



SVEA HOVRÄTT
Mark- och miljööverdomstolen
060308

DOM
2024-04-08
Stockholm

Mål nr
M 8468-23

ÖVERKLAGAT AVGÖRANDE

Växjö tingsrätts, mark- och miljödomstolen, dom 2023-06-02 i mål M 2372-22, se bilaga A

PARTER

Klagande

Nordvästra Skånes Renhållnings AB, 556217-4580
251 89 Helsingborg

Ombud: B.H.

Motpart

Länsstyrelsen i Skåne län
205 15 Malmö

SAKEN

Föreläggande om komplettering av miljörapport med anledning av BAT-slutsatser avseende verksamheten vid NSR återvinningsanläggning i Helsingborgs kommun

MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLENS DOMSLUT

Med ändring av mark- och miljödomstolens dom upphäver Mark- och miljööverdomstolen Länsstyrelsen i Skåne läns föreläggande den 2 juli 2020, dnr 555-15167-2020.

Dok.Id 2004535

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

Nordvästra Skånes Renhållnings AB (NSR) har yrkat att Mark- och miljööverdomstolen, med ändring av mark- och miljödomstolens dom, ska upphäva länsstyrelsens föreläggande.

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

UTVECKLING AV TALAN I MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLEN

NSR har i allt väsentligt anfört detsamma som i mark- och miljödomstolen, med i huvudsak följande tillägg.

Miljöpåverkan

Miljöpåverkan är störst från deponiverksamheten. Utsläpp sker till vatten dels genom utsläpp till Öresund i form av avledning av renat lakvatten/processvatten, dels till grundvattnet, via läckage från äldre deponier som saknar bottentätning. Utsläpp till luft sker framför allt i form av metangas och koldioxid i form av emissioner av metangas, s.k. deponigas, från deponierna. Mätbara emissioner sker även av koldioxid från t.ex. komposteringsverksamheten samt från de fordon och maskiner som används på anläggningen.

Utsläpp sker alltså både från deponiverksamheten och återvinningsverksamheten. En avgörande skillnad mellan deponi- respektive återvinningsverksamheten är dock att när återvinningsverksamheten upphör så kommer även dess miljöpåverkan att upphöra. Det dagvatten som därefter uppkommer på anläggningen kommer inte längre att vara förorenat, eftersom det inte hanteras något avfall på anläggningen. Utsläpp till luft upphör då återvinningsverksamheten upphör och maskiner inte längre används på platsen. Utsläppen från återvinningsverksamheten minskar därtill över tid till följd av bolagets förbättringsarbete. När det gäller deponeringsverksamheten kommer dock miljöpåverkan att fortgå under många decennier även om deponeringsverksamheten avslutas, och även under den fas då deponierna tillförs betydande massvolym för

sluttäckning. Lakvatten kommer att bildas under många år framöver, vilket kommer att generera ett fortsatt utsläpp till ytvatten. Eftersom botten tätning saknas på äldre deponidelar kommer det därtill fortsatt att ske ett visst läckage till omkringliggande grundvatten under lång tid även efter det att de sluttäckts. Även utsläpp till luft från deponeringsverksamheten kommer att fortgå fram till dess att allt organiskt material brutits ned i deponierna, dvs. inom all överskådlig framtid. Lakvattenbehandling, som är en väsentlig del av deponiverksamheten, kommer fortsätta.

Utöver de mätbara föroreningshalterna tillkommer de diffusa utsläppen till t.ex. grundvatten från deponin, samt metanutsläpp från deponin. Dessa utsläpp är svårare att mäta och kvantifiera. Denna typ av utsläpp sker inte alls från återvinningsverksamheten, utan utsläppen härrör enbart från deponeringsverksamheten.

Att kvantifiera utsläppen till luft är svårare, men skillnaden i mätbara metanemissioner från deponierna och biogasanläggningen är mycket stor. Biogasproduktionen har ett beräknat medelutsläpp om ca 10 kg metan/h, medan medelutsläppen från deponierna uppgår till ca 58 kg metan/h. Metan är en mycket potent växthusgas och har därmed en stor miljöpåverkan. Miljöpåverkan i form av nu nämnda utsläpp till luft sker inte från övrig återvinningsverksamhet eftersom det därifrån inte sker några betydande metanutsläpp. De utsläpp som sker från återvinningsverksamheten är främst koldioxidutsläpp från fordon. Transporter (vilket även inkluderar utsläpp från arbetsmaskiner, insamlingsfordon samt tjänstefordon) har ett årligt samlat utsläpp på 464 ton CO₂e vilket ska jämföras med deponins 19 360 ton CO₂e. Allmänhetens klagomål på en avfallsanläggning bör enligt NSR:s uppfattning ha en ytterst begränsad betydelse, om någon, för avgörandet av vad som är huvudsaklig industriutsläppsverksamhet i industriutsläppsförordningens mening.

Tillståndsgivna mängder och gällande tillstånd

Det saknas stöd i såväl svenska förarbeten som EU-kommissionens vägledning för att tillståndsgiven mängd skulle vara avgörande vid bedömningen av vad som är huvudsaklig industriutsläppsverksamhet. Oaktat detta vill NSR erinra att vad gäller verksamheterna vid återvinningsanläggningen (NSR Återvinningsanläggning Helsingborg) och

Rökilledepinin, medger gällande miljötillstånd att väsentligt mer avfall får deponeras vid anläggningarna än vad som får hanteras på annat vis. Deponering av såväl icke-farligt som farligt avfall har förekommit vid återvinningsanläggningen och vid Rökilledepinin. Enligt gällande tillstånd får därtill nya deponier anläggas och ytterligare fyra miljoner kubikmeter avfall deponeras. Deponierna och deras vattenhanteringssystem upptar ca 90 ha medan övrig verksamhet vid anläggningarna sammanlagt upptar ca 52 ha. Inom återvinningsanläggningen finns flera befintliga gamla deponier som saknar botten tätning, eftersom de anlagts före kraven enligt förordningen (2001:512) om deponering av avfall trädde i kraft. Det innebär att den fortsatta huvudsakliga miljöpåverkan även framöver kommer ske från deponierna. Även de deponierna omfattas av tillståndet och dess rättskraft. Miljöeffekterna och förutsättningarna för både de deponier där deponering inte längre sker och vid de aktiva deponierna regleras av gällande miljötillstånd. Att det är fråga om verksamhet på samma plats och som är tekniskt knuten till den pågående deponin är ostridigt. Följaktligen utgör även av den anledningen samtliga deponier vid anläggningen industriutsläppsverksamheter.

