



Datum

2023-02-01

Vår referens

Therese Johnsson; Marie Wigren Skogseid

Miljöinspektör

therese.johnsson@malmo.se

marie.vigrenskogseid@malmo.se

Utveckling av grunder för överklagande av Miljöprövningsdelegationens beslut 2022-12-29, mål nr M 513–23

MN-2020-10395

Sammanfattning

Miljönämnden har överklagat miljöprövningsdelegationens, Länsstyrelsen Skåne, beslut som avser nytt tillstånd för Miljöfabriken 2000 AB och beviljats anstånd att inkomma med en utveckling av grunderna för överklagandet. Miljönämnden anser att villkor 4, 7, 9, 10 och 12 ska omformuleras då villkoren inte är tillräckligt omfattande, långsiktiga och tydliga för en rättssäker och effektiv tillsyn av verksamheten. Miljönämnden anser i första hand att beslutet ska ändras enligt miljönämndens yttrande alternativt 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.

Beslutsunderlag

- Tjänsteskrivelsen, daterad 2023-02-01
- Tillstånd enligt miljöbalken till fortsatt och utökad avfallsverksamhet på fastigheten Oxie 26:1, Malmö kommun, Miljöfabrikens beslut om tillstånd, daterat 22-12-29
- Yttrande över tillståndsansökan för fortsatt och utökad verksamhet för insamling och återvinning av avfall, daterat 22-09-09
- Växjö Dagboksblad, daterad 23-01-07
- Reglemente för Malmö miljönämnd

Beslutsplanering

Miljönämnden, 2023-02-16

Beslutet skickas till

Mark- och miljödomstolen vid Växjö Tingsrätt

Ärendet

Miljöprövningsdelegationen inom Länsstyrelsen Skåne har den 29 december 2022 fattat ett beslut om nytt tillstånd för Miljöfabriken 2000 AB. Detta är en avfallsverksamhet på fastigheten Oxie 26:1 i Malmö. Miljönämnden har genom miljöförvaltningen lämnat in ett överklagande daterat 19 januari 2023 med anhållan om anstånd att utveckla talan avseende grunder till överklagande. Mark- och miljödomstolen har beviljat anstånd till den 28 februari 2023, mål nr M 513–23.

Bakgrund

Miljöfabriken 2000 AB har ansökt om tillstånd för fortsatt och utökad verksamhet för insamling och återvinning av avfall inom fastigheten Oxie 26:1, Malmö kommun. Miljönämnden har genom miljöförvaltningen yttrat sig över bolagets tillståndsansökan och lämnat synpunkter på de villkor som bolaget föreslagit samt lämnat förvaltningens förslag på villkor, där förvaltningen yrkat på ett kompletteringsbehov från tidigare yttranden där bolaget inte besvarat flera av förvaltningens frågeställningar.

Förvaltningens förslag till yttrande

Miljönämnden yrkar att mark- och miljödomstolen ändrar det överklagade beslutet gällande villkor 4, villkor 7, villkor 9, villkor 10 och villkor 12, då villkoren inte är tillräckligt omfattande och tydliga för en rättssäker och effektiv tillsyn av verksamheten. Vid denna bedömning bör nedanstående grunder beaktas.

Grunder

Miljönämnden utvecklar grunderna för överklagandet nedan:

Villkor 4 - Utsläpp till vatten

Tillståndsvillkorets nuvarande lydelse:

”Dagvatten från samtliga ytor där avfall hanteras ska samlas upp och passera sedimentationsdamm och oljeavskiljare innan det avleds från verksamhetsområdet. Sedimentationsdammen ska ha en volym om minst 500 m³. Oljeavskiljaren ska vara av klass 1 och utrustad med oljestopp, nivåalarm och provtagningsbrunn. Oljeavskiljaren ska vara anlagd senast 12 månader efter att tillståndet tagits i anspråk. Dagvatten från det östra verksamhetsområdet ska utöver ovanstående passera filteranläggning, eller rening med motsvarande reningseffekt, innan det avleds från verksamhetsområdet.”

Miljönämndens motivering till omformulering av villkor 4

Miljönämnden anser inte att villkoret är tillräckligt omfattande. Det bör framgå att vatten ska samlas upp, inte enbart från samtliga ytor där avfall hanteras, utan villkoret bör även omfatta bolagets ytor för hantering av material och produkter. Dagvatten från ytor där avfall, material och produkter hanteras riskerar att förorena omgivande mark och vatten. Genom att villkoret omfattar samtliga ytor inom verksamhetsområdet där avfall, material och produkter hanteras, inkluderas både östra och västra verksamhetsområdet, och denna geografiska uppdelning behöver därmed inte nämnas. Miljönämnden ser en risk med att nämna en geografisk uppdelning i villkoret, eftersom denna fördelning som råder idag kanske inte kommer vara aktuell i framtiden. Miljönämnden anser att villkor som föreskrivs bör sträva efter att vara tydliga och långsiktiga och yrkar därför att det omformuleras.

Vidare kommer bolaget även att framställa produkter från avfall. Att ett avfall upphört att vara ett avfall och istället bedömts vara en produkt är dock inte likställt med att inga försiktighetsmått längre behövs för hanteringen. Ett problem som miljönämnden ser är att den nuvarande villkorsformuleringen inte omfattar exempelvis jordmassor som inte längre definitionsmässigt utgör avfall, trots att sådana teoretiskt sett ändå kan innehålla föroreningar som riskerar att laka ut och därmed innebära att även vatten från ytor med produkter kan vara förorenat.

Då verksamheten lagrar och hanterar många olika avfallsslag på såväl hårdgjorda ytor som grusade ytor innebär det att vatten som ska avledas till anläggningens reningsanläggning, en sedimentationsdamm och oljeavskiljare, kommer passera många olika avfallstyper med olika föroreningsgrad. För att sedimentationsdammen och oljeavskiljaren ska klara av att rena dagvatten från anläggningens ytor i tillräcklig omfattning är det viktigt att kapaciteten och reningsförmågan anpassas till verksamheten. Då bolaget även har uppgett att vatten från dammen kan komma att användas för vattenbegjutning på området samt för uppsamling av eventuellt släckvatten som kan uppkomma vid brand, finns det en risk att vattnet tillförs föroreningar av olika grad som då infiltrerar till grundvattnet om inte dammen är tät. Nämnden bedömer därför att villkor 4 är avgörande för villkor 17, då det krävs att dammen är tät, annars kan inte bolaget släppa släckvatten till dammen.

Villkor 7 – Kemikalier

Tillståndsvillkorets nuvarande lydelse:

”Kemiska produkter och farligt avfall ska lagras och hanteras så att spill och läckage inte förorenar mark, yt- och grundvatten. Lagring av flytande kemiska produkter och flytande farligt avfall ska ske på tät yta som är invallad eller försedd med annat motsvarande sekundärt skydd. Uppsamlingsvolymen ska motsvara minst den största enskilda behållarens volym plus 10 % av volymen av övriga behållare. Fordonsbränsle ska förvaras enligt ovan eller i dubbelmantlade cisterner. Drivmedelscisterner ska vara försedda med påkörningskydd. Absorptionsmedel ska finnas tillgängligt för att spridning av förorening vid eventuellt läckage snabbt ska kunna förhindras.”

Miljönämndens motivering till omformulering av villkor 7

Miljönämnden anser att det till ovanstående villkor bör läggas till att för lagring av flytande kemiska produkter och flytande farligt avfall ska det ske på en yta som är ogenomsläpplig för de aktuella ämnena samt nederbördsskyddad. Miljönämnden anser även att det gällande förvaringen av fordonsbränsle behöver förtydligas att det är kravet på invallning som kan ersättas av dubbelmantlad cistern och ingenting annat.

Yta som är *ogenomsläpplig* för de aktuella ämnena samt *nederbördsskydd* är vedertagna skyddsåtgärder vid förvaring av flytande farligt avfall samt kemiska produkter. Vid lagring och hantering av flytande farligt avfall och kemiska produkter finns risk för spill och läckage, varför nämnda skyddsåtgärder bör vidtas så att risker minimeras. Vidare vill miljönämnden uppmärksamma domstolen på att bolaget i sin ansökan om tillstånd (daterat 30/9 2020) i förslag till dåvarande villkor 5 har yrkat att ”kemiska produkter och flytande farligt avfall ska förvaras i godkända och täta behållare skyddat från nederbörd samt på underlag som är ogenomträngligt för de förvarade kemiska produkterna”. Även miljönämnden har i ett tidigare yttrande över tillståndsansökan (daterat 22-09-09) genom förvaltningens förslag på villkorsformulering till dåvarande villkor 5 angett att ”Förvaring av flytande kemiska produkter och flytande farligt avfall ska ske på en yta som är ogenomsläpplig för de aktuella ämnena, invallad och nederbördsskyddad samt skyddad mot påkörning”. Att dessa skyddsåtgärder har framförts både

av både bolaget och av miljönämnden, varför nämnden antar att dessa helt enkelt har förbisetts av misstag.

Vad gäller fordonsbränsle är miljönämndens utgångspunkt att den ska lagras och hanteras enligt samma principer som gäller för övriga kemiska produkter. Bolaget har i sitt förslag till villkor i ansökan (30/9 2020) yrkat att "Fordonsbränsle ska förvaras enligt ovan eller i dubbelmantlade cisterner." liknande formulering fanns även med i miljönämndens yttrande över tillståndsansökan (22-09-09), med ett tillägg: "Fordonsbränsle ska förvaras enligt ovan eller i dubbelmantlade cisterner med överfyllnadsskydd."

Miljönämnden har i efterhand insett att denna formulering kan tolkas som att samtliga av kraven i villkoret kan ersättas med dubbelmantlad cistern. Men det som ursprungligen syftades på var just kravet gällande invallning; varför nämnden yrkar att detta förtydligas i befintligt villkor.

Villkor 9 – Hantering av avfall

Tillståndsvillkorets nuvarande lydelse:

"Avfall som används för anläggningsändamål inom verksamhetsområdet får inte innehålla högre föroreningsinnehåll och ej heller laka mer än vad som framgår i tabellen nedan. För det fall att avfallet riskerar att innehålla föroreningar som inte anges i tabellen och som skulle kunna påverka människors hälsa och miljön ska bolaget provta avfallet, underrätta tillsynsmyndigheten om innehållet och invänta godkännande före användning.

Villkoret ska kontrolleras genom provtagning och analys av de avfall som tas emot enligt gällande Svensk Standard. Mätmetoder och mätfrekvens ska framgå av bolagets kontrollprogram."

Miljönämndens motivering till omformulering av villkor

I tabellen som framförs saknas PCB, DDT, toluen, xylen och etylbensen. Miljönämnden förstår att alla ämnen inte kan vara med i tabellen men dessa ämnen påträffas ofta vid provtagning och bör därför regleras.

Villkoret ska kontrolleras genom provtagning och analys av de avfall som tas emot enligt gällande Svensk Standard. Mätmetoder och mätfrekvens ska framgå av bolagets kontrollprogram.

Miljönämnden anser att provtagning och analys ska separeras eftersom olika standarder finns för dessa.

Provtagning brukar inte utföras enligt svensk standard så det vore bättre att hänvisa till gällande vägledning från Naturvårdsverket, Statens Geologiska Institut och Sveriges Geotekniska Förening. Eftersom dessa vägledningar har utvecklats till en branschstandard. Angående analyser anser miljönämnden att det vore önskvärt att istället för att analyserna ska vara certifierade enligt svensk standard borde kravet vara att analyserna ska utföras på ett ackrediterat laboratorium eftersom alla analyser inte finns som certifierade analyser.

Miljönämnden anser även att det i beslutet borde framgå vilka analyser som utgör minikravet och ett förtydligande att om att provtagningsomfattningen alltid är beroende av massornas historik och ska därför anpassas till den. Miljönämnden anser att proverna minst ska analyseras avseende metaller, aromater, alifater, PAH, BTEX och PCB. Dessa ämnen är vanligt förekommande och detta är ett relativt billigt paket om företaget har ett avtal med laboratoriet.

Om massor har ursprung från jordbruksmark, banvallar eller plantskola bör bekämpningsmedel analyseras.

Villkor 10 – Mottagningskontroll farligt avfall och avfall

Tillståndsvillkorets nuvarande lydelse:

”Farligt avfall och avfall som vid mottagningskontrollen kan befaras utgöra farligt avfall ska lagras nederbördsskyddat på tät yta. Farligt avfall och befarat farligt avfall får endast lagras på den tillkommande östra ytan.”

Miljönämndens motivering till omformulering av villkor 10

Nämnden bedömer att begreppet ”kan befaras” är otydligt och då en verksamhet tar emot avfall som vid mottagningskontrollen kan befaras utgöra farligt avfall, är det upp till verksamhetsutövaren att bedöma om avfallet är farligt eller inte. Nämndens utgångspunkt är att avfall som inte är klassificerat vid mottagningskontrollen är avfall med okänt föroreningsinnehåll och ska förutsättas vara farligt avfall tills provtagning och analys visat hur de ska klassificeras. Sådant avfall ska lagras nederbördsskyddat på tät och hårdgjord yta.

Ytterligare en risk som miljönämnden ser är att man i villkoret begränsar hanteringen av ett visst avfall till en viss geografisk plats på anläggningen, vilket kanske inte kommer vara aktuellt i framtiden. Nämnden anser att villkor som föreskrivs bör sträva efter att vara tydliga och långsiktiga och yrkar därför att det omformuleras.

Villkor 12 – Ytor

Tillståndsvillkorets nuvarande lydelse:

”Samtliga ytor för hantering av avfall ska vara täta med avseende på de föroreningar som kan uppstå vid respektive yta.”

Nämndens motivering till omformulering av villkor 12

Nämnden anser liksom för villkor 4 att villkoret ovan inte är tillräckligt omfattande. I ovanstående villkor bör det framgå att det inte enbart är ytor där avfall hanteras som ska vara täta, utan villkoret bör även täcka in bolagets hantering av material och produkter. Detta eftersom den aktuella verksamheten bland annat återvinner avfall från olika typer av entreprenadarbeten och därmed kommer framställa produkter från avfall. Vid bedömning av om massor ska ses som avfall eller produkt är en återkommande fråga som i många fall kan vara svår att avgöra. Samtidigt är det en viktig del i den bedömning som behöver göras för den fortsatta hanteringen, eftersom det spelar en avgörande roll för vilka bestämmelser som blir tillämpliga. Om massorna ses som avfall gäller avfallslagstiftningen. Om massorna istället ses som icke-avfall, det vill säga ett material eller en produkt, gäller istället det som brukar benämnas produktlagstiftningen. Nämnden anser att oavsett om det är avfall eller produkter bör försiktighetsprincipen tillämpas vid hanteringen av dessa. Därav är bedömer nämnden att, som nämnts ovan, bolagets hantering av material och produkter ska innefattas i villkoret.

Sedan 2020 har Sverige en beslutad nationell strategi för cirkulär omställning, som ska peka ut riktningen för det arbete som behöver göras för att ställa om till cirkulär produktion, konsumtion och cirkulära affärsmodeller. Under 2021 gav regeringen i uppdrag till Naturvårdsverket att göra en bred översyn av hanteringen av schaktmassor och annat naturligt förekommande material som kan användas för anläggningsändamål, och föreslå hur regelverket

och eventuella andra styrmedel kan justeras för att åstadkomma en mer ändamålsenlig hantering som bidrar till en mer cirkulär ekonomi. Naturvårdsverkets bedömning i rapporten är att det krävs ett antal ändringar i gällande lagstiftning för att nå en mer hållbar masshantering. Bland Naturvårdsverkets slutsatser och förslag nämns bland annat att ändringar behövs vad gäller regelverket för avfall, men även att ytterligare krav behöver ställas på sådana massor som bedöms som produkter. Det nämns även att för att ge tillsynsmyndigheterna tillräckligt stöd i deras arbete med att säkerställa att användningen av massor sker på ett miljö- och hälsomässigt lämpligt sätt behöver lagstiftningen förtydligas och förstärkas, varför det föreslås att det införs en prövningsplikt för hantering av massor som är produkter. Nämnden vill med detta resonemang därför belysa att allt fler produkter kan komma att hanteras på våra masshanteringsanläggningar, vilket villkoren behöver fånga upp och ta hänsyn till för att fortsätta att vara relevanta även framöver. Nämnden yrkar därför att villkoret ändras.

Även produkter som inte längre anses vara avfall definitionsmässigt kan orsaka att föroreningar sprids till omgivande mark och vatten. Som nämnden påpekat i tidigare yttrande (22-09-09) är föroreningssituationen inom delar av verksamhetsområdet inte tillräckligt utredd. Även Länsstyrelsen anser att en av de största miljöriskerna från verksamheten är utsläpp av förorenat vatten. Bolagets utsläpp till vatten sker till vattenförekomsten Sege å, som har otillfredsställande ekologisk status och som inte uppnår god kemisk status. Nämnden anser därför det är extra viktigt att bolagets verksamhet inte medför någon ytterligare förorening av mark och vatten och anser det motiverat att samtliga ytor inom anläggningen där avfall, material och produkter hanteras ska vara täta. Vad som anses utgöra en tät yta kan variera beroende på vilken typ av föroreningar som riskerar att uppstå.

Barnkonventionen

Beaktande av barnkonventionen har skett i detta ärende, med utgångspunkt från att förebygga risker för olägenhet för barns hälsa och miljö.

Förslaget har utarbetats av Therese Johnsson och Marie Wigren Skogseid, miljöinspektörer. Samråd har skett med förvaltningens jurister och avdelningschef Ola Gustafsson, avdelningen för miljö- och hälsoskydd.

Ansvariga

Rebecka Persson
Miljödirektör

Ola Gustafsson
Avdelningschef
Avdelningen för miljö- och hälsoskydd