har alltså fortskridit. Om BAT-slutsatser antas för deponier skulle följaktligen även WT BATC vara tillämpliga såsom BAT-slutsatser för

sidoverksamheten, dvs. avfallsbehandlingen skulle inom kort träffas av tillämpliga BAT-slutsatser. Det saknas fog för att tro att syftet med lagstiftningen skulle kunna kringgås vid samlokaliserad avfallsbehandling och deponiverksamhet. Eftersom BAT-slutsatser kan komma att antas för deponier inom en överskådlig framtid framstår det än mer obehövt och därtill oproportionerligt att bolaget ska inkomma med en komplettering av 2020 års miljörapport. Därutöver kan det inte anses rättssäkert att en tillsynsmyndighet utan författningsstöd ålägger en verksamhetsutövare sådana skyldigheter, särskilt inte då BAT-slutsatser för deponiverksamheter kan komma att införas. Detta talar ytterligare för att föreläggandet inte är befogat och att föreläggandet saknar rättslig grund.

Länsstyrelsen har vidhållit vad myndigheten anfört i mark- och miljödomstolen, med i huvudsak följande tillägg.

För den tillståndsgivna verksamheten är risken större för påverkan av lakvattenhanteringen från avfallsbehandlingen än från deponiverksamheten. Risk för läckage/påverkan av yt- och grundvatten finns även vid hantering, behandling samt mellanlagring på anläggningen. Det lakvatten som släpps ut på grund av deponiverksamheten är även påverkat av den avfallsbehandling som drivs på anläggningen eftersom vatten från avfallsbehandlingen är kopplad till samma reningsanläggning. Såväl behandling/mellanlagring av avfall som deponering av avfall kan innebära risk för påverkan på yt- och grundvatten. Risken är beroende av vilken typ av samt mängd avfall som behandlas/mellanlagras/deponeras. En deponicell ska förses med en bottenkonstruktion och det finns krav på vilken mängd lakvatten som anläggningen efter sluttäckning får släppa igenom. Detta innebär att deponins påverkan på omgivningen kommer att minska allt eftersom området sluttäcks.

Den tolkning som bolaget förespråkar kan leda till att omfattande avfallsbehandling i praktiken undantas från att omfattas av BAT-slutsatser, då det i dagsläget finns BAT-slutsatser för avfallsbehandling men inte för deponiverksamhet. Det kan inte ha varit lagstiftarens syfte att en avfallsbehandlingsverksamhet av nu aktuellt slag på grund av

samlokalisering med deponiverksamhet inte ska omfattas av BAT-slutsatser för avfallsbehandling.

MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLENS DOMSKÄL

Utgångspunkter

Av industriutsläppsförordningen (2013:250), IUF, framgår att med *industriutsläppsverksamhet* avses en verksamhet som är tillståndspliktig eller omfattas av ett tillstånd enligt miljöprövningsförordningen (2013:251), MPF, med en verksamhetskod som slutar med -i, med *huvudverksamhet* avses den huvudsakliga industriutsläppsverksamhet som bedrivs på en anläggning, och med *sidoverksamhet* avses en industriutsläppsverksamhet som bedrivs på en anläggning men som inte är den huvudsakliga industriutsläppsverksamheten på anläggningen. (Se 1 kap. 2 § IUF.) Industriutsläppsverksamheter ska följa eller ta hänsyn till de BAT-slutsatser som gäller för anläggningens huvudverksamhet senast den dag som inträffar fyra år efter slutsatsernas offentliggörande (se 1 kap. 8 och 10 § IUF).

En miljörapport för industriutsläppsverksamheter ska bland annat 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 inte bedöms uppfylla en sådan slutsats ska det bland annat redovisas vilka åtgärder som planeras för att uppfylla den. I de två därpå följande miljörapporterna ska redovisas hur arbetet med att uppfylla kraven har fortskridit. Från och med det fjärde verksamhetsåret efter offentliggörandet ska redovisas hur slutsatserna uppfylls. (Se 5 b § Naturvårdsverkets föreskrifter om miljörapport [NFS 2016:8].)

I nu aktuella fall har bolaget i sina miljörapporter för åren 2020 och 2021 angett att bolagets huvudverksamhet är deponering med verksamhetskod 90.290-i, för vilken verksamhet BAT-slutsatser saknas. Enligt de överklagade föreläggandena ska bolaget utgå från att anläggningens huvudverksamhet är ”Andra verksamheter med återvinning

eller bortskaffande” med verksamhetskod 90.406-i, samt komplettera miljörapporterna med viss redovisning för att visa hur bolaget avser att följa BAT-slutsatser för avfallsbehandling (WT BATC).

Frågan i målen är om länsstyrelsen haft fog för att förelägga bolaget att komplettera miljörapporterna i fråga med begärd redovisning avseende BAT-slutsatserna WT BATC. Avgörande för denna bedömning är vilken industriutsläppsverksamhet som utgör den aktuella anläggningens huvudverksamhet.

Innebörden av begreppet huvudverksamhet

Industriutsläppsdirektivets (2010/75/EU) bestämmelser om BAT-slutsatser m.m. har i svensk rätt genomförs genom bestämmelserna i IUF. I förordningsmotiven till IUF utvecklas begreppet huvudverksamhet, varvid bland annat följande anges (se Fm 2013:1 s. 20-21): Med huvudverksamhet avses den huvudsakliga industriutsläppsverksamhet som bedrivs på en anläggning. Begreppet används för att underlätta genomförandet av industriutsläppsdirektivet, särskilt artikel 21. Begreppet har endast betydelse i fråga om verksamheter som är industriutsläppsverksamheter och syftar på en sådan verksamhet som enligt industriutsläppsdirektivet ska omfattas av tillståndsplikt. Huvudverksamheten beskrivs som den största eller mest dominerande verksamheten bland alla industriutsläppsverksamheter som bedrivs på en anläggning. Däremot behöver huvudverksamheten inte vara det som i praktiken är anläggningens ”huvudverksamhet”. Ordet huvudverksamhet i IUF har endast betydelse i fråga om verksamheter som är industriutsläppsverksamheter.

Även med beaktande av förordningsmotiven är dock begreppet huvudverksamhet öppet för ett betydande mått av tolkning. Begreppet ska då tolkas i ljuset av industriutsläppsdirektivets lydelse och syfte.

I industriutsläppsdirektivet används begreppet ”en anläggnings huvudsakliga verksamhet” (se artikel 21.3). Begreppet i fråga definieras inte närmare i direktivets bestämmelser eller skäl (recitals). I EU-kommissionens vägledning för hur direktivet

bör implementeras redogörs dock för vilka kriterier EU-kommissionen bedömer bör beaktas vid bestämmande av vad som utgör ”en anläggnings huvudsakliga verksamhet”. Det inbegriper (i) syftet med de verksamheter som bedrivs på anläggningen och vilka produkter som produceras i verksamheterna, (ii) miljöpåverkan från dessa verksamheter, (iii) vad som anges i BAT-slutsatserna och (iv) skälen till industriutsläppsdirektivet och de allmänna principer som avgör verksamhetsutövarens grundläggande skyldigheter, inkluderande undvikande av betydande förorening. Bedömningen ska ske utifrån förhållandena i varje enskilt fall. (Se EU-kommissionens vägledning, Answers given by DG environment on the Implementation of the industrial emissions directive – chapter 2, version of 18 January 2019, s. 4.) Även om EU-kommissionens vägledning inte är rättsligt bindande anser Mark- och miljööverdomstolen att den kan ge ledning för att i det enskilda fallet bedöma vad som utgör en anläggnings huvudverksamhet.

Industriutsläppsverksamheternas avgränsning

Vid en anläggning där det bedrivs flera industriutsläppsverksamheter krävs en jämförelse av dessa för att bedöma vilken som utgör huvudverksamhet. Vid en sådan jämförelse aktualiseras frågan hur respektive industriutsläppsverksamhet ska avgränsas.

Bestämmelserna i kapitel 2 i industriutsläppsdirektivet, inbegripet artikel 21, gäller de verksamheter som anges i bilaga I till direktivet och som, i tillämpliga fall, uppnår de tröskelvärden för kapacitet som anges i den bilagan (se artikel 10 i industriutsläppsdirektivet). Av bilaga I framgår att de tröskelvärden som anges i bilagan vanligen hänför sig till produktionskapacitet eller produktionsresultat. Om flera verksamheter faller under samma verksamhetsbeskrivning innehållande ett tröskelvärde, och dessa verksamheter bedrivs i en och samma anläggning, adderas produktionskapaciteten för dessa verksamheter. För avfallshanteringsverksamhet ska denna beräkning gälla vid verksamhetsnivåerna angivna under punkterna 5.1 och 5.3 a och 5.3 b i bilaga I.

Mark- och miljööverdomstolen konstaterar att verksamheterna angivna under punkten 5.3 b i bilaga I, dvs. återvinning eller en kombination av återvinning och bortskaffande av icke-farligt avfall med en kapacitet som överstiger 75 ton per dygn, motsvarar de verksamheter för vilken verksamhetskod 90.406-i gäller (återvinna eller både återvinna och bortskaffa icke-farligt avfall, om den tillförda mängden avfall är mer än 75 ton per dygn eller mer än 18 750 ton per kalenderår [...], se 29 kap. 65 § MPF). I verksamhetsbeskrivningen under punkten 5.4 i bilaga I anges endast en typ av verksamhet – avfallsdeponier enligt definitionen i artikel 2 g i direktiv 1999/31/EG av den 26 april 1999 om deponering av avfall som tar emot mer än 10 ton avfall per dygn eller med en totalkapacitet på mer än 25 000 ton, med undantag för avfallsdeponier för inert avfall. Den verksamhet som omfattas av punkten 5.4 i bilaga I har i MPF emellertid delats upp och givits flera olika verksamhetskoder:

- 90.290-i (att deponera icke-farligt avfall som inte är inert, om den tillförda mängden avfall är mer än 100 000 ton per kalenderår, se 29 kap. 20 § MPF),
- 90.300-i (att deponera icke-farligt avfall som inte är inert, om (i) den tillförda mängden är mer än 2 500 ton men högst 100 000 ton avfall per kalenderår, eller (ii) mängden avfall som deponeras är mer än 25 000 ton, se 29 kap. 21 § MPF),
- 90.320-i (att deponera farligt avfall, om deponin tillförs mer än 10 000 ton farligt avfall per kalenderår, se 29 kap. 23 § MPF), och
- 90.330-i (att deponera farligt avfall, om (i) den tillförda mängden farligt avfall är mer än 2 500 ton men högst 10 000 ton per kalenderår, eller (ii) mängden farligt avfall som deponeras är mer än 25 000 ton, se 29 kap. 24 § MPF).

