



SVEA HOVRÄTT
Mark- och miljööverdomstolen
060206

DOM
2024-12-19
Stockholm

Mål nr
M 8896-23

ÖVERKLAGAT AVGÖRANDE

Umeå tingsrätts, mark- och miljödomstolen, dom 2023-06-14 i mål M 3628-22, M 3630-22, M 3631-22, M 3632-22, M 3633-22, M 3635-22, M 3636-22, M 3637-22, M 3638-22 och M 3639-22, se bilaga A

PARTER

Klagande

Stena Recycling AB, 556132-1752
Box 4088
400 40 Göteborg

Ombud: Bolagsjuristen C.H.
samma adress

Motpart

Länsstyrelsen i Norrbottens län
971 86 Luleå

SAKEN

Miljösanktionsavgifter efter tillsyn av gränsöverskridande avfallstransporter

MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLENS DOMSLUT

Med ändring av mark- och miljödomstolens dom upphäver Mark- och miljööverdomstolen Länsstyrelsen i Norrbottens läns beslut den 5 december 2022, ärende nr 566-13665-2022, 566-13829-2022, 566-13830-2022, 566-13831-2022, 566-13832-2022, 566-14116-2022, 566-14117-2022, 566-14118-2022, 566-14119-2022 och 566-14120-2022.

Dok.Id 2145356

Postadress
Box 2290
103 17 Stockholm

Besöksadress
Birger Jarls Torg 16

Telefon
08-561 670 00
08-561 675 50

E-post: svea.avd6@dom.se
www.svea.se

Telefax

Expeditionstid
måndag – fredag
08:00–16:30

YRKANDEN I MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLEN

Stena Recycling AB har i första hand yrkat att Mark- och miljööverdomstolen ska upphäva Länsstyrelsen i Norrbottens läns beslut om miljöstraffavgifter. Bolaget har i andra hand yrkat att domstolen ska döma ut miljöstraffavgift för endast en överträdelse.

Länsstyrelsen i Norrbottens län har motsatt sig ändring av besluten.

UTVECKLING AV TALAN I MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLEN

Bolaget har i huvudsak anfört följande.

De aktuella transporterarna har avsett rullar av valsad förzinkad plåt av stål som kommer från Volvo lastvagnars produktion. Orsakerna till att rullarna inte kunnat användas av Volvo är flera. Volvo har exempelvis tagit delar av bredden på vissa av rullarna för sin produktion och de bitar av rullarna som blev kvar har då inte haft rätt mått för de produkter Volvo tillverkar. Det kan även vara rullar som lagrats en tid och som Volvo därför inte velat använda då man inte kunnat vara säker på att plåten höll tillräckligt hög kvalitet. Även om Volvo inte kunde använda plåtrullarna så var de fullt användbara för mindre krävande applikationer. Det kan därför ifrågasättas om de har blivit avfall. Oavsett vilket så har rullarna förberetts för återanvändning vid Stena Recycling AB:s anläggning genom att de kontrollerats så att de inte varit oljiga eller på annat sätt olämpliga för återanvändning hos bolagets kund.

Rullarna har transporterats till en kund i Polen som köpt dem för tillverkning av plåtdetaljer. Med hänsyn till att bolaget förberett plåtrullarna för återanvändning har de genomgått ett återvinningsförfarande. Genom att bolaget vet hur rullarna hanterats på Volvo och genom den kontroll som utförts på anläggningen i Umeå har det säkerställts att plåten lever upp till tillämpliga krav och att användningen av plåten inte innebär negativa följder för människors hälsa eller miljön. Plåtrullarna har köpts för ett visst ändamål av kunden i Polen. De krav som följer av 15 kap. 9 a § miljöbalken får därmed anses vara uppfyllda och plåtrullarna har upphört att vara avfall.

Rådets förordning (EU) nr 333/2011 om kriterier för fastställande av när vissa typer av metallskrot upphör att vara avfall (förordningen) är inte tillämplig i detta fall. Förordningen är inte framtagen för alla typer av återvinning av stålskrot utan endast när skrotet ska användas direkt för produktion i stålverk och gjuterier, dvs. som råmaterial inför nedsmältning (materialåtervinning). Detta framgår tydligt av preambeln samt de krav som ställs i bilaga I. Att tolka förordningen som att den omfattar alla typer av återvinning av stålskrot överensstämmer inte med den branschpraxis som finns i Sverige om industrispecifikationer för skrot som ska kunna användas direkt i stålverk eller gjuterier. En sådan tolkning skulle vidare innebära att det är omöjligt att från exempelvis byggavfall sortera ut järnbalkar som är längre än 1,5 meter och efter förberedelse för återanvändning använda dessa på nytt i konstruktioner. I stället för att öka möjligheterna att återvinna material minskar en sådan tolkning den mängd material som kan återvinnas. Naturvårdsverket har i ett annat ärende om transport av begagnad järnvägsräls bedömt att rälsen inte var att anse som avfall då den förberetts för återanvändning på ett liknande sätt som i detta fall. Även om Naturvårdsverket uttryckt sig försiktigt i sitt yttrande till Mark- och miljööverdomstolen framstår det som att myndigheten delar bolagets tolkning av förordningens tillämplighet.

Om Mark- och miljööverdomstolen delar underinstansernas bedömning om att förordningen är tillämplig i detta mål ska bristen i dokumentation för transporterarna ses som en överträdelse och inte tio. Att i efterhand besluta om tio miljöstraffavgifter strider mot miljöstraffavgiftens schabloniserade karaktär.

Frågan om räckvidden för tillämpningen av de kriterier som framgår av förordningen kan vara en fråga som behöver hänskjutas till EU-domstolen.

Länsstyrelsen har hänvisat till sina motiveringar i de överklagade besluten och därutöver anfört i huvudsak följande. Förordningen är generellt tillämplig på skrot av stål och tillämpningsområdet begränsas inte utifrån vad skrotet ska användas till. För att det stålmateriel som bolaget sålt och transporterat ska ha upphört att vara avfall och

i stället utgör en produkt ska samtliga kriterier i förordningen vara uppfyllda. Bolaget har inte visat att så är fallet.

REMISSYTTRANDE I MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLEN

Naturvårdsverket har anfört i huvudsak följande.

Det saknas tydliga bestämmelser i förordningen som begränsar och tydliggör dess tillämpningsområde. Det kan, utifrån ordalydelsen av bestämmelserna i förordningen, inte helt uteslutas att förordningen kan anses tillämplig även på avfall som består av skrot av stål, järn eller aluminium som t.ex. genomgår endast förberedelse för återanvändning för att upphöra att vara avfall och som inte ska användas som råmaterial i stålverk eller gjuterier eller vid omsmältning för metallproduktion. Det mesta talar dock för att detta inte har varit syftet med förordningen och de kriterier som uppställs i den. Den bedömningen grundas främst på de skälsatser som beskriver syftet, men också på att det är svårt att se att det överhuvudtaget är möjligt att uppfylla kriterierna i förordningen om avfallet ska användas för annat syfte än som insatsmaterial i stålverk eller gjuterier eller vid omsmältning för metallproduktion.

Naturvårdsverket har inte haft anledning att hittills närmare vägleda kring hur förordningen och dess kriterier ska tolkas och tillämpas i fråga om olika typer av avfall och olika typer av användning, eftersom förordningen inte använts av svenska verksamhetsutövare i någon större utsträckning. Avslutningsvis är det viktigt att påpeka att om verksamheten inte träffas av EU-förordningarna ska de generella kriterierna i 15 kap. 9 a § miljöbalken tillämpas.

MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLENS DOMSKÄL

Utgör plåtrullarna avfall?

Enligt bolaget har plåtrullarna kommit från Volvo lastvagnars produktion efter att Volvo av olika anledningar bedömt att rullarna inte kan användas i produktionen. Mark- och miljööverdomstolen kan därför, i likhet med underinstanserna, konstatera

att Volvo lastvagnar gjort sig av med rullarna av plåt på sådant sätt att de får anses utgöra avfall enligt 15 kap. 1 § miljöbalken.

Måste kraven i rådets förordning (EU) nr 333/2011 vara uppfyllda för att plåtrullarna ska upphöra att vara avfall?

Frågan är då om den förberedelse för återanvändning av plåtrullarna som bolaget utfört vid sin anläggning innan de transporterades till Polen är en sådan återvinningsprocess som har medfört att de har upphört att vara avfall. Stena Recycling AB menar att så är fallet, med hänvisning till 15 kap. 9 a § miljöbalken. Länsstyrelsen motsätter sig det och hänvisar till rådets förordning (EU) nr 333/2011 av den 31 mars 2011 om kriterier för fastställande av när vissa typer av metallskrot upphör att vara avfall enligt Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/98/EG (förordningen). Länsstyrelsen menar att samtliga kriterier i förordningen måste vara uppfyllda för att plåtrullarna ska upphöra att vara avfall enligt Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/98/EG av den 19 november 2008 om avfall och om upphävande av vissa direktiv (avfallsdirektivet).

I artikel 4 avfallsdirektivet fastställs den s.k. avfallshierarkin, som har införlivats i svensk lagstiftning genom 15 kap. 10 § miljöbalken. Den som är ansvarig för avfall ska i första hand se till att det återvinns genom att det förbereds för återanvändning. Endast om det bedöms lämpligare ska avfallet materialåtervinnas.

I artikel 6.1 avfallsdirektivet anges att medlemsstaterna ska vidta lämpliga åtgärder för att se till att avfall som har genomgått materialåtervinning eller något annat återvinningsförfarande ska anses ha upphört att vara avfall utifrån fyra förutsättningar:

1. ämnet eller föremålet ska användas för ett visst ändamål,
2. det finns en marknad för eller efterfrågan på sådana ämnen eller föremål,
3. ämnet eller föremålet uppfyller tillämpliga krav i lag och annan författning, och
4. användningen av ämnet eller föremålet leder inte till allmänt negativa följder för människors hälsa eller miljön.

Artikeln genomförs i svensk rätt genom 15 kap. 9 a § miljöbalken (se prop. 2019/20:156 s. 32 ff och 94).

Enligt artikel 6.2 finns det möjligheter att ändra icke-väsentliga delar av direktivet genom att komplettera de kriterier som fastställts i artikel 6.1. Rådet har antagit förordningen med hänvisning till artikel 6.2.

Av förordningens preambel framgår att ett av skälen till förordningen är att rapporter från Europeiska kommissionens gemensamma forskningscentrum har visat att det finns en marknad för och efterfrågan på skrot av järn, stål och aluminium för användning som råmaterial i bl.a. stålverk och gjuterier och att skrot av bl.a. stål därför bör vara tillräckligt rent och uppfylla de normer eller specifikationer för skrot som den metallproducerande industrin kräver (skäl 2). Vidare framgår att syftet har varit att fastställa kriterier som bör säkerställa att skrot av bl.a. stål som är ett resultat av återvinning ska uppfylla bl.a. den metallproducerande industrins tekniska krav (skäl 3). I artikel 1, med rubriken Syfte, anges dock inte uttryckligen att kriterierna skulle vara begränsade till att avse endast materialåtervinning. Den skulle kunna tolkas som att förordningens kriterier för när stålskrotet upphör att vara avfall omfattar alla återvinningsförfaranden, inklusive förberedelse för återvinning. När järn- och stålskrot ska upphöra att vara avfall anges sedan i artikel 3, med hänvisning till de kriterier och krav som listats i bilaga I.

Mark- och miljööverdomstolen bedömer att de kriterier och krav som ska uppfyllas enligt bilaga I i princip uteslutande syftar till materialåtervinning. Som exempel kan nämnas att skrotet enligt 1.1 i bilagan ska klassificeras enligt en kundspecifikation, en industrispecifikation eller en norm för direkt användning vid framställning av metallämnen eller föremål från stålverk eller gjuterier. Det kravet är inte meningsfullt vid förberedelse för återanvändning. Vidare kan nämnas att alla mekaniska behandlingar såsom skärning, klippning m.m. som krävs för att förbereda metallskrotet för direkt slutanvändning i stålverk och gjuterier ska ha slutförts (3.2 i bilagan). Det kravet torde ofta vara omöjligt eller kontraproduktivt att efterleva vid en förberedelse för en tänkt återanvändning. Kriterierna fyller däremot en funktion vid materialåtervinning.

En tolkning av förordningen som innebär att stålskrot endast kan upphöra att vara avfall i enlighet med förordningens kriterier skulle sammanfattningsvis kunna motverka återvinning genom förberedelse för återanvändning. En sådan tolkning skulle

strida mot avfallshierarkin, som prioriterar förberedelse för återanvändning framför materialåtervinning. Eftersom förordningen enbart får ändra icke-väsentliga delar av avfallsdirektivet genom att komplettera utgångspunkterna i artikel 6.1 är det inte rimligt att tolka förordningen på det sättet. Mark- och miljööverdomstolen finner därför att kraven i förordningen inte måste vara uppfyllda för att plåtrullarna ska ha upphört att vara avfall, utan plåtrullarna kan även ha återvunnits genom att ha förberetts för återanvändning. Den frågan ska bedömas utifrån 15 kap. 9 a § miljöbalken.

Har plåtrullarna upphört att vara avfall enligt 15 kap. 9 a § miljöbalken?

Enligt Mark- och miljööverdomstolen har bolaget visat att plåtrullarna har sålts till en kund i Polen för att användas för tillverkning av mindre plåt detaljer. Bolaget har därmed visat att rullarna ska användas för ett visst ändamål och att det finns en marknad för dem. Det har inte ifrågasatts att plåtrullarna uppfyllde tillämpliga krav i lag och annan författning eller att användningen av dem inte kan leda till allmänt negativa följder för människors hälsa eller miljön. Med hänsyn till detta bedömer Mark- och miljööverdomstolen att plåtrullarna har upphört att vara avfall genom att bolaget förberett dem för återanvändning.

Då plåtrullarna inte utgjorde avfall vid transporten till Polen fanns det inte något krav på dokumentation enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1013/2006 av den 14 juni 2006 om transport av avfall. Länsstyrelsen har därför inte haft fog för att besluta om miljöstraffavgifter på grund av brister i sådan dokumentation. Länsstyrelsens beslut om miljöstraffavgifter ska därför upphävas.

Behövs ett förhandsavgörande från EU-domstolen?

I mål där Mark- och miljööverdomstolen är sista instans ska domstolen inhämta förhandsavgörande från EU-domstolen om det i målet uppkommer en fråga om tolkningen av unionsrätten och det för att döma i saken är nödvändigt att EU-domstolen först uttalar sig i frågan (artikel 267 Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt). Mark- och miljööverdomstolen bedömer att det inte finns utrymme för

något tvivel om hur unionslagstiftningen ska förstås i den här aktuella frågan. Mark- och miljööverdomstolen har därför inte begärt ett förhandsavgörande från EU-domstolen.

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

I avgörandet har deltagit hovrättslagmannen Vibeke Sylten, hovrättsrådet Mikael Hagelroth, tekniska rådet Kerstin Gustafsson och hovrättsrådet Helen Blomberg, referent.

Föredragande har varit Erik Simberg.



UMEÅ TINGSRÄTT
Mark- och miljödomstolen

DOM
2023-06-14
meddelad i
Umeå

Mål nr M 3628-22,
M 3630-22, M 3631-22,
M 3632-22, M 3633-22,
M 3635-22, M 3636-22,
M 3637-22, M 3638-22,
M 3639-22

PARTER

Klagande

Stena Recycling AB, 556132-1752
Box 4088
400 40 Göteborg

Ombud: Bolagsjuristen C.H.
Samma adress

Motpart

Länsstyrelsen i Norrbottens län
971 86 Luleå

ÖVERKLAGADE BESLUT

Beslut av Länsstyrelsen i Norrbottens län den 5 december 2022 i ärende
nr 566-13665-2022, se bilaga 1 (mål M 3628-22)
nr 566-13829-2022, se bilaga 2 (mål M 3630-22)
nr 566-13830-2022, se bilaga 3 (mål M 3631-22)
nr 566-13831-2022, se bilaga 4 (mål M 3632-22)
nr 566-13832-2022, se bilaga 5 (mål M 3633-22)
nr 566-14116-2022, se bilaga 6 (mål M 3635-22)
nr 566-14117-2022, se bilaga 7 (mål M 3636-22)
nr 566-14118-2022, se bilaga 8 (mål M 3637-22)
nr 566-14119-2022, se bilaga 9 (mål M 3638-22)
nr 566-14120-2022, se bilaga 10 (mål M 3639-22)

SAKEN

Miljösanktionsavgift efter tillsyn av gränsöverskridande avfallstransporter

DOMSLUT

Mark- och miljödomstolen avslår överklagandena.

Dok.Id 449792

Postadress	Besöksadress	Telefon	Telefax	Expeditionstid
Box 138 901 04 Umeå	Nygatan 45	090-17 21 00 E-post: mmd.umea@dom.se www.domstol.se , Info om vår personuppgiftsbehandling: www.umeatingsratt.domstol.se eller kontakta oss		måndag – fredag 08:00–16:00

BAKGRUND

Den 28 september 2022 genomförde Länsstyrelsen i Norrbottens län (länsstyrelsen) tillsyn av gränsöverskridande avfallstransporter vid Stena Recycling AB:s (bolagets) anläggning i Umeå. Kontroll utfördes bland annat i form av stickprov av den information som ska bevaras i minst tre år enligt artikel 20 i EU-förordningen 1013/2006 om transport av avfall. Vid tillsynen konstaterade länsstyrelsen att fem transporter som genomförts under 2020 saknade korrekt ifyllt Annex VII-dokument (mål M 3628-22 och M 3630-22–M 3633-22) och att fem transporter som genomförts under 2021 helt saknade Annex VII-dokument (mål M 3635-22–M 3639-22).

Länsstyrelsen beslutade den 5 december 2022 att bolaget ska betala en miljöstraffavgift om 10 000 kronor per transport, dvs. sammanlagt 100 000 kr för alla tio transporter, med anledning av den bristande dokumentationen av transporterna.

Bolaget har överklagat länsstyrelsens samtliga beslut till mark- och miljödomstolen. Domstolen har beslutat att handlägga målen gemensamt.

YRKANDEN M.M.

Bolaget har i första hand yrkat att mark- och miljödomstolen ska upphäva länsstyrelsens samtliga beslut att påföra bolaget miljöstraffavgift.

Bolaget har i andra hand yrkat att målet ska återförvisas till länsstyrelsen för prövning av frågan om det ska utdömas en eller tio miljöstraffavgifter.

Länsstyrelsen har motsatt sig ändring av besluten.

UTVECKLING AV TALAN I MARK- OCH MILJÖDOMSTOLEN

Bolaget har gett in e-postkorrespondens kopplad till en försäljning och transport av begagnad järnvägsräls samt e-post och en bild angående plåtdetaljer. Som grund för sitt överklagande har bolaget anfört i huvudsak följande.

Transporterna har inte varit avfallstransporter

De aktuella transporterna har samtliga gällt transport av samma material, rullar av valsad förzinkad plåt av stål, som kommer från Volvo lastvagnar. Orsakerna till att rullarna inte kan användas av Volvo är flera. Vissa rullar har man tagit delar av bredden på för sin produktion och den bit av rullen som blir kvar har då inte rätt mått för de produkter Volvo tillverkar. Det kan även vara rullar som lagrats en tid och som man därför inte vill använda då man inte är säker på att plåten håller de höga kvalitetskrav som Volvo ställer upp. Även om Volvo inte kan använda plåten så är den fullt användbar för mindre krävande applikationer. Det kan därför ifrågasättas om rullarna har blivit avfall.

Oavsett det så har materialet förberetts för återanvändning vid bolagets anläggning i Umeå. Detta har gjorts genom att rullarna kontrollerats så att de inte varit oljiga eller på annat sätt olämpliga för återanvändning hos bolagets kund.

De aktuella transporterna har gått till en kund i Polen som köper plåten av Stena för att göra plåtdetaljer av den. Av 15 kap. 9 a § miljöbalken framgår att ett avfall som genomgått ett återvinningsförfarande upphör att vara avfall om:

1. ämnet eller föremålet ska användas för ett visst ändamål,
2. det finns en marknad för eller efterfrågan på sådana ämnen eller föremål,
3. ämnet eller föremålet uppfyller tillämpliga krav i lag och annan författning, och
4. användningen av ämnet eller föremålet inte leder till allmänt negativa följder för människors hälsa eller miljön.

Genom att Stena Recycling vet hur rullarna har hanterats på Volvo och genom den kontroll som bolaget utför på anläggningen i Umeå säkerställs att plåten lever upp till tillämpliga krav och att användningen av plåten inte innebär negativa följder för människors hälsa eller miljön. Genom den förberedelse för återanvändning som bolaget utfört har således avfallet upphört att vara avfall. EU-förordning nr 1013/2006 om transport av avfall är därmed inte tillämplig på de efterföljande transporterna av materialet.

I ärendena 13665 och 13829-13832 har länsstyrelsen tagit del av utkast till annex VII som funnits på anläggningen i Umeå. Dessa har upprättats av bolaget centralt innan transportererna skedde. Eftersom man vid anläggningen i Umeå bedömt att materialet upphört att vara avfall har dokumenten inte fyllts i med uppgifter om transportör m.m. och inget dokument har följt med transportererna, eftersom det inte rört sig om avfallstransporter. Något brott mot EU-förordning 1013/2006 om transport av avfall har således inte skett.

Det fel som gjorts är således att de centralt upprättade utkasten till annex VII-dokumentet arkiverats tillsammans med kopior på gränsöverskridande transporter som verkligen genomförts. Det korrekta hade varit att makulera de annex som aldrig användes. Att arkivera utkast till annex VII-dokument som sedan inte behövs är en brist i bolagets hantering av dokumenten som inte är förenad med miljöstraffavgift.

Efter en tid ändrades rutinen så att inga utkast till annex VII skickas upp till Umeå för dessa transporter, eftersom det inte rör sig om avfallstransporter. Därför har inga annex upprättats eller medföljt transportererna i ärendena 14116-14120. I bolagets affärssystem har emellertid artikelnumret inte ändrats, varför det i transportdokumenten (CMR) angivits ”metal scrap”. Med hänsyn till vad som anförts ovan att materialet upphört att vara avfall har benämningen emellertid ingen självständig betydelse för materialets rättsliga status.

Länsstyrelsen har i det överklagade beslutet uppmärksammat EU-förordning nr 333/2011 om kriterier för fastställande av när vissa typer av metallskrot upphör att vara avfall enligt avfallsdirektivet. Av länsstyrelsens argumentation framgår att myndigheten tolkat lagstiftningen som att avfall av bl.a. stål endast kan upphöra att vara avfall om kraven i förordningen är uppfyllda. Förordningen är emellertid inte framtagen för alla typer av återvinning av stålskrot, utan när skrotet skall användas som råmaterial i stålverk, gjuterier och vid omsmältning för metallproduktion, se punkt 2 i preambeln och punkt 1.1 i bilaga I till förordningen.

Som angivits ovan har den aktuella plåten inte gått för omsmältning utan för tillverkning av plåt detaljer, där det är plåtens fysiska egenskaper som i första hand är av intresse och inte dess kemiska sammansättning. EU-förordningen är därmed inte tillämplig i det aktuella fallet.

Att stålprodukter som förberetts för återanvändning kan upphöra att vara avfall utan tillämpning av EU-förordningen har även bekräftats av Naturvårdsverket i ett ärende där begagnad järnvägsräls stoppades av de nederländska myndigheterna som misstänkte att dessa var avfall. Efter att ha mottagit motsvarande information som i detta ärende om användningen och vilka kontroller som gjorts av varorna så meddelade Naturvårdsverket att deras bedömning var att rälsen inte längre var avfall och att transporten således inte var en avfallstransport. De nederländska myndigheterna gjorde sedan samma bedömning och släppte i väg transporten. Av mailkorrespondens framgår även att det förhållandet att det i transportdokumenten anges att det är skrot i sig inte är ett hinder för att materialet upphört att vara avfall.

Genom att det aktuella materialet sänds till mottagaren i Polen kan denne tillverka nya produkter av den plåt som Volvo inte kan använda i sin produktion. Detta innebär att plåten kommer till nytta som ersättning för annan plåt. Det förhållandet att plåten är förzinkad innebär att om stålet skall smältas ned blir zinken en förorening i gaserna från smältningen och måste omhändertas i rökgasreningen. För de produkter som den polska mottagaren tillverkar är det däremot positivt att plåten är förzinkad. Att återanvända plåten i stället för att smälta ned den innebär även en väsentlig energibesparing. Den aktuella hanteringen av plåten medför således att syftet med miljöbalken uppfylls, vilket skall ge ledning för hur bestämmelserna ska tillämpas.

Länsstyrelsen synes även framföra uppfattningen att bolagets anläggning inte är en återvinningsanläggning. Bolaget vill i det sammanhanget påpeka att bolagets anläggning i Umeå har tillstånd enligt miljöbalken för återvinning av avfall och länsstyrelsen har i sin underrättelse daterad 2022-11-11 angivit att länsstyrelsen anser att de valsade rullarna överlämnats till Stena för återvinning och att bolaget

förberett avfallet för återanvändning. Bolaget har därför svårt att förstå invändningen.

Vad länsstyrelsen kan tänkas mena är att avfall inte skulle kunna sluta vara avfall med mindre än att ”återvinnaren” producerat en slutprodukt. Något sådant krav uppställs dock inte i avfallslagstiftningen, utan om ett avfall genomgått återvinningsåtgärder och de fyra kraven i 15 kap. 9 a § miljöbalken uppfylls upphör avfallet att vara avfall. Att det skulle finnas en generell regel att avfall endast upphör att vara avfall när man tillverkat en slutprodukt finner inte heller stöd i tillämpningen av lagstiftningen där bl.a. plastpellets från återvunnen plast anses ha slutat vara avfall, trots att det inte kan ses som en slutprodukt, utan istället är en råvara för tillverkning av slutprodukter.

En eller tio överträdelser

Som framgår ovan har avsaknaden av annex VII för de tio transportererna samma orsak, att bolaget bedömt att plåtrullarna inte varit avfall när transportererna genomfördes. För det fall att domstolen inte delar denna bedömning önskar bolaget anföra följande när det gäller antalet miljöstraffavgifter.

Genom att den eventuella bristen i dokumentationen för transportererna beror på bolagets bedömning av materialets klassning som icke avfall är detta att bedöma som en överträdelse och inte tio. Stöd för denna bedömning finns i Miljööverdomstolens avgörande MÖD 2001:14. I rättsfallet gällde det samma överträdelse för flera gödselbehållare på samma fastighet. Domstolen konstaterade att det mot bakgrund av bl.a. miljöstraffavgiftens schabloniserade konstruktion inte kunde tas ut flera straffavgifter för flera anläggningar med samma funktion.

I det aktuella ärendet har länsstyrelsen gjort en kontroll i efterhand av de aktuella transportererna. Bolaget har utifrån den lagstiftning som finns gjort bedömningen att det aktuella avfallet upphört att vara avfall och därför kunnat transporteras som en vara och därmed utan annex VII. Om myndigheterna nu i efterhand gör en annan bedömning skulle det strida mot miljöstraffavgiftens schabloniserade karaktär

om bolaget skulle behöva betala 100 000 kronor i stället för 10 000 kronor som är avgiften för en överträdelse.

I detta sammanhang bör det även noteras att det inte finns någon möjlighet för bolaget att i förhand få prövat om bolagets bedömning om ett avfall slutat vara ett avfall är korrekt. Det är endast i den typ av ärenden som nu är för handen som detta kan bli prövat. Även av denna anledning är det oskäligt att utkräva mer än en sanktionsavgift i det aktuella fallet.

Länsstyrelsen har uppgett i huvudsak följande.

Vid den genomförda tillsynen vid bolagets anläggning i Umeå efterfrågades kopior av de gränsöverskridande avfallstransporter som genomförts från anläggningen. Personalen uppvisade dokument för åren 2020 samt 2021 och stickprover togs ut för transporter som genomförts till Polen. För år 2020 kontrollerades fem informationsdokument, så kallade Annex VII, som inte var korrekt ifyllda. För år 2021 kontrollerades fem transporter som saknade Annex VII dokument helt och hållet.

I Annex VII dokumenten från 2020 anges att det är frågan om metallskrot med Baselkod B1010 och avfallskod 19 12 02. Återvinningskoden är R4 som innebär ”Materialåtervinning eller återställande av metaller eller metallföreningar. Detta omfattar förberedelse för återanvändning.”

Bolaget har, via dess försäljningsbolag Stena Metal International AB, uppgett att det är frågan om sekunda valsade rullar från Volvo Lastvagnar i Umeå. Bolaget beslutade 2021 att omklassa avfallet till en sekunda produkt. Även om Volvo inte kan använda de sekunda valsade rullarna anser bolaget att är den fullt användbar för mindre krävande applikationer.

Länsstyrelsen uppfattar att det har uppstått ett avfall hos Volvo Lastvagnar AB i form av valsade rullar. Dessa rullar kan inte användas för klippning och slittning till plåtämnen ämnade för slutprodukten hyttstommar. Länsstyrelsen gör bedömningen

att detta material är att beakta som ett avfall under transporten till återvinning, från Sverige till Polen, och omfattas därmed av EU-förordning 1013/2006. Det är först när avfallet har mottagits vid en återvinningsanläggning för återvinning som avfallet upphör att vara avfall.

Länsstyrelsen vill framhålla att bolaget inte har ifrågasatt länsstyrelsens bedömning, om att pappersavfall från ett tryckeri är ett avfall, i sitt överklagande av länsstyrelsens beslut 2022-11-15 dnr 13332-2022 om miljöskatt. Det gränsöverskridande avfallet var i detta fall papper med Baselkod B3020 och avfallskod 19 12 01 med återvinningskod R3 (avfallet bestod enligt bolaget av ”oläst” tryckeripapper). Avfallet har transporterats från bolagets anläggning i Holmsund till Ekovilla Oy i Finland som återvinner avfallet till en produkt för isolering av hus.

Avseende bolagets yrkande, för det fall mark- och miljödomstolen skulle dela länsstyrelsens bedömning att transporterna avser avfall, att målet ska återförvisas till länsstyrelsen för prövning av frågan om det ska utdömas en eller tio miljöskatter vill länsstyrelsen framhålla följande:

- besluten avser tio separata (olika) transporter som genomförts samt
- i tidigare mål (dom meddelad den 21 augusti 2019 om Miljöskatter efter tillsyn av gränsöverskridande avfallstransporter) har mark- och miljödomstolen ansett att länsstyrelsens beslut att ta ut en miljöskatt per transport varit riktig.

DOMSKÄL

Ramen för domstolens prövning

Vad mark- och miljödomstolen ska pröva är om länsstyrelsen har haft fog för att besluta om miljöskatter, om bolaget i så fall ska påföras en eller tio skatter och om det finns skäl till jämkning.

Länsstyrelsens uppfattning är att det aktuella materialet – rullar av valsad förzinkad plåt av stål – är att betrakta som avfall, varför Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1013/2006 om transport av avfall är tillämplig på transportererna. Bolagets uppfattning är att den förordningen inte har varit tillämplig på transportererna eftersom materialet aldrig varit ett avfall eller i vart fall upphört att vara det. Den fråga som mark- och miljödomstolen först har att ta ställning till är om materialet som transporterats utgjort avfall eller inte.

Utgör det transporterade materialet avfall?

Bolaget har uppgett att materialet övertagits från Volvo Lastvagnar i Umeå med anledning av att materialet av olika anledningar inte kan användas i Volvos produktion. Mark- och miljödomstolen bedömer att materialet, när bolaget tagit över det, utgör avfall (se 15 kap. 1 § miljöbalken).

Ett avfall kan efter att ha genomgått ett återvinningsförfarande upphöra att vara avfall (se 15 kap. 9 a § miljöbalken, jfr även 15 kap. 6 § miljöbalken). Förutom att materialet ska ha genomgått någon typ av återvinningsförfarande föreskriver miljöbalken ett antal generella kriterier som ska vara uppfyllda för att ett avfall ska anses ha upphört att vara avfall. Dessa har sin grund i avfallsdirektivet (2008/98/EG). I direktivets ingress anges att återvinningsförfarandet kan vara så enkelt som en kontroll av om avfallet uppfyller kriterierna för att det ska upphöra att vara avfall (punkt 22).

För vissa typer av avfall finns det EU-förordningar med särskilda kriterier för när sådant avfall upphör att vara avfall (s.k. *End of Waste*). EU-förordningar är direkt tillämpliga, även gentemot enskilda, utan att de först behöver införlivas i nationell rätt. Om avfallet omfattas av en sådan förordning ska bedömningen därför göras med utgångspunkt i förordningen i stället för i de generella kriterierna som finns i miljöbalken. För metallskrot finns en sådan förordning, nämligen rådets förordning (EU) 333/2011 om kriterier för fastställande av när vissa typer av metallskrot upphör att vara avfall enligt Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/98/EG (jfr 1 kap. 16 § avfallsförordningen [2020:614]). Förordningen omfattar skrot av bl.a.

stål. Den innehåller bestämmelser om materialet som har använts som råmaterial, behandlingsprocesser och behandlingsmetoder, slutprodukter, kvalitetsledningssystem och kontroll av systemet samt försäkran om överensstämmelse. I det fortsatta benämns förordningen ”metallskrotsförordningen”.

Länsstyrelsen har i beslutet om miljöstraffavgift hänvisat till att kriterierna i metallskrotsförordningen inte varit uppfyllda. Bolaget har i sitt överklagande anfört att förordningen inte är tillämplig i detta fall.

Som bolaget pekat på finns det i metallskrotsförordningens ingress skrivningar kopplade till användningen av skrot av järn, stål och aluminium som råmaterial i stålverk, gjuterier, aluminiumraffinaderier och vid omsmältning för metallproduktion. Det framgår vidare att sådant skrot bör uppfylla den metallproducerande industrins krav på materialet och att kriterierna för End of Waste har utformats utifrån dessa krav (se punkt 2–3 i ingressen).

Enligt mark- och miljödomstolens uppfattning är det tydligt att behovet av metallskrot som råmaterial eller för omsmältning inom den metallproducerande industrin är ett skäl till att förordningen tagits fram och att behoven varit styrande för förordningens utformning. Domstolen konstaterar dock att det i förordningens artiklar inte finns någon begränsning av tillämpningsområdet utifrån vad metallskrotet ska användas till. Domstolen kan därför inte komma till någon annan slutsats än att metallskrotsförordningen är generellt tillämplig på skrot av stål och att en avfallsinnehavare som vill att ett stålskrot ska upphöra att vara avfall måste uppfylla förordningens krav. Vad bolaget anfört om att förordningen inte tillämpats beträffande en transport av begagnad järnvägsräls, där Naturvårdsverket ansåg att rälsen inte längre var ett avfall, påverkar inte den bedömningen.

För att det stålmateriel som bolaget sålt och transporterat ska ha upphört att vara ett avfall och i stället utgöra en produkt ska därmed samtliga kriterier i metallskrotsförordningen vara uppfyllda. Mark- och miljödomstolen instämmer i länsstyrelsens bedömning att bolaget inte har visat att så varit fallet. Det har alltså varit fråga om

transport av avfall till Polen, varför förordningen 1013/2006 om transport av avfall i sin tur varit tillämplig.

Mark- och miljödomstolen bedömer vidare att det är visat att det funnits brister i dokumentationen på det sätt länsstyrelsen funnit och att bristerna innebär att bolaget åsidosatt förordningens bestämmelser. Det var därför korrekt av länsstyrelsen att besluta om miljösanktionsavgift.

Hur många avgifter ska tas ut och finns det skäl för jämkning?

Av 30 kap. 2 § första stycket miljöbalken framgår att en miljösanktionsavgift ska tas ut även om överträdelsen inte har skett uppsåtligt eller av oaktsamhet. Enligt bestämmelsen behöver avgiften inte tas ut om det vore oskäligt med hänsyn till vissa särskilt angivna omständigheter i bestämmelsens andra stycke.

Enligt domstolens bedömning har länsstyrelsen tagit ställning till frågan om en eller tio avgifter ska påföras bolaget genom att länsstyrelsen beslutat om miljösanktionsavgift i tio separata beslut. Det finns inte skäl för återförvisning i enlighet med bolagets andrahandsyrkande.

Även om det rör sig om samma/liknande överträdelser vid en och samma anläggning är det fråga om tio olika transporter som skett vid olika tidpunkter. Mark- och miljödomstolen bedömer att det inte finns skäl att ta ut endast en avgift eller att det i övrigt framkommit någon omständighet som medför skäl för jämkning. Vad bolaget anfört om miljösanktionsavgiftens schabloniserade konstruktion och att det inte finns någon möjlighet för bolaget att på förhand få prövat om dess bedömning att ett avfall slutat vara ett avfall är korrekt, föranleder ingen annan bedömning.

Sammanfattning

Mark- och miljödomstolen anser att det varit fråga om transport av avfall och att länsstyrelsens beslut att ta ut en miljösanktionsavgift per transport varit riktiga. Bolagets överklaganden ska därför avslås.

HUR MAN ÖVERKLAGAR, se bilaga 11 (MMD-02)

Överklagande senast den 5 juli 2023.

Jonas Öhlund

Karin Söderström

I domstolens avgörande har rådmannen Jonas Öhlund och tekniska rådet Karin Söderström deltagit. Föredragande har varit beredningsjuristen Tove Eriksson Molin.