

Sammanställning av rättspraxis

Naturvårdsverkets vägledning om återvinning av avfall i anläggningsarbeten och masshantering.

Versionsnummer	Datum för publicering	Kommentar justering	Sidor som berörs
1	2021-03-01		

Innehåll

SYFTE OCH INNEHÅLL	4
Hur rättspraxis skapas	4
Tillvägagångsätt och urval	5
EU-RÄTTEN	6
Beskrivning av EU-rätten	6
Avgöranden från EU-domstolen	6
Tombesi (C-304/94, C-330/94, C-342/94 och C-224/95). Även ämnen som har ett marknadsvärde kan utgöra avfall.	6
Inter-Environnement Wallonie (C-129/96). Integrerad del av en tillverkningsprocess kan fortfarande utgöra avfall.	7
ACRO Chemie (C-418/97 och C-419/97). Samtliga omständigheter ska beaktas.	7
ASA (C-6/00). Återvinningsåtgärd ska ersätta annat material.	8
Palin Granit (C-9/00). Framtida användning måste vara säkerställd för biprodukter.	8
Kommissionen mot Luxemburg (C-458/00). Förbränning av avfall kan utgöra återvinning.	9
Avesta Polarit (C-114/01). Biprodukt om materialet är identifierat och återanvänds i produktionsprocessen.	10
Saetti (C-235/02). Avfall, biprodukt eller produkt?	11
Niselli (C-457/02). Konsumtionsrester kan ej vara biprodukter pga. att de inte uppstår i en tillverkningsprocess.	11
Fördragsbrott mot Spanien (C-.121/03). Gödselvatten ej avfall om det sprids på väl identifierade marker.	12
Kommissionen mot Italien (C-194/05). Ej allmän presumtion att massor utgör biprodukt.	12
Donal Brady (C-113/12). Lagring av gödsel under 1–2 år kunde utgöra en biprodukt om det skedde på väl identifierade marker och med tydliga åtaganden från jordbrukarna.	13
Edilizia Mastrodonto (C-147/15). Materialet måste lämpa sig för ändamålet om det ska vara fråga om återvinning.	13
Tronex (C-624/17). Returnerade varor som kräver reparation är i vissa fall avfall.	14
Sappi (C-629/19). Liten andel avfall i avloppsslammet men det utgjorde ändå avfall.	14
AVGÖRANDE FRÅN MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLEN	16
Inledning	16
Praxis om bedömningen av biprodukt	16
Lagstiftning	16
MÖD 2011:39 (M 10664-10). Biproduktsdefinitionen ska ej slås fast i tillståndet.	17
MÖD 2014:1 (M 6274-13). Massor till terrängmodulering, ej biprodukt.	17

