



SVEA HOVRÄTT
Mark- och miljööverdomstolen
Rotel 060101

DOM
2015-02-13
Stockholm

Mål nr
M 8434-14

ÖVERKLAGAT AVGÖRANDE

Vänersborgs tingsrätts, mark- och miljödomstolen, dom 2014-08-26 i mål nr M 4625-13, se bilaga

KLAGANDE

Metallbolaget i Göteborg AB, 556756-7671, Agnesbergsvägen 18, 424 38 Agnesberg
Ombud: advokaten Hans Nordström och jur.kand. Sara Karlsson, Gärde Wesslau
Advokatbyrå i Göteborg, Kungstorget 2, 411 17 Göteborg

MOTPART

Miljö- och klimatnämnden i Göteborgs Stad, Miljöförvaltningen, Box 7012,
402 31 Göteborg

SAKEN

Ansökan om tillstånd att mellanlagra elkabel (farligt avfall) på fastigheterna Gårdsten 67:2 och 70:5 i Göteborgs kommun

MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLENS DOMSLUT

1. Mark- och miljööverdomstolen meddelar prövningstillstånd.
2. Mark- och miljööverdomstolen undanröjer mark- och miljödomstolens dom och återförvisar målet till mark- och miljödomstolen för fortsatt handläggning.

Postadress	Besöksadress	Telefon	Telefax	Expeditionstid
Box 2290 103 17 Stockholm	Birger Jarls Torg 16	08-561 670 00 08-561 675 50 E-post: svea.avd6@dom.se www.svea.se	08-561 675 59	måndag – fredag 09:00-15:00

YRKANDEN I MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLEN

Metallbolaget i Göteborg AB (bolaget) har yrkat att Mark- och miljööverdomstolen med ändring av mark- och miljödomstolens dom ska upphäva, dels Länsstyrelsens i Västra Götalands beslut den 2 december 2013 med dnr 505-11233-2013 och 505-11235-2013, dels Miljö- och klimatnämndens i Göteborgs Stad beslut den 26 februari 2013 med dnr 00317/13 och 00315/13.

Bolaget har vidare yrkat tillstånd till mellanlagring av avfall i form av elkabel på fastigheterna Gårdsten 67:2 och 70:5 i Göteborgs kommun samt att undantag från Länsstyrelsens i Västra Götalands län skyddsföreskrifter för Göta älv – området närmast uppströms Göteborgs råvattenintag, 14 Fs 2004:212 (vattenskydds-föreskrifterna), ska meddelas enligt 55 § vattenskyddsföreskrifterna i enlighet med hos länsstyrelsen anhängiggjord dispensansökan.

Bolaget har slutligen yrkat att frågan om dispens från vattenskyddsföreskrifterna ska behandlas inom ramen för överklagandet i enlighet med 21 kap. 3 § miljöbalken.

UTVECKLANDE AV TALAN I MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLENBolaget

Bolaget har i huvudsak åberopat samma omständigheter och utvecklat sin talan på samma sätt som hos mark- och miljödomstolen samt tillagt följande.

Verksamheten vid bolagets anläggning uppfyller kraven för dispens och tillstånd enligt vattenskyddsföreskrifterna. I anledning av mark- och miljödomstolens dom har bolaget lämnat in en ansökan om dispens till länsstyrelsen.

Den stora merparten av det elkabelavfall som mellanlagras på anläggningen består av lagerrensningar av nyproduktion samt spillrester från nybyggnationer. Bolaget kan åta sig att neka mottagandet av elkabelavfall från rivningsverksamhet samt spillkabel från samlare och privatpersoner, eftersom denna andel av det mottagna avfallet är

försumbar. Bolaget kan ha tydlig skyltning om detta vid ingången samt bereda miljöförvaltningen möjlighet att fritt efter skön utföra samlingsprov. Genom dessa åtgärder skulle halterna av det mjukgörande ämnet DEHP sannolikt sjunka under 0,5 procent. Om äldre kabel tas emot har ett samlingsprov visat på halten 4 procent, vilket i sig är en jämförelsevis låg siffra. De uppmätta halterna av andra analyserade ftalater är låga och ligger långt under 0,1 procent.

Bolaget kommer att fortsatt hantera elkabelavfall i enlighet med de strikta skyddsåtgärder och säkerhetsrutiner som redan idag tillämpas. De mjukgörare som legat till grund för att klassificera det aktuella elkabelavfallet som farligt avfall är inte lösliga eller flyktiga. Det är i princip bara när barn tuggar på leksaker innehållande mjukgörare som dessa kan tas upp av den mänskliga kroppen. DEHP har en kokpunkt på 386 grader Celsius och förångas inte vid normala temperaturer. Lösligheten i vatten är att betrakta som försumbar.

Särskilda skäl för dispens föreligger eftersom bolaget visat att skyddsåtgärder och försiktighetsmått kan förebygga risken för spridning av farliga ämnen. Syftet med vattenskyddsföreskrifterna upprätthålls därmed.

Mot bakgrund av bolagets kostsamma investeringar på fastigheterna och att de ekonomiska effekterna kan leda till att verksamheten i slutändan inte kan fortgå är det oproportionerligt långtgående att neka tillstånd med hänsyn till den närmast obefintliga risken för miljöskada på grund av mellanlagringen av elkabelavfall.

UTREDNING I MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLEN

Bolaget har lagt fram samma utredning som i mark- och miljödomstolen samt dessutom kopia av ansökan om dispens som ingetts till länsstyrelsen.

MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLENS DOMSKÄL

Mark- och miljööverdomstolen finner att det finns skäl att meddela prövningstillstånd och tar upp målet till omedelbart avgörande.

Mark- och miljööverdomstolen anser att målet enligt 22 § ärendelagen (1996:242) kan avgöras i sak utan att överklagandet kommuniceras med Miljö- och klimatnämnden i Göteborgs kommun.

Fråga i målet är om tillstånd enligt vattenskyddsföreskrifterna kräver dispens för mellanlagring av farligt avfall, och om yrkande om dispens bör handläggas gemensamt med ansökan om tillstånd till sådan verksamhet.

Bolaget har i Mark- och miljööverdomstolen vidhållit sitt yrkande om dispens och att frågan ska behandlas inom ramen för tillståndsmålet.

Mark- och miljööverdomstolen instämmer i mark- och miljödomstolens bedömning att det aktuella avfallet ska klassificeras som farligt avfall, men att den risk som föreligger till följd av att ftalater skulle komma att utsöndras och spridas i vattenrecipienten antagligen kan förebyggas genom någon eller samtliga av de åtgärder som bolaget föreslagit. Mark- och miljööverdomstolen konstaterar att det för tillstånd krävs att det meddelas dispens enligt 55 § vattenskyddsföreskrifterna och att en ansökan om sådan dispens kan ske hos mark- och miljödomstolen för gemensam handläggning med ett ärende avseende ansökan om tillstånd till samma verksamhet.

Mark- och miljödomstolen bedömde att det förelåg hinder att meddela tillstånd eftersom det inte fanns något anhängiggjort dispensärende i målet och domstolen därför inte kunde ta ställning till om det fanns förutsättningar för dispens. Mark- och miljööverdomstolen finner emellertid att i och med att bolaget hos mark- och miljödomstolen yrkat undantag enligt 55 § vattenskyddsföreskrifterna så hade dispensfrågan anhängiggjorts och mark- och miljödomstolen hade att ta ställning till om dispensfrågan borde handläggas tillsammans med den hos mark- och

miljödomstolen handlagda tillståndsfrågan. Att så inte skett kan antas ha påverkat utgången i målet.

Mark- och miljööverdomstolen finner att det med hänsyn till vad som framkommit i målet är uppenbart att det är lämpligt att dispensfrågan handläggs gemensamt med tillståndsfrågan.

Mot denna bakgrund bedömer Mark- och miljööverdomstolen att mark- och miljödomstolens dom ska undanröjas och målet återförvisas till mark- och miljödomstolen för prövning av dispensfrågan. Att bolaget numera ansökt om dispens även hos länsstyrelsen ändrar inte denna bedömning.

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

I avgörandet har deltagit hovrättsrådet Henrik Löv, tekniska rådet Anna-Lena Rosengården, hovrättsrådet Malin Wik (deltar inte i beslutet om prövningstillstånd) och hovrättsassessorn Anita Seveborg, referent.



VÄNERSBORGS TINGSRÄTT
Mark- och miljödomstolen

DOM
2014-08-26
meddelad i
Vänernsbor

Mål nr M 4625-13

KLAGANDE

Metallbolaget i Göteborg AB, 556756-7671
Agnesbergsvägen 18
424 38 Agnesberg

Ombud: Advokat Hans Nordström
Gärde Wesslau Advokatbyrå AB, Göteborg
Kungstorget 2
411 17 Göteborg

MOTPART

Miljö- och klimatnämnden i Göteborgs Stad
Box 7012
402 31 Göteborg

ÖVERKLAGAT BESLUT

Länsstyrelsen i Västra Götalands läns beslut 2013-12-02 i ärende nr 505-11235-2013 och 505-11233-2013, se bilaga 1

SAKEN

Ansökan om tillstånd att mellanlagra elkabel (farligt avfall) på fastigheterna Gårdsten 67:2 och 70:5 i Göteborgs kommun

DOMSLUT

Överklagandet avslås.

Dok.Id 266092

Postadress	Besöksadress	Telefon	Telefax	Expeditionstid
Box 1070 462 28 Vänernsbor	Hamngatan 6	0521-27 02 00	0521-27 02 30	måndag – fredag 08:00-16:00
		E-post: mmd.vanersborg@dom.se		-

BAKGRUND

Metallbolaget i Göteborg AB ansökte den 5 november 2012 om tillstånd för mellanlagring av elavfall på fastigheterna Gårdsten 67:2 och Gårdsten 70:5, som tillägg till bolagets gällande tillstånd.

Miljö- och klimatnämnden i Göteborgs Stad (nämnden) beslutade den 26 februari 2013, dels att lämna bolaget tillstånd att lagra elmotorer, startmotorer samt generatorer som inte innehåller farligt avfall, dels att avslå bolagets ansökan om mellanlagring av farligt avfall i form av elkabel inom vattenskyddsområdet för Göta älv. Nämndens beslut att avslå ansökan om mellanlagring i form av elkabel överklagades till Länsstyrelsen i Västra Götalands län.

Länsstyrelsen beslutade den 2 december 2013 att avslå överklagandet, se bilaga 1. Som skäl angavs bl.a. att äldre PVC-kablar ska klassas som farligt avfall.

Metallbolaget i Göteborg AB har nu överklagat länsstyrelsens beslut till mark- och miljödomstolen.

YRKANDEN M.M.

Metallbolaget i Göteborg AB (bolaget) har yrkat att mark- och miljödomstolen upphäver dels länsstyrelsens beslut av den 2 december 2013, dels kommunens beslut av den 26 februari 2013.

Bolaget har yrkat tillstånd för mellanlagring av avfall i form av elkabel på fastigheterna Gårdsten 67:2 och 70:5 i Göteborgs kommun. Bolaget har även yrkat att undantag från vattenskyddsföreskrifterna Göta Älv ska meddelas enligt 55 § i Länsstyrelsen i Västra Götalands läns skyddsföreskrifter för Göta älv (14 FS 2004:212).

Härutöver har bolaget yrkat att mark- och miljödomstolen ska återvisa målet till miljöförvaltningen i Göteborgs stad för förnyad prövning eftersom underinstanserna inte tagit hänsyn till omständigheterna i det enskilda fallet.

Bolaget har vidare yrkat att dispens från vattenskyddsföreskrifterna för Göta älv enligt 7 kap. 22 § andra stycket miljöbalken.

Bolaget har anfört bl.a. följande.

Länsstyrelsens bedömning avseende huruvida elkabelavfallet utgör farligt avfall är felaktig. Huvuddelen av kabelavfallet utgör inte farligt avfall varför vattenskyddsföreskrifterna inte blir tillämpliga på tillståndsfrågan. För det fall att domstolen finner att vattenskyddsföreskrifterna blir tillämpliga på tillståndsfrågan vill bolaget anföra att avfallet uppkommit vid bolagets anläggning, varför avfallet får lagras i syfte att åstadkomma en rationell bortforsling. För det fall att domstolen finner att avfallet inte uppkommit vid bolagets anläggning anför bolaget att 55 § vattenskyddsföreskrifterna blir tillämplig pga. särskilda skäl.

Bolaget bedriver metallåtervinningsverksamhet på fastigheten Gårdsten 67:2 och planerar att överflytta verksamheten till fastigheten Gårdsten 70:5 vilken bolaget äger. Inom ramen för metallåtervinningsverksamheten emottar bolaget bl.a. kabelskrot som, efter sortering om så krävs, levereras vidare. Någon bearbetning sker aldrig i verksamheten.

Bolaget har under åren 2011 och 2012 fört en omfattande dialog med kommunen. Bolaget sökte i november 2012 om tillstånd för verksamheten. Kommunen avslag bolagets ansökan i den del denna omfattade mellanlagring av elkabel. Som skäl angavs att kommunen gjort bedömningen att bolaget inte förmår separera farligt avfall från icke-farligt avfall, dvs. sådan kabel som inte innehåller farliga ämnen, från sådan som innehåller DEHP. Här vill bolaget anföra att om mängden DEHP i förhållande till kabelns vikt understiger 0,5 viktprocent bör elkabeln trots sitt innehåll av mjukgörare inte klassificeras som farligt avfall.

Kommunen meddelade dock tillstånd för bolagets övriga verksamhet vilken i många delar är mycket tätt förknippad med hantering av kabeskrot. Ett exempel på

den orimliga situation som uppkommer är hantering av elmotorer. Enligt nu gällande tillstånd har bolaget rätt att mellanlagra själva elmotorn, men inte de kablar som är monterade i motorn, varför bolagets arbete hindras. Kommunens beslut innebär därför ett väsentligt hinder i bilagets verksamhet som inte står i proportion till de eventuella miljövinster som förbudet mot dispens för mellanlagring innebär.

De kablar som bolaget hanterar betraktas inte som farligt avfall enligt nu gällande praxis. Dessa elkablar faller in under definitionen av 17 04 11 i bilaga 2 till avfallsförordningen, dvs. icke farligt avfall. Denna omständighet vitsordas även av kommunen. Det synes vara så att det faktum att området omfattas av vattenskydds-föreskrifter föranleder en strängare bedömning av vad som utgör farligt avfall eller ej. Bolaget bestrider riktigheten i en sådan bedömning.

Vad länsstyrelsen anför avseende bedömningen av kabelavfall som farligt avfall föranleder ingen förändring av bolagets uppfattning. Länsstyrelsen utgår från kommunens bedömning av en specifik typ av äldre plastkabel. Bolaget bestrider dels den bedömning som görs avseende åldern på de kablar som inkommer till bolaget, samt dels kommunens påstående avseende att 70 % av den äldre plastkabeln består av PVC. Den absoluta medparten av bolagets metallskrot är kabelskrot som faller vid nyproduktion och lagerrensningar, så kallad "nyproducerad" kabel. De äldre kablar där gifter kan förekomma framkommer framförallt vid rivningar och levereras till större anläggningar i samband med återvinning av annat rivningsrelaterat material. Endast en obetydlig del utgör kabelavfall som uppstår vid rivning och därmed kan vara äldre än 10 år. Anledningen därtill är att äldre kablar och annat rivningsmaterial vanligtvis levereras till större återvinningsanläggningar som hanterar den typen av avfall. De äldre kablarnas eventuella farlighet är därför av ytterst liten relevans för bedömningen i det specifika fallet. Bolaget önskar härvid anföra att det inkommer en mycket stor del kabel som inte är att hänföra till den typ som länsstyrelsen grundat bedömningen om "farligt avfall" på. Elkablar som utgör farligt avfall kommer inom en snar framtid att vara utfasade. Därmed kommer avfallet inte att

kunna klassificeras som farligt. Äldre elkablar hanteras normalt sett inte av Metallbolaget eller endast i mycket liten omfattning.

Miljöförvaltningens syn på avfallet stämmer inte med Metallbolagets mångåriga erfarenhet inom branschen.

Det är förvånande att länsstyrelsen finner att bolaget inte skulle ha förmågan att skilja ut sådana kablar som eventuellt utgör farligt avfall. Det förefaller dessutom än mer besynnerligt att en enskild individs eventuella bristande förmåga ska påverka bedömningen, framförallt som det är av yttersta vikt för tillståndsfrågan.

Branschens praxis är att elkabel inte ska anses utgöra farligt avfall, vilket tidigare vitsordats av kommunen. Bolaget gör därför gällande att det är oproportionerligt och i strid med likabehandlingsprincipen att tillämpa strängare regler på bolaget.

Det är orimligt att klassificera allt kabeskrot som farligt avfall för att det kan förekomma vissa fraktioner av mjukgörare i delar av visst kabelskrot. Bolaget hänvisar till tidigare ingivet tekniskt PM av vilket framgår att mjukgörarna är bundna till plasthöljet runt metalldelen i kabeln. Kostnaden att undersöka varje kabel skulle bli orimligt höga mot bakgrund av den obefintliga risk som mjukgörarna utgör. En orimligt hög mottagningskostnad skulle kunna medföra att kabelskrot inte återvinns utan istället hamnar i miljön. Bolaget bestrider att elkabelskrotet utgör farligt avfall och tillstånd för mellanlagring ska därför beviljas.

Om så krävs kan Metallbolaget åta sig att neka mottagande av kablar från rivningsverksamhet samt spillkabel från samlare och privatpersoner eftersom denna del är ytterst försumbar. En sådan begränsning av mottagandet kommer att innebära att endast nyproducerad kabel tas emot varvid halterna av farliga ämnen drastiskt kommer att minska. Idag uppgår ett samlingsprov till ca 4 % vilket är en jämförelsevis låg siffra. Om äldre kabel inte tas emot på anläggningen kommer siffran att sjunka drastiskt, sannolikt under 0,5 %.

Bolaget genomför alltid en okulär besiktning vid mottagandet av alla typer av material. Är mottaget material, trots besiktning, av sådan karaktär att det inte kan återvinnas inom ramen för bolagets verksamhet, läggs det åt sidan för säker förvaring till dess det kan transporteras till godkänd mottagare. Även vid misstanke om att det inkomna avfallet utgör farligt avfall sorteras sådant ut och förvaras på särskild plats för vidare åtgärd. Misstänkta elkablar förvaras därvid i täckta kärl på hårdgjord yta, under väderskydd, varför ingen risk för miljöskada föreligger. Bolaget är en erfaren aktör på marknaden och besitter i allra högsta grad en sådan kompetens att bolaget klarar att sortera elkabelskrot på ett sådant sätt att vattenskyddsföreskrifterna inte träds förnär. Det föreligger inte någon risk för miljöskada med anledning av bolagets hantering av elkabelskrot. Metallbolagets personal har mångårig och gedigen erfarenhet inom metallskrotbranschen och besitter därför förmågan att skilja ut kablar som inte utgör farligt avfall.

Det ligger i bolagets intresse att hålla mellanlagringstiden så kort som möjligt. Bolaget kan därför åta sig ett villkor avseende tidsbegränsning av mellanlagringstiden i det yrkade tillståndet. För det fall att domstolen finner att sedvanlig mellanlagringstid är för lång i sammanhanget kan bolaget därför åta sig en förkortad tidsperiod inom vilket avfallet ska vidaretransporteras.

De elkablar som bolaget hanterar utgör inte farligt avfall, varför skydds-föreskrifterna inte blir tillämpliga på tillståndsfrågan. Då frågan om elkablarnas status som farligt avfall eller ej inte är slutligt avgjord borde kommunen och länsstyrelsen genomfört en riskbedömning inför tillståndsprövningen. Eftersom en sådan riskbedömning inte genomförts ha inte bolaget beretts möjlighet att genom dialog utreda vilka förutsättningar bolaget kan uppfylla kravet på mellanlagring. Det är anmärkningsvärt att någon sådan dialog inte hållits och att saken därför inte blivit tillfullo utredd.

Bolaget uppfyller de krav på skyddsåtgärder och försiktighetsmått som fastställs i 2 kap. 3 § MB för att motverka och hindra skada på människors hälsa eller miljö.

Bolaget förvarar inte avfall på ett sådant sätt att förorening av luft, mark och vatten riskeras.

För att det ska bli lättare för tillsynsmyndigheten att kontrollera verksamheten är Metallbolaget beredd att acceptera vissa försiktighetsmått i syfte att förhindra eventuell spridning av förorening till grundvattnet. Metallbolaget åtar sig därför följande.

1. För det fall domstolen finner att sedvanlig mellanlagringstid är för lång åtar sig Metallbolaget att förkorta tidsperioden tills elkabelavfallet ska bortskaffas till att så ska ske inom fyra veckor från mottagandet.
2. För att förebygga att elkablar som faller under definitionen för avfallstyp 17 04 10 (farligt avfall) inte sammanblandas med kablar som faller in under definitionen för avfallstyp (icke farligt avfall) åtar sig Metallbolaget att, i avvaktan på borttransport, förvara "misstänkta" elkablar i täckta och låsta kärl på hårdgjord yta, under väderskydd, i syfte att eliminera risken för spridning och urlakning, innan de skyndsamt bortskaffas genom godkänd transportör. "Misstänkta" elkablar är sådana kablar som efter en okulär besiktning vid mottagandet befinns vara av en sådan karaktär (farligt avfall) att det inte kan levereras vidare inom ramen för bolagets verksamhet.

Metallbolaget åtar sig vidare att neka mottagande av kablar från rivningsverksamhet samt spillkabel från samlare och privatpersoner

Metallbolaget har sedan tillståndsansökan lämnades in, på den nya anläggningen (Gårdsten 70:5) gjort stora investeringar för att omhänderta dagvattnet. Markytan är helt slät och allt dagvatten leds till en oljeavskiljare. Därefter pumpas vattnet till en bufferttank genom överströmning och vidare till en damm med planteringar. Från dammen leds vattnet till två stycken reningsfilter. Mellan reningsfilter och avledning från fastigheten finns en brunn där provtagning enkelt kan ske. Intervaller för analyser och kontroller göres i samråd med miljöförvaltningen.

I de allmänna rådens kommentar till 7 §, nuvarande 13 § i avfallsförordningen, rörande dispens från vad som anses vara farligt avfall, anges följande.

Dispens bör inte behöva sökas för avfall för vilka det finns två möjligheter att klassa avfallet i avfallsförteckningen, d.v.s. avfall som innehåller farliga ämnen och avfall som inte innehåller farliga ämnen. I sådana fall bör avfallsinnehavaren själv kunna avgöra om avfallet är farligt eller inte.

Denna skrivning ger stöd för Metallbolagets uppfattning att Metallbolaget såsom avfallsinnehavare i tveksamma fall kan avgöra själv om avfallet är farligt eller inte. Detta särskilt med hänsyn till Metallbolagets mångåriga erfarenhet inom branschen, liksom bolagets särskilda hantering av ”misstänkta” elkablar för att skydda människors hälsa och miljö.

Miljöförvaltningens sätt att klassificera och göra generella antaganden om det avfall som hanteras hos Metallbolaget är inte förenligt med det bakomliggande syftet till avfallsdirektivet (2008/98/EG), som ligger till grund för avfallsförordningen. I skälen för direktivet (14) framgår att det är nödvändigt att behålla det system genom vilket avfall och farligt avfall har klassificerats inom gemenskapen och att det ska ske ett harmoniserat fastställande av vad som är farligt avfall.

I syfte att ytterligare utreda frågan huruvida elkablar utgör farligt avfall eller ej, har bolaget låtit analysera kabelavfallets innehåll av eventuella farliga mjukgörare.

Ett samlingsprov visar att den uppmätta halten av alla analyserade ftalater, utom en, är låga och ligger långt under 0,1 %. Endast den uppmätta halten av DEHP (ca 4 %) överstiger denna nivå. Nivån DEHP är dock väsentligen lägre än den som miljöförvaltningen antyder. De förhållandevis låga halter av mjukgörare som finns i kabelskrotet bekräftar att aktuella kablar utgör en försumbar risk på den aktuella platsen, även beaktat vattenskyddsområdet. Sannolikheten för att det skulle ”läcka/blöda” ut mjukgörare från kablarna måste betecknas som helt försumbar,

framförallt mot bakgrund av att kablarna idag förvaras på hårdgjord väderskyddad yta i kärl, varför något läckage av spillvatten inte kan ske. Risken för utsöndring eller urlakning är mycket liten. Detta inte minst med tanke på att elkablarna mellanlagras under mycket kort tid på Metallbolagets fastigheter (maximalt fyra veckor). Utsöndring/urlakning av mjukgörare som sker i kabelskrot är mycket långsam och avtar i själva verket med åldern på PVC. Som framgår av Structors PM är ftalaterna bundna i kabeln och lösligheten i vatten är i det närmaste försumbar vilket innebär att spridningsrisken inom Göta älv vattenskyddsområde är obetydlig. Den maximala lösligheten av ren DINP, den vanligaste mjukgöraren i kablar, är endast 0,2 mg/l. De faktiska riskerna för Göta älv vattenskyddsområde måste därför betraktas som obetydliga i sammanhanget.

Bolaget anför att elkabelavfallet omfattas av undantaget i 48 § vattenskydds-föreskrifterna, eftersom detta uppkommit vid den egna anläggningen. Elkabelavfallet emottas på bolagets anläggning, inom ramen för bolagets verksamhet. I många fall uppkommer avfallet genom demontering av annat elavfall som redan finns på anläggningen, varför bolaget inte har möjlighet att välja att inte emotta elkabelavfallet. Bolagets strävan är att mellanlagra avfallet i väntan på att rationellt kunna bortforsla detta på ett sådant sätt som innebär så liten miljöpåverkan som möjligt och därför samla avfallet inför en rationell bortforsling. Vattenskydds-föreskrifternas 48 § blir därför tillämpliga varför tillstånd ska beviljas på denna grund.

För det fall domstolen finner att elkabelavfallet dels utgör farligt avfall och dels inte anses ha uppkommit vid bolagets anläggning, vill bolaget anför att ett tillstånd enligt 55 § inte skulle stå i strid med vattenskydds-föreskrifterna, samt att särskilda skäl föreligger. Det är anmärkningsvärt att både kommunen och länsstyrelsen helt bortsett från bolagets yrkande avseende 55 § vattenskydds-föreskrifterna. Bolaget anser att särskilda skäl föreligger eftersom ingen risk för miljökada föreligger i anledning av ett beviljat tillstånd. Förvaringen medger ingen risk för vattenskada pga. urlakning.

Enligt bolaget bör en rimlighetsavvägning, i linje med vad som stadgas i 2 kap. 7 § miljöbalken, genomföras vid bedömningen av särskilda skäl. Bolaget kan visa att ingen risk för vattenskada föreligger, eftersom elkabelavfallet förvaras på ett säkert sätt. Ett förbud mot hantering av elkabelavfall innebär ett väsentligt intrång i bolagets verksamhet, vilket innebär stora praktiska likväl som ekonomiska följder. Nyttan av ett förbud står därför inte i proportion till den eftersökta miljönyttan. Bolaget kan genom en dialog visa att hundraprocentig miljönytta uppnås, vilket ska ställas mot de stora kostnader som uppstår med anledning av ett förbud, vilket får ett förbud att framstå som oskäligt. Bolaget har därför särskilda skäl varför tillstånd ska beviljas i enlighet med vattenskyddsföreskrifternas 55 §. Inte heller syftet med skyddsföreskrifterna kommer att motverkas.

Miljöförvaltningen framhåller att frågan om undantag från vattenskyddsföreskrifterna ska prövas av länsstyrelsen. Metallbolaget tolkar yttrandet på så sätt att miljöförvaltningen motsätter sig en prövning av undantagsbestämmelsen i samband med handläggningen av detta mål. Metallbolaget delar inte miljöförvaltningens uppfattning och framhåller att mark- och miljödomstolen bör kunna pröva frågan huruvida undantag ska meddelas eller inte i enlighet med 19 kap. 3 § och 21 kap. 3 § miljöbalken.

För det fall domstolen finner att elkablar utgör farligt avfall och att särskilda skäl för dispens inte föreligger ska vattenskyddsföreskrifterna för Göta älv ändå inte tillämpas eftersom föreskrifterna är oproportionerliga i förhållande till den obetydliga risk som den sökta verksamheten utgör för människors hälsa och miljön. Ett förbud mot hantering av elkabel och avslaget på bolagets ansökan om att hantera elkabel innebär ett väsentligt intrång i bolagets verksamhet. Förbudet innebär inte endast stora praktiska och ekonomiska följder utan även ett direkt hinder mot den övriga tillståndsgivna verksamheten som bedrivs av Metallbolaget på samma fastighet och som är tätt förknippad med hanteringen av elkabelavfallet.

Länsstyrelsens skyddsföreskrifter till skydd för Göta älv har kommit till med stöd av 7 kap. 22 och 30 §§ miljöbalken och innebär inskränkningar i rätten att förfoga

över fastighet inom vattenskyddsområdet för Göta älv. Föreskrifterna behövs för att tillgodose syftet med området. Av naturvårdsverkets handbok om vattenskyddsområden framgår att omfattningen av de inskränkningar i rätten att förfoga över fastigheter som ska gälla inom området bör vara relaterad till syftet med vattenskyddsområdet och de mål som önskas för vattnets kvalitet och kvantitet. Föreskrifterna måste utformas så att de blir tydliga för myndigheterna och allmänheten, så att det är möjligt att kontrollera efterlevnaden av föreskrifterna för tillsynsmyndigheten samt så att de är miljömässigt motiverade. Samtidigt som det är viktigt att föreskrifterna verkligen säkerställer skyddet av vattentäkten får inskränkningarna i enskilds rätt att använda mark eller vatten som grundas på skyddsbestämmelse inte gå längre än som krävs för att syftet med skyddet ska uppnås, vilket framgår av 7 kap. 25 § miljöbalken. Domstolen bör göra en intresseprövning i enlighet med 7 kap. 25 § miljöbalken och meddela dispens enligt 7 kap 22 § 2 stycket då det föreligger särskilda skäl. Genom flera avgöranden i Regeringsrätten (t.ex. RÅ 1996 ref. 44 och RÅ 2001 ref. 72) har en princip utverkats i fråga om områdesskydd varvid krav uppställs på att inskränkning i den enskildes rådighet förutsätter en rimlig balans och proportionalitet mellan vad det allmänna vinner och den enskilde förlorar på grund av inskränkningen. Det kan inte vara ett angeläget allmänt intresse att förbjuda mellanlagring av kablar som inte är farligt avfall (avfallskod 17 04 11). Metallbolaget anser därför att det med hänvisning till skälighetsregeln i 2 kap. 7 § miljöbalken är orimligt att kräva en sådan hänsyn till miljön som ett förbud mot all mellanlagring av avfall enligt skyddsföreskrifterna för Göta älv skulle innebära. Någon avvägning mellan bakomliggande miljöintressen och de ekonomiska intressen som står på spel för Metallbolaget har inte skett i underinstanserna.

Nämnden har yttrat sig över överklagandet bl.a. enligt följande. Nämnden hänvisar till vad som tidigare anförts i ärendet. Frågan om undantag från vattenskydds-föreskrifterna prövas av länsstyrelsen.

Grunden för nämndens beslut att mellanlagring av elkabel inom vattenskydds-området på bolagets båda fastigheter inte är tillåtet är just att kabelavfallet är farligt

avfall. Tillsynsmyndigheten vitsordar alltså inte att elkabel generellt är ej farligt avfall. Det är inte en bedömning som gäller enbart inom vattenskyddsområdet. Förbud mot mellanlagring gäller dock enbart inom vattenskyddsområdet.

Structor har analyserat halterna av ftalater i ett samlingsprov av för anläggningen representativt kabeskrot. Enligt analysresultatet är den högsta halt som redovisas den för DEHP som ligger på 4 % av innehållet i samlingsprovet. Nämnden kan konstatera att den aktuella ftalaten är klassad som reproduktionsstörande med kategori 1 eller 2. I enlighet med bilaga 1 i Avfallsförordningen finns en haltgräns om 0,5 % för reproduktionsstörande ämnen av kategori 1 eller 2 då avfallet ska klassas som farligt. Nämnden konstaterar att samlingsprovet visar så höga halter ftalater att kabelavfallet ska klassas som farligt avfall. Nämnden ställer sig också mycket tveksam till att genomföra ett samlingsprov av kabelavfallet. Innehållet av halter ftalater i kabelavfall beror helt på ursprung, var och när kabeln är tillverkad styr vilka typer och halter av ftalater som finns i polymeren. Vid blandningsprovtagning av kabel så kommer det slutliga resultatet bli en utspädning. Nämnden har tidigare i ärendet framfört att äldre kabel innehåller som uppskattning uppemot 40 % DEHP i polymeren. Siffran har sitt ursprung ur den statistik som branschen själva redovisar. Nämndens utgångsläge är att bolaget inte kan avgöra vilken kabel som innehåller så höga halter att den ska klassas som farligt avfall. Resultatet av samlingsprovet styrker det som tidigare anförts.

Naturvårdsverket, som på mark- och miljödomstolens anmodan yttrat sig i målet, har bl.a. anfört följande.

Naturvårdsverket delar länsstyrelsens och miljöförvaltningen i Göteborgs stads bedömning att elkabelavfallet i detta fall är att betrakta som farligt avfall. Som miljöförvaltningen konstaterar har Structor på bolagets vägnar låtit analysera halterna av ftalater i ett samlingsprov av för anläggningen representativt kabeskrot. Enligt analysresultatet är den högsta halt som redovisas den för di-(2-etylhexyl) ftalat (DEHP) och ligger på 4 % i samlingsprovet.

Den EU-harmoniserade klassificering av DEHP enligt förordning (EG) nr 1272/2008 om klassificering, märkning och förpackning av ämnen och blandningar (CLP), bilaga VI, tabell 3.2, anger att ämnet är klassificerat enligt Repr. Cat. 2; R 60-61, d.v.s. så som miljöförvaltningen anger.

Enligt bilaga 1 till avfallsförordningen (2011:927) finns haltgränskriterier angivna för några av de farliga egenskaperna som gör att avfall ska anses vara farligt avfall. Sist i bilaga 1, punkt 11, framgår att

Avfall som klassificeras som farligt anses uppvissa en eller flera av de egenskaper som beskrivs i H 1- H 15, och i fråga om H 3- H 8, H 10 och H 11, en eller flera av följande egenskaper:

11. ett ämne som är skadligt för fortplantningen (kategori 1 eller 2) och som klassificeras som R 60 eller R 61 vid en koncentration större än eller lika med 0,5 procent.

DEHP är alltså klassificerat som kategori 2, R 60-61, och som miljöförvaltningen påpekar innehåller samlingsprovet av kabelavfallet tillräckligt höga halter (4 %) av ämnet för att i detta fall klassas som farligt avfall ($\geq 0,5$ %) utefter egenskap H 10, Reproduktionstoxisk.

DOMSKÄL

Tillämpliga bestämmelser framgår av länsstyrelsens beslut.

Det är ostridigt att fastigheterna Gårdsten 67:2 och Gårdsten 70:5 ligger inom vattenskyddsområdet för Göta älv.

Huruvida det är fråga om farligt avfall

Den första frågan som mark-och miljödomstolen har att ta ställning till är huruvida elkabelavfallet utgör farligt avfall.

I 3 § avfallsförordningen (2011:927) anges vad som avses med farligt avfall. Enligt bestämmelsen är ”farligt avfall” ett ämne eller ett föremål som är avfall och som är markerat med en asterisk (*) i bilaga 4 eller som omfattas av föreskrifter som har meddelats med stöd av 12 §. Enligt 12 § avfallsförordningen får Naturvårdsverket meddela föreskrifter om att ett ämne eller ett föremål som är avfall och som har någon av de egenskaper som anges i bilaga 1 är att anse som farligt avfall. Naturvårdsverket har inte meddelat några föreskrifter men har publicerat ett vägledningsdokument; ”Klassificering av farligt avfall – detta är farligt avfall”, daterat den 13 februari 2013.

Bolaget har gjort gällande att de elkablar som hanteras faller in under avfallstyp 17 04 11 i bilaga 4 till avfallsförordningen, d.v.s. ”andra kablar än de som anges i 17 04 10*”. I den (med asterisk markerade) avfallstypen 17 04 10* återfinns kablar som innehåller olja, stenkolstjära eller andra farliga ämnen. Länsstyrelsens beslut och nämndens argumentation grundar sig på att avfallstypen är 17 04 10*. Huruvida kablarna ska klassas som farligt avfall eller inte beror på om de är av typen 17 04 11 eller 17 04 10*.

Avfallsslaget har därmed så kallade ”dubbla ingångar” eller ”spegelingångar” och måste bedömas utifrån eventuellt innehåll av farliga ämnen (se t.ex. miljööverdomstolens domar i MÖD 2006:9 och i mål nr M 1746-04). För avfallsslag med dubbla ingångar är det de fysikaliska egenskaperna eller innehållet av farliga ämnen i avfallet som ska bedömas. De farliga egenskaperna hos avfallet borde därmed vara avgörande för klassningen. Det räcker att avfallet har en av de farliga egenskaperna H1-H14 som anges i bilaga 1 till avfallsförordningen, för att avfallet ska klassas som farligt. Frågan blir då om kabelavfallet saknar de farliga egenskaper som anges i avfallsförordningens bilaga 1. Det är bolaget som ska visa att avfallet saknar dessa egenskaper. Exakt vad som krävs för att ett bolag ska ha uppfyllt denna bevisbörda har inte lagts fast i praxis men klart är att det handlar om stränga beviskrav (se t.ex. miljööverdomstolens domar i mål nr M 1746-04 och MÖD 2006:9).

Det är ostridigt att kabelskrotet innehåller di-(2-etylhexyl)ftalat (DEHP). I avfallsförordningens bilaga 4 anges att med ”farligt ämne” avses i förteckningen ett ämne som har klassificerats eller som kommer att klassificeras som farligt enligt förordning (EG) nr 1272/2008. Enligt densamma förordningen har DEHP klassificerats som ett reproduktionstoxiskt farligt ämne (förordning (EG) nr 1272/2008, tabell 3.1).

DEHP är klassificerat som R60-61 (ECHA: riskbedömningsrapport [2008] CAS No: 117-81-7 EINECS No: 204-211-0 EUR 23384 EN/2). Enligt Kemikalieinspektionens föreskrifter om klassificering och märkning av kemiska produkter (KIFS 2005:7) innebär R60 att ämnet kan ge nedsatt fortplantningsförmåga, R61 att ämnet kan ge fosterskador.

Underinstanserna har hänvisat till den farliga egenskapen H10 som innebär att ”avfallet innehåller ett ämne eller preparat som vid inandning, förtäring eller upptag genom huden kan förorsaka icke ärftliga medfödda missbildningar eller öka förekomsten av dessa.”

Av avfallsförordningens bilaga 4 framgår vidare att om en avfallstyp identifieras som farlig genom en specifik eller allmän hänvisning till farliga ämnen, så ska avfallet betraktas som farligt endast om det innehåller dessa ämnen i koncentrationer (dvs. viktprocent) som är så höga att avfallet har en eller flera av de egenskaper som anges i bilaga 1 (H1-H14). Av bilaga 1 följer vidare att avfall som klassificeras som farligt anses uppvisa en eller flera av bl.a. följande egenskaper.

”Ett ämne som är skadligt för fortplantningen (kategori 1 eller 2) och som klassificeras som R60 eller R61 vid en koncentration större än eller lika med 0,5 procent”.

Enligt den av bolaget inlämnade promemorian uppgår halten DEHP i kabelskrotet till 42 000 mg/kg, d.v.s. 4, 2 procent. Avfallet ska, enligt vad som ovan angetts,

anses farligt vid en koncentration av DEHP som är större än eller lika med 0,5 procent. Avfallet ska därmed anses vara farligt avfall.

Bolaget har emellertid anfört att den sökta hanteringen i huvudsak avser en s.k. ”inomhuskabel” som omges av ett plasthölje. Kabelskrotet ska förvaras nederbördsskyddat på en hårdjord yta. En inomhuskabel innehåller varken olja, stenkoltjära eller andra farliga ämnen i fri fas. Ftalaten DEHP finns i plasthöljet där det använts som mjukgörare. Det är oklart i vilken omfattning ftalatrester utsöndras från ett polymermaterial men det förefaller inte föreligga någon hög risk för ftalaten, som förvisso inte är kemiskt bundet men heller inte förekommer i fri fas, som en ingående del i kabelskrotets plasthölje kommer att orsaka eller öka förekomsten av ärftliga medfödda missbildningar genom inandning, förtäring eller upptag genom huden.

Mark- och miljödomstolen finner sammanfattningsvis att det nu aktuella avfallet ska klassificeras som farligt avfall men att den risk som här föreligger till följd av att ftalater på något sätt skulle komma att utsöndras och spridas i vattenrecipienten antagligen kan förebyggas genom någon av eller samtliga de försiktighetsåtgärder som bolaget föreslagit. Emellertid ger inte vattenföreskrifterna utrymme för att meddela tillstånd till lagring av farligt avfall med mindre än att dispens enligt 55 § vattenföreskrifterna meddelats av Länsstyrelsen. Således är det heller inte möjligt att föreskriva villkor för hanteringen.

Huruvida det farliga avfallet uppkommit vid bolagets anläggning

Oaktat när i demonteringsprocessen elkabeln lossas från det övriga avfallet menar mark- och miljödomstolen att den utgör en del av avfallet redan när elavfallet anländer till anläggningen och har sålunda inte uppkommit vid bolagets anläggning. Avfallet får därmed inte heller lagras i syfte att åstadkomma en rationell bortforsling.

Dispens enligt 55 § vattenskyddsföreskrifterna

Dispensregeln innebär att undantag från skyddsföreskrifterna kan medges av Länsstyrelsen i Västra Götalands län om särskilda skäl föreligger och syftet med skyddsföreskrifterna inte motverkas. Bolaget har yrkat att sådan dispens ska medges och att mark- och miljödomstolen ska pröva undantag från skyddsföreskrifterna i enlighet med 19 kap. 3 § och 21 kap. 3 § miljöbalken.

Nämnda bestämmelser anger förutsättningarna för att i ett sammanhang handlägga sådana mål och ärenden som har samma sökande och som dessutom har ett samband med varandra (se t.ex. MÖD 2011:41). Av 19 kap. 3 § miljöbalken läst tillsammans med 21 kap. 3 § miljöbalken framgår att om en länsstyrelse handlägger ett tillståndsärende så får en ansökan i ett annat sådant mål eller ärende göras hos länsstyrelsen även om ärendet annars skulle ha prövats av en kommun. Av kommentaren (Se Bengtsson et. al; *Miljöbalken en kommentar* [1 januari 2013 Zeteo] kommentaren till 19 kap. 3 § miljöbalken) framgår att formuleringen förvisso utesluter dispensärenden men att det knappast torde ha varit avsikten. Det sagda innebär att det är möjligt för sökanden i ett anhängiggjort dispensärende enligt 55 § vattenföreskrifterna att hos länsstyrelsen göra en ansökan i ett annat sådant ärende istället för hos kommunen eller den kommunala nämnden; t.ex. beträffande tillstånd till mellanlagring av avfall inom vattenskyddsområdet. Det är dock länsstyrelsen som bestämmer om en gemensam handläggning lämpligen bör ske. Motsvarande möjlighet finns för mark- och miljödomstolen enligt 21 kap. 3 §.

Det finns emellertid inget anhängiggjort dispensärende att ta till sig i detta mål, vare sig i länsstyrelsen eller i mark- eller miljödomstolen. Huruvida förutsättningarna för dispens enligt 55 § vattenföreskrifterna är uppfyllda eller inte är alltså inget som mark- och miljödomstolen kan ta ställning till i målet.

Dispens enligt 7 kap. 22 § andra stycket miljöbalken

Bolaget har vidare anfört att vattenföreskrifterna innebär inskränkningar i rätten att förfoga över fastighet inom vattenskyddsområdet för Göta älv, att sådana inskränkningar inte får gå längre än som krävs för att syftet med skyddet ska uppnås

(7 kap. 25 § miljöbalken) och att domstolen bör göra en intresseprövning och meddela dispens enligt 7 kap 22 § 2 stycket då det föreligger särskilda skäl. Med hänvisning till skälighetsregeln i 2 kap. 7 § miljöbalken menar bolaget att det är orimligt att kräva en sådan hänsyn till miljön som ett förbud mot all mellanlagring av avfall enligt skyddsföreskrifterna för Göta älv skulle innebära.

7 kap. 22 § andra stycket miljöbalken anger att länsstyrelsen eller kommunen får meddela dispens från föreskrifter som den har meddelat för ett vattenskyddsområde, om det finns särskilda skäl. Motsvarande bestämmelse finns intagen i vattenskydds-föreskrifterna genom att möjlighet till undantag från skyddsföreskrifterna kan meddelas om särskilda skäl föreligger och syftet med skyddsföreskrifterna inte motverkas (55 § vattenskydds-föreskrifterna). Oaktat huruvida 7 kap. 22 § tillämpas direkt eller om 55 § vattenskydds-föreskrifterna tillämpas så är det länsstyrelsen eller kommunen respektive länsstyrelsen som meddelar sådan dispens och beträffande möjligheten att pröva sådan dispens i målet gör mark- och miljödomstolen samma överväganden som ovan, beträffande 55 § vattenskydds-föreskrifterna. Dispensmöjligheten enligt 7 kap. 22 § är alltså inget som mark- och miljödomstolen kan ta ställning till i målet.

Proportionalitetsprincipen

Mark- och miljödomstolen konstaterar inledningsvis att skydds-föreskrifterna inte förbjuder all mellanlagring av avfall. Skydds-föreskrifterna anger att vissa verksamheter är tillståndspliktiga (26 §) samt reglerar avfallshantering inom skyddsområdet (47-48 §§). De krav på rimlig balans och proportionalitet mellan vad det allmänna vinner och den enskilde förlorar på grund av inskränkningen genom ett områdesskydd som ställts anser mark-och miljödomstolen vara möjliga att tillgodose genom möjligheten till undantag enligt 55 § vattenföreskrifterna; huruvida den specifika situationen för bolaget kan sägas vara oproportionerlig kan inte avgöras utan att först tillämpa denna bestämmelse. Jämför t.ex. av bolaget åberopade rättsfallet RÅ 1996 ref. 44 där regeringsrätten konstaterade att ett dispensinstitut som ger beslutsmyndigheten handlingsfrihet i sig inte kan hävdas sträcka sig längre än vad som kan inrymmas under proportionalitetsprincipen men

att stor vikt måste fästas vid den speciella situation som föreligger i varje enskilt ärende. Mark- och miljödomstolen finner därför att proportionalitetsprincipen inte åsidosatts av skyddsföreskrifterna som sådana.

Sammanfattningsvis finner mark- och miljödomstolen att överklagandet skall avslås.

HUR MAN ÖVERKLAGAR, se bilaga 2 (DV 427)

Överklagande senast den 16 september 2014.

Christina Olsen Lundh

Jolanta Green

I domstolens avgörande har deltagit rådmannen Christina Olsen Lundh, ordförande, och tekniska rådet Jolanta Green. Föredragande har varit beredningsjuristen Sara Nordström.



LÄNSSTYRELSEN
VÄSTRA GÖTALANDS LÄN

Rättsenheten
Jenny Nyman

Klagande (delgivnings-
kvitto) ✕

BESLUT
2013-12-02

Diarienummer
505-11233-2013
505-11235-2013

Sida
1(8)

Metallbolaget i Göteborg AB

Ombud:
Advokaten Hans Nordström
Jur. kand. Charlotta Cederberg
Gärde Wesslau Advokatbyrå i Göteborg AB
Kungstorget 2
411 17 Göteborg

VÄNERSBORGS TINGSRÄTT
R5

INKOM: 2013-12-23
MÅLNR: M 4625-13
AKTBIL:

Överklagande av beslut om avslag på ansökan om tillstånd att mellanlagra elkabel (farligt avfall) på fastigheterna Gårdsten 67:2 och 70:5 i Göteborgs kommun

Länsstyrelsens beslut

Länsstyrelsen avslår överklagandet.

Redogörelse för ärendet

De överklagade besluten

Miljö- och klimatnämnden i Göteborgs kommun, nedan nämnden, beslutade den 26 februari 2013, dnr 00317/13 och 00315/13, att avslå Metallbolaget i Göteborg AB:s, nedan bolaget, ansökan om tillstånd för att mellanlagra farligt avfall i form av elkabel på rubricerade fastigheter. Besluten motiverades med följande.

Frågan om hur kabelavfall ska klassas avfallsmässigt aktualiserades under hösten 2012 då riktad tillsyn bedrevs mot metallskrotar inom och utanför vattenskyddsområdet. Tillsynen bedrevs bl.a. i ett projekt kallat Skrotstopp som drevs av Polisen där nämnden deltog och granskade transporter till metallskrotar. Nämnden har under hösten 2012 gjort faktasökningar och haft diskussioner vilket lett fram till bedömningen att elkabel kan innehålla farliga ämnen i halter som gör att det ska klassas som farligt avfall.

Inom skyddsområdet för Göta älv gäller ett generellt förbud mot att lagra farligt avfall. Kabelavfallet utgör sådant farligt avfall när det innehåller farliga ämnen. Bolaget har inte kunnat visa att bolaget kan göra en säker bedömning av om den kabel som kommer in ska klassas som farligt avfall. Mot denna bakgrund ska miljöbalkens (1998:808), förkortad MB, försiktighetsprincip tillämpas, varför ansökan om mellanlagring av kabelavfall på fastigheten inom vattenskyddsområdet ska avslås.

Det går inte att avgöra okulärt om den PVC-plast som finns i kabeln innehåller mjukgörare som är farliga ämnen.

Utifrån nämndens praktiska erfarenhet och bolagets beskrivning kan inte vare sig bolaget eller bolagets kunder avgöra vilken tillverkare som tillverkat den aktuella kabeln. Det är alltså inte troligt att bolagets kunder kan svara på frågan om kabeln innehåller farliga ämnen i för höga halter. Bolaget kan inte bedöma om den kabel som det vill ta emot ska klassas som farligt avfall eller ej.

Vattenskyddsområdet för Göta älv infördes 1998 och nämnden har sedan dess arbetat för att minimera riskerna för påverkan på dricksvattnet. Tillsyn har bedrivits fortlöpande på de verksamheter som redan fanns på plats när området bildades. Genom att införa tillståndsplikt har det varit möjligt att reglera nya miljöfarliga verksamheter med strängare krav. Detta syftar till att långsiktigt skydda vattentäkten. Det är också naturligt att kraven skärps när ny kunskap erhålls, t.ex. på avfallsområdet.

Inom skyddsområdet för Göta älvs vattentäkt får ingen mellanlagring av farligt avfall ske, enligt gällande skyddsföreskrifter. Typiskt innebär hantering av farligt avfall en större risk än annan hantering och det rör sig om ett mycket känsligt område.

Som stöd för att elkabel ska klassas som farligt avfall hänvisar nämnden till skrivelse den 4 april 2013 "Klassning av elkabel som farligt avfall".

Överklagandet

Bolaget yrkar i första hand att Länsstyrelsen ändrar nämndens båda beslut och beviljar bolaget tillstånd för mellanlagring av elavfall bestående av kabel på fastigheterna Gårdsten 67:2 och Gårdsten 70:5. I andra hand yrkar bolaget att Länsstyrelsen upphäver nämndens båda beslut och återförvisar ärendena till nämnden för ny handläggning. Till stöd för sin talan anför bolaget följande:

Bolaget uppfyller de krav på skyddsåtgärder och försiktighetsmått som fastställs i 2 kap. 3 § MB för att motverka och hindra skada på människors hälsa eller miljö. Bolaget förvarar inte avfall på ett sådant sätt att förorening av luft, mark och vatten riskeras.

I nämndens beslut klassificeras de elkablar som är föremål för tillståndsansökan som farligt avfall. Nämnden anser att dessa inte kan mellanlagras i vattenskyddsområdet utan att risk föreligger. Bedömningen av om elkablarna ska ses som farligt avfall ska ske utifrån ett tekniskt perspektiv. Metallbolaget har därför bett Structor Miljö AB om en teknisk utredning i form av en promemoria. I denna promemoria drar Structor slutsatsen att elkablarna inte utgör farligt avfall och att riskerna med att mellanlagra elkablarna måste betraktas som obetydliga.

Av Structors promemoria framgår följande.

"Tre större avfallsmottagare, Renova, Stena Metall och Ragnsells, en kabeltillverkare, Nexan Iko Sweden AB samt två rivningsentreprenörer, Normans

AB och Riyab AB, har kontaktats för kontroll av hur kabelskrot klassas och hanteras i nuläget.

Samtliga företag anger att kabelskrot som utgörs av inomhuskabel klassas, hanteras och transporteras som icke farligt avfall. Ingen hanterarer eller har hört tals om att PVC-kablar klassas som farligt avfall. Tillverkaren av PVC-kabel nämner heller inget om att kabeln skulle vara farligt avfall utan säger att förbrukad kabel lämpligtvis förbränns i för ändamålet anpassade anläggningar.

Endast jordkablar med innehåll av flytande olja, PCB och/eller tjära hanteras som farligt avfall i samhället idag.”

Nämnden har inte företagit den riskbedömning som är påkallad vid tillståndsprovning. Följande rekvisit ska undersökas mot de faktiska omständigheterna.

1. Förorening – den ska ske antingen genom ett farligt ämne eller en produkt som innehåller ett eller flera farliga ämnen.
2. Transportsvektor – föroreningen ska ske genom damning, mat, dricksvatten, etc. transporteras till riskobjekten.
3. Riskobjekt – undersökningen ska vara beroende av vilken slags riskobjekt som föroreningen påverkar.

Om det föreligger ett farligt ämne respektive en produkt med farliga ämnen som kan transporteras till de relevanta riskobjekten föreligger risk enligt MB:s bestämmelser. Angående rekvisitet farligt ämne visar Structors promemoria att sådant inte föreligger.

Kabelskrot av aktuellt slag är harmlöst då det utgörs dels av främst elementärt koppar, dels av mjukgjord plast. Plasten kan vara PVC med visst innehåll av ftalater. Ftalaterna är dock bundna i plasten och är i sig inte rörliga. Det är således fasta ämnen och kan inte alls jämföras med den typ av kabelskrot som är farligt avfall, dvs. oljefyllda kablar där oljan är flytande. Det förefaller orimligt att aktuellt kabelskrot skulle kunna klassas som farligt avfall i samma farlighetsgrad som t.ex. spillolja eller oljefyllda kablar.

Nämnden har i sitt beslut anfört att bolaget inte kan bedöma om den kabel som tas emot ska klassas som farligt avfall eller ej. Av komplettering till ansökan framgår att bolaget, om tveksamheter föreligger, kräver leverantören på dokumentation på materialets innehåll. När det undantagsvis sker inleverans på containerbil sker en sortering av partiet. Vid misstanke om farligt avfall sorteras detta ut och förvaras på särskild plats för vidare åtgärd.

Angående transportsvektor kan nämnas att elkablarna lagras på hård yta, vilken utestänger nederbörd från att tränga in i grundvattnet. Vidare är enligt Structors promemoria den maximala lösligheten av ren DINP, den vanlig-

aste mjukgöraren i kablar, endast är 0,2 mg/l. Därmed uppfylls det i det aktuella ärendet inte rekvisiten att farligt avfall kan transporteras till riskobjekten.

Angående riskobjekten kan konstateras att området i fråga är ett rent industriområde. Vattenskyddsområdet som verksamheten ligger i påverkas inte.

Även enligt Structors promemoria är risken för Göta älv och vattenskyddsområdet nästan obefintlig. Följande framgår av utredningen. Ftalaterna är bundna i kabeln och lösligheten i vatten är i det närmaste försumbar, vilket innebär att spridningsrisken till Göta älv är obetydlig. De faktiska riskerna för Göta älv och dess värde som dricksvattentäkt med att mellanagra kabelskrot med plattshöljen av mjukgjord PVC måste därför betraktas som obetydliga.

Elkabel kan innehålla farliga ämnen i halter som gör att de kan klassas som farligt avfall. Av Structors promemoria framgår emellertid att ämnena är fast bundna. När ämnena finns i kabel är de ofarliga i den mån att det inte finns någon risk för skada på människors hälsa och miljö.

Vidare framgår av Naturvårdsverkets rapport nr 6417 från mars 2011 att elkabel med ett innehåll av mjukgörare i sig inte utgör något hot för människors hälsa eller miljön i sin kabelform. Det är först när kabeln fraktioneras för att tillvarata metall och separera plast som mjukgörare kan frigöras. Någon återvinning sker dock inte på bolagets område.

Ett eventuellt krav på nederbördsskydd för att få tillstånd för mellanlagring saknar syfte och måste anses som orimligt.

Om bolaget inte ges sökt tillstånd ökar lastbilstrafiken och detta leder till ökad belastning på miljön genom ökad bränsleförbrukning. Denna ökning medför bl.a. en ökning av CO₂-ämnen i atmosfären. Detta innebär en belastning för miljön som ska ställas i relation till de obefintliga risker som en mellanlagring av icke-farligt avfall medför.

De åtgärder bolaget vidtar för att förhindra skada eller olägenhet för människors hälsa eller miljön är rimliga i förhållande till bolagets ekonomiska förmåga. Skulle bolaget åläggas vidare åtgärder eller begränsningar i tillstånden skulle rimlighetskravet inte längre uppfyllas.

Nämnden har fattat beslut på ofullständigt underlag.

Nämnden har i yttrande anfört följande.

De aktuella fastigheterna ligger inom vattenskyddsområdet för Göta älv. Inom vattenskyddsområdet finns generella föreskrifter reglerade i beslut fattat av Länsstyrelsen. I beslutet regleras typ av verksamhet som får bedrivas här och vilka skyddsåtgärder som gäller. Inom vattenskyddsområdet

finns ett generellt förbud mot mellanlagring av farligt avfall som inte hör till hushållen.

Nämnden har gjort en granskning av vad plasthöljet kring elkabeln innehåller. Det har därvid dragits slutsatsen att det ska klassas som farligt avfall. Metallbolaget hänvisar till att kabeln enligt praxis inte hanteras som farligt avfall. Nämnden är medveten om detta, men anser fortfarande att enligt gällande lagstiftning så är majoriteten av den kabel som hamnar på skrotarna idag de facto farligt avfall och ska också hanteras som detta. Det här är en fråga som lyfts både på myndighetsnivå till bl.a. Naturvårdsverket, Länsstyrelsen och storstadskommunerna samt i branschen. Nämnden ämnar driva denna fråga. Det är inte någon nyhet att kabel som innehåller farliga ämnen ska klassas som farligt avfall.

Den av bolaget inskickade promemorian berör risken för emissioner till vatten och därmed risken för skyddsområdet. I promemorian anges att den maximala lösningen av DINP i vatten, som anges vara den vanligaste mjukgöraren i kabel, uppgår till 0,2 mg/l samt att ftalaten är bunden i kabel. Naturvårdsverket uppger emellertid på sin hemsida att ftalater inte är fast bundna till PVC-polymeren utan utsöndras under plastproduktens hela livslängd. Miljöförvaltningen kan inte bemöta tillförlitligheten i angiven siffra för löslighet eftersom källhänvisning saknas. Det är dock inte relevant. DINP som utredningen hänvisar till är visserligen den ftalat som dominerar vid nytillverkning, men fram till 2001 var det DEHP som var den dominerande mjukgöraren i PVC kabel. När det gäller just DEHP som dominerar i äldre kabel så är det till skillnad från DINP reproduktionstoxiskt CMR kategori 1 och 2. Den kabel som hanteras på de aktuella fastigheterna är framförallt äldre och innehåller i större utsträckning ftalater som DEHP.

Vad bolaget anfört om att nämnden inte gjort en riskbedömning i samband med tillståndsprövningen är irrelevant eftersom det inom vattenskyddsområdet finns ett generellt förbud mot den här typen av mellanlagring. Promemorian som företaget lämnat in beskriver inte heller risken med emissioner med utgångspunkt från verkligheten och de avfallsfraktioner som hanteras på anläggningen. Utifrån innehållet av farliga ämnen i kabeln och uppgifter om att t.ex. DEHP inte är fast bundna i plastpolymeren utan utsöndras ifrågasätts att riskerna skulle vara små vid hanteringen. Försiktighetsprincipen ska tillämpas.

Bolaget har gjort en felaktig hänvisning till Naturvårdsverkets rapport 6417. I denna står att klor är bunden till PVC-polymeren, klor har inte varit diskussionerna här, utan tillsatserna i polymeren. Om tillsatserna står i rapporten att de är många och att de som är bekymmersamma är t.ex. ftalaterna. I denna anges alla de miljö- och hälsoproblem som är relaterades till ftalater som t.ex. reproduktionstoxicitet, allergier, astma samt effekter på lever och njurar.

Elavfall ska lagras på plats som är skyddad mot nederbörd och har en tät ytbeläggning. Detta är minimikrav stipulerade av EU och det finns inget utrymme för skälighetsavvägningar när det gäller dessa krav.

Nämnden har inte fattat beslut på ett ofullständigt underlag, vilket tydligt framgår av beslutstexten och bedömningen. Det arbetsmaterial som nämnden sammanställt under arbetets gång bifogades när överklagandet skickades till Länsstyrelsen. Detta har reviderats, men det har endast utgjort en språklig revidering, inställningen i sakfrågan har inte reviderats.

Skälen för Länsstyrelsens beslut

Tillämpliga bestämmelser

I 26 § Länsstyrelsens i Västra Götalands län skyddsföreskrifter (14 FS 2004:212) för Göta älv, nedan skyddsföreskrifterna för Göta älv, anges att miljöfarlig verksamhet betecknad med C i bilaga till förordning om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd (1998:899) inte får anläggas utan tillstånd från den kommunala tillsynsmyndigheten.

Av skyddsföreskrifterna för Göta älv framgår att Miljönämnden i Göteborg är kommunal tillsynsmyndighet.

Bestämmelserna i förordning om miljöfarlig verksamhet har i nu aktuellt hänseende överförts till miljöprövningsförordningen (2013:251). Mellanlagring av avfall regleras i 29 kap. i miljöprövningsförordningen.

I 48 § skyddsföreskrifterna för Göta älv anges att lagring av farligt avfall endast får ske i den omfattning som krävs för att skapa förutsättningar för rationell borttransport av farligt avfall som uppkommer vid den egna anläggningen. Efter tillstånd från den kommunala tillsynsmyndigheten får dock miljöstationer för mottagning av farligt avfall från hushållen anordnas.

I 3 § avfallsförordningen (2011:927) anges att i denna förordning avses med farligt avfall: ett ämne eller ett föremål som är avfall och som är markerat med en asterisk (*) i bilaga 4. Kablar som innehåller olja, stenkoltjära eller andra farliga ämnen har nummer 17 04 10 i bilagan och är markerat med en asterisk.

Länsstyrelsens bedömning

Av handlingarna framgår att bolaget sökt tillstånd för att mellanlagra elavfall på fastigheterna Gårdsten 67:2 och 70:5 i Göteborgs kommun. Det är ostridigt att dessa fastigheter ligger inom vattenskyddsområdet för Göta älv. Bolaget har fått tillstånd att lagra vissa former av elavfall som inte klassas som farligt avfall. Bolaget har emellertid fått avslag på ansökan att mellanlagra elavfall i form av elkabel.

Annat framgår inte av handlingarna än att verksamheten är en anmälningspliktig C verksamhet i enlighet med bestämmelserna i 29 kap. miljöprövningsförordningen, och att tillstånd därför krävs för verksamheten i enlighet

med bestämmelsen i 26 § i skyddsföreskrifterna för Göta älv. Detta har inte heller ifrågasatts av bolaget.

Frågan i ärendet är således om bolaget ska få tillstånd att mellanlagra elavfall i form av elkablar på fastigheterna Gårdsten 67:2 och 70:5 i Göteborgs kommun. För att kunna svara på denna fråga måste avgöras om elkablarna som ska mellanlagras är farligt avfall. Elkablar kan innehålla olika mängder farliga ämnen och därmed klassas både som farligt avfall och icke farligt avfall.

De flesta kablar innehåller metaller, främst koppar och aluminium. Höljet är oftast av plast men finns med blymantlad ut- och insida. Plasthöljet kan t.ex. innehålla mjukgörare så som t.ex. ftalater, flamskyddsmedel och bly tillsatt som stabilisator. Kadmium kan förekomma i röd larmsignalkabel. Äldre kabel kan innehålla olja, ibland med tillsats av PCB, tjäror och andra farliga ämnen. Äldre metallomspunna jord- och matarkablar, oljehaltiga kablar och andra kablar som kan innehålla farliga ämnen klassas som farligt avfall.


I nämndens skrivelse den 4 april 2013 anges att kabelavfall som uppstår vid rivning och kommer in på metallskrotar eller förbehandlingsanläggning av elavfall till största delen är äldre än tio år. Nämnden har vidare angett att runt 70 procent av den äldre plastkabeln består av PVC som innehåller tillräckliga halter av farliga ämnen för att klassas som farligt avfall. Länsstyrelsen instämmer i nämndens bedömning att äldre elkablar med PVC-hölje ska klassas som farligt avfall.


Bolaget har enligt de handlingar som bifogats ärendet inte kunnat visa att det skulle kunna skilja ut de kablar som är farligt avfall från de kablar som inte är farligt avfall. Mot denna bakgrund har nämnden bedömt att alla elkablar som bolaget avser att mellanlagra bör ses som farligt avfall. Länsstyrelsen anser att nämnden gjort en korrekt bedömning i detta hänseende.

Enligt skyddsföreskrifterna för Göta älv får lagring av farligt avfall endast ske i den omfattning som krävs för att skapa förutsättningar för rationell borttransport av farligt avfall som uppkommer vid den egna anläggningen. Det är ostridigt att elavfallet som bolaget har för avsikt att mellanlagra inte är sådant farligt avfall som uppkommit inom den egna anläggningen. Det finns inget undantag från denna bestämmelse och inte heller ska någon skälighetsbedömning göras. Överklagandet ska mot denna bakgrund avslås.

Hur man överklagar

Detta beslut kan överklagas hos Mark- och Miljödomstolen vid Vänersborgs tingsrätt, se bilaga O22.

I detta ärende har länsjuristen Sabine Lagerberg beslutat och länsjuristen Jenny Nyman varit föredragande. I handläggningen har även länsmiljöingenjören Eva Gullqvist på miljöskyddsenheten deltagit. 


Sabine Lagerberg


Jenny Nyman

Bilaga:
Hur man överklagar

Kopia till:
Miljö- och klimatnämnden i Göteborgs kommun
Pärmen

Hur man överklagar Länsstyrelsens beslut

Var ska beslutet överklagas?

Länsstyrelsens beslut kan överklagas hos Mark- och miljödomstolen vid Vänersborgs tingsrätt. **Överklagandet ska dock skickas eller lämnas till Länsstyrelsen i Västra Götalands län. Adressen framgår av beslutet.**

Har överklagandet kommit in i rätt tid överlämnar Länsstyrelsen överklagandet och handlingarna till Mark- och miljödomstolen.

När ska beslutet senast överklagas?

Överklagandet ska ha kommit in till Länsstyrelsen **inom tre veckor** från den dag ni fick del av beslutet.

Vad ska överklagandet innehålla?

Överklagandet ska vara skriftligt och undertecknat.

I skrivelsen ska ni ange

- ert namn, adress, personnummer/ organisationsnummer och telefonnummer,
- vilket beslut ni överklagar t.ex. genom att ange beslutsdatum och ärendets diarienummer samt
- hur ni anser att Länsstyrelsens beslut ska ändras och varför det ska ändras.

Om det finns motparter i ärendet bör ni ange deras namn, adress, och telefonnummer.



SVERIGES DOMSTOLAR

ANVISNING FÖR HUR MAN ÖVERKLAGAR - DOM I MÅL SOM HAR ÖVERKLAGATS TILL MARK- OCH MILJÖDOMSTOLEN

Den som vill överklaga mark- och miljödomstolens dom ska göra detta skriftligen. **Skrivelsen ska skickas eller lämnas till mark- och miljödomstolen.** Överklagandet prövas av Mark- och miljööverdomstolen vid Svea hovrätt.

Överklagandet ska ha kommit in till mark- och miljödomstolen **inom tre veckor** från domens datum. Sista dagen för överklagande finns angiven på sista sidan i domen.

För att ett överklagande ska kunna tas upp krävs att Mark- och miljööverdomstolen lämnar **prövningstillstånd**. Det görs om:

1. det finns anledning att betvivla riktigheten av det slut som mark- och miljödomstolen har kommit till,
2. det inte utan att sådant tillstånd meddelas går att bedöma riktigheten av det slut som mark- och miljödomstolen har kommit till,
3. det är av vikt för ledning av rättstillämpningen att överklagandet prövas av högre rätt, eller
4. det annars finns synnerliga skäl att pröva överklagandet.

Om prövningstillstånd inte meddelas står mark- och miljödomstolens avgörande fast. Det är därför viktigt att det klart och tydligt framgår av överklagandet till Mark- och miljööverdomstolen varför klaganden anser att prövningstillstånd bör meddelas.

Skrivelsen med överklagande ska innehålla uppgifter om:

1. den dom som överklagas med angivande av mark- och miljödomstolens namn, datum för domen samt målnummer,
2. den ändring av mark- och miljödomstolens dom som klaganden vill få till stånd,
3. grunderna (skälen) för överklagandet,
4. de omständigheter som åberopas till stöd för att prövningstillstånd ska meddelas, samt
5. de bevis som åberopas och vad som ska styrkas med varje bevis.

Skriftliga bevis som inte lagts fram tidigare ska ges in samtidigt med överklagandet.

Om ni tidigare informerats om att **förenklad delgivning** kan komma att användas med er i målet/ärendet, kan sådant delgivningssätt också komma att användas med er i högre instanser om någon överklagar avgörandet dit.

Ytterligare upplysningar lämnas av mark- och miljödomstolen. Adress och telefonnummer finns på första sidan av domen.