



Datum

2022-06-02

Vår referens

Kateryna Krog

Miljöinspektör

kateryna.krog@malm.se

Utveckling av grunder för överklagande av ändring av tillståndsbeslut, mål nr M 1994-22 MN-2020-4694

Sammanfattning

Miljönämnden har överklagat miljöprövningsdelegationens, Länsstyrelsen Skåne, beslut som avser ändring av Swerock AB:s tillståndsbeslut och fått anstånd att inkomma med en utveckling av grunderna för överklagandet. Miljönämnden anser att remissförfarandet har varit bristfälligt. Vidare anser nämnden att verksamhetskoden som avser förberedelse för återanvändning inte kan tillämpas på avfallstypen jord vilken överklagade ändring av tillståndsbeslutet nu medger. Miljönämnden anser i första hand beslutet ska ändras enligt miljönämndens yttrande alternativ att målet återförvisas till miljöprövningsdelegationen för fortsatt handläggning.

Förslag till beslut

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

Beslutsunderlag

- Tjänsteskrivelsen, daterad 2022-06-02
- Bilaga 1 Tillstånd enligt miljöbalken till avfallsverksamhet
- Bilaga 2 Beslut om ändring av tillstånd
- Bilaga 3 Vägledning från Naturvårdsverket angående prövningskoden 90.29 C

Beslutsplanering

Miljönämnden, 2022-06-16

Beslutet skickas till

Mark- och miljödomstolen vid Växjö tingsrätt

Ärendet

Miljöprövningsdelegationen, Länsstyrelsen Skåne, har den 19 april 2022 fattat beslut om ändring av bilaga 2 Avfallstyper till det tillstånd som meddelats Swerock AB (bolaget) den 17 mars 2022 för hantering av farligt och icke-farligt avfall på fastigheten Bronsspännat 1 i Malmö kommun. Miljönämnden har lämnat in ett överklagande daterat 9 maj 2022 med anhållan om anstånd att

utveckla talan avseende yrkanden och grunder. Mark- och miljödomstolen har beviljat anstånd till den 17 juni 2022, mål nr M 1994-22.

Bakgrund

När Swerock AB sökte tillstånd enligt miljöbalken angav de vilka verksamhetskoder enligt miljöprövningsförordningen (2013:251) som bolaget söker tillstånd för. Vidare har de angett vilka avfallstyper enligt bilaga 3 i avfallsförordning (2020:614) som de avser att hantera inom sitt tillstånd. Miljöprövningsdelegationen lämnade den 17 mars 2022 bolaget tillstånd till hantering av farligt och icke-farligt avfall på fastigheten Bronsspännet 1 i Malmö kommun. Tillståndet omfattar hantering av de avfallstyper som framgår av bilaga 2 Avfallstyper till bolagets tillstånd. I bilaga 2 listas de avfallstyper med avfallskoder, tillsammans med hantering och metoder, som tillståndet omfattar.

Bolaget kom den 29 mars 2022 in med en begäran om rättelse av bilaga 2 Avfallstyper. Den 19 april 2022 har miljöprövningsdelegationen fattat beslut om ändring av bilaga 2 till bolagets tillstånd för verksamhet på fastigheten Bronsspännet 1. Miljönämnden har lämnat in överklagan daterad den 9 maj 2022 med anhållan om anstånd att utveckla talan avseende yrkanden och grunder. Anledningen till att miljönämnden överklagat beslutet är att nämnden inte anser att verksamhetskoden 90.29 kan tillämpas på avfallstyp 17 05 04. Vidare anser nämnden att frågan om verksamhetskod 90.29 överhuvudtaget kan tillämpas på avfallstypen 17 05 04 (jord) inte har utretts och prövats inom ramen för tillståndet och att remissförfarande har varit bristfälligt.

Förvaltningens förslag till yttrande

Miljönämnden yrkar i första hand att mark- och miljödomstolen ändrar det överklagade beslutet på så sätt att hantering av avfallstyp 17 05 04 inom ramen för verksamhetskod 90.29 tas bort från tabellen i bilagan 2 Avfallstyper ny. I andra hand yrkar nämnden att miljöprövningsdelegationens beslut ska upphävas och målet återförvisas för fortsatt handläggning.

Grunder

Miljönämnden utvecklar grunderna för överklagandet nedan:

Bolaget har den 6 april 2020 lämnat en ansökan till miljöprövningsdelegationen om tillstånd till miljöfarlig verksamhet för befintlig och utökad avfallshantering på fastigheten Bronsspännet 1 i Malmö. Av handlingarna framgår att den planerade verksamheten bland annat kommer omfatta hantering av icke-farligt avfall i form av ”tunga massor såsom asfalt, betong, jord och sten” inom koden 90.29 som gäller för att yrkesmässigt förbereda avfall för återanvändning (49 § 29 kap. Miljöprövningsförordning (2013:251)).

Miljöprövningsdelegationen har den 13 maj 2020 till miljönämnden i Malmö översänt bolagets ansökan om tillstånd för yttrande över behov av kompletteringar. Nämnden yrkade på att tillståndsansökan skulle kompletteras och angav följande angående kod 90.29:

”Förvaltningen anser inte att kod 90.29 är relevant för den verksamhet som bolaget beskriver, vilket stöds av vägledning från Naturvårdsverket som miljönämnden erhöll den 24 juni 2019. Detta har även kommunicerats med bolaget, eftersom frågan till Naturvårdsverket ställdes med anledning av just en anmälan från bolaget som omfattade kod 90.29 och av allt att döma förefaller vara samma typ av verksamhet som nu beskrivs i ansökan. I korthet har

Naturvårdsverket angett att de inte anser att t.ex. schaktmassor kan omfattas av kod 90.29 och att 'man får ta fasta på att det ska förberedas just för återanvändning. Av definitionen så framkommer det att något som inte är avfall används igen för att fylla samma funktion som det ursprungligen var avsett för. Som exempel kan nämnas kontroll och reparation av cyklar som blivit avfall. Det är ju ganska enkelt att slå fast att den ursprungliga funktionen med en cykel är att cykla men det är ju svårt att hävda att schaktmassor från t.ex. tunneldrivning har haft en avsedd funktion över huvud taget från början.' Vidare skriver Naturvårdsverket att 'om inte koderna för sortering, mekanisk bearbetning mm är relevanta, så finns koderna i slutet på 29 kap, dvs. återvinning av icke-farligt avfall och återvinning av farligt avfall. Dessa kan alltid användas då det saknas en specifik kod för just den avsedda verksamheten. Det är i princip aldrig så att det helt saknas en kod när det gäller återvinning av avfall.' Förvaltningen anser därför att ansökan behöver kompletteras med verksamhetskod som är relevant för den del av verksamheten som bolaget beskriver som tillhörande kod 90.29."

Bolaget har lämnat kompletteringar till ansökan och av reviderade handlingar (bilaga B, reviderad 2021-06-28) framgår att enbart avfallstyperna 17 03 02 Andra bitumenblandningar än de som anges i 17 03 01 (asfalt) och 17 08 02 Andra gipsbaserade byggmaterial än de som anges i 17 08 01 (gips) ska hanteras inom ramen för kod 90.29. Avfallstyp 17 05 04 Annan jord och sten än den som anges i 17 05 03 (jord) ska hanteras enligt koderna 90.70 (sortering), 90.100 (mekanisk bearbetning), lagring (90.30) eller 90.420 (stabilisering).

Reviderad ansökan och dess kompletteringar har den 2 november 2021 översänts för yttrande till miljönämnden och nämnden har bedömt att ansökan fortfarande är ofullständig och således att ansökan ska avstyrkas. Ansökan innehåller inte vid detta tillfälle uppgifter om att avfallstyp jord avses att hanteras inom kod 90.29.

Den 11 februari 2022 yttrar sig bolaget över miljönämndens och andra remissinstansers yttranden vilket nämnden först blivit medvetna om efter att tillstånd meddelats i anslutning till beslutet som nu överklagas. Detta yttrande har således inte kommunicerats med miljönämnden.

Den 17 mars 2022 har bolaget fått tillstånd för sin verksamhet på fastigheten Bronsspännet 1 i Malmö. Tillståndet omfattar lagring av avfall som en del av att samla in det, sortering, återvinning och behandling av de avfallstyper som framgår av bilaga 2 Avfallstyper till tillståndet. Av tabellen 2 Avfallstyper till tillståndet framgår att enbart avfallstyp 17 08 02 (gips) får behandlas enligt koden 90.29. Av tillståndet framgår också att bolaget har reviderat yrkanden (vilket då innefattar yrkanden som framgår av bolagets yttrande den 11 februari 2022), tidigare förslag på villkor samt inkommit med ny beräkning av ekonomisk säkerhet genom sitt senaste yttrande.

Den 29 mars 2022 har bolaget kommit in till miljöprövningsdelegationen med en begäran om rättelse av bilaga 2 Avfallstyper. Bolaget menar att de har i ansökan, kompletteringar och yttrande angett att avfallstyper 17 01 01 (betong) och 17 03 02 (asfalt) ska ingå i verksamheten inom ramen för verksamhetskoderna 90.30 och 90.100. Bolaget menar att "Miljöprövningsdelegationen inte har motiverat att avfallskoden inte omfattas av bilaga 2 till beslutet, varför ändringen av bilaga 2 för dessa verksamhetskoder tolkas som en felskrivning."

Begäran om rättelsen översänds till miljönämnden för yttrande och nämnden delar bolagets bedömning att hantering av betong och asfalt inom koderna 90.30 och 90.100 är en del av

bolagets nuvarande verksamhet samt av allt att döma planeras vara en del av utökade verksamheten samt att bolagets begäran överensstämmer med vad som framgått av ansökningshandlingarna och i övrigt med nämndens tolkning av verksamhetskoderna. På grund av tidsbrist har miljönämnden avstått från att lämna yttrande gällande den begärda ändringen.

Den 19 april 2022 har miljöprövningsdelegationen fattat beslut om ändring av bilaga 2 Avfallstyper till bolagets tillstånd med stöd av 37 § förvaltningslagen. Tabellen ändras enligt bolagets begäran om rättelse varvid koderna 90.30 och 90.100 läggs till med motivering att det ”på grund av ansökningshandlingarnas omfattning och de omfattande revideringar som bolaget gjorde under ärendets handläggning inte uppmärksammades att bolaget kvarstod vid yrkandet om att få mekaniskt bearbeta och lagra som en del av att samla in betong och asfalt.”

Miljönämnden noterar då att även kod 90.29 vad det gäller hantering av avfallstyp 17 05 04 (jord) har lagts in i tabellen i bilagan 2 Avfallstyper ny. Miljöprövningsdelegationen menar att ”prövningskoden har utelämnats ur bilagan med avfallstyper av misstag.” Miljöprövningsdelegationen hänvisar till bolagets yttrande från 11 februari 2022 och skriver att:

”i bolagets bemötande av inkomna yttranden daterat den 11 februari 2022 på sidan 12 anges:

’Swerock vidhåller dock att 17 05 04 (morän, lera, schaktmassor) och 17 08 02 (produktionsgips) omfattas av verksamhetskod 90.29/.../Avfallskoden [17 05 04] ska ingå i verksamhetskod 90.29, vilket av misstag fallit bort i Bilaga B till Swerocks kompletteringsyttrande den 30 juni 2021.’

Miljöprövningsdelegationen menar vidare att:

’Bolaget har bekräftat för Miljöprövningsdelegationen att man kvarstår vid vad som angetts i bemötandet, dvs att avfall med koden 17 05 04 ska få behandlas enligt prövningskoden 90.29.’

Miljönämndens uppfattning är att bolaget har vid miljöprövningsdelegationens tillståndsprövning yrkat att avfallstyp jord ska kunna hanteras inom ramen för 90.29. När tillståndet meddelades omfattade tillståndsbeslutet inte denna avfallstyp vilket stämmer väl överens med miljönämndens och Naturvårdsverkets tolkning av vilka typer av avfall som kan behandlas inom ramen för verksamhetskoden. Miljönämnden uppfattar det som så att miljöprövningsdelegationen även delar denna uppfattning i motsats till bolagets ändrade yrkande genom yttrandet daterat den 11 februari 2022 (vilket miljönämnden inte fått ta del av förrän efter tillståndet meddelats). När sedan miljöprövningsdelegationen blir uppmärksam på att koderna 90.30 och 90.100 vad det gäller hantering av betong och asfalt saknas i bilagan 2 Avfallstyper genom begäran om rättelse (vilket kommunicerats med miljönämnden) tar miljöprövningsdelegationen på eget initiativ upp frågan med bolaget om de även vill ha med avfallstyp jord för verksamhetskod 90.29, vilket framgår av e-postkorrespondens de emellan. Bolaget bekräftar då att de gärna tar med även detta i den kommande ändringen av beslutet.

Av beslut om ändring av bilaga 2 Avfallstyper framgår att miljöprövningsdelegationen menar att utelämnning av avfallstyp 17 05 04 (jord) med kod 90.29 utgör en felaktighet som kan ändras enligt 37 § förvaltningslagen. Miljönämnden anser att frågan om verksamhetskod 90.29 överhuvudtaget kan tillämpas på avfallstypen 17 05 04 (jord) inte har utretts och prövats inom ramen för tillståndet. Miljönämnden saknar också en motivering till varför miljöprövningsdelegationen gör en annan bedömning än Naturvårdsverket vad det gäller kodens tillämplighet för avfallstypen i fråga.

Miljönämnden anser vidare att en felaktig tillämpning av verksamhetskoden 90.29, på så sätt som ändringen möjliggör, skapar stora problem vid den framtida tillsynen då möjlighet till kontroll av jorden, som bolaget bedömer vara förberett för återanvändning, uteblir så snart de lämnar verksamheten eftersom jorden inte längre kategoriseras som avfall. I dagsläget finns inga kriterier för slutlig användning av uppgrävda jordmassor vilket i mångt och mycket beror på komplexiteten i att säkerställa innehållet i jord, och då särskilt om massorna har blivit påverkade av mänsklig aktivitet. Sammantaget framstår det som orealistiskt att koden i fråga skulle kunna omfatta något annat än sådant avfall som en gång i tiden varit någon form av framställd produkt med viss förutsägbarhet avseende innehåll.

Miljönämnden yrkar därför i första hand att beslutet ska ändras på så sätt att koden 90.29 vad det gäller hantering av avfallstyp 17 05 04 (jord) tas bort från tabellen i bilagan 2 Avfallstyper ny. I andra hand yrkar miljönämnden att miljöprövningsdelegationens beslut ska upphävas och målet återförvisas till miljöprövningsdelegationen för fortsatt handläggning.

Barnkonventionen

Beaktande av barnkonventionen är inte aktuellt i detta ärende.

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

Ansvariga

Rebecka Persson
Miljödirektör

Ola Gustafsson
Avdelningschef
Avdelningen för miljö- och hälsoskydd