Enligt Naturvårdsverket bör jämförelsen mellan verksamheter vid en anläggning där det bedrivs flera industriutsläppsverksamheter göras mellan varje verksamhetskod i MPF som slutar på -i och flera verksamhetskoder bör inte slås ihop (se Naturvårdsverkets vägledning om BAT-slutsatser för avfallsbehandling, version 2, 2022-06-28, s. 21). Att betrakta deponeringsverksamhet som omfattas av verksamhetskoderna 90.290-i, 90.300-i, 90.320-i och 90.330-i som separata verksamheter vid bestämmande av en anläggnings huvudverksamhet enligt IUF står dock, enligt Mark- och miljööverdomstolens bedömning, i strid med bestämmelserna i industriutsläppsdirektivet. Det finns därför skäl att tolka bestämmelsen i 1 kap. 2 § IUF direktivskonformt. När det på

en anläggning bedrivs deponering som omfattas av flera av de nyss nämnda verksamhetskoderna ska dessa verksamheter, vid bedömningen av en anläggnings huvudverksamhet, betraktas som en industriutsläppsverksamhet.

Industriutsläppsverksamheternas omfattning

En annan fråga är om jämförelsen mellan industriutsläppsverksamheter vid bedömningen av vilken verksamhet som är huvudverksamhet bör utgå från tillståndsgiven mängd eller kapacitet eller från verksamhetens faktiska omfattning.

Naturvårdsverket har uttryckt att bedömningen bör utgå från tillståndet och har motiverat detta med att då kan den huvudsakliga industriutsläppsverksamheten inte variera från år till år. Enligt Naturvårdsverket bör den situationen då en deponeringsverksamhet börjar närma sig slutet och den faktiska omfattningen av andra verksamheter blivit större inte klassas på något annat sätt. (Se Naturvårdsverkets vägledning om BAT-slutsatser för avfallsbehandling, s. 21.)

Mark- och miljööverdomstolen anser, i likhet med Naturvårdsverket, att jämförelsen som utgångspunkt bör utgå från tillståndsgiven mängd eller kapacitet hänförligt till respektive industriutsläppsverksamhet på anläggningen. Det går på det sättet att göra antaganden om den miljöpåverkan som en industriutsläppsverksamhet av aktuell omfattning typiskt sett kan antas medföra. Tillståndsgiven mängd eller kapacitet kan också utgöra underlag för bedömning av vad som utgör syftet med verksamheterna. Det förhållandet att tillståndet inte utnyttjas fullt ut utgör inte skäl att frångå det nu anförda.

När det gäller deponier som omfattas av verksamhetskod i MPF som slutar på -i bör det beaktas att en sådan deponi som har en godkänd sluttäckning inte i sig är tillståndspliktig enligt 29 kap. MPF. För dessa deponier gäller i stället anmälningsplikt (se 29 kap. 26 § MPF). Det tillstånd som har reglerat en deponis driftfas kan återkallas eller upphävas när deponin har en godkänd sluttäckning (se 24 kap. 13 § första stycket miljöbalken). Definitionen av en industriutsläppsverksamhet i 1 kap. 2 § IUF tyder på,

enligt sin ordalydelse, att den verksamhet som har tillstånd till deponering betraktas som en industriutsläppsverksamhet så länge som tillståndet inte återkallas eller upphävs. Vid bedömningen av vad som ska anses utgöra en anläggnings huvudsakliga industriutsläppsverksamhet framstår det dock inte som förenligt med direktivet att beakta en deponi som är avslutad och därmed enligt direktivet inte är en industriutsläppsverksamhet. Vid den jämförelse som ska göras mellan flera industriutsläppsverksamheter för att avgöra vilken av dem som utgör huvudverksamhet bör därför inte deponier med godkänd sluttäckning beaktas oavsett att inte tillståndet för deponin har återkallats eller upphävts.

Utgångspunkter för jämförelsen såvitt avser syftet

Ett av kriterierna för att bedöma vilken verksamhet som är huvudverksamhet är vad som är syftet med verksamheten. För verksamheter som producerar en viss produkt finns det ofta ett tydligt huvudsyfte. Behandling av avfall och deponering av avfall kan dock bedrivas som separata verksamheter med separata syften och de är inte beroende av varandra på ett sätt som gör att det generellt går att avgöra vad som är huvudsyftet när de är samlokaliserade.

Utgångspunkter vid bedömning av miljöpåverkan från deponier och avfallsbehandling

Särskilt när miljöpåverkan ska bedömas uppkommer frågan om jämförelsen mellan tillståndsgiven mängd eller kapacitet kan göras exempelvis ton mot ton, eller om denna jämförelse bör utföras på något annat sätt.

För att bedöma vissa typer av miljöpåverkan från avfallsbehandling respektive deponier, såsom störningar och utsläpp från transporter, kan en jämförelse som görs utifrån mängd vara relevant. För andra typer av miljöpåverkan kan en sådan jämförelse dock bli missvisande. I fråga om buller och damning är påverkan från avfall som behandlas, exempelvis genom flisning eller fragmentering, sannolikt större än från motsvarande mängd avfall som deponeras. Miljöpåverkan i form av läckage till vatten och utsläpp till luft beror både på avfallsflödena i de olika delverksamheterna och hur

länge avfallet blir kvar i verksamheten. I det fallet får därmed även den totala mängden avfall som har deponerats, eller som enligt tillståndet får deponeras inom anläggningen, betydelse.

Vid bedömning av miljöpåverkan bör även hänsyn tas till att äldre deponier som inte har sluttäckts generellt kan förväntas medföra större miljöpåverkan än nyare, dels för att de ofta saknar de skyddsbarriärer som en deponi utformad enligt kraven i deponeringsförordningen ska ha, dels för att de ofta innehåller större mängder organiskt nedbrytbart avfall, som bidrar till utsläpp av deponigas till luft och bland annat näringsämnen till vatten. På grund av den skillnaden kan avgränsningen av när en deponi eller deponidel ingår i en industriutsläppsverksamhet få stor betydelse för bedömningen av industriutsläppsverksamhetens miljöpåverkan. Det betyder dock inte att utsläpp från nyare deponier saknar betydelse.

Vid jämförelsen av miljöpåverkan mellan deponier och avfallsbehandling tillkommer att det för deponier kan vara svårt att hitta och framför allt åtgärda brister i konstruktionen av deponin och att bedöma utsläpp som sker mer diffust till grundvatten eller luft. Risken för oönskad påverkan som är svår att åtgärda är därmed generellt större för deponier än för behandling av avfall. Även denna risk behöver tas med i bedömningen av miljöpåverkan från deponier.

Enligt Mark- och miljööverdomstolen finns det sammanfattningsvis skäl att anta att den samlade miljöpåverkan från en viss mängd avfall som deponeras generellt sett är större än den från motsvarande mängd avfall som behandlas på sätt som faller inom verksamhetskod 90.406-i.

När det finns utredningar som gör det möjligt att bedöma den faktiska miljöpåverkan i form av utsläpp m.m. från respektive tillståndsgiven industriutsläppsverksamhet bör även detta beaktas vid jämförelsen. En anläggnings utförande kan dock hindra en sådan jämförelse hänförlig till respektive verksamhetsdel. Underlaget kan också vara sådant att det inte medger en tillräckligt säker bedömning av faktisk miljöpåverkan. När de faktiskt hanterade avfallsmängderna är mycket lägre jämfört med givet

tillstånd, vilket är fallet för den nu aktuella verksamheten vad gäller deponering, är det inte heller säkert att det utifrån sådana undersökningar går att dra tillförlitliga slutsatser av miljöpåverkan vid fullt utnyttjat tillstånd som, enligt vad som anförts ovan, ska ligga till grund för bedömningen.

Sammanfattning

Mark- och miljööverdomstolens ställningstaganden ovan innebär sammanfattningsvis följande. Vid avgörande av vilken industriutsläppsverksamhet som utgör huvudverksamhet på en anläggning kan ledning hämtas från EU-kommissionens vägledning för hur industriutsläppsdirektivet bör implementeras. Av betydelse för bedömningen, utifrån de kriterier som EU-kommissionen uppställt, är bland annat syftet med verksamheten och dess miljöpåverkan. Bedömningen ska ske utifrån förhållandena i varje enskilt fall. Som utgångspunkt bör jämförelsen utgå från tillståndsgiven mängd eller kapacitet hänförlig till respektive industriutsläppsverksamhet. Deponeringsverksamhet som omfattas av verksamhetskoderna 90.290-i, 90.300-i, 90.320-i och 90.330-i, angivna i MPF, ska betraktas som *en* industriutsläppsverksamhet. Vid samlokalisering av behandling av avfall och deponering av avfall bör en deponi med en godkänd sluttäckning inte ingå vid bedömningen av vilken industriutsläppsverksamhet som utgör huvudverksamhet.

Mark- och miljööverdomstolens bedömning i detta fall

Mark- och miljööverdomstolen konstaterar att vid bedömningen av den nu aktuella anläggningens huvudverksamhet ska de verksamheter för vilka verksamhetskoderna 90.290-i och 90.320-i gäller betraktas som *en* industriutsläppsverksamhet vid jämförelse med andra industriutsläppsverksamheter som bedrivs på anläggningen.

De industriutsläppsverksamheter som bedrivs på den aktuella anläggningen har som syfte att behandla respektive deponera avfall. Mark- och miljööverdomstolen bedömer att dessa syften är likvärdiga och att syftet med verksamheterna i detta fall därför inte

kan användas som stöd för bedömningen av vilken industriutsläppsverksamhet som utgör anläggningens huvudverksamhet.

När det gäller industriutsläppsverksamheternas miljöpåverkan gör Mark- och miljööverdomstolen följande bedömning. Vid anläggningen uppgår den tillåtna mängden avfall som får deponeras, och för vilken verksamhetskoderna 90.290-i och 90.320-i gäller, till 300 000 ton per år. Därutöver finns i betydande omfattning äldre deponier som ännu inte är sluttäckta eller där sluttäckningen inte har godkänts. Den mängd icke-farligt avfall som får återvinnas eller både återvinnas och bortskaffas, och för vilken verksamhetskod 90.406-i gäller, uppgår till 475 000 ton per år. Vid en jämförelse mellan dessa industriutsläppsverksamheter kan respektive verksamhets miljöpåverkan i form av buller, damning, nedskräpning och lukt antas vara störst från den verksamhet för vilken verksamhetskod 90.406-i gäller. Miljöpåverkan i form av spridning av föroreningar till yt- och grundvatten kan dock antas vara större från verksamheten med verksamhetskoderna 90.290-i och 90.320-i. Utsläpp till luft sker från transporter, arbetsmaskiner, utsläpp av deponigas och behandling av framför allt organiskt avfall och det går inte att avgöra hur de totala luftutsläppen fördelas mellan verksamheterna. I detta fall bedömer Mark- och miljööverdomstolen att de risker som är förknippade med spridning av föroreningar till yt- och grundvatten får så stor betydelse att den miljöpåverkan som kan antas följa av verksamheten med verksamhetskoderna 90.290-i och 90.320-i (deponering) är större än den från verksamheten under verksamhetskod 90.406-i (återvinning eller bortskaffning).