M 1832-17. Massor från utbyggnad av järnväg har ej uppstått i en produktionsprocess, ej biprodukt.	17
M 11690-18. Användning av järnsand i vatten ansågs ha allmänt negativa följder på miljön, ej biprodukt.	18
Praxis om frågan om bortskaffande eller återvinning	19
Lagstiftning	19
MÖD 2013:16 (M 1004-12). Massor ersatte annat material som underlag till verksamhetsyta, fråga om återvinning.	20
M 7806-16. Ej ett självständigt syfte att landskapsanpassa, ej återvinning.	20
M 1832-17. Bolaget har ej visat att massorna behövs, ej återvinning.	21
M 7582-18. Fråga om när ett material ersätts, ej återvinning.	21
M 5961-18. Fråga om när ett material ersätter ett annat, ej återvinning.	22
M 36-19. Fråga om vad som ersätter ett material, tillsynsmyndighetens uppfattning väger tungt i bedömningen.	22
M 314-20. Ej visat att det fanns ett behov av massorna eller att de var lämpliga, ej återvinning.	24
M 11887-19. Massorna ej lämpliga för ändamålet, ej återvinning.	25
M 459-20. Bolaget behövde redovisa relationen mellan efterbehandling och externa massor.	25
Praxis om krav på innehållet i massor och frågan om lämplig lokalisering m.m.	26
Lagstiftning	26
M 10715-12. Försiktighetsmått för muddermassor.	27
M 9443-14. Endast rena massor vid sluttäckning av hamnområde.	28
MÖD 2013:16 (M 1004-12). Inert avfall samt gränsvärden i NFS 2004:10.	28
M 3330-17. Ej möjligt att generellt säga vad som är en ringa föroreningsrisk, men om ringa föroreningsrisk räcker ett anmälningsförfarande.	29
M 8555-17. Föroreningsrisk ska inte endast bedömas på föroreningshalten i massorna utan utifrån en helhetsbedömning.	29
M 11659-18. Verksamhetsutövaren ska visa att föroreningen är mindre än ringa.	30
M 36-19. Endast massor som inte medförde mer än ringa föroreningsrisk fick användas.	30
M 11887-19. Massorna ej lämpliga för ändamålet, ej återvinning.	31
M 3171-18. Införsel av externa massor i ett icke-förorenat område innebär risk för förorening och innebär en olämplig lokalisering.	32
M 3600-18. Tillåtet att föra in massor för successiv efterbehandling.	32
M 12383-18. Efterbehandling med massor måste utredas i tillståndsprövningen.	33
Praxis avseende undantaget i avfallsförordningen	34
Lagstiftning	34
MÖD 2014:1 (M 6274-13). Sulfidhaltiga jordar medför risk för miljön, undantaget i avfallsförordningen ej tillämpligt.	34
M 7806-16. Undantag i avfallsförordningen är inte lika med undantag från avfallsdefinitionen.	35

Syfte och innehåll

Detta dokument syftar till att ge en överblick över den rättspraxis som finns avseende masshantering och återvinning av avfall för anläggningsändamål och som avgjorts av EU-domstolen, Mark- och miljööverdomstolen (MÖD) och Högsta domstolen (HD)¹.

Målgruppen för denna sammanställning är i första hand prövnings- och tillsynsmyndigheter. Syftet med rättsfallssammanställningen är att underlätta för prövnings- och tillsynsmyndigheterna genom att på ett lättillgängligt sätt kunna ta del av praxis på området. Även verksamhetsutövare kan använda sig av dokumentet för att exempelvis se hur domstolarna har bedömt specifika frågor. Naturvårdsverket avser att uppdatera dokumentet regelbundet.

När ett rättsläge är oklart eller när lagstiftningen medger tolknings- eller bedömningsmöjligheter har domstolarna en viktig uppgift att förtydliga lagstiftningen genom prövning. I mark- och miljömål utgör avgöranden från MÖD och HD rättspraxis. Praxis utgör en rättskälla som tolkas och tillämpas av bland annat kommuner och myndigheter vid handläggning av ärenden och prövningar men är även av vikt i vägledningsarbetet. EU-domstolen tolkar EU-rätten och de svenska domstolarna är skyldiga att döma efter de principer som EU-domstolen slår fast.

Sammanställningen är uppdelad i olika kategorier för att underlätta för läsaren. Om ett avgörande behandlar olika frågor finns ett och samma avgörande under flera kategorier, i syfte att göra det lättare för läsaren att hitta olika domar beroende på frågeställning.

Hur rättspraxis skapas

Beslut som rör återvinning av avfall för anläggningsändamål eller masshantering fattas av kommunens miljönämnd om det är frågan om en anmälningspliktig verksamhet (C-verksamhet), eller av miljöprövningsdelegationen (MPD) vid länsstyrelsen om det är frågan om en tillståndspliktig B-verksamhet. I det fall återvinningen eller masshanteringen ingår som en del av en tillståndspliktig A-verksamhet fattas beslutet istället av mark- och miljödomstol.

