



SVEA HOVRÄTT
Mark- och miljööverdomstolen
060208

BESLUT
2019-06-27
Stockholm

Mål nr
M 9096-18

ÖVERKLAGAT AVGÖRANDE

Växjö tingsrätts, mark- och miljödomstolen, dom 2018-09-13 i mål nr M 4302-17, se bilaga A

PARTER

Klagande

Befesa ScanDust AB, 556348-1943
Box 204
261 23 Landskrona

Ombud: Advokaterna A L och T A

Motpart

Länsstyrelsen i Skåne län
205 15 Malmö

SAKEN

Beslut om verksamhetskod

MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLENS AVGÖRANDE

Med ändring av mark- och miljödomstolens dom upphäver Mark- och miljööverdomstolen Länsstyrelsen i Skåne läns beslut den 26 september 2017, dnr 555-16454-2017.

Dok.Id 1514115

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		måndag – fredag 09:00–16:30

BAKGRUND

Den 26 september 2017 beslutade Länsstyrelsen i Skåne län (länsstyrelsen) att anläggning 1282-119 som drivs av Befesa ScanDust AB (Befesa) i Landskrona kommun skulle omfattas av verksamhetskoderna 27.70-i, 90.15-i och 90.440 enligt miljöprövningsförordningen (2013:251), MPF, samt avgiftskoderna 27.70-i-1 (L), 90.15-i (L) och 90.440-1 (L) enligt förordningen (1998:940) om avgifter för prövning och tillsyn enligt miljöbalken, FAPT. Befesa överklagade länsstyrelsens beslut till mark- och miljödomstolen som avslog överklagandet.

YRKANDEN M.M. I MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLEN

Befesa har yrkat att Mark- och miljööverdomstolen, med ändring av länsstyrelsens beslut, ska fastställa att, såvitt gäller verksamhetskoder, endast verksamhetskod 27.70-i ska gälla för verksamheten.

Länsstyrelsen har motsatt sig ändring av mark- och miljödomstolens dom.

Befesa har hänvisat till vad som tidigare anförts med i huvudsak följande tillägg till stöd för sin talan:

Överklagandet får anses omfatta även beslutet om avgiftskoder eftersom den till verksamhetskoden kopplade avgiftskoden inte heller är tillämplig om den beslutade verksamhetskoden undanröjs.

Det aktuella beslutet om verksamhetskoder kommer att få faktiska effekter för bolaget. Länsstyrelsen har bl.a. anført att rätt verksamhetskod är viktig pga. prövnings- och tillsynsavgift, men också vilken BAT-slutsats som ska gälla för verksamheten. Beslutet är därför överklagbart. Det saknas också lagstöd för länsstyrelsen att fatta ett beslut om verksamhetskoder. Följden av att länsstyrelsen fattar ett beslut som går utöver dess rättsliga befogenhet är att det felaktiga beslutet ska undanröjas. Vad gäller avgiftskoder anges i 2 kap. 7 § FAPT att prövnings- och tillsynsavgiften ska betalas efter beslut av länsstyrelsen. Beslutet ska således enligt bestämmelsen avse att en viss avgift ska

betalas och inte fastställa vilken kod som gäller. Klassningen enligt olika förordningar kan också ha olika syften och förfarandet är inte avsett att tillämpas på det sätt som länsstyrelsen har gjort.

Bolaget framställer inte den sekundära råvaran utan tar emot den för att användas i produktionen av råmetall. Det finns inget skäl eller rättsligt stöd för att klassificera den produktion som uttryckligen följer av verksamhetens kod 27.70-i med en tillkommande avfallskod. Den aktuella hanteringen innefattas alltså i verksamhetens kod 27.70-i.

Med en direktivkonform tolkning ska IED-koden för avloppsrening inte tillämpas för bolagets verksamhet eftersom Befesa är huvudman för den interna reningen och den är lokaliserad inom anläggningens område. Med länsstyrelsens tolkning har Sverige gått längre i den nationella regleringen än vad direktivet kräver. Om en och samma verksamhet (avloppsreningen) klassas som två olika IED-verksamheter måste övervägas om flera BAT-slutsatser ska tillämpas. Den aktuella reningen innefattas alltså i verksamhetens kod 27.70-i.