Mot angiven bakgrund finner Mark- och miljööverdomstolen att anläggningens huvudverksamhet utgörs av den industriutsläppsverksamhet som omfattas av verksamhetskoderna 90.290-i och 90.320-i. Det finns därför inte fog för att förelägga bolaget att komplettera miljörapporterna på det sätt som länsstyrelsen gjort, varför länsstyrelsens förelägganden ska upphävas.

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

I avgörandet har deltagit hovrättsråden Liselotte Rågmark, Mikael Hagelroth och Åsa Hanna, referent, samt tekniska rådet Torbjörn Johansson.

Föredragande har varit Henrik Jansson.



VÄNERSBORGS TINGSRÄTT
Mark- och miljödomstolen

DOM
2022-11-29
meddelad i
Vänerns borg

Mål nr M 2639-22

PARTER

Klagande

PreZero Recycling AB, 556108-8393
Transportgatan 9 D
262 71 Ängelholm

Ombud: C.P. och J.B.

Motpart

Länsstyrelsen i Västra Götalands län
403 40 Göteborg

ÖVERKLAGAT BESLUT

Länsstyrelsen i Västra Götalands läns beslut den 7 juni 2022 i ärende nr 555-6592-2022, se bilaga 1

SAKEN

Föreläggande att komplettera miljörapport avseende år 2020 med redovisning av BAT-slutsatser för avfallsbehandling vid anläggningen Rödjorna i Skara kommun

DOMSLUT

Mark- och miljödomstolen ändrar länsstyrelsens beslut endast på så sätt att tidpunk-

ten för fullgörande av föreläggandet bestäms till tre månader efter det att föreläggandet vunnit laga kraft.

BAKGRUND

PreZero Recycling AB (bolaget) bedriver verksamhet vid Rödjorna återvinningsanläggning i Skara kommun med stöd av tillstånd meddelat av Mark- och miljödomstolen vid Vänersborgs tingsrätt i mål nr M 697-10. Tillståndet omfattar följande verksamheter.

Årligen behandla och mellanlagra, exklusive förorenade massor, askor och andra förbränningsrester om,

(a) högst 410 000 ton icke-farligt avfall och

(b) högst 85 000 ton farligt avfall,

varav årligen får deponeras högst 110 000 ton icke-farligt avfall och högst 50 000 ton farligt avfall, fördelat på de avfallstyper som framgår av ansökan.

Årligen behandla, mellanlagra och deponera högst 65 000 ton askor och andra förbränningsrester, varav högst 50 000 ton får utgöra farligt avfall.

Årligen behandla, mellanlagra och deponera högst 75 000 ton förorenade massor, varvid årsmängderna ska beräknas som ett genomsnitt under rullande treårsperioder.

Årligen kremera högst 50 ton döda sällskapsdjur och deponera erhållen aska på deponi för icke-farligt avfall.

Länsstyrelsen i Västra Götalands län (länsstyrelsen) förelade den 29 april 2021 PreZero Recycling AB att redovisa anläggningens möjligheter att senast från och med den 17 augusti 2022 följa BAT-slutsatserna för avfallsbehandling (WT), enligt EU-kommissionens genomförandebeslut 2018/1147, publicerade den 17 augusti 2018. Bolaget skulle därvid, enligt föreläggandet, utgå från att huvudsaklig industriutsläppsverksamhet var "Andra verksamheter med återvinning eller bortskaffande (90.406-i)". Enligt föreläggandet skulle redovisningen varit länsstyrelsen tillhanda senast den 21 juni 2021 och då lämpligen redovisas enligt SMP:s mall för redovisning av BAT-slutsatser.

Bolaget överklagade beslutet till mark- och miljödomstolen som genom dom den 26 november 2021 i mål 2209-21 endast ändrade tidpunkten för fullgörandet av föreläggandet. I övrigt avslog domstolen överklagandet.

Den 17 februari 2022 inkom bolaget till länsstyrelsen med en redovisning av BAT-slutsatser. Till redovisningen bilades ett meddelande av vilket bland annat framgår att bolaget står fast vid bedömningen att verksamhetens huvudsakliga industriutsläppsverksamhet är deponering och att anläggningen därför inte omfattas av BAT-slutsatserna samt att redovisningen utgår från hur bedömningen skulle gjorts om det framöver slås fast att den huvudsakliga industriutsläppsverksamheten är ”Andra verksamheter med återvinning eller bortskaffande (90.406-i)”.

Länsstyrelsen beslutade därefter, den 7 juni 2022, att förelägga bolaget enligt följande.

Länsstyrelsen förelägger PreZero Recycling AB med organisationsnummer 556108-8393 att komplettera redovisning daterad 2022-02-17 med redovisning av nedanstående punkter för att visa hur bolaget avser att följa BAT-slutsatser för avfallsbehandling (WT) enligt EU-kommissionens genomförandebeslut 2018/1147, publicerade 2018-08-17. Redovisningen ska vara Länsstyrelsen tillhanda senast 2022-08-31 och redovisas lämpligen enligt SMP:s mall för redovisning av BAT-slutsatser. PreZero Recycling AB ska utgå ifrån att huvudsaklig industriutsläppsverksamhet är ”Andra verksamheter med återvinning eller bortskaffande (90.406-i)”.

- *BAT 3. Beskriva vilka källor/delströmmar av förorenat vatten som når lakvattenhanteringen genom information om det behandlade avfallens egenskaper samt information om avloppsvattenflödenas egenskaper.*
- *BAT 6. Redovisa möjligheter till att övervaka delutsläpp från avloppsbehandlingen innan sammanblandning med lakvatten.*
- *BAT 7. Redovisa hur frekvensen av övervakning och parametrar överstämmer med dagens provtagning av vatten från den gemensamma anläggningen. Redovisa om det finns behov av utökad/ändrad provtagning.*
- *BAT 20. Utsläpp till vatten. En beskrivning av den teknik/de tekniker som används för rening av avloppsvattenströmmarna samt en bedömning av hur avloppsvattenströmmen uppfyller aktuellt utsläppsvärde enligt BAT-AEL.*
- *BAT 23. Energieffektivitet. Redovisa bolagets målsättning för att ta fram en energibalans och energieffektivitetsplan.*

- *Om bolagets verksamhet inte bedöms uppfylla en enskild slutsats som anges ovan ska även redovisas vilka åtgärder som planeras för att uppfylla den.*

YRKANDEN M.M.

PreZero Recycling AB har yrkat att mark- och miljödomstolen ska upphäva det överklagade beslutet. Till stöd för överklagandet har bolaget anfört bland annat följande.

Syftet med den verksamhet som bedrivs på anläggningen

Bolagets anläggning Rödjorna är en större återvinningsanläggning som tar emot avfall för deponering, lagring och sortering. Det huvudsakliga syftet med verksamheten är deponering av icke-farligt avfall, vilket bland annat framgår av anläggningens omfattning och dimensionering. Den yta på vilken bolaget deponerar avfall är avsevärt större än den yta inom vilken behandling och sortering av avfall sker. Av den inom verksamhetsområdet ianspråkta ytan är 30 hektar tillståndsgiven yta för deponering, vilket utgör huvuddelen av anläggningen. Därtill är det möjligt att omlokalisera de delar av bolagets verksamhet som inte tillhör deponin, däribland avfallsbehandlingen, för att styra verksamhetens behov av yta och lokalisering på ett sätt som främjar deponeringsverksamheten. I framtiden kan det vidare bli aktuellt att omlokalisera den avfallsbehandling som i dagsläget sker på yta tillståndsgiven för deponering i syfte att möjliggöra en utökning av deponin.

Utifrån den tillståndsgivna mängd icke-farligt avfall som får deponeras på anläggningen framgår att verksamhetens huvudsakliga syfte utgörs av deponering. Vid en bedömning av vad som utgör en verksamhets huvudsakliga industriutsläppsverksamhet kan en jämförelse göras mellan den mängd och kapacitet som tillståndet medger för respektive industriutsläppsverksamhet. På så sätt kan inte bedömningen av vilken verksamhet som utgör huvudsaklig industriutsläppsverksamhet variera från år till år. Bolaget vill i denna del framhålla att det inte av någon vägledning i frågan framgår att det specifikt är den årliga mängden/kapaciteten som jämförelsen ska utgå ifrån, såsom Länsstyrelsen påstår i föreläggandet. Med hänsyn till att depo-

nerat avfall inte lämnar anläggningen och således ackumuleras över tid, anser bolaget att det är mer relevant för bedömningen att beakta den totala mängden avfall som får deponeras på anläggningen enligt miljötillståndet. Vad gäller Bolagets verksamhet på anläggningen Rödjorna kan konstateras att den högsta tillståndsgivna årliga mängden utgörs av avfall för behandling. Denna mängd är dock marginell i förhållande till den mängd icke-farligt avfall som totalt får deponeras på anläggningen enligt tillståndet.

Att deponeringen av icke-farligt avfall är den största eller mest dominerande industriutsläppsverksamheten framgår vidare av bolagets omsättning och omsättningens fördelning mellan de olika verksamheterna på anläggningen. Deponeringen har konsekvent utgjort och utgör fortsatt en väsentligt större del av den totala omsättningen än vad avfallsbehandlingen gör.

Verksamhetens påverkan på dess omgivning

Bedömningen av vilken av flera industriutsläppsverksamheter som riskerar störst miljöpåverkan kan utgå från de olika verksamheternas prövningsnivåer enligt miljöprövningsförordningen. Vad beträffar bolagets verksamheter framgår av förordningen att tillståndsplikt A gäller för deponering av icke-farligt avfall inom verksamhetskod 90.290-i medan tillståndsplikt B har ansetts vara tillräcklig för avfallsbehandling inom verksamhetskod 90.406-i. Bolaget konstaterar således att deponering av avfall typiskt sett anses medföra en större miljöpåverkan än den avfallsbehandling som bedrivs på anläggningen.

Vad gäller miljöpåverkan från respektive industriutsläppsverksamhet inom Rödjorna medför deponeringen av avfall en större miljöpåverkan än avfallsbehandlingen. Anläggningens miljöpåverkan är huvudsakligen hänförlig till deponeringen av avfall, bland annat på grund av utsläpp av lakvatten. Deponeringen av avfall utgör vidare en större risk än avfallsbehandlingen ur miljöhänseende, dels med hänsyn till att miljöpåverkan från deponier sträcker sig över lång tid, dels att mängden

deponerat avfall på anläggningen ökar över tid. Därtill innebär deponin och deponeringsverksamheten ett bestående avtryck på landskapsbilden och omgivningen över en längre tid än vad den övriga verksamheten bedöms kunna ge upphov till.

BAT-slutsatsernas omfattning och innehåll m.m.