Det kan konstateras att även en bedömning utifrån de av EU-kommissionen för ”main activity” angivna omständigheterna ger vid handen att deponeringen är huvudverksamhet vid anläggningen eftersom (i) verksamhetens huvudsyfte är, och under närmare 70 år har varit deponering, (ii) miljöeffekterna är störst från deponeringen, (iii) industriutsläppsdirektivets skäl och generella principer, vilka avgör verksamhetsutövarens grundläggande skyldigheter, aldrig varit avsedda att omfatta deponier, samt, (iv) det uttryckligen av beslutet om BAT-slutsatser framgår att deponier inte ska omfattas av BAT-slutsatserna enligt kommissionens genomförandebeslut 2018/1147, bland annat eftersom deponier inte legat till grund för BAT-slutsatsernas avgörande av vad som är bästa tillgängliga teknik.

Oavsett vilken omständighet som läggs till grund för vilken verksamhet som är anläggningens mest omfattande (t.ex. tid, mängd, yta, miljöeffekter) är deponering således både den ”största” och ”mest dominerande” industriutsläppsverksamheten vid återvinningsanläggningen.

Länsstyrelsen har vidhållit vad myndigheten anfört i mark- och miljödomstolen, samt därutöver anfört i huvudsak följande.

Miljöpåverkan

Tillståndsplikten för deponier upphör när de har en godkänd sluttäckning. Deponin omfattas därefter av anmälningsplikt enligt 29 kap. 26 § miljöprövningsförordningen (2013:251) med verksamhetskod 90.341. En industriutsläppsverksamhet definieras i 1 kap. 2 § industriutsläppsförordningen (2013:250) som en verksamhet som är tillståndspliktig eller omfattas av ett tillstånd enligt miljöprövningsförordningen med en verksamhetskod som slutar på -i och när anmälningsplikt gäller är det länsstyrelsens uppfattning att verksamheten inte är en industriutsläppsverksamhet. Länsstyrelsen anser därför att miljökonsekvenserna från deponier som har en godkänd sluttäckning inte ska ligga till grund för att bedöma vad som är huvudsaklig industriutsläppsverksamhet. Krav på sluttäckning finns i 31 § deponeringsförordningen. Länsstyrelsen är medveten om att sluttäckning av deponier inom återvinningsanläggningen dragit ut på tiden. Länsstyrelsen anser ändå att deponierna inom anläggningen, efter att de slutat ta emot avfall, får antas komma att sluttäckas och upphöra att vara industriutsläppsverksamheter inom överskådlig tid. Länsstyrelsen motsäger inte att ett tillstånd till deponering fortsätter att gälla även efter att deponin har sluttäckts. Tillståndsplikten upphör dock och ersätts med anmälningsplikt.

Mängden avfall som enligt tillståndet får återvinnas och som omfattas av verksamhetskod 90.406-i är större än 275 000 ton per år. Någon exakt begränsning finns inte, men mängden kan aldrig bli mer än 800 000 ton per år enligt tillståndet. Mängden avfall som omfattas av tillståndsplikt för deponering enligt 90.300-i och som ryms inom tillståndet är 100 000 ton per år. Tillståndet omfattar även andra återvinnings- och deponeringsverksamheter som är industriutsläppsverksamheter, dock i mindre omfattning. Det kan alltså konstateras att årligen får mycket större mängder avfall återvinnas inom ramen för tillståndet än vad som får deponeras. Även den totala mängden som får återvinnas inom ramen för tillståndet är mycket större (i praktiken obegränsad då tillståndet saknar tidsbegränsning) än den totala mängden som får deponeras. Delar av miljöeffekterna såsom nedskräpning, buller, transporter samt, i

viss mån, utsläpp från arbetsmaskiner har ett mått av proportionalitet mot mängden avfall som hanteras. Därför kan dessa typer av miljöeffekter antas i större utsträckning komma från återvinningsverksamheten än från deponeringen.

Diffusa utsläpp till grundvatten får antas ske huvudsakligen från deponierna. I dagsläget, och sedan innan nuvarande tillstånd utfärdades, sker dock deponering i moderna deponier med botten tätning som ska hindra att diffusa utsläpp uppkommer. I viss mindre utsträckning kan diffusa utsläpp till grundvatten även komma från återvinningsverksamheten, om det finns brister i insamling av förorenat dagvatten. De skulle även kunna uppstå när bolaget använder förorenade massor eller slaggrus för att anlägga verksamhetsytor. Länsstyrelsen anser inte att förhållanden som kommer att gälla när återvinningsverksamheten är nedlagd ska läggas till grund för att bedöma om återvinningsverksamheten i dagsläget är den huvudsakliga industriutsläppsverksamheten.

