



SWEDISH  
ENVIRONMENTAL  
PROTECTION  
AGENCY

REMISSYTTRANDE  
2023-02-03

Ärendenummer  
NV-10959-22

Svea hovrätt  
Mark- och miljööverdomstolen  
svea.avd6@dom.se

**Remissyttrande i mål M 7517-22 angående ansökan om tillstånd till fortsatt och utökad täktverksamhet vid Obbhults täkt på fastigheterna [REDACTED] m.fl. i Varbergs kommun**

Naturvårdsverket har förelagts att inkomma med yttrande över frågan under vilka förutsättningar avbaningsmassor som uppkommer i en täktverksamhet kan/bör klassificeras som utvinningsavfall. Naturvårdsverket har tagit del av Vänersborgs tingsrätts, mark- och miljödomstolen, dom i mål nr M 4952-20, bolagets ansökan och bilaga A1<sup>1</sup>, samt aktbilagor 7-8 och 22 i mål nr M 7517-22. Med anledning därav anför Naturvårdsverket följande.

### 1. Bedömning

Mot bakgrund av det underlag som har redovisats i målet bedömer Naturvårdsverket att [REDACTED] (bolaget) inte i tillräcklig utsträckning har visat att avbaningsmassorna utgör en biprodukt. Det saknas en redogörelse för på vilket sätt avbaningsmassorna uppfyller biproduktskriterierna i 15 kap. 1 § miljöbalken. Det gäller särskilt rekvisitet om säkerställd avsättning samt rekvisitet om att massornas fortsatta användning inte får leda till allmänt negativa konsekvenser för miljön eller människors hälsa. Därmed måste avbaningsmassorna anses utgöra utvinningsavfall.

### 2. Omständigheter

#### 2.1. Bolagets beskrivning av avbaningsmassorna

Bolaget ansöker i aktuellt fall om nytt utökad tillstånd avseende bergtäktsverksamheten och förlängd tillståndstid för den tidigare tillståndsgivna grustäktsverksamheten. Årsproduktionen uppgår till 500 000 ton bergmaterial och 50 000 ton sand/grus.

Bolaget anger i ansökningshandlingarna att delar av berget i brytområdet överlagras av tunna jordlager bestående av sandig morän och att materialet kan

---

<sup>1</sup> Daterad 13 november 2020.

användas för att anlägga vallar, vägar och andra ytor samt för säkerhetshöjande åtgärder i samband med efterbehandlingen. Bolaget har uppgett att kommersiellt gångbara avbaningsmassor i första hand kommer att säljas.

Bolaget har tagit fram en översiktlig plan för efterbehandling. I planen redovisas möjligheter till gestaltning och utformning av området. Enligt planen är efterbehandlingen av bergtäkten tänkt att ske genom att en skyddsvall med kvarlämnade skut lämnas vid brytkantens topp. Bolaget har vidare angett att branta slänter kan modelleras genom bergsskärningar och massor samt att fokus kan läggas på att skapa delområden som kan underlätta framtida etablering och främja andra naturvärden på platsen efter drift. Exempelvis kan mindre upplag av sten på täktbotten anläggas i syfte att skapa mikrohabitat m.m. Efterbehandlingen kan också innefatta anläggande av öppna gräsmarksytor. Vad gäller efterbehandlingen av sandtäkten har bolaget anfört att öppna grusytor kan komma att lämnas för att möjliggöra grund för boplats för t.ex. insekter. En täktsjö är planerad att tillskapas på platsen. Täktsjön kan utformas med varierande strandzoner för att gynna grod- och kräldjur. Enligt bolaget ska den beskrivna efterbehandlingen i tillståndsansökan ses som en ram och åtgärder för efterbehandlingen ska enligt bolaget ske löpande i samband med produktionssprängningen. Bolaget har vidare anfört att detaljutformningen av efterbehandlingsplanen ska ske i samband med planerad avslutning av täkten och i samråd med tillsynsmyndigheten och markägare.

