

Målnummer: M2812-05 **Avdelning:** 13

Avgörandedatum: 2005-11-03

Rubrik: Tillsynsavgift och verksamhetsutövarbegreppet vid miljöfarlig verksamhet-----Efter att ha handlagt klagomål om nedskräpning och buller vid en återvinningsstation, påförde den kommunala nämnden ett bolag tillsynsavgift. Bolaget överklagade beslutet och anförde att bolaget endast var en av flera entreprenörer åt de fem materialbolag som på ett nationellt plan ansvarade för återvinning av förpackningar och att bolaget således inte var verksamhetsutövare. Miljööverdomstolen (MÖD) konstaterade att förhållandena i det enskilda fallet har stor betydelse för vem som skall ses som verksamhetsutövare. Här hade bolaget enligt avtal med materialbolagen ställt i ordning platsen och ansvarade för underhåll samt för att erforderliga lov och tillstånd fanns. Därför bedömde MÖD att bolaget hade den faktiska och rättsliga möjligheten att vidta åtgärder mot störningar och olägenheter, och att bolaget således var att betrakta som verksamhetsutövare. Kommunen handlade således riktigt när den debiterade bolaget en tillsynsavgift.

Lagrum: 27 kap. 1 § miljöbalken (1998:808)

Rättsfall:

REFERAT

ÖVERKLAGAT AVGÖRANDE

Stockholms tingsrätts, miljödomstolen, dom den 18 mars 2005 i mål M 502-03, se bilaga A

KLAGANDE

Nacka kommun, Områdesnämnden Boo
131 81 Nacka

MOTPART

SITA Sverige AB, 556108-8393
Box 1294
171 25 Solna

SAKEN

Tillsynsavgift

MILJÖÖVERDOMSTOLENS DOMSLUT

Miljööverdomstolen upphäver miljödomstolens dom och Länsstyrelsens i Stockholms län beslut den 12 september 2003, dnr 18623-02-17268 och 18623-02-41708, och fastställer att SITA Sverige AB är skyldigt att betala tillsynsavgift enligt Miljöförvaltningens i Nacka kommun beslut den 20 februari 2002, § 18, och den 22 maj 2002, § 65.

BAKGRUND

På fastigheten Mensättra 1:1 i Nacka kommun fanns åren 2000 och 2001 en återvinningsstation med behållare för insamling av förpackningar i glas, metall, plast samt papp/kartong. Där fanns även en behållare för insamling av begagnade textilier.

Kommunen tog emot klagomål avseende bland annat nedskräpning och buller från stationen, vilket föranledde kommunen att bedriva tillsyn. Miljöförvaltningen i Nacka kommun beslutade för åren 2000 och 2001 att SITA Sverige AB (SITA) skulle betala en tillsynsavgift såsom verksamhetsutövare vid den aktuella återvinningsstationen (beslut 20 februari 2002 § 18 och 22 maj 2002 § 65). Avgiften uppgick till 12 000 kr för år 2000 och till 14 400 kr för år 2001.

Beslutet överklagades av SITA. Länsstyrelsen i Stockholms län bedömde att SITA inte var verksamhetsutövare eftersom bolaget endast utfört tömningar av behållare enligt avtal med materialbolagens intresseorganisation Förpackningsinsamlingen. Länsstyrelsen biföll därför överklagandet. Miljödomstolen fann inte skäl att göra någon annan bedömning än länsstyrelsen.

YRKANDEN M.M. I MILJÖÖVERDOMSTOLEN

Nacka kommun har yrkat att Miljööverdomstolen skall undanröja miljödomstolens dom och fastställa miljöförvaltningens beslut om tillsynsavgift.

SITA har bestritt ändring.

Parterna har i allt väsentligt utvecklat sin talan i enlighet med vad som framgår av miljödomstolens dom. SITA har som stöd för att det är materialbolagen som är verksamhetsutövare tillagt att det är bolagen som tar betalt från importörer, tillverkare och användare av förpackningar och som organiserar insamlingsverksamheten.

YTTRANDEN TILL MILJÖÖVERDOMSTOLEN

Miljööverdomstolen har inhämtat yttrande från Naturvårdsverket som i huvudsak anfört följande.

Sammanfattning

Naturvårdsverket anser att utgångspunkten bör vara att betrakta uppdragsgivaren ensam som verksamhetsutövare. Ett offentlighetsrättsligt ansvar bör inte förändras beroende på hur en verksamhetsutövare väljer att organisera sin verksamhet, exempelvis genom att köpa en tjänst istället för att bedriva verksamheten med egen utrustning och personal.

Däremot skulle ansvaret för att utöva verksamheten kunna bli delat i de fall som en verksamhetsutövare har överlåtit en del av verksamheten till någon annan.