Metan släpps även ut från biogasanläggningen som är en industriutsläppsverksamhet som omfattas av 90.406-i. En extern konsult har uppskattat läckaget från biogasanläggningen till 10 kg metan/h och till 58 kg metan/h från resten av anläggningen inklusive deponierna. Länsstyrelsens uppfattning är att denna uppskattning inte tar hänsyn till driftstörningar vid biogasanläggningen. Driftstörningar som lett till utsläpp av metan har varit relativt vanliga vid biogasanläggningen. Majoriteten av de klagomål som inkommit mot anläggningen de senaste åren gäller lukt. Luktproblem kommer främst från biogasanläggningen, det vill säga från återvinningsverksamheten. Utsläpp av luktande komponenter utgör en viktig del av miljöpåverkan från anläggningen.

En jämförelse av miljöpåverkan mellan deponerings- och återvinningsverksamheterna är mycket komplex i den mån den alls låter sig göras. Detta är ett skäl att låta syftet med verksamheten få större betydelse vid bedömningen av vad som är huvudsaklig industriutsläppsverksamhet. Det kan inte ha varit den europeiska lagstiftarens mening att en industriutsläppsverksamhet inte ska behöva följa BAT-slutsatser för att den råkar ligga inom samma verksamhetsområde som en gammal deponi.

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 aktuellt fall har bolaget i sin miljörapport för år 2019 angett att bolagets huvudverksamhet är deponering med verksamhetskod 90.320-i, för vilken verksamhet BAT-slutsatser saknas. Enligt det överklagade föreläggandet ska bolaget utgå från att anläggningens huvudverksamhet är ”Andra verksamheter med återvinning eller bortskaffande” med verksamhetskod 90.406-i, samt komplettera miljörapporten med viss redovisning för att visa hur bolaget avser att följa BAT-slutsatser för avfallsbehandling (WT BATC).

Frågan i målet är om länsstyrelsen haft fog för att förelägga bolaget att komplettera miljörapporten 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 direktivkonformt. 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 industri-

utsläppsverksamhet. 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 90.300-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 den nu aktuella anläggningen uppgår den tillåtna mängden avfall som får deponeras (och för vilken verksamhetskoderna 90.300-i och 90.320-i gäller) till 175 000 ton per år och totalt 4 miljoner ton. Därutöver finns i

betydande omfattning äldre deponier som ännu inte är sluttäckta eller där sluttäckningen inte har godkänts. Av handlingarna framgår dock att Rökilledeponin inte omfattas av det aktuella tillståndet och att den dessutom är avslutad. Den ska därför inte betraktas som en industriutsläppsverksamhet. 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 deponiverksamheten med verksamhetskoderna 90.300-i och 90.320-i. För den verksamheten är dessa utsläpp förhållandevis stora. 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 90.300-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 de verksamheter som omfattas av verksamhetskoderna 90.300-i och 90.320-i. Det finns därför inte fog för att förelägga bolaget att komplettera miljörapporten på det sätt som länsstyrelsen gjort, varför länsstyrelsens föreläggande 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.



VÄXJÖ TINGSRÄTT
Mark- och miljödomstolen

DOM
2023-06-02
meddelad i
Växjö

Mål nr M 2372-22

PARTER

Klagande

Nordvästra Skånes Renhållnings AB
251 89 Helsingborg

Ombud: B.H.

Motpart

Länsstyrelsen i Skåne län
205 15 Malmö

ÖVERKLAGAT BESLUT

Länsstyrelsen i Skåne läns beslut den 2 juli 2020 i ärende nr 555-15167-2020, se bilaga 1

SAKEN

Föreläggande om komplettering av miljörapport

DOMSLUT

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

BAKGRUND

Nordvästra Skånes Renhållnings AB (bolaget) bedriver verksamhet vid NSR Återvinningsanläggning i Helsingborg (återvinningsanläggningen) med stöd av tillstånd meddelat av miljödomstolen i Växjö den 11 januari 2007 i mål nr M 3340-05. Domstolen gav bolaget tillstånd att

dels årligen ta emot, sortera, behandla, mellanlagra och bortskafta högst 800 000 ton avfall exklusive rena jordmassor för konstruktionsändamål, varav högst

- a) 275 000 ton får behandlas biologiskt genom kompostering eller rötning,
- b) 120 000 ton icke-farligt avfall får förbrännas,
- c) 100 000 ton icke-farligt avfall får deponeras,
- d) 75 000 ton farligt avfall får deponeras,

dels som ett medelvärde över en treårsperiod årligen ta emot, behandla, och deponera 150 000 ton förorenade massor,

dels ta emot, behandla och deponera 20 000 ton metallhydroxidslam från Sakabs långtidslager.

Enligt tillståndet får ytterligare 4 miljoner m³ avfall deponeras på återvinningsanläggningen.

Bolaget har i miljörapporten för år 2019 angett att den huvudsakliga industriutsläppsverksamheten är 90.320-i (Deponering).

Länsstyrelsen i Skåne län (länsstyrelsen) förelade i beslut den 2 juli 2020 bolaget att senast den 14 september 2020 komplettera miljörapporten avseende återvinningsanläggningen med en redogörelse för hur bolaget uppfyller de BAT-slutsatser för avfallsbehandling enligt kommissionens genomförandebeslut 2018/1147 som gäller för verksamheten vid återvinningsanläggningen. Enligt föreläggandet ska bolaget då utgå ifrån att huvudsaklig industriutsläppsverksamhet är ”Andra verksamheter med återvinning eller bortskaftande (90.406-i)”.

Mark- och miljödomstolen upphävde i dom den 23 mars 2021 i mål nr M 3725-20 länsstyrelsens beslut. Som skäl för upphävande angav mark- och miljödomstolen i huvudsak följande. Mark- och miljödomstolen bedömer att det överklagade föreläggandet inte uppfyller kraven på ett tydligt och klart beslut då det är utformat som ett föreläggande om komplettering av ingiven miljörapport. Länsstyrelsen borde istället i ett eget beslut ha tagit ställning till frågan om vad som är huvud- respektive sidoverksamhet. Ett sådant beslut, där motiven till länsstyrelsens beslut framgår och vilka konsekvenser detta kan få för verksamheten, hade bolaget sedan haft möjlighet att få överprövat. Det nu överklagade föreläggandet om komplettering av miljörapporten har istället indirekt inneburit ett sådant beslut vilket enligt domstolens bedömning inte är korrekt.

