

Initiativärende mot en länsstyrelse angående handläggning av ärenden om tillstånd till dumpning

Initiativet

I en artikel i Göteborgs-Posten den 29 april 2007 fanns uppgifter om att Länsstyrelsen i Västra Götalands län regelmässigt handlägger och fattar beslut om tillstånd till dumpning.

Enligt 15 kap. 31 § miljöbalken, MB, gäller förbud mot dumpning av avfall inom Sveriges sjöterritorium och ekonomiska zon. Avfall får inte heller dumpas från svenska fartyg eller luftfartyg i det fria havet. Av 15 kap. 33 § MB framgår att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer genom beslut i det enskilda fallet får medge dispens från förbudet, om avfallet kan dumpas utan olägenhet för människors hälsa och miljön. Av 46 § första stycket avfallsförordningen (2001:1063) framgår att frågor om dispens från dumpningsförbudet prövas av Naturvårdsverket efter att ha hört Fiskeriverket.

Med anledning av uppgifterna i artikeln och mot bakgrund av de nyss nämnda bestämmelserna beslöt jag att ta upp saken till utredning.

Utredning

Länsstyrelsen anmodades att yttra sig mot bakgrund av uppgifterna i artikeln och de nyss nämnda bestämmelserna.

Länsstyrelsen anförde i huvudsak följande i sitt remissvar (bilagor uteslutna).

Länsstyrelsens ståndpunkt är att regelverket är komplicerat och att länsstyrelsens tillämpning överensstämmer med lagstiftningen. Länsstyrelsen menar också att miljöskyddskraven blir tillgodosedda på bästa sätt genom länsstyrelsens prövningsförfarande. Förfarandet är dessutom kostnadseffektivt ur samhällsekonomisk synpunkt.

Den rättsliga regleringen av dumpning av avfall i vatten

Lagen (1971:1154) om förbud mot dumpning av avfall i vatten (dumpningslagen) gällde under åren 1972 till 1989. Vad som avses med sådant avfall som

dumpningslagen är tillämplig på har behandlats i förarbetena till lagen, prop.1971:160 s. 13 ff under specialmotiveringen till 1 §. Där anförs följande.

Avfallsbegreppet är svårt att ange tydligt. Den föreslagna lagstiftningen tar närmast sikte på avfall från industrier och annan likartad verksamhet i form av olika slags giftiga produkter. Men avfallsbegreppet omfattar även uttrangerade bilar, järnskrot, gummidäck e.d. Något krav på att avfallet kan medföra förgiftning eller annan skada har som tidigare nämnts inte uppställts. *Åtgärder som tippning av sådana muddringsmassor eller sten- och jordmassor som inte innehåller avfall omfattas inte av lagen.* (Här kursiverat) Eftersom sådana åtgärder utgör miljöfarlig verksamhet i miljöskyddslagens mening kan man dock ingripa med stöd av den lagen.

Av 1 § miljöskyddslagen framgår att lagen inte är tillämplig på sådant utsläpp av avfall som avses i dumpningslagen.

Tippning (eller med synonyma ord, dumpning eller utsläpp) av icke förorenade avfall har sedan åtminstone 1981 varit förprövningspliktigt enligt miljöskyddslagen, se bilagan till miljöskyddsförordningen (1981:574), punkt 2.3. Enligt den efterföljande versionen av miljöskyddsförordningen (1989:364) erhöll det aktuella avsnittet följande lydelse från och med den 1 juli 1989:

– utsläpp av fast avfall eller något annat fast ämne från mark, byggnad eller anläggning i vattendrag, sjö eller annat vattenområde eller uppläggning av ett sådant ämne på ett sätt som kan förorena mark, vattenområde eller grundvatten, punkt 92.04 provningsnivå B2 .

Miljöskyddsförordningen ändrades från och med den 1 juli 1994 och fick i berörda delar följande lydelse:

– utsläpp av fast avfall eller något annat fast ämne från mark, byggnad eller anläggning i vattendrag, sjö eller annat vattenområde eller uppläggning av ett sådant ämne på ett sätt som kan förorena mark, vattenområde eller grundvatten och där föroreningsrisken inte bedöms som ringa – punkt 92.04-01, provningsnivå B
– uppläggning av fast avfall eller något annat fast ämne på ett sätt som kan förorena mark, vattenområde eller grundvatten och där föroreningsrisken bedöms som ringa – punkt 92.04-02, provningsnivå C3 .

Den risk för förorening som här avses är grumling och annan fysisk påverkan på växt- och djurliv i vattnet.

Miljöbalken trädde i kraft den 1 januari 1999. Samtidigt upphörde bland annat miljöskyddslagen och dumpningslagen att gälla. Bestämmelserna i dumpningslagen överfördes till miljöbalkens kapitel om avfall, se 15 kap. 31–33 §§. Av kommentaren till balken (Bengtsson m.fl., Miljöbalken En kommentar, del 1, 15:43) framgår följande. Provningsnivå B innebär att tillstånd skall sökas hos länsstyrelsen. 3 Provningsnivå C innebär att anmälan skall göras till den kommunala miljönämnden.

Genom bestämmelserna har lagen (1971:1154) om förbud mot dumpning av avfall i vatten införlivats i MB:s avfallskapitel. Detta har skett utan att bestämmelserna har ändrats i sak. Äldre förarbeten kan därmed fortfarande sägas vara tillämpliga.

Miljööverdomstolen har i flera domar uttalat att äldre förarbeten och rättspraxis är relevanta vid prövningar enligt miljöbalken när äldre bestämmelser utan någon förändring har överförs till balken, se exempelvis Miljööverdomstolens dom den 2 juni 2005 i mål M 6671-04.

I miljöbalken har emellertid utsläpp eller uppläggning av muddermassor även reglerats i 9 kap. och i förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd (FMH), på ett sätt som mycket liknar den tidigare regleringen i miljöskyddslagen och miljöskyddsförordningen.

Förprövningsplikten enligt balken regleras i bilagan till FMH. Den ursprungliga lydelsen av berörd del av förordningen var

– uppläggning eller utsläpp av fast avfall (omfattar inte farligt avfall) eller något annat fast ämne på ett sätt som kan förorena mark, vattenområde eller grundvatten och där föroreningsrisken inte bedöms som ringa – provningskod (SNI.kod) 90.007-1 B

– uppläggning eller utsläpp av fast avfall (omfattar inte farligt avfall) eller något annat fast ämne på ett sätt som kan förorena mark, vattenområde eller grundvatten och där föroreningsrisken bedöms som ringa – 90.007-2 C.

Bilagan till FMH har ändrats ett flertal gånger. De angivna delarna av bilagan har sedan den 1 december 2001 (SFS 2001:748) följande lydelse.

– uppläggning av inert avfall för anläggningsändamål, muddringsmassor eller inert avfall som uppkommer vid gruv- eller täktverksamhet, på ett sätt som kan förorena mark, vattenområde eller grundvatten och där föroreningsrisken inte är endast ringa – 90.007-1 B

– uppläggning av inert avfall för anläggningsändamål, muddringsmassor eller inert avfall som uppkommer vid gruv- eller täktverksamhet, på ett sätt som kan förorena mark, vattenområde eller grundvatten och där föroreningsrisken är ringa – 90.007-2 C.

Av Naturvårdsverkets läsanvisning till förteckningen över miljöfarliga verksamheter (Allmänna Råd 99:1) framgår att provningspunkterna omfattar ”engångsuppläggning av massor såväl på land som i vattenområde”. I senare läsanvisningar har det citerade textavsnittet tagits bort.

En helt ny bilaga till förordningen träder i kraft den 1 januari 2008 (SFS 2007:674).

Problemen med dubbelprovning av muddertippningsärenden uppmärksammades av Miljöbalkskommittén. Den 1 juli 2002 gjordes en ändring i 21 kap. 3 § miljöbalken bland annat i syfte att göra det möjligt för en miljödomstol att pröva tippning av muddermassor om den tippningen har ett samband med ett annat ärende som domstolen har att pröva, prop. 2001/02:65, sid 47–48, SFS 2002:175. Genom en ändring i 19 kap. 3 § miljöbalken som gäller från den 1 augusti 2005 är det möjligt för en länsstyrelse som prövar ett tillståndsärende att samtidigt pröva ett ärende om dumpning enligt 15 kap. 31 § miljöbalken. Därmed kan en tidsödande och ineffektiv dubbelprovning undvikas.