Länsstyrelsen har hänvisat till det som anförts i mark- och miljödomstolen med i huvudsak följande tillägg: Anläggningen ska omfattas av de koder som träffas av den verksamhetsbeskrivning anläggningen fått tillstånd för. Beslut om verksamhetskod behövs när tillsynsmyndigheten och verksamhetsutövaren inte är överens om vilken eller vilka verksamhetskoder som är tillämpliga. Det är i grunden verksamhetsutövarens ansvar att föreslå koder men det är tillsynsmyndighetens ansvar att ta ställning till huruvida dessa koder är korrekta. Ett sådant ställningstagande måste utgöra ett överklagbart beslut för att överprövning ska kunna ske. Det går således inte att påstå att det inte finns någon grund i lagstiftningen för det beslut som har fattats. Det som i grunden bedöms är verksamhetskoder enligt MPF. Avgiftskoderna är en separat fråga, till viss del en verkställighet av verksamhetskoderna. Även avseende avgiftskoderna kan tillsynsmyndigheten och verksamhetsutövaren ha olika uppfattning. I det aktuella fallet tas farligt avfall emot för behandling och blir därefter en produkt. Ett sådant förfarande sker på en avfallsanläggning, vilket bör speglas av tillämpliga verksamhetskoder enligt MPF. Verksamhetskoderna i MPF påverkas till

viss del av EU-rätten men inte i alla avseenden. Det är inte något problem att en verksamhet kan omfattas av flera BREF-dokument och BAT-slutsatser. Om två BREF-dokument strider mot varandra är det den striktare som ska tillämpas.

MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLENS SKÄL

Länsstyrelsen har genom det överklagade beslutet förordnat om vilka verksamhetskoder enligt MPF och avgiftskoder enligt FAPT som ska gälla för Befesas verksamhet vid en anläggning i Landskrona kommun. I beslutet anges att koder och avgifter gäller från och med att beslutet har vunnit laga kraft.

Mark- och miljööverdomstolen har att ta ställning till om länsstyrelsens beslut är överklagbart, om det krävs stöd i lag eller förordning för att fatta beslutet och i sådant fall om länsstyrelsen har det författningsstöd som krävs.

Ett beslut om vilka verksamhets- och avgiftskoder som ska gälla för ett bolags verksamhet är ett överklagbart beslut (se Mark- och miljööverdomstolens dom den 16 oktober 2018 i mål nr M 842-18). Domstolen uttalade i det fallet att även om den klassning av bolagets verksamhet som länsstyrelsen har gjort kan prövas på nytt vid ett kommande debiteringsbeslut kan det inte uteslutas att beslutet får vissa faktiska effekter för bolaget. Även i andra fall har domstolen uttalat att den omständigheten att ett beslut saknar rättsverkningar inte hindrar att det tillerkänns överklagbarhet (se Mark- och miljööverdomstolens beslut den 10 januari 2018 i mål nr M 7914-17). För att den enskildes behov av rättsskydd ska tillgodoses måste ett beslut kunna överklagas om det är utformat på ett sätt som är ägnat att uppfattas som bindande och därmed kan få verkan enligt sitt innehåll. Det finns inte skäl att nu göra någon annan bedömning i fråga om huruvida beslutet är överklagbart. Beslutet kan komma att innebära ett ingrepp i den enskildes ekonomiska förhållanden och det krävs därför stöd i lag eller förordning för att fatta det nu överklagade beslutet. Frågan är om länsstyrelsen har haft laglig möjlighet att besluta på sätt som skett.