Efter att länsstyrelsen överklagat mark- och miljödomstolens dom har Mark- och miljööverdomstolen i dom den 11 maj 2022 i mål nr M 4389-21 upphävt mark- och miljödomstolens dom och återförvisat målet till domstolen för fortsatt handläggning. Mark- och miljööverdomstolen uttalade att det saknas rättsligt stöd för tillsynsmyndigheten att fatta ett särskilt beslut om vilken verksamhetskod en industriutsläppsverksamhet ska hänföras till, men att bedömningen av en sådan fråga kan aktualiseras indirekt inom ramen för exempelvis ett tillsynsföreläggande. Mark- och miljööverdomstolen uttalade vidare att det för att bedöma om det aktuella föreläggandet är befogat behöver tas ställning till vilka uppgifter miljörapporten ska innehålla. För att kunna göra det fordras en prövning av vilken huvudsaklig industriutsläppsverksamhet som bedrivs vid anläggningen och vilka BAT-slutsatser som är tillämpliga. Mark- och miljööverdomstolen bedömde att det inte är lämpligt att den som första instans gör den prövningen och återförvisade därför målet till mark- och miljödomstolen för fortsatt handläggning.

YRKANDEN M.M.

Bolaget har yrkat att mark- och miljödomstolen ska upphäva länsstyrelsens beslut och har, i de delar som är fortsatt relevanta, anfört i huvudsak följande.

Bakgrund

Vid återvinningsanläggningen har återvinning och bortskaffande av avfall pågått sedan 1951. Grundtillstånd för verksamheten vid anläggningen meddelades av dåvarande miljödomstolen den 11 januari 2007. Enligt tillstånd har bolaget rätt att vid anläggningen bedriva ett stort antal återvinnings- och bortskaffningsverksamheter, bl.a. deponering.

Inom verksamhetsområdet totala yta om ca 140 ha finns ett flertal behandlingslinjer samt tre större och flera mindre deponier. Deponierna inom anläggningen är idag bland de största i Sverige med en hittills deponerad volym om ca 11 miljoner m³. Befintliga deponier inom återvinningsanläggningen upptar ett område om ca 45 ha. Övriga verksamheter inom anläggningen upptar ytor om ca 52 ha. Enligt grundtillståndet har bolaget även rätt att inrätta ytterligare deponiytor vari totalt 4 miljoner m³ avfall får deponeras. Dessa ytor uppgår till omkring 16 ha.

Bolaget är även verksamhetsutövare för Rökilledeponin, vilken gränsar direkt till återvinningsanläggningen. De båda anläggningarna har bl.a. gemensam vattenhantering. Deponiytorna inom Rökilledeponin uppgår till drygt 19 ha och vid den anläggningen har omkring 4 miljoner m³ avfall deponerats.

Deponiernas vattenhanteringssystem upptar en yta om drygt 8 ha. Sammanfattningsvis upptar befintliga och tillståndsgivna deponier och deras vattenhanteringssystem knappt 90 ha medan övrig verksamhet vid återvinningsanläggningen upptar ca 52 ha.

Verksamhetens samlade miljöeffekter regleras på för svenskt vidkommande sedvanligt sätt genom för verksamhetens helhet gällande villkor. Som exempel kan nämnas att vatten från såväl deponier som övriga verksamhetsytor hanteras i ett gemensamt behandlingssystem före avledning till recipient.

Eftersom återvinningsanläggningen och Rökilledepoinen bl.a. har gemensam vattenhantering innebär föreläggandet att kompletteringen även skulle behöva avse Rökilledepoinens förenlighet med BAT-slutsatserna.

Gällande rätt

EU-kommissionen antog den 10 augusti 2018 BAT-slutsatser för avfallsbehandling. BAT-slutsatserna gäller dock uttryckligen inte för deponier, vilka istället omfattas av kraven i rådets direktiv 1999/31/EG om deponering av avfall (s. 3 i Kommissionens beslut). Kraven i deponeringsdirektivet har införlivats i svensk rätt genom bestämmelser i bl.a. miljöbalken och i förordningen (2001:512) om deponering av avfall. Ett av de mer betydande skälen till att deponier inte omfattas av BAT-slutsatserna – utöver att deras skyddsnivå alltså redan harmoniserats inom EU genom deponeringsdirektivet – är att deponier inte ingick i de referensanläggningar som legat till grund för bestämmande av vad som är BAT för avfallsbehandlingar. BAT-slutsatserna, som avses spegla vad som är tekniskt möjligt och ekonomiskt rimligt, saknar följaktligen jämförande underlag från deponier.

Såvitt avser BAT-slutsatser och den årliga miljörapporteringen gäller – jämlikt 5 b § tredje punkterna a-b NFS 2016:8 – att verksamhetsutövaren, i miljörapporten för verksamhetsåret efter det att slutsatser om bästa tillgängliga teknik för huvudverksamheten har offentliggjorts, för varje slutsats som är tillämplig på verksamheten ska redovisa en bedömning av hur verksamheten uppfyller den. Om verksamheten inte bedöms uppfylla en sådan enskild slutsats om bästa tillgängliga teknik ska även redovisas vilka åtgärder som planeras för att uppfylla den, samt en bedömning av om åtgärderna antas medföra krav på tillståndsprövning eller anmälan. Även planerade ansökningar om alternativvärden respektive dispenser från begränsningsvärdena ska redovisas. För därpå följande års miljörapporter finns fler tillkommande krav i 5 b § c-d NFS 2016:8.

