



ÖVERKLAGAT AVGÖRANDE

Nacka tingsrätts, mark- och miljödomstolen, dom 2023-12-11 i mål nr M 4953-23, se bilaga A

PARTER

Klagande

Gästrike Återvinnare, 222000-1339
Box 722
801 70 Gävle

Motpart

Länsstyrelsen i Gävleborgs län
801 70 Gävle

SAKEN

Tillstånd till avfallsverksamhet på fastigheten X 13:458 i Hofors kommun

MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLENS DOMSLUT

1. Med ändring av mark- och miljödomstolens dom bestämmer Mark- och miljööverdomstolen att villkor 2 i Länsstyrelsen i Dalarnas län, miljöprövningsdelegationen, beslut den 7 juni 2023 i ärende 12835-2022 ska ha följande lydelse.

Verksamhetsutövaren får ta emot och hantera det avfall som omfattas av avfallskoderna i bilaga 3 till detta tillstånd. Avfall med andra avfallskoder får tas emot efter godkännande av tillsynsmyndigheten. Tillsynsmyndigheten får bara godkänna avfall som den bedömer inte förändrar verksamhetens påverkan på människors hälsa eller miljö. Villkoret utgör inget hinder mot att samla in avfall som utgör kommunalt avfall.

2. Överklagandet avslås i övrigt.

BAKGRUND

Gästrike Återvinnare är ett kommunalförbund med ansvar för insamling, behandling, planering och information av kommunalt avfall. Verksamheten omfattar fem kommuner. Som en del av insamling av avfall sköter Gästrike Återvinnare om vissa återvinningscentraler, bland annat återvinningscentralen i Hofors kommun. På denna har verksamhet bedrivits sedan 1992. Där kan hushåll samt företag lämna sorterade grovsopor och förpackningsavfall. Hushåll kan även lämna in farligt avfall.

Gästrike Återvinnare ansökte om och fick tillstånd av Länsstyrelsen i Dalarnas län, miljöprövningsdelegationen till fortsatt och utökad avfallsverksamhet på fastigheten X 13:458 i Hofors kommun. Gästrike Återvinnare överklagade miljöprövningsdelegationens beslut avseende villkor 2. Mark- och miljödomstolen, som fann att det inte var motiverat att upphäva eller ändra villkoret, avslög överklagandet.

YRKANDEN M.M. I MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLEN

Gästrike Återvinnare har i första hand yrkat att Mark- och miljööverdomstolen ska upphäva villkor 2 och i andra hand ersätta detta med en begränsning av tillståndet avseende avfallstyper samt införa en delegation innebärande att tillsynsmyndigheten får godkänna ytterligare avfallstyper. Gästrike Återvinnare har i tredje hand begärt att villkoret förtydligas så att det framgår att det endast avser behandling av avfall eller att lagring av farligt avfall inte omfattas.

Gästrike Återvinnare har föreslagit följande lydelse.

2. Avfall som utgörs av elektriska och elektroniska produkter får behandlas endast som förberedelse för transport och behandling på annan plats.

Länsstyrelsen i Gävleborgs län (länsstyrelsen) har anfört att villkor 2 ska förtydligas så att det framgår att villkoret endast avser avfall som behandlas på anläggningen.

Mark- och miljööverdomstolen har genom kungörelse gett berörda sakägare tillfälle att yttra sig. Några ytterligare sakägare har inte hörts av.

UTREDNINGEN I MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLEN

Gästrike Återvinnare har anfört i huvudsak följande.

Regleringen i villkor 2 är alltför strikt. Villkoret motverkar verksamhetens syfte, vilket gör det olämpligt för en kommunal återvinningscentral. Begränsningen rörande avfallstyper bör i stället föreskrivas som en inskränkning av själva tillståndet, vilket inte skulle medföra den strikta rättsverkan som ett villkor innebär. Villkor 2 i dess nuvarande lydelse kan tolkas som att det gäller all avfallshantering inom anläggningen, vilket inte är motiverat utifrån 22 kap. 25 a § miljöbalken. Med hänsyn till de skyldigheter som åvilar kommuner i fråga om mottagande och hantering av avfall framstår det inte som lämpligt att införa en strikt villkorsbegränsning av de avfallstyper som får behandlas inom anläggningen. Det finns ingen rimlig möjlighet att fullt ut kontrollera vad som lämnas vid anläggningen, på motsvarande sätt som vid en privat avfallsanläggning. Villkor 2 i sin nuvarande utformning är orimligt långtgående. Det måste dessutom anses tveksamt om den hantering av avfall som sker vid anläggningen utgör behandling av avfall. Det finns inte heller något rättsligt krav på att uppgifter om avfallstyper ska framgå av ett villkor. Avfallstyper och behandlingsmetoder är beskrivna i tillståndsansökan och uppgifterna finns därmed och regleras genom det allmänna villkoret (villkor 1). Eftersom villkor är straffsanktionerade bör villkoret i fråga vara tydligt utformat så att det framgår att endast moment som utgör behandling av avfall omfattas, alternativt att det anges att det inte gäller lagring av farligt avfall.

Länsstyrelsen i Gävleborgs län anför i huvudsak följande.

En dom som omfattar behandling av avfall ska enligt 22 kap. 25 a § miljöbalken alltid innehålla uppgifter om avfallstyper, mängder och behandlingsmetoder. Länsstyrelsen anser därför att det är motiverat att behålla villkor 2. Däremot finns inte samma krav på innehållet i en dom kopplat till lagring av avfall som en del av insamling. Det finns

därmed inget krav på att villkoret ska omfatta lagring. En strikt reglering av vilket avfall som får tas emot utan anmälan till tillsynsmyndigheten försvårar för Gästrikre Återvinnare att utföra den kommunala skyldigheten att ta emot alla typer av avfall från allmänheten, eftersom det är svårt att förutse vilka avfallstyper som kommer att lämnas in till anläggningen. Det är inte heller miljömässigt motiverat att villkoret även ska omfatta lagring. Det är rimligt att villkoret ändras så att det framgår att villkoret endast avser avfall som behandlas på anläggningen.

Västra Gästriklands Samhällsbyggnadsnämnd har på begäran av Mark- och miljööverdomstolen yttrat sig och anfört att det finns viss otydlighet i formuleringen i villkor 2 med anledning av hänvisningen till en bilaga som även innehåller uppgifter om farligt avfall.

MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLENS DOMSKÄL

Den huvudsakliga frågan som Mark- och miljööverdomstolen ska pröva är om det finns anledning att upphäva eller förtydliga villkor 2 i tillståndet.

Inledningsvis konstateras att vilka typer av avfall och hur dessa får hanteras i återvinningsverksamheter av det slag som den aktuella lämpligast regleras genom tillståndet och tydliga villkor.

I förevarande fall har Gästrikre Återvinnare fått tillstånd till lagring, sortering och förberedelse av icke-farligt avfall (punkten 1 i tillståndsmeningen), lagring av farligt avfall (punkten 2 i tillståndsmeningen) samt behandling av elektriska och elektroniska produkter innan ytterligare behandling (punkten 3 i tillståndsmeningen). Mark- och miljööverdomstolen instämmer i mark- och miljödomstolens bedömning att tillståndet i fråga om punkterna 1 och 3 måste anses omfatta behandling av avfall och att tillståndet därför ska innehålla de uppgifter som följer av 22 kap. 25 a § miljöbalken. Det kan i detta fall inte anses tillräckligt med den reglering som följer av det allmänna villkoret. Därmed kan villkor 2 inte upphävas och Gästrikre Återvinnares förstahandsyrkande ska avslås. Inte heller bör frågan hanteras på det sätt Gästrikre Återvinnare

begärt i andra hand och även det yrkandet ska avslås. Frågan är då om villkoret bör förtydligas.

Varje kommun ansvarar för att kommunalt avfall behandlas (15 kap. 20 § miljöbalken). Med kommunalt avfall avses avfall från hushåll och avfall från andra källor som till sin art och sammansättning liknar avfall från hushåll, men inte avfall från tillverkning, jordbruk, skogsbruk, fiske, septiktankar, avloppsnet och avloppsrening, bygg- och rivningsavfall och uttjänta bilar (15 kap. 3 § miljöbalken). Att hämta eller ta emot avfall, om detta inte utgör en del av behandlingen av avfallet, eller att sortera, lagra eller på annat sätt ta befattning med avfall innan det transporteras vidare till den plats där behandlingen ska påbörjas, om åtgärden inte utförs av avfallsproducenten på den plats där avfallet uppkom, utgör inte behandling av avfall utan betraktas enligt 15 kap. 7 § miljöbalken som att *samla in avfall*.

Med beaktande av att Gästrike Återvinnare har renhållningsansvaret för vissa kommuner måste villkor 2 utformas så att det inte försvårar för Gästrike Återvinnare att ta emot kommunalt avfall eller att det i övrigt hindrar Gästrike Återvinnare från att samla in sådant avfall i den mening som avses i 15 kap. 7 § miljöbalken. Mark- och miljööverdomstolen anser att villkor 2, i dess nuvarande lydelse, kan tolkas som att det gäller all avfallshantering inom anläggningen. Regleringen skulle därför kunna uppfattas så att sådant avfall som inte omfattas av avfallskoderna i bilaga 3 inte kan lämnas in vid anläggningen utan att Gästrike Återvinnare först inhämtat godkännande från tillsynsmyndigheten. Det skulle kunna innebära att sådant avfall som kommunen i och för sig har en skyldighet att samla in inte får tas emot på anläggningen. Detta skulle försvåra för Gästrike Återvinnare att samla in kommunalt avfall. Ett tillägg bör därför göras i villkoret som förtydligar att det inte inskränker Gästrike Återvinnares möjlighet i detta avseende. Det saknas i övrigt skäl att göra några ändringar. Villkoret ska ges den utformning som framgår av domslutet.

Domen får enligt 5 kap. 5 § lagen (2010:921) om mark- och miljödomstolar inte överklagas.

I avgörandet har deltagit hovrättsråden Anna Tiberg, Gösta Ihrfelt och Åsa Hanna, referent, samt tekniska rådet Torbjörn Johansson.

Föredragande har varit Anna Mirzadeh-Cederlund.



NACKA TINGSRÄTT
Mark- och miljödomstolen

DOM
2023-12-11
meddelad i
Nacka

Mål nr M 4953-23

PARTER

Klagande

Gästrike återvinnare
Box 722
801 28 Gävle

Motpart

Länstyrelsen i Gävleborg
801 70 Gävle

ÖVERKLAGAT BESLUT

Länstyrelsen i Dalarnas län, Miljöprövningsdelegationens beslut 2023-06-07
i ärende nr 12835-2022, se bilaga 1

SAKEN

Tillstånd till avfallsverksamhet på fastigheten X 13:458 i Hofors kommun

DOMSLUT

Mark- och miljödomstolen avslår överklagandet.

YRKANDEN

Gästrike återvinnare har yrkat att mark- och miljödomstolen, med ändring av miljöprövningsdelegationens beslut, ska upphäva villkor 2.

Västra Gästriklands samhällsbyggnadsnämnd har angett att nämnden inte har några synpunkter.

Gästrike Räddningstjänst och Länsstyrelsen i Gävleborgs län har inte hörts av.

UTVECKLING AV TALAN

Till stöd för överklagandet har Gästrike återvinnare anfört i huvudsak följande.

Villkor 2 i tillståndet är nytt för verksamheten och Gästrike återvinnare ser svårigheter att kontrollera och bedriva verksamhet enligt villkoret. Villkoret innebär att avfall från invånare i kommunen inte kan tas emot vilket innebär miljömässiga risker.

Tillståndet saknar en motivering till villkor 2. I kommunikation med prövningsmyndigheten har villkoret förklarats som ett standardvillkor för avfallsanläggningar. Gästrike återvinnare anser att återvinningscentraler skiljer sig på flera sätt från andra avfallsanläggningar eftersom de är en del av det insamlingsystem som följer av ansvaret för insamling av kommunalt avfall.

Det finns svårigheter med att neka hushåll och privatpersoner att lämna farligt avfall på återvinningscentralen. Att neka mottagande innebär risker för felaktigt hanterande och bortskaffande. Verksamheten är utformad så att mål i avfallsplanen om att inget farligt avfall ska lämnas i restavfallet ska kunna nås. Det finns även svårigheter med att ställa krav på hushåll och privatpersoner att klassa avfallet. Informationen kan vara bristfällig och kemikalier kan lämnas in omärkta.

Verksamheter och företag får inte lämna farligt avfall på återvinningscentralen, förutom elavfall och impregnerat trä. Utöver denna reglering har personalen ingen möjlighet att kontrollera avfallet utifrån exakt avfallskod.

Enligt villkor 2 kan en anmälan göras till tillsynsmyndigheten i förväg för att kunna ta emot andra avfallstyper. Detta löser dock inte svårigheten kring att verksamheten inte kan veta säkert på förhand vad en privatperson kommer med för typ av avfall. Konsekvensen av villkoret blir därför att verksamheten riskerar att åtalsanmälas vid mottagande av avfall från privatperson som inte kan klassas enligt angivna avfallskoder.

På återvinningscentralen i Hofors behandlas inte avfall. Enligt 22 kap. 25 a § miljöbalken ska tillstånd för avfallsanläggningar som behandlar avfall innehålla uppgift om vilka avfallstyper som får behandlas. En mottagningsanläggning för avfall som en återvinningscentral bör inte omfattas av bestämmelsen.

Gästrike återvinnare bedömer att villkor 1 är tillräckligt för att begränsa typen av avfall som får tas emot på återvinningscentralen.

Miljörapporten som lämnas årligen till tillsynsmyndigheten innefattar en rapportering av de avfallstyper och mängder som tagits emot på återvinningscentralen föregående år. Tillsyn kan bedrivas utifrån villkor 1 om tillsynsmyndigheten anser att annat avfall än det som beskrivits i ansökan tas emot på återvinningscentralen.

DOMSKÄL

Rättslig reglering

Enligt 22 kap 25 a § miljöbalken ska en dom som omfattar tillstånd att behandla avfall alltid innehålla uppgifter om vilka avfallstyper som får behandlas och behandlingsmetod. Bestämmelsen genomför artikel 23.1 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/98/EG av den 19 november 2008 om avfall och om upphävande av vissa direktiv, det s.k. avfallsdirektivet.

Med *behandla avfall* avses att återvinna eller bortskaffa avfall (se 15 kap. 6 § miljöbalken). Olika förbehandlade åtgärder som vidtas innan den slutliga återvinningen eller bortskaffningen, t.ex. sortering, krossning, komprimering, m.m. omfattas också av definitionen av vad som utgör återvinning eller bortskaffande (se punkterna D13 och R12 bilagorna I och II till avfallsdirektivet och bilagorna 1 och 2 i avfallsförordningen [2020:614]). Även lagring i anslutning till behandling omfattas av begreppet *behandla avfall* (se prop. 2019/20:22 s. 20f., prop. 2015/16:166 s. 65 och 79 och punkterna D15 och R13 bilagorna I och II till avfallsdirektivet och bilagorna 1 och 2 i avfallsförordningen).

Sådan inledande lagring som är en del av insamlingen av avfall omfattas inte av uttrycket *behandla avfall*. Med referens till de lagmotiv som redovisats ovan omfattas alltså inte lagring som är en del av insamlingen av avfall av bestämmelsen i 22 kap. 25 a § miljöbalken om vad en dom ska innehålla.

Villkor 2 i miljötillståndet för Hofors ÅVC

Det tillstånd som Gästrike återvinnare har utverkat för verksamheten vid Hofors ÅVC omfattar lagring, sortering och förberedelse av icke-farligt avfall för återvinning, lagring av farligt avfall samt behandling av elektriska och elektroniska produkter innan ytterligare behandling. Tillståndet omfattar därmed behandling av avfall enligt avfallsdirektivets definition när det gäller icke-farligt avfall och elektriska och elektroniska produkter (punkterna 1 och 3 i tillståndsmeningen). Tillståndet för verksamheten vid Hofors ÅVC ska därför innehålla uppgift om *avfallstyper* som får *behandlas* (jfr 22 kap. 25 a § miljöbalken).

Gästrike återvinnare har anfört att det är förenat med svårigheter att kontrollera och bedriva verksamheten enligt villkor 2 när det gäller farligt avfall som lämnas av hushåll och privatpersoner.

Punkten 2 i tillståndsmeningen omfattar endast lagring av farligt avfall. Någon behandling av farligt avfall är inte avsedd att ske på anläggningen. Med referens till de lagmotiv som redovisats ovan bedömer mark- och miljödomstolen att lagringen av det *farliga avfall* som *lämnas av hushåll och privatpersoner* inte utgör behandling av avfall utan är en del av insamlingen av att avfall. Villkor 2 är därför inte tillämpligt på verksamheten i den del den avser lagring av farligt avfall som tagits emot av hushåll och privatpersoner.

Det anförda innebär sammantaget att det inte är motiverat att upphäva eller ändra villkor 2 i tillståndet. Vad Gästrike återvinnare anført i övrigt föranleder inte någon annan bedömning. Överklagandet ska därför avslås.

HUR MAN ÖVERKLAGAR, se bilaga 2 (MMD-02)
Överklagande senast den 2 januari 2024.

Inge Karlström

Ulrika Haapaniemi

I domstolens avgörande har deltagit rådmannen Inge Karlström, ordförande, och tekniska rådet Ulrika Haapaniemi. Föredragande jurist har varit Elin Källgren Thyr.