Bedömning

Naturvårdsverket anser att den som bedriver en verksamhet på en viss plats, samt bekostar och tar emot inkomsterna från den, normalt bör betraktas som den som utövar verksamheten. Men denne måste då ha faktisk möjlighet att kontrollera och påverka verksamheten och vidta nödvändiga försiktighetsåtgärder.

Den som utövar en verksamhet ska fritt kunna organisera sitt arbete och använda sina resurser för att följa kraven i miljöbalken. Den möjligheten innefattar inte att kunna flytta hela ansvaret till någon annan beroende på hur arbetet utförs eller organiseras. Ansvaret för störningar från en tjänst, som någon får i uppdrag att utföra vid en verksamhet, bör därför betraktas på samma sätt som när uppdragsgivaren stör med egen utrustning eller själv utför

arbetet. Det bör m.a.o. inte vara möjligt att som verksamhetsutövare flytta allt ansvar till någon annan genom att köpa en tjänst, istället för att anställa egen personal och köpa egen utrustning för att utföra samma arbetsmoment på platsen.

Det är angeläget att så långt möjligt tillämpa begreppet verksamhetsutövare på uppdragsgivaren eller så nära denne som möjligt. Om entreprenörer betraktas som självständiga utövare av verksamheter eller ges ett stort delansvar skulle varje upphandlingsled späda ut ansvaret för att följa miljöbalken och villkor i tillstånd samt för att bedriva egenkontroll. Miljöbalken skulle tappa kraft i takt med internationaliseringen och tjänstesamhällets utbyggnad. Myndigheternas möjlighet att säkerställa enskildas skyddsintressen skulle minska.

MILJÖÖVERDOMSTOLENS DOMSKÄL

Den verksamhet som bedrivs vid återvinningsstationen och som består i sortering och mellanlagring av avfall är enligt miljöbalkens terminologi att betrakta som miljöfarlig verksamhet (9 kap. 1 § miljöbalken). Anläggningar för sortering eller mellanlagring av avfall kan vara förprövningspliktiga beroende på vilka mängder som förvaras där (se t.ex. punkterna 90.002-3 och 90.002-4 i förteckningen över miljöfarliga verksamheter i anslutning till förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd).

Verksamheten vid den aktuella återvinningsstationen har inte en sådan omfattning att den är förprövningspliktig enligt miljöbalken, men den omfattas ändå av miljöbalkens regler och tillsynsmyndigheten har befogenhet och skyldighet att ingripa om det är motiverat av miljö- eller hälsoskäl.

Frågan i målet gäller vem som bedriver den miljöfarliga verksamheten vid återvinningsstationen och som således är att betrakta som verksamhetsutövare och därmed ansvarig för att vidta åtgärder vid störningar eller, som detta fall handlar om, att betala tillsynsavgift.

Miljöbalken innehåller en definition av begreppet miljöfarlig verksamhet men inte av verksamhetsutövarbegreppet. Det har överlämnats till rättspraxis att lösa denna fråga (se Bertil Bengtsson m.fl. Miljöbalken En kommentar s. 9:4 f.). Den som har de faktiska och rättsliga möjligheterna att vidta en åtgärd har i praxis betraktats som verksamhetsutövare. En sådan bedömning anges i Miljöbalkskommentaren böra göras med bortseende från eventuella civilrättsliga avtal.

I vissa sammanhang när verksamhetsutövarbegreppet diskuterats i rättspraxis har hänvisningar gjorts till den s.k. Sevesolagen: lagen (1999:381) om åtgärder för att förebygga och begränsa följderna av allvariga kemikalieolyckor. Lagen får sägas ge uttryck för att den som är överordnat ansvarig för en verksamhet också, vid sidan av den som faktiskt driver verksamheten, är att betrakta som verksamhetsutövare och därmed kan ges ett offentligträttsligt ansvar för miljöskyddsåtgärder.

Naturvårdsverket har som sin uppfattning fört fram att en utgångspunkt bör vara att det är uppdragsgivaren ensam som är verksamhetsutövare. Miljööverdomstolen kan hålla med om att detta kan vara en utgångspunkt, men förhållandena kan variera avsevärt från fall till fall varför denna utgångspunkt har en begränsad räckvidd.

