

SVEA HOVRÄTT
Miljööverdomstolen

ARKIVETS EX

DOM
2004-12-21

Stockholm

Mål nr M 9015-03
Aktbilaga 13

ÖVERKLAGAT AVGÖRANDE

Växjö tingsrätts, miljödomstolen, dom 2003-11-12 i mål nr M 6-03, se bilaga A

KLAGANDE

Länsstyrelsen i Kalmar län, 391 86 KALMAR

MOTPART

Mönsterås kommun, Tekniska kontoret, Box 54, 383 22 MÖNSTERÅS

SAKEN

Avgift för prövning och tillsyn

MILJÖÖVERDOMSTOLENS DOMSLUT

Miljööverdomstolen ändrar miljödomstolens dom och bestämmer den avgift för prövning och tillsyn som Mönsterås kommun skall betala för deponin av farligt avfall vid Mörkeskogs avfallsanläggning för vardera av åren 2002 och 2003 till tjugofemtusen (25 000) kr.

Postadress	Besöksadress	Telefon	Telefax	Expeditionstid
Box 2290 103 17 STOCKHOLM	Birger Jarls Torg 2	08-700 34 00	08-21 93 27	09.00 – 11.30 12.30 – 15.00

BAKGRUND

Genom Växjö tingsrätt, miljödomstolen, dom den 25 januari 2000 i mål nr M 357-99 erhöll Mönsterås kommun tillstånd enligt miljöskyddslagen (1969:387) att "inom fastigheten Kronobäck 15:1 vid Mörkeskogs avfallsanläggning, Mönsterås kommun, deponera den mängd tungmetallförorenade jordmassor m.m. (ca 50 000 kubikmeter) som uppkommer vid efterbehandlingsarbeten inom Jungnerholmarnas fabriksområde". Tillståndet togs i anspråk och avfall tillfördes deponin fram till slutet av år 2001. Deponin sluttäcktes under första halvan av år 2002 och slutbesiktigades på sommaren samma år.

Länsstyrelsen i Kalmar län fakturerade kommunen för avgift för prövning och tillsyn avseende år 2002 med 187 000 kr. Kommunen hemställde då om att avgiften helt skulle efterskänkas eller i vart fall sättas ned. Länsstyrelsen biföll delvis denna begäran genom beslutet den 16 december 2002, varvid även avgiften för år 2003 fastställdes.

YRKANDE M.M. I MILJÖÖVERDOMSTOLEN

Länsstyrelsen har yrkat att Miljööverdomstolen skall fastställa dess beslut den 16 december 2002, dnr 555-13546-02 (se bilaga till miljödomstolens dom).

Kommunen har bestritt ändring.

Miljööverdomstolen har avgjort målet utan huvudförhandling med stöd av 23 kap. 6 § första stycket första meningen miljöbalken.

UTVECKLING AV TALAN I MILJÖÖVERDOMSTOLEN

Länsstyrelsen: Syftet med förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd, med tillhörande bilaga, är att för verksamhetsutövaren klargöra tillståndsplikten vid ansökningstillfället. Däremot är syftet inte att med hänvisning till bilagan löpande kunna definiera om en verksamhet vid en viss tidpunkt är tillståndspliktig. Vidare bör bedömningen av om tillståndspliktig verksamhet pågår såvitt avser deponier inte endast göras med utgångspunkt i förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd, utan även utifrån bestämmelserna i förordningen (2001:512) om deponering av avfall (deponeringsförordningen) samt utifrån rådets direktiv 1999/31/EEG om deponering av miljöfarligt avfall, vilket utgör basen för sistnämnda förordning. Det i målet aktuella tillståndet är inte tidsbegränsat och har inte återkallats. Det är därför alltjämt gällande i enlighet med de villkor som har föreskrivits i tillståndet. I tillståndet har bl.a. ett villkor föreskrivits under rubriken "delegerade frågor" där det överläts på den operativa tillsynsmyndigheten att fastställa de ytterligare villkor som skäligen kan fordras beträffande avslutningsåtgärder samt behandling av

lakvatten under pågående och avslutad drift, utöver vad som framgår av villkor 7. En deponi upphör inte att vara en sådan bara för att avfall slutat tillföras och sluttäckning har skett. Under deponins efterbehandlingsfas är alltså aktiva åtgärder erforderliga för att hantera exempelvis lakvattenproblematiken. Behovet i detta avseende kommer att kvarstå under lång tid. Enligt den nu gällande deponeringsförordningen åläggs verksamhetsutövaren ett visst ansvar under minst 30 år under deponins efterbehandlingsfas. Även vid prövningen av deponier enligt miljöskyddslagen ställdes sådana krav i tillstånden som syftade till att reglera deponins hela livstid. De åtgärder som krävs är resurskrävande att hantera och övervaka. Då Länsstyrelsen är tillsynsmyndighet föreligger förutsättningar att ta ut tillsynsavgift. Frågan i målet är således inte om avgift överhuvudtaget skall uttas utan hur deponin skall klassas sedan tillförslin av avfall har avslutats samt under hur lång tid, med vilket belopp och till vilken myndighet avgiften skall betalas.