Länsstyrelsen har angett att beslutet har fattats med stöd av 26 kap. 9 § miljöbalken. Enligt bestämmelsen får en tillsynsmyndighet meddela de förelägganden och förbud

som behövs i ett enskilt fall för att denna balk samt föreskrifter, domar och andra beslut som har meddelats med stöd av balken ska efterlevas. Det överklagade beslutet ålägger dock inte Befesa att vidta eller avstå från någon särskild åtgärd. Det är alltså inte fråga om ett föreläggande eller ett förbud i bestämmelsens mening. Bestämmelsen är därför inte tillämplig i detta fall.

Länsstyrelsen har även angett att beslutet har fattats med stöd av 2 kap. 1, 3 och 7 §§ FAPT. Enligt bestämmelserna ska en prövnings- och tillsynsavgift betalas efter beslut av länsstyrelsen. Länsstyrelsen har alltså stöd i förordningen för att besluta om uttag av en sådan avgift.

Ett beslut om uttag av en avgift är ett ingripande beslut mot den enskilde. Det bör därför ställas höga krav på att beslutet utformas på ett klart och tydligt sätt. I det överklagade beslutet framgår inte vilket belopp avgiften uppgår till (jfr Mark- och miljööverdomstolens dom den 26 februari 2019 i mål nr M 1103-18). Istället anges vilka avgiftskoder som utifrån en bilaga till FAPT tillsammans med andra bestämmelser i FAPT ska läggas till grund för att beräkna avgiften. I beslutet ges vidare den informationen att avgiften år 2017 kommer att vara nedsatt till 93 % av det totala avgiftsbeloppet samt att avgiften är en årlig avgift vars belopp inte fastställs i beslutet utan kan komma att ändras genom att beloppen enligt förordningen ändras. Mot denna bakgrund finner Mark- och miljööverdomstolen att det överklagade beslutet inte uppfyller de krav som kan ställas på ett beslut om uttag av en avgift.

Länsstyrelsen har således inte enligt de bestämmelser som myndigheten hänvisat till haft stöd i lag eller förordning att besluta på sätt som skett. Inte heller utifrån vad som i övrigt framkommit har myndigheten haft författningsstöd för att meddela det överklagade beslutet. Att Befesa endast överklagat länsstyrelsens beslut avseende verksamhetskoder utgör mot denna bakgrund inte ett hinder mot att beslutet i dess helhet upphävs. Med ändring av mark- och miljödomstolens dom ska därför länsstyrelsens beslut upphävas.

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

I avgörandet har deltagit hovrättslagmannen Claes-Göran Sundberg, hovrättsrådet Gösta Ihrfelt, tekniska rådet Kerstin Gustafsson och tf. hovrättsassessorn Lina Lundgren, referent.

Föredraganden har varit Ote Dunér.



VÄXJÖ TINGSRÄTT
Mark- och miljödomstolen

DOM
2018-09-13
meddelad i
Växjö

Mål nr M 4302-17

PARTER

Klagande

Befesa ScanDust AB , 556348-1943
Box 204
261 23 Landskrona

Ombud: Advokat A L

Motpart

Länsstyrelsen i Skåne län
205 15 Malmö

ÖVERKLAGAT BESLUT

Länsstyrelsen i Skåne läns beslut 2017-09-26 i ärende nr 555-16454-2017, se bilaga 1

SAKEN

Beslut om verksamhetskod för verksamhet enligt 9 kap. miljöbalken

DOMSLUT

Mark- och miljödomstolen avslår överklagandet.

Dok.Id 446042

Postadress	Besöksadress	Telefon	Telefax	Expeditionstid
Box 81 351 03 Växjö	Kungsgatan 8	0470-560 100 E-post: mmd.vaxjo@dom.se www.vaxjotingsratt.domstol.se	0470-253 46	måndag – fredag 08:00–16:00

BAKGRUND

Den 9 september 2017 beslutade Länsstyrelsen i Skåne län (Länsstyrelsen) att anläggning 1282-119 som bedrivs i Landskrona kommun av Befesa ScanDust AB (Befesa) ska omfattas av verksamhetskoderna 27.70-i, 90.15-i och 90.440 enligt miljöprövningsförordningen (2013:251) (MPF), samt avgiftskoderna 27.70-i-1 (L), 90.15-i (L) och 90.440-1 (L) enligt förordningen (1998:940) om avgifter för provning och tillsyn enligt miljöbalken (FAPT).

