



Datum

2020-01-27

Vår referens

Emma Söderlund, Kateryna Krog

Miljöinspektörer

emma.soderlund@malmo.se, kateryna.krog@malmo.se

**Utveckling av grunder för överklagande av tillståndsbeslut
MN-2017-2027**

Sammanfattning

Miljöförvaltningen har på delegation överklagat ett nytt tillståndsbeslut för en befintlig miljöfarlig verksamhet och fått anstånd att inkomma med en utveckling av grunderna för överklagandet. Miljöförvaltningen anser att några av tillståndets villkor och uppskjutna frågor är otydligt eller felaktigt formulerade och behöver revideras samt att den ekonomiska säkerheten behöver beräknas på nytt. Miljöförvaltningen förordar att villkoren och de uppskjutna frågorna ändras i enlighet med förvaltningens förslag samt att den ekonomiska säkerheten beräknas på nytt med utgångspunkt från de omständigheter som förvaltningen påtalar.

Förslag till beslut

1. Miljönämnden beslutar att skicka utveckling av grunder för överklagande av tillståndsbeslut enligt förvaltningens förslag.
2. Miljönämnden justerar paragrafen omedelbart.

Beslutsunderlag

- Tjänsteskrivelsen, daterad 2020-01-27
- Bilaga 1 Beslut 2019-12-19 om tillstånd enligt miljöbalken till avfallsverksamhet för Carl F AB, länsstyrelsens dnr 551-36683-16
- Bilaga 2 Yttrande över begäran om verkställighetsförordnande

Beslutsplanering

Miljönämnden, 2020-02-18

Beslutet skickas till

Mark- och miljödomstolen via mmd.vaxjo@dom.se

Ärendet

Miljöprövningsdelegationen, Länsstyrelsen Skåne, har den 19 december 2019 fattat beslut om nytt tillstånd för Carl F AB:s verksamhet på fastigheterna Grundkallen 7 respektive 9. Miljöförvaltningen har på delegation lämnat in ett överklagande 2020-01-09, med anhållan om anstånd att utveckla talan avseende yrkanden och grunder. Mark- och miljödomstolen har beviljat anstånd till 2020-02-20.

Beslut som överklagas

Miljönämnden i Malmö, genom miljöförvaltningen, har överklagat följande beslut: Länsstyrelsen Skånes beslut 2019-12-19 om tillstånd enligt miljöbalken till avfallsverksamhet för Carl F AB, länsstyrelsens dnr 551-36683-16.

Bakgrund

Miljöprövningsdelegationen har fattat beslut om nytt tillstånd för Carl F AB:s (nedan kallat bolaget) verksamhet på fastigheterna Grundkallen 7 respektive 9 (anläggningsid 1280-61-006).

Miljönämnden har lämnat in överklagan 2020-01-09, med anhållan om anstånd att utveckla talan avseende yrkanden och grunder. Mark- och miljödomstolen har beviljat anstånd till 2020-02-20, mål nr M141-20.

Förvaltningens förslag till yttrande

Miljönämnden yrkar att mark- och miljödomstolen beslutar att nedan angivna villkor ska ha följande lydelse:

Villkor 7

Vitvaror får lagras på annat sätt än under tak om det kan ske utan risk för skada eller olägenhet för människors hälsa eller miljön, och endast då vitvara hanteras varsamt. Sådan lagring får ske i högst 2 månader.

Villkor 13

Vatten från fordonstvätt ska renas genom en reningsanläggning som minst omfattar en klass 1-oljeavskiljare och slamavskiljare innan det släpps till spillvattennätet. Inga kemikalier som stör reningsanläggningens funktion får tillföras tvätten.

Reningsutrustningens kapacitet ska vara tillräcklig i förhållande till det dimensionerade flödet från fordonstvätten. Fordonstvätt får inte utföras om reningsutrustningen är ur funktion.

Vattenåtgången i anläggningen ska mätas kontinuerligt och vattenåtgången per fordon ska kunna beräknas. Vatten från fordonstvätten som avleds till spillvattennätet får, efter rening, ha ett föroreningsinnehåll av högst:

Parameter	Riktvärde (mg/l)
Bly	0,05
Kadmium	Ska ej förkomma
Krom, total	0,05
Nickel	0,05
Zink	0,2
Kvicksilver	Ska ej förkomma
Oljeindex (opolära alifatiska kolväten)	5
pH	6,5-10

Suspenderat material	40
----------------------	----

Villkor 15

Släckvatten som uppkommer på anläggningen ska samlas in, lagras separat från annat vatten och kontrolleras i avvaktan på slutligt omhändertagande. Det ska även finnas uppsamlingsmöjligheter för släckvatten på anläggningen.

En insatsplan för åtgärder och beredskap mot brand samt en brandriskanalys för verksamheten ska upprättas i samråd med den lokala räddningstjänsten innan tillståndet får tas i anspråk. En aktuell version av insatsplanen ska hållas tillgänglig på anläggningen och vid behov redovisas för tillsynsmyndigheten och räddningstjänst.

Miljönämnden yrkar att mark- och miljödomstolen beslutar att nedan angivna uppskjutna frågor ska ha följande lydelse:

U 1

Bolaget ska genom provtagning och analys klarlägga föroreningsinnehåll i utgående dagvatten från Grundkallen 7 och Grundkallen 9. Provtagning och analys ska ske i erforderlig omfattning, dock minst en gång per månad de månader då utflöde av dagvatten förekommer. Innan utredningen påbörjas ska en flödesmätare, som mäter utgående dagvatten från fastigheterna, installeras. Om prov inte kan uttas en månad, ska ett ersättande prov tas så snart som möjligt. Sammantaget ska minst sex prover, fördelade så jämnt som möjligt, uttas per kalenderhalvår. Utredningen ska identifiera vilka ämnen som förekommer i utgående vatten samt i vilka halter de förekommer. Bolaget ska genomföra en bredspektrumanalys av vattnet (screening) för att identifiera vilka föroreningar som förekommer och därefter fokusera provtagningen på dessa ämnen.

P 1

Innehållet av föroreningar i utgående dagvatten får inte överstiga följande halter som riktvärden och halvårsmedelvärden.

Parameter	Halt mg/l
TOC	60
Suspenderad substans	10
Totalfosfor, P-tot	0,3
Totalkväve, N-tot	8
Oljeindex	1
As	0,05
Pb	0,1
Cd	0,001
Cu	0,5
Cr	0,05
Hg	0,005
Ni	0,05
Sn	0,1
Zn	0,5

Värdena ska kontrolleras minst en (1) gång per månad de månader då utflöde av dagvatten förekommer. Om prov inte kan uttas en månad, ska ett ersättande prov tas så snart som möjligt. Sammantaget ska minst sex prover, fördelade så jämnt som möjligt, uttas per kalenderhalvår.

Med riktvärde avses ett värde som, om det överskrids, medför en skyldighet för tillståndsinnehavaren att vidta åtgärder så att värdet hålls.

Miljönämnden yrkar slutligen att mark- och miljödomstolen ändrar storleken på den ekonomiska säkerheten så att den även innefattar kostnaden för hantering av det icke-farliga avfallet samt beaktar kostnader för avhjälpande av miljöskador och andra återställningsåtgärder.

Grunder

Miljönämnden utvecklar grunderna för överklagandet nedan:

Villkor 7

Nämnden anser att det inte är lämpligt att i villkor föreskriva att vitvaror inte behöver lagras på tät yta. Vitvaror utgör farligt avfall, och ska som utgångspunkt hanteras som ett sådant. Enligt § 13 i Naturvårdsverkets föreskrifter (NFS 2018:11) om yrkesmässig lagring och behandling av elavfall som omfattas av producentansvar ska elavfall lagras i enlighet med ett antal försiktighetsmått, däribland kravet på tät yta och nederbördsskydd. Dock får elavfall lagras och behandlas på annat sätt om det kan ske utan risk för skada eller olägenhet för människors hälsa eller miljön. I vägledningen till föreskrifterna uppger Naturvårdsverket att lagring av vitvaror ofta bör kunna undantas från kravet på väderskydd. När det gäller kyl och frys förutsätts dock att de står upprätt och hanteras varsamt genom hela hanteringen fram till behandlingen. Naturvårdsverket uppger vidare att övriga försiktighetsmått inte ingått i de studier som gjorts och har därmed inte bedömts. Naturvårdsverket anser att det finns vissa situationer, till exempel vid tidsbegränsad insamling på en plats där samtliga försiktighetsmått är svåra att vidta, då det kan vara befogat med undantag från något eller några av kraven på skyddsåtgärder. Naturvårdsverket anser dock att kraven på försiktighetsmått endast ska frångås i de fall där det är tydligt att det inte kan antas medföra risk för skada eller olägenhet. Nämnden anser inte att det är så tydligt i detta fall att möjligheten till ett sådant undantag ska föreskrivas i ett villkor. Nämnden anser också att det på anläggningen finns möjlighet till förvaring på tät yta. Av Naturvårdsverkets vägledning framgår också att det är en tillsynsfråga att bedöma om möjligheten till undantag kan tillämpas. Trots detta kan nämnden acceptera att möjligheten till undantag från kravet på väderskydd föreskrivs direkt i villkor, men däremot är det för långtgående att i villkor föreskriva ett undantag från lagring på tät yta.

Villkor 13

Miljöprövningsdelegationen gjorde bedömning att det är rimligt att kräva att bolagets fordonstvätt ska leva upp till de krav som ställs i VA Syds riktlinjer och föreskrev därmed begränsningar av utsläpp samt provtagningsmetoder i enlighet med dessa. Miljönämnden vill betona att VA Syds riktlinjer inte är juridiskt bindande och dessutom är under revidering. Vidare jobbar miljöförvaltningen med tillsyn av fordonstvättar i Malmö stad utifrån krav i miljöbalken.

När det gäller krav på reningsteknik ställer miljöförvaltningen krav som baseras på verksamhetens omfattning.

Miljöförvaltningen har tillsyn på cirka 150 fordonstvättar i kommunen och har gjort bedömningen (utifrån bl.a. Nordisk ministerrådets rapport om BAT för fordonstvätt samt Naturvårdsverkets branschfakta avseende fordonstvättar) att bästa möjliga teknik för reningssystem för fordonstvättar är att ha ett slutet reningssystem. Miljöförvaltningen kan acceptera annan reningsteknik om verksamhetsutövaren kan visa att det inte är rimligt att installera ett slutet reningssystem. Då behöver verksamhetsutövaren kunna visa att kostnaden för installation och drift inte är rimlig i förhållande till den miljönytta som uppnås. I andra hand kan ett icke slutet system accepteras om det installeras korrekt dimensionerad slam- och oljeavskiljare med ett utsläpp på maximalt 5 mg olja per liter vatten i kombination med korrekt dimensionerad metallavskiljning eller någon annan typ av reningsverk med dokumenterad reningsfunktion så att varningsvärdena i Allmänna bestämmelser för brukande av den allmänna vatten- och avloppsanläggningen (ABVA) avseende metaller (tabell 2) inte överskrids. Bolaget har dock i ansökan inte redovisat någon utredning avseende vilken reningsutrustning som kan behövas för att innehålla riktvärdena i ABVA och för att uppfylla kravet på bästa möjliga teknik.

Enligt VA Syds gamla riktlinjer ska fordonstvättar utföra automatiska och flödesstyrda provtagningar och själva utifrån provtagningsresultat och andra parametrar räkna fram vilken utsläppsmängd som verksamheten har per fordon. Miljöförvaltningen har genom åren konstaterat att detta sällan fungerar i praktiken eftersom det saknas fysiska förutsättningar för flödestyrda provtagningar i de flesta fall och dessa ersätts med tidsstyrda provtagningar, redovisningarna inte brukar vara kompletta och uppgifter i redovisningarna går inte att verifiera. Det har även registrerats många felkällor som inte kunde förutses när riktlinjerna togs fram: förberedelser inför förannämld provtagning (dvs. att man anpassar vilka bilar som tvättas under provtagningen), om urvalet av bilar under provtagningsperioden är representativt, bilarnas smutsighetsgrad och använd vattenmängd per bil. Det går sammantaget inte att avgöra om den provtagning som sker är representativ för verksamheten.

Miljöförvaltningen har påbörjat översyn av beslut om försiktighetsmått som riktas till U- och C-tvättar i kommunen och dessa kommer baseras på kravet på bästa möjliga teknik och på att bestämmelserna i ABVA följs. Det är därför mer relevant att jämföra uppmätta halter med riktvärdena i ABVA än med riktvärden som kommer från VA Syd:s riktlinjer för fordonstvättar, som dessutom kommer ändras inom kort.

Miljönämnden instämmer dock i miljöprövningsdelegationens bedömning att det är lämpligt att överlåta till tillsynsmyndigheten att besluta om funktionskontroll genom provtagning (provtagningsätt och provtagningsfrekvens) efter tvättens anläggande, eftersom kontrollen kan bero på val av reningsanläggning.

Villkor 15

Miljönämnden anser att villkoret är otydligt och att formuleringen inte medför tillräckliga krav. Länsstyrelsen anger i sin motivering av villkoret att det är i enlighet med tillsynsmyndighetens förslag. Det är korrekt att miljöförvaltningen argumenterat för att det ska föreskrivas villkor gällande omhändertagande av släckvatten, men nämnden anser inte att det villkor som föreskrivits är i enlighet med förvaltningens förslag. Syftet med ett sådant villkor bör vara att säkerställa skyldigheten för bolaget att omhänderta släckvatten, medan det föreskrivna villkor 15

enbart ställer krav på att bolaget ska ha *förmåga* att omhänderta det vilket i sig inte innebär något krav på att faktiskt göra det. Nämnden anser vidare att diskrepansen mellan den av förvaltningen föreslagna villkorslydelsen och villkor 15 inte heller kan vägas upp av vad som föreskrivs i villkor 12. Bolaget bedriver avfallsverksamhet och vid en eventuell brand kan släckvatten förväntas stå för den största miljöpåverkan på omgivningen. Verksamheten är belägen på kajkant med direkt närhet till recipient. En verksamhet av den här storleken bör föreskrivas en tydlig skyldighet att omhänderta ett eventuellt släckvatten. Bolaget har dessutom i ansökan redovisat att det finns förutsättningar till omhändertagande av släckvatten. Om detta av någon anledning inte kan rymmas inom den egna anläggningen, finns också möjlighet för bolag att ansluta sig till SAFIR (Samarbetsgrupp för industrins resurssamling) som har en cisternpark i vilka medlemsföretagen kan lagra bland annat släckvatten i händelse av olycka. Denna är belägen i hamnen i närheten av bolagets verksamhet.

Nämnden noterar också att den del av villkoret som rörde att insatsplan ska tas fram har strukits. I sin ansökan har bolaget själva föreslagit ett sådant villkor och förvaltningen har haft synpunkter på dess formulering. Nämnden anser att kravet på att en insatsplan ska finnas ska kvarstå och formuleras på det sätt som förvaltningen tidigare föreslagit. Skillnaden mellan bolagets och förvaltningens förslag har i denna del endast varit att förvaltningen förordat att det ska läggas till att planen ska hållas aktuell och revideras vid behov, då det är högst relevant att en sådan plan inte tas fram vid ett tillfälle och därefter riskerar att bli inaktuell vid till exempel förändringar i verksamheten. En sådan plan bör ses som ett levande dokument och det är viktigt att det speglas i villkorsformuleringen.

Nämnden vidhåller därför vad som framförts i tidigare yttrande och anser att villkor 15 formuleras enligt nämndens yrkande.

Uppskjutna frågor - U 1

U1 avser provtagning och analys av utgående dagvatten under en provotid för att utreda föreningsinnehållet. Provtagningsfrekvensen är formulerad så att provtagning och analys ska ske i erforderlig omfattning, dock minst en gång per månad de månader då utflöde av dagvatten förekommer. Miljönämnden anser att formuleringen *de månader då utflöde av dagvatten förekommer* medför risk för att provtagningen inte blir representativ och att utredningen som ska utföras baseras på för få uttagna prover. Inom tillsynen har bolaget ofta hävdats att det inte funnits något utflöde av dagvatten att provta, och därmed har provtagning uteblivit. Det är högst relevant för en meningsfull provotidsutredning att säkerställa att provtagningen blir representativ och att kommande redovisning grundar sig på ett tillräckligt antal uttagna prover. Även om det är rimligt att föreskriva ett undantag för de månader då inget utflöde av dagvatten faktiskt förekommer, så behöver det beaktas att nuvarande formulering inte medför något krav på att ett nytt prov i sådana fall måste tas ut som ersättning för det eller de prov som uteblir. Nämnden anser därför att kravet på provtagningsfrekvens är otillräckligt i sin nuvarande utformning. Om det under året förekommer många månader då inget utflöde av dagvatten finns, innebär det därmed att många provtagningar faller bort. Formuleringen behöver därför kompletteras med ett krav med innebörden att ett ersättande prov ska tas och att resultatet blir att minst 12 prover, fördelade så jämnt som möjligt, ska uttas under ett kalenderår. Nämnden anser dock att kravet ska preciseras ytterligare och utformas så att minst sex prover, fördelade så jämnt som möjligt, uttas per kalenderhalvår. I praktiken skulle detta innebära att det i första hand ska uttas ett prov varje månad, men om det inte är möjligt på grund av att inget utflöde

överhuvudtaget förekommer under månaden, ska provet tas något förskjutet så att exempelvis två prov uttas under nästkommande månad.

Därutöver behöver det säkerställas att utflödet av dagvatten kan kontrolleras på ett bra sätt. Om bolaget uppger att inget utflöde av dagvatten har förekommit under en månad, ska de kunna visa att det stämmer. Villkoret bör därför kompletteras med ett krav på att en flödesmätare ska vara installerad.

Nämnden anser att denna problematik inte kan avhjälpas genom att tillsynsmyndigheten har delegerats möjlighet att vid behov besluta om ytterligare villkor kopplade till villkor 17, då det är viktigt att provtagningen redan från början utförs på ett korrekt och representativt sätt. Det skulle inte hinna uppås genom den nämnda delegationen.

Uppskjutna frågor - P 1

Gällande den provisoriska föreskriften P1, anser nämnden att begreppet årsmedelvärde ska bytas ut till halvårsmedelvärde. Med anledning av den variation av halter som bolagets provtagningsresultat påvisar samt den variation av avfallsslag som lagras och hanteras på anläggningen anser förvaltningen att det inte är rimligt att använda sig av årsmedelvärde. Att endast redovisa ett årsmedelvärde kommer inte att ge en representativ bild av bolagets utsläpp. Vad det gäller provtagningsfrekvens, hänvisar nämnden till samma resonemang som under U1 ovan.

Ekonomisk säkerhet

Av 16 kap. 3 § miljöbalken framgår att en ekonomisk säkerhet ska ställas för kostnaderna för det avhjälpande av en miljöskada och de andra återställningsåtgärder som verksamheten kan föranleda. Bolaget har inte redovisat en tillräcklig uträkning avseende eventuellt avhjälpande av miljöskada samt omhändertagande av kvarlämnat avfall efter avvecklingen med tanken på de stora mängder av icke-farligt avfall och farligt avfall som enligt sökt tillstånd avses lagras och hanteras samt de föroreningsrisker som är förknippade med hantering av avfall samt vid olyckshändelse (t.ex. brand). Miljönämnden anser att den av miljöprovningsdelegation beslutade ekonomiska säkerheten är otillräcklig, då den enbart utgår från kostnaden för omhändertagande av farligt avfall. Villkoret strider mot kravet i 16 kap. 3 § miljöbalken.

Då tillståndet inte reglerar maximala momentana mängder av icke-farligt avfall är det teoretiskt möjligt för bolaget att lagra samtliga 75 000 ton vid ett och samma tillfälle. Detta kan jämföras med att det enligt Sysavs (Sydskånes avfallsaktiebolag) prislista kostar 675 kr per ton lämnat avfall för omhändertagande av den billigaste avfallsfraktionen (brännbart industriavfall) för förbränning. Om verksamheten plötsligt skulle upphöra eller bolaget gå i konkurs samtidigt som de lagrar 75 000 ton icke-farligt avfall, skulle kostnaden för att skicka avfallet till närmaste avfallsförbränningsanläggning därmed bli 50 625 000 kr exklusive transportkostnader. Det är givetvis inte rimligt att ställa en säkerhet på den nivån, och det är troligtvis inte möjligt i praktiken att lagra allt avfall samtidigt på grund av storleken på anläggningens ytor och verksamhetens syfte, men det visar hur nödvändigt det är att även inkludera omhändertagande av icke-farligt avfall i bedömningen av storleken på den ekonomiska säkerheten. Det är även viktigt att ta i beaktande att ett avfall som har ett positivt marknadsvärde idag kanske inte har det i framtiden.

Förvaltningen har haft flera tillsynsärenden där avfallsbolag gått i konkurs eller av annan anledning plötsligt övergett sin fastighet, och lämnat allt avfall på platsen. Det är sedan förknippade med stora kostnader att omhänderta avfallet och omfattande utredningar kring vem som ska bekosta det.

Utöver omhändertagande av själva avfallet, bör även kostnaden för avhjälpande av miljöskada och andra återställningsåtgärder ingå i beräkningen över lämplig ekonomisk säkerhet. Vid en avveckling behöver marken undersökas och därefter behöver saneringsåtgärder utföras vid behov. Det kan även bli fråga om andra sorters återställningsåtgärder, exempelvis sanering av byggnader och/eller dagvattensystem med mera. Det är nämndens uppfattning att, i enlighet med Poluter Pays Principal, denna kostnad eller risken för kostnaden i första hand ska bäras av verksamhetsutövaren och inte av fastighetsägaren eller skattebetalaren.

Sammantaget anser miljönämnden därför att den ekonomiska säkerheten behöver beräknas på nytt.

Barnkonventionen

Beaktande av barnkonventionen är inte aktuellt i detta ärende.

Förslaget har utarbetats av Emma Söderlund, miljöinspektör och Kateryna Krog, miljöinspektör. Samråd har skett med stadsjurist Daniel Kjellqvist.

Ansvariga

Rebecka Persson
Miljödirektör

Jeanette Silow
Avdelningschef
Avdelningen för miljö-och hälsoskydd