

Handläggare
Albin Ring
Telefon: 08-508 28 928

Till
Miljö- och hälsoskyddsnamnden
2016-05-17, p. 16

Föreläggande att anmäla mellanlager för sopsand

Yttrande till Mark- och miljööverdomstolen i mål nr M 1278-16

Förvaltningens förslag till beslut

1. Motsätta sig ändring av mark- och miljödomstolens dom i mål M1904-15.
2. Överlämna detta tjänsteutlåtande som nämndens yttrande i målet.
3. Uppdra åt förvaltningschefen att företräda nämnden i ärendet.
4. Justera beslutet omedelbart.

Gunnar Söderholm
Förvaltningschef

Gustaf Landahl
Avdelningschef

Sammanfattning

Svevia AB (bolaget) är en av de entreprenörer som är verksamma inom gaturenhållning i Stockholms stad. Inom ramen för bolagets verksamhet samlas sopsand upp från stadens gator och mellanlagras sedan innan sanden återanvänds som bl.a. fyllnadsmaterial.

Den 28 juni 2013 beslutade miljö- och hälsoskyddsnamnden (nämnden) att förelägga bolaget att inkomma med anmälan om anläggningar för mellanlagring av sopsand inom Stockholms stad, där den totala avfallsmängden vid något enskilt tillfälle är mer än 10 ton.

Bolaget anser emellertid att sopsanden inte utgör avfall eftersom bolaget har för avsikt att återanvända detsamma. Bolaget har därför överklagat nämndens föreläggande till länsstyrelsen respektive mark- och miljödomstolen som i båda fallen har fastställt nämndens föreläggande.

Bolaget har nu överklagat mark- och miljödomstolens dom till Mark- och miljööverdomstolen som har meddelat prövningstillstånd. Bolaget anför i sitt överklagande till Mark- och miljööverdomstolen, som tillägg till tidigare inlagor, att hanteringen av sopsanden ska anses utgöra återanvändning och därmed inte klassas som avfall. Bolaget ifrågasätter även miljönyttan med föreläggandet.

Nämnden har förelagts att inkomma med ett yttrande över bolagets överklagande och har meddelats dispens till den 27 maj, dvs. efter nämndens sammanträde den 17 maj 2016.

Den övergripande frågan som är föremål för Mark- och miljööverdomstolens prövning är om uppsopad sand som använts som halkbekämpning på stadens gator ska klassas som avfall enligt 15 kap. miljöbalken (1998:808).

Miljöförvaltningen (förvaltningen) anser att sanden i samband med uppsamlingen är att betrakta som avfall enligt definitionen i 15 kap. 1 § miljöbalken eftersom dess syfte som halkbekämpning har upphört och att den då istället medför olägenheter och därmed är oönskad. Det faktum att sopsand ånyo kan användas för olika ändamål förändrar inte förvaltningens bedömning eftersom behandlingen är att betrakta som återvinning, vilket enligt EU-domstolens praxis innefattas i begreppet ”göra sig av med” i definitionen av avfall. Hanteringen av sopsanden utgör inte återanvändning eftersom avfall enligt definitionen inte kan återanvändas. Förvaltningen anser inte heller att det bolaget har anfört om att en klassning av sopsand som avfall helt skulle sakna miljönytta eller de av bolaget åberopade provtagningarna föranleder anledning att göra någon annan bedömning i frågan.

Förvaltningen föreslår därför att nämnden ska motsätta sig ändring av mark- och miljödomstolens dom i mål M1904-15, och att Mark- och miljööverdomstolen därigenom ska fastställa nämndens föreläggande daterat den 28 juni 2013.

Bakgrund

Svevia AB (bolaget) är en av de entreprenörer som är verksamma inom gaturenhållning i Stockholms stad. Inom ramen för bolagets verksamhet samlas sopsand upp från stadens gator och mellanlagras sedan innan sanden återanvänds som bl.a. fyllnadsmaterial. I mars 2013 kontaktade nämnden bolaget med anledning av att någon anmälan om anläggningar för mellanlagring av sopsand inom

Stockholms stad enligt 29 kap. 2 § miljöprövningsförordningen (2013:251) inte hade lämnats in. Bolaget genmälde att det inte hade för avsikt att inkomma med någon anmälan eftersom bolaget inte anser att den uppsamlade sanden utgör något avfall.

Den 28 juni 2013 beslutade nämnden att förelägga bolaget att anmäla de anläggningar för mellanlagring av sopsand inom Stockholms stad, där den totala avfallsmängden vid något enskilt tillfälle är mer än 10 ton.

Bolaget överklagade nämndens beslut till länsstyrelsen och anförde att sopsanden inte ska anses utgöra avfall eftersom det inte finns något kvittblivningssyfte och att det är den som äger materialet som avgör om denne vill göra sig av med sanden eller använda sig av densamma. Bolaget önskade därvid få en prövning av om föreläggandet är förenligt med avfallsdirektivet 2008/98/EG.

Genom beslut den 31 mars 2015 avslog länsstyrelsen bolagets överklagande. Länsstyrelsen motiverade beslutet med att sopsanden, mot bakgrund av förarbetena till avfallsdefinitionen i 15 kap. 1 § miljöbalken (1998:808) och EU-domstolens rättspraxis avseende avfallsdirektivet, är att betrakta som avfall eftersom sanden måste genomgå en behandlingsprocess för att kunna återvinnas och att det därmed finns ett sådant kvittblivningsintresse som avses i bestämmelsen.

Bolaget överklagade länsstyrelsens beslut till mark- och miljödomstolen och vidhöll att sopsanden inte utgör något avfall. Bolaget anförde att det inte föreligger något kvittblivningsintresse eftersom behandlingsprocessen är att betrakta som sedvanlig praxis för materialet, att sopsanden inte omfattas av avfallsdefinitionen i avfallsdirektivet, att det är bolaget som avgör om det ska betraktas som avfall och att en avfallsklassning av sopsanden skulle försvåra resurshållning och återvinning. Bolaget åberopade även ett avgörande från Mark- och miljödomstolen vid Nacka tingsrätt där överskottsberg från tunneldrivning ansetts utgöra en biprodukt och därmed inte avfall (mål M 3342-11).

Genom dom den 8 februari 2016 avslog mark- och miljödomstolen bolagets överklagande. I domskälen konstaterar domstolen inledningsvis att sandens syfte som halkbekämpning har upphört vid tidpunkten för uppsamlingen. Sanden är då inte längre önskvärd och ska därför under uppsamlingsfasen anses utgöra avfall. Domstolen framhåller därefter att sanden inte kan anses utgöra en sådan biprodukt som medför att den inte ska klassas som avfall.

Avslutningsvis anser domstolen att bolagets behandling av sopsanden inte kan ses på annat sätt än att det är fråga om återvinning, vilket enligt EU-domstolens praxis innefattas i begreppet ”göra sig av med” i definitionen av avfall.

Bolaget har nu överklagat mark- och miljödomstolens dom till Mark- och miljööverdomstolen som genom beslut den 12 april 2016 har meddelat prövningstillstånd. Överklagandet överensstämmer i allt väsentlig med vad bolaget anförde i sina överklaganden till länsstyrelsen respektive mark- och miljödomstolen. Bolagets huvudsakliga inställning är att sopsand inte ska klassas som avfall och att någon anmälningsplikt för anläggningar för mellanlagring därmed inte föreligger. I sin utveckling av talan har bolaget även åberopat den delvis nya grunden att hanteringen av sopsanden ska utgöra återanvändning och därmed inte klassas som avfall. Bolaget har därtill anført att det helt saknas miljönytta med att betrakta sandupplagen som anmälningspliktiga mellanlager av avfall och menar att de administrativa kraven och kostnaderna motverkar återvinning och resurshushållning. Bolaget har även åberopat provtagning som enligt bolaget visar att en fortsatt användning av sopsanden inte ger några negativa följder för människor eller miljö.

Nämnden har förelagts att inkomma med ett yttrande över bolagets överklagande senast den 26 april 2016. Förvaltningen har begärt och beviljats anstånd till den 27 maj 2016 så att nämnden ges möjlighet att besluta om yttrandet vid sammanträdet den 17 maj.

Förvaltningens synpunkter och förslag

Nämndens inställning

Förvaltningen anser att Mark- och miljööverdomstolen ska avslå bolagets överklagande och därigenom fastställa nämndens föreläggande daterat den 28 juni 2013.

Utveckling av talan

Avfallsbegreppet

Avfall definieras i 15 kap. 1 § miljöbalken (1998:808) som varje föremål eller ämne som innehavaren gör sig av med eller avser eller är skyldig att göra sig av med. Avfallsbegreppet bygger på definitionen i ramdirektivet för avfall, 2008/98/EG. Därmed är även den praxis på området som utarbetats av EU-domstolen av relevans för bedömningen.

Förvaltningen anser att sopsand, dvs. uppsopad sand från gatuhållningen, är att betrakta som avfall enligt definitionen i 15

kap. 1 § miljöbalken. Sandens användning som halkbekämpning har upphört i och med att snön har smält. Därefter är sanden oönskad eftersom den medför olika olägenheter. För väghållaren inträder därmed en skyldighet att samla upp sanden från stadens gator, trottoarer och cykelbanor. Bolaget utför sådan gaturenhållning, vari uppsamlandet av sopsand inbegrips, på uppdrag av väghållaren. I denna kontext anser förvaltningen att sopsand vid tidpunkten för uppsamlandet inte kan betraktas på annat sätt än att det är fråga om avfall i miljöbalkens mening.

Den omständigheten att sopsand på nytt kan användas för olika ändamål förändrar inte förvaltningens bedömning i detta avseende. I och med att sanden har spridits på stadens gator så har den blandats upp med annat såväl organiskt som oorganiskt avfall som först måste sorteras ut innan återanvändning av sopsanden kan bli aktuell. Detta medför att bolagets hantering av sopsanden är att betrakta som återvinning, vilket enligt praxis från EU-domstolen innefattas i begreppet ”göra sig av med” enligt EU-rättens avfallsdefinition vilken 15 kap. 1 § miljöbalken bygger på (mål C-129/96 Inter-Environment Wallonie ASBL, p. 27). Likaså omfattas såväl åtgärderna ”insamling” som ”återvinning” av definitionen av hantering av avfall enligt 15 kap. 3 § miljöbalken.

Mot denna bakgrund anser förvaltningen att den uppsamlade sopsanden utgör avfall i miljöbalkens mening oavsett om bolagets syfte är att deponera, återvinna eller på annat sätt göra sig av med sopsanden.

En anläggning för mellanlagring av annat avfall än farligt avfall är enligt 29 kap. 2 § miljöprövningsförordningen (2013:251) anmälningspliktig om den totala avfallsmängden vid något enskilt tillfälle är större än 10 ton. Av 1 kap. 10 § miljöprövningsförordningen följer att en verksamhet eller åtgärd som är anmälningspliktig enligt 2-32 kap. inte får bedrivas eller vidtas utan att vara anmäld till tillsynsmyndigheten.

Det får anses ostridigt i målet att bolaget efter uppsamlandet mellanlagrar sopsanden på olika platser i staden innan den behandlas så att den kan användas på nytt. Förvaltningen anser därför sammantaget att eftersom sopsanden utgör avfall har nämnden haft fog för sitt föreläggande mot bolaget.

Återanvändning

Bolaget argumenterar med hänvisning till lagrådsremissen om Avfallshierarkin daterad 2016-02-11 (numera prop. 2015/16:166)

att dess hantering av den uppsamlade sopsanden istället ska betraktas som återanvändning och därmed inte hantering av avfall.

Förvaltningen vill inledningsvis betona att nämnden i sin tillsynsverksamhet enligt miljöbalken har att följa gällande rätt. Om förutsättningarna för nämndens beslut skulle förändras genom lag eller på annat sätt har nämnden givetvis att rätta sig efter det. Nämnden kan dock inte fatta beslut baserat på lagrådsremisser eller lagförslag som ännu varken behandlats av riksdagen eller trätt i kraft.

Oaktat denna principiella utgångspunkt uppfattar emellertid inte förvaltningen att regeringens proposition 2015/16:166 syftar till att förändra något rättsförhållande av betydelse för det nu aktuella föreläggandet. Det framgår istället explicit av propositionen att den nuvarande avfallsdefinitionen enligt miljöbalken ska kvarstå (s. 44 f.).

Definitionen av återanvändning enligt propositionens föreslagna nya bestämmelse i 15 kap. 4 § miljöbalken är vidare ”en åtgärd som innebär att en produkt eller komponent som inte är avfall används igen för att fylla samma funktion som den ursprungligen var avsedd för”. Definitionen korresponderar med nuvarande definition i 4 § avfallsförordningen (2011:927).

Bolaget gör, som det får förstås, gällande att detta ska uppfattas som att en produkt eller komponent som kan användas igen för samma funktion som den ursprungliga definitionsmässigt inte ska utgöra avfall. Med andra ord att bestämmelsen ska uppfattas som ett undantag från avfallsdefinitionen i 15 kap. 1 § miljöbalken.

Förvaltningen delar inte den uppfattningen. Av ordalydelsen i bestämmelsen följer att hänvisningen till produkter eller komponenter som inte är avfall inte syftar till att utgöra ett undantag från avfallsdefinitionen, utan istället att hänvisningen begränsar vilka produkter eller komponenter som kan återanvändas. Förvaltningens uppfattning har också stöd i propositionens föreslagna lagkommentar, där det anges att (s. 62):

”Något som är avfall kan inte återanvändas förrän det har återvunnits, och därmed har upphört att vara avfall. Definitionen av avfall är således avgörande vid bedömningen om en åtgärd är återanvändning eller förberedelse för återanvändning.”

Eftersom sopsanden utgör avfall kan det alltså definitionsmässigt inte återanvändas innan det har återvunnits. Det är också i sammanhanget värt att notera att EU-domstolen har uttalat att avfallsbegreppet inte ska tillämpas så att det utesluter substanser och föremål som kan bli föremål för ekonomisk återanvändning (mål C-206/88 Vessoso och Zanetti p. 8-9).

Förvaltningen anser därmed mot denna bakgrund att det bolaget har anfört om att hanteringen av sopsanden ska utgöra återanvändning saknar betydelse för föremålet för domstolens prövning.

Miljönytta

Bolaget har anfört att det helt saknas miljönytta med att betrakta sandupplagen som anmälningspliktiga mellanlager av avfall och menar att de administrativa kraven och kostnaderna motverkar återvinning och resurshushållning. Bolaget har även åberopat provtagning som enligt bolaget visar att en fortsatt användning av sopsanden inte ger några negativa följder för människor eller miljö.

Förvaltningen anser inte att det bolaget har anfört om att en klassning av sopsand som avfall helt skulle sakna miljönytta föranleder någon anledning att göra någon annan bedömning i frågan. Huruvida det föreligger någon miljönytta eller ej saknar betydelse för frågan om sanden ska anses utgöra avfall.

Avseende bolagets åberopade provtagningar vill förvaltningen påpeka att det följer av EU-domstolens praxis att även produkter som inte innebär några risker för människors hälsa och miljön kan klassas som avfall samt att lagringen av en produkt på ett visst ställe i sig kan innebära att den utgör en källa till olägenhet för miljön (mål C-9/00 Palin Granit Oy, p. 47-50). Förvaltningen finner därmed inte att den av bolaget åberopade provtagningen har någon betydelse för om sopsanden ska klassas som avfall eller ej.

SLUT

Bilagor

1. Föreläggande att anmäla mellanlager för sopsand; 28 juni 2013
2. Mark- och miljödomstolens dom M 1904-15; 8 februari 2016
3. Mark- och miljööverdomstolens föreläggande i mål M 1278-16, inklusive Svevia AB:s överklagande av mark- och miljödomstolens dom; 12 april 2016