Bedömningen av vilken av flera industriutsläppsverksamheter som utgör en verksamhets huvudsakliga industriutsläppsverksamhet kan även ta hänsyn till omfattningen av och innehållet i BAT-slutsatser. Bolaget konstaterar att det inte finns några publicerade, beslutade eller planerade BAT-slutsatser för deponier. Därtill är BAT-slutsatserna för sidoverksamheten avfallsförbränning inte relevanta för verksamheten förrän huvudslutsatserna har publicerats. Det kan därför inte vara aktuellt att beakta innehållet i BAT-slutsatser vid bedömningen av vad som utgör bolagets huvudsakliga industriutsläppsverksamhet.

Bolaget har vid tidigare ingivna och godkända miljörapporter konsekvent bedömt att deponering av icke-farligt avfall utgör den huvudsakliga industriutsläppsverksamheten. Bolaget är en sedan länge etablerad aktör i den aktuella branschen och har bedrivit tillståndsgiven verksamhet i dess nuvarande utformning och omfattning på anläggningen under en längre tid. Med hänsyn till den kunskap som bolaget besitter om verksamheten på sin anläggning och de krav som uppställs för denna, är bolaget mycket lämpad att avgöra denna fråga. Bolagets bedömning av vad som utgör verksamhetens huvudsakliga industriutsläppsverksamhet bör även av detta skäl vara styrande för frågan om BATC WT (Best Available Techniques Conclusions for Waste Treatment) är tillämplig på verksamheten. Länsstyrelsens hantering av frågan är inte förenlig med strävan efter kontinuitet vid bedömningen av vilken verksamhet som utgör den huvudsakliga industriutsläppsverksamheten genom att bedömningen inte ska kunna variera från år till år.

Utöver vad som anförts ovan är en förutsättning för att en tillsynsmyndighet ska kunna meddela ett föreläggande att åtgärden i fråga har författningsstöd. Mot bakgrund av vad som redovisats ovan, menar PreZero att bolagets bedömning att depo-

nering av icke-farligt avfall inom verksamhetskod 90.290-i är korrekt och att verksamheten således inte omfattas av BATC WT. Länsstyrelsens tolkning av vad som utgör bolagets huvudsakliga industriutsläppsverksamhet är således felaktig och en komplettering av miljörapporten i enlighet med föreläggandet är inte befogad. Föreläggandet saknar därför rättslig grund och ska på den grunden upphävas.

Länsstyrelsen har i bemötande av överklagandet motsatt sig ändring av det överklagade beslutet och anfört bland annat följande.

Syftet med verksamheten som bedrivs på anläggningen

Enligt bolagets tillstånd får bolaget vid Rödjorna årligen behandla och mellanlagra högst 410 000 ton icke farligt avfall. För behandling av icke farligt avfall finns möjlighet att hela mängden hanteras inom verksamhetskod 90.406-i. Av detta tillståndsgivna icke farliga avfall får högst 110 000 ton årligen deponeras, verksamhetskod 90.290-i.

Länsstyrelsen har bedömt att det är hanteringen inom verksamhetskod 90.406-i som utgör den största delen av verksamheten enligt tillståndet och som alltså utgör det huvudsakliga syftet med verksamheten. Detta eftersom tillståndet storleksmässigt medger en betydligt högre mängd icke farligt avfall för behandling per år än mängden icke farligt avfall för deponering per år.

Den totala årliga mängden avfall som enligt tillståndet får hanteras inom verksamhetskod 90.406-i överstiger vida den som årligen enligt tillståndet får deponeras inom verksamhetskod 90.290-i. Länsstyrelsen anser inte att det är ytan som kan användas för deponering respektive för behandling och mellanlagring som påverkar bedömningen. Detta baseras i huvudsak på hur verksamheterna är beskrivna i de bestämmelser i miljöprövningsförordningen som hänvisas till i 2 kap. 55 § industriutsläppsförordningen.

De aktuella bestämmelserna i miljöprövningsförordningen är utformade så att vilken kod som ska gälla för verksamheten avgörs av hanterade mängder avfall, antingen

mängden som hanteras per dygn eller år. Den yta som upptas av verksamheten har ingen betydelse utifrån aktuella bestämmelser i miljöprövningsförordningen.

Det kan även noteras att bolaget inom verksamhetsområdet för anläggningen har möjlighet att ta ytor i anspråk för behandling/lagring av avfall i storleksordning med de tillståndsgivna ytorna för deponering. Länsstyrelsen anser inte heller att den omständigheten att verksamheten kan besluta att utföra viss behandling av avfall på en annan anläggning påverkar bedömningen. Länsstyrelsen vidhåller att det är de i tillståndet tillåtna mängderna som ska beaktas. Inte heller omsättningen från respektive del av verksamheten är i detta fall av betydelse. Detta då deponering är det sista steget i avfallstrappan, något som i möjligaste mån ska undvikas och som ett led i detta är avgiften för deponering av avfall hög. Länsstyrelsen anser att den årliga tillståndsgivna mängden utgör den mest förutsägbara och därmed mest rättssäkra grunden för att bedöma vad som är huvudverksamheten.

Länsstyrelsen anser sammantaget att det i det här fallet är den i tillståndet tillåtna årliga behandlingen av avfall som ska vara utgångspunkt och inte den totala mängden som kan deponeras på anläggningen. Om det alltid skulle vara den totala mängden deponerat avfall som ska ligga till grund för bedömningen av vad som är det huvudsakliga syftet kommer de krav som ställs på bästa teknik i BAT-slutsatserna för avfallsbehandling inte att få genomslag för de verksamheter där man valt att samlokalisera med deponier.

Verksamhetens påverkan på dess omgivning

Länsstyrelsen har i beslutet angett att behandling av avfall inom verksamhetskod 90.406-i utgör den största delen av verksamheten enligt tillståndet och att det då även medför den största risken för möjlig miljöpåverkan. Länsstyrelsen har alltså inte endast beaktat tillståndsgiven mängd utan även risken för miljöpåverkan.

Länsstyrelsen har gjort bedömningen att även risken för människors hälsa och miljön kan vara större vid hanteringen av den betydligt större mängd avfall som enligt tillståndet årligen får behandlas på anläggningen än för den mängd avfall som årligen

får deponeras på anläggningen. I båda verksamheterna innebär transporter till och från anläggningen påverkan/risk för påverkan på miljön och människors hälsa. Risk för läckage/påverkan finns även vid hantering, behandling samt mellanlagring på anläggningen. Åtgärder för att minska risken för människors hälsa och miljön ska vidtagas i båda fallen.

Både deponier och avfallsbehandling kan innebära omgivningspåverkan bland annat genom visuell påverkan. Annan påverkan på omgivningen är buller, lukt, risk för utsläpp till vattendrag, transporter, med mera. När en bedömning av omgivningspåverkan ska göras bör den utgå från riskerna ur miljö- och hälsoskyddspunkt. Visuell påverkan kan vara påtaglig men verksamhet kan även ha skyddande barriär av t.ex. skog, vallar och därmed blir det visuella intrycket inte så stort. Lukt kan utgöra en stor påverkan på omgivningen, dels att det påtagligt luktar illa, dels en osäkerhet angående vad det kommer ifrån eftersom det är osynligt och om det är skadligt. Transporter skapar buller men även risker för trafikolyckor och utsläpp. Vid transport av material från anläggningen tillkommer även där risker för påverkan. Åtgärder för att minska risken för människors hälsa och miljön ska vidtagas både när det gäller deponering och avfallsbehandling. Länsstyrelsen bedömer att risken för påverkan på luft, från transporter och av utsläpp till vattendrag är större vid verksamhetens behandling av avfall jämfört med deponering av avfall vid anläggningen enligt tillståndets omfattning. Länsstyrelsen anser därför att den sammantagna påverkan på miljö och hälsa av behandling av en större mängd avfall årligen kan innebära en större miljöpåverkan än deponering.

Bolaget har i sitt överklagande hänvisat till Naturvårdsverkets faktablad om det svenska genomförandet av industriutsläppsbestämmelser med anledning av industriutsläppsdirektivet, Fakta 8663 sid. 13. I Naturvårdsverkets Vägledning om industriutsläppsbestämmelser rapport 6702 anges att denna vägledning är en reviderad version av Naturvårdsverkets faktablad 8663 ”Det svenska genomförandet av industriutsläppsbestämmelser med anledning av industriutsläppsdirektivet”, som publicerades i juni 2013. Naturvårdsverkets Vägledning rapport 6702 har som ovan anförts uppdaterats den 27 maj 2022.

Bolaget har anfört att omsättningens storlek och verksamheternas provningsnivåer enligt miljöprovningsförordningen ska beaktas vid bedömningen av vad som är syftet med verksamheten och påverkan på omgivningen. Länsstyrelsen kan dock inte finna att det framgår av Naturvårdsverkets vägledning, rapport 6702 eller uppdateringen av vägledningen att omsättningens storlek eller olika verksamheternas provningsnivåer enligt miljöprovningsförordningen skulle ha någon avgörande betydelse för bedömningen av vad som är den huvudsakliga industriutsläppsverksamheten. Länsstyrelsen anser att vare sig omsättningens storlek eller provningsnivån i detta fall medför att deponiverksamheten ska ses som den största eller dominerande industriutsläppsverksamheten. IED-bestämmelserna utgår heller inte från den svenska regleringen av vilken instans som prövar tillståndspliktig verksamhet.

Övriga invändningar

Bolaget har anfört att Länsstyrelsen ändrat uppfattning avseende vad som utgör huvudsaklig industriverksamhet på anläggningen. Länsstyrelsen bestrider detta. Länsstyrelsen har i samband med granskning av miljörapporten för år 2018 tagit upp verksamhetskoden 90.406-i.

Vid tillsynsbesök den 3 juni 2020 och i samband med granskning av miljörapporten för år 2019 diskuterades vilka verksamhetskoder anläggningen omfattas av. Det framgick då att det var Länsstyrelsens uppfattning att verksamheten ska klassas enligt i tillståndet angivna mängder och verksamheter vilket inte helt stämmer överens med de i miljörapporten angivna koderna samt att klassningen även kan komma att innebära att verksamheten omfattas av BAT-slutsatser för avfallsbehandling 2018-08-17 (Waste treatment, WT), tillsynsrapport av den 2 juli 2020.

Verksamhetsutövaren tog på sig att ta fram ett förslag med motivering till vilka verksamhetskoder man ansåg aktuella för verksamheten. Detta förslag inkom efter påminnelse till Länsstyrelsen den 12 mars 2021. Verksamhetsutövaren har efter påpekan

från tillsynsmyndigheten redovisat behandling av avfall med industriverksamhetsko-der från 2019 års miljörapport med ytterligare tillägg för 2020 års miljörapport. Länsstyrelsens inställning har alltså inte ändrats.

Bolaget har anfört bland annat följande med anledning av länsstyrelsens yttrande.

Syftet med den verksamhet som bedrivs på anläggningen

Bolaget vidhåller, med hänsyn till att deponerat avfall inte lämnar anläggningen och således ackumuleras över tid, att det är mer relevant för bedömningen i målet att beakta den totala mängden avfall som får deponeras på anläggningen enligt miljötillståndet.