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

YRKANDEN

Befesa yrkar, med ändring av Länsstyrelsens beslut, att endast verksamhetskod 27.70-i ska gälla för verksamheten och därmed avser överklagan koderna 90.440 och 90.15-i.

Länsstyrelsen motsätter sig Befesas yrkande.

GRUNDER M M

Befesa har i huvudsak anfört följande. Det följer av MPF:s uppbyggnad att en och samma miljöfarliga verksamhet endast ska åsättas en kod eftersom det anges att en verksamhet inte ska åsättas en underkod om en övergripande kod omfattar verksamheten. Verksamhetskod 90.440 gäller behandling av farligt avfall, där behandling innebär återvinning eller bortskaffande. Återvinnig av avfall sker i Befesas ”plasma-dustprocess” som även är huvudverksamheten och täckt av kod 27.70-i. Därmed har åtgärden redan en verksamhetskod och det kan inte vara lagstiftarens avsikt att åsätta flera koder för samma åtgärd. Verksamhetskod 90.15-i gäller avloppsreningsanläggning som tar emot avloppsvatten från en eller flera anläggningar som avses i 1 kap. 2 § industriutsläppsförordningen (2013:250). I punkt 6.11 i bilagan till direktiv 2010/75/EEG om industriutsläpp (IED) finns de verksamheter som översatts till verksamhetskod 90.15-i. Punkten 6.11 omfattar oberoende utförd rening utanför anläggningens område. Visserligen har det framförts av Naturvårdsverket att industriverksamheter med egen rening av

industriellt avloppsvatten kan ha sidoverksamhet som omfattas av 90.15-i, vilket öppnar upp för att verksamheten kan omfattas av koden. Dock menar Befesa att det framgår det av punkt 6.11 IED att reningen av avloppsvattnet ska vara oberoende utförd och utanför anläggningen. Likaså framgår det vara avsikten från ett remissyttrande till 28 kap. 3 § MPF. Eftersom reningsverket ligger inom anläggningens område och Befesa är huvudman ska avloppsreningsverket inte omfattas av den aktuella koden. En direktivkonform tolkning bör göras och därmed ska verksamhetskoden 90.15-i omfatta oberoende utförd rening, och därmed omfattas inte Befesa.

Länsstyrelsen har motsatt sig yrkandet i målet och i huvudsak anfört följande. Eftersom den aktuella verksamheten innefattar behandling av farligt avfall, och bolagets huvudsakliga verksamhetskod 27.70-i inte per automatik omfattar behandling av avfall anser Länsstyrelsen att verksamhetskod 90.440 är tillämplig. Vad gäller verksamhetskod 90.15-i är Länsstyrelsens tolkning att även intern rening ska omfattas av verksamhetskoden. Vidare anför Länsstyrelsen att rätt verksamhetskod inte endast är viktigt på grund av prövnings- och tillsynsavgifter utan också eftersom vissa koder har andra följd effekter som så som vilken BAT-slutsats som ska gälla för verksamheten.

DOMSKÄL

Mark- och miljödomstolen konstaterar inledningsvis att länsstyrelsens beslut från den 26 september 2017 avser beslut om såväl verksamhetskod enligt miljöprövningsförordningen (2013:251) som beslut om avgiftskod enligt förordningen (1998:940) om avgifter för tillsyn och provning enligt miljöbalken. Befesa har emellertid endast yrkat ändring avseende verksamhetskoden och därvid yrkat att bli befriade från två av de tre beslutade verksamhetskoderna. Domstolens prövning ska därmed endast avse verksamhetskoden.

Mark- och miljödomstolen tar inledningsvis ställning till om det överklagade beslutet är överklagningsbart.

Är beslutet överklagbart?