Avgörande för om och när eventuell redovisning av de tillkommande uppgifterna ska ske är således vilken verksamhet som utgör s.k. huvudverksamhet.

Med huvudverksamhet avses enligt 1 kap. 2 § industriutsläppsförordningen (2013:250) den huvudsakliga industriutsläppsverksamheten som bedrivs på en anläggning. I förarbetena anförs beträffande begreppet endast att huvudverksamheten är den ”största” eller ”mest dominerande” verksamheten bland alla industriutsläppsverksamheter som förekommer vid en anläggning (FM 2013:1, s. 20). Vad som är huvud- respektive sidoverksamhet varierar därmed från anläggning till anläggning och beror av verksamheternas inbördes förhållanden.

Begreppet huvudverksamhet saknar direkt motsvarighet i industriutsläppsdirektivet. Emellertid har EU-kommissionen i förhållande till direktivets närliggande begrepp ”main activity” uttalat att det vanligen finns flera miljötillstånd i de fall som olika industriutsläppsaktiviteter samtidigt bedrivs vid en viss anläggning och att de tillstånden i så fall också vanligen genomgår frekventa och rutinmässiga uppdateringar.

Emellertid gäller enligt miljöbalken istället – tvärtemot vad Kommissionen anfört om de generella europeiska förhållanden – krav på samlad prövning av en anläggnings samtliga verksamheter resulterande i ett miljötillstånd med föreskrivande av gemensamma villkor. Vidare gäller för svenskt vidkommande att miljötillstånd endast undantagsvis är tidsbegränsade och föremål för frekventa och rutinmässiga uppdateringar. Direktivets utgångspunkt är följaktligen den motsatta i förhållande till den som gäller enligt svensk rätt.

För det fall det föreligger ”väldigt komplexa installationer”, alltså situationer där flera industriutsläppsverksamheter bedrivs med stöd av ett tillstånd, ska enligt EU-kommissionen följande läggas till grund för bedömningen av vad som är ”main activity”.

- Syftet med produkterna som produceras samt aktiviteterna som utförs vid anläggningen;
- Miljöeffekterna från anläggningen;

- Industriutsläppsdirektivets skäl och generella principer som avgör verksamhetsutövarens grundläggande skyldigheter, inklusive undvikande av betydande förorening; samt
- Tillämpningsområdet och innehållet av varje beslut om BAT-slutsatser.

Kommissionen har inte angett någon inbördes ordning av dessa omständigheter.

Om en bedömning enligt ovan ger vid handen att flera BAT-slutsatser är tillämpliga för en viss anläggning är EU-kommissionens uppfattning att BAT-slutsatserna endast ska bli tillämpliga i förhållande till den verksamhet som de avser. Som en följd av miljöbalkens krav på samlad prövning – och därav följande gemensamma behandlings- och reningsanläggningar vid de svenska anläggningarna – är det dock omöjligt att separera bedömningen av förenlighet med BAT-slutsatserna på det sätt som EU-kommissionen förutsatt.

Felaktigheter i länsstyrelsens beslut

Av de svenska förarbetena följer att huvudverksamhet är den ”största” eller ”mest dominerande” verksamheten bland alla industriutsläppsverksamheter som förekommer vid en anläggning. Det finns inte stöd i vare sig de svenska förarbetena eller i EU-kommissionens vägledning för att tillståndgiven mängd skulle vara avgörande, vilket länsstyrelsen gjort gällande i det överklagade beslutet. Oaktat rättsläget kan det mot bakgrund av vad som inledningsvis redovisats om verksamheterna vid återvinningsanläggningen och Rökilledepoin konstateras att gällande tillstånd medger att väsentligt mer avfall får deponeras vid anläggningarna än vad som får hanteras på annat vis.

Vidare ger inom återvinningsanläggningen deponierna sedan lång tid tillbaka upphov till de mest omfattande och bestående miljöeffekterna, framförallt i form av föroreningsutsläpp till vatten. Frågan om hur vattnet ska hanteras är ännu pågående och vattenutsläppen från liksom vattenhanteringen vid deponierna, kommer att pågå under många decennier. Deponering av såväl icke-farligt som farligt avfall har förekommit vid återvinningsanläggningen och vid Rökilledepoin. Enligt gällande tillstånd får därtill nya deponier anläggas och ytterligare 4 miljoner kubikmeter

avfall deponeras. Deponierna och deras vattenhanteringssystem upptar ca 90 ha medan övrig verksamhet vid anläggningarna sammanlagt upptar ca 52 ha.

Oavsett vilken omständighet som läggs till grund för vilken verksamhet som är anläggningens mest omfattande är deponering således den ”största” och ”mest dominerande” industriutsläppsverksamheten vid återvinningsanläggningen. Eftersom deponeringen är huvudverksamhet saknas BAT-slutsatser och föreläggandet saknar därför författningsstöd.

Även en bedömning utifrån de av EU-kommissionen för ”main activity” angivna omständigheterna ger vid handen att deponering är den huvudverksamhet vid anläggningen eftersom

1. verksamhetens huvudsyfte är, och under närmare 70 år har varit, deponering,
2. miljöeffekterna är störst från deponeringen,
3. industriutsläppets skäl och generella principer, vilka avgör verksamhetsutövarens grundläggande skyldigheter, aldrig har varit avsedda att omfatta deponier samt
4. det uttryckligen av beslutet om BAT-slutsatser framgår att deponier inte ska omfattas av BAT-slutsatserna enligt kommissionens genomförandebeslut 2018/1147.

Länsstyrelsens beslut medför således en tillämpning som är i direkt strid med EU-kommissionens vägledning och dess klagörande att BAT-slutsatser endast ska bli tillämpliga i förhållande till den verksamhet som de avser.