Vidare lämnar förordningsmotiven det öppet vilka faktorer som ska vara avgörande för bedömningen av vilken verksamhet som är störst eller mest dominerande. Bolaget motsätter sig därför länsstyrelsens påstående att inte anläggningens omfattning och dimensionering, såsom att den tillståndsgivna ytan för deponering är avsevärt större än den yta inom vilken behandling och sortering av avfall sker, samt möjligheten till omlokalisering av verksamheter inom anläggningen till förmån för den på anläggningen dominerande verksamheten, kan beaktas vid bedömningen av vad som utgör den huvudsakliga industriutsläppsverksamheten. Därtill kan även, såsom framförts i överklagandet, omsättningen vara av relevans för bedömningen. Bolaget vill i detta avseende framhålla att avgiftsnivåerna för såväl deponering som avfallsbehandling skiljer sig avsevärt åt beroende på avfallstyp m.m.

Verksamhetens påverkan på dess omgivning

Enligt Naturvårdsverkets vägledning i frågan kan bedömningen av vilken verksamhet vid en anläggning som riskerar störst miljöpåverkan utgå från de olika verksamheternas provningsnivåer enligt miljöprovningsförordningen. Av provningsnivåerna framgår att lagstiftaren ansett att deponering av icke-farligt avfall (verksamhetskod 90.290-i, A-verksamhet) typiskt sett medför en större miljöpåverkan än den avfallsbehandling (verksamhetskod 90.406-i, B-verksamhet) som bedrivs på anläggningen.

Vad som är stridigt i målet är vilken av dessa två verksamheter som utgör huvudsaklig industriutsläppsverksamhet, varför det är mellan dessa verksamheter som jämförelsen av provningsnivåer ska ske.

Därutöver medför den deponering som bedrivs vid Rödjorna en större risk ur miljöhänseende än avfallsbehandlingen, bland annat på grund av utsläpp av lakvatten, att miljöpåverkan sträcker sig över lång tid och att mängden deponerat avfall på anläggningen ökar över tid. Vidare innebär deponin ett bestående avtryck på landskapsbilden och omgivningen över en längre tid än vad den övriga verksamheten, däribland avfallsbehandlingen, bedöms kunna ge upphov till, samt medför en påverkan på omgivningen även efter att deponeringsverksamheten har avslutats.

Föreläggandet saknar rättslig grund

Bolaget har konsekvent bedömt att deponering av icke-farligt avfall utgör den huvudsakliga industriutsläppsverksamheten, och har angett detta i ingivna miljörapporter alltsedan 2014, vilka Länsstyrelsen har godkänt. Det var först i samband med 2018 års miljörapport som Länsstyrelsen framförde en annan uppfattning i frågan än bolagets. Vidare bör det vara bolagets bedömning av vad som utgör verksamhetens huvudsakliga industriutsläppsverksamhet som är styrande för frågan om BATC WT är gällande för verksamheten, bland annat med hänsyn till den kunskap bolaget besitter om verksamheten på sin anläggning.

Ett beslut om vilken verksamhet som är huvudsaklig industriutsläppsverksamhet är av väsentlig betydelse för de beslut som länsstyrelsen kan fatta i egenskap av tillsynsmyndighet gentemot bolaget. Vid en sammanvägd bedömning av vad som ovan redovisats vidhåller bolaget att deponeringen av icke-farligt avfall utgör den största och mest dominerande verksamheten inom anläggningen, och att BATC WT därmed inte är gällande för bolagets verksamhet. Länsstyrelsens tolkning av vad som utgör bolagets huvudsakliga industriutsläppsverksamhet är således felaktig. Det är därmed inte påkallat med en komplettering av 2020 års miljörapport, varför Föreläggandet saknar rättslig grund och ska upphävas.

DOMSKÄL

Tillämpliga bestämmelser framgår av länsstyrelsens beslut samt vad som anförs nedan.

Industriutsläppsverksamheter ska följa till de BAT-slutsatser som gäller för den huvudsakliga industriutsläppsverksamheten vid anläggningen senast den dag som inträffar fyra år efter slutsatsernas offentliggörande. Om verksamhetsutövaren, utöver den huvudsakliga industriutsläppsverksamheten, bedriver en sidoverksamhet som omfattas av beslutade BAT-slutsatser blir inte BAT-slutsatserna för sidoverksamheten gällande förrän fyra år efter det att BAT-slutsatser för den huvudsakliga industriutsläppsverksamheten beslutades (1 kap. 8 och 10 §§ industriutsläppsförordningen [2013:250]).

En miljörapport för en industriutsläppsverksamhet ska bland annat 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]).

Länsstyrelsen har förelagt bolaget att senast den 31 augusti 2022 komplettera 2020 års miljörapport med en redovisning av hur bolaget avser att följa vissa BAT-slutsatser för avfallsbehandling (BAT WT) enligt EU-kommissionens genomförandebeslut 2018/1147, publicerade den 17 augusti 2018. Bolaget ska enligt föreläggandet utgå ifrån att huvudsaklig industriutsläppsverksamhet är ”Andra verksamheter med återvinning eller bortskaffande (90.406-i)”.

För bolagets deponiverksamhet finns inte några beslutade BAT-slutsatser. För bolagets återvinningsverksamhet har BAT-slutsatser för avfallsbehandling beslutats genom det ovan nämnda beslutet 2018/1147 som offentliggjorts den 17 augusti 2018.

Domstolen konstaterar att länsstyrelsen och bolaget inte är överens om vilken verksamhet som är bolagets huvudverksamhet och vilken verksamhet som är bolagets sidoverksamhet. Parterna är således inte heller överens om vilka BAT-slutsatser som ska upptas i miljörapporten.

För att bedöma om föreläggandet att komplettera miljörapporten kan anses befogat har mark- och miljödomstolen att ta ställning till vilken av bolagets verksamheter som kan anses utgöra huvudverksamhet respektive sidoverksamhet (jfr. Mark- och miljööverdomstolens domar den 11 maj 2022 i mål nr M 8366-21, M 4389-21 och M 1407-21). Om domstolen gör bedömningen att bolagets huvudverksamhet utgörs av deponiverksamheten, har bolaget inte en skyldighet att i miljörapporten redovisa de efterfrågade uppgifterna till länsstyrelsen. Motsatsvis gäller att om domstolen gör bedömningen att bolagets huvudverksamhet utgörs av återvinningsverksamheten har bolaget en skyldighet att redovisa de efterfrågade uppgifterna.

Av 1 kap. 2 § industriutsläppsförordningen (2013:250) framgår att med huvudverksamhet avses den huvudsakliga industriutsläppsverksamhet som bedrivs på en anläggning. Med sidoverksamhet avses enligt bestämmelsen en industriutsläppsverksamhet som bedrivs på en anläggning men som inte är den huvudsakliga industriutsläppsverksamheten.

I förordningsmotiven (Fm 2013:1, s. 20-21) utvecklas begreppet huvudverksamhet med att det är den största eller mest dominerande av flera bedrivna industriutsläppsverksamheter (jfr. Naturvårdsverkets vägledning om industriutsläppsverksamheter, 2022-05-27, s. 31).

I EU-kommissionens vägledning om industriutsläppsdirektivet 2010/75/EU anges under rubriken IED II.4 följande kriterier för bedömningen av vad som utgör den huvudsakliga industriutsläppsverksamheten:

- Det huvudsakliga syftet med de produkter som tillverkas eller de processer som bedrivs.
- Miljöpåverkan av de verksamheter som bedrivs.

- Vad som anges i BAT-slutsatser.

EU-kommissionens kriterier och vad som anges i förordningsmotiven, dvs. bedömning av den största eller mest dominerande av flera bedrivna industriutsläppsverksamheter, kan enligt Naturvårdsverket användas för att bestämma den huvudsakliga industriutsläppsverksamheten (se Naturvårdsverkets vägledning om industriutsläppsverksamheter, s. 33).

Bedömningen av vilken verksamhet som är huvudsaklig industriutsläppsverksamhet utgår enligt en senare vägledning från Naturvårdsverket från tillståndsgiven mängd/kapacitet och inte från verksamhetens faktiska omfattning. Vilken verksamhet som bedöms vara huvudsaklig industriutsläppsverksamhet kan därmed inte variera från år till år (se Naturvårdsverkets vägledning om BAT-slutsatser för avfallsbehandling, 2022-06-28, s. 21).

Bolaget har i målet anfört flertalet omständigheter som enligt bolaget talar för att deponiverksamheten utgör den huvudsakliga industriutsläppsverksamheten, däribland anläggningens omfattning, dimensionering och deponins påverkan på landskapsbild, den totala mängd avfall som får deponeras på anläggningen enligt miljötillståndet, skillnaden mellan verksamheternas miljöpåverkan, att deponeringen konsekvent har utgjort och utgör en väsentligt större del av den totala omsättningen samt att deponiverksamheten utgör en A-verksamhet medan återvinningsverksamheten utgör en B-verksamhet.

Mark- och miljödomstolen konstaterar att samma avfall ingår i hanteringskedjan för deponiverksamheten och återvinningsverksamheten. Rester från återvinningsprocesser (vilka inbegriper sortering och bearbetning inför återvinning av material eller energi) får deponeras. Dessa utgör en mindre del av de mängder som får tillföras anläggningen. Domstolen konstaterar att det saknas underlag för jämförelser mellan de olika verksamhetsdelarnas miljöpåverkan och bedömer därför att bolagets huvudverksamhet ska bestämmas med ledning av den mängd avfall som årligen får

hanteras inom respektive verksamhet och av vad som kan antas om miljöpåverkan från dessa.

Som länsstyrelsen redovisat i det överklagade beslutet medger bolagets miljötillstånd en betydligt större mängd avfall för behandling per år och mellanlagring av icke-farligt avfall per år än vad tillståndet medger avseende deponering av icke-farligt avfall per år. Den totala mängden avfall som kan hanteras inom verksamhetskod 90.406-i är således betydligt större än den som årligen får deponeras inom verksamhetskod 90.290-i. Mot bakgrund av nyssnämnda skillnader i de tillståndsgivna mängderna samt att hanteringen i verksamheterna till viss del sammanfaller bedömer mark- och miljödomstolen att risken för påverkan på människors hälsa och miljön är större i återvinningsverksamheten än i deponiverksamheten. Sammanfattningsvis bedömer domstolen att bolagets huvudsakliga verksamhet därför utgörs av återvinningsverksamheten (verksamhetskod 90.406-i). De omständigheter som bolaget anfört och som redovisats i det föregående föranleder inte annat ställningstagande.

Det anförda innebär att länsstyrelsens föreläggande varit befogat och att bolaget haft en skyldighet att redovisa uppgifterna, under förutsättning att bolagets verksamhet ger upphov till sådana emissioner som omfattas av BAT-slutsatserna.