När det gäller den aktuella verksamheten framgår följande av det avtal som träffats mellan de fem materialbolagen och SITA. SITA skall ställa i ordning återvinningsstationen, vilket innebär att SITA skall hårdgöra markytan och eventuellt inhägna den (§ 2). SITA skall kontinuerligt underhålla mark och inhägnader så att återvinningsstationen är hel, klottersanerad och i övrigt i sådant skick att den är väl ägnad för den verksamhet den används för (§ 5). Vidare är SITA skyldigt att låta textil- och tidningsinsamlade företag till självkostnadspris ställa upp insamlingsbehållare på återvinningsstationen (§ 2). Det ankommer också på SITA att införskaffa och vidmakthålla samtliga tillstånd

som behövs, t.ex. bygglov och/eller polismyndighets tillstånd (§ 3). Slutligen skall också nämnas att SITA har ett ansvar för återställning av de upplåtna markytorna när avtalet upphör (§ 8). Av SITA:s uppgifter framgår vidare att SITA har haft i uppdrag att tömma behållare för glas, metall och plast, att två andra bolag tömde behållare för papp/kartong respektive textilier, samt att ytterligare ett annat bolag skötte städning, huvudsakligen av sådant avfall som inte hörde hemma på återvinningsstationen.

Verksamhetsutövarbegreppet är problematiskt och förhållandena i det enskilda fallet är av stor betydelse. Av betydelse för bedömningen i detta fall är att SITA har ställt i ordning platsen och också skall underhålla den så att den hålls i gott skick. Av betydelse är också att det är SITA som skall svara för att erforderliga lov och tillstånd finns. Hade verksamheten vid återvinningsstationen varit anmälningspliktig till följd av att en större mängd avfall mellanlagrades där enligt t.ex. punkten 90.002-4 i ovan nämnda förteckning hade det ankommit på SITA att lämna in en anmälan till den kommunala nämnden.

Mot ovanstående bakgrund bedömer Miljööverdomstolen att SITA har en sådan ställning att det både har den faktiska och rättsliga möjligheten att vidta åtgärder mot störningar och olägenheter. SITA bör därför betraktas som verksamhetsutövare. Det förhållandet att SITA har ett uppdrag från fem materialbolag som agerar på en nationell marknad påverkar inte den bedömningen. Man kan som angetts ovan inte alltid utgå från att det är uppdragsgivaren som skall betraktas som utövare av den miljöfarliga verksamheten. En jämförelse kan göras mellan ett moderbolag, som verkar nationellt, och ett lokalt dotterbolag. Ger moderbolaget sitt dotterbolag i uppdrag att starta en verksamhet och tillverka en komponent har det accepterats att dotterbolaget är den som utövar den miljöfarliga verksamheten. En annan fråga är om moderbolaget jämte dotterbolaget också har ett miljörättsligt ansvar. Denna fråga är emellertid inte uppe till bedömning i detta fall.

Miljööverdomstolen finner således att kommunen handlat riktigt när den debiterat SITA en tillsynsavgift. Beloppets storlek har inte ifrågasatts.

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

I avgörandet har deltagit hovrättslagmannen Ulf Bjällås, miljörådet Sven Bengtsson, hovrättsrådet Liselotte Rågmark samt tf. hovrättsassessorn Liselott Yngve, referent. Enhälligt.

BILAGA A

STOCKHOLMS TINGSRÄTTS, MILJÖDOMSTOLEN, DOM

KLAGANDE TILLIKA MOTPART

Områdesnämnden Boo i Nacka kommun
131 81 Nacka

MOTPART

SITA Sverige AB, 556108-8393
Box 1294
171 25 SOLNA

ÖVERKLAGAT BESLUT

Länsstyrelsens i Stockholms län beslut den 12 september 2003, dnr 18623-02-17268, 18623-02-41708, se domsbilaga 1

SAKEN

Tillsynsavgift

DOMSLUT

Miljödomstolen avslår överklagandet.

YRKANDEN M.M.

Områdesnämnden Boo i Nacka kommun har överklagat länsstyrelsens beslut och yrkat, så som det får uppfattas, att länsstyrelsens beslut skall undanröjas och nämndens tidigare beslut skall fastställas. Till stöd för sin talan har nämnden anfört bl.a. följande. På fastigheten Mensättra 1:1 finns sedan några år en återvinningsstation. Ansvariga för att återvinning sker är Materialbolagen genom sin intresseorganisation Förpackningsinsamlingen.

