



SVEA HOVRÄTT
Mark- och miljööverdomstolen
Rotel 060107

DOM
2018-05-30
Stockholm

Mål nr
M 4755-17

ÖVERKLAGAT AVGÖRANDE

Vänersborgs tingsrätts, mark- och miljödomstolens, dom 2017-05-09 i mål nr M 4496-16, se bilaga A

PARTER

Klagande

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

Motpart

OK Detaljhandel AB, 556029-4588
Box 23900
104 35 Stockholm

Ombud: Advokaten MF

SAKEN

Föreläggande att vidta skyddsåtgärder m.m. för GDS-tvättthall på fastigheten Y i Göteborgs kommun

MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLENS DOMSLUT

Mark- och miljööverdomstolen avslår överklagandet.

Dok.Id 1397221

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

BAKGRUND

Miljö- och klimatnämnden i Göteborgs kommun förelade OK Detaljhandel AB att vidta vissa skyddsåtgärder och redovisa vissa uppgifter för två s.k. Gör det själv-tvätt-hallar eller GDS-tvätthallar. I detta mål prövas det föreläggande som avser tvätthallen på fastigheten Y. Föreläggandet avseende tvätthallen på fastigheten X prövas i Mark- och miljööverdomstolens mål nr M 4753-17. Även i det målet meddelas dom denna dag.

Genom det föreläggande som prövas i detta mål förelades bolaget att se till att GDS-tvätthallen tillhandahåller miljöanpassade tvättkemikalier till kunderna i tvätthallen och att tvättkemikalierna ska ingå vid tvätt som en del av tvättutrustningen eller tillhandahållas på annat sätt. Vad som avses med miljöanpassade tvättkemikalier har inte specificerats. Bolaget förelades också att redovisa hur bolaget avser att se till att kunderna inte använder egna tvättkemikalier i GDS-tvätthallen.

Länsstyrelsen lämnade bolagets överklagande av föreläggandet utan bifall men flyttade fram tiden för fullgörande/redovisning till viss tid efter att besluten har vunnit laga kraft. Mark- och miljödomstolen upphävde föreläggandet.

YRKANDEN I MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLEN

Miljö- och klimatnämnden i Göteborgs kommun har yrkat att Mark- och miljööverdomstolen ska upphäva mark- och miljödomstolens dom och fastställa länsstyrelsens och nämndens beslut.

OK Detaljhandel AB (bolaget) har motsatt sig ändring av mark- och miljödomstolens dom.

UTVECKLING AV TALAN I MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLEN

Nämnden har, utöver vad som tidigare anförts, i huvudsak anført följande:

Frågan om vilka tvättkemikalier som används i GDS-tvätthallen är en fråga som omfattas av bolagets ansvar som verksamhetsutövare.

De krav som nämnden ställt är att bolaget ska se till att GDS-tvätthallen tillhandahåller miljöanpassade tvättkemikalier, redovisa vilka åtgärder man tänker göra samt hur man avser att se till att kunder inte använder egna tvättkemikalier. Tvättkemikalier som uppfyller Naturskyddsföreningens rapporter eller har miljömärkts med Bra miljöval eller Svanen ska användas. Även andra tvättkemikalier som uppfyller likvärdiga krav får dock användas. Bolaget har bevisbördan för att dessa är lika bra. Nämndens föreläggande ger bolaget visst handlingsutrymme och strider därför inte mot EU-rätten. Inget av kraven är orimligt eller omöjligt att genomföra. Det ställs inte krav på att bolaget ska garantera att alla kunder använder de tillhandahållna tvättkemikalierna. Avsikten med kravet på redovisning av hur man ska se till att kunderna inte tar med och använder egna kemikalier är att bolaget ska utforma en pedagogisk information till kunderna.

Ett viktigt skäl för att ställa krav på utsläppet är att avloppsvattnet leds vidare till det kommunala reningsverket, Ryaverket, och därefter ut till havet. Eftersom Ryaverket främst ska rena hushållens avloppsvatten får inte vattnet från industri och verksamheter vara smutsigare, eller innehålla andra ämnen än vad hushållsavloppsvattnet gör. Det kommunala reningsverket är inte skyldigt att ta emot processvatten från industrier och företag men gör det så länge vattnet inte skadar eller stör ledningsnätet, reningsverket, slammet eller havet. Av Ryaverkets riktlinjer framgår att valet av tvättkemikalier vid fordonstvätt har stor betydelse för graden av miljöbelastning. Därför får endast miljömärkta rengöringsmedel eller sådana som är med på Kemikaliesvepets lista användas. Om avloppsvattnet från biltvätthallar innehåller olja, zink, bly, krom, nickel eller andra miljöfarliga ämnen riskerar det att orsaka skador i ledningsnät och reningsverk.

Dessutom kan kvaliteten på det slam som Ryaverket avser att återföra till jordbruksmark bli så dåligt att det inte går att återföra.

Nämndens föreläggande är inte utformat som något krav på ombyggnation av anläggningen. Tvätthallen kan erbjuda tvättkemikalier genom att dessa byggs in i tvätten alternativt kan de tillhandahållas i mindre behållare av anpassade medel som kan köpas av leverantör.

Bolaget har, utöver vad som tidigare anförts, i huvudsak anført följande:

Bolagets reningsanläggning består av oljeavskiljare, slamavskiljare och kemisk reningsanläggning. Det överskridande av utsläppsvärden som har skett berodde inte på någon användning av viss tvättkemikalie utan på felaktiga rutiner, vilka bolaget har åtgärdat. Reningsgraden i bolagets anläggningar ligger mellan 93–99 procent. Bidraget av metaller från tvättanläggningar till reningsverk bedöms generellt som små och kan inte anses vara av avgörande betydelse för slamkvaliteten.

Nämnden har hävdade att det ställs liknande krav på andra verksamhetsutövare med GDS-tvätthallar. Dessa är dock inte av motsvarande slag. Bolaget tillhandahåller en tvättplats och högtryckstvätt samt säkerställer att vattnet samlas in och renas. I andra bolags hallar är allt automatiserat och rengöringsmedel finns i automat.

Av de biltvättar som utförs i Sverige sker hälften direkt på gatan. Det väsentliga ut miljöperspektiv är att få de som tvättar hemma att istället nyttja snabbtvättar, GDS-tvätthallar eller automatiserade tvättanläggningar där effektiv rening kan ske.

Det aktuella föreläggandet innehåller inte, till skillnad från det föreläggande som behandlas i mål nr M 4753-17, något uttryckligt krav på att endast tvättkemikalier, fordonstvättmedel och avfettningsmedel som finns med på Kemikaliesvepets lista över godkända produkter eller är miljömärkta får användas. Enligt nämnden finns det ett sådant beslut sedan tidigare men det är inte korrekt. Det beslut som nämnden refererar till innefattade endast ett krav på att redovisa en lista över de fordonstvättmedel som användes under provtagningen och avsåg den automatiserade tvätthall som bolaget

driver. Det nu överklagade beslutet innefattar ett krav på att bolaget ska tillhandahålla miljöanpassade tvättkemikalier till kunder. Det framgår emellertid inte närmare vilken typ av miljöanpassade tvättkemikalier som avses.

Det föreligger viss osäkerhet vilken innebörd som nämnden gör gällande att föreläggandet har. I motiveringen till beslutet framgår att bolaget som verksamhetsutövare är skyldig att se till att bara anpassade medel används. Nämnden gör nu gällande att det endast är ett krav att tillhandahålla vissa tvättkemikalier med förhoppningen att kunderna också använder dessa i samband med tvättning men vidgår att bolaget saknar faktiska möjligheter att garantera att så verkligen sker och att föreläggandet inte innefattar ett sådant krav. Det är oklart vad som egentligen förväntas av bolaget.

Alla kemiska produkter, inklusive tvättkemikalier, ska godkännas inom ramen för Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1907/2006 av den 18 december 2006 om registrering, utvärdering, godkännande och begränsning av kemikalier (Reach) m.m. Det är inte möjligt att förbjuda användning av rengöringsmedel som är registrerade och tillåtna i enlighet med förordningen endast på den grund att de inte har miljöanpassats.

Därutöver finns en särskild EU-förordning för tvätt- och rengöringsmedel, Europaparlamentet och rådets förordning (EG) nr 648/2004 av den 31 mars 2004 om tvätt- och rengöringsmedel, som är tillämplig. Förordningen innehåller harmoniserade krav för bl.a. tensider och krav på ekologisk nedbrytbarhet. Liknande krav återfinns i Naturskyddsföreningens kriterier i föreningens rapport 2015:1. Miljönämnden har inte närmare utvärderat hur dessa kriterier förhåller sig till varandra. Det är inte möjligt att ställa upp andra generella krav på tvätt- och rengöringsmedel som ska användas av enskilda konsumenter om detta inte kan motiveras av medlemsstaten i det specifika fallet.

Kraven på att tillhandahålla rengöringsmedel innebär egentligen ett krav på att bedriva en annan typ av verksamhet. Detta skulle förutsätta att GDS-tvätthallen byggdes om till en kostnad av ca 150 000 kr per plats och 2 100 000 kr för samtliga fjorton platser.

Kostnaden för kunder att använda en sådan anläggning skulle öka väsentligt, vilket ökar risken för att privatpersoner tvättar bilen hemma. Nämndens alternativ att tillhandahålla tvättkemikalier i mindre behållare förutsätter ett system där produkterna säljs. Det skulle innebära att storförpackningar måste packas om till konsumentförpackningar och sedan säljas inne i tvätthallen. Bolaget kan aldrig fritt tillhandahålla tvättkemikalier utan att ha kontroll över vilka mängder som varje kund tar. Det måste också finnas en kontroll av hantering och av eventuella pumpsystem som ska tillhandahållas. Ett sådant fritt tillhandahållande skulle också, utan beskriven kontroll, riskera att leda till att kunderna överdoserade sin användning av tvättkemikalier vilket i sig kan leda till ökad belastning på reningsanläggningen och miljön.

Det är märkligt att bolaget får sälja olika produkter till kunder som ska tvätta sina fordon men att det inte får upplåta en anläggning för tvätt med långtgående rening där dessa produkter används. De förelagda kraven är mycket otydliga och omotiverade då de inte ger någon miljönytta av betydelse och då de inte behövs för att uppfylla uppställda miljökrav.

REMISSYTTRANDE I MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLEN

Naturvårdsverket har i remissyttrande till Mark- och miljööverdomstolen framfört i huvudsak följande:

Bolaget är verksamhetsutövare och har som sådan bevisbördan för att samtliga bestämmelser i 2 kap. miljöbalken tillämpas. Skyldigheterna så som verksamhetsutövare kan inte begränsas till att enbart avse reningsåtgärder från anläggningen utan gäller alla delar av den anmälningspliktiga verksamheten. Oaktat att bolaget inte självt tillhandahåller eller använder de tvättkemikalier som bolagets kunder tvättar sina fordon med, ska bolaget således följa produktvalsprincipen enligt 2 kap. 4 § miljöbalken. Verksamhetsutövarens ansvar kan dock inte utsträckas till att omfatta mer än vad denne har rättslig och faktisk möjlighet att åtgärda.

Riktade beslut av detta slag kan vara miljömässigt motiverade. Produktvalsprincipen är en hänsynsregel som alla ska iaktta, ett förhållningssätt och inte ett förbud mot

försäljning och användning av vissa kemikalier. Generella förbud beslutas av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer. Kommunerna har dock rätt att ingripa i enskilda fall enligt reglerna om tillsyn. Det kan ifrågasättas om tillsynsmyndigheten har möjlighet att förelägga bolaget att se till att kunder inte använder egna tvättkemikalier i anläggningen. Vidare kan det ifrågasättas om tillsynsmyndigheten bör rikta ett föreläggande mot bolaget som innebär att kunderna endast får använda godkända eller miljömärkta tvättkemikalier. Det är svårt för bolaget att kontrollera vilka tvättkemikalier som bolagets kunder använder och bolaget har knappast faktiska möjligheter att efterleva ett sådant föreläggande.

Det kan anses rimligt att tillsynsmyndigheten riktar ett föreläggande mot bolaget med innebörden att bolaget ska tillhandahålla tvättkemikalier som är lämpliga ur miljö- och hälsoskyddsaspekt, vilka kunderna erbjuds att använda som ett alternativ till att ta med egna produkter. När det gäller formulering av förelägganden kan begrepp som ”godkända” vara svåra att tolka och efterleva och är därför inte lämpliga att använda i ett föreläggande från tillsynsmyndigheten. ”Miljömärkta” är lättare att förstå men det finns flera olika hälso- och miljömärkningar och det är därför inte helt tydligt vad som avses.

MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLENS DOMSKÄL

Genom att tillhandahålla en lokal för fordonstvätt bedriver bolaget en miljöfarlig verksamhet. I dagsläget är det kunderna själva som tar med tvättkemikalier till GDS-tvätthallen och använder produkterna i tvätthanläggningen.

Bolaget har som verksamhetsutövare ett ansvar för drift och funktion av anläggningen samt vilka utsläpp som sker från verksamheten till vatten. Mark- och miljööverdomstolen gör därför bedömningen att bolaget som skyddsåtgärd kan föreläggas att vidta åtgärder rörande användningen av kemiska produkter. Verksamhetsutövarens ansvar kan dock inte omfatta mer än vad denne har rättslig och faktisk möjlighet att åtgärda. Som bolaget har påpekat är det inte bolaget som tvättar bilarna och därmed applicerar produkterna. Föreläggandet har dock delvis avsett sådant som bolaget kan ha möjligheter att åtgärda, nämligen tillhandahållandet av tvättkemikalier till kunder.

Ett föreläggande som en tillsynsmyndighet utfärdar måste vara tillräckligt tydligt för att uppfylla vissa rättssäkerhetskrav (se bl.a. rättsfallet MÖD 2004:67). Adressaten ska inte behöva tveka om vad det är han eller hon ska göra eller inte göra. Vidare ska adressaten ha rättslig och faktisk möjlighet att genomföra de åtgärder som föreläggandet omfattar.

Mark- och miljööverdomstolen konstaterar att det finns otydligheter i föreläggandets utformning. ”Miljöanpassade tvättkemikalier” är inget vedertaget begrepp och beslutet i övrigt ger ingen tydlig vägledning. Det är även otydligt vad nämnden förväntar sig att bolaget ska vidta för åtgärder. Av föreläggandet framgår vidare inte vad bolaget ska göra för att ”se till att kunder inte använder egna tvättkemikalier” och det kan också ifrågasättas om bolaget har rättslig och faktisk möjlighet att följa detta. Sammantaget finner Mark- och miljööverdomstolen att föreläggandet inte är tillräckligt tydligt. Överklagandet ska därför avslås.

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

I avgörandet har deltagit hovrättsrådet Lars Borg, tekniska rådet Yvonne Eklund, hovrättsrådet Christina Ericson, referent, och tf. hovrättsassessorn Alexander Häggkvist.

Föredragande har varit Mathilde Degerfeldt.



VÄNERSBORGS TINGSRÄTT
Mark- och miljödomstolen

DOM
2017-05-09
meddelad i
Vänernsborg

Mål nr M 4496-16

KLAGANDE

OK Detaljhandel AB, 556029-4588
Box 23900
104 35 Stockholm

Ombud: Advokat MF

MOTPART

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

ÖVERKLAGAT BESLUT

Länsstyrelsen i Västra Götalands läns beslut den 8 november 2016 i ärende nr 505-34878-2016, se bilaga 1

SAKEN

Föreläggande att vidta skyddsåtgärder för GDS-tvättshall på fastigheten Y i Göteborgs kommun

DOMSLUT

Med bifall till överklagandet och med ändring av länsstyrelsens beslut upphäver mark- och miljödomstolen Miljö- och klimatnämnden i Göteborgs kommuns beslut av den 8 september 2016 (dnr 09936/16).

Dok.Id 357507

Postadress	Besöksadress	Telefon	Telefax	Expeditionstid
Box 1070 462 28 Vänernsborg	Hamngatan 6	0521-27 02 00 E-post: mmd.vanersborg@dom.se	0521-27 02 80	måndag – fredag 08:00-16:00

BAKGRUND

Miljö- och klimatnämnden i Göteborgs kommun (nämnden) beslutade den 8 september 2016 (dnr 09936/16) att förelägga OK Detaljhandel AB om följande skyddsåtgärder och redovisning av uppgifter avseende verksamhet på fastigheten Y.

1. Se till att GDS-tvätthallen senast 6 månader efter delgivning av beslutet tillhandahåller godkända tvättkemikalier till kunder i tvätthallen.
Tvättkemikalierna ska ingå vid tvätt i GDS-tvätthallen som en del av tvättutrustningen eller tillhandahållas på annat sätt.
2. Redovisa inom 3 månader efter delgivning vilka åtgärder som kommer att utföras.
3. Redovisa inom 3 månader efter delgivning av beslutet hur ni avser att se till att kunder inte använder egna tvättkemikalier i GDS-tvätthallen.

OK Detaljhandel AB överklagade nämndens beslut. Länsstyrelsen i Västra Götalands län (länsstyrelsen) beslutade den 8 november 2016 att avslå överklagandet men ändrade samtidigt föreläggandet på sätt att förelagda åtgärder enligt punkt 1 ska vara utförda senast sex månader efter det att länsstyrelsens beslut vunnit laga kraft och förelagda åtgärder enligt punkt 2 och 3 senast tre månader efter det att länsstyrelsens beslut vunnit laga kraft.

YRKANDEN M.M.

OK Detaljhandel AB har överklagat länsstyrelsens beslut och yrkat att föreläggandet ska upphävas. Bolaget har anfört i huvudsak följande som grund för yrkandet.

Kraven i föreläggandet är inte relevanta, ändamålsenliga eller genomförbara. Tillräckliga åtgärder för att begränsa risken för föroreningar i tvättvattnet har redan vidtagits och det föreligger därför inte längre något miljömässigt behov av att ställa ytterligare krav i form av att ett visst tvättmedel ska tillhandahållas. Det går inte enligt 2 kap. 4 § miljöbalken (MB) att ställa krav på att bolaget ska tillhandahålla en

viss produkt. Kraven gäller vid användning och vid försäljning. Kraven går utöver vad som är rimligt enligt 2 kap. 7 § MB.

Behovet av kraven ur miljösynpunkt är mycket begränsade

Som framgår av länsstyrelsens motivering till beslut har det inte gjorts någon bedömning av om det alls föreligger något behov av åtgärderna som krävs enligt föreläggandet. Länsstyrelsen har med hänvisning till försiktighets- och produktvalsprinciperna bedömt att kraven är rimliga, men tycks inte ha beaktat om kraven är motiverade utifrån miljösynpunkt.

Som redogjorts för i överklagandet av nämndens beslut har åtgärder vidtagits för att komma till rätta med den tillfälligt förhöjda halten zink som uppmätts vid en tidigare provtagning av utgående vatten för fordonstvätten i Gör-Det-Självtvättshallen (GDS-tvättshallen). Det kunde konstateras att den förhöjda halten berodde på bristande underhåll och detta har nu därför åtgärdats bland annat genom att nya rutiner införts. Bolaget har sålunda vidtagit tillräckliga åtgärder för att säkerställa att det utgående vattnet från fordonstvätten är tillräckligt rent och uppfyller de krav som tillsynsmyndigheten har ställt på utgående vatten. Därmed saknas det miljömässigt behov att vidta några ytterligare åtgärder. Som framgår av kommentaren till 2 kap. 4 § MB bör sådana enkla försiktighetsmått som normalt brukar användas vid produktens hantering beaktas vid den riskbedömning som ska göras enligt bestämmelsen (Miljöbalken. En kommentar, Bengtsson m.fl. supplement 9, juli 2010, s. 2:21). De av bolaget vidtagna åtgärderna (och det faktum att det finns en reningsanläggning) är just sådana försiktighetsmått som alltså ska tas hänsyn till vid bedömningen om användandet av tvättkemikalierna utgör en risk för miljön.

Kraven i föreläggandet är dessutom sannolikt verkningslösa när det gäller att komma till rätta med en förhöjd zinkhalt eller är i vart fall av mycket liten betydelse. Tack vare det stora antalet GDS-tvätthallar som bolaget bedriver har bolaget stor kännedom om risker och konsekvenser av verksamheten. Skulle de tvättkemikalier som kunderna använder utgöra ett miljömässigt problem skulle det ha resulterat i förhöjda värden i det utgående vattnet vid samtliga, eller åtminstone

vid flertalet, liknande anläggningar. Eftersom så inte är fallet är det uppenbart att kundernas val av tvättkemikalier inte behöver begränsas i enlighet med föreläggandet då det saknas samband mellan kravet och den tidigare förhöjda zinkhalten.

Som vidare stöd för att det saknas miljömässigt behov av kraven vill bolaget hänvisa till Naturvårdsverkets branschfaktablad om fordonstvättar från maj 2005 (utgåva 1). Såvitt avser påverkan från metaller i det utgående vattnet hänvisas i Naturvårdsverkets branschfaktablad till en studie där det bedömts att metallernas påverkan på den biologiska reningen i de kommunala reningsverken är liten på grund av den stora utspädningen (s. 11). När det gäller kemikaliernas påverkan på de kommunala reningsverken bedömer Naturvårdsverket att även den är liten på grund av utspädningseffekterna (s. 13). Nyttan av kraven i föreläggandet måste därmed anses vara mycket begränsad (jfr Miljöbalken. En kommentar, Bengtsson m.fl. supplement 9, juli 2010, s. 2:22).

Olämplig hantering av frågan om val av tvättkemikalier

Som angetts ovan har länsstyrelsen motiverat beslutet med hänvisning till produktvalsprincipen. Enligt bolagets uppfattning är det emellertid tveksamt om bolaget, när det gäller verksamheten i fråga, verkligen omfattas av bestämmelsen i 2 kap. 4 § MB. Som anges i det aktuella lagrummet är det den som använder eller säljer kemiska produkter som avses. Syftet med GDS-hallar (Gör Det Själv-tvätthallar) är att tillhandahålla en anläggning där kunderna själva kan tvätta sitt fordon och det är alltså kunderna som använder de kemiska produkterna. Bolaget varken använder eller säljer några tvättkemikalier i tvätthallen. Därmed är det inte möjligt att med stöd av 2 kap. 4 § MB kräva att bolaget ska tillhandahålla vissa tvättkemikalier i tvätthallen. Just exemplet med en bilägare som ska rengöra sin bil används i bestämmelsens förarbeten. Där anges uttryckligen att den enskilde har ett ansvar för vilken produkt som används (prop. 1997/98:45, del 2, s. 23). Som anges i kommentaren till miljöbalken är det i praktiken svårt att förelägga en privatperson om utbyte av produkter (se Miljöbalken. En kommentar, Bengtsson m.fl. supplement 15, april

2016, s. 2:23), men detta kan inte innebära att bolaget ska tillhandahålla och säkerställa att enskilda kunder endast använder vissa tvättkemikalier.

Skulle mark- och miljödomstolen finna att det trots allt är möjligt att rikta kraven i föreläggandet mot bolaget, vidhåller bolaget att det inte är lämpligt att tillsynsvägen reglera vilken produkt som bolaget ska tillåta en privatperson att använda vid tvätt av fordon. Enligt föreläggandet ska bolaget, förutom att tillhandahålla viss eller vissa godkända produkter, även säkerställa att det endast används tvättkemikalier, fordonstvättmedel och avfettningsmedel som finns med på Kemikaliesvepets lista (som Naturskyddsföreningen ansvarar för) och som uppfyller miljöförvaltningens kriterier.

Den administration och kontrollfunktion som bolaget skulle behöva lägga på att kontrollera vilka tvättkemikalier, fordonstvättmedel och avfettningsmedel som kunder medför in i tvätthallen samt den kontroll som behöver göras för att utreda om dessa produkter är med på Kemikaliesvepets lista är helt omöjlig att säkerställa och skulle kräva orimliga resurser. Det bör också noteras att de tvättmedel som bolaget då måste förhindra användningen av mycket väl i och för sig kan uppfylla de kriterier som Naturskyddsföreningen ställer upp, men att tillverkaren av produkten inte har bekostat den av Naturskyddsföreningen uppställda kontrollen och inte har betalt de avgifter som Naturskyddsföreningen kräver för godkännande.

Att tvättkemikalier, fordonstvättmedel och avfettningsmedel inte har skadliga effekter på människors hälsa eller miljön kontrolleras inom ramen för Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1907/2006 av den 18 december 2006 om registrering, utvärdering, godkännande och begränsning av kemikalier (Reach). Utgångspunkten är att produkter som är godkända ska få säljas fritt inom EU. Om det förekommer tvättkemikalier som är olämpliga att användas, så bör det lämpligen regleras generellt. De produkter som enligt både nämnden och länsstyrelsen inte bedöms vara lämpliga att använda i bolagets GDS-tvätthall har uppenbarligen bedömts vara möjliga att använda för fordonstvätt eftersom det inte råder något generellt förbud mot försäljning och/eller användning av produkterna i fråga. Det

synes märkligt att bolaget ska ha rätt att sälja olika produkter till kunder som ska tvätta sina fordon, men att de förbjuds att upplåta en anläggning för tvätt där dessa produkter används. Särskilt mot bakgrund av att förutsättningarna för att begränsa risken för skadliga utsläpp vid sådan tvättning är långt bättre vid bolagets GDS-tvätthall än om fordonen tvättas på annan plats och samtidigt som utsläppen från tvätthallen inte överskrider den utsläppsnivå som tillsynsmyndigheten har ställt upp.

Om bolaget ska tvinga dessa kunder att använda ett specifikt biltvättmedel och inte deras egna inköpta lagliga biltvättmedel, ökar det risken för att de istället väljer att tvätta bilen hemma och utan att det sker en rening. Utsläppen skulle därmed riskera att bli större om kundernas valfrihet vid den aktuella anläggningen begränsas.

Den aktuella tillämpningen är att jämställa med ett generellt förbud av användningen av alla andra medel än det som tillhandahålls på anläggningen eller är godkända av Naturskyddsföreningen. Sådana generella förbud meddelas med stöd av 14 kap. MB och inte med stöd av 2 kap. 4 § MB och individuell tillsyn (se prop. 1997/98:45, del 2, s. 22 f.). Vid bedömningen av 2 kap. 4 § och 7 § MB ska det göras en avvägning vilken nytta som uppnås, av kundens intresse av valfrihet och betydelsen av fri konkurrens mellan olika produkter som uppfyller de produktkrav som ställs upp i den EU-rättsliga lagstiftningen. Om kraven ska skärpas i ett enskilt fall utifrån produktvalsregeln, måste det visas att det i det enskilda fallet finns behov av en sådan skärpning. I annat fall kommer kraven att strida mot EU:s principer om fri rörlighet för varor. Det är dessutom i uppenbar strid med EU-rätten att kräva att vissa produkter ska vara godkända av en miljöorganisation för att få användas (vilket de facto krävs för att komma med på den förteckning som Naturskyddsföreningen har).

Möjligheten för OKQ8 att säkerställa att inga andra produkter än den påbjudna används i tvätthallen är också synnerligen begränsad. Det ska inte föreskrivas krav som verksamhetsutövaren inte har rättsliga eller faktiska möjligheter att genomdriva.

Miljö- och klimatnämnden har bestritt bifall till överklagandet och därvid anfört i huvudsak följande.

Nämnden anser att det föreligger ett miljömässigt behov av de förelagda åtgärderna och det kan efter en avvägning av nyttan i förhållanden till kostnaderna inte anses orimligt att ställa krav på de åtgärder som nu överklagats. Bolaget bedriver en anmälningsskyldig verksamhet (s.k. C-anläggning) som innan start ska anmäla verksamheten till nämnden och då även redogöra för verksamhetens art, omfattning och vilken påverkan på omgivningen när det gäller miljö- och hälsoskydd som verksamheten kan ha. Bolaget ansvarar även för att den miljöfarliga verksamheten bedrivs i enlighet med hänsynsreglerna i 2 kap. MB. Nämnden vill här särskilt lyfta fram den skyldighet som gäller enligt försiktighetsprincipen och som innebär att bolaget ska utföra de skyddsåtgärder, iaktta de begränsningar eller vidta de försiktighetsmått i övrigt som behövs för att förebygga, hindra eller motverka att verksamheten medför skada eller olägenhet för människors hälsa eller miljön. Redan risken för att olägenheter kan uppkomma är tillräckligt för att kräva försiktighetsåtgärder. För bolaget gäller även kravet på att bästa möjliga teknik ska användas. Detta krav gäller inte bara för tekniken som används utan också beträffande utformningen och driften av anläggningen.

Bolagets huvudsakliga miljöpåverkan utgörs av utsläpp av avloppsvatten från tvätthallarna. Nämnden har därför i samband med anmälan förelagt bolaget att inte överskrida särskilda utsläppsvärden, bland annat när det gäller zink. Nämnden har även förelagt om att endast miljömärkta tvättkemikalier eller sådana tvättkemikalier som finns med på Kemikaliesvepets lista skulle användas i tvätthallarna (automat-tvätthall och GDS-tvätthall). Vid tillsynsbesök under 2016 kunde nämnden konstatera att bolaget inte ansett sig kunna styra kundernas användning av tvättkemikalier i GDS-hallen och föreläggandet var därför i denna del inte uppfyllt.

Provtagning av utgående vatten från anläggningen har visat att utsläppsvärdet för zink har överskridits. Även om bolaget nu säger sig ha vidtagit åtgärder så att ytterligare överskridanden inte ska inträffa, finns det alltid en risk för att miljö-

farliga ämnen hamnar i utgående vatten. Denna risk ökar om bolaget helt lämnar över till tvättkunderna att välja tvättkemikalier. Nämnden anser därför att det är befogat att kräva att bolaget ska minimera denna risk genom att tillhandahålla bra miljöanpassade tvättkemikalier till kunder i tvätthallen.

Det är inte fråga om att förbjuda bolaget att sälja de produkter som saluförs i servicebutiken utan kravet gäller att se till att bra miljöanpassade medel används i GDS-hallen. Detta kan uppnås genom att sådana medel ska ingå vid tvätt i GDS-hallen som en del av tvättutrustningen eller tillhandahållas på annat sätt. Dessutom kan pedagogiskt utformad information till kunderna behövas för att de ska förstå vikten av att använda särskilda tvättkemikalier.

Nämnden delar inte bolagets farhågor om att de förlagda åtgärderna på ett otillbörligt sätt skulle komma att förhindra kundens valfrihet eller vara konkurrensbegränsande. Produktsvalsprincipen gäller även för bilägare vid köp av rengöringsmedel, vilket framgår av miljöbalkens förarbeten. Det lär dock i praktiken aldrig bli aktuellt att förelägga privatpersoner om utbyte av tvättkemikalier. Det är också mycket svårt för en privatperson att själv ta ställning till vilka tvättkemikalier som har minst miljöpåverkan och därför är ett bra val. Som bolaget också påpekat försvåras detta val av att de bästa medlen inte finns i konsumentförpackningar. Det är nämndens uppfattning att konsumenten skulle vara tacksam för professionell hjälp med att välja bra tvättkemikalier. Om bolaget tillhandahåller tvättkemikalier, kan konsumenten känna sig trygg med att man uppfyller produktsvalsprincipen i och med att tvättanläggningen redan har gjort de kvalificerade bedömningar som krävs och tillhandahåller bra miljöval. Dessutom innebär den nuvarande ordningen betydligt större risker för en sämre reningsförmåga i anläggningens egen reningsanläggning, detta oavsett om det är biologisk eller kemisk rening. Eftersom alla kunder som det är nu måste ta med egna tvättprodukter har bolaget som verksamhetsutövare ingen kontroll alls över vad som används. Miljöfarliga produkter som effektivt löser olja kan medföra att utsläpp av miljöfarliga ämnen ökar i det avloppsvatten som leds till det kommunala verket.

När det gäller bolagets invändning om faktisk och rättslig möjlighet vill nämnden förtydliga att bolaget inte kan hållas ansvarig för om en tvättkund trots alla försiktighetsmått ändå skulle använda exempelvis lacknafta för att få bort smuts på bilen. Men åtgärderna innebär att risken för att kunderna använder miljöfarliga tvättkemikalier minskar väsentligt. En sådan riskminimering borde också ligga i bolagets eget intresse eftersom det helt och hållet är bolagets ansvar att det avloppsvatten som släpps ut efter den egna reningsanläggningen inte överskrider förelagda halter och även uppfyller de kvalitetskrav som ställs för att kunna skicka vattnet vidare till det kommunala reningsverket. Det finns andra verksamhetsutövare som utformar sina GDS-tvätthallar så att tillgång finns till miljögodkända tvättkemikalier vilket nämnden anser talar för att en sådan utformning av anläggningen och krav för driften borde anses utgöra bästa möjliga teknik.

Enligt föreläggandet får endast tvättkemikalier, fordonstvättmedel och avfettningsmedel användas om de finns med på Kemikaliesvepets lista över godkända produkter eller är miljömärkta. Bilvårdsprodukter som klarar de miljökrav som Naturskyddsföreningen ställer upp i "Miljökrav på fordonstvättmedel 2015:1" kommer med på Kemikaliesvepets lista. Det är särskilt utvalda konsulter som utför granskningen inom Kemikaliesvepet t.ex. IVL, RagnSells Miljökonsult och Enviro-
planning. Kemikaliesvepet är öppet för alla tillverkare/försäljare av fordonstvättmedel för professionellt bruk. För att uppfylla nämndens föreläggande ska medel användas som finns med på listan eller är miljömärkta. Om bolaget vill använda andra tvättkemikalier och kan visa att dessa är likvärdiga de som finns på listan, kommer nämnden att godkänna denna användning.

DOMSKÄL

Mark- och miljödomstolen noterar inledningsvis att det överklagade föreläggandet inte innehåller något krav på att endast tvättkemikalier, fordonstvättmedel och avfettningsmedel som finns med på Kemikaliesvepets lista över godkända produkter eller är miljömärkta får användas i GDS-tvätthallen. Enligt uppgift i nämndens redogörelse för ärendet har aktuell anläggning sedan tidigare ett beslut på att endast sådana tvättkemikalier får användas i anläggningens tvätthallar. Detta

tidigare beslut kan dock inte prövas av domstolen inom ramen för det nu överklagade föreläggandet.

När det gäller det nu överklagade föreläggandet gör domstolen följande bedömning.

Den fordonstvättverksamhet som OK Detaljhandel AB (bolaget) bedriver på fastigheten Y består, enligt vad som angetts i föreläggandet, av såväl automattvätt som s.k. Gör-Det-Själv-tvätthall (GDS-tvätthall). Automattvätten och GDS-tvätthallen är kopplade till samma oljeavskiljare och reningsverk.

Länsstyrelsen har i det överklagade beslutet hänvisat till den s.k. produktvalsprincipen enligt 2 kap. 4 § miljöbalken (MB). Denna bestämmelse tar sikte på att verksamhetsutövaren ska undvika att använda eller sälja sådana kemiska produkter som kan befaras medföra risker för människors hälsa eller miljön. Om möjligt, ska sådana produkter ersättas med produkter som kan antas vara mindre farliga.

I en GDS-tvätthall är det inte verksamhetsutövaren av fordonstvätten, som använder de kemiska produkterna i form av tvättkemikalier. Den tjänst som denne verksamhetsutövare tillhandahåller är en lokal/plats för fordonstvätt med tvättutrustning som exempelvis högtryckstvätt, detta till skillnad mot en automattvätt där tvättkemikalerna ingår i tjänsten som saluförs till kunderna i fordonstvätten. Tillsynsmyndigheten har därför inte möjlighet att förelägga verksamhetsutövaren av fordonstvätten att se till att kunderna i GDS-hallen endast använder vissa tvättkemikalier.

Bolaget, såsom verksamhetsutövare av fordonstvätten, kan vidare givetvis tillhandahålla vissa tvättkemikalier med förhoppningen att kunderna i GDS-tvätthallen också använder dessa i samband med tvättning i hallen. Bolaget torde dock sakna faktiska möjligheter att såväl garantera att så verkligen sker som att ha en kontrollfunktion som omöjliggör för kunderna att använda egna tvättkemikalier i GDS-tvätthallen. Det nämnden anfört i detta avseende föranleder ingen annan bedömning.

Enligt mark- och miljödomstolen uppfylls de krav, som enligt 2 kap. 3 och 7 §§ MB, åvilar verksamhetsutövaren av fordonstvätten vad gäller att vidta rimliga skyddsåtgärder m.m. för att förhindra att verksamheten medför skada eller olägenheter för människors hälsa eller miljön i ett fall som det nu aktuella bland annat genom en väl fungerande reningsanläggning. Om en sådan saknas har tillsynsmyndigheten möjlighet att förelägga bolaget att vidta åtgärder på densamma eller ställa ytterligare krav på reningsåtgärder. Att förutom en väl fungerande reningsanläggning i detta fall ställa krav på att bolaget i GDS-tvätthallen ska tillhandahålla vissa angivna tvättkemikalier till kunder i tvätthallen samt säkerställa att dessa kunder inte använder egna tvättkemikalier i hallen framstår under alla förhållanden som orimligt.

Mark- och miljödomstolens ovan redovisade bedömningar innebär sammanfattningsvis att bolagets överklagande ska bifallas och att nämndens beslut om föreläggande att vidta skyddsåtgärder m.m. för GDS-tvätthallen ska upphävas.

HUR MAN ÖVERKLAGAR, se bilaga 2 (DV 427)

Överklagande senast den 20 maj 2017.

Bodil Svensson

Jolanta Green

I domstolens avgörande har deltagit rådmannen Bodil Svensson, ordförande, och tekniska rådet Jolanta Green. Föredragande har varit beredningsjuristen Charlotte Stenberg-Magnusson.