



SVEA HOVRÄTT
Mark- och miljööverdomstolen
Rotel 060303

DOM
2019-10-03
Stockholm

Mål nr
M 1375-19

ÖVERKLAGAT AVGÖRANDE

Växjö tingsrätts, mark- och miljödomstolen, dom 2019-01-16 i mål nr M 4728-18, se bilaga A

PARTER

Klagande

Miljönämnden i Malmö kommun
205 80 Malmö

Motpart

Carl F AB, 556039-0402
Agneslundsvägen 16
212 15 Malmö

Ombud: Advokaterna PG och EH
MAQS Advokatbyrå Malmö KB
Box 226
201 22 Malmö

SAKEN

Förbud att lagra avfall på fastigheten A i Malmö kommun

MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLENS DOMSLUT

Mark- och miljööverdomstolen avslår överklagandet.

Dok.Id 1524993

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
09:00–16:30

YRKANDEN I MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLEN

Miljönämnden i Malmö stad (miljönämnden) har yrkat att Mark- och miljööverdomstolen ska fastställa länsstyrelsens beslut att förbjuda Carl F AB att lagra avfall på fastigheten A i Malmö kommun.

Carl F AB (bolaget) har motsatt sig ändring av mark- och miljödomstolens dom. I andra hand har Carl F AB yrkat att förbudet inte får verkställas förrän tillståndsfrågan avgjorts eller domstolen föreskriver något annat, mot att Carl F AB ställer säkerhet för kostnad och skada.

UTVECKLING AV TALAN I MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLEN

Miljönämnden har anfört bl.a. följande:

Verksamheten på A har inletts utan anmälan eller ansökan om ändringstillstånd. Utgångspunkten enligt miljöbalken är att det ska ske en samlad prövning av verksamheten så att det finns rimliga förutsättningar att reglera hela verksamheten utifrån miljöbalkens hänsynsregler (prop. 1997/98:45 s. 168 ff.). Det är således inte möjligt att reglera en mindre del av en samlad verksamhet genom separat beslut med föreskrivande av försiktighetsmått.

Eftersom den verksamhet som idag bedrivs på platsen är tillståndspliktig ska den förbjudas intill dess ett eventuellt tillstånd har meddelats. Omständigheten att en anmälan har getts in till länsstyrelsen kan inte tillmätas någon betydelse eftersom en utvidgning av verksamheten är tillståndspliktig och därmed inte kan prövas inom ramen för ett anmälningsförfarande.

Frågan om lagringen på A har följts upp på olika sätt och vid olika tillfällen. Miljöförvaltningen har i tidigt skede, före sin slutliga bedömning, uppmärksammat bolaget på att den utvidgade verksamheten framstår som en integrerad del av den tillståndspliktiga verksamheten. Att det räcker med en ansökan

om ändring av tillstånd innebär inte att bolaget har rätt att påbörja verksamheten innan ansökan är prövad.

Bolaget har till stöd för sin talan anfört bl.a. följande:

Verksamheten på A har varit känd för miljöförvaltningen i flera år. Ur ett rättssäkerhetsperspektiv är det anmärkningsvärt att i tre års tid föra en dialog kring och acceptera viss hantering för att sedan plötsligt förbjuda den år fyra. Verksamheten är dessutom endast anmälningspliktig. Det är orimligt att bedömningen av den aktuella verksamheten, i jämförelse med samma verksamhet utförd av annan, ska vara strängare och förbjudas på grund av att bolaget har tillstånd för en likadan avfallshantering på den angränsande fastigheten eller för att avfallet ägs och hanteras av samma juridiska person. I vart fall kan verksamheten bedömas som en anmälningspliktig ändring av den tillståndsgivna verksamheten.

Även om ändringen egentligen är anmälningspliktig framgår av 23 § förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd att en anmälan inte behöver göras om tillstånd enligt 9 kap. 6 § miljöbalken söks till en verksamhet. Bolaget har i december 2016 ansökt om tillstånd varför någon anmälan inte längre är nödvändig.

Mot bakgrund av att informationen om hanteringen nått miljöförvaltningen och att miljöförvaltningen enligt inspektionsprotokollets ordalydelse har gjort en bedömning, får det förutsättas att miljöförvaltningen har övervägt och accepterat förhållandena.

MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLENS DOMSKÄL

En tillsynsmyndighet får i det enskilda fallet besluta om de förelägganden och förbud som behövs för att miljöbalken samt föreskrifter, domar och andra beslut som har meddelats med stöd av balken ska följas. Mer ingripande åtgärder än vad som behövs i det enskilda fallet får inte tillgripas. (Se 26 kap. 9 § miljöbalken.) För ändring av en tillståndspliktig verksamhet krävs enligt 1 kap. 4 § miljöprövningsförordningen (2013:251) tillstånd om åtgärden i sig innebär en sådan verksamhet eller åtgärd som är tillståndspliktig, eller om ändringen i sig innebär att en olägenhet av betydelse för

människors hälsa eller miljön kan uppkomma. För ändringar som inte är tillståndspliktiga enligt denna bestämmelse gäller anmälningsplikt enligt 1 kap. 11 § nämnda förordning.

Mark- och miljööverdomstolen bedömer att verksamheten har ett sådant samband med den tillståndspliktiga verksamheten på den angränsande fastigheten B att den får anses utgöra en del av samma verksamhet. Eftersom verksamheten på A inte omfattas av tillståndet från år 2003 och bedrivs utan föregående anmälan är den otillåten.

Utifrån vad bolaget har redovisat till miljöförvaltningen om avfallsslag och mängder innebär inte hanteringen på A ensamt att någon olägenhet av betydelse för människors hälsa eller miljön kan uppkomma på kort sikt. Av utredningen i målet framgår vidare att bolaget år 2016 har ansökt om ändringstillstånd för verksamheten som bedrivs på B, att ansökan bland annat omfattar att återvinning, sortering, mellanlagring och omlastning ska få ske även på A, att den geografiska utökningen av verksamhetsområdet är liten samt att en samlad miljöprovning av hela verksamheten pågår. Med hänsyn till dessa omständigheter är ett föreläggande om förbud i detta fall mer ingripande än vad som behövs nu. Överklagandet ska därför avslås.

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

I avgörandet har deltagit hovrättsråden Fredrik Ludwigs och Lars Olsson, tekniska rådet Kerstin Gustafsson samt tf. hovrättsassessorn Liisa Seim Sehr, referent.

Föredragande har varit Mathilde Degerfeldt.



VÄXJÖ TINGSRÄTT
Mark- och miljödomstolen

DOM
2019-01-16
meddelad i
Växjö

Mål nr M 4728-18

PARTER

Klagande

Carl F AB
Agneslundsvägen 16
212 15 Malmö

Ombud: Advokaterna PG och EH
MAQS Advokatbyrå i Malmö KB
Box 226
201 22 Malmö

Motpart

Malmö kommun, Miljönämnden
205 80 Malmö

ÖVERKLAGAT BESLUT

Länsstyrelsen i Skåne läns beslut 2018-09-12 i ärende nr 505-20452-2018, se bilaga 1

SAKEN

Förbud att lagra avfall på fastigheten A i Malmö kommun

DOMSLUT

1. Med ändring av länsstyrelsens beslut upphäver mark- och miljödomstolen Miljönämnden i Malmö kommuns beslut 2018-06-26, dnr MN-2018-02008.
2. Denna dom gäller omedelbart.

BAKGRUND

Miljöprövningsdelegationen vid Länsstyrelsen Skåne beslutade den 4 december 2003 (dnr 551-1284, 551-50739-01 och 1280-61-006) att bevilja Carl F AB tillstånd enligt 9 kap. miljöbalken att återvinna, sortera, mellanlagra och omlasta avfall samt att mellanlagra farligt avfall i befintlig anläggning på fastigheten B i Malmö kommun.

Miljönämnden i Malmö kommun beslutade den 26 juni 2018 (dnr MN-2018-02008) att förbjuda Carl F AB (bolaget) att på fastigheten A lagra och hantera avfall som kommer från den tillståndsgivna verksamheten på B. Nämndens förbud skulle träda i kraft två veckor efter att det mottagits.

Bolaget överklagade nämndens beslut till Länsstyrelsen Skåne som den 12 september 2018 ändrade det överklagade beslutet endast på så sätt att förbudet ska gälla från och med två månader efter det att länsstyrelsens beslut har vunnit laga kraft.

Bolaget har nu överklagat länsstyrelsens beslut till mark- och miljödomstolen.

YRKANDEN M.M.

Bolaget yrkar att mark- och miljödomstolen upphäver det överklagade beslutet. I andra hand yrkar bolaget att domstolen ändrar det överklagade beslutet på så sätt att tiden för att genomföra åtgärder enligt föreläggandet bestäms till fyra månader efter det att beslutet har vunnit laga kraft.

Som grund för överklagandet anför bolaget bl.a. följande.

Carl F och verksamheten

Bolaget arbetar med avfalls- och materialhantering och bedriver sin huvudsakliga verksamhet på sin anläggning i norra hamnen i Malmö. Merparten av anläggningen

är belägen på fastigheten B, men viss verksamhet sker på fastigheten A. På anläggningen, som är ca 50 000 m² stor, hanteras ca 47 000 ton avfall om året. Det avfall som kommer in är i huvudsak blandat bygg- och rivningsavfall, vilket Carl F transporterar från kunderna genom sitt logistiksystem. Bolaget har även en del av sin verksamhet på Agneslundsvägen 16 i centrala Malmö. Där finns förutom huvudkontoret, en tankstation, en fordonstvätt samt en fordons- och smidesverkstad.

Sedan flera år tillbaka har bolaget planerat en förändring av sin verksamhet, med avsikten att lämna Agneslundsvägen och samla hela verksamheten på fastigheterna B och 9-11. Kortfattat innebär planerna att åkeriverksamheten (tankstationen, fordonstvätten samt fordons- och smidesverkstaden) kommer att flyttas till A och kontor, parkering m.m. kommer att flyttas till C och D. Ansökan om ändringstillstånd gavs in till länsstyrelsen i december 2016. Ansökan omfattar den verksamhet som nu förbjudits.

Hanteringen på A är endast anmälningspliktig

Den verksamhet som idag sker på A, utöver U-verksamheten separering av matavfall från dess förpackningar, är en korttidslagring av rena fraktioner som ska transporteras vidare. En sådan verksamhet sett för sig är endast anmälningspliktig enligt 29 kap. 49 § miljöprövningsförordningen. Så har verksamheten på A också bedömts av miljöförvaltningen.

Det sagda innebär att exakt samma hantering som bolaget idag gör, bedrivna av vilket annat bolag som helst, endast är anmälningspliktig. Det är orimligt att bedömningen av den aktuella verksamheten – i jämförelse med samma verksamhet utförd av annan – ska vara strängare på grund av att bolaget har tillstånd för verksamhet på den angränsande fastigheten innefattande likadan verksamhet eller för att avfallet ägs och verksamheten bedrivs av samma juridiska person. I första hand ska verksamheten bedömas för sig, såsom en anmälningspliktig verksamhet.

I andra hand ska verksamheten bedömas som en anmälningsskyldig ändring av den tillståndsgivna verksamheten. Av 1 kap. 4 § miljöprövningsförordningen framgår att en ändring av en tillståndsskyldig verksamhet endast kräver tillstånd om ändringen i sig är en tillståndsskyldig verksamhet eller om ändringen i sig eller tillsammans med tidigare ändringar innebär att en olägenhet av betydelse för människors hälsa eller miljön kan uppkomma.

Hantering på A är i sig inte en tillståndsskyldig verksamhet, i enlighet med vad som angivits ovan. Några tidigare ändringar av verksamheten har inte skett och ändringen i sig innebär inte att en olägenhet för människors hälsa eller miljön kan uppkomma, än mindre att en olägenhet av betydelse kan uppkomma. Ändringen av verksamheten är därmed inte tillståndsskyldig.

Av 1 kap. 11 § miljöprövningsförordningen följer att en icke tillståndsskyldig ändring av en tillståndsskyldig verksamhet är anmälningsskyldig.

Anmälan krävs inte

Av 23 § förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd framgår att en anmälan inte behöver göras om tillstånd enligt 9 kap. 6 § miljöbalken söks till en verksamhet. Som angetts ovan har bolaget 2016-12-22 ansökt om ändringstillstånd innebärandes bland annat att återvinning, sortering, mellanlagring och omlastning ska få ske, förutom enligt nu gällande tillstånd på B, även på den angränsande fastigheten A. Eftersom bolaget ansökt om tillstånd för verksamheten på A är någon anmälan således inte nödvändig – detta gäller oavsett om verksamheten ska bedömas för sig eller som en integrerad del i den tillståndsgivna verksamheten.

Oaktat detta kommer bolaget reservationsvis att ge in en anmälan till länsstyrelsen, som handlägger ärendet om ändringstillstånd.

Verksamheten ska inte förbjudas

På ovan anförda grunder ska den aktuella verksamheten inte förbjudas.

Därtill har miljöförvaltningen genomfört en inspektion 2015-09-21, vid vilken verksamheten på fastigheten A, dvs. korttidslagring av rena fraktioner som ska transporteras vidare, har inspekterats och accepterats. Miljöförvaltningens slutsats i inspektionsprotokollet är att bolaget ska vara noga med vilken typ av avfall som förvaras där och att avfallet inte lagras för länge. Bolaget följer miljöförvaltningens instruktion. Eftersom det är en förutsättning för materialåtervinningen att materialet säljs vidare, och det också är en del av bolagets affärsidé, har bolaget inget intresse i att lagra avfallet – tvärt om ligger det av flera skäl i bolagets intresse att minimera tiden som avfallet befinner sig på anläggningen. Med hänsyn till att bolaget följer instruktionerna från miljöförvaltningen ska verksamheten inte förbjudas.

Vidare sker korttidslagringen på A endast på en mindre del av fastigheten och i nära anslutning till B. Den geografiska utökningen är ca 50 meter, vilket är en marginell geografisk utökning. Även med beaktande av detta saknas det skäl att förbjuda verksamheten, jämför Vänersborgs tingsrätts dom i mål M 1233-18.

Det framgår också av Mark- och miljööverdomstolen MÖD 2008:25 att en verksamhet inte bör förbjudas när det finns möjlighet att i en tillståndsprövning utreda förhållandena. Som angetts ovan utreds förhållandena sedan två år tillbaka i länsstyrelsen, med anledning av bolagets ansökan om ändringstillstånd.

Med hänsyn till den miljönytta den förbjudna verksamheten innebär är det kontraproduktivt att förbjuda den, i synnerhet eftersom den aktuella verksamheten inte innebär skada eller olägenhet för människors hälsa och miljön.

Proportionalitetsprincipen m.m.

Av 26 kap. 9 § miljöbalken framgår att en tillsynsmyndighet inte får tillgripa mer ingripande åtgärder än vad som behövs i det enskilda fallet. Konsekvensen om tillsynsmyndigheten bryter mot detta är att förbudet ska upphävas, se t.ex. MÖD

2000:6., där MÖD även uttalar att ett föreläggande om försiktighetsmått normalt bör föregå ett föreläggande om förbud.

Som angetts tidigare har verksamheten i huvudsak varit utformad på nu aktuellt sätt sedan år 2014 och har accepterats av miljöförvaltningen. Att miljöförvaltningen kan vidta mindre ingripande åtgärder framgår av miljöförvaltningens beslut, där det framgår att miljöförvaltningen inledningsvis avsåg att föreskriva försiktighetsmått. Att så inte blev fallet berodde enligt miljöförvaltningen endast på att bolaget i ett yttrande skrev att materialet härrör från verksamheten på B. Detta var ett förhållande som miljöförvaltningen kände till sedan tidigare och därtill ett förhållande som inte inverkar på den aktuella verksamhetens miljöpåverkan. Det ska särskilt noteras att det saknar verklig betydelse varifrån avfallet kommer, i det avseendet att verksamhetens påverkan på miljön och omgivningen är exakt densamma oavsett om avfallet kommer från verksamheten på den angränsande fastigheten eller från någon annan verksamhet. Det kan således konstateras att försiktighetsmått var tillräckligt. Eftersom det finns mindre ingripande åtgärder att vidta ska dessa vidtas i första hand, vilket innebär att förbudet ska upphävas.

Proportionalitetsprincipen i 26 kap. 9 § miljöbalken innebär därtill att förbudet ska vägas mot risken för skador på miljön eller olägenheter för omgivningen.

Verksamheten medför varken skador på miljön eller olägenheter för omgivningen. Det har inte heller påståtts av miljöförvaltningen. Även detta förhållande medför att förbudet är alltför ingripande.

Av MÖD:s dom i mål M 1742-04 framgår slutligen att det även utan ett yrkande från bolaget ska prövas om mindre åtgärder än förbud kan vara motiverade.

Tiden för bortforsling av avfallet

För det fall mark- och miljödomstolen bedömer att verksamheten trots allt ska förbjudas bör tiden för att forsla bort avfallet sättas till fyra månader med hänsyn till den ingripande karaktär förbudet har för bolagets verksamhet i sin helhet.

Nämnden anser att bolagets yrkanden ska avslås och anför bl.a. följande. Bolaget anger att merparten av anläggningen är belägen på fastigheten B, men att viss verksamhet sker på fastigheten A. I skrivelse daterad den 25 maj 2018, som föregick nämndens beslut om förbud, uppgav bolaget att den aktuella lagringen härrör från verksamheten på B. Det framstår därmed fortfarande som ostridigt i målet att viss del av verksamheten bedrivs utanför fastighetsgräns och det är denna del av verksamheten som det överklagade beslutet avser.

Bolagets verksamhet på B är tidigare prövad och den lagring och hantering av avfall som det överklagade beslutet avser bedöms utgöra en del av den verksamheten. En utökning av verksamheten till A har inte prövats och en sådan utökning är därför inte tillåten utan att tillståndet ändras.

Konsekvenserna om verksamhetsutövare tillåts att ansöka om tillstånd för en angiven fastighet och efter meddelat och ianspråktaget tillstånd börjar placera ut en del eller delar av verksamheten på exempelvis angränsande fastigheter kan bli stora. De delar av verksamheten som förläggs utanför fastighetsgräns skulle formellt sett inte omfattas av villkoren i tillståndet, vilket inte kan ha varit syftet med prövningen. Vidare skulle accepterande av sådana utlokaliseringar av verksamhetsdelar innebära en risk för snuttifiering av verksamheter som egentligen bör anses utgöra en sammanhållen verksamhet och omfattas av gemensamma krav. I det aktuella fallet medför exempelvis placeringen av de aktuella avfallsslagen utanför fastighetsgränsen för B att lagringen undkommer villkorskrav om exempelvis oljeavskiljning, maximal lagringstid, riktvärden för utgående dagvatten från verksamheten, vidtagande av åtgärder om avfall sprids eller vid damning och lukt.

Det meddelade förbudet är proportionerligt i förhållande till den effekt och verkan som nämnden avser att uppnå med utgångspunkt i att tillståndsgiven verksamhet enbart får bedrivas inom tillståndsgivet verksamhetsområde. Länsstyrelsen upphävde den omedelbara verkställighet som nämnden förenade beslutet med och

nämnden har inte överklagat inhiberingen. Verksamheten kan därmed bedrivas fram till att ett slutligt beslut har tagits i sakfrågan. Nämnden har heller inte överklagat den utökade tidsfristen som länsstyrelsen givit bolaget för att efterkomma förbudet. Beslutet medför därmed inga konsekvenser för bolaget förrän det vinner laga kraft och kan därmed inte heller av det skälet anses mer ingripande än nödvändigt.

DOMSKÄL

Avgörande från MÖD

I ett avgörande från Mark- och miljööverdomstolen (MÖD 2008:25), förelades ett återvinningsföretag, vars pågående verksamhet inte var tillståndspliktig, i ett tillsynsärende att vid vite ansöka om tillstånd. Miljödomstolen, dit grannar klagat med yrkande om förbud mot verksamheten, fann att lokaliseringen var olämplig och förbjöd verksamheten. Miljööverdomstolen ansåg att det inte var lämpligt att grunda ett förbud på osäkerhet om verkningarna av viss miljöfarlig verksamhet, när det fanns möjlighet att i en tillståndsprövning utreda förhållandena. Miljödomstolens domslut upphävdes och föreläggandet om att ansöka om tillstånd fastställdes.

Mark- och miljödomstolens bedömning

Mark- och miljödomstolen bedömer att verksamheten på fastigheten A inte omfattas av tillståndet från 2003. Verksamheten där är således inte tillåten. Det är därför möjligt att överväga ett förbud mot verksamheten på den fastigheten (24 kap. 1 § och 26 kap. 9 § tredje stycket miljöbalken).

Enligt 26 kap. 9 § andra stycket miljöbalken får mer ingripande åtgärder än vad som behövs i det enskilda fallet inte tillgripas.

Gällande verksamheten på A har bolaget ansökt om ändringstillstånd men ärendet har ännu inte avgjorts av miljöprövningsdelegationen.

Med hänsyn till den pågående prövningen av ev. tillstånd avseende verksamheten på fastigheten A bedömer mark- och miljödomstolen att det inte är proportionerligt att nu förbjuda verksamheten. Överklagandet ska således bifallas. Detta innebär att det av nämnden meddelade förbudet inte längre gäller. Domen ska gälla omedelbart.

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

Överklagande senast den 6 februari 2019.

Urban Lund

Bertil Varenius

I domstolens avgörande har deltagit rådmannen Urban Lund, ordförande, och tekniska rådet Bertil Varenius.