Återvinningsstationen drivs genom SITA Sverige AB:s (SITA) försorg. SITA sköter även stationen och tömmer de behållare för insamling som finns på stationen. Till följd av bland annat de klagomål på buller från och nedskräpning på stationen som inkommit till kommunen har nämnden haft anledning att bedriva tillsyn under flera år. Klagomålen har främst gällt nedskräpning och att skräp har blåst iväg över ett stort område p.g.a. bristande städning, bullerstörningar, framför allt det kraftiga ljudet från tömning av behållare för glas, ibland tidigt på morgnarna, samt att miljöfarligt avfall har lämnats vid stationen. - Beslut om avgift för denna tillsyn har fattats den 20 februari och 22 maj 2002. Avgiften har tagits ut av SITA som handhar den fysiska insamlingen av förpackningsavfallet på den aktuella platsen. Enligt det avtal som finns mellan Materialbolagen och SITA har SITA det fulla ansvaret för insamlingens alla led, innefattande städning och annan skötsel av återvinningsstationen. Det var också SITA som ingav ansökan om bygglov för återvinningsstationen. - De aktuella reglerna i miljöbalken gäller den som bedriver en verksamhet eller vidtar en åtgärd. Verksamheten utövas av den som anordnar återvinningsstationerna och som omhändertar avfallet. Hur det ser ut på stationen är ett ansvar som åvilar SITA, liksom hur tömningen av de SITA tillhöriga kärlen sker. Enligt de bullermätningar som SITA låtit utföra kan bullernivån vid tömning påverkas av hur högt en behållare lyfts i samband med tömning. Frågan om hur högt behållarna lyfts ägs av SITA. Sammantaget visar åberopade omständigheter att det är SITA som är verksamhetsutövare och som skall erlägga den tillsynsavgift som det är otvistigt att kommunen har rätt att ta ut av verksamhetsutövaren.

SITA har bestritt bifall till överklagandet samt anfört bl.a. följande. Återvinningsstationens behållare ägs och töms inte enbart av SITA. Även andra entreprenörer har behållare uppställda för insamling som de själva tömmer. Mellan Svensk Kartongåtervinning AB, Svenska MetallKretsen AB, Plastkretsen (PK) AB, RWA Returwell AB, Svensk Glasåtervinning AB (gemensamt benämnda Materialbolagen) och WM Sellbergs AB (Sellbergs) har träffats ett avtal i vilket enbart regleras att Sellbergs ansvarar för iordningställande av återvinningsstationer i Nacka kommun. Enligt avtalet uppdrar Materialbolagen åt Sellbergs att iordningställa återvinningsstationer innefattande hårdgörande av markyta och/eller inhägnad. Av avtalet framgår att med insamlingsbehållare avses av Materialbolagen eller av denne anlita en entreprenör utställd behållare särskilt avsedd för insamling av förpackningar av det materialslag utställande Materialbolag svarar för. - Det är Materialbolagen som ställer ut behållare eller bestämmer vilka entreprenörer som får ställa ut behållare. Sellbergs (numera SITA Sverige AB) är efter iordningställande av återvinningsstationen bara en av de entreprenörer som Materialbolagen anlita för att ställa ut behållare vid Mensättra återvinningsstation. Materialbolagen är beställare av tjänster och råder över anläggningens skötsel och drift vilket innebär att Materialbolagen är verksamhetsutövare.

Länsstyrelsen har vidhållit sitt beslut.

Områdesnämnden Boo i Nacka kommun har vidhållit sitt överklagande samt därutöver anfört bl.a. följande. SITA är en av de entreprenörer som anlitas för att ställa ut behållare. SITA har ställt ut behållarna för glas och tömmerinsamlingsbehållarna för glas, hårdplast och metall. För papper/kartong och wellpapp ansvarar I L Recycling i Solna. Bolagen sköter städning av återvinningsstationen som är relaterad till respektive avfallsbehållare. Städning som beror på annat, t.ex. dumpning av hushållssopor sköts av bolaget Home 2 you. Enligt nämndens uppfattning har SITA det fulla ansvaret för insamlingens alla led vad gäller glas, hårdplast och metall innefattande städning och annan skötsel av denna del av återvinningsstationen. Sammantaget visar åberopade omständigheter att det är SITA som är verksamhetsutövare och som skall erlägga den tillsynsavgift som det är otvistigt att kommunen har rätt att ta ut av verksamhetsutövaren för tillsyn i samband med klagomål på hanteringen av glas, hårdplast och metall.

DOMSKÄL

Miljödomstolen finner inte skäl att göra någon annan bedömning än den länsstyrelsen gjort i det överklagade beslutet. Överklagandet skall därför avslås.

HUR MAN ÖVERKLAGAR, se domsbilaga 2 (TSH-MD 2)

Överklagande, ställt till Miljööverdomstolen, Svea hovrätt, skall ha inkommit till miljödomstolen, Stockholms tingsrätt, senast den 8 april 2005. Prövningstillstånd krävs.

Karin Moberg Margaretha Bengtsson

I avgörandet har deltagit rådmannen Karin Moberg och miljörådet Margaretha Bengtsson. Domen är enhällig. Föredragande har varit beredningsjuristen Eva Åkerlund.

Sökord: Avfall

Litteratur:
