



Datum

2021-01-20

Vår referens

Emma Söderlund, Kateryna Krog

Miljöinspektörer

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

**Utveckling av grunder för överklagande av Mark- och miljödomstolens beslut
2020-12-01 mål nr M 141-20
MN-2017-2027**

Sammanfattning

Miljöförvaltningen har på delegation överklagat Mark- och miljödomstolens, Växjö tingsrätts avgörande gällande ett nytt tillståndsbeslut för en befintlig miljöfarlig verksamhet och beviljats anstånd att inkomma med en utveckling av grunderna för överklagandet.

Miljönämnden anser att den av mark- och miljödomstolen beslutade ekonomiska säkerheten är otillräcklig och behöver 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 Mark- och miljödomstolens beslut enligt förvaltningens förslag.

2. Miljönämnden justerar paragrafen omedelbart.

Beslutsunderlag

- Tjänsteskrivelsen, daterad 2021-01-20
- Bilaga 1 Föreläggande från Mark- och miljööverdomstolen att inkomma med komplettering av överklagande, mål nr M 1431-20
- Bilaga 2 Mark- och miljödomstolens beslut 2020-12-01 mål nr M 141-20
- Bilaga 3 Reglemente för Malmö miljönämnd

Beslutsplanering

Miljönämnden, 2021-02-17

Beslutet skickas till

Mark- och miljööverdomstolen via svea.avd6@dom.se

Ärendet

Mark- och miljödomstolen har 2020-12-01 fattat beslut om ändringar av miljöprövningsdelegationens beslut gällande nytt tillstånd för Carl F AB:s verksamhet på fastigheterna Grundkallen 7 respektive 9. Miljöförvaltningen har på delegation 2020-12-22 lämnat in ett överklagande med anhållan om anstånd att utveckla talan avseende grunder till överklagande. Mark- och miljödomstolen har beviljat anstånd och förelagt nämnden att inkomma med komplettering av överklagande senast 2020-02-18.

Bakgrund

Miljönämnden i Malmö har genom miljöförvaltningen överklagat följande beslut: Mark- och miljödomstolens dom 2020-12-01, genom vilken mark- och miljödomstolen ändrar Länsstyrelsen, miljöprövningsdelegationen, i Skåne läns beslut den 19 december 2019 i ärende nr 551-36683-16. Mark- och miljödomstolens mål nr M 141-20. Ärendet gäller tillstånd enligt miljöbalken till avfallsverksamhet Carl F AB på fastigheterna Grundkallen 7 och 9, Malmö kommun.

Förvaltningens förslag till yttrande

Miljönämnden yrkar att Mark- och miljööverdomstolen meddelar prövningstillstånd och, med ändring av mark- och miljödomstolens dom, ökar storleken på den ekonomiska säkerheten så att denna uppgår till en summa som motsvarar kostnaden för återställande som kan uppstå utifrån en förnyad bedömning av momentant lagrade avfallsmängder och enhetspriset för omhändertagandet av dessa. Vid denna bedömning bör nedanstående grunder beaktas.

Grunder

Miljönämnden utvecklar grunderna för överklagandet nedan:

Skäl för prövningstillstånd

Miljönämnden anser att Mark- och miljööverdomstolen meddelar prövningstillstånd då det är av vikt för rättstillämpningen att storleken på den ekonomiska säkerheten avseende andra återställningsåtgärder än avhjälpande av miljöskada blir föremål för prövning.

Syftet med ekonomisk säkerhet

Av 16 kap. 3 § miljöbalken framgår att tillstånd för sin giltighet får göras beroende av att den som avser att bedriva verksamheten ställer säkerhet för kostnaderna för det avhjälpande av en miljöskada och de andra återställningsåtgärder som verksamheten kan föranleda. Miljönämnden anser att den av mark- och miljödomstolen beslutade ekonomiska säkerheten är otillräcklig.

I samband med att tillstånd lämnas för en verksamhet ska frågan om säkerhet för verksamheten prövas, vilket framgår av prop.1997/98: 45 del 2 s. 205. Vidare följer att skäl att meddela villkor om säkerhet föreligger om den aktuella verksamheten kan förutses avslutas inom viss tid och det kan föreligga ett efterbehandlingsbehov. Det kan också finnas skäl att meddela villkor om säkerhet för fall då det kan ställas krav på en verksamhet att fortlöpande låta frakta bort avfall. Bolaget har i yttrande daterat den 7 maj 2020 (aktbilaga 21) framfört att det av propositionen följer att det ska beaktas om den aktuella verksamheten kan förutses avslutas inom viss tid. Det är en snarlik dock inte ordagrann återgivning av propositionens lydelse. Av propositionen framgår att det finns starka skäl för att ställa krav om ekonomisk säkerhet under vissa givna förutsättningar, vilket naturligtvis har som konsekvens att prövningen ska beakta om dessa förutsättningar föreligger. Om så inte är fallet, det vill säga om verksamheten inte kan förutses avslutas inom viss tid, innebär det dock inte att ekonomisk säkerhet *inte* ska ställas. Det blir då en bedömningsfråga. Mark- och miljödomstolen har också i sina överväganden angett att även om det inte finns skäl att befara att bolagets verksamhet inte skulle vara långsiktigt stabil ligger det i sakens natur att ställandet av säkerhet avser oförutsägbara och inte önskvärda omständigheter.

Av prop.1997/98: 45 del 2 följer vidare att den ekonomiska säkerheten bör bedömas med utgångspunkt i kostnaderna för avhjälpande eller återställande. Eftersom huvudsyftet med kraven på att ställa säkerheter är att skydda samhället från risken att behöva svara för kostnader för efterbehandling bör säkerheten uppnå detta syfte. En säkerhet bör därutöver inte vara större

än vad som behövs. Det är därför av stor vikt att räkna ut den ekonomiska säkerheten på ett så precist sätt som möjligt. Miljönämnden anser inte att den beslutade ekonomiska säkerheten på ett betryggande sätt kan anses uppfylla det syftet.

Skillnader mellan mål M 2647-13 och bolagets verksamhet

Bolaget har i sina yttranden hänvisat till Mark- och miljööverdomstolens dom mål M 2647-13, som rör tillstånd för lagring och hantering av petrokemiska produkter, oljor och vissa petroleumprodukter samt bortledning av grundvatten. Miljönämnden har påpekat att målet skiljer sig på väsentliga sätt från bolagets verksamhet bl.a. då det varken rörde en IED-verksamhet eller avfallsanläggning. Mark- och miljödomstolen har i sina domskäl uppgett att kommunen har ansett att domen inte är tillämplig utan begränsad till petroleumbranschen. Miljönämnden har dock inte uppgett att domen inte är tillämplig. Nämnden har mot bakgrund av att bolaget framför att förhållandena är mycket lika, påtalat att det finns väsentliga skillnader. Då domen har vägts in i mark- och miljödomstolens avgörande vill miljönämnden därför ytterligare tydliggöra de skillnader som finns mellan den sorts verksamhet som var föremål för prövning genom mål M 2647-13 och bolagets verksamhet. Nämnden anser inte att skillnaderna har beaktats tillräckligt väl vid mark- och miljödomstolens prövning.

Bolaget uppgav i yttrande daterat den 7 maj 2020 (aktbilaga 21) att Mark- och miljööverdomstolen i mål M 2647-13 inte tog hänsyn till demontering och bortforsling av alla tillgångar och föremål i företaget. Det får förstås som att bolaget menar att det tyder på att den ekonomiska säkerheten inte ska ta hänsyn till kostnaden för bortforsling av avfall i bolagets verksamhet. Miljönämnden vill därför påtala att mål M 2647-13 rör lagring av olja som utgör produkter, inte olja som utgör avfall (så kallad spillolja). I målet saknas resonemang om hur den ekonomiska säkerheten ska beräknas vid lagring och behandling av avfall, eftersom domen inte rör en avfallsverksamhet. Miljönämnden har inte vad gäller bolagets verksamhet förordat att demontering och bortforsling av tillgångar och föremål i bolaget ska vägas in vid beräkning av den ekonomiska säkerheten. Avfall är inte att anse som en tillgång vid en konkurs och behöver därför inkluderas i beräkningen.

Korrelationen mellan maximal momentant lagrad avfallsmängd och ekonomisk säkerhet

Enligt praxis används momentant lagrade avfallsmängder – och därmed kostnaden för omhändertagande av dessa – som en utgångspunkt vid beräkning av den ekonomiska säkerhetens storlek. Mot bakgrund av att det inte ställs något krav på maximal momentan lagringsmängd vill miljönämnden understryka vikten av att storleken på den ekonomiska säkerheten inte underskattas. Genom avsaknad av krav på maximal momentan mängd har bolaget en frihet att kunna ta in så mycket osorterat avfall som tillståndet på årsbasis samt anläggningen tillåter. Det har heller inte ställts något krav om att regelbundet låta transportera bort avfall, t.ex. utsorterat brännbart avfall, från anläggningen. Det innebär att det i detta fall inte finns någon given avfallsmängd att utgå från vid beräkningen av ekonomisk säkerhet och att en rimlig mängd därför behöver fastläs och användas som grund för en beräkning. Mark- och miljödomstolen har under överväganden i domskälen angett att bolagets beräkning får accepteras i avsaknad av reglering i tillståndet av momentant lagrad avfallsmängd. Miljönämnden anser dock att bolagets beräkning saknar vissa delar och tycks bygga på felaktiga uppgifter och antaganden.

Bemötande av bolagets resonemang om konkurs och att de äger fastigheten

Bolaget har genom sitt sista yttrande innan mark- och miljödomstolen fattade beslut i målet hävdade att det finns ekonomiskt utrymme att sortera det osorterade avfallet vid en eventuell

konkurs, då kostnaderna för att göra det främst skulle utgöras av lönekostnader som staten står för. Det är korrekt, som bolaget uppger, att konkursboet kan driva verksamheten vidare. Konkursboet är då verksamhetsutövare. Det är dock en allmän missuppfattning att staten står för lönekostnaden vid en konkurs. Staten garanterar att lönerna betalas ut, och ställer sedan motsvarande summa som en fordring på konkursboet. Det innebär att om det skulle bli medel över så kommer staten i egenskap av fordringsägare att vilja ta del av dessa medel. Löner och pensioner har förmånsrätt i konkursen, och går före oprioriterade fordringar. Det är heller inte säkert att konkursboet skulle driva verksamheten vidare.

Bolaget har också påtalat att de äger fastigheten och att den utifrån sitt taxeringsvärde kan inbringa en stor summa som överstiger kostnaden för omhändertagande av avfallet. Att bolaget nu äger fastigheten är dock oväsentligt då den kan avyttras när som helst. Den kan till exempel säljas till ett annat (nytt) bolag inom koncernen eller till extern part. Intäkten kommer då inte att vara kvar vid ett konkursutbrott.

Miljönämnden vill även påtala att oavsett hur väl bolaget skulle sköta verksamheten kan den, och därmed tillståndet, tas över eller köpas upp av någon annan.

Bemötande av mark- och miljödomstolens bedömning av den ekonomiska säkerhetens storlek
Mark- och miljödomstolen har, som angivits ovan, accepterat bolagets beräkning av momentan lagrad avfallsmängd av osorterat avfall. Enligt bolaget hanteras det cirka 10 000 ton avfall per tre månader på anläggningen, vilket innebär en årlig mängd om ca 40 000 ton avfall. Bolaget menar att cirka 22 000 ton av det inkommer osorterat till anläggningen. Det medför att nästan hälften av avfallet kommer in sorterat, och ger ett genomsnitt på cirka 400 ton inkommande osorterat avfall per vecka. Bolaget menar vidare att 400 ton också är den mängd som bolaget i genomsnitt sorterar under en veckas tid samt att det innebär att en momentan mängd om 400 ton osorterat avfall på anläggningen till och med är högt räknat. Samtidigt har bolaget i tidigare yttranden angett att en sannolik, men högt räknad, momentan mängd brännbart avfall är 10 000 ton. Anläggningens hela yta kommer enligt ansökan att uppgå till cirka 44 500 m², varav sorteringsyta A uppgår till 6 500 m².

I sin miljörapport för 2019 redovisar bolaget att 45 780 ton avfall har tagits emot och hanterats på anläggningen under året och att 35 960,45 ton av dessa kom in som osorterat avfall (kod 17 09 04 - annat blandat bygg- och rivningsavfall än det som anges i 17 09 01–17 09 03). Utslaget över året innebär det att i genomsnitt cirka 692 ton osorterat avfall togs emot per vecka. Detta innebär också att enbart cirka 21 % av avfallet som togs emot på anläggning redan var sorterat. Inkommande osorterat bygg- och rivningsavfall utgjorde under 2019 därmed 79 % av allt inkommande avfall och sorterades i fraktionerna brännbart avfall, träflis, metallskrot, plast, inerta massor, gips, deponi och även asbest (farligt avfall). Det visar att bolaget tar emot avfall av oerhört blandad kvalitet som kräver en sortering för att möjliggöra materialåtervinning av vissa fraktioner. Efter sortering utgjordes drygt hälften av avfallet av brännbart avfall som inte kunde materialåtervinnas utan användes som bränsle eller annan energikälla. Givetvis varierar de exakta siffrorna från år till år, men samma mönster kan utläsas ur bolagets miljörapporter för de senaste åren. Rapporteringen visar att den stora majoriteten av avfall som tas in på anläggningen inkommer osorterat, och därmed kräver behandling för att kunna avyttras för materialåtervinning, samt att merparten av avfallet efter sortering trots allt går till förbränning mot en kostnad. Rapporteringen visar också att den av bolaget angivna siffran om 400 ton inkommande osorterat avfall per vecka är underskattad.

Mark- och miljödomstolen anger i domskälen att *bolaget har gjort ytterligare beräkningar av momentant förekommande osorterat inkommande avfall och kommit fram till 400 ton per vecka och lika mycket inkommande sorterat avfall*. Det finns dock en väsentlig skillnad mellan inkommande osorterat avfall per vecka och momentant förekommande osorterat avfall på anläggningen. Det är inte sannolikt att den momentana mängden osorterat avfall på en anläggning av den här storleken är 400 ton (eller 692 ton). Därutöver tillkommer den momentana mängden av utsorterat brännbart avfall. Att bolaget tar emot lika mycket sorterat som osorterat avfall är som ovan konstaterats ett direkt felaktigt påstående. Miljönämnden anser att frågan om en rimlig momentan mängd icke-farligt avfall att utgå från fortfarande kvarstår.

Bolaget har uppgett att en genomsnittlig rimlig kostnad för att lämna det osorterade avfallet till förbränning är 400 kr per ton. Domstolen menar att den av bolaget beräknade kostnaden inte är orimlig. Det framgår dock inte vilken kvalitet som bolaget har utgått från att avfallet har när de kommit fram till prisuppgiften. Kostnaden för omhändertagande varierar beroende på avfallens kvalitet, och ju mer blandat avfallet är, desto dyrare är det att lämna det för förbränning eftersom det är svårare för mottagningsanläggningen att hantera det, till exempel kan försortering och krossning krävas innan förbränning. Nämnden har i tidigare yttrande som jämförelse hänvisat till att det då (2020) enligt Sysavs (Sydskånes avfallsaktiebolag) prislista kostade 675 kr per ton att lämna den billigaste avfallsfraktionen, brännbart industriavfall, för förbränning. I 2021 års prislista har kostnaden för samma fraktion ökat till 775 kr per ton. Då är det viktigt att ha i åtanke att det inte rör osorterat avfall. Enligt Sysav är en rimlig kostnad för att lämna ett ton osorterat bygg- och rivningsavfall 1 175 kr per ton (blandat bygg- eller industriavfall som även innehåller gips, mineralull och/eller resårmöbler). Enligt Vankiva Kretsloppscenters (Hässleholm) prislista är priset 1 330 kr (blandat avfall där den brännbara delen utgör minst 60%) alternativt 1 675 kr (blandat avfall där den brännbara delen understiger 60%) per ton. Därutöver tillkommer avgift för felsortering om det visar sig att avfallet innehåller farligt avfall, elektronik och större delar som rör, rullar och trossar. Det tillkommer också fraktkostnad.

Den faktiska summan kan givetvis påverkas av till vilken anläggning som avfallet lämnas och om det är möjligt att som bolag teckna något eget avtal med mottagningsanläggningen, men skillnaden i prisuppgift är stor mellan den av bolaget angivna kostanden om 400 kr per ton och de kostnader som anges för mottagande av osorterat avfall vid två olika avfallsanläggningar i Skåne.

Sammanfattningsvis anser miljönämnden dels att den av bolaget angivna siffran om 400 ton inkommande osorterat avfall per vecka inte stämmer utan är för lågt satt, dels att mängden inkommande osorterat avfall inte utan vidare kan likställas med momentant förekommande osorterat avfall på anläggningen. Därutöver har det momentana lagret av brännbart avfall efter sortering inte medräknats. Slutligen har säkerhetens storlek beräknats på ett enhetspris som är orimligt lågt i jämförelse med aktuella listpriser. I detta avseende framstår det även som riskabelt att medge ett enhetspris i det absolut lägsta spannet med tanke på att allt talar för att kostnader för avfallshantering kommer och behöver bli dyrare för att tvinga fram en minimering av avfallsmängderna i samhället. För att den ekonomiska säkerheten ska överensstämma med den intention som mark- och miljödomstolen ger uttryck för i domskälen, behöver ytterligare justeringar därför göras avseende den ekonomiska säkerhetens storlek.

Barnkonventionen

Beaktande av barnkonventionen är inte aktuellt i detta ärende.

Förslaget har utarbetats av Emma Söderlund och Kateryna Krog, miljöinspektörer. Samråd har skett med stadsjurister.

Ansvariga

Rebecka Persson
Miljödirektör

Ola Gustafsson
Avdelningschef
Avdelningen för miljö-och hälsoskydd