Länsstyrelsens ställningstagande kommer, utöver kravet på miljörapportering, innebära betydligt mer långtgående konsekvenser för återvinningsanläggningen och Rökilledepoin. Det innebär att BAT-slutsatserna kommer att gälla för hela anläggningen trots att de uttryckligen inte ska gälla för deponier. Skälet till detta är att miljöbalken uppställer krav på samlad prövning av all verksamhet med gemensam verksamhetsutövare, lokalisering, teknik och miljöeffekter, medan EU-

rätten och därmed BREF:s utgångspunkt utgår från motsatsen, nämligen att separata tillstånd ska reglera individuella delar inom en viss anläggning.

Länsstyrelsen har motsatt sig bifall till överklagandet och anfört bl.a. följande.

På den aktuella anläggningen bedrivs en lång rad olika verksamheter. De verksamheter med återvinning eller bortskaffande som ryms inom koden 90.406-i utgörs i dagsläget åtminstone av följande.

- Biologisk behandling i form av avfallsrötning med efterföljande uppgraderingsanläggning för deponigas
- Biologisk behandling i form av kompostering
- Krossning av trä (som blir till bränsleflis)
- Behandling av svårbehandlat slam (slammet förbränns efter behandling)
- Behandling av slagg från förbränningsanläggning (denna verksamhet omfattas dock inte av BAT-slutsatser för avfallsförbränning)

Vissa av dessa verksamheter bedrivs på deponiytor.

Förorenat vatten samt i förekommande fall processvatten från ovanstående verksamheter samlas upp och behandlas i bolagets lakvattenreningsanläggning. Alla vatten genomgår inte hela processen utan vissa vatten kommer in i processen efter de biologiska stegen.

All avfallsbehandling medför risk för miljöpåverkan, dock i varierande grad. För samtliga av ovanstående avfallsbehandlingar föreligger risk för ytvattenpåverkan. Risken för grundvattenpåverkan får anses större för deponierna än för övriga verksamheter. Avseende belastningen på lakvattenanläggningen så har biogasanläggningen tidigare bidragit till en stor mängd näringsämnen till reningsanläggningen. Verksamheten har en historik med problematik med luktutsläpp som till viss del fortfarande pågår och huvuddelen av denna problematik bedöms för närvarande härstamma från biogasanläggningen. Den leder även, jämte deponierna, till en risk för klimatpåverkan genom utsläpp av växthusgaser. Samtliga verksamheter leder till miljöpåverkan genom transporter och entreprenadmaskiner.

Rökille avfallsupplag är en separat verksamhet med ett separat tillstånd. Anläggningen har även en egen reningsanläggning för lakvatten. Det renade lakvattnet från Rökilledepoin leds till det sista steget i lakvattenbehandlingsanläggningen på återvinningsanläggningen innan vattnet släpps ut till recipient.

I det överklagade föreläggandet visar länsstyrelsen att utifrån de tillståndsgivna mängderna och även utifrån de mängder som faktiskt behandlas på anläggningen idag är verksamheter som faller under koden 90.406-i den helt dominerande utsläppsverksamheten. I föreläggandet motiverar länsstyrelsen även varför den anser att det är de tillståndsgivna mängderna som ska användas för att bedöma om en verksamhet är den huvudsakliga industriutsläppsverksamheten. Länsstyrelsen vill tillägga följande.

Vid återvinningsanläggningen bedrivs inte enbart deponering utan även återvinningsverksamhet och denna omfattas av BAT-slutsatser. Återvinningsverksamheten som bedrivs vid den aktuella anläggningen är omfattande och det skulle få orimliga konsekvenser om en sådan verksamhet inte ska omfattas av BAT-slutsatser på grund av att det inom samma tillstånd bedrivs deponeringsverksamhet. Det är inte länsstyrelsens avsikt att de ska tillämpas på deponierna. Det är dock viktigt att de tillämpas där de faktiskt gäller. Tillämpning av BAT-slutsatser i en svensk kontext innebär såsom påpekas i överklagandet vissa utmaningar. Bland annat måste gränsdragningar göras mellan olika verksamheter med deras olika miljöpåverkan, inte minst vid uppkomst av förorenade vattenströmmar som sedan blandas inom anläggningen. Länsstyrelsen är övertygad om att verksamhetsutövare och tillsynsmyndigheter tillsammans kan göra dessa gränsdragningar så att BAT-slutsatserna inte riskerar att underimplementeras samtidigt som de inte tillämpas på verksamheter, såsom deponering, som inte omfattas av BAT-slutsatser. Länsstyrelsen förstår inte varför det överklagade föreläggande skulle innebära att den begärda kompletteringen skulle behöva avse Rökilledepoinns förenlighet med BAT-slutsatserna då den omfattas av ett separat tillstånd.

Bolaget tar upp vattenhanteringen och de miljöproblem som följer av den som ett argument för varför deponeringsverksamheten ska anses vara den mest dominerande industriutsläppsverksamheten. Även andra industriutsläppsverksamheter bidrar med utsläpp till vatten. Vad gäller luktstörningar är återvinningsverksamheten dominerande. Även vad gäller transporter får deponeringen anses vara av mindre betydelse än övriga industriutsläppsverksamheter eftersom volymerna som deponeras är små i jämförelse. Bolaget anser inte att bolaget har visat att miljöeffekterna är störst för deponeringen.

Överklagandet kan läsas som att bolaget menar att lakvattenhanteringssystemet helt ska hänföras till deponierna när det gäller yta och drift. Länsstyrelsen vill förtydliga att så inte är fallet utan ledningar, pumpar, dammar och reningsanläggningar m.m. även används för dagvatten och processvatten från övriga delar av anläggningen, inklusive vatten från återvinningsverksamheter som omfattas av BAT-slutsatser. Då viss återvinningsverksamhet bedrivs uppe på deponier är det dessutom inte helt okomplicerat att enkelt dela upp ytorna mellan deponering och annan verksamhet.

