



SVEA HOVRÄTT
Mark- och miljööverdomstolen
Rotel 060205

DOM
2017-02-17
Stockholm

Mål nr
M 1198-16

ÖVERKLAGAT AVGÖRANDE

Växjö tingsrätts, mark- och miljödomstolen, dom 2016-01-25 i mål nr M 3055-15 och M 3057-15, se bilaga A

KLAGANDE

Miljönämnden i Lunds kommun

MOTPARTER

1. AK

2. MK

Ombud för 2: AK

SAKEN

Avgiftsbeslut avseende tillsyn enligt miljöbalken

MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLENS DOMSLUT

1. Mark- och miljööverdomstolen upphäver punkten 3 i mark- och miljödomstolens domslut.

2. Mark- och miljööverdomstolen avslår överklagandet i övrigt.

Dok.Id 1315608

Postadress	Besöksadress	Telefon	Telefax	Expeditionstid
Box 2290 103 17 Stockholm	Birger Jarls Torg 16	08-561 670 00 08-561 675 50	08-561 675 59	måndag – fredag 09:00-15:00
		E-post: svea.avd6@dom.se www.svea.se		

YRKANDEN I MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLEN

Miljönämnden i Lunds kommun har yrkat att Mark- och miljööverdomstolen ska upphäva punkt 3 och 4 i mark- och miljödomstolens dom och fastställa nämndens båda beslut om avgift den 26 juni 2014.

AK och **MK** har bestritt ändring.

UTVECKLING AV TALAN I MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLEN

Miljönämnden har, utöver vad som tidigare anförts, till stöd för sin talan anfört i huvudsak följande: Verksamhetsobjektet vid uttag av avgift enligt miljöbalken är detsamma som verksamhetsobjektet enligt 9 kap. miljöbalken. Verksamhetsutövaren är den som har faktisk och rättslig möjlighet att vidta en åtgärd bl.a. vid olägenheter som härrör från verksamheten och är den som kan fatta avgörande ekonomiska beslut rörande verksamheten. Det är fråga om två verksamheter, där vardera verksamheten kan bedrivas fristående och där den ena verksamheten inte utgör ett ofrånkomligt krav för den andra verksamhetens funktion. **AK** och **MK** har angett att de driver var sin enskild firma, med separat deklaration för respektive firma, egen f-skattsedel och egen redovisning. De båda verksamhetsutövarna saknar därmed bestämmanderätt i den andres verksamhet. Respektive verksamhetsutövare har inte presenterat verifierbara uppgifter eller handlingar till stöd för att deras respektive verksamheter bedrivs som en brukningsenhet, vare sig uppgifter om gemensamt bolag, civilrättsliga avtal, uppgifter om gemensamma arrenden eller taxeringsmässiga enheter.

Verksamheterna bedrivs på över tiden delvis varierande fastigheter. En del av fastigheterna samägs med andra, vissa fastigheter arrenderas (dock ej gemensamt) och fastigheter där verksamheterna bedrivs kan också disponeras genom lån. Den påstått integrerade verksamheten saknar gemensam logotyp, men också annan form av marknadsföring eller presentation utåt. Uppgifterna i målet ger snarare stöd för att verksamheterna är tydligt avgränsade. Att respektive verksamhetsutövare gör en

arbetsinsats i den andres verksamhet i utbyte mot en arbetsinsats i sin egen är inte detsamma som att verksamheterna är att anse som en brukningsenhet. Det förhållandet att respektive verksamhetutövare varit närvarande vid de tillsynsbesök som skett vid de båda verksamheterna betyder inte att tillsynsmyndigheten har betraktat verksamheterna som en och samma.

Mark- och miljödomstolens domslut innebär att AK och MK har ett solidariskt ansvar för samtliga i verksamheten ingående miljöfarliga verksamheter. Ett sådant ansvar ger betydande tillämpningssvårigheter för tillsynsmyndigheten. Det ifrågasätts om punkten 3 i domslutet även avses gälla tillkommande miljöfarlig verksamhet inom den påstådda brukningsenheten, eller i fall då ytterligare verksamhetsutövare anknyter. Ett sådant solidariskt ansvar ter sig problematiskt för bedömningen av ansvar i straffrättslig mening för en eventuell överträdelse av miljöbalken. Om ett sådant åsidosättande av bl.a. miljöbalkens bestämmelser sker att beslut om miljöstraffavgift aktualiseras torde det solidariska ansvaret medföra svårigheter för tillsynsmyndigheten att utröna vem anspråket ska riktas mot.