Domstolen noterar slutligen att det av den ovan nämnda vägledningen från EU-kommissionen, under rubriken IED II.4, framgår att omprövning av en verksamhets överensstämmelse med den BAT-slutsats som träffar en sidoverksamhet inom anläggningen ska ske om BAT-slutsats saknas för huvudverksamheten. Detta förutsatt att det finns anledning att anta att en tillämpning av aktuell BAT-slutsats skulle leda till utsläppsminskningar av betydelse. Mark- och miljödomstolen konstaterar därmed att även om uttryckligt stöd skulle saknas för att kräva redovisning i miljörapport kan motsvarande uppgifter som behövs för bedömning i enlighet med Industriutsläppsdirektivet (2010/75/EU) inhämtas genom ett föreläggande meddelat med stöd av 26 kap. 21 § miljöbalken.

Tiden då föreläggandet ska vara uppfyllt har av länsstyrelsen bestämts till den 31 augusti 2022. Då nyssnämnda datum passerat bör tiden ändras på så sätt som framgår av domslutet. Överklagandet bör i övrigt avslås.

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

Överklagande senast den 20 december 2022

Göran Stenman

Joen Morales

I domstolens avgörande har deltagit rådmannen Göran Stenman, ordförande, och tekniska rådet Joen Morales. Föredragande har varit beredningsjuristen Leon Wadman.



VÄNERSBORGS TINGSRÄTT
Mark- och miljödomstolen

DOM
2022-11-29
meddelad i
Vänernsbor

Mål nr M 2996-22

PARTER

Klagande

PreZero Recycling AB, 556108-8393
Transportgatan 9 D
262 71 Ängelholm

Ombud: C.P. och J.B.

Motpart

Länsstyrelsen i Västra Götalands län
403 40 Göteborg

ÖVERKLAGAT BESLUT

Länsstyrelsen i Västra Götalands läns beslut den 1 juli 2022 i ärende nr
555-12453-2022, se bilaga 1

SAKEN

Komplettering av miljörapport för 2021 avseende PreZero Recycling AB:s verksamhet på avfallsanläggningen Rödjorna, Skara kommun

DOMSLUT

Mark- och miljödomstolen ändrar länsstyrelsens beslut endast på så sätt att tidpunkten för fullgörande av föreläggandet bestäms till tre månader efter det att föreläggandet vunnit laga kraft.

läggandet vunnit laga kraft.

BAKGRUND

PreZero Recycling AB (bolaget) bedriver verksamhet vid Rödjornas återvinningsanläggning i Skara kommun under tillstånd meddelat av Mark- och miljödomstolen vid Vänersborgs tingsrätt i mål nr. M 697-10. Tillståndet omfattar följande verksamheter.

Årligen behandla och mellanlagra, exklusive förorenade massor, askor och andra förbränningsrester om,

(a) högst 410 000 ton icke-farligt avfall och

(b) högst 85 000 ton farligt avfall,

varav årligen får deponeras högst 110 000 ton icke-farligt avfall och högst 50 000 ton farligt avfall, fördelat på de avfallstyper som framgår av ansökan.

Årligen behandla, mellanlagra och deponera högst 65 000 ton askor och andra förbränningsrester, varav högst 50 000 ton får utgöra farligt avfall.

Årligen behandla, mellanlagra och deponera högst 75 000 ton förorenade massor, varvid årsmängderna ska beräknas som ett genomsnitt under rullande treårsperioder.

Årligen kremera högst 50 ton döda sällskapsdjur och deponera erhållen aska på deponi för icke-farligt avfall.

Länsstyrelsen i Västra Götalands län (länsstyrelsen) beslutade den 1 juli 2022 att förelägga bolaget enligt följande.

Redovisa anläggningens möjligheter att senast från och med 2022-08-17 följa BAT- slutsatser för avfallsbehandling (WT), enligt EU-kommissionens genomförandebeslut 2018/1147, publicerade 2018-08-17. Redovisningen ska vara Länsstyrelsen tillhanda senast 2022-08-15 och redovisas lämpligen enligt SMP:s mall för redovisning av BAT- slutsatser. PreZero Recycling AB ska utgå ifrån att huvudsaklig industriutsläppsverksamhet är "Andra verksamheter med återvinning eller bortskaffande (90.406-i)".

YRKANDEN M.M.

Bolaget har yrkat att mark- och miljödomstolen ska upphäva det överklagade beslutet. Till stöd för överklagandet har bolaget anfört bland annat följande.

Syftet med den verksamhet som bedrivs på anläggningen

Bolagets anläggning Rödjorna är en större återvinningsanläggning som tar emot avfall för deponering, lagring och sortering. Det huvudsakliga syftet med verksamheten är deponering av icke-farligt avfall, vilket bland annat framgår av anläggningens omfattning och dimensionering. Den yta på vilken bolaget deponerar avfall är avsevärt större än den yta inom vilken behandling och sortering av avfall sker. Av den inom verksamhetsområdet ianspråktaga ytan är 30 hektar tillståndsgiven yta för deponering, vilket utgör huvuddelen av anläggningen. Därtill är det möjligt att omlokalisera de delar av bolagets verksamhet som inte tillhör deponin, däribland avfallsbehandlingen, för att styra verksamhetens behov av yta och lokalisering på ett sätt som främjar deponeringsverksamheten. I framtiden kan det vidare bli aktuellt att omlokalisera den avfallsbehandling som i dagsläget sker på yta tillståndsgiven för deponering i syfte att möjliggöra en utökning av deponin.

Det framgår att verksamhetens huvudsakliga syfte utgörs av deponering utifrån den tillståndsgivna mängd icke-farligt avfall som får deponeras på anläggningen. Vid en bedömning av vad som utgör en verksamhets huvudsakliga industriutsläppsverksamhet kan en jämförelse göras mellan den mängd eller kapacitet som tillståndet medger för respektive industriutsläppsverksamhet. På så sätt kan inte bedömningen av vilken verksamhet som utgör huvudsaklig industriutsläppsverksamhet variera från år till år. Bolaget vill i denna del framhålla att det inte av någon vägledning i frågan framgår att det specifikt är den årliga mängden/kapaciteten som jämförelsen ska utgå ifrån, såsom länsstyrelsen påstår i föreläggandet. Med hänsyn till att deponerat avfall inte lämnar anläggningen och således ackumuleras över tid, anser bolaget att det är mer relevant för bedömningen att beakta den totala mängden avfall som får deponeras på anläggningen enligt miljötillståndet. Vad gäller bolagets verksamhet på anläggningen Rödjorna kan konstateras att den högsta tillståndsgivna år-

liga mängden utgörs av avfall för behandling. Denna mängd är dock marginell i förhållande till den mängd icke-farligt avfall som totalt får deponeras på anläggningen enligt tillståndet.

Att deponeringen av icke-farligt avfall är den största eller mest dominerande industriutsläppsverksamheten framgår vidare av bolagets omsättning och omsättningens fördelning mellan de olika verksamheterna på anläggningen. Deponeringen har konsekvent utgjort och utgör fortsatt en väsentligt större del av den totala omsättningen än vad avfallsbehandlingen gör.

Verksamhetens påverkan på dess omgivning

Bedömningen av vilken av flera industriutsläppsverksamheter som riskerar störst miljöpåverkan kan utgå från de olika verksamheternas prövningsnivåer enligt miljöprövningsförordningen. Vad beträffar bolagets verksamheter framgår av förordningen att tillståndsplikt A gäller för deponering av icke-farligt avfall inom verksamhetskod 90.290-i medan tillståndsplikt B har ansetts vara tillräcklig för avfallsbehandling inom verksamhetskod 90.406-i. Bolaget konstaterar således att deponering av avfall typiskt sett anses medföra en större miljöpåverkan än den avfallsbehandling som bedrivs på anläggningen.

Vad gäller miljöpåverkan från respektive industriutsläppsverksamhet inom Rödjorna medför deponeringen av avfall en större miljöpåverkan än avfallsbehandlingen. Anläggningens miljöpåverkan är huvudsakligen hänförlig till deponeringen av avfall, bland annat på grund av utsläpp av lakvatten. Deponeringen av avfall utgör vidare en större risk än avfallsbehandlingen ur miljöhänseende, dels med hänsyn till att miljöpåverkan från deponier sträcker sig över lång tid, dels att mängden deponerat avfall på anläggningen ökar över tid. Därtill innebär deponin och deponeringsverksamheten ett bestående avtryck på landskapsbilden och omgivningen över en längre tid än vad den övriga verksamheten bedöms kunna ge upphov till.

BAT-slutsatsers omfattning och innehåll m.m.

Bedömningen av vilken av flera industriutsläppsverksamheter som utgör en verksamhets huvudsakliga industriutsläppsverksamhet kan även ta hänsyn till omfattningen av och innehållet i BAT-slutsatser. Bolaget konstaterar att det inte finns några publicerade, beslutade eller planerade BAT-slutsatser för deponier. Därtill är BAT-slutsatserna för sidoverksamheterna avfallsförbränning och avfallsbehandling inte relevanta för verksamheten förrän huvudslutsatserna har publicerats. Det kan därför inte vara aktuellt att beakta innehållet i BAT-slutsatser vid bedömningen av vad som utgör bolagets huvudsakliga industriutsläppsverksamhet.

Därutöver och med hänsyn till att bolaget vid tidigare ingivna och godkända miljörapporter konsekvent bedömt att deponering av icke-farligt avfall utgör den huvudsakliga industriutsläppsverksamheten, ställer sig bolaget frågande till att länsstyrelsen ändrat uppfattning i en för verksamheten så grundläggande fråga. Bolaget noterar i sammanhanget att bolaget sedan länge är en etablerad aktör i den aktuella branschen och har bedrivit tillståndsgiven verksamhet i dess nuvarande utformning och omfattning på anläggningen under en längre tid. Med hänsyn till den kunskap som bolaget besitter om verksamheten på sin anläggning och de krav som uppställs för denna, är bolaget mycket lämpad att avgöra denna fråga. Bolagets bedömning av vad som utgör verksamhetens huvudsakliga industriutsläppsverksamhet bör även av detta skäl vara styrande för frågan om BATC WT är tillämplig på verksamheten. Därtill vill bolaget framhålla att länsstyrelsens hantering av frågan inte är förenlig med strävan efter kontinuitet vid bedömningen av vilken verksamhet som utgör den huvudsakliga industriutsläppsverksamheten genom att bedömningen inte ska kunna variera från år till år.

Utöver vad som anförts ovan är en förutsättning för att en tillsynsmyndighet ska kunna meddela ett föreläggande att åtgärden i fråga har författningsstöd. Mot bakgrund av vad som redovisats ovan, menar PreZero att bolagets bedömning att deponering av icke-farligt avfall inom verksamhetskod 90.290-i är korrekt och att bestämmelserna i BATC WT således inte är gällande för verksamheten ännu. Länssty-

relsens tolkning av vad som utgör bolagets huvudsakliga industriutsläppsverksamhet är således felaktig och en komplettering av miljörapporten i enlighet med föreläggandet är inte befogad. Föreläggandet saknar därför rättslig grund och ska på den grunden upphävas.

Länsstyrelsen har i bemötande av överklagandet motsatt sig ändring av det överklagade beslutet och anfört bland annat följande.