Kommunen: Den verksamhet som nu bedrivs är förvaring av deponerat avfall och inte deponering av avfall. Något avfall har inte förts till deponin efter årsskiftet 2001/2002. Den avslutade deponin utgör en pågående miljöfarlig verksamhet. Den är dock inte tillståndspliktig eftersom inget avfall tillförs deponin. Då verksamheten inte är tillståndspliktig finns inget stöd för att Länsstyrelsen skulle kunna ta ut tillsynsavgift. Att regelverket skall tolkas på detta sätt stöds av att avgifternas storlek enligt förordningen (1998:940) om avgifter för prövning och tillsyn enligt miljöbalken bestäms, såvitt gäller deponier, utifrån mängden tillförd avfall. Det görs inte gällande att t.ex. enbart variationer i produktionsvolym eller liknande skall medföra att en verksamhet skall omklassificeras från tillståndspliktig till icke tillståndspliktig. I detta fall är det inte fråga om variationer i tillförd mängd utan att verksamheten helt har upphört. Då existerar inte längre den faktor som en gång utlöste tillståndsplikten. Den av Länsstyrelsen förordade tolkningen av de tillämpliga bestämmelserna är inte förenlig med lagtextens ordalydelse. Det är tveksamt om man ur rättssäkerhets- och förutsebarhetsperspektiv bör göra en sådan tolkning av bestämmelser som är betungande för enskilda, såsom skyldighet att betala avgifter. Frågan om vilken myndighet som skall eller bäst kan utöva tillsynen i detta fall har inte relevans för avgiftsfrågan.

MILJÖÖVERDOMSTOLENS DOMSKÄL

Den deponering av förorenade jordmassor som kommunen har utfört vid Mörkeskogs avfallsanläggning är miljöfarlig verksamhet enligt 9 kap. 1 § miljöbalken. Anläggningen är enligt bilagan till förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd en tillståndspliktig s.k. A-verksamhet med SNI-kod 90.006-6 (dvs. en anläggning för deponering av sådant farligt avfall som avses i avfallsförordningen [2001:1063], om den tillförda mängden är mer än 10 000 ton per år). Med denna utgångspunkt sökte och fick kommunen tillstånd för verksamheten genom miljödomstolens dom den 25 januari 2000. Deponeringen av

jordmassorna enligt tillståndet har slutförts och deponin har sluttäckts. Frågan i målet är om länsstyrelsen har haft rätt att i den utsträckning som skett ta ut avgift för prövning och tillsyn för åren 2002 och 2003.

Enligt 2 kap. 1 § förordningen (1998:940) om avgifter för prövning och tillsyn enligt miljöbalken (FAPT) skall avgift för prövning och tillsyn av miljöfarlig verksamhet som avses i 9 kap. 1 § miljöbalken betalas av bl.a. den som bedriver miljöfarlig verksamhet som anges med beteckningen A i bilagan till förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd. En första fråga att besvara är då om kommunen alljämt kan anses bedriva en sådan verksamhet mot bakgrund av att deponin numera är sluttäckt.

Som framgår av miljödomstolens dom har en deponi enligt förordningen (2001:512) om deponering av avfall (deponeringsförordningen) en aktiv fas, som består av driftfasen och efterbehandlingsfasen (3 §). Driftfasen är den del av den aktiva fasen som omfattar tiden från det första tillfället då avfall tas emot fram till dess att deponin är sluttäckt. Därefter följer efterbehandlingsfasen som avser den tid då aktiva åtgärder för utsläppsbegränsning och kontroll genomförs. Verksamhetsutövaren har ett efterbehandlingsansvar för deponin i minst 30 år efter sluttäckning (33 §). En plan för avslutning och efterbehandling skall alltid ingå i en ansökan om tillstånd (36 § första stycket 4), och enligt 22 kap. 25a § miljöbalken skall en dom alltid innehålla villkor om detta. Tillstånd till deponering av avfall får meddelas endast om verksamhetsutövaren ställer en ekonomisk säkerhet för att de skyldigheter som gäller för verksamheten fullgörs eller vidtar någon annan lämplig åtgärd för sådant säkerställande (15 kap. 34 § miljöbalken).

Mot bakgrund av att verksamhetsutövaren således har ett ansvar under hela den aktiva fasen, och redan i samband med ansökan om tillstånd har att säkerställa att skyldigheterna kan uppfyllas (36 § 5 deponeringsförordningen), anser Miljööverdomstolen att ett tillstånd till deponering av avfall normalt måste anses reglera hela den aktiva fasen. Deponin av farligt avfall vid Mörkeskogs avfallsanläggning bör därför betraktas som en fortgående miljöfarlig verksamhet enligt 9 kap. miljöbalken, även om deponin nu är sluttäckt.

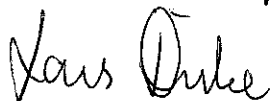
Kommunen är därmed enligt 2 kap. 1 § FAPT skyldig att betala avgift för prövning och tillsyn. Avgiftens belopp anges i bilagan till förordningen (2 kap. 2 § första stycket). Bilagan innehåller olika avgiftsbelopp för en anläggning för deponering av farligt avfall, beroende på tillförd mängd per år. Frågan är då vilket avgiftsbelopp som är tillämpligt i ett fall som detta, när deponin har avslutats och inget avfall längre tillförs deponin. Miljööverdomstolen konstaterar inledningsvis att det i förordningens bilaga inte görs någon skillnad mellan deponier som befinner sig i driftfasen eller efterbehandlingsfasen och gör därefter följande bedömning.

När verksamheten har tillståndsprövats, skall enligt 2 kap. 2 § andra stycket FAPT avgiften bestämmas med utgångspunkt i vad som föreskrivs i tillståndsbeslutet om tillåten produktionsvolym eller motsvarande. Mot bakgrund av att avgiften är en årlig avgift, som skall betalas med ett helt avgiftsbelopp för varje kalenderår (2 kap. 5 §), måste detta läsas som att det avser *årlig* produktionsvolym eller motsvarande. Regeln ger därför ingen ledning när det som här är fråga om ett tillstånd att deponera en viss total mängd jordmassor utan att mängden i tillståndsbeslutet anges uppdelad över tiden.