Enligt bolaget ska avbaningsmassorna betraktas som biprodukter och inte avfall då de ska nyttjas för konstruktionsändamål i verksamheten och för efterbehandling av täkten. Utvinningsavfallsförordningen är enligt bolagets uppfattning således inte tillämplig.

Enligt bolaget ska bedömningen av huruvida materialet utgör ett avfall utvärderas löpande vid bedrivande av en verksamhet. Vid den osannolika händelsen att det i framtiden visar sig att avbaningsmassorna inte kan användas för anläggningsändamål kan massorna komma att utgöra avfall enligt definitionen i 15 kap. 1 § miljöbalken.

## **2.2. Länsstyrelsens överklagande**

Länsstyrelsen i Hallands län har invänt mot att det inte har gjorts någon skillnad på de moränmassor som bolaget har sagt sig möjligen komma att avyttra och andra avbaningsmassor. Vidare anför Länsstyrelsen att det i Mark- och miljödomstolens dom saknas resonemang kring hur domstolen har kommit fram till att avbaningsmassorna utgör biprodukter. Enligt Länsstyrelsen utgör de avbaningsmassorna som uppstår i verksamheten ett utvinningsavfall, varför en avfallshanteringsplan ska ingå i underlaget för en tillståndsansökan.

## **3. Avfallslagstiftningen utifrån ett täktperspektiv**

### **3.1. Produkt, restprodukt, biprodukt och avfall**

En täktverksamhet utgör en utvinningsindustri. Utvinning av ämnen eller material är att se som en produktionsprocess. I en täktverksamhet utgörs *produkten* av det material som en verksamhetsutövare avser att ta ut genom utvinningsverksamheten. En *restprodukt* är material som oavsiktligt uppstår till följd av eller i produktionsprocessen. För att avgöra vilka utvunna material som utgör produkt respektive restprodukt i en täktverksamhet behöver

verksamhetsutövaren tydligt redogöra för syftet med utvinningen. Vilka massor/material som utgör produkt bör därmed ingå i den uppgivna ansökta brytmängden.

En restprodukt i en täktverksamhet kan utgöra en *biprodukt* eller ett *avfall*. Enligt 15 kap. 1 § andra stycket miljöbalken ska ett ämne eller föremål som uppkommit i en produktionsprocess, där huvudsyftet inte är att producera ämnet eller föremålet anses vara en biprodukt i stället för avfall om samtliga förutsättningar i bestämmelsen är uppfyllda ("biproduktskriterierna"). Bolaget måste visa att de aktuella avbaningsmassorna uppfyller de krav som framgår i biproduktskriterierna för att visa att det inte finns ett kvittblivningsintresse.<sup>2</sup>

Ett avfall som uppstår som en direkt följd av en utvinningsindustri benämns *utvinningsavfall*. Definitionen av avfall i utvinningsavfallsförordningen är densamma som definitionen av avfall i 15 kap. 1 § miljöbalken. För att bestämmelserna i utvinningsavfallsförordningen ska vara tillämpliga måste det således först avgöras om de aktuella avbaningsmassorna utgör ett avfall enligt definitionen i miljöbalken.

### 3.2. Avbaningsmassor i en täktverksamhet – biprodukt eller avfall?

Avbaningsmassor är en typisk restprodukt i täktverksamheter. Nedan utvecklar Naturvårdsverket vad som krävs för att de aktuella avbaningsmassorna ska anses utgöra en biprodukt enligt 15 kap. 1 § andra stycket miljöbalken.

3.2.1. Är det säkerställt att ämnet eller föremålet kommer att fortsätta att användas (punkt 1)? Bolaget ska visa är att de omständigheter som föreligger vid prövningstillfället innebär att en framtida användning av avbaningsmassorna är säkerställd, dvs. att användning kommer att ske som planerat om inget oförutsebart inträffar.<sup>3</sup> Det är inte tillräckligt att användningen är sannolik, trolig eller möjlig.