AK och **MK** har, utöver vad de tidigare har anfört, till stöd för sin talan tillagt i huvudsak följande: Deras lantbruksverksamhet är att betrakta som en brukningsenhet, då de sedan 1993 har rationaliserat och integrerat driften mellan sina olika fastigheter. En växtodlingsplan upprättades då och besättningarna som tidigare fanns på olika SE-nummer slogs samman till en djurbesättning. På detta sätt kunde mark, djur och ekonomihus skötas och nyttjas på ett mer optimalt och rationellt sätt.

KL är en brukningsenhet som drivs i ett enkelt bolag bestående av två enskilda firmor som samarbetar, där MK har huvudansvar för växtodling och AK har huvudansvar för animalieproduktionen. Deras avtal är muntliga. Samråd sker dagligen kring driften och kontinuerligt kring investeringar. Båda kan svara för båda verksamheterna om den andra inte är tillgänglig. De är gemensamma verksamhetsutövare och har rättsliga möjligheter att vidta åtgärder vid behov och de fattar ekonomiska beslut i samråd. Eftersom de båda äger jordbruksfastigheter är de per definition näringsidkare med en egen redovisning

och F-skatt. Jordbruksmark måste ägas i enskild firma. Enkla bolag får ha gemensam redovisning, men måste inte. De har valt att redovisningsmässigt försöka särhålla växtodling och djurhållning för att lättare kunna analysera och följa resultatet. Vid säsongens slut fördelar de resultatet mellan sig, men detta är inte detsamma som byte av arbetsinsats. Genom det enkla bolaget är de solidariskt ansvariga för deras gemensamma verksamhet.

KL är en brukningsenhet, trots att de har varsin "SAM". I SAM-blanketten redovisar man hur marken används och hur eventuella stödrätter hanteras. Man kan arrendera eller bruka mark utan att själv stå för SAM-ansökan. Detta är en fråga mellan jordägare och brukare. Logotyp lär inte vara något krav för ett företag eller ett enkelt bolag. Det är inte heller krav på registrering av det enkla bolaget. Eventuell marknadsföring sker huvudsakligen via deras namn Familjen KL då de varit lantbrukare i byn i många generationer.

Verksamheterna är inte avgränsade. Alla förnödenheter köps in gemensamt och de har ett växtskyddsförråd, ett medicinförråd för djuren, en gödselplatta, en oljebod osv. Maskinparken delas helt och det finns bara en tröska, en behandlingsbox till djur och en stor djurvagn för transport. Deras djurbesättning består av ca 130 dikor och 50 tackor. Korna går i ranchdrift vintertid på båda fastigheterna uppdelade efter ålder för att inte konkurrera med varandra. Ligghallarna ligger på varsin fastighet, i ena hallen ligger de yngre djuren och i den andra de äldre. De sköter båda passning, fodring och assistering vid kalvningar. Sommarbete sker på flera olika fastigheter. Det finns ingen möjlighet att dela besättningen. Alla djur har samma SE-nummer och hanteras via Jordbruksverket som en besättning.

Det föreligger inte betydande tillämpningssvårigheter för tillsynsmyndigheten att kontrollera dem som ett tillsynsobjekt, då verksamheten hittills kontrollerats som en brukningsenhet med dem båda närvarande. För det fall ny verksamhet tillkommer står de gemensamt ansvariga även för denna del. Nämnden ska kontrollera verksamheten, inte bolagsformen eller ägandet.

MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLENS DOMSKÄL

Frågan i målet är om den lantbruksverksamhet som AK och MK bedriver ska ses som två olika verksamheter och om var och en av dem därför ska betala en tillsynsavgift eller om verksamheten ska ses som en gemensam verksamhet vid uttag av tillsynsavgift.

Vad som avses med miljöfarlig verksamhet framgår av 9 kap. 1 § miljöbalken. Vidare anges i 26 kap. 1 § miljöbalken att tillsynsmyndigheten, i detta fall miljönämnden, ska bedriva tillsyn för att säkerställa syftet med miljöbalken och föreskrifter som har meddelats med stöd av balken. För denna tillsyn av nämnden får kommunfullmäktige enligt 27 kap. 1 § miljöbalken meddela föreskrifter om avgifter.

Vid tillsyn enligt miljöbalken måste utgångspunkten vara att tillsyn ska utövas över den verksamhet som bedrivs och inte över verksamhetsutövaren eller fastigheten där verksamheten bedrivs. Detta blir då utgångspunkten även för uttaget av tillsynsavgift. I många fall torde det vara endast en verksamhetsutövare och en verksamhet som bedrivs på en fastighet och då uppkommer inga gränsdragningsproblem. När det är flera samverkande verksamheter får det göras en bedömning i det enskilda fallet hur avgift ska bestämmas.

I detta fall har AK och MK angett att de bedriver lantbruket som en integrerad verksamhet på flera fastigheter. KL drivs i ett enkelt bolag som består av deras två enskilda firmor. De har två delverksamheter; växtodling och djurhållning med ett nummer för växtodlingen och ett för djurhållningen avseende EU-stöd och gårdsstöd. Deras avtal är muntliga och genom det enkla bolaget är de solidariskt ansvariga för den gemensamma verksamheten. Båda kan svara för båda verksamheterna, de är gemensamma verksamhetsutövare och har rättsliga möjligheter att vidta åtgärder vid behov och de fattar ekonomiska beslut i samråd. Alla förnödenheter köps in gemensamt, de har ett växtskyddsförråd, ett medicinförråd för djuren, en gödselplatta, en oljebod, en tröska osv., men de har valt att redovisningsmässigt särhålla växtodling och djurhållning.

Nämnden har inte hävdats att verksamheten skulle bedrivas på något annat sätt än så som AK och MK har beskrivit. Mark- och miljööverdomstolen har därför att utgå ifrån deras beskrivning av verksamheten.

Genom att verksamheterna är helt integrerade och drivs på angivet sätt bedömer Mark- och miljööverdomstolen att det inte enbart rör sig om ett nära samarbete mellan två olika verksamhetsutövare med varsin verksamhet. Det är istället fråga om ett lantbruk som bedrivs genom ett enkelt bolag och som får ses som en integrerad helhet där de olika miljöfarliga verksamheterna djurhållning och odling av jordbruksmark ingår och bedrivs på flera fastigheter. Hela den integrerade verksamheten får därför ses som ett tillsynsobjekt. Så som taxan är utformad ska därmed deras verksamhet vid uttag av avgift för tillsyn enligt miljöbalken anses utgöra en anläggning med olika delverksamheter. Eftersom nämndens två avgiftsbeslut grundar sig på att det är fråga om två separata miljöfarliga verksamheter ska, som även mark- och miljödomstolen kommit fram till, nämndens båda beslut upphävas och målet återförvisas till nämnden för ny handläggning. Miljönämndens överklagande ska således avslås i denna del.

Miljönämnden har angett att punkt 3 i mark- och miljödomstolens domslut innebär att AK och MK har ett solidariskt ansvar för samtliga i verksamheten ingående miljöfarliga verksamheter och att ett sådant ansvar ger betydande tillämpningssvårigheter för tillsynsmyndigheten. Frågan om hur ett ansvar för en eventuell överträdelse av miljöbalken kan utkrävas kan dock inte bli föremål för prövning i detta mål. Prövningsramen är begränsad till en prövning av miljönämndens båda beslut om tillsynsavgift. Därmed ska överklagandet bifallas i denna del och punkten 3 i mark- och miljödomstolens domslut upphävas.

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

I avgörandet har deltagit hovrättsråden Anna Tiberg, Roger Wikström, referent, och Åsa Marklund Andersson samt tekniska rådet Yvonne Eklund.

Föredragande har varit Louise Bengtsson.



VÄXJÖ TINGSRÄTT
Mark- och miljödomstolen
3:3

DOM
2016-01-25
meddelad i
Växjö

Mål nr M 3055-15
M 3057-15

KLAGANDE
MK

AK

MOTPART
Miljönämnden, Lunds kommun

ÖVERKLAGAT BESLUT

Länsstyrelsens i Skåne län beslut den 30 juni 2015 i ärende nr 505-19939-14 och ärende nr 505-19927-14, se bilaga 1 och 2

SAKEN

Avgiftsbeslut avseende tillsyn enligt miljöbalken

DOMSLUT

1. Mark- och miljödomstolen avslår yrkandet om syn.
2. Mark- och miljödomstolen avslår AK och MK yrkande om att timavgift ska debiteras för tillsynen.
3. Mark- och miljödomstolen bifaller AK och MK yrkande om att deras gemensamt bedrivna verksamhet i KL ska klassificeras och kontrolleras som en enhet omfattande ett solidariskt ansvar för samtliga i verksamheten ingående miljöfarliga verksamheter.
4. Mark- och miljödomstolen upphäver de överklagade besluten och återförvisar målen till Miljönämnden i Lunds kommun för ny prövning av tillsynsavgift.

