



SVEA HOVRÄTT
Mark- och miljööverdomstolen
060302

DOM
2019-02-26
Stockholm

Mål nr
M 1103-18

ÖVERKLAGAT AVGÖRANDE

Nacka tingsrätts, mark- och miljödomstolen, dom 2018-01-16 i mål nr M 3814-17, se bilaga A

PARTER

Klagande

Länsstyrelsen i Dalarnas län
791 84 Falun

Motpart

Boliden Mineral AB, 556231-6850
932 81 Skelleftehamn

Ombud: Advokaterna M F och E L

SAKEN

Beslut om årlig avgift för prövning och tillsyn enligt miljöbalken m.m.

MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLENS DOMSLUT

Med ändring av mark- och miljödomstolens dom fastställer Mark- och miljööverdomstolen Länsstyrelsens i Dalarnas län beslut den 14 juni 2017, dnr 555-3819-2017.

Dok.Id 1461452

Postadress	Besöksadress	Telefon	Telefax	Expeditionstid
Box 2290 103 17 Stockholm	Birger Jarls Torg 16	08-561 670 00 08-561 675 50 E-post: svea.avd6@dom.se www.svea.se	08-561 675 59	måndag – fredag 09:00–16:30

YRKANDEN I MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLEN

Länsstyrelsen i Dalarnas län har yrkat att Mark- och miljööverdomstolen ska fastställa länsstyrelsens beslut.

Boliden Mineral AB har motsatt sig ändring av mark- och miljödomstolens dom.

UTVECKLING AV TALAN I MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLEN

Länsstyrelsen har till stöd för sin talan anfört i huvudsak följande:

Det är viktigt att veta vilken verksamhetskod som ska gälla för bolagets verksamhet. Den bestämmelse som mark- och miljödomstolen lagt till grund för sitt beslut, i 4 kap. 11 § miljöprövningsförordningen (2013:251), reglerar endast gruvdrift eller gruvanläggning för brytning av malm, mineral eller kol. Den omfattar således inte hantering av utvinningsavfall. Utvinningsavfallsanläggningar omfattas i stället av miljöprövningsförordningens verksamhetskoder för deponering. Om syftet är att utvinningsavfall ska undantas från verksamhetskoden som gäller för deponering skulle detta framgå i miljöprövningsförordningen. Eftersom den tidigare verksamhetskoden för utvinningsavfallsanläggningar, riskanläggningar 90.345 i bilagan till förordning (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd, har utgått har lagstiftarens avsikt varit att dessa verksamheter ska omfattas av de befintliga koderna för deponering i miljöprövningsförordningen.

Boliden Mineral AB har till stöd för sin talan anfört i huvudsak följande:

Bolagets verksamhet vid Garpenberg är inte en deponi enligt 29 kap. 23 § miljöprövningsförordningen. Verksamheten är inte heller en industriutsläppsverksamhet enligt industriutsläppsförordningen. Verksamheten innefattar gruva, anrikningsverk, uppsamling av anrikningssand i sandmagasin, uppläggning av gråberg i avfallsupplag och återfyllning av gruva. Verksamheten innefattar också sammanhängande vattenverksamhet såsom bortledning av grundvatten från gruvan, dämning av sandmagasinet m.m. Genom det överklagade beslutet har länsstyrelsen klassificerat verksamheten som

en deponi för farligt avfall, verksamhetskod 90.320-i (huvudverksamhet), samt gruvverksamhet 13.10 (sidoverksamhet). Beslutet medför bl.a. att sandmagasinet, genom 1 kap. 15 § miljöprövningsförordningen, samtidigt ska klassas som en industriutsläppsverksamhet och följa industriutsläppsförordningens bestämmelser. Sandmagasinet klassificerades tidigare som en riskanläggning enligt 5 § förordningen (2008:722) om utvinningsavfall, med verksamhetskod 90.345. Sistnämnda bestämmelse togs dock bort när bilagan till förordning om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd överfördes till miljöprövningsförordningen. Anledningen till detta förefaller vara att även utvinningsavfallsanläggningar omfattas av verksamhetskod 13.10 i miljöprövningsförordningen, eftersom t.ex. sandmagasin och gråbergsupplag utgör för gruvdriften nödvändiga anläggningar.

Parterna i målet är överens om att bolagets hantering av bl.a. anrikningssand i sandmagasinet utgör en hantering av utvinningsavfall i en utvinningsavfallsanläggning. Utvinningsavfall intar en särställning bland avfall, bl.a. i fråga om hantering och långvarig deponering av avfallet. Detta kommer till uttryck bl.a. genom att utvinningsavfall undantas från tillämpningsområdet för avfallsförordningen (2011:927) och förordningen (2001:512) om deponering av avfall. Eftersom utvinningsavfall och utvinningsavfallsanläggningar är undantagna från avfallsförordningen och dess definitioner omfattas de inte heller av begreppet deponi i miljöprövningsförordningen. Den aktuella verksamheten är således inte en deponi och den aktuella klassificeringen är därför felaktig.

Följden av länsstyrelsens beslut att klassificera verksamheten som en deponi enligt 29 kap. 23 § miljöprövningsförordningen är att verksamheten enligt 1 kap. 15 § samma förordning samtidigt blir en industriutsläppsverksamhet med en skyldighet att följa framtagna BAT-slutsatser rörande avfallsbehandling. Regelverket för avfallsbehandling under industriutsläppsdirektivet är inte alls anpassat för utvinningsavfallsanläggningar. För uppsamling eller bortskaffande av utvinningsavfall finns istället ett särskilt referensdokument som anger vad som ska anses utgöra bästa tillgängliga teknik beträffande hantering av anrikningssand och gråberg. Det arbetet lyder dock inte under industriutsläppsdirektivet utan under Europaparlamentets och rådets direktiv 2006/21/EG om hantering av avfall från utvinningsindustrin.

Det nu aktuella sandmagasinet är tillståndspliktigt enligt 4 kap. 11 § miljöprövningsförordningen då det utgör en nödvändig anläggning för gruvdrift eller gruvanläggning för brytning av malm, mineral eller kol. Lagstiftaren bör återinföra tillståndsplikten för utvinningsavfallsanläggningar i miljöprövningsförordningen istället för att Mark- och miljööverdomstolen ska försöka få utvinningsavfallsanläggningar att falla in under bestämmelserna för deponier för farligt avfall. En sådan tolkning skulle inte heller motsvara utvinningsavfallsdirektivets krav på tillståndsprövning av utvinningsavfallsanläggningar och medför samtidigt att sådana utvinningsavfallsanläggningar felaktigt kommer att omfattas av industriutsläppsförordningen.

REMISSYTTRANDE

Mark- och miljööverdomstolen har inhämtat ett yttrande från Naturvårdsverket som har anförts i huvudsak följande:

Omständigheten att utvinningsavfall undantas från avfallsförordningen och från förordningen om deponering av avfall medför inte att den aktuella klassificeringen av sandmagasinet enligt 29 kap. miljöprövningsförordningen är felaktig. Det framgår av 29 kap. 2 § miljöprövningsförordningen att med ”deponering” avses detsamma som i avfallsförordningen. Även om själva avfallsförordningen inte ska tillämpas på avfall som omfattas av utvinningsavfallsförordningen finns det inget hinder mot att tillämpa de definitioner i avfallsförordningen som bestämmelsen i 29 kap. 2 § miljöprövningsförordningen hänvisar till.

I 5 § avfallsförordningen anges att ”med deponering avses i denna förordning att bortskaffa avfall genom att lägga det på en deponi”. Det centrala begreppet är att ”bortskaffa avfall”. I 9 § utvinningsavfallsförordningen anges att ”med utvinningsavfallsanläggning avses i denna förordning ett avfallsmagasin, ett avfallsupplag eller ett annat område som är avsett för uppsamling eller bortskaffande av utvinningsavfall”. Även om utvinningsavfallsförordningen saknar en egen definition av begreppet deponering utgör deponering ett möjligt sätt att ”bortskaffa avfall”. Detta får till följd

att hanteringen (bortskaffandet) av anrikningssanden i sandmagasinet utgör deponering i den mening som avses i 29 kap. miljöprövningsförordningen.

Eftersom verksamheten är tillståndspliktig enligt 29 kap. 23 § miljöprövningsförordningen är verksamhetskod 90.320-i tillämplig. När en verksamhet har en kod markerad med -i gäller industriutsläppsförordningen. För det fall 29 kap. miljöprövningsförordningen inte kan anses tillämplig på hanteringen av anrikningssand i sandmagasinet blir konsekvensen att det helt saknas en verksamhetskod för bortskaffande av utvinningsavfall, vilket inte kan ha varit lagstiftarens avsikt.

MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLENS DOMSKÄL

Frågan i målet gäller ett beslut rörande bolagets verksamhet i Garpenberg med tillhörande magasin, Ryllshyttmagasinet, där anrikningssand från verksamheten samlas upp. Bolaget och länsstyrelsen är överens om att magasinet utgör en utvinningsavfallsanläggning enligt förordningen om utvinningsavfall.

Länsstyrelsen har genom det överklagade beslutet fastställt en årlig avgift för prövning och tillsyn enligt miljöbalken med visst belopp för bolagets verksamhet vid Garpenberg. Därvid har länsstyrelsen bedömt att bolaget bedriver tillståndspliktig gruvdrift eller gruvanläggning enligt 4 kap. 11 § miljöprövningsförordningen och tillståndspliktig deponi av farligt avfall enligt 29 kap. 23 § samma förordning. Det fastställda avgiftsbeloppet är baserat på dessa verksamheter. I beslutet anges också vilken verksamhetskod som enligt länsstyrelsens bedömning ska gälla för bolagets verksamhet vid anläggningen. För den del av verksamheten som utgörs av Ryllshyttmagasinet och som länsstyrelsen har bedömt utgöra en deponi av farligt avfall har länsstyrelsen angett verksamhetskoden 90.320-i, vilket enligt länsstyrelsen medför att verksamheten också är en industriutsläppsverksamhet.

Länsstyrelsens beslut är meddelat med stöd av 27 kap. 1 § miljöbalken som anger regeringens rätt att meddela föreskrifter om avgifter för prövning och tillsyn samt 2 kap. 1 och 7 §§ i förordningen (1998:940) om avgifter för prövning och tillsyn enligt miljöbalken (FAPT). Enligt 2 kap. 1 § första stycket 1 FAPT ska en prövnings- och

tillsynsavgift betalas av den som driver eller har tillstånd till en verksamhet som är tillståndspliktig enligt miljöprövningsförordningen. Prövnings- och tillsynsavgiften anges i en bilaga till FAPT. De belopp som anges i bilagan avser de verksamheter som beskrivs i 2–32 kap. miljöprövningsförordningen, med samma verksamhetskoder. I 2 kap. 7 § FAPT anges att prövnings- och tillsynsavgiften ska betalas efter beslut av länsstyrelsen.

I detta fall grundas länsstyrelsens beslut om årlig avgift på ett uttryckligt ställningstagande i frågan om vilka verksamhetskoder som ska gälla för bolagets verksamhet. Även om detta ställningstagande har formulerats som ett självständigt beslut om klassning så bedömer Mark- och miljööverdomstolen att dess direkta rättsverkningar är begränsade till den avgiftskontext inom vilken det har redovisats. Detta innebär bl.a. att frågan om bolagets verksamhet är en industriutsläppsverksamhet inte kan anses vara slutligt avgjord genom länsstyrelsens beslut.

Den fråga Mark- och miljööverdomstolen har att pröva är begränsad till vilken eller vilka verksamheter som bolaget enligt FAPT kan anses bedriva och som därmed ska ligga till grund för fastställande av avgift.

Syftet med att ta ut en avgift från verksamhetsutövaren är att täcka statens kostnader för prövning och tillsyn. För att kunna bestämma vilken avgift som ska debiteras i enlighet med FAPT krävs en bedömning av om tillståndsplikt föreligger enligt någon eller några bestämmelser i miljöprövningsförordningen. Bolaget och länsstyrelsen är överens om att verksamheten är tillståndspliktig enligt 4 kap. 11 § miljöprövningsförordningen och att ett avgiftsbelopp om 225 000 kronor ska ligga till grund för beräkningen av prövnings- och tillsynsavgiften.

Bolaget har invänt att verksamheten inte är tillståndspliktig enligt 29 kap. 23 § miljöprövningsförordningen, som föreskriver tillståndsplikt för att *deponera farligt avfall, om deponin tillförs mer än 10 000 ton farligt avfall per kalenderår*. Vad gäller definitionerna av farligt avfall och deponering avses detsamma som i avfallsförordningen, se 29 kap. 2 § miljöprövningsförordningen.

Precis som bolaget anfört undantas utvinningsavfall från avfallsförordningens tillämpningsområde liksom från förordningen om deponering av avfall, se 11 § 4 avfallsförordningen och 4 § förordningen om deponering av avfall. I fråga om definitionen av farligt avfall hänvisar 5 § förordningen om utvinningsavfall till ämne eller föremål som är avfall och som är markerat med en asterisk (*) i bilaga 4 till avfallsförordningen. I detta avseende är således avfallsförordningen tillämplig på utvinningsavfall. Att anrikningssanden är farligt avfall är inte ifrågasatt av bolaget.

Den omständigheten att utvinningsavfall undantas från avfallsförordningens tillämpningsområde kan inte i sig anses utgöra något hinder mot att tillämpa de definitioner i avfallsförordningen som bestämmelsen i 29 kap. 2 § miljöprövningsförordningen hänvisar till, se Mark- och miljööverdomstolens avgörande 2017-09-12 i mål nr M 7806-16. Vid tillämpning av 29 kap. miljöprövningsförordningen avser därmed begreppet deponering detsamma som i avfallsförordningen.

Enligt 4 § avfallsförordningen avses med deponi en upplagsplats för avfall som finns på eller i jorden. Det magasin där bolaget deponerar anrikningssanden får anses utgöra en sådan deponi. Med begreppet deponera avses enligt 5 § avfallsförordningen att bortskaffa avfall genom att lägga det på en deponi. Vad som avses med att bortskaffa avfall har inte närmare definierats i avfallsförordningen. I 2 § samma förordning anges dock att termer och uttryck i förordningen ska ha samma betydelse som i 15 kap. miljöbalken. Även förordningen om utvinningsavfall hänvisar till 15 kap. 6 § miljöbalken i fråga om vad som avses med bortskaffa. I 15 kap. 6 § miljöbalken anges att med bortskaffa avfall avses att göra sig av med något som är avfall utan att återvinna det eller utan att lämna det till någon som samlar in eller transporterar bort det. Den hantering av anrikningssand som bolaget ägnar sig åt är enligt Mark- och miljööverdomstolen bortskaffande av avfall och därmed deponering. Den nu aktuella delen av bolagets verksamhet överensstämmer därmed med beskrivningen i 29 kap. 23 § miljöprövningsförordningen. Enligt bolagets egna uppgifter uppgår den tillförda avfallsmängden till mer än 25 000 ton per kalenderår varför även ett belopp om 280 500 kr ska läggas till grund för beräkningen av prövnings- och tillsynsavgiften.

Sammanfattningsvis ska bolaget, vid fastställande av prövnings- och tillsynsavgift, anses bedriva tillståndspliktig verksamhet enligt 4 kap. 11 § och 29 kap. 23 § miljöprövningsförordningen. Enligt FAPT ska därmed 225 000 kr och 280 500 kr ligga till grund för beräkning av avgiften. Med tillämpning av 2 kap. 5 § FAPT ska avgiften fastställas till den av länsstyrelsen beslutade 336 750 kr.

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

I avgörandet har deltagit hovrättsråden Henrik Löf och Ralf Järtelius, tekniska rådet Kerstin Gustafsson och tf. hovrättsassessorn Kristina Dreijer, referent.

Föredragande har varit Rebecka Magnusson.



NACKA TINGSRÄTT
Mark- och miljödomstolen

DOM
2018-01-16
meddelad i
Nacka strand

Mål nr M 3814-17

PARTER

Klagande

Boliden Mineral AB
932 81 Skelleftehamn

Ombud: Advokaten M F

Ombud: Jur.kand. E L

Motpart

Länsstyrelsen i Dalarnas län
791 84 Falun

ÖVERKLAGAT BESLUT

Länsstyrelsens i Dalarnas län beslut den 14 juni i ärende nr 555-3819-2017, se [bilaga 1](#)

SAKEN

Klassificering av miljöfarlig verksamhet och beslut om årlig avgift för prövning och tillsyn enligt miljöbalken

DOMSLUT

Mark- och miljödomstolen fastställer, med ändring av det överklagade beslutet, huvudavgiftskod till 13.10 p. 5 enligt förordning (1998:940) om avgifter för prövning och tillsyn enligt miljöbalken, och den årliga avgiften för prövning och tillsyn till 225 000 kronor.

Postadress	Besöksadress	Telefon	Telefax	Expeditionstid
Box 1104 131 26 Nacka strand	Augustendalsvägen 20	08-561 656 30 E-post: mmd.nacka.avdelning3@dom.se www.nackatingsratt.domstol.se	08-561 657 99	måndag – fredag 08:00–16:30

BAKGRUND

Länsstyrelsen i Dalarnas län beslutade den 14 juni 2017 om klassificering av Boliden Mineral AB:s verksamhet på fastigheten X i Hedemora kommun och fastställde därmed sammanhängande årlig avgift för prövning och tillsyn enligt miljöbalken. Länsstyrelsen klassificerade verksamheten som en industriutsläppsverksamhet med verksamhetskod 90.320-i och fastställde den årliga avgiften till 336 750 kronor.

YRKANDEN M.M.

Boliden Mineral AB har yrkat att mark- och miljödomstolen, med ändring av länsstyrelsens beslut, ska besluta att huvudavgiftskoden för Bolidens verksamhet i Garpenberg ska vara 13.10 p. 5 enligt förordning (1998:940) om avgifter för prövning och tillsyn enligt miljöbalken. Den årliga avgiften för prövning och tillsyn ska bestämmas till 225 000 kronor. Domstolen bör avgöra målet efter sammanträde.

Till stöd för sin talan har Boliden Mineral AB anfört sammanfattningsvis följande. Länsstyrelsen har gjort en felaktig klassning av Bolidens miljöfarliga verksamhet när de har kommit fram till att verksamheten ska klassas som tillståndspliktig enligt 29 kap. 23 § miljöprövningsförordningen(2013:251) (deponering av mer än 10 000 ton farligt avfall per år, verksamhetskod 90.320-i). Verksamheten ska rätteligen endast klassas som tillståndspliktig enligt 4 kap. 11 § miljöprövningsförordningen (gruvdrift eller gruvanläggning för brytning av malm, verksamhetskod 13.10). Enligt *lex specialis* är det reglerna om hantering av utvinningsavfall som ska tillämpas.

Länsstyrelsen har beretts tillfälle att yttra sig över överklagandet och anfört sammanfattningsvis följande. Länsstyrelsen står fast i sitt beslut gällande klassning och årlig avgift för Bolidens Minerals verksamhet i Garpenberg. I miljöprövningsförordningen framgår inte att utvinningsavfallsanläggningar ska undantas klassning om deponering. Deponeringen ska ses som en huvudverksamhet. Om verksamheten omfattas av belopp i fler än en verksamhetsgrupp ska avgiften motsvara det högsta av de belopp som verksamheten

omfattas av och vart och ett av de övriga beloppen ska ingå i beräkningen med en fjärdedel av sitt fulla värde. Länsstyrelsen anser att målet kan beslutas på handlingarna.

DOMSKÄL

Domstolen noterar inledningsvis att Boliden Mineral AB har tillstånd att bryta och anrika malm till en sammanlagd mängd om 3 000 000 ton malm per år vid befintlig och nytt anrikningsverk, att deponera anrikningssand samt att återfylla gruva (jfr mark-och miljödomstolens dom i mål M 461-11). I aktuellt mål har domstolen att ta ställning till klassificering av Boliden Mineral AB:s avfallsverksamhet och därmed sammanhängande prövningsavgift.

Det är ostridigt i målet att Boliden Mineral AB:s verksamhet innebär s.k. utvinning enligt 2 § förordning (2013:319) om utvinningsavfall och att förekommande avfall utgör s.k. utvinningsavfall. Frågan blir vilket eller vilka regelverk som ska tillämpas på sådant avfall.

Domstolen finner att utvinningsavfallsförordning ska tillämpas på Boliden Mineral AB:s yrkesmässiga hantering av utvinningsavfall, jfr 14 § samma förordning och att verksamheten ska klassificeras som en utvinningsavfallsanläggning, jfr 9 § samma förordning.

Länsstyrelsen har gjort gällande att, utöver utvinningsavfallsförordningen, äger dessutom Avfallsförordning (2011:927) liksom förordning (2001:512) om deponering av avfall tillämplighet på verksamheten. Domstolen noterar att utvinningsavfall som omfattas av utvinningsavfallsförordningen undantas från dessa förordningars tillämpningsområde, jfr 11 § p. 4 i avfallsförordningen och 4 § p. 4 förordning (2001:512) om deponering av avfall.

I miljöprövningsförordning (2013:251) framgår hur olika verksamheter ska klassificeras. Domstolen finner att verksamheten är tillståndspliktig enligt 4 kap. 11 § miljöprövningsförordningen (2013:251). Därmed gäller tillståndsplikt A och

verksamhetskod 13.10 för verksamheten. Med ändring av länsstyrelsens beslut och med bifall till överklagandet ska därmed verksamhetskoden ändras för Boliden Mineral AB:s utvinningsverksamhet till 13.10.

Avgifter regleras i förordning (1998:940) om avgifter för prövning och tillsyn enligt miljöbalken. Enligt 2 kap. 1 § p. 1 ska den som har tillstånd till en verksamhet som är tillståndspliktig enligt miljöprövningsförordningen betala en prövnings- och tillsynsavgift. I 2 kap. 2 § framgår att prövnings- och tillsynsavgiften är det belopp som anges i bilagan till förordningen. För aktuell verksamhet är beloppet 225 000 kronor, jfr 13.10 p. 5 i bilagan. Med ändring av länsstyrelsens beslut och med bifall till överklagandet ska den årliga avgiften för prövning och tillsyn därför bestämmas till 225 000 kronor.

Eftersom avgörandet inte går Boliden Mineral AB emot avgörs målet utan sammanträde.

HUR MAN ÖVERKLAGAR, se bilaga 2 (DV427)

Överklagande senast den 6 februari 2018. Prövningstillstånd krävs.

Liisa Seim Sehr

Ola Lindstrand

I domstolens avgörande har deltagit tingsfiskalen Liisa Seim Sehr, ordförande, och tekniska rådet Ola Lindstrand. Föredragande har varit tingsnotarien Clara Nettelbladt.