Syftet

Enligt bolagets tillstånd får bolaget vid Rödjorna årligen behandla och mellanlagra högst 410 000 ton icke farligt avfall. För behandling av icke farligt avfall finns möjlighet att hela mängden hanteras inom verksamhetskod 90.406-i. Av detta tillståndsgivna icke farliga avfall får högst 110 000 ton årligen deponeras, verksamhetskod 90.290-i.

Länsstyrelsen har bedömt att det är hanteringen inom verksamhetskod 90.406-i som utgör den största delen av verksamheten enligt tillståndet och som alltså utgör det huvudsakliga syftet med verksamheten. Detta eftersom tillståndet storleksmässigt medger en betydligt högre mängd icke farligt avfall för behandling per år än mängden icke farligt avfall för deponering per år.

Den totala årliga mängden avfall som enligt tillståndet får hanteras inom verksamhetskod 90.406-i överstiger vida den som årligen enligt tillståndet får deponeras inom verksamhetskod 90.290-i. Länsstyrelsen anser inte att det är ytan som kan användas för deponering respektive för behandling och mellanlagring som påverkar bedömningen. Detta baseras i huvudsak på hur verksamheterna är beskrivna i de bestämmelser i miljöprövningsförordningen som hänvisas till i 2 kap. 55 § industriutsläppsförordningen.

De aktuella bestämmelserna i miljöprövningsförordningen är utformade så att vilken kod som ska gälla för verksamheten avgörs av hanterade mängder avfall, an-

tingen mängden som hanteras per dygn eller år. Den yta som upptas av verksamheten har ingen betydelse utifrån aktuella bestämmelser i miljöprövningsförordningen.

Det kan även noteras att bolaget inom verksamhetsområdet för anläggningen har möjlighet att ta ytor i anspråk för behandling/lagring av avfall i storleksordning med de tillståndsgivna ytorna för deponering. Länsstyrelsen anser inte heller att den omständigheten att verksamheten kan besluta att utföra viss behandling av avfall på en annan anläggning påverkar bedömningen. Länsstyrelsen vidhåller att det är de i tillståndet tillåtna mängderna som ska beaktas. Inte heller omsättningen från respektive del av verksamheten är i detta fall av betydelse. Detta då deponering är det sista steget i avfallstrappan, något som i möjligaste mån ska undvikas och som ett led i detta är avgiften för deponering av avfall hög. Länsstyrelsen anser att den årliga tillståndsgivna mängden utgör den mest förutsägbara och därmed mest rättssäkra grunden för att bedöma vad som är huvudverksamheten.

Länsstyrelsen anser sammantaget att det i det här fallet är den i tillståndet tillåtna årliga behandlingen av avfall som ska vara utgångspunkt och inte den totala mängden som kan deponeras på anläggningen. Om det alltid skulle vara den totala mängden deponerat avfall som ska ligga till grund för bedömningen av vad som är det huvudsakliga syftet kommer de krav som ställs på bästa teknik i BAT-slutsatserna för avfallsbehandling inte att få genomslag för de verksamheter där man valt att samlokalisera med deponier.

Verksamhetens påverkan på dess omgivning

Länsstyrelsen har i beslutet angett att behandling av avfall inom verksamhetskod 90.406-i utgör den största delen av verksamheten enligt tillståndet och att det då även medför den största risken för möjlig miljöpåverkan. Länsstyrelsen har alltså inte endast beaktat tillståndsgiven mängd utan även risken för miljöpåverkan.

Länsstyrelsen har gjort bedömningen att även risken för människors hälsa och miljö kan vara större vid hanteringen av den betydligt större mängd avfall som enligt

tillståndet årligen får behandlas på anläggningen än för den mängd avfall som årligen får deponeras på anläggningen.

Båda verksamheterna innebär transporter till och från anläggningen påverkan/risk för påverkan på miljön och människors hälsa. Risk för läckage/påverkan finns även vid hantering, behandling samt mellanlagring på anläggningen. Bolaget anför att dess miljöpåverkan i huvudsak är hänförlig till deponiverksamhet bland annat på grund av utsläpp av lakvatten. Detta lakvatten är även påverkat av den avfallsbehandling som drivs på anläggningen eftersom de ytor där avfallsbehandling sker är kopplade till samma reningsanläggning. För den tillståndsgivna verksamheten med avfallsbehandling bedömer länsstyrelsen att risken är större för påverkan av lakvattenhanteringen från avfallsbehandlingen än från deponiverksamheten.

Deponier och anläggningar för avfallsbehandling kan innebära omgivningspåverkan bland annat genom visuell påverkan. En deponi som reser sig över omgivande landskap gör ett visuellt intryck i omgivningen. Den pågående avfallsbehandling som för närvarande delvis bedrivs ovanpå en deponi ger ett ännu större visuellt intryck. Annan påverkan på omgivningen är buller, lukt, risk för utsläpp till vattendrag, transporter, med mera. Dessa typer av störningar är i regel större vid avfallsbehandling än vid deponiverksamhet och kan vid avfallsbehandling ovanpå en deponi innebära ännu större olägenheter. Bolaget menar att deponin och deponeringsverksamheten ger ett bestående avtryck i landskapsbilden och omgivningen under en längre tid än avfallsbehandlingen. Länsstyrelsen menar att allt eftersom deponin sluttäckts och vegetation etablerats kommer det visuella intrycket av denna att minska. Den efterbehandlade deponin kommer tillsammans med insynsskydd och etablerad växtlighet över tiden bättre smälta in i omgivningen.

Även lukt kan utgöra en stor påverkan på omgivningen, dels att det påtagligt luktar illa, dels en osäkerhet angående vad det kommer ifrån eftersom det är osynligt och om det är skadligt. Transporter skapar buller men även risker för trafikolyckor och utsläpp. Vid transport av material från anläggningen tillkommer även där risker för

påverkan. Åtgärder för att minska risken för människors hälsa och miljön ska vidtagas både när det gäller deponering och avfallsbehandling. Länsstyrelsen bedömer att risken för påverkan på luft, påverkan från transporter och av utsläpp till vattendrag är större vid verksamhetens behandling av avfall jämfört med deponering av avfall vid anläggningen enligt tillståndets omfattning. Länsstyrelsen anser därför att den sammantagna påverkan på miljö- och hälsa av behandling av en större mängd avfall årligen kan innebära en större miljöpåverkan än deponering.

Bolaget har i sitt överklagande hänvisat till Naturvårdsverkets faktablad om det svenska genomförandet av industriutsläppsbestämmelser med anledning av industriutsläppsdirektivet, Fakta 8663 sid. 13. I Naturvårdsverkets Vägledning om industriutsläppsbestämmelser rapport 6702 anges att denna vägledning är en reviderad version av Naturvårdsverkets faktablad 8663 ”Det svenska genomförandet av industriutsläppsbestämmelser med anledning av industriutsläppsdirektivet”, som publicerades i juni 2013. Naturvårdsverkets Vägledning rapport 6702 har som ovan anförts uppdaterats den 27 maj 2022.

Bolaget har anfört att omsättningens storlek och verksamheternas provningsnivåer enligt miljöprovningsförordningen ska beaktas vid bedömningen av vad som är syftet med verksamheten och påverkan på omgivningen. Länsstyrelsen kan dock inte finna att det framgår av Naturvårdsverkets vägledning, rapport 6702 eller uppdateringen av vägledningen att omsättningens storlek eller olika verksamheternas provningsnivåer enligt miljöprovningsförordningen skulle ha någon avgörande betydelse för bedömningen av vad som är den huvudsakliga industriutsläppsverksamheten. Länsstyrelsen anser att vare sig omsättningens storlek eller provningsnivån i detta fall medför att deponiverksamheten ska ses som den största eller dominerande industriutsläppsverksamheten. IED-bestämmelserna utgår heller inte från den svenska regleringen av vilken instans som prövar tillståndspliktig verksamhet.

Övriga invändningar

Bolaget har anfört att länsstyrelsen ändrat uppfattning avseende vad som utgör huvudsaklig industriverksamhet på anläggningen. Länsstyrelsen bestrider detta. Länsstyrelsen har i samband med granskning av miljörapporten för år 2018 tagit upp verksamhetskoden 90.406-i.

Vid tillsynsbesök den 3 juni 2020 och i samband med granskning av miljörapporten för år 2019 diskuterades vilka verksamhetskoder anläggningen omfattas av. Det framgick då att det var länsstyrelsens uppfattning att verksamheten ska klassas enligt i tillståndet angivna mängder och verksamheter vilket inte helt stämmer överens med de i miljörapporten angivna koderna samt att klassningen även kan komma att innebära att verksamheten omfattas av BAT-slutsatser för avfallsbehandling 2018-08-17 (Waste treatment, WT), tillsynsrapport den 2 juli 2020.

Verksamhetsutövaren tog på sig att ta fram ett förslag med motivering till vilka verksamhetskoder man ansåg aktuella för verksamheten. Detta förslag inkom efter påminnelse till länsstyrelsen 2021-03-12. Verksamhetsutövaren har efter påpekan från tillsynsmyndigheten redovisat behandling av avfall med industriverksamhetskoder från 2019 års miljörapport med ytterligare tillägg för 2020 års miljörapport. Länsstyrelsens inställning har alltså inte ändrats.

Bolaget har anfört bland annat följande med anledning av länsstyrelsens yttrande.

Syftet med den verksamhet som bedrivs på anläggningen

Bolaget vidhåller, med hänsyn till att deponerat avfall inte lämnar anläggningen och således ackumuleras över tid, att det är mer relevant för bedömningen i målet att beakta den totala mängden avfall som får deponeras på anläggningen enligt miljötillståndet.

Vidare lämnar förordningsmotiven det öppet vilka faktorer som ska vara avgörande för bedömningen av vilken verksamhet som är störst eller mest dominerande. Bola-

get motsätter sig därför länsstyrelsens påstående om att inte anläggningens omfattning och dimensionering, såsom att den tillståndsgivna ytan för deponering är avsevärt större än den yta inom vilken behandling och sortering av avfall sker, samt möjligheten till omlokalisering av verksamheter inom anläggningen till förmån för den på anläggningen dominerande verksamheten, kan beaktas vid bedömningen av vad som utgör den huvudsakliga industriutsläppsverksamheten. Därtill kan även, såsom framfört i Överklagandet, omsättningen vara av relevans för bedömningen. Bolaget vill i detta avseende framhålla att avgiftsnivåerna för såväl deponering som avfallsbehandling skiljer sig avsevärt åt beroende på avfallstyp m.m.

Verksamhetens påverkan på dess omgivning

Enligt Naturvårdsverkets vägledning i frågan kan bedömningen av vilken verksamhet vid en anläggning som riskerar störst miljöpåverkan utgå från de olika verksamheternas provningsnivåer enligt miljöprovningsförordningen (MPF). Av provningsnivåerna framgår att lagstiftaren ansett att deponering av icke-farligt avfall (verksamhetskod 90.290-i, A-verksamhet) typiskt sett medför en större miljöpåverkan än den avfallsbehandling (verksamhetskod 90.406-i, B-verksamhet) som bedrivs på anläggningen. Därtill vill bolaget framhålla att vad som är stridigt i målet är vilken av dessa två verksamheter som utgör huvudsaklig industriutsläppsverksamhet, varför det är mellan dessa verksamheter som jämförelsen av provningsnivåer ska ske.

Därutöver medför den deponering som bedrivs vid Rödjorna en större risk ur miljöhänseende än avfallsbehandlingen, bland annat på grund av utsläpp av lakvatten, att miljöpåverkan sträcker sig över lång tid och att mängden deponerat avfall på anläggningen ökar över tid. Vidare innebär deponin ett bestående avtryck på landskapsbilden och omgivningen över en längre tid än vad den övriga verksamheten, däribland avfallsbehandlingen, bedöms kunna ge upphov till, samt medför en påverkan på omgivningen även efter att deponeringsverksamheten har avslutats.

Föreläggandet saknar rättslig grund

Bolaget har konsekvent bedömt att deponering av icke-farligt avfall utgör den huvudsakliga industriutsläppsverksamheten, och har angett detta i ingivna miljörapporter alltsedan 2014, vilka länsstyrelsen har godkänt. Det var först i samband med 2018 års miljörapport som länsstyrelsen framförde en annan uppfattning i frågan än bolagets. Vidare bör det vara bolagets bedömning av vad som utgör verksamhetens huvudsakliga industriutsläppsverksamhet som är styrande för frågan om BATC WT är gällande för verksamheten, bland annat med hänsyn till den kunskap bolaget besitter om verksamheten på sin anläggning.

Ett beslut om vilken verksamhet som är huvudsaklig industriutsläppsverksamhet är av väsentlig betydelse för de beslut som länsstyrelsen kan fatta i egenskap av tillsynsmyndighet gentemot bolaget. Vid en sammanvägd bedömning av vad som ovan redovisats vidhåller bolaget att deponeringen av icke-farligt avfall utgör den största och mest dominerande verksamheten inom anläggningen, och att BATC WT därmed inte är gällande för bolagets verksamhet. Länsstyrelsens tolkning av vad som utgör bolagets huvudsakliga industriutsläppsverksamhet är således felaktig. Det är därmed inte påkallat med en komplettering av 2021 års miljörapport, varför föreläggandet saknar rättslig grund och ska upphävas.

DOMSKÄL

Tillämpliga bestämmelser framgår av länsstyrelsens beslut samt nedan.

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. Om verksamhetsutövaren, utöver den huvudsakliga industriutsläppsverksamheten, bedriver en sidoverksamhet som omfattas av beslutade BAT-slutsatser blir inte BAT-slutsatserna för sidoverksamheten gällande förrän fyra år efter det att BAT-slutsatser för den huvudsakliga industriutsläppsverksamheten beslutades (1 kap. 8 och 10 §§ industriutsläppsförordningen [2013:250]).

En miljörapport för industriutsläppsverksamheter ska bland annat 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]).

Bolaget har i sin miljörapport för år 2021 angett att bolagets huvudverksamhet utgörs av deponering enligt verksamhetskoden 90.290-i och att en av bolagets sidoverksamheter utgörs av ”andra verksamheter med återvinning eller bortskaffande” enligt verksamhetskoden 90.406-i. Länsstyrelsen har förelagt bolaget att senast den 15 augusti 2022 komplettera miljörapporten genom att redovisa anläggningens möjligheter att senast från och med den 17 augusti 2022 följa BAT-slutsatser för avfallsbehandling (WT), enligt EU-kommissionens genomförandebeslut 2018/1147, publicerade den 17 augusti 2018. Enligt föreläggandet ska bolaget därvid utgå från att huvudsaklig industriutsläppsverksamhet är ”Andra verksamheter med återvinning eller bortskaffande (90.406-i)”.

För bolagets deponiverksamhet finns inte några beslutade BAT-slutsatser. För bolagets återvinningsverksamhet har BAT-slutsatser för avfallsbehandling beslutats genom det ovan nämnda beslutet 2018/1147 som offentliggjorts den 17 augusti 2018.

Domstolen konstaterar att länsstyrelsen och bolaget inte är överens om vilken verksamhet som är bolagets huvudverksamhet och vilken verksamhet som är bolagets sidoverksamhet. Parterna är således inte heller överens om vilka BAT-slutsatser som ska upptas i miljörapporten.

För att bedöma om föreläggandet att komplettera miljörapporten kan anses befogat har mark- och miljödomstolen att ta ställning till vilken av bolagets verksamheter som kan anses utgöra huvudverksamhet respektive sidoverksamhet (jfr. Mark- och miljööverdomstolens domar den 11 maj 2022 i mål nr M 8366-21, M 4389-21 och

M 1407-21). Om domstolen når slutsatsen att bolagets huvudverksamhet utgörs av deponiverksamheten, har bolaget inte en skyldighet att i miljörapporten redovisa de efterfrågade uppgifterna till länsstyrelsen. Motsatsvis gäller att om domstolen når slutsatsen att bolagets huvudverksamhet utgörs av återvinningsverksamheten har bolaget en skyldighet att redovisa de efterfrågade uppgifterna.

Av 1 kap. 2 § industriutsläppsförordningen (2013:250) framgår att med huvudverksamhet avses den huvudsakliga industriutsläppsverksamhet som bedrivs på en anläggning. Med sidoverksamhet avses enligt bestämmelsen en industriutsläppsverksamhet som bedrivs på en anläggning men som inte är den huvudsakliga industriutsläppsverksamheten.

I förordningsmotiven (Fm 2013:1, s. 20-21) utvecklas begreppet huvudverksamhet med att det är den största eller mest dominerande av flera bedrivna industriutsläppsverksamheter (jfr. Naturvårdsverkets vägledning om industriutsläppsverksamheter, 2022-05-27, s. 31).

I EU-kommissionens vägledning om industriutsläppsdirektivet 2010/75/EU anges under rubriken IED II.4 följande kriterier för bedömningen av vad som utgör den huvudsakliga industriutsläppsverksamheten:

- Det huvudsakliga syftet med de produkter som tillverkas eller de processer som bedrivs.
- Miljöpåverkan av de verksamheter som bedrivs.
- Vad som anges i BAT-slutsatser.

EU-kommissionens kriterier och vad som anges i förordningsmotiven, dvs. bedömning av den största eller mest dominerande av flera bedrivna industriutsläppsverksamheter, kan enligt Naturvårdsverket användas för att bestämma den huvudsakliga industriutsläppsverksamheten (se Naturvårdsverkets vägledning om industriutsläppsverksamheter, s. 33).

Bedömningen av vilken verksamhet som är huvudsaklig industriutsläppsverksamhet utgår enligt en senare vägledning från Naturvårdsverket från tillståndsgiven

mängd/kapacitet och inte från verksamhetens faktiska omfattning. Vilken verksamhet som bedöms vara huvudsaklig industriutsläppsverksamhet kan därmed inte variera från år till år (se Naturvårdsverkets vägledning om BAT-slutsatser för avfallsbehandling, 2022-06-28, s. 21).

Bolaget har i målet anfört flertalet omständigheter som enligt bolaget talar för att deponiverksamheten utgör den huvudsakliga industriutsläppsverksamheten, däribland anläggningens omfattning, dimensionering och deponins påverkan på landskapsbild, den totala mängd avfall som får deponeras på anläggningen enligt miljötillståndet, skillnaden mellan verksamheternas miljöpåverkan, att deponeringen konsekvent har utgjort och utgör en väsentligt större del av den totala omsättningen samt att deponiverksamheten utgör en A-verksamhet medan återvinningsverksamheten utgör en B-verksamhet.

Mark- och miljödomstolen konstaterar att samma avfall ingår i hanteringskedjan för deponiverksamheten och återvinningsverksamheten. Rester från återvinningsprocesser (vilka inbegriper sortering och bearbetning inför återvinning av material eller energi) får deponeras. Dessa utgör en mindre del av de mängder som får tillföras anläggningen. Domstolen konstaterar att det saknas underlag för jämförelser mellan de olika verksamhetsdelarnas miljöpåverkan och bedömer därför att bolagets huvudverksamhet ska bestämmas med ledning av den mängd avfall som årligen får hanteras inom respektive verksamhet och av vad som kan antas om miljöpåverkan från dessa.

Som länsstyrelsen redovisat i det överklagade beslutet medger bolagets miljötillstånd en betydligt större mängd avfall för behandling per år och mellanlagring av icke-farligt avfall per år än vad tillståndet medger avseende deponering av icke-farligt avfall per år. Den totala mängden avfall som kan hanteras inom verksamhetskod 90.406-i är således också betydligt större än den som årligen får deponeras inom verksamhetskod 90.290-i. Mot bakgrund av nyssnämnda skillnader i de tillståndsgivna mängderna samt att hanteringen i verksamheterna till viss del sammanfaller bedömer mark- och miljödomstolen att risken för påverkan på människors hälsa och

miljön är större i återvinningsverksamheten än i deponiverksamheten. Sammanfattningsvis bedömer domstolen att bolagets huvudsakliga verksamhet därför utgörs av återvinningsverksamheten (verksamhetskod 90.406-i). De omständigheter som bolaget anfört och som redovisats i det föregående föranleder inte annat ställningstagande.

Det anförda innebär att länsstyrelsens föreläggande varit befogat och att bolaget haft en skyldighet att redovisa uppgifterna, under förutsättning att bolagets verksamhet ger upphov till sådana emissioner som omfattas av BAT-slutsatserna.

Domstolen noterar slutligen att det av den ovan nämnda vägledningen från EU-kommissionen, under rubriken IED II.4, framgår att omprövning av en verksamhets överensstämmelse med den BAT-slutsats som träffar en sidoverksamhet inom anläggningen ska ske om BAT-slutsats saknas för huvudverksamheten. Detta förutsatt att det finns anledning att anta att en tillämpning av aktuell BAT-slutsats skulle leda till utsläppsminskningar av betydelse. Mark- och miljödomstolen konstaterar därmed att även om uttryckligt stöd skulle saknas för att kräva redovisning i miljörapport kan motsvarande uppgifter som behövs för bedömning i enlighet med Industriutsläppsdirektivet (2010/75/EU) inhämtas genom ett föreläggande meddelat med stöd av 26 kap. 21 § miljöbalken.

Tiden då föreläggandet ska vara uppfyllt har av länsstyrelsen bestämts till den 15 augusti 2022. Då nyssnämnda datum passerat bör tiden ändras på så sätt som framgår av domslutet. Överklagandet bör i övrigt avslås.

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

Överklagande senast den 20 december 2022

Göran Stenman

Joen Morales

I domstolens avgörande har deltagit rådmannen Göran Stenman, ordförande, och tekniska rådet Joen Morales. Föredragande har varit beredningsjuristen Leon Wadman.