Dok.Id 341677

Postadress	Besöksadress	Telefon	Telefax	Expeditionstid
Box 81 351 03 Växjö	Kungsgatan 8	0470-560 100 E-post: mmd.vaxjo@dom.se	0470-560 125	måndag – fredag 08:00-16:00

BAKGRUND

Miljönämnden i Lunds kommun (nämnden) har i delegationsbeslut den 26 juni 2014 beslutat att klassificera MK verksamhet på fastigheten XX, dels enligt kod 1.2001 som en anläggning med stadigvarande djurhållning med mer än 20, men högst 100 djurenheter, dels enligt kod 1.3004 som uppodling av jordbruksmark som är större än 100 hektar för jordbruksproduktion. Tillsynstiden utgör tre timmar avseende djurhållning och tre timmar avseende uppodling av jordbruksmark. Enligt taxan blir årsavgiften för närvarande 3 562 kr.

Vidare har nämnden i delegationsbeslut den 26 juni 2014 även beslutat att klassificera AK verksamhet på fastigheten YY enligt kod 1.2001 som en anläggning med stadigvarande djurhållning med mer än 20 men högst 100 djurenheter. Tillsynstiden utgör tre timmar och enligt taxan blir årsavgiften för närvarande 2 850 kr.

AK och MK har överklagat nämndens beslut till Länsstyrelsen i Skåne län (länsstyrelsen) som avslog överklagandena. AK och MK har nu överklagat länsstyrelsens beslut till mark- och miljödomstolen.

YRKANDEN M.M.

AK och MK har yrkat att KL ska klassificeras och kontrolleras som en brukningsenhet omfattande samtliga i verksamheten ingående fastigheter. Därutöver har de i första hand yrkat att kommunens beslut ska upphävas och att timavgift ska debiteras för tillsynen som tidigare och i andra hand att avgiften för en av dem ska sättas ned till noll kronor.

De har även yrkat syn om så skulle anses behövas för att visa att de driver en verksamhet.

Nämnden har yrkat att det överklagade beslutet ska stå fast.

AK och MK har anfört bland annat följande till stöd för sin talan.

En brukningsenhet

AK och MK bedriver KL. De har flera gårdskomplex på olika fastigheter som de brukar med delvis arrenderad mark. De har skog, samt växt- och animalieproduktion. De bedriver lantbruket helt integrerat sedan 1993. De har en brukningsenhet med två delverksamheter – växtodling och djurhållning. De har ett nummer för djurhållningen och ett för växtodlingen avseende EU:s miljöstöd och gårdsstöd.

De har enskilda firmor och var sin f-skattesedel. De har olika redovisning i firmorna, men djuren betalar för sig och växterna för sig och sedan jämnar de ut intäkter och kostnader emellan sig. De har ett muntligt samarbetsavtal och sköter allt gemensamt med uppstartsmöte kl. 08.00 varje dag. Både AK och MK har andra uppdrag och de har ett växlat ledarskap i KL. I alla system ligger den ena bakom den andra, den ena som vice vd och den andre som vd.

De har en djurbesättning och en växtodling. AK ansvarar för djurbesättningen och MK ansvarar för växtodlingarna. MK märker alla djur utom lammen, som AK märker. MK ansvarar för kemikaliehanteringen och förvarar kemikalierna i förrådet på sin fastighet. AK har hand om mer av det administrativa. De har en miljöhusesyn som de fyller i de delar som de ansvarar för.

De har djurhållning på flera ställen. Djuren går där det är mest lämpat och rör sig fram och tillbaka mellan fastigheterna. Vidare läggs växtodlingsplan och vallar in efter behov i en brukningsenhet och suboptimeras inte på skilda delar. Med en brukningsenhet har de möjlighet att rotera grödor bättre och optimera jordbruket ur miljösynpunkt. Vid skörd av foder och halm liksom vid gödselhantering utgår de från hela brukningsenhetens behov och logistik och inte enskilda fastigheter. De

sköter och använder byggnader och maskinpark med mera gemensamt. De gör gemensamma inköp och försäljningar. De har normalt en person anställd som jobbar där det behövs.

De har full kontroll på varifrån allt ensilage, hö och halmbalar kommer från och vart deras gödsel sprids men de väljer att inte köra kors och tvärs för att ta foder eller sprida gödsel på respektive fastighet utan optimerar beroende på vilka fält som ligger lämpligast, som ligger rätt i växtföljd eller är i behov av gödsel, kalk etc. helt utan hänsyn till fastighetsbeteckning eller vem som formellt står som ägare. AK har möjlighet att vidta åtgärder på fastigheter som MK äger och vice versa.