Miljööverdomstolen finner därför att avgiftsbeloppet skall bestämmas utifrån den faktiskt tillförda mängden farligt avfall. Eftersom denna mängd för såväl år 2002 som år 2003 är noll, skall den avgiftsklass tillämpas som omfattar lägsta möjliga tillförd mängd. Detta är den kategori som avser en anläggning för deponering av farligt avfall om den tillförda mängden är högst 10 000 ton per år. Avgiften är då, när länsstyrelsen utövar tillsynen, 25 000 kr. Visserligen innebär detta att den SNI-kod som anges i bilagan till FAPT (90.006-7 för den lägsta avgiftsklassen) inte kommer att stämma överens med den SNI-kod som tillämpats i samband med att tillståndet getts, men klassificeringen av anläggningen enligt SNI kan inte anses ha någon självständig betydelse för bestämmandet av avgiftsbeloppet enligt FAPT.

Mot bakgrund av det sagda kommer Miljööverdomstolen fram till att avgiftsbeloppet för åren 2002 och 2003 skall vara 25 000 kr per år. Det har inte framkommit skäl att för dessa år sätta ned eller efterskänka avgiften.

Domen får enligt 23 kap. 8 § miljöbalken inte överklagas.



I avgörandet har deltagit hovrättsrådet Per-Anders Broqvist, miljörådet Rolf Svedberg (skiljaktig), hovrättsrådet Lars Dirke, referent, och hovrättsassessorn Paul Magnusson. Skiljaktig mening, se bilaga B.

Bilaga B

Miljörådet Rolf Svedberg är skiljaktig i frågan om avgiftens storlek och anför följande:

Jag är enig med övriga ledamöter till och med det femte stycket i domskälen. Därefter bör domskälen enligt min mening ha följande lydelse.

När verksamheten har tillståndsprövats, skall enligt 2 kap. 2 § andra stycket FAPT avgiften bestämmas med utgångspunkt i vad som föreskrivs i tillståndsbeslutet om tillåten produktionsvolym eller motsvarande. Mot bakgrund av att avgiften är en årlig avgift, som skall betalas med ett helt avgiftsbelopp för varje kalenderår (2 kap. 5 §), måste detta läsas som att det avser årlig produktionsvolym eller motsvarande.

Vanligtvis anges i tillstånd till deponier den maximala mängd avfall som årligen får tillföras deponin och i många fall även en begränsning av den mängd avfall som totalt får läggas på deponin. Den senare uppgiften skall enligt 22 kap. 25a § miljöbalken alltid anges i en dom. I nu aktuellt fall avses med tillståndet en total mängd avfall om 50 000 m³, vilket motsvarar närmare 100 000 ton. Av sökandens yrkande vid tillståndsprövningen framgår att genomförandetiden var beräknad till 6 – 12 månader. Kommunen är genom det allmänna villkoret bundet av denna uppgift. Av yttranden i målet framgår att inget avfall lagts på deponin under år 2002 och senare. Tillståndet meddelades i januari 2000 varför tillförsel av avfall kan ha skett under maximalt två års tid. Detta får anses vara i huvudsaklig överensstämmelse med det kommunen uppgivit vid ansökan. Tillståndet kan därför avse en årlig avfallsmängd av åtminstone 25 000 ton per år. Avgiften skulle då bli 187 000 kr per år. Av länsstyrelsens handlingar i det överklagade ärendet framgår att denna avgift också påförts kommunen för år 2001 och såvitt Miljööverdomstolen kan förstå även för år 2000.

Avgiften framstår som uppenbart för hög för denna deponi som befinner sig i efterbehandlingsfasen. Avgiften bör därför sättas ned och bestämmas utifrån det verkliga resursbehovet. Länsstyrelsen har bestämt nedsättningen genom jämförelser (analogiresonemang) i bilagan till avgiftsförordningen och inte med hjälp av den faktiska resursförbrukningen under deponins driftfas. Sådana uppgifter finns inte heller redovisade i målet.

Nedsättning av avgiften bör ske först från den tidpunkt då deponin är sluttäckt och avslutad, i detta fall vid halvårsskiftet år 2002. För det första halvåret skall därför kommunen debiteras 93 500 kr, som är hälften av 187 000 kr. För resterande del av år 2002 och år 2003 medför länsstyrelsens bedömning att avgiften hamnar på en rimlig nivå. Avgifterna skall därför sammanfattningsvis bestämmas till 106 000 kr (93 500 kr + 12 500 kr) för år 2002 och 25 000 kr för år 2003.



Skickat 15.

KLAGANDE

Mönsterås kommun
Tekniska kontoret
Box 54
383 22 MÖNSTERÅS

MOTPART

Länsstyrelsen i Kalmar län
391 86 KALMAR

ÖVERKLAGAT BESLUT

Länsstyrelsens i Kalmar län beslut den 2002-12-16, dnr 555-13546-02, se bilaga 1.

SAKEN

Prövning- och tillsynsavgift enligt miljöbalken (1998:808)

DOMSLUT

Miljödomstolen upphäver Länsstyrelsens i Kalmar län beslut att ta ut avgift för prövning och tillsyn för 2002 och 2003.

Miljödomstolen återförvisar målet till länsstyrelsen för att bestämma storleken på avgiften för 2002 såvitt avser den tid då deponin var pågående tillståndspliktig verksamhet enligt förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd.

YRKANDEN M. M.