Av 19 kap. 1 § tredje stycket och 21 kap. 1 § andra stycket miljöbalken framgår bl.a. att beslut från länsstyrelsen i särskilda fall kan överklagas till mark- och miljödomstol.

Det överklagade beslutet utgör ingen fakturering av avgift utan ett ställningstagande av vilka verksamhetskoder enligt miljöprövningsförordningen (2013:251) som länsstyrelsen anser ska gälla för verksamheten.

Mark- och miljödomstolen konstaterar att om beslutet hade varit ett debiteringsbeslut av avgifter så hade ett sådant beslut uttryckligen varit överklagningsbart, jfr 9 kap. 6 § förordningen (1998:940) om avgifter för tillsyn och prövning enligt miljöbalken och de hänvisningar som där anges. Nu avser beslutet ingen sådan debitering utan snarare vad som är att likna vid beredningsbeslut som bl.a. ska ligga till grund för senare beslut. Så långt bedömer mark- och miljödomstolen att det saknas skäl att tillerkänna detta beredningsbeslut egen överklagbarhet. Istället har den som träffas av ett ”riktigt” debiteringsbeslut då möjlighet att överklaga. Den slutsatsen stöds även av avgörande från Kammarätten i Sundsvall 1993-06-10 mål- nr 813 1992.

Å andra sidan innebär det överklagade beslutet ett faktiskt ställningstagande i fråga om verksamhetskod och myndigheten anger i beslutet vilka koder den anser ska vara gällande. Det kan av historiska skäl tilläggas att i de numera upphävda allmänna råden från Naturvårdsverket 99:1 ”Läsanvisningar till förteckning över miljöfarliga verksamheter” angavs på s 7 att prövnings- och tillsynsmyndigheter i varje enskilt fall skulle ta ställning till hur en verksamhet ska klassificeras (bl.a. av avgiftsskäl). Ytterligare en aspekt är att mottagaren har uppfattat myndighetens ställningstagande som gällande och med rättsverkan. Det har i vart fall fått sådana verkningar att mottagaren sett sig tvingad att anlita ombud för överklagandet och att man i det överklagandet argumenterar i sakfrågan. Det tyder på att beslutet har haft

betydande faktiska verkningar vilket talar för att det ska anses vara överklagningsbart.

Mark- och miljödomstolen bedömer att beslutet om placering av bolagets verksamhet i en viss verksamhetskod kan ha faktiska verkningar bl.a. eftersom det av adressaten kan uppfattas som ett ställningstagande som ska utgöra del av underlaget för tillsynsmyndighetens kommande krav på avgift och därmed kan ha påverkan på adressatens handlande.

Beslutet avseende verksamhetskod får anses vara överklagningsbart.

Beslutet om verksamhetskod

Begreppet verksamhetskod är nämnt i 1 kap. 14 § miljöprövningsförordningen där det anges att i varje paragraf i 2–32 kap. miljöprövningsförordningen anges den verksamhetskod som gäller för den beskrivna verksamheten eller åtgärden.

Verksamhetskoden syftar till att underlätta rapportering och databehandling. Det finns inga bestämmelser i förordningen om att länsstyrelsen ska fatta särskilda beslut om vilken verksamhetskod en viss verksamhet ska ha. Enligt domstolens mening är verksamhetskoderna istället en direkt följd av vilken typ av anläggning/verksamhet det gäller. Avgörandet torde falla tillbaka på hur anläggningen rent faktiskt är utformad vilket i sin tur ska återspeglas av den tekniska beskrivningen i tillståndsansökan.

Det ovan sagda utesluter inte att verksamhetskoderna i sig själva kan ha betydelse för andra beslut som länsstyrelsen ska fatta t.ex. faktureringsbeslut om tillsynsavgifter. Mark- och miljödomstolen finner emellertid att länsstyrelsen saknar uttryckligt lagstöd för att ta särskilt beslut om en verksamhets eller anläggnings verksamhetskod. Det kan dock inte anses framgå av lagstiftningen att länsstyrelsen skulle vara uttryckligen förhindrad att fatta ett sådant beslut. Det finns på den grunden inte skäl att ändra beslutet om verksamhetskoder.

Bolaget har inte invänt att anläggningar av den typ som anges i 90.15-i och 90.440 inte finns vid bolagets verksamhet utan bolagets invändning gäller att det ska ses som en intern reningsanläggning som inte tar emot avloppsvatten från anläggning utanför området respektive att behandlingen av farligt avfall är en huvudverksamhet. Mark- och miljödomstolen gör därvid bedömningen att punkterna 90.15-i i miljöprövningsförordningen inte har den distinktionen att de skiljer på mottagande av externt och internt avloppsvatten respektive internt och externt farligt avfall. Det ska även nämnas att andra punkter i miljöprövningsförordningen tar upp just frågan om vad som uppkommit i egen verksamhet jfr t.ex. 29 kap. 27-29 §§ i nämnda förordning som avser koderna 90.381, 90.383, 90.391. Detta rör som synes andra typer av verksamheter än de nu aktuella men lagstiftaren har ändå i de fallen ansett det nödvändigt att skilja ut särskilda koder för behandling av det som uppkommer i egen verksamhet vilket man som sagt inte gjort i 28 kap. 3 § och 29 kap. 71 § miljöprövningsförordningen avseende punkterna 90.15-i respektive 90.440.

Mark- och miljödomstolen gör bedömningen att det saknas anledning att ändra länsstyrelsens beslut avseende verksamhetskod.

Överklagandet ska avslås.

HUR MAN ÖVERKLAGAR, se bilaga 3 (DV 427)

Överklagande senast den 4 oktober 2018.

Peter Ardö

Bertil Varenius

I domstolens avgörande har deltagit chefsrådmannen Peter Ardö, ordförande, och tekniska rådet Bertil Varenius (skiljaktig mening, se bilaga 2).



Tekniska rådet Bertil Varenius är skiljaktig och anför följande.

En verksamhetskod är ett unikt löpnummer i det system för svensk näringsgrensindelning (SNI) som tillämpas i Sverige sedan lång tid. Begreppet återfinns bl.a. i miljöprövningsförordningen. (2013:251). Bestämmelserna i respektive kapitel består av verksamhetsbeskrivningar där typen av verksamhet närmare beskrivs och avgränsas. I bestämmelserna finns ofta tröskelvärden som begränsar vilken omfattning en verksamhet ska ha för att omfattas av en viss bestämmelse. Det framgår även om det är tillstånds- eller anmälningsplikt som gäller för den beskrivna verksamheten.

För varje beskriven verksamhet eller åtgärd gäller dessutom en verksamhetskod.

Enligt 1 kap. 14 § är verksamhetskodens syfte är att underlätta rapportering och databehandling. Den har alltså ingen självständig rättsverkan utan kan bara förstås tillsammans med verksamhetsbeskrivningen.

Om en verksamhet motsvarar en i miljöprövningsförordningen beskriven verksamhetstyp blir följden med nödvändighet att verksamheten åsätts en verksamhetskod. Något särskilt beslut därom fordras inte.

Verksamhetsbeskrivningarna är utformade på så sätt att flera kan vara tillämpliga på en och samma industrianläggning eller åtgärd. Frågan om vad som ska betecknas som ”huvudverksamhet” saknar därför relevans. Beskrivningarna har framför allt betydelse för att i det enskilda fallet kunna avgöra om en verksamhet eller åtgärd är tillstånds- eller anmälningspliktig, eller vilket BREF-dokument som ska tillämpas.. Om oenighet råder kan tillsynsmyndigheten ingripa med ett föreläggande. Ett sådant beslut kan överklagas varvid frågan om verksamhetens klassificering aktualiseras.

VÄXJÖ TINGSRÄTT
Mark- och miljödomstolen

Jag anser att länsstyrelsens beslut om verksamhetskod är en nullitet som saknar självständig rättsverkan. Bolagets överklagande ska därför avvisas.

Bertil Varenius