De kommer att fortsätta som en brukningsenhet med integrerad verksamhet då detta ur ett management-, uthållighets- och miljöperspektiv innebär att de optimerar både driften och administrationen. Det skulle vara helt ogörligt med deras arbetssätt att bryta upp och särhålla var sin gård. De skulle tappa skalfördelar i både produktion och i förhandlingssammanhang och få ett ineffektivt brukande med mindre livsmedelsproduktion av både växtodling och animalier som följd.

Tillsyn av deras verksamhet bör ske på ett sådant sätt att verksamheten endast kontrolleras och avgiftsbeläggs en gång. Den ena av tillsynerna med tillhörande avgift bör helt tas bort. Tidigare har tillsynen omfattat hela lantbruket och genomförts gemensamt för XX och YY med flera.

Avgiften

De ifrågasätter kommunens bedömning av den tid det faktiskt tar att göra tillsyn av deras verksamhet. De har inte fått ta del av hur kommunen kommit fram till denna tidsåtgång. Kommunen hävdar att det är en mer omfattande kontroll nu, men det är inte deras erfarenhet från tillsynen 2014.

Tillsynstiden bör ha minskat då djurskyddet togs över av länsstyrelsen 2009 och egenkontrollen idag är mer omfattande än tidigare. Deras verksamhet är idag ungefär lika stor som tidigare men de har en mer omfattande egenkontroll på både

växt- och djursidan än tidigare vilket borde ge ett mindre tillsynsbehov.

Egenkontrollen gör att de har bättre kontroll på verksamheten. Om de inte sköter kontrollerna får de inte vara kvar i systemen. Deras företag är välskött och de har ordning och reda på dokumentationen.

Den nya debiteringen är orimlig och oproportionerlig. De tidigare kostnaderna för tillsyn var betydligt lägre. Tidigare har knappt en timme debiterats. Det nu bestämda tillsynsbehovet är 14 gånger så stort som tidigare. Det är inte rimligt att samma avgift tas ut årligen som endast togs ut vid kontroll på gården tidigare.

Enligt kommunens tillsynsplan ska tillsynen minska och det är svårt att se att kommunen kommer att utföra mer tillsyn än tidigare då detta inte är budgeterat. Det är svårt att se behovet av fler kontroller eller mer kontrolltid då det inte blir fler utan färre lantbruk och tillsynsfrekvensen är densamma enligt taxan.

Av de handlingar och uppgifter som redovisats inför taxans antagande samt underinstansernas avgiftsbeslut går det inte att på ett tillfredsställande sätt utläsa ifall det faktiska tillsynsbehovet i verksamheten är så pass stort som besluten anger. Det kan inte heller utläsas att den påförda tillsynsavgiften står i proportion till de kostnader som tillsynsarbetet åsamkar kommunen.

Med utgångspunkt från det tillsynsbehov som förelegat i verksamheten enligt kommunens tidigare gällande taxa och i avsaknad av några tydligt redovisade omständigheter som talar för att tillsynsbehovet verkligheten har ökat får det anses föreligga en presumtion att tillsynsbehovet är oförändrat eller minskat jämfört med tidigare då bland annat djurskyddstillsynen numera ligger på länsstyrelsen och inte på kommunen.

Det empiriska tillsynsbehovet i verksamheten talar för att det är betydligt lägre än vad som följer av länsstyrelsens beslut oaktat vad som föreskrivs i kommunens taxa. Omständigheten att kommunens taxa vunnit laga kraft kan svårigen utgöra ett

tillräckligt skäl för att underlåta att pröva ifall tillsynsbehovet är adekvat fastställt eller att tillsynsavgiften är rimlig i detta fall.

Den nu gällande taxan innebär en ordning att fastställa tillsynsbehovet som synes vara präglad av en alltför hög grad av godtycke. Detta framgår således både vid en jämförelse för hur tillsynsbehovet bestämts enligt tidigare gällande taxa och vid en jämförelse med hur andra och likartade små jordbruksverksamheter åsätts ett tillsynsbehov.

Kommunen har alltid samdebiterat tidigare och skickat en faktura som varit ställd till MK. AK och MK har sedan delat på betalningen för fakturan. De har aldrig tidigare fått dubbla skrivelser från kommunen, inte heller 2014.