Länsstyrelsens uppfattning om rättsläget

Länsstyrelsen har sedan flera årtionden tillämpat regelverket på så sätt att länsstyrelsen prövar ärenden om tippning av rena muddermassor såsom miljöfarlig verksamhet. Om tippningen görs för att bli av med muddar som för ägaren utgör ett avfall så anser länsstyrelsen att denna kvittblivning är en miljöfarlig verksamhet enligt 9 kap. miljöbalken. (Om de uppgrävda massorna nyttiggörs för exempelvis byggande av en hamn är detta nyttiggörande en i allmänhet tillståndspliktig vattenverksamhet enligt 11 kap. miljöbalken, men detta är en annan frågeställning än den som föranlett JO-ärendet.) Prövningen skedde tidigare enligt miljöskyddslagen och efter balkens tillkomst enligt bestämmelserna i 9 kap. miljöbalken och förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd.

Det finns således i miljöbalken två olika sätt för miljöprovningen av dumpning av muddermassor, dels ett förbud enligt 15 kap. 31 § miljöbalken med en dispensmöjlighet som prövas av Naturvårdsverket och dels en tillstånds- eller anmälningsprovning enligt 9 kap. miljöbalken där provningen sker av länsstyrelsen eller den kommunala miljönämnden. Ett förbud med en dispensprovning är generellt sett ett strängare regelverk än en tillåtlighetsprovning men skillnaden i de konkreta fallen när det gäller tippning av icke förorenade muddermassor bör inte överdrivas.

Vad som kan tala för att muddertippning sedan den 1 december 2001 inte är tillståndspliktig enligt 9 kap. miljöbalken är att ordalydelsen för den åtgärd som är förprövningspliktig ändrades i bilagan till förordningen från ”uppläggning eller utsläpp” till ”uppläggning”. Även Naturvårdsverkets läsanvisningar ändrades på ett sätt som kan tolkas att utsläpp av rena muddermassor i vatten inte längre omfattas av tillståndsplikt eller anmälningsplikt enligt 9 kap. miljöbalken. Emellertid ändrades inte den grundläggande ordalydelsen i 5 § FMH där det i punkt 3 fortfarande föreskrivs förbud i vissa fall att bedriva tillståndspliktig verksamhet som innebär att ”... släppa ut eller lägga upp fast avfall eller andra fasta ämnen”.

Länsstyrelsen har som sagt under lång tid fattat beslut i muddertippningsärenden enligt det förfarande som har föranlett JO att begära ett yttrande från länsstyrelsen. Regelsystemet är som framgår ovan mycket krångligt och kraven för tillstånd eller anmälan för dumpning har ofta ändrats. Uttalanden i propositionen till dumpningslagen pekar på att dumpning av rena massor bör prövas som miljöfarlig verksamhet. Naturvårdsverkets läsanvisningar från 1999 till FMH-bilagan måste rimligen tolkas som att muddertippning i vatten som kan orsaka skadlig grumling är en tillståndspliktig miljöfarlig verksamhet. Genom att ordet ”utsläpp” ströks från den aktuella SNI-koden några år efter balkens ikraftträdande har möjligen avsikten, eller i vart fall en effekt kunnat bli, att en länsstyrelse, som i egenskap av tillsynsmyndighet för vattenverksamhet enligt 11 kap. miljöbalken prövar en fråga om att få muddra, inte längre skulle ha rätt att samtidigt även pröva frågan om tippning av muddret. Såvitt länsstyrelsen känner till har de ofta och i detaljer ändrade formuleringarna av prövningskriterierna inte uttryckligen givits den innebörden att en länsstyrelse inte längre skulle vara behörig att pröva dumpning av rena muddermassor. Såsom har påpekats ovan är dumpningslagen enligt lagens förarbeten inte tillämplig på sådan dumpning.

Naturvårdsverket har känt till den praxis som har tillämpats av Länsstyrelsen. Det har inte framförts någon kritik till länsstyrelsen mot förfarandet.

Det går således att finna stöd för att prövning av ett ärende om dumpning av muddermassor antingen kan prövas hos Naturvårdsverket enligt 15 kap. eller hos länsstyrelsen enligt 9 kap. varvid länsstyrelsen enligt 19 kap. 3 § även kan pröva ärendet enligt 15 kap. miljöbalken. Ingenting av modellerna förefaller vara fel. Vad som dock verkar uppenbart är att prövningen som ju syftar till att undvika miljöolägenheter bör vara enklare och effektivare hos länsstyrelsen som ofta har stor erfarenhet av förhållandena på platserna för muddringen beträffande eventuellt tidigare dumpningar på platsen, bottenförhållandena, fiske, friluftsliv med mera. Prövningsförfarandet effektiviseras om länsstyrelsen kan ta ställning till både muddring och muddertippning i ett och samma beslut jämfört med om länsstyrelsen enbart prövar muddringen och frågan om tippningen av samma muddermassor dispensprövas av Naturvårdsverket.

Naturvårdsverket anmodades därefter att yttra sig i ärendet. I verkets yttrande den 14 november 2007 anfördes följande.

Naturvårdsverkets ställningstagande

Naturvårdsverket anser att det tydligt framgår av gällande lagstiftning att Naturvårdsverket är den myndighet som prövar frågor om dispens från dumpningsförbudet. Vidare framgår att en ansökan om dispens från dumpningsförbudet under vissa förutsättningar får prövas av en miljödomstol.

Skäl

Frågan om dumpning är reglerad i flera konventioner som Sverige har ratificerat (se t.ex. Londonkonventionen, SÖ 1974:8 och SÖ 2000:48) och ett generellt förbud mot dumpning har funnits i Sverige sedan början av 1970-talet.

Enligt 15 kap. 31 § miljöbalken får avfall inte dumpas inom Sveriges sjöterritorium och ekonomiska zon. Av 15 kap. 33 § framgår att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer genom beslut i det enskilda fallet får medge dispens från dumpningsförbudet, om avfallet kan dumpas utan olägenhet för människors hälsa och miljön.

Enligt 46 § avfallsförordningen prövas frågor om dispens från dumpningsförbudet av Naturvårdsverket efter att ha hört Fiskeriverket.

Av 21 kap. 3 § miljöbalken framgår att ärenden som annars skulle ha prövats av en förvaltningsmyndighet eller kommun under vissa förutsättningar får prövas av en miljödomstol. I 19 kap. 3 § miljöbalken, som innehåller bestämmelser om länsstyrelsens prövning, hänvisas till vad som sägs i 21 kap. 3 § när det är fråga om ärenden som annars skulle ha prövats av en kommun.

Ordalydelsen i 19 kap. 3 § miljöbalken medger således inte att länsstyrelsen prövar ett ärende som annars skulle ha prövats av Naturvårdsverket.

Enligt Naturvårdsverkets uppfattning är det tydligt i lagstiftningen att dumpningsfrågor ska prövas enligt 15 kap. miljöbalken och att det är Naturvårdsverket som är prövningsmyndighet. Naturvårdsverket delar inte länsstyrelsens uppfattning att dumpning kan prövas även enligt 9 kap. miljöbalken. "Uppläggning" enligt bilagan till förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd omfattas inte av dumpningsbestämmelserna eftersom det som avses är uppläggning i områden som normalt sett inte täcks av vatten.

Naturvårdsverket utreder för närvarande en ändring av bestämmelserna som skulle innebära att länsstyrelsen i stället för Naturvårdsverket pekas ut som den myndighet som prövar frågor om dispens från dumpningsförbudet.

Bedömning

Av länsstyrelsens remissvar framgår att myndigheten sedan länge har fattat beslut i dumpningsärenden, i vart fall avseende rena muddermassor, med hänvisning till reglerna i 9 kap. miljöbalken samt att länsstyrelsen också anser att en länsstyrelse även kan vara behörig att pröva ett dumpningsärende enligt 15 kap. miljöbalken.

Jag har inte någon annan uppfattning än Naturvårdsverket i fråga om behörigheten att pröva frågor om dispens från dumpningsförbudet. Det föreligger således enligt min mening inte formella förutsättningar för länsstyrelsen att ge dispenser av detta slag. Jag är därför kritisk till länsstyrelsens handläggning härvidlag men finner inte tillräcklig anledning att gå vidare i den saken. Jag noterar dock att en ändring av den aktuella regleringen för närvarande utreds av Naturvårdsverket varvid naturligtvis de skäl för en annan ordning som länsstyrelsen här har fört fram kan komma att övervägas.

Ärendet avslutas.