



SVEA HOVRÄTT
Mark- och miljööverdomstolen
060101

DOM
2021-05-28
Stockholm

Mål nr
M 4078-20

ÖVERKLAGAT AVGÖRANDE

Nacka tingsrätts, mark- och miljödomstolen, dom 2020-03-17 i mål nr M 4659-19, se bilaga A

PARTER

Klagande

Miljönämnden i Örebro kommun

Motpart

E.ON Värme Sverige AB

Ombud: JSW

SAKEN

Klassificering och årlig avgift avseende verksamhet på fastigheten A i Örebro kommun

MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLENS DOMSLUT

Mark- och miljööverdomstolen avslår överklagandet.

Dok.Id 1685597

Postadress
Box 2290
103 17 Stockholm

Besöksadress
Birger Jarls Torg 16

Telefon
08-561 670 00
08-561 675 50

E-post: svea.hovratt@dom.se
www.svea.se

Telefax

Expeditionstid
måndag – fredag
09:00–16:30

YRKANDEN I MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLEN

Miljönämnden i Örebro kommun (nämnden) har yrkat att Mark- och miljööverdomstolen ska fastställa nämndens beslut eller, i andra hand, återförvisa målet till mark- och miljödomstolen.

E.ON Värme Sverige AB (bolaget) har motsatt sig att mark- och miljödomstolens dom ändras.

UTVECKLING AV TALAN I MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLEN

Nämnden har anfört detsamma som i mark- och miljödomstolen med i huvudsak följande tillägg och förtydliganden:

Nämndens beslut är inte ett beslut om uttag av avgift. Genom beslutet har nämnden tagit ställning till vilka avgiftsklasser som ska gälla för verksamheten och vilka beslut om debitering genom fakturering som nämnden har för avsikt att meddela vid kommande beslut om debitering av årlig tillsynsavgift. Mark- och miljödomstolen borde ha prövat riktigheten av nämndens beslut om klassificering av avgiftskoder för verksamheten.

Mark- och miljööverdomstolen har i dom i mål nr M 842-18 gjort bedömningen att ett beslut om klassificering kan överklagas. Eftersom Mark- och miljööverdomstolen har ansett att ett sådant beslut är överklagbart måste domstolen även anses ha uppfattningen att nämnden har laglig rätt att meddela beslut om sådan klassificering av avgiftskoder för en verksamhet. Det finns därför skäl för Mark- och miljööverdomstolen att upphäva mark- och miljödomstolens dom och fastställa nämndens beslut. Om Mark- och miljööverdomstolen anser att det föreligger skäl att upphäva mark- och miljödomstolens dom men hinder mot att fastställa nämndens beslut ska målet återförvisas till mark- och miljödomstolen för fortsatt handläggning.

Bolaget har anfört detsamma som i mark- och miljödomstolen med i huvudsak följande tillägg och förtydliganden:

Från en verksamhetsutövares perspektiv är det viktigt att ett beslut om verksamhets- och avgiftskoder meddelas i kombination med ett tydligt beslut om uttag av avgift för att tillgodose krav på förutsebarhet och rättssäkerhet. En sådan ordning skapar möjlighet för verksamhetsutövare att innan beslutet fattas framföra skäl för minskning av avgiftsuttag när så är motiverat samt minimerar de processekonomiska nackdelar som uppstår när tillsynsmyndigheter fattar förhållandevis standardiserande beslut genom flera delbeslut som alla är överklagbara var för sig.

Nämndens beslut uppfyller inte de krav på tydlighet som ställs på ett beslut om uttag av avgift. Det saknas stöd i författning att fatta ett beslut avseende vilka avgiftsklasser som bolagets verksamhet ska placeras i fristående från ett beslut om uttag av avgift. Nämndens beslut strider därför mot principer om rättssäkerhet och förutsebarhet.

MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLENS DOMSKÄL

Nämnden har genom det överklagade beslutet förordnat att bolaget ska betala en årlig tillsynsavgift baserad på att bolagets verksamhet på fastigheten A har placerats i vissa klassningskoder enligt Örebro kommuns taxa för prövning och tillsyn inom miljöbalkens område. Detta medför enligt beslutet en tilldelad årlig tillsynstid på 287 timmar. I beslutet anges att det gäller från och med år 2018 och tills vidare.

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

I tidigare mål har Mark- och miljööverdomstolen bedömt att en länsstyrelses beslut om vilka verksamhetskoder enligt miljöprövningsförordningen (2013:251) och avgiftskoder enligt förordningen (1998:940) om avgifter för prövning och tillsyn enligt miljöbalken, FAPT, 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 bedömde i det fallet att omständigheten att den klassning av bolagets verksamhet som länsstyrelsen har gjort kan prövas på nytt vid ett kommande debiteringsbeslut inte utesluter att beslutet får vissa faktiska effekter för bolaget. Mark- och miljööverdomstolen har i ett senare avgörande bekräftat att en länsstyrelses beslut om verksamhets- och avgiftskoder är ett överklagbart beslut (se Mark- och miljööverdomstolens beslut den 27 juni 2019 i mål nr M 9096-18). I avgörandet uttalade domstolen att 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 betydande likheter mellan länsstyrelses beslut i de ovan refererade avgörandena och nämndens beslut om avgiftsklasser i nu aktuellt mål. Nämndens beslut får anses vara överklagbart. Beslutet kan komma att innebära ett ingrepp i den enskildes ekonomiska förhållanden och det kräver därför stöd i lag eller förordning.

Fråga är om nämnden har haft laglig möjlighet att besluta på det sätt som skett.

Nämnden har anfört att beslutet inte utgör ett beslut om uttag av avgift och att nämnden genom beslutet har tagit ställning till vilka avgiftsklasser som ska gälla för verksamheten och vilka beslut om debitering genom fakturering som nämnden har för avsikt att meddela. I beslutet har nämnden angett att det har fattats med stöd av 18 § i Örebro kommuns taxa för provning och tillsyn enligt miljöbalken och 1 kap. 2 § och 9 kap. 5 § FAPT.

Enligt 27 kap. 1 § miljöbalken får kommunfullmäktige meddela föreskrifter om avgifter för bland annat tillsyn enligt miljöbalken eller bestämmelser meddelade med stöd av miljöbalken när det gäller en kommunal myndighetsverksamhet.

Bestämmelsen innehåller alltså ett bemyndigande för kommunfullmäktige att besluta om föreskrifter för uttag av avgifter för den kommunala tillsynsverksamheten.

Kommunens taxa anger grunderna för uträkning av hur viss miljöfarlig verksamhet ska debiteras för tillsyn. Det framgår dock inte av de i beslutet angivna taxebestämmelserna att nämnden har befogenhet att besluta om klassningskod för bolagets verksamhet på det sätt som skett i det överklagade beslutet. Enligt 1 kap. 2 §

och 9 kap. 5 § FAPT får en kommunal myndighet bestämma att dess beslut om avgift ska gälla omedelbart även om det överklagas. Det framgår dock inte heller av dessa bestämmelser att nämnden har haft rätt att meddela beslut om avgiftskoder och tillsynstid för bolagets verksamhet.

Nämnden har sammanfattningsvis inte haft stöd i de åberopade bestämmelserna för att besluta på det sätt som skett. Inte heller utifrån vad som i övrigt framkommit har nämnden haft författningsstöd för att meddela det överklagade beslutet. Nämndens överklagande ska därför avslås.

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

I avgörandet har deltagit hovrättsråden Henrik Löf, Mikael Hagelroth, referent, och Lars Olsson samt tekniska rådet Mikael Schultz.

Föredragande har varit Linnea Haglund.



NACKA TINGSRÄTT
Mark- och miljödomstolen

DOM
2020-03-17
meddelad i
Nacka

Mål nr M 4659-19

PARTER

Klagande

E.ON Värme Sverige
AB

Ombud: JSW

Motpart

Miljönämnden i Örebro kommun

ÖVERKLAGAT BESLUT

Länsstyrelsen i Örebro läns beslut den 12 juni 2019 i ärende nr 505-7634-2017, se bilaga 1

SAKEN

Klassificering och årlig avgift avseende verksamhet på fastigheten A i Örebro kommun

DOMSLUT

Med ändring av länsstyrelsens beslut upphäver mark- och miljödomstolen

Miljönämnden i Örebro kommuns beslut den 20 november 2017, dnr 2017-4087.

BAKGRUND

Miljönämnden i Örebro kommun (nämnden) beslutade den 20 november 2017 (dnr 2017-4087) att den verksamhet E.ON Värme Sverige AB (bolaget) bedriver på fastigheten A skulle placeras i avgiftsklasserna 90.180-1, 40.40 och 39.70 enligt Örebro kommuns taxa för prövning och tillsyn enligt miljöbalken (Kommunfullmäktiges beslut den 25 november 2013, Mn 127/2013) från och med 2018 och tills vidare. Det antecknades att klassningsbeslutet innebär att en tillsynsavgift på 269 780 kr kommer att debiteras för 2018. Bolaget överklagade beslutet till Länsstyrelsen i Örebro län (länsstyrelsen) som i beslut den 12 juni 2019 avslog överklagandet. Bolaget har överklagat länsstyrelsens beslut till mark- och miljödomstolen.

Mark- och miljödomstolen har dag som ovan även meddelat dom i mål nr M 4650-19, avseende klassificering och årlig tillsyn på Åbyverken, och mål nr M 4712-19, avseende årlig avgift för prövning enligt miljöbalken.

YRKANDEN M.M.

Bolaget har yrkat att länsstyrelsens beslut ska ändras på så sätt att mark- och miljödomstolen beslutar i första hand att klassningskod 90.180-i-1 ska utgå och att total tillsynsavgift får uppgå till maximalt 130 425 kr, motsvarande 138 timmar och 45 minuter. Domstolen uppfattar att yrkandet rätteligen avser att klassningskod 90.180-1 ska utgå. I andra hand har bolaget yrkat att den totala tillsynsavgiften ska uppgå till maximalt 130 425 kr, motsvarande 138 timmar och 45 minuter.

Bolaget har till grund för sina yrkanden vidhållit vad som anförts vid länsstyrelsen avseende tillsynsavgifternas ökning sedan 2014 och gjort följande tillägg. Naturvårdsverkets PM, *Verksamhetskoder vid förbränning av avfall*, har inte till syfte att öka avgifter för prövning och tillsyn utan att säkerställa en korrekt rapportering till EU enligt IED-direktivet. Syftet har inte heller varit att verksamheterna ska följa bestämmelser i de två olika förordningarna som rör förbränning. Av PM:et framgår

att tillämpningen kan få konsekvenser för beslut om avgift men att det då i det enskilda fallet finns möjlighet att minska avgiften med stöd av 9 kap. 3 § förordningen (1998:940) om avgifter för prövning och tillsyn enligt miljöbalken, FAPT. Att anläggningen klassificeras enligt både 40.40 och 90.180-1 är i överensstämmelse med Naturvårdsverkets uppfattning, eftersom samförbränningsanläggningar inte per automatik tydligt omfattas av BAT-slutsatserna för stora förbränningsanläggningar. Tillämpning av nämnda PM får till följd att en verksamhet kan dubbelregleras, vilket inte är korrekt eftersom en verksamhet inte kan utgöra två huvudverksamheter, dvs. inte omfattas av två olika BAT-slutsatser parallellt. Detta har stöd i 1 kap. 2 § industriutsläppsförordningen (2013:250). Verksamheten vid Åbyverken omfattas uppenbart av BAT-slutsatserna för stora förbränningsanläggningar och den dubbla klassningen har därför ingen funktion när det gäller att avgöra vilka bestämmelser som gäller för verksamheten.

Det som normalt styr tillsynsbehovet är de bestämmelser som gäller för huvudverksamheten, dvs. tillståndsbeslutet, förordningen (2013:252) om stora förbränningsanläggningar och BAT-slutsatser för stora förbränningsanläggning, LCP-BATC. Det tillkommer inga särskilda bestämmelser om tillsyn för att anläggningen också skulle kunna klassas som en samförbränningsanläggning.

Som grund för beräkning av fasta tillsynsavgifter för verksamheter, för vilka kommunens miljönämnd är tillsynsmyndighet, ligger verksamhetens klassning enligt miljöprövningsförordningen. Årlig avgift beräknas genom att den tillsynstid/-tidsfaktor som anges för anläggningen eller verksamheten i då gällande taxebilaga multipliceras med timtaxan. För verksamheter som tillståndsprövats ska avgiften bestämmas med utgångspunkt i vad som föreskrivs i tillståndsbeslutet om tillåten produktionsvolym eller motsvarande. Om anläggningen omfattar flera miljöfarliga verksamheter enligt taxebilagan ska full avgift betalas för den punkt som medför den högsta avgiften med tillägg av 25 procent av summan av de belopp som anges för övriga verksamheter. Bolaget anser att avgiften ska grundas på tidsfaktorn för koderna 40.40 och 39.70. Den totala tiden för tillsynen under 2018 skulle då bli 138 timmar 45 minuter, vilket motsvarar en avgift om 130 425 kr. Någon avgift för

90.180-1 ska inte tas ut, alternativt ska avgiften sättas ned eftersom den klassningen inte medför att tillsyn över verksamheten ska ske enligt några andra bestämmelser än vad som gäller för 40.40.

UTREDNINGEN I MARK- OCH MILJÖDOMSTOLEN

Nämnden har förelagts att yttra sig särskilt över om det tagna beslutet har utformats på ett klart och tydligt sätt med hänvisning till exempelvis Mark- och miljööverdomstolens dom den 27 juni 2019 i mål nr M 9096-18 och har därvid anfört följande.

Miljönämndens beslut den 20 november 2017 är ett beslut om klassificering av verksamheten, vilket framgår av rubriken till miljönämndens beslut, innehållet i beslutet och av innehållet under rubriken ”Underlag för beslut”. Beslutet innebär även ett beslut om vilka kommande beslut som miljönämnden har för avsikt att meddela vid miljönämndens kommande årliga beslut om debitering av årlig tillsynsavgift. Däremot innebär inte beslutet att miljönämnden tar ut någon tillsynsavgift genom detta beslut. Miljönämndens beslut om debitering av årlig tillsynsavgift kommer alltså istället att äga rum vid senare tillfällen och dessa kommande beslut om debitering av årlig tillsynsavgift är överklagbara.

På sidan 5 i domskälen i Mark- och miljööverdomstolens dom den 27 juni 2019, mål M 9096-18, framgår att Mark- och miljööverdomstolen bedömde att beslutet som var under prövning innebar ett beslut om uttag av en avgift. Som redovisats i föregående stycke innebär inte miljönämndens beslut den 20 november 2017 något beslut om uttag av avgift och Mark- och miljööverdomstolens dom i mål nr M 9096-18 ger därför inte någon vägledning vid mark- och miljödomstolens prövning av det nu aktuella målet M 4659-19.

Av dom den 16 oktober 2018, mål nr M 842-18, från Mark- och miljööverdomstolen framgår på sidorna 3–4 i domskälen att beslut om verksamhets- och avgiftskoder som ska gälla för en verksamhet är ett överklagbart beslut samt att även kommande

beslut om debitering av avgift är överklagbara. I enlighet härmed anser miljö-
nämnden att mark- och miljödomstolen har att pröva frågan om klassning av
verksamheten.

DOMSKÄL

Tillämpliga bestämmelser framgår av länsstyrelsens beslut.

Det framgår av materialet i målet att länsstyrelsen har delegerat den operativa
tillsynen till nämnden. Nämnden har genom sitt beslut förordnat om vilka avgifts-
klasser bolagets verksamhet ska placeras i.

Mark- och miljödomstolen tar först ställning till om beslutet är överklagbart. Där-
efter överväger domstolen om det är tydligt vad beslutet innebär och om nämnden
har haft stöd i författning för beslutet.

Ett beslut behöver inte alltid ha självständiga verkningar eller direkta verkningar för
att det ska kunna överklagas. Avgörande för bedömningen av ett besluts överklag-
barhet är beslutets innebörd och faktiska verkningar för den som berörs av beslutet
(se bl.a. RÅ 2004 ref. 8, RÅ 2007 ref. 7 och MÖD 2006:7). Nämnden har i detta fall
beslutat om klassificering och årlig tillsynstid. Det framgår av beslutet att bolaget
ska betala en årlig tillsynsavgift baserad på hur verksamheten har klassificerats.
Beslutet innebär inte att avgiften debiteras bolaget, utan det anges i underlaget för
beslutet att tillsynsavgiften betalas årligen mot faktura. Att ett senare debiterings-
beslut i sig är överklagbart utesluter inte att klassningsbeslutet kan få vissa faktiska
effekter för bolaget (se Mark- och miljööverdomstolens dom den 16 oktober 2018 i
mål nr M 842-18). Av bolagets och nämndens argumentation i målet framgår att de
anser att beslutet har betydelse vid bestämmande av den årliga tillsynsavgiften.
Domstolen bedömer därför att beslutet är överklagbart.

Bolaget har yrkat att beslutet ska ändras så att klassningskod 90.180-i-1 ska utgå
och att den totala tillsynsavgiften får uppgå till maximalt 130 425 kr, motsvarande

138 timmar och 45 minuter. Bolaget har således uppfattat att beslutet innebär att en årlig tillsynsavgift kommer att debiteras med ett visst belopp. Nämnden har i sitt yttrande uppgett att beslutet inte ska ses som ett beslut om uttag av avgift.

Mark- och miljödomstolen bedömer att nämndens beslut inte uppfyller de krav på tydlighet som ställs på ett beslut om uttag av en avgift och att nämnden i övrigt inte har haft stöd i författning för beslutet. Domstolen gör i denna del följande överväganden.

Mark- och miljööverdomstolen har i ett avgörande upphävt en länsstyrelsens beslut om att en verksamhet omfattas av vissa verksamhetskoder enligt miljöprövningsförordningen (2013:251), MPF, och vissa avgiftskoder enligt FAPT, se Mark- och miljööverdomstolens beslut den 27 juni 2019 i mål nr M 9096-18. Som skäl för avgörandet angavs sammanfattningsvis att länsstyrelsens beslut inte uppfyller de krav som kan ställas på ett beslut om uttag av en avgift och att länsstyrelsen inte haft stöd i lag eller förordning att besluta på sätt som skett.

Enligt mark- och miljödomstolens mening har det överklagade beslutet betydande likheter med länsstyrelsens beslut i det angivna rättsfallet.

I det överklagade beslutet anges att nämnden beslutar att bolaget placeras i tre uppräknade avgiftsklasser från och med 2018 och tills vidare. Beslutet har fattats med stöd av 18 § kommunens taxa för prövning och tillsyn enligt miljöbalken. I dessa bestämmelser regleras rätten att ta ut en avgift för tillsyn över miljöfarlig verksamhet som anges i en bilaga till taxan. Som ytterligare lagstöd för beslutet anges 27 kap. 1 § miljöbalken samt 1 kap. 2 § och 9 kap. 5 § FAPT. I 9 kap. 5 § FAPT anges att en myndighet får bestämma att dess beslut om avgift ska gälla omedelbart även om det överklagas.

Mark- och miljödomstolen anser att det överklagade beslutets innebörd är oklar. Vissa delar av beslutet talar för att det är fråga om ett avgiftsbeslut. I beslutets rubrik anges att det är fråga om bl.a. årlig avgift. I beslutet lämnas uppgift om att

tillsynstiden för bolagets verksamhet blir 287 timmar per år, vilket innebär en tillsynsavgift om 269 780 kr. Hänvisningen till 18 § kommunens taxa talar också för att beslutet kan ses som ett avgiftsbeslut. Beslutet skulle därmed genom sitt innehåll kunna innebära ett ingrepp i den enskildes ekonomiska förhållanden. I själva beslutet anges emellertid inget avgiftsbelopp, även om ett belopp anges i den del som redovisar underlag för beslutet. Även andra omständigheter talar för att det inte är fråga om ett avgiftsbeslut. I en text som handlar om kommunens taxa anges att avgifterna kan komma att ändras om timavgiftens storlek eller verksamhetens omfattning förändras. Det upplyses även om att ett nytt klassningsbeslut kommer att fattas när taxan uppdateras.

Nämndens beslut är inte så klart och tydligt att det ska ses som ett beslut om uttag av avgift. Nämnden får visserligen genom beslutet anses ha tagit ställning till vilka avgiftsklasser enligt taxan som ska gälla för verksamheten. Mark- och miljödomstolen anser emellertid att beslutet inte enbart kan ses som ett beslut om klassificering av avgiftskoder. Även om så skulle vara fallet har nämnden inte haft stöd i författning för att fatta ett sådant beslut.

Mark- och miljödomstolen kommer sammantaget fram till att nämndens beslut ska upphävas på grund av att det inte uppfyller de krav på tydlighet som ställs på ett beslut om uttag av en avgift och att nämnden i övrigt inte har haft stöd i författning för beslutet. Att bolaget i överklagandet inte angett detta som grund utgör inte hinder mot att upphäva beslutet i dess helhet.

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

Överklagande senast den 7 april 2020.

Anders Lillienau

Alexandra Tavaststjerna

I domstolens avgörande har deltagit rådmannen Anders Lillienau, referent, och tingsfiskalen Alexandra Tavaststjerna. Föredragande har varit tingsnotarien Anna Cederlund.