Enligt SKL:s folder – ”Vad betalar jag för?” – som kommunen hänvisar till, består kommunens taxa inom miljöbalken av tre delar när den bygger på SKL:s modell med risk och erfarenhetsbedömning. Av de tre delarna avser den första riskerna i verksamheten, den andra inspektörens bedömning av hur väl riskerna hanteras och den sista ger en möjlighet att premiera verksamheten beroende på arbete med egenkontroll eller minskad klimatpåverkan. Enligt SKL:s modell går det att påverka antalet tillsynstimmar och tillsynsavgiften genom att ligga i framkant, göra ett bra jobb och ha god ordning och reda.

Statens jordbruksverk har via projektet SToRK arbetat med en modell för länsstyrelsen med riskbaserad offentlig kontroll av djurskyddet som 2009 övertogs av länsstyrelsen från kommunerna. Riskmodellen bygger på 8 moduler varav en är kvalitetssäkringssystem. Här finns samtliga allmänna och djurrelaterade egenkontrollprogram. Frivillig medverkan i olika program anses bidra till att stödja företagaren i att uppfylla kraven vid kontroll och därför premieras verksamheten vid offentlig kontroll. Detta bör även tillmätas relevans. Det verkar märkligt att nämnden menar att den inte kan lita på egenkontroller. Nämnden har gjort det lätt för sig genom att hänvisa till SKL:s rekommendation men har sedan bara valt att

använda en del av tre i upplägget. Då avgiften inte går att påverka ter det sig mer som en påförd skatt än som en tillsynsavgift.

Det är SKL:s underlag som ligger till grund för debiteringen men kommunen har möjlighet att själv bestämma hur den vill göra. Kommunen har möjlighet att sätta ned avgiften. I och med egenkontrollerna tar det betydligt mindre tid att göra tillsynskontroller hos dem. Därför finns särskilda skäl att sätta ner tillsynsavgiften även för dem enligt resonemanget ovan.

Nämnden kan rikta sig till AK med försiktighetsmått såvitt gäller djuren och såvitt gäller växtodlingen till MK och går inte det får kommunen rikta sig bara till MK. En eventuell tillsynsavgift bör helt debiteras MK för hela verksamheten.

Även stadskontoret har i sin rapport 2015:17 ”Avgifter i Livsmedelskontrollen – förslag på en mer effektiv avgiftsfinansiering” till Regeringen lyft kontrollfrågorna och hur dessa verkställs med riskklassning och betalning. De har bland annat gett förslag på att avgifter bör betalas efter kontroll.

Regeringen uppmärksammade redan 2012 behovet av att stärka animalieproduktionen och konkurrenskraften i lantbruket genom att låta Livsmedelsverket genom statliga medel överta kontrollkostnaden för den offentliga kontrollen av slakterierna. Detta kom direkt producerande aktiva företag till del genom att avgiften för varje djur togs bort på slaktavräkningen.

Att nu drastiskt höja avgifterna på det kommunala planet för aktiva lantbruk motverkar direkt regeringens syfte att stärka konkurrenskraften i lantbruket. Det är olyckligt om kommunen utan rimlig förklaring skjuter över sina kostnader på företagen där de vare sig kan påverka dess storlek eller förstå vad som ingår.

Nämnden har anfört bland annat följande

Två brukningsenheter

AK och MK har två separata brukningsenheter. I grunden är det två olika företag som bedrivs. AK och MK har två olika f-skattensedlar. Vid tillsynsärenden är det helt avgörande att eventuella åtgärdsförslag och förelägganden kan ställas mot den person eller det bolag som är verksamhetsutövare i det enskilda fallet och som då är juridiskt ansvarig för verksamheten. I detta fall är MK och AK båda verksamhetsutövare med två separata verksamheter som till viss del bedrivs integrerat. Det måste tydligt framgå vem av dem som ansvarar för olika delar i verksamheterna så som gödselhantering, växtskydd, dieselhantering och hantering av farligt avfall.

Verksamheterna bedrivs på fastigheter som ägs enskilt av verksamhetsutövarna med separata brukningscentra belägna cirka en kilometer från varandra. De olika fastigheterna tillhörande byggnader har även viss geografisk spridning inom respektive fastighet.

Nämndens gemensamma handläggning som tidigare skett kan ha bidragit till tolkningen av att verksamheterna hanterats som en enhet. Nämnden kommer i framtida handläggning tydligare skilja mellan de båda verksamheterna. Det tillsynsbesök som ägde rum under 2014 genomfördes för båda verksamheterna samtidigt då det efterfrågades av AK och MK och för att underlätta för dem.

Nämnden anser inte att AK och MK har visat att verksamheterna är en brukningsenhet. Miljönämnden vidhåller att det är två olika brukningsenheter med två olika huvudmän i enlighet med nämndens tidigare yttrande i ärendet.

Avgiften

Det som fakturerats är den tid det faktiskt tar att göra tillsyn av verksamheter av den omfattningen. Tidigare var det timtaxa och kommunens kostnader täcktes mycket litet av avgifterna. I nämndens tillsyn ingår även arbetet i nämnden och på förvaltningen med protokoll, delgivningar, samråd och restid. Nämnden kommer att bedriva mer tillsyn än tidigare och har utökat från en till två miljöinspektörer.

Även om taxan till viss del är uppbyggd på schabloner, så motsvarar avgifterna för de olika klasserna de timmar som det framtida tillsynsarbetet antas ta i anspråk. De aktuella avgifterna för verksamheterna är väl avvägda och motiverade, för vad som ingår i tillsynen. Tillsynstiden ska ses över en tid utslagen på tre år. I nuläget beräknar nämnden att kostnadstäckning för miljöbalkstillsynen på lantbruk i Lunds kommun har en kostnadstäckning på cirka 30 procent. Utöver tillsynstiden innefattar även timtiden tid som åtgår för administration, framtagandet av relevanta handlingar samt restid. I ett större perspektiv ska tillsynsavgifterna vara med att bekosta hela nämndens verksamhet.

Bedömningen av om det finns särskilda skäl att sätta ned avgiften enligt taxan är kopplat till det enskilda fallet. Det ska röra sig om sådant som sänker tillsynsbehovet. Även om det finns miljökvalitetssäkringssystem måste nämnden som tillsynsmyndighet ändå besöka platserna då någon kan missköta sig utan att certifieringsföretaget märker det. Att nämnden tidigare bedrivit tillsyn för båda fastigheterna gemensamt är inte i sig skäl att sätta ned avgiften. Kommunen borde skickat två skrivelser även tidigare. Kommunen ser ingen anledning att sätta ned avgiften i detta fall.

Det är verksamhetsutövaren som är skyldig att betala avgift enligt taxan. Som grund för betalning används objekten i kommunens verksamhetssystem. Objekt är bara benämningen på en specificerad verksamhet i deras verksamhetssystem, t.ex. en industri eller ett förråd. Finns ett objekt på en gård som en lantbrukare arrenderar är det lantbrukaren som bedriver verksamheten på den arrenderade arealen som ska betala.

I verksamhetssystemet finns det ett objekt på AK och ett på MK och kommunen har utgått från objekten vad gäller avgiftsbesluten. På AK fastighet avser det bara en verksamhet och på MK två verksamheter. Den av två verksamheter som reducerats till 25 procent beträffande MK är den som hamnade längst ner. Båda verksamheterna har lika många timmar.

Tillsynen måste ses i ett längre perspektiv då det vid myndighetsutövning behöver skickas två skrivelser och kommunen måste reda ut vem av AK och MK som har ansvaret för vad. De verksamheter AK och MK har är inte anmälningspliktiga och kan flyttas mellan fastigheterna.

AK och MK har inte visat att det föreligger något skäl till att besluta om en sänkning av årsavgifterna. Nämnden vidhåller sina tidigare ställningstaganden i ärendena.

DOMSKÄL

Mark- och miljödomstolen har hållit sammanträde i målet.

Syn

Mark- och miljödomstolen anser att ärendet är så utrett som dess beskaffenhet kräver och att syn inte behövs. Yrkandet om syn ska därför avslås.

Tillämpliga bestämmelser

Tillämpliga bestämmelser framgår av det överklagade beslutet.

Taxans utformning

Fullmäktige i Lunds kommun har den 28 november, § 230, antagit taxa för kommunens prövning och tillsyn enligt miljöbalken. Taxan har vunnit laga kraft och mark- och miljödomstolen är därmed förhindrad att pröva klagandenas invändningar mot taxans utformning, då den inte längre kan överklagas.

Taxan innebär förändrade grunder för hur avgift för tillsyn tas ut. Tidigare debiterades ett visst antal timmar i samband med att ett tillsynsbesök företogs. Nu tas istället en årlig tillsynsavgift ut, baserat på hur många tillsynstimmar en viss typ av verksamhet generellt ansetts kräva.

Nämnden har i egenskap av tillsynsmyndighet ålagts ansvar för tillsyn enligt miljöbalken. Tillsynsansvaret innebär enligt 26 kap 1 § miljöbalken att kommunen ansvarar för bl.a. rådgivning och information. Enligt förarbetena rymmer tillsynsarbetet även utredande och uppföljande verksamhet av mer generell karaktär såsom att utarbeta handlingsplaner, men även uppföljning av långsiktiga övergripande miljöpolitiska mål (prop. 1997/98:45, del II, s. 266-267). Tillsynsarbetet utgörs därmed inte endast av inspektioner, inklusive resor och rapportskrivning, utan rymmer även registerhållning, informationsinsatser, samplanering och uppföljning, vilket också ska täckas av tillsynsavgiften. Tillsyn i form av besök på plats utgör endast en del av tillsynsarbetet och den debiterade tillsynsavgiften måste därmed inte följas av ett motsvarande antal inspektionstimmar.

AK och MK har invänt att det faktiska tillsynsbehovet för verksamheten är betydligt lägre än vad som följer av beslutad avgift och att det inte är visat något ökat tillsynsbehov. Den årliga tillsynsavgiften är, som angivits ovan, inte en avgift som utgår vid faktiska tillsynsbesök utan baserad på hur många timmar en viss typ av verksamhet generellt ansetts kräva. Det innebär inte, enligt mark- och miljödomstolens bedömning, att det i det enskilda fallet är ett ökat tillsynsbehov som ligger till grund för den högre tillsynsavgiften utan det är grunden för hur avgiften för tillsyn ska beräknas som har ändrats av kommunen genom den införda taxan.

AK och MK har även invänt att det är fråga om en skatt och inte en avgift. Den avgift som verksamhetsutövaren åläggs att betala avser att finansiera den tillsyn och kontroll som miljönämnden är skyldig att utföra enligt 26 kap. 1 § miljöbalken. Mark- och miljödomstolens bedömning är att kostnaden för tillsyn är

att betrakta som en avgift och inte en skatt eftersom verksamhetsutövaren får en motprestation i form av tillsyn, som i enlighet med vad som framhållits ovan kan utgöras av flera olika slags insatser (jfr MÖD 2009:16).

Sammanfattningsvis kan därför AK och MK yrkande om att timavgift ska debiteras för tillsynen inte bifallas. Överklagandet ska således avslås i denna del.

Fråga om en eller två verksamheter

Av de omständigheter som AK och MK framfört framkommer att de samarbetar och fördelar ansvaret för KL utan hänsyn till vems fastighet det berör.

Lantbruksverksamheten bedrivs på fastigheter som de själva äger, samäger med andra, samt på fastigheter som från tid till annan disponeras genom lån eller arrenden. Det framkommer även att de inom KL har en djurbesättning och en växtodling och att dessa har egna nummer i EU-sammanhang.

AK och MK har olika enskilda firmor, men detta är, enligt domstolens mening, inte något som påverkar vad som utgör verksamhetsobjekt vid fastställande av taxor för tillsyn. Objektet är KL och mark- och miljödomstolen finner att AK och MK har visat att lantbruket bedrivs integrerat som en enhet. I denna gemensamma enhet ingår flera miljöfarliga verksamheter i form av dels djurhållning av viss omfattning, dels uppodling av jordbruksmark över 100 hektar.

Vad nämnden har anfört föranleder inte någon annan bedömning. AK och MK yrkande att KL ska klassificeras och kontrolleras som en enhet, vilket omfattar ett solidariskt ansvar för samtliga i verksamheten ingående fastigheter och miljöfarliga verksamheter, ska därför bifallas.

De avgiftsbeslut som nämnden fattat rörande AK och MK grundar sig på premisserna att det rör sig om två olika enheter med olika miljöfarlig verksamhet inom respektive enhet. Eftersom domstolen här finner att det rör sig om endast en gemensam enhet ska dessa avgiftsbeslut upphävas och återförvisas till nämnden för ny prövning som en gemensam enhet innefattande samtliga i verksamheten ingående miljöfarliga verksamheter.

Vid denna utgång saknas anledning att pröva AK och MK yrkande att avgiften ska nedsättas till noll kronor för en av dem eller om det i övrigt finns skäl för nedsättning.

HUR MAN ÖVERKLAGAR, se bilaga 3 (DV 427)

Överklagande senast den 15 februari 2016.

Marie Gerrevall

Carl-Philip Jönsson

I domstolens avgörande har deltagit rådmannen Marie Gerrevall, ordförande, och tekniska rådet Carl-Philip Jönsson. Föredragande har varit beredningsjuristen Karin Lundström.