Bolaget anför att väsentligt mer avfall får deponeras på anläggningen än vad som får hanteras på annat vis. Eftersom de årliga mängder som idag får deponeras är mindre än de som får hanteras på annat vis så utgår länsstyrelsen från att bolaget räknar in historiskt och framtida deponerat avfall i sitt uttalande. Såsom beskrivits i det överklagande föreläggandet anser länsstyrelsen att den verksamhet som bedrivs enligt gällande tillstånd ska vara avgörande, inte den verksamhet som historiskt har bedrivits på platsen enligt nu upphävda tillstånd.

Såsom bolaget påpekar är det i Sverige normalt att ett tillstånd omfattar flera olika delverksamheter som bedrivs av samma verksamhetsutövare på samma plats. Det kan varken ha varit den europeiska eller den svenska lagstiftarens avsikt att dessa förhållanden ska innebära att verksamheter som omfattas av BAT-slutsatser blir

undantagna från att tillämpa dessa på grund av att vissa andra verksamheter bedrivs inom samma tillstånd.

Bolaget har i bemötande anfört i huvudsak följande.

Det finns inte något stöd i de svenska förarbetena, i Naturvårdsverkets vägledning eller i kommissionens vägledning för länsstyrelsens påstående att det är tillståndsgiven mängd som ska vara avgörande för bedömningen. Av nu nämnda källor framgår istället ett flertal andra omständigheter som ska läggas till bedömningen av vad som är huvudverksamhet. Som tidigare redovisats ger en sådan bedömning vid handen att deponin är huvudverksamhet, bl.a. med hänsyn till miljöeffekter.

Även om tillståndsgivna mängder skulle ha utgjort grund för bedömningen av vad som är huvudverksamhet kan det konstateras att deponering enligt nu gällande grundtillstånd utgör den avsevärt största tillståndsgivna verksamheten vid återvinningsanläggningen.

Vattenhanteringen vid återvinningsanläggningen och Rökilledepoin sammanhänger. Det är därmed tekniskt omöjligt att endast redovisa hur återvinningsanläggningen uppfyller BAT-slutsatserna.

Enligt industriutsläppsförordningen avgörs tillämpligheten av olika BAT-slutsatser av vad som är huvudverksamhet. Syftet är således att vad som är huvudverksamhet ska avgöra tillämpligheten av BAT-slutsatserna i viss BREF.

Länsstyrelsen har inte anfört något juridiskt stöd för sin uppfattning om vad som ska ligga till grund för uttolkningen av vad som är huvudverksamhet.

Länsstyrelsens uppfattning är inte förenlig med vare sig EU-kommissionens ställningstagande eller de svenska förordningsmotiven. Uppfattningen är heller inte förenlig med BAT-slutsatserna själva, varav uttryckligen framgår att de inte ska tillämpas på deponier.

Länsstyrelsen har därefter tillagt bl.a. följande.

Även om det skulle förhålla sig så att tillståndsgivna mängder och miljöpåverkan båda ska beaktas vid bedömningen av vad som är huvudsaklig industriutsläppsverksamhet så bedömer länsstyrelsen att den huvudsakliga industriutsläppsverksamheten ändå är återvinning som omfattas av 90.406-i. Båda verksamheterna bidrar till miljöpåverkan och bolaget har inte visat att deponeringen bidrar till den största miljöpåverkan eller att miljöpåverkan från deponeringen är så dominerande att detta ska fälla avgörandet trots att det huvudsakliga syftet med verksamheten utifrån tillståndsgivna mängder tydligt är återvinning.

Villkoren för återvinningsanläggningen och Rökilledepoin gällor före sammanblandning vilket innebär att bolaget har god kännedom om vattnets beskaffenhet före sammanblandning. Länsstyrelsen förutsätter att bolaget har den information om flöden och halter för relevanta ämnen som behövs för att kunna bedöma vilken miljöpåverkan som kan hänföras till respektive verksamhet. Därför delar länsstyrelsen inte bolagets uppfattning i frågan.

Bolaget har efter att målet återförvisades från Mark- och miljööverdomstolen getts tillfälle att yttra sig men har inte haft ytterligare att tillföra.

DOMSKÄL

Vad mark- och miljödomstolen har att pröva

Vid avfallsanläggningen bedrivs flera olika industriutsläppsverksamheter.

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. Med huvudverksamhet avses den huvudsakliga industriutsläppsverksamheten (5 b § Naturvårdsverkets föreskrifter om miljörapport (NFS 2016:8) och 1 kap. 2 § industriutsläppsförordningen).

BAT-slutsatser för avfallsbehandling enligt kommissionens genomförandebeslut 2018/1147 offentliggjordes den 17 augusti 2018. BAT-slutsatserna gäller för verksamhet med verksamhetskod 90.406-i (Andra verksamheter med återvinning eller bortskaffande). BAT-slutsatserna för avfallsbehandling gäller inte för deponiverksamhet och det finns inte heller andra BAT-slutsatser som gäller för deponiverksamhet. Detta är ostridigt.

Det anförda innebär att om den huvudsakliga industriutsläppsverksamheten som bedrivs på anläggningen är verksamhet med verksamhetskod 90.406-i, som länsstyrelsen gör gällande, har bolaget att i miljörapporten för år 2019 redogöra för hur verksamheten uppfyller BAT-slutsatserna för avfallsbehandling. Om den huvudsakliga industriutsläppsverksamheten istället är deponering, 320-i, har länsstyrelsen inte haft rätt att besluta om komplettering av miljörapporten på det sätt som har skett.