Kommunens beslut kan överklagas till länsstyrelsen. Länsstyrelsens beslut kan i sin tur överklagas till mark- och miljödomstol. Mark- och miljödomstolens domar kan överklagas till MÖD men då krävs ett prövningstillstånd. Prövningstillstånd ska ges om:²

¹ HD har dock hittills inte meddelat några relevanta avgöranden som rör masshantering eller återvinning av avfall för anläggningsändamål.

² Se 39 § lagen om domstolsärenden (1996:242).

- det finns anledning att betvivla riktigheten av det beslut som mark- och miljödomstolen har kommit till,
- det inte går att bedöma riktigheten av det beslut som mark- och miljödomstolen har kommit till utan att prövningstillstånd ges,
- det är av vikt för ledning av rättstillämpningen att överklagandet prövas av högre domstol, eller
- det annars finns synnerliga skäl att pröva överklagandet.

MÖD:s miljöbalksdomar, avseende C- och B-verksamheter, får inte överklagas till högre instans.³ Det betyder att domar från MÖD blir styrande för rättstillämpningen på området. Mål där mark- och miljödomstol är första instans (A-verksamheter) får överklagas till HD. Då krävs dock prövningstillstånd. HD:s möjlighet att meddela prövningstillstånd är dock betydligt mer begränsad än MÖD:s då HD endast meddelar prövningstillstånd om frågan är av vikt för ledning av rättstillämpningen eller om det föreligger synnerliga skäl.⁴ HD har inga tekniska råd vilket gör att de oftast inte prövar komplexa frågor om miljöbalkstillstånd som kräver naturvetenskapliga bedömningar.

Tillvägagångsätt och urval

Sammanställningen har gjorts för tidsperioden 2011–2021 och kommer att kontinuerligt uppdateras med nya avgöranden. De avgöranden som ingår i rättsfallssamlingen har valts ut eftersom huvudfokus i dessa är återvinning av avfall i anläggningsarbeten och hantering av massor samt frågor kopplade därtill. Den tidsmässiga avgränsningen har gjorts utifrån vad som är rimligt att överblicka med hänsyn till större ändringar i lagstiftning, exempelvis den numera upphävda avfallsförordningens (2011:927) ikraftträdande. Under denna tidsperiod har det vid flera tillfällen skett ändringar avseende både avfallsförordningen och avfallsdirektivet⁵. Förändringarna är dock av sådant slag att praxis alltjämt är gällande.⁶

³ Enligt 5 kap. 5 § lagen om mark- och miljödomstolar (2010:291) får MÖD:s avgöranden i mål som har överklagats till mark- och miljödomstol inte överklagas till HD. MÖD får dock tillåta att ett sådant avgörande, i annat mål än mål enligt miljöbalken, överklagas till HD, om det är av vikt för ledning av rättstillämpningen att överklagandet prövas av HD.

⁴ Se 54 kap.10 § rättegångsbalken.

⁵ Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/98/EG av den 19 november 2008 om avfall och om upphävande av vissa direktiv, i lydelsen enligt Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2018/851.

⁶ Exempelvis har ordet tillverkningsprocess ändrats till produktionsprocess i 15 kap. 1 § miljöbalken.

EU-rätten

Beskrivning av EU-rätten

EU-rätten reglerar avfallsområdet genom bl.a. avfallsdirektivet⁷ och förordningen om avfallstransporter⁸. EU-domstolens praxis är därför av avgörande betydelse för hur avfallsbegreppet tolkas. Detta avsnitt innehåller ett urval av relevanta EU-rättsliga avgöranden i frågan om under vilka förhållanden ett material kan anses utgöra avfall, restprodukt eller biprodukt. Redogörelsen av respektive avgörande är inte fullständig eftersom samtliga rättsfrågor och rättsliga aspekter inte återges. Sammanfattningarna syftar istället till att ge grundläggande förståelse för EU-domstolens relevanta ställningstaganden.

Tolkningen av begreppet avfall har varit en grundläggande del i all EU-rättslig praxis som berör frågan om restprodukter och biprodukter. EU-domstolen har i flera avgöranden konsekvent slagit fast att definitionen av avfall ska ges en bred tolkning i överensstämmelse med avfallsdirektivets syfte och gemenskapens miljöpolitik.

Avgöranden från EU-domstolen

Tombesi (C-304/94, C-330/94, C-342/94 och C-224/95).
Även ämnen som har ett marknadsvärde kan utgöra avfall.

I de förenade målen hade tre personer befattat sig med olika ämnen och substanser som enligt dem hade upphört att vara avfall. Frågan i målen var om avfallsbegreppet omfattade substanser, ämnen eller föremål som kan bli föremål för ekonomisk återanvändning.

EU-domstolen fann att det övervaknings- och hanteringssystem som hade införts genom direktivet avsåg att omfatta samtliga föremål, ämnen och substanser som ägaren gör sig av med, även om de har ett marknadsvärde och insamlas yrkesmässigt för återvinning, vidareutnyttjande eller återanvändning.

⁷ Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/98/EG om avfall. I äldre mål är äldre lydelse av avfallsdirektivet tillämpliga, se de fullständiga avgörandena för mer information och Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1013/2006 av den 14 juni 2006 om transport av avfall.

⁸ Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1013/2006 av den 14 juni 2006 om transport av avfall.

Inter-Environnement Wallonie (C-129/96). Integrerad del av en tillverkningsprocess kan fortfarande utgöra avfall.

En belgisk rättsakt medgav undantag från avfallsdirektivet. Frågan i målet var om en substans som utgjorde en integrerad del av en tillverkningsprocess medförde att den föll utanför avfallsbegreppet.

EU-domstolen konstaterade att avgörande för avfallsbegreppets tillämpningsområde var begreppet ”göra sig av med” och att det innefattade både slutligt omhändertagande och återvinning av ett föremål, ett ämne eller en substans. Även om återvinningen utfördes på produktionsplatsen av det företag som producerat avfallet omfattades substansen av avfallsdefinitionen. Även restprodukter som var resultatet av en tillverkningsprocess föll in under avfallsbegreppet enligt domstolen. EU-domstolen fann sammantaget att enbart det förhållande att en substans direkt eller indirekt var integrerad i en industriell tillverkningsprocess inte per automatik kunde medföra att den föll utanför avfallsbegreppet.

ACRO Chemie (C-418/97 och C-419/97). Samtliga omständigheter ska beaktas.

Avgörandet innefattar två mål. I det första hade bolaget ACRO Chemie sålt en substans, LUWA-bottoms, som bildades till följd av bolagets tillverkningsprocess. LUWA-bottoms skulle användas som bränsle i cementindustrin. I det andra målet skulle bolaget Epon använda sig av restprodukter av trä som levererades i form av flis från bygg- och rivningsarbeten för att producera el. Bolaget fick enligt tillståndet ta emot en begränsad mängd bjälkar, vattenskadat trä och impregnerat trä. Frågan var om dessa omfattades av avfallsbegreppet eller inte.

EU-domstolen fann inledningsvis att endast det förhållandet att en substans som LUWA-bottoms eller träflis var föremål för en åtgärd som angavs i en bilaga till direktivet inte innebar att det var fråga om att göra sig av med substansen och att denna därmed skulle betraktas som avfall i den mening som avses i direktivet.

EU-domstolen konstaterade sedan att följande omständigheter var indicier på att innehavaren gör sig av med eller avser att göra sig av med substanserna:

- att användning som bränsle var en allmänt utbredd form för återvinning av avfall,
- att allmänheten uppfattar dessa substanser som avfall,
- att en substans som används som bränsle var en restprodukt från en process för framställning av en annan substans,
- att ingen annan användning än slutligt omhändertagande av denna substans kunde tänkas,
- att substansens sammansättning inte var anpassad till det substansen används till eller att särskilda försiktighetsåtgärder måste vidtas vid användningen av den för att skydda miljön
- att en substans var resultatet av en återvinningsåtgärd.

EU-domstolen kom avslutningsvis fram till att frågan om ett ämne skulle utgöra avfall skulle bedömas med hänsyn till samtliga omständigheter och på så sätt fastställa om innehavaren gör sig av med eller avser eller är skyldig att göra sig av med ämnet i fråga.

ASA (C-6/00). Återvinningsåtgärd ska ersätta annat material.

Ett österrikiskt bolag anmälde att det avsåg att transportera 7 000 ton farligt avfall till ett tyskt bolag. Avfallet bestod av slagg och aska som var restprodukter från avfallsförbränning och som skulle deponeras i en nedlagd saltgruva för att fylla ut hålrum. En av frågorna i målet var om detta var fråga om återvinning eller bortskaffande enligt direktivet om avfallstransporter. I två bilagor till direktivet angavs en icke uttömmande förteckning över olika återvinnings- och bortskaffningsåtgärder.

EU-domstolen fann att, om en viss avfallshantering utifrån ordalydelsen inte kunde hänföras till kategorierna i bilagorna, skulle en bedömning i det enskilda fallet göras om en åtgärd utgjorde återvinning eller bortskaffande enligt direktivet. EU-domstolen poängterade att det som främst utmärkte en återvinningsåtgärd var att avfallet skulle ersätta andra material som annars skulle ha använts. Deponering i gruva innebar därför inte nödvändigtvis en bortskaffningsåtgärd enligt direktivet utan detta fick avgöras av den nationella domstolen.

Palin Granit (C-9/00). Framtida användning måste vara säkerställd för biprodukter.

I målet hade bolaget Palin Granit beviljats tillstånd för stenbrytning för granit. Reststenen skulle kunna återanvändas som grus eller jordfyllningsmaterial. Ca 50 000 kubikmeter per år, vilket motsvarade 65–80 % av den sten som bröts, skulle deponeras på en närliggande plats. Tillståndet förenades med olika villkor till skydd för miljön. Frågan i målet var om reststenen skulle definieras som avfall eller som en biprodukt.

Bolaget hade angivit att reststenen kunde användas för jordfyllnadsändamål eller för att anlägga hamnar eller vågbrytare. Det räckte enligt EU-domstolen dock inte att reststenen kunde bli föremål för ekonomisk återanvändning för att avgöra om den utgjorde avfall eller inte. Domstolen fann att framställningen av reststen inte utgjorde Palin Granits huvudverksamhet och att bolaget försökte minska dess mängd. Domstolen fann därför att reststenen utgjorde ett avfall som blir över när man arbetar med ett material och som inte direkt var avsett med tillverkningsprocessen.

EU-domstolen konstaterade att avfallsbegreppet ska ges en vid tolkning i syfte att begränsa olägenheterna till följd av avfall. Definitionen avseende biprodukter skulle därför begränsas till situationer där en vara, ett ämne eller en råvara inte bara

kunde utan verklig kommer att återanvändas, utan föregående bearbetning, i den fortsatta produktionen. Av detta framgick att graden av sannolikhet för att ett ämne skulle återanvändas utan föregående bearbetning samt om ämnet var en restprodukt eller inte var relevanta för bedömningen av om ämnet skall betecknas som avfall. Domstolen fann att om det, utöver enbart möjligheten att återanvända ämnet, var ekonomiskt fördelaktigt för innehavaren att återanvända ämnet var sannolikheten stor för att detta skulle ske. Om så var fallet kunde ämnet i fråga inte betraktas som en börda som innehavaren försökte göra sig av med utan som en verklig produkt.

EU-domstolen fann vidare att det enda sättet som reststenen kunde återanvändas på i dess dåvarande form, exempelvis för jordfyllningsändamål eller för att anlägga hamnar eller vågbrytare, i de flesta fall fordrade att lagring skulle ske under lång tid, vilket innebar en börda för innehavaren och som eventuellt kunde orsaka just sådana olägenheter för miljön som avfallsdirektivet syftade till att begränsa.

Eftersom det inte var säkert att återanvändning skulle ske och denna återanvändning inte kunde förutses annat än på mer eller mindre lång sikt, var reststenen att betrakta som avfall. Den osäkerhet som råder beträffande användningen av reststenen samt den omständigheten att det inte är möjligt att återanvända reststenen i dess helhet gjorde att all reststen, och inte bara den sten som inte planeras att användas, skulle klassas som avfall.

EU-domstolen konstaterade sedan att följande omständigheter saknade betydelse för bedömningen om innehavaren av materialet vill göra sig av med det eller inte:

- var reststenen lagrades,
- vilka villkor som gällde för lagringen eller tiden för lagringen,
- värdet som bolaget tillmätte materialet,
- att reststens sammansättning var identisk med det brutna materialet,
- att reststenen inte utgjorde en fara för miljön då reststen som inte användes behövde lagras, vilket kunde få följder för miljön
- att reststenen inte genomgick någon fysisk förändring eftersom stenblocken endast kunde säljas om de var av en viss form och all reststen inte uppfyllde dessa krav.

Sammanfattningsvis kom domstolen fram till att reststenmassor som uppkom i gruvverksamheten och som lagrades på obestämd tid för att kunna användas längre fram, var att se som avfall eftersom användning av reststenen inte var säkerställd.

Kommissionen mot Luxemburg (C-458/00). Förbränning av avfall kan utgöra återvinning.

I målet var huvudfrågan om Luxemburg hade underlåtit att uppfylla sina skyldigheter i avfalltransportförordningen genom att göra omotiverade invändningar mot vissa transporter av avfall. En fråga i målet var om förbränning av avfall utgjorde återvinning.

EU-domstolen fann inledningsvis att det som framför allt utmärker en återvinningsåtgärd är att åtgärdens huvudsyfte är att avfallet kan användas på ett

ändamålsenligt sätt som bidrar till att bevara naturresurserna genom att ersätta andra material som annars skulle ha behövts för detta ändamål. EU-domstolen konstaterade vidare att förbränning av avfall kan utgöra en återvinningsåtgärd när huvudsyfte är att avfallet ska användas på ett ändamålsenligt sätt genom att ersätta en primär energikälla som annars skulle ha behövts för detta ändamål.

EU-domstolen fann avslutningsvis att när återvinningen av den värme som förbränningen genererar endast utgör en bieffekt av en åtgärd vars huvudsyfte är bortskaffande av avfall är detta emellertid inte tillräckligt för att klassificeringen av denna åtgärd som en åtgärd för bortskaffande ska ändras.

Avesta Polarit (C-114/01). Biprodukt om materialet är identifierat och återanvänds i produktionsprocessen.

Frågan i målet var om reststen och behandlad sand som uppstod vid brytningen av malm och krom var avfall eller en biprodukt. Flera miljoner ton reststen lagrades vid prövningstillfället på gruvfältet. Efter ca 70—100 år skulle delar av reststenen behövas för att fylla ut gruvans underjordiska delar. Innan dess skulle högar av reststen användas för att forma landskapet. Vissa högar kunde bli kvar på platsen permanent. Omkring 20 procent av reststenen skulle omvandlas till kross. De befintliga högar av reststen kunde inte användas för tillverkning av kross, men kunde möjligen användas som fyllnadsmaterial för pirar och vid markarbeten.

EU-domstolen fann att det skulle göras åtskillnad mellan, å ena sidan, restprodukter som utan föregående förädling skulle användas i produktionsprocessen som nödvändig utfyllnad av gruvgångarna och, å andra sidan, andra restprodukter. Den förstnämnda typen av restprodukter skulle användas som material i själva den industriella gruvprocessen och kunde inte anses som ämnen som innehavaren gjorde sig av med eller avsåg eller var skyldig att göra sig av med, eftersom de behövdes i den huvudsakliga verksamheten. Om gruvinnehavaren kunde identifiera de restämnen som faktiskt skulle användas i gruvgångarna och i tillräcklig utsträckning kunde styrka sådan användning för den behöriga myndigheten skulle dessa inte ses som avfall. Den behöriga myndigheten behövde därför bedöma om den tid som restprodukterna lagrades innan de återfördes till gruvan var för lång för att ovanstående garantier faktiskt skulle kunna ges.

Restämnen som inte var nödvändiga i produktionsprocessen för att fylla gruvgångarna skulle däremot i sin helhet anses som avfall. Detta gällde inte endast reststen och behandlad sand vars användning för byggnadsarbeten eller för andra ändamål var osäker utan även för reststen som omvandlades till kross, eftersom det krävdes ett återvinningsförfarande av ett ämne som i sig varken användes i gruvbrytningsprocessen eller för den avsedda slutanvändningen. Detta gällde även för sådan reststen som samlats i form av högar och som skulle stanna kvar på platsen för all framtid och för sådan behandlad sand som fanns kvar i tidigare sedimenteringsbassänger. Dessa restprodukter skulle inte användas i produktionsprocessen och kunde inte användas eller saluföras på annat sätt utan att

först förädlas. De utgjorde därför avfall som innehavaren gjorde sig av med. Den omständigheten att de eventuellt skulle användas vid utformningen av landskapet var endast ett miljövänligt sätt att omhänderta dem på och utgjorde inte en del av produktionsprocessen varför det inte var fråga om en biprodukt utan avfall.

Saetti (C-235/02). Avfall, biprodukt eller produkt?

Frågan i målet var om petroleumkoks som avsiktligt producerades vid raffinering av olja och sedan användes som bränsle skulle betraktas som avfall.

EU-domstolen ansåg att kokset inte utgjorde avfall eftersom det uppkom till följd av ett teknikval i processen för att få tillgång till billigt bränsle. Kokset ansågs inte heller utgöra en restprodukt trots att det var följden av en process där primärt andra produkter framställdes och eftersträvades, eftersom användning av allt det uppkomna kokset var säkerställd och kokset var avsett för huvudsakligen samma användning (bränsle) som de andra substanserna i processen. Indicierna att förbränning var en metod för hantering av avfall eller att kokset annars betraktades som avfall i sig var inte tillräckliga för att det i målet skulle ses som avfall. Petroleumkoks utgjorde alltså en produkt och varken avfall eller biprodukt.

Niselli (C-457/02). Konsumtionsrester kan ej vara biprodukter pga. att de inte uppstår i en tillverkningsprocess.

I målet åtalades Niselli, juridiskt ansvarig på ett bolag, för att ha bedrivit avfallsverksamhet utan tillstånd genom att bolaget hade transporterat avfall som utgjordes av nedmonterade maskiner och fordon. Järnskrotet var avsett att återanvändas och utgjorde enligt den italienska lagstiftningen inte längre avfall. Frågan i målet var om järnskrotet ändå utgjorde avfall.

EU-domstolen konstaterade att det inte var möjligt att dra slutsatsen att det var fråga om att ”göra sig av” med substansen endast för att en substans tas upp i bilagorna till direktivet. EU-domstolen fann att direktivet tydligt skiljer mellan övergivande och bortskaffande samt att detta var två metoder för att göra sig av med avfall. Bilagorna i direktivet var inte heller uttömmande.

Domstolen fann vidare att produktions- och konsumtionsrester som innan de kunde användas som en råvara både behövde sorteras och eventuellt genomgå en behandlingsprocess omfattades av avfallsbegreppet. Sådana rester kunde inte heller kvalificeras som biprodukter eftersom konsumtionsresterna inte kunde betraktas som biprodukter från ett tillverknings- eller brytningsförfarande och som kunde återanvändas i den fortsatta produktionen. Järnskrotet var således avfall.

Fördragsbrott mot Spanien (