

BAKER & MCKENZIE

STOCKHOLM

MEMORANDUM

DATUM: 2001-05-04
TILL: Anders Klingström
FRÅN: Johan Norman
ÄRENDE: XX (Hamnen); fråga om tillsynsavgift

Regeringen har med stöd av 27 kap. 1 § miljöbalken utfärdat avgiftsförordningen (1998:940) med föreskrifter för statliga myndigheters avgiftsuttag för prövning och tillsyn enligt balken.

Av 2 kap. 1 § avgiftsförordningen följer att tillsynsmyndighet får ta ut tillsynsavgift av den som bedriver miljöfarlig verksamhet med beteckning A eller B. Avgiftens storlek bestäms i förordningens bilaga.

Hamnen bedriver verksamhet vid två hamnanläggningar men anser att dessa skall betraktas som en verksamhet i avgiftsförordningens mening och därmed endast föranleda en avgift.

Avgörande synes vara hur begreppet "verksamhet" skall tolkas. Antingen kan det uppfattas med tonvikt på verksamhetens geografiska belägenhet – vilket skulle innebära att Hamnen bedriver två verksamheter – eller med tonvikt på vilken typ av verksamhet som bedrivs, t.ex. jordbruk, hamnverksamhet eller viss produktionsverksamhet – vilket skulle innebära att det endast är fråga om en verksamhet.

Av avgiftsförordningen framgår inte hur begreppet skall uppfattas eller var gränsen går mellan en eller flera verksamheter. I 2 kap. 3 § andra stycket avgiftsförordningen föreskrivs emellertid att om en fabrik eller annan inrättning omfattar flera verksamheter enligt bilagan, skall avgift betalas fullt ut endast för en av dessa med visst tillägg för övriga verksamheter. Ordalydelsen i bestämmelsen talar för att en verksamhet skall uppfattas som en viss typ av aktivitet snarare än en aktivitet på en viss plats.

Enligt Naturvårdsverkets allmänna råd till avgiftsförordningen (NFS 2000:8) bör, om flera verksamheter vid olika anläggningar prövats och reglerats i ett tillstånd, full avgift tas för de respektive verksamheterna. Notera att rådet gäller **flera** verksamheter, inte en verksamhet vid flera anläggningar.

Naturvårdsverket har i sina Läsanvisningar till förteckningen över miljöfarlig verksamhet (Allmänna råd 99:1) påtalat att det kan vara svårt dra gränsen mellan vad som är en eller flera verksamheter och därvid uttalat följande.

”Om en verksamhetsutövare har flera anläggningar kan frågan uppkomma om dessa bör ses som en verksamhet och således prövas samt avgiftsbeläggas i ett sammanhang. Hur nära eller långt från varandra de olika anläggningarna skall ligga för att ses som en enhet går inte att säga generellt. Det måste bedömas från fall till fall. Till ledning för en sådan bedömning kan sägas att anläggningarna bör prövas i ett sammanhang om

- verksamheterna på de olika platserna bedrivs så nära varandra att samma mark- och vattenområde kan bli förorenat,
- verksamheterna på de olika platserna med hänsyn till risken för buller, lukt och andra olägenheter kan medföra störningar för samma omgivning,
- transporter till och från de olika platserna har gemensam väg,
- det finns andra sådana omständigheter.”

Det förefaller rimligt att ställa olika krav för olika typer av verksamheter. Vissa anläggningar såsom fabriker, vattenkraftverk och reningsanläggningar är sådana att de normalt bedrivs på en plats. Skulle en sådan verksamhet utövas på två platser ter det sig naturligt att betrakta anläggningarna som två verksamheter, även om anläggningarna ligger nära varandra och har samma ägare. Andra verksamheter, t.ex. jord-

bruk, är till sin art sådana att verksamheten normalt bedrivs över en större yta och trots detta rimligen måste uppfattas som en och samma verksamhet. En jordbrukare med utspridda åkrar utan anknytning till varandra kan inte gärna anses utöva mer än en verksamhet. På samma sätt bör t.ex. fiskodling, viss gruvverksamhet och kanske även hamnverksamhet kunna uppfattas som en verksamhet trots att den är geografiskt utspridd.

Givetvis förutsätter detta att verksamheten rent organisatoriskt är samordnad samt att den bedrivs inom ett geografiskt begränsat område. Skulle avståndet mellan anläggningarna vara tiotals mil kan de knappast längre uppfattas som ingående i samma verksamhet.

I bilagan till avgiftsförordningen anges som en verksamhetsgrupp "Hamnar, lastnings- eller lossningskajer som medger trafik med fartyg på mer än 1 350 ton".

Ordalydelsen, särskilt valet av pluralformen, antyder att hamnverksamhet skall uppfattas som en sådan aktivitet som kan vara förlagd till flera platser utan att därmed betraktas som flera verksamheter.

Naturvårdsverket har uttalat att den geografiska avgränsningen av en hamn är praktiskt svår att bestämma (Allmänna råd 99:1). Verket har även uttalat att följande kan ingå i en hamnverksamhet.

- " - verksamhet som har ett samband med lastning eller lossning av fartyg
- gemensamhetsanläggningar (VA, energi etc.) för hamnområdet
- mottagningsanordningar för avfall från fartyg
- hamnrelaterade serviceanläggningar
- vägar och parkeringsutrymmen inom hamnområdet
- kranar etc.
- pipelines
- fartygstrafik i hamnområdet"

Uttalandet kan ge viss vägledning för att dra gränsen mellan en eller flera verksamheter. Denna fråga får avgöras från fall till fall. Om Hamnens hamnar ligger långt

ifrån varandra och drivs som separata anläggningar bör de rimligen uppfattas som två verksamheter, även om de ligger i samma län. Om de å andra sidan är lokaliserade i nära anslutning till varandra och drivs gemensamt som en anläggning ligger det närmare till hands att hävda motsatsen. Hänsyn bör till exempel kunna tas till hur fartyg dirigeras till hamnarna. Kan ett inkommande fartyg dirigeras till endera hamnen beroende på beläggning och arbetsläge, kan situationen närmast jämföras med den situationen där en hamn dirigerar fartyg till olika kajplatser. Det bör även ha betydelse vilken inriktning hamnarna har, gods eller passagerare.

I sammanhanget kan det inte bortses från att tillsynsmyndighetens kostnader för tillsynen ökar på grund av att hamnarna finns utspridda (även om vissa stordriftsfördelar torde uppstå). Detta är emellertid något som måste vägas in när storleken på avgiften bestäms. Skulle länsstyrelsen anse att denna (52 000 kronor) inte är tillräcklig är det en fråga för regeringen att höja beloppet, inte länsstyrelsen själv eller miljödomstolen. Som framhålls i miljödomstolens dom kan en tillsynsavgift i det enskilda fallet sänkas eller efterskänkas men aldrig höjas.