Det mark- och miljödomstolen således har att ta ställning till är vilken industriutsläppsverksamhet som är den huvudsakliga industriutsläppsverksamheten som bedrivs på anläggningen.

Allmänt om bestämmandet av huvudsaklig industriutsläppsverksamhet

Vid bedömningen av vilken som är den huvudsakliga industriutsläppsverksamheten ska en jämförelse göras mellan de olika industriutsläppsverksamheterna som bedrivs vid anläggningen. Hur den jämförelsen ska göras och vad som ska beaktas är inte författningsreglerat. Som bolaget har anført har Europeiska kommissionen

tagit fram en vägledning enligt vilken följande kriterier kan användas vid bedömningen av vilken som är den huvudsakliga industriutsläppsverksamheten.

- Syftet med de produkter som produceras eller de aktiviteter som bedrivs på anläggningen;
- miljöpåverkan från de verksamheter som bedrivs på anläggningen;
- skälen till industriutsläppsdirektivet och de allmänna principerna för verksamhetsutövarens grundläggande skyldigheter, inklusive undvikande av betydande föroreningar; och
- omfattningen och innehållet i varje beslut om BAT-slutsatser.

I förordningsmotiven (Fm 2013:1, s. 20-21) utvecklas begreppet huvudsaklig industriutsläppsverksamhet med att det är den största eller mest dominerande av flera bedrivna industriutsläppsverksamheter på anläggning.

I Naturvårdsverkets vägledning om BAT-slutsatser för avfallsbehandling, s.21, anges att jämförelsen bör göras mellan varje verksamhetskod i miljöprövningsförordningen som slutar med -i och att flera verksamheter med olika verksamhetskoder inte bör slås ihop.

Naturvårdsverket bedömer i sin Vägledning om industriutsläppsbestämmelser (reviderad den 27 maj 2022) att kommissionens kriterier och det som anges i förordningsmotiven kan användas för att bedöma den huvudsakliga industriutsläppsverksamheten. Mark- och miljödomstolen konstaterar att varken kommissionen eller Naturvårdsverket gör någon rangordning av de angivna kriterierna.

Mark- och miljödomstolen anser att bedömningen av vilken verksamhet som är den huvudsakliga industriutsläppsverksamheten ska utgå från det tillstånd som reglerar verksamheten vid anläggningen och inte hur verksamheten faktiskt bedrivs. Bedömningen av vad som utgör den huvudsakliga industriutsläppsverksamheten skulle annars kunna variera från år till år, vilket enligt domstolen inte är en rimlig

tolkning av bestämmelserna (jfr. Naturvårdsverkets vägledning om BAT-slutsatser för avfallsbehandling, s. 21

Huvudsaklig industriutsläppsverksamhet vid avfallsanläggningen

Det finns svårigheter med att generellt ställa miljöpåverkan från olika typer av verksamheter mot varandra, bl.a. på grund av att det är fråga om påverkan av olika slag som inte nödvändigtvis låter sig jämföras och graderas. Det saknas underlag för jämförelser mellan de olika verksamhetsdelarnas miljöpåverkan och mark- och miljödomstolen anser därför att utgångspunkten för jämförelsen mellan de olika industriutsläppsverksamheterna på avfallsanläggningen måste utgå ifrån omfattningen av de verksamheter som bedrivs. Mot bakgrund av syftet med industriutsläppsdirektivet ska enligt domstolens bedömning inte heller den omständigheten att en avfallsbehandling bedrivs i anslutning till en deponi alltid medföra att deponering ska anses utgöra den huvudsakliga industriutsläppsverksamheten på anläggningen. Det skulle kunna undanta även omfattande avfallsbehandling av annat slag från att omfattas av BAT-slutsatserna på ett sätt som enligt domstolen inte torde varit avsett och som skulle leda till att syftet med BAT-slutsatserna inte uppfylls på sikt. Den omständigheten att ett lakvatten från en deponi leds till en reningsanläggning vid en avfallsbehandlingsanläggning, vilket är fallet i detta mål, bör inte heller leda till att avfallsbehandlingen undandras kraven i BAT-slutsatserna.

Mark- och miljödomstolen anser, i enlighet med vad Naturvårdsverket har angett i vägledning om BAT-slutsatser, att jämförelsen mellan de olika industriutsläppsverksamheterna ska göras mellan varje verksamhetskod i miljöprövningsförordningen som slutar med -i. Bolaget har i sitt överklagande inte angett huruvida det är deponering av farligt eller icke farligt avfall som bolaget menar utgör huvudsaklig industriutsläppsverksamhet men har i miljörapporten för år 2019 angett verksamhetskod 90.320-i, dvs. deponering av farligt avfall.

Mark- och miljödomstolen anser till skillnad från länsstyrelsen att det avfall som får deponeras enligt andra och tredje dels-satsen i tillståndet gäller utöver de mängder som anges i den första dels-satsen. Domstolen finner dock att även med beaktande av detta att den tillståndsgivna verksamheten som omfattas av verksamhetskod 90.406-i är av större omfattning än den verksamhet som omfattas av 90.320-i respektive 90.300-i och att den förstnämnda verksamheten ska anses utgöra huvudsaklig industriutsläppsverksamhet. Det bolaget har anfört ändrar inte den bedömningen. Länsstyrelsen har därför haft fog för sitt beslut och bolaget har därmed att iaktta BAT-slutsatserna för industriutsläppsverksamheten Avfallsbehandling med verksamhetskod 90.406-i. Tidpunkten för när föreläggandet ska vara uppfyllt ska bestämmas på det sätt som framgår av domslutet. I övrigt ska överklagandet avslås.

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

Överklagande senast den 26 juni 2023.

Anna Karlsson

Carl-Philip Jönsson

I domstolens avgörande har deltagit rådmannen Anna Karlsson, ordförande, och tekniska rådet Carl-Philip Jönsson.