Mönsterås kommun har yrkat att avgift för prövning och tillsyn inte skall tas ut. Kommunen har anfört i huvudsak följande. Mönsterås kommun köpte 1992 in Jungnerholmarnas industriområde med avsikten att åtgärda det miljöhot som området utgjorde. Ett omfattande utredningsarbete påbörjades som förutom kartläggning av föroreningar och åtgärdsalternativ även omfattade ansvarfrågan. 1998 erhöll Mönsterås kommun medel för att genomföra efterbehandlingsprojektet "Jungnerholmarna". Det konstaterades vid medelstilldelningen att kommunen inte hade något ansvar för omständigheterna som föranledde efterbehandlingsprojektet. Projektet slutbesiktigades sommaren 2002. –

Kommunen anser att deponeringen är avslutad och då det inte har tillförts avfall under 2002 eller längre kommer att tillföras avfall kan avgift för prövning och tillsyn inte tas ut. Kommunen ifrågasätter vidare rimligheten i att staten tar ut avgift för ett projekt som staten helt har finansierat. – Kommunen har för de år deponin tillfördes avfall erlagt prövning- och tillsynsavgift. Deponin sluttäcktes under 2002. Sluttäckningen bestod av skyddslager, tätskikt, skyddslager, dräneringslager samt skyddstäckning av morän. Samtliga ingående material var rena och köptes in av projektet. Kommunen har uppfattat att prövnings- och tillsynsavgiften är kopplad till den aktiva deponeringen av avfall d.v.s. tillförd mängd avfall, som det står i bilaga till 2 kap. förordning (1998:940) kod 90.006-6. – Deponin för farligt avfall är anlagd och utnyttjad endast för efterbehandlingsprojektet. Prövnings- och tillsynsavgifter finns inte med i projektets budget efter att deponeringen har avslutats. – Naturvårdsverket har i tidigare liknande ärende yttrat sig och anfört att det inte är möjligt att debitera avgift för en tillståndspliktig verksamhet, liknande den nu aktuella, efter att deponering av farligt avfall har slutförts.

Länsstyrelsen har yrkat att överklagandet skall avslås och därvid anfört i huvudsak följande. Kommunen anger i överklagandet att deponin i Mörkeskog är avslutad eftersom den inte har tillförts något avfall under 2002 och inte kommer att tillföras något nytt avfall. Kommunen har också uppfattat att prövnings- och tillsynsavgiften är kopplad till den aktiva deponeringen av avfall d.v.s. tillförd mängd avfall. – Enligt praxis räknas till pågående miljöfarlig verksamhet de s.k. "förvaringsfallen" (Jan Darpös studie "Eftertanke och förutseende"). Till förvaringsfallen räknas avslutade avfallsdeponier. Enligt Darpö skiljer man förvaringsfallen från de s.k. "skadefallen". I skadefallen anses inte den miljöfarliga verksamheten pågå längre än den kommersiella driften som har orsakat utsläppen, till skillnad från förvaringsfallen. I förvaringsfallen motiveras miljökrav med hänsyn till den framtida miljöfaran med förvaringen. Detta synsätt hittar man också stöd för i miljöbalkens förarbeten (prop. 1997/98:45, s. 118). Enligt förarbetena (s. 107) skall användning i balkens mening ses i ett långt tidsperspektiv. En avfallsdeponi, som inte använts aktivt eller tillförts något på många år avses att omfattas av begreppet användning. Länsstyrelsen konstaterar att vid prövningen av avfallsdeponier enligt gamla miljöskyddslagen och nuvarande miljöbalken görs överväganden och ställs krav som syftar till att i tillstånden reglera hela deponins livstid. Länsstyrelsen bedömer därför att tillståndspliktiga miljöfarliga verksamheten inte upphör efter det att avfall har slutat tillfö-

ras. – Kommunen ifrågasätter rimligheten i att staten tar ut en avgift för ett projekt som är helfinansierat av staten. Länsstyrelsen konstaterar att den omständigheten att staten tar ut avgift för ett statligt finansierat projekt inte är skäl att jämka prövnings- och tillsynsavgiften.

Miljödomstolen har inhämtat yttrande från Naturvårdsverket. Av yttrandet framgår i huvudsak följande. Deponering av avfall är miljöfarlig verksamhet enligt 9 kap. miljöbalken. Avfallsdeponering utgör tillståndspliktig A- eller B-verksamhet enligt bilagan till förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd. För deponier som inte längre tillförs avfall saknas tillämplig SNI-kod. En nedlagd deponi är alltså inte tillståndspliktig. Samma synsätt framgår av handbokstexten till 1 § i Naturvårdsverkets föreskrifter 2000:13 om miljörapport vari det anges att deponier som inte längre tar emot avfall inte är tillståndspliktiga. En deponi som inte längre tillförs avfall är dock att anse som en miljöfarlig verksamhet eftersom risken för förorening kvarstår under lång tid efter det att avfall slutat att tillföras deponin. En nedlagd deponi kan även omfattas av bestämmelserna om förorenade områden i 10 kap. miljöbalken. I diskussionerna som föregick skrivningarna i balken och förordningar knutna till denna tycks man inte ha uppfatta någon skillnad mellan en nedlagd deponi och ett förorenat område (se prop. 1997/98:45, del 2, s. 118). Ofta kräver en nedlagd deponi både förebyggande åtgärder och efterbehandling. I kommentaren till miljöbalken föreslås att det huvudsakliga ändamålet med den åtgärd som krävs skall vara avgörande för bedömningen. I de fall då en deponi nyligen slutat ta emot avfall torde den inte omfattas av bestämmelserna i 10 kap miljöbalken utan snarast bedömas som en pågående miljöfarlig verksamhet. Enligt 33 § förordningen (2001:512) om deponering av avfall har verksamhetsutövaren ansvar för deponins underhåll, övervakning och kontroll i minst 30 år efter deponins efterbehandlingsfas. Syftet med dessa åtgärder är förebyggande och åtminstone under denna tid bör därför deponin anses vara en pågående miljöfarlig verksamhet. – En deponi som inte är tillståndspliktig skall inte betala tillsynsavgift till länsstyrelsen. Kommunen kan däremot debitera avgift för tillsyn av verksamheten såsom utgörande miljöfarlig verksamhet. Det bör påpekas att flera av frågorna rörande klassning och tillsyn över nedlagda deponier saknar givna svar och bör bedömas ifrån fall till fall. Vad som angivits ovan är Naturvårdsverkets tolkning av den lagtext som finns idag. Det är inte självklart att den nuvarande regleringen är den mest ändamålsenliga. Det kan t. ex. ifrågasättas om det är re-

surseffektivt att byta tillsynsmyndighet under pågående miljöfarlig verksamhet, speciellt då verksamheten är långt ifrån slutförd vid den tidpunkt då avfall upphör att tillföras deponin.

Länsstyrelsens har anfört i huvudsak följande med anledning av Naturvårdsverkets yttrande. Utgången i ärendet kommer att ha principiell betydelse för hur aktuella bestämmelser skall tolkas vid landets samtliga tillsynsmyndigheter. Länsstyrelsen har efterlyst Naturvårdsverkets "samlade syn på hur den nya förordningen om deponering av avfall påverkar tolkningen av när en deponi anses vara en tillståndspliktig miljöfarlig verksamhet, när den kan anses vara avslutad och hur begreppet 'tillförd mängd' ska tolkas". Länsstyrelsen konstaterar att Naturvårdsverket inte uttryckligen har tagit ställning i huvudfrågan och det faktum att det finns en inkonsekvens i gällande lagstiftning. – I propositionen 1997/98:45 till miljöbalken, under bl.a. kapitel 4.28.3, finns riktlinjer för hur fördelningen av tillsynsarbetet skall ske; "utgångspunkten för fördelningen bör vara att erhålla en så effektiv tillsyn som möjligt med hänsyn till resurser och kompetens, såsom kunskap om miljöpåverkan och teknik, samt närheten till tillsynsobjekten". Resonemanget är att fördelningen mellan stat och kommun bör bygga på att kommunen har tillsyn över en viss typ av miljöfarlig verksamhet, motsvarande de icke tillståndspliktiga anläggningarna enligt miljöskyddslagen. Avgörande före vem som behöver ha tillsynsansvaret är de resurser och kompetens som krävs för en effektiv tillsyn. Arbetet med tillsyn av deponier kräver stora resurser och specialkompetens, vilka flertalet kommuner i landet saknar men länsstyrelserna har. Länsstyrelsen anser att tillsynsmyndigheternas arbete hela tiden skall utföras så att miljöbalkens mål gynnas. Att arbeta effektivt ur ett resurs- och kompetensperspektiv är avgörande för hur målen uppfylls. Naturvårdsverkets tolkning av lagtexten, med byte av tillsynsmyndighet innan deponin är avslutad, innebär att tillsynsarbetet blir ineffektivt och därför inte gynnar miljöbalkens mål. – I nu aktuellt mål kolliderar de bestämmelser som finns om deponier i förordningen om deponering av avfall och de bestämmelser som finns i förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd. Frågan om hur en tillståndspliktig deponi skall klassas enligt förordningen om miljöfarlig verksamhet

Mönsterås kommun har beretts tillfälle till yttrande över Naturvårdsverkets och länsstyrelsens yttrande.

DOMSKÄL

Av handlingarna i målet har framkommit att Mörkeskogs avfallsdeponi fram till i vart fall år 2002 har varit en tillståndspliktig A-verksamhet (SNI-kod 90.006-6) enligt förordning (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd. Deponin sluttäcktes och slutbesiktades under första halvan av år 2002. Kommunen genomför årligen ett kontrollprogram vars resultat rapporteras till länsstyrelsen. Länsstyrelsen har påfört Mönsterås kommun avgift för prövning och tillsyn under 2002 med 126 500 kr och 2003 med 25 000 kr. Länsstyrelsen har som skäl för beslutet angett att den tillståndspliktiga verksamheten pågår intill dess att efterbehandlingen av deponin har slutförts. Mönsterås kommun har överklagat beslutet och yrkat att ingen avgift skall tas ut eftersom den tillståndspliktiga verksamheten har upphört i det att deponin har slutat att ta emot avfall.

Fråga i målet är om länsstyrelsen, i egenskap av tillsynshavare över tillståndspliktig verksamhet, har haft fog för att ta ut avgift för prövning och tillsyn. För att besvara sagda fråga är av väsentlig betydelse att avgöra huruvida den nu pågående verksamheten vid Mörkeskogs avfallsanläggning skall anses vara tillståndspliktig verksamhet med stöd i ovan nämnda förordning om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd.

Miljödomstolen gör följande bedömning.

En deponi har en aktiv fas som i sin tur är uppdelad i dels driftfas och dels efterbehandlingsfas. I 3 § om förordning (2001:512) om deponering av avfall ges följande definitioner i samband med deponier:

Aktiv fas: Den period som sträcker sig från första tillfället då avfall tas emot vid en deponi till dess deponeringen upphört och aktiva åtgärder för kontroll och utsläppsbe-gränsning inte längre behövs. Den aktiva fasen innefattar både driftfas och efterbehandlingsfas.

Driftfas: Del av den aktiva fasen som omfattar tiden från första tillfället då avfall tas emot vid en deponi fram till dess att deponin är sluttäckt.

Efterbehandlingsfas: Del av den aktiva fasen som omfattar tiden för aktiva åtgärder för utsläppsbegränsning och kontroll efter driftfasen.

Sluttäckning: Samlande term för en permanent övertäckning som kan bestå av utjämnings-skikt, avjämnings-skikt, tätskikt, dräneringsskikt och skyddsskikt.

Ovan återgivna definitioner ger vid handen att driftfasen avslutas när sluttäckning av tälten sker. Därefter vidtar efterbehandlingsfasen. Efterbehandlingsfasen är en del av den aktiva fasen, vilket innebär att en takt är aktiv både då sluttäckning har skett och då efterbehandling pågår.

I förordning (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd är föreskrivet tillståndsplikt för anläggning för deponering av farligt avfall om den tillförda mängden avfall är mer än 10 000 ton per år. Avgörande för tillståndsplikten torde således vara om deponin tar emot avfall eller inte. I nu aktuellt mål har den tidigare deponin sluttäckts och mottar inget nytt avfall. Anläggningen för deponering har alltså upphört. Tillståndspliktig verksamhet bedrivs därmed inte. Att deponin betraktas som aktiv enligt förordning (2001:512) om deponering av avfall medför inte tillståndsplikt enligt förordning (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd. Med ledning av förordningen om deponering av avfall torde dock kunna konstateras att deponin är aktiv på sådant sätt att en pågående miljöfarlig verksamhet bedrivs. Eftersom verksamheten inte tas upp som tillståndspliktig i förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd och är den en s.k. U-verksamhet, för vilken kommunal nämnd skall ha tillsynsansvar. Huruvida det område som den förutvarande deponin var belägen på, i ett senare skede efter efterbehandlingsfasen, skall betraktas som förorenat kan inte nu avgöras. Om så är fallet torde dock länsstyrelsen åter få tillsynsansvar.


Det är förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd som utgör laglig grund för uttagande av avgift för prövning och tillsyn med anledning av tillståndspliktig verksamhet. Uttag av avgift med stöd av definitioner i och tolkning av annan lagstiftning kan inte komma i fråga. På ovan anförda skäl kan nedlagd deponi inte anses vara tillståndspliktig verksamhet. Länsstyrelsen hade därför inte bort ta ut avgift för prövning och tillsyn av pågående tillståndspliktig verksamhet för den del av år 2002 då

deponin var avslutad samt för år 2003. Länsstyrelsens beslut skall därför upphävas. Det får ankomma på länsstyrelsen att bestämma storleken på avgiften för 2002 såvitt avser den tid då deponin var pågående tillståndpliktig verksamhet. Målet skall återförvisas till länsstyrelsen för fastställande av storleken på avgiften i denna del.

HUR MAN ÖVERKLAGAR, se bilaga 2 (prövningstillstånd krävs)

Överklagande senast den 3 december 2003

På miljödomstolens vägnar



Jonny Boo



Roger Carlsson Ödmark

I avgörandet har deltagit rådmannen Jonny Boo, ordförande, och miljörådet Roger Carlsson Ödmark. Föredragande har varit Martin Jansson.



Delgivningskvitto

VÄXJÖ TINGSRÄTT
Miljödomstolen

Mönsterås kommun
Tekniska kontoret
Box 54
383 92 MÖNSTERÅS

Ink. 2003 -01- 09

Akt. M 6 / 03
Aktbil. 2 / fot. 9

Prövnings- och tillsynsavgift under år 2002 och 2003 för deponin för farligt avfall vid Mörkeskogs avfallsanläggning, Mönsterås kommun.

Beslut

Länstyrelsen beslutar med stöd av 9 kapitlet 3 § förordning (1998:940) om avgifter för provning och tillsyn enligt miljöbalken att sätta ned avgiften för deponi för farligt avfall vid Mörkeskogs avfallsanläggning, Mönsterås kommun. Avgiften ska under år 2002 vara 126 500 kronor och under år 2003 vara 25 000 kronor.

Redogörelse för ärendet

Kommunen inkom den 8 november år 2002 med en hemställan om att tillsynsavgiften för deponeringen vid deponi för farligt avfall vid Mörkeskogs avfallsanläggning från och med år 2002 och framåt efterskänks. Som skäl för sin hemställan anger kommunen att eftersom ingen deponering har skett under år 2002 eller kommer att ske framöver. Under år 2002 första halvår har deponin sluttäcks och slutbesiktigats. Kommunen genomför årligen ett omgivningskontrollprogram som rapporteras årligen till Länstyrelsen. Projektet är statligt finansierat och finansieringen omfattar inte framtida kostnader för statlig avgift för provning – och tillsyn.

Länstyrelsen har i ett liknande ärende (Örserumsviken) tillskrivit och fått svar från Naturvårdsverket. Ärendet är helt jämförbart med detta ärende. Verket skriver i sitt svar över det ärendet att bl. a avgiften ska täcka Miljödomstolens, Naturvårdsverket och länsstyrelsens kostnader för provning och tillsyn och därför bör det inte vara möjligt att efterskänka avgiften, men att en nedsättning är möjlig om t.ex. myndighetsarbetet har minskat i omfattning. Verket anser också att en nedlagd deponi är en pågående miljöfarlig verksamhet. Man menar att deponier som inte längre tar emot avfall inte är tillståndspliktiga och det kan vara så att det inte är möjligt att debitera avgift för tillståndspliktig miljöfarlig verksamhet om tillförseln av avfall har upphört. Tillsynen över verksamhet som inte är tillståndspliktig utövas av kommunens nämnd inom miljö- och hälsoskyddsområdet. Vidare anser verket att en nedlagd deponi kan betraktas som ett förorenat område likväl som en pågående miljöfarlig verksamhet, där valet av tillsynsmyndighet (länsstyrelse eller kommun) avgörs av problemets art. Gäller

2002-12-16

61-602

det skador bör det vara tillsyn över ett förorenat område och gäller det själva förvaringen bör det vara tillsyn av den pågående miljöfarliga verksamheten. Verket anser vidare att inte att deponin även efter driftfasen ska klassas som 90.006-6. En tillståndspliktig verksamhet förutsätter årlig tillförd mängd avfall. Vidare anser man att länsstyrelsen bör ansvara för tillsynen om deponin huvudsakligen kan anses som ett saneringsobjekt medan kommunen bör ha tillsynen om deponin anses som pågående miljöfarlig verksamhet. Kan inte något huvudsakligt ändamål eller nödvändiga åtgärder utvärderas bör de båda myndigheterna samarbeta för att finna en lämplig lösning.

Länsstyrelsens bedömning

Definitioner och krav i förordning om deponering av avfall

Definitionen av deponi finns i flera förordningar. Den senaste och mest detaljerade beskrivningen finns i förordning (2001:512) om deponering. Förordningen är ett direkt resultat av implementeringen av direktiv 1999/31/EG av den 26 april 1999 om deponering av avfall. Den period som sträcker sig från första tillfället då avfall tas emot vid en deponi till dess deponeringen upphört och aktiva åtgärder för kontroll och utsläppsbegränsning inte längre behövs, kallas aktiv fas. Den aktiva fasen innefattar både driftfas och efterbehandlingsfas.

Driftfas är del av den aktiva fasen som omfattar tiden från första tillfället då avfall tas emot vid en deponi fram till dess att deponin är sluttäckt. En deponi anses som avslutad först då sluttäckningen har godkänts av tillsynsmyndigheten. Beroende på typ av deponi kan driftfasen och därmed den aktiva fasen vara olika lång. För "vanliga" deponier för hushållsavfall är driftfasen ofta 10-40 år. I fallet med deponi för farligt avfall vid Mörkeskogs avfallsanläggning varade driftfasen ca 2 år. Naturvårdsverkets resonemang att den tillståndspliktiga (A- och B-anläggning) miljöfarliga verksamheten ska upphöra och ersättas av pågående miljöfarlig verksamhet (s.k. U-anläggning) efter det att avfall har slutat tas emot och tillsynsansvaret flyttas över till kommunalnämnd får långtgående konsekvenser. Störst är konsekvenserna för en vanlig deponi där avfall har upphört att tillföras. Där tar det kanske tar 5-15 år innan sluttäckning kan ske efter det att sätningarna har tagits ut. Detta innebär att redan under driftfasen, innan deponin är sluttäckt ska en ny tillsynsmyndighet, utan tidigare erfarenhet och kunskap av den specifika verksamheten, ta över tillsynen.

Efterbehandlingsfas är del av den aktiva fasen som omfattar tiden för aktiva åtgärder för utsläppsbegränsning och kontroll efter driftfasen, d v s efter deponin har sluttäckts. Verksamhetsutövaren ska under efterbehandlingsfasen se till att åtgärder vidtas för underhåll, övervakning och kontroll, under minst 30 år eller den längre tid som tillsynsmyndigheten bestämmer. I förordningen ställs också krav på åtgärder under så väl driftfasen, som efterbehandlingsfasen och tiden där efter. Skälen till att krav på åtgärder ställs även efter det att deponin har avslutats

är att en stor del av miljöpåverkan från deponin sker efter det att deponin har slutat tillföras avfall, sluttäcks och avslutas. Ett sådant krav är geologisk barriär. Geologisk barriär är jord- eller berglager med egenskaper som förhindrar, bryter ned, fastlägger eller fördröjer transporten av ämnen och föreningar från en deponi till en mottagare (recipient). Länsstyrelsen bedömer att barriären är en del av den verksamhet som deponin utgör.

Länsstyrelsen anser att hela den aktiva fasen, d v s driftfas och efterbehandlingsfas, ska räknas som en tillståndspliktig miljöfarlig verksamhet. Den tillståndspliktiga verksamheten bedömer därför länsstyrelsen upphör först efter efterbehandlingsfasen.

Definitioner enligt förordning om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd

I bilagan till förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd klassas deponering enligt flera SNI-koder beroende på typ av avfall som deponeras. Gemensamt för samtliga klasser är att klassningen baseras på tillförd mängd avfall per år. Frågan är hur man ska tolka klassningarna av deponierna och begreppet "tillförd mängd avfall per år".

Deponier klassas alltid som A- eller B-anläggningar. Klassningen avgör bl. a nivån för prövningen, tillsynen och avgift. Deponin för farligt avfall vid Mörkeskogs avfallsanläggning är prövad utifrån direktiv 1999/31/EG av den 26 april 1999 om deponering av avfall, d v s i praktiken utifrån nuvarande förordning (2001:512) om deponering. Deponin för farligt avfall vid Mörkeskogs avfallsanläggning klassas som SNI-kod 90.006-6 A, i enlighet med tillståndet. Länsstyrelsen är tillsynsmyndighet över verksamheten. I beslutet om tillstånd, daterat 25 januari år 2000 har frågor om sluttäckning bedömts och reglerats, som en del av den tillståndspliktiga verksamheten för deponin. I nuvarande lagstiftning står det att ett tillstånd för deponering alltid ska innehålla villkor för avslutningen av deponin. Avslutningen av deponin sker efter det att tillförseln av avfall har upphört.

De miljöproblem som uppstår efter att deponin har slutat att tillföras avfall kan inte ses utan sitt sammanhang: Prövnings- och tillsynsmyndigheter har därför under lång tid betraktat den fas av verksamheten där avfall inte tillförs deponin, som en självklar följd av att anläggningen tidigare har tillförts avfall. Dessa omständigheter talar även för att verksamheten ur tillsynsynpunkt inte bör klassas om förrän aktiva åtgärder för utsläpps begränsning och kontroll inte längre behövs.

Länsstyrelsen anser att verksamheten inte ska omklassas, till att vara en icke tillståndspliktig verksamhet, i samband med att deponin inte tillförs något mer avfall.

Förorenat område

Deponering av avfall är miljöfarlig verksamhet. I de fall en deponi skulle betraktas som ett förorenat område och det skulle bli frågan om saneringsåtgärder, ska handläggning ske enligt 10 kapitlet i miljöbalken. För befintliga deponier i landet är få aktuella som ärenden inom förorenade områden. De deponier som i dagsläget kan vara aktuella som förorenade områden är gamla nedlagda deponier, som kan vara såväl dåligt lokaliserade som dåligt avslutade.

En stor del av miljöpåverkan från deponin sker efter det att deponin har slutat tillföras avfall, sluttäcks och avslutas. Ett faktum som myndigheter och verksamhetsutövare länge har känt till. Vid prövningen av deponier tas också hänsyn till detta vid t ex lokaliseringen. I nya lagstiftningen ställs krav på att det i ansökan ska redovisas åtgärder som ska fungera även efter det att deponin har avslutats och då inga åtgärder, övervakning och kontroll sker. Länsstyrelsen anser därför att tillsyn i den s.k. efterbehandlingsfasen inte kan anses vara tillsyn av förorenade områden.

Definitioner och krav enligt förordning om avgifter för prövning och tillsyn

Avgift för prövning och tillsyn av miljöfarliga verksamheter regleras i förordning (1998:940) avgifter för prövning och tillsyn enligt miljöbalken. I förordningen 9 kapitel 3 § regleras möjligheten till nedsättning. Till förordningen finns Allmänna Råd (NFS 2000:8).

I de Allmänna råden står det: "...behov av avgiftsnedsättning bör inte tillgodoses genom omklassning av verksamheten utan bör istället bedömas utifrån bestämmelserna i 9 kapitlet 3 § i förordningen". Detta talar för att om tillsynsbehovet minskar i samband med att en deponi går in i efterbehandlingsfasen, ska inte ske en omklassning från tillståndspliktig miljöfarlig verksamhet till pågående miljöfarlig verksamhet. Länsstyrelsen bedömer att detta talar för att verksamheten vid deponi för farligt avfall vid Mörkeskogs avfallsanläggning under den aktiva fasen, d.v.s. driftfas och efterbehandlingsfas, för deponin inte ska omklassas, istället ska avgiften sättas ned. Nedsättning av en prövnings- och tillsynsavgift kan ske med hänvisning till prövningens omfattning och tillsynsbehovet. Avgiften ska täcka statens totala kostnader för prövning och tillsyn, avgiftens storlek är således primärt inte knuten till en enskild verksamhet. Det är tillsynsmyndigheten som bedömer om en hemställan om nedsättning är skälig.

Avgiften är uppdelad i två delar en prövningskostnad och en tillsynskostnad. Prövningskostnaden motsvaras i detta fall av 66 000 kronor och tillsynskostnaden av 121 000 kronor. I dagsläget sammanlagt 187 000 kronor per år. Länsstyrelsen bedömer att det inte kan ske någon nedsättning av prövningskostnaden under den del som utgörs av driftfasen, den fas under vilken den faktiska prövningen har skett och eventuell omprövning kan komma att ske.

Under den efterföljande efterbehandlingsfasen ligger tyngdpunkten på tillsyn och därför anser länsstyrelsen att den del av avgiften som utgörs av provningskostnader kan sättas ned. Länsstyrelsen bedömer att det är rimligt att sätta ned provningskostnaden under efterbehandlingsfasen ned till den nivå som gäller för en deponi som tar emot allt från 0 till 1000 ton farligt avfall per år. Provningsavgiften är då 8 800 kronor.

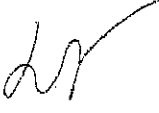
Länsstyrelsen bedömer att tillsynskostnaden under driftfasen för år 2002 kan sättas ned då tillsynsarbetet med deponi för farligt avfall vid Mörkeskogs avfallsanläggning under året har varit mindre krävande än i normalfallet. Arbetet med sluttäckningen avslutades under juni månad. Länsstyrelsen bedömer det därför är rimligt att sätta ned tillsynskostnaden med 50 % från. Tillsynsavgiften blir då 60 500 kronor. Provnings- och tillsynsavgiften för år 2002 blir då 126 500 kronor. Under efterbehandlingsfasen bedömer länsstyrelsen att arbetsinsatsen kommer att bli ytterligare mindre än tidigare och att det därför är rimligt att sätta ned tillsynskostnaden. Nivån ska motsvaras av den som gäller för en deponi som tar emot allt från 0 till 1000 ton farligt avfall per år. Tillsynsavgiften är då 16 200 kronor. Årliga provnings- och tillsynsavgiften blir då 25 000 kronor per år, under efterbehandlingsfasen..

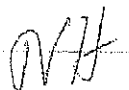
Allmänna råden tar som exempel upp att avgift kan efterskänkas om avgiften är låg och belastar avgiftsadministrationen. Andra exempel är sjukdom och den enskildes ekonomi. Länsstyrelsen konstaterar att förordningen i fallet med deponi för farligt avfall vid Mörkeskogs avfallsanläggning, inte finns någon grund för tillsynsmyndigheten att efterskänka avgiften.

Länsstyrelsen finner skäl att bifalla kommunens hemställan om att sätta ned avgiften under driftfasen år 2002. Avgiften under år 2002 ska vara 126 500 kronor. Länsstyrelsen finner skäl att bifalla kommunens hemställan om att sätta ned avgiften under efterbehandlingsfasen år 2003 och framåt. Avgiften under år 2003 ska vara 25 000 kronor.

Hur man överklagar

Detta beslut kan överklagas hos Växjö tingsrätt, miljödomstolen, se bilagan med besvärshänvisning.


Lena Nilsson


Nina Hansson