Bolaget har i det här fallet angett att avbaningsmassor som inte avyttras externt ska användas för ändamål som bolaget i princip uteslutande råder över, t.ex. konstruktionsändamål och efterbehandlingsåtgärder<sup>4</sup>. Enligt Naturvårdsverket har bolaget under dessa förutsättningar goda möjligheter att visa på en säkerställd avsättning. Detta förutsätter dock att bolaget kan ge en tillräckligt detaljerad och konkret beskrivning av vilka restprodukter som uppstår samt när och hur de kommer att användas.

I en ansökan ska det bland annat finnas en beskrivning av de åtgärder som planeras för att förebygga, hindra, motverka eller avhjälpa de negativa miljöeffekterna.<sup>5</sup> I detta omfattas efterbehandlingsåtgärder. En sådan beskrivning ska omfatta syfte, mål och åtaganden för de planerade efterbehandlingsåtgärderna. Efterbehandlingsåtgärderna behöver anpassas utifrån de platsspecifika förhållandena och förutsättningarna som råder vid prövningstillfället. Det är således inte tillräckligt att beskrivningen av planerade efterbehandlingsåtgärder vid prövningstillfället endast innehåller en generell beskrivning av möjliga åtgärder. Enligt Naturvårdsverket ska planerade efterbehandlingsåtgärder gälla tills vidare. Efterbehandlingsåtgärderna ska dock

---

<sup>2</sup> Prop. 2019/20:22 s. 10.

<sup>3</sup> Prop. 2019/20:22 s. 11.

<sup>4</sup> Se bolagets ansökan (avsnitt 9) samt bilaga A1.

<sup>5</sup> 2 kap. miljöbalken och 6 kap. 35 § p. 5 miljöbalken.

vid behov kunna justeras i ett senare skede i samråd med tillsynsmyndigheten utan föregående villkorsändring.

I detta fall innebär det att bolaget behöver visa att avbaningsmassorna är lämpliga att använda för konstruktionsändamål och efterbehandlingsåtgärder utifrån materialets egenskaper (se även 15 kap. 1 § andra stycket fjärde punkten). Dessutom behöver bolaget visa att mängden avbaningsmassor som uppstår i verksamheten överensstämmer med behovet av massor för de planerade efterbehandlingsåtgärderna. Att använda avbaningsmassorna under driften av tåkten, exempelvis genom anläggande av bullervall - i avvaktan på den slutliga avsättningen - utesluter inte att restprodukten kan betraktas som en biprodukt.

Bolaget har vidare uppgett att avbaningsmassor som är kommersiellt gångbara i första hand kommer att avyttras. Enligt Naturvårdsverket måste bolaget, för att kravet på säkerställd avsättning ska anses vara uppfyllt vid en extern avyttring, visa att avbaningsmassornas tekniska och miljömässiga kvalitet är sådana att de kan säljas på en befintlig marknad samt att det finns avtal, överenskommelser eller andra förpliktelser mellan den part där materialet uppstår (bolaget) och den som ska använda det (mottagaren). Av betydelse för bedömningen huruvida avsättningen av massorna kan anses vara säkerställd genom en sådan överenskommelse är dels mottagarens syfte<sup>6</sup> med massorna, dels inom vilken tidsrymd avsättningen ska ske.<sup>7</sup>

Sammanfattningsvis är det aktuella underlaget i målet inte tillräckligt detaljerat för att det ska anses vara visat att det finns en säkerställd avsättning för avbaningsmassorna. Enligt Naturvårdsverket saknas underlag som visar på avbaningsmassornas lämplighet och funktionalitet för valda användningsområden samt att mängden avbaningsmassor överensstämmer med planerade efterbehandlingsåtgärder. Vad gäller den externa avyttringen har bolaget varken presenterat en möjlig extern mottagare eller angett en preliminär tidsplan för när en försäljning är planerad.

3.2.2. Kan ämnet eller föremålet användas direkt utan någon annan bearbetning än den bearbetning som är normal i industriell praxis (punkt 2)?

Med bearbetning som är normal i industriell praxis avses sådan bearbetning som är vanligt förekommande och som är av enklare beskaffenhet. Normal industriell bearbetning i tåktverksamheter utgör t.ex. modifiering av materialets storlek eller form genom mekanisk bearbetning. Om bearbetningen dock syftar till att reducera föroreningar i en restprodukt så indikerar det på en sådan bearbetning som inte kan anses utgöra normal industriell praxis.

I tåktssammanhang kan t.ex. krossning, sortering, tvättning, torkning, homogenisering, kvalitetskontroll, uppblandning och liknande utgöra normal industriell praxis. Många gånger förutsätter inte den tilltänkta användningen av avbaningsmassor någon annan bearbetning än de ovannämnda. Det går enligt Naturvårdsverket av befintligt material inte att utläsa om någon annan bearbetning än den normala är nödvändig i det aktuella målet.

---

<sup>6</sup> Användningen ska vara förenlig med lag och får inte leda till allmänt negativa följder för miljön eller människors hälsa.

<sup>7</sup> Se rättsfallet *Porr Bau GmbH C-238/21* p. 52.

3.2.3. Har ämnet eller föremålet producerats som en integrerad del av produktionsprocessen (punkt 3)?

Genom rättsfallet C-238/21 (Porr Bau GmbH) får det anses stå klart att rekvisitet ”integrerad del av produktionsprocess” inte är begränsat till industriella tillverkningsförvaranden, utan att även restprodukter som uppkommer vid bearbetning av mark kan omfattas av rekvisitet. Exempel på integrerade delar av produktionsprocessen för en täktverksamhet är avbaning. Enligt Naturvårdsverket kan avbaningsmassorna kan således anses ha uppkommit som en integrerad del av produktionsprocessen.

3.2.4. Strider den användning som avses i 15 kap. 1 § andra stycket 1 mot lag eller annan författning och leder användningen till allmänt negativa konsekvenser för miljön eller människors hälsa (punkt 4)?

Det sista rekvisitet innebär att det ska göras en bedömning av följderna av användningen av i detta fall avbaningsmassor, dvs. vilka följder som användningen kan få och om det uppstår ökade risker för människors hälsa eller miljön på grund av att avfallsregelverket inte tillämpas.

Bolaget behöver i detta fall undersöka den aktuella restprodukten, identifiera eventuella ämnen som kan vara skadliga för miljön och människors hälsa och göra en riskbedömning för de tänkta användningsområden som restprodukten är avsedd att användas inom. Hänsyn måste också tas till hur restprodukten kommer att lagras/hanteras fram till den slutliga avsättningen och om denna hantering i sig är förenad med risker för miljön eller människors hälsa.

Naturvårdsverket konstaterar utifrån handlingarna i målet att bolaget inte har redogjort för avbaningsmassornas innehåll eller för hanteringen/lagringen av massorna fram till den slutliga avsättningen. Det saknas uppgifter om exempelvis massornas mineralsammansättning och deras innehåll av organiskt material. Massornas miljömässiga egenskaper behöver beskrivas inom ramen för en samlad riskbedömning för den fortsatta användningen.<sup>8</sup> Naturvårdsverket saknar ett sådant underlag för att kunna bedöma risken för negativa konsekvenser för miljön eller människors hälsa.

## 4. Övrigt

### 4.1. Sediment utgör en restprodukt

Naturvårdsverket har förelagts att enbart yttra sig över frågan under vilka förutsättningar avbaningsmassor som uppkommer i en täktverksamhet kan/bör klassificeras som utvinningsavfall. Av tillståndsansökan framgår den planerade verksamheten kommer att omfatta grundvattenbortledning och att vattnet kommer att ledas via dammar för sedimentering och oljeavskiljning<sup>9</sup>.

Naturvårdsverket bedömer att finpartikulärt material uppkommer oavsiktligt i en täktverksamhet och att sedimentet således, liksom avbaningsmassorna, är en restprodukt. En prövning enligt biproduktskriterierna i 15 kap. 1 § andra stycket miljöbalken ska därmed göras även för sediment i en sedimenteringsdamm.

---

<sup>8</sup> Jfr rättsfallet MÖD M 11659-18 angående kravet på information om massornas innehåll, samt även kunskapskravet i 2 kap. 2 § miljöbalken.

<sup>9</sup> Bolagets ansökan, sid 12.

Bolaget måste i detta fall således visa att sedimentet uppfyller kraven i biproduktskriterierna för att visa att det inte finns ett kvittblivningsintresse.

#### **4.2. Angående bedömningen huruvida en användning är lämplig ur miljösynpunkt**

Mark- och miljödomstolen har i villkor 13 i mål nr M 4952-20 föreskrivit att bolaget i efterbehandlingen endast får använda avbaningsmassor, jord och sten där föroreningshalterna underskrider mindre än ringa risk, med hänvisning till Naturvårdsverkets handbok 2010:1. Med anledning av detta önskar Naturvårdsverket förtydliga följande. I aktuell handbok redovisas vägledande haltnivåer för mindre än ringa risk ("MRR"), vilka ska vara ett stöd i bedömningen för när användning av avfall för anläggningsändamål inte behöver anmälas till den kommunala nämnden eller när tillstånd krävs. Haltnivåer för mindre än ringa risk ska dock inte ensamt användas för att bedöma om användning av avfall i ett enskilt fall är lämplig ur miljö- och hälsosynpunkt, exempelvis vid efterbehandling av täkt. En sådan bedömning behöver också ta hänsyn till de platsspecifika förutsättningarna som råder i det aktuella fallet. Vilka massor, och med vilka naturliga bakgrundshalter eller föroreningshalter, som får användas för exempelvis efterbehandling avgörs slutligen i tillståndsprövningen och av tillsynsmyndigheten.

#### **4.3. Utvinningsavfall kan i vissa fall användas till efterbehandlingsåtgärder i en täkt**

Naturvårdsverket önskar avslutningsvis understryka följande. Även om en restprodukt i en täktverksamhet inte uppfyller biproduktskriterierna, och således är att klassificera som utvinningsavfall, kan de aktuella massorna användas till att efterbehandla täkten. Detta under förutsättning att utvinningsavfallet är tekniskt och miljömässigt lämpligt att använda för det tilltänka ändamålet. En sådan användning överensstämmer väl med avfallshierarkin som framgår av 15 kap. 10 § miljöbalken.

För det fall att en restprodukt i en täktverksamhet är att klassificera som ett utvinningsfall, är utvinningsavfallsförordningen tillämplig. I 22 § 4 p. utvinningsavfallsförordningen framgår att hanteringen (återvinning eller bortskaffande) ska ske på ett sätt som är säkert för människors hälsa och miljön på kort och lång sikt, *genom att lägga tillbaka avfallet i den hålighet som har uppkommit vid utvinningen, om det är tekniskt och ekonomiskt försvarbart.*

### **5. Sammanfattande bedömning**

Enligt Naturvårdsverket har bolaget inte visat att avbaningsmassorna uppfyller samtliga biproduktskriterier. Det gäller särskilt rekvisitet om säkerställd avsättning samt rekvisitet om att massornas fortsatta användning inte får leda till allmänt negativa konsekvenser för miljön eller människors hälsa. Därmed måste avbaningsmassorna anses utgöra utvinningsavfall. I och med att ett sådant avfall uppkommer i en utvinningsverksamhet ska utvinningsavfallsförordningen tillämpas och verksamheten ska därför ha en avfallshanteringsplan.<sup>10</sup>

---

<sup>10</sup> Se även Naturvårdsverkets vägledning om avfallshanteringsplaner enligt utvinningsavfallsförordningen [Avfallshanteringsplan enligt utvinningsavfallsförordningen \(naturvardsverket.se\)](http://naturvardsverket.se)

Beslut om detta yttrande har fattats av enhetschef Karolina Ardesjö Lundén efter föredragning av miljöjuristen Stina Bagge.

Vid den slutliga handläggningen har i övrigt deltagit den tekniske handläggaren Maria Ed Sundelin.

*Detta beslut har fattats digitalt och saknar därför namnunderskrifter.*

För Naturvårdsverket

Karolina Ardesjö Lundén

Stina Bagge

Kopia till:  
(Endast externa kopior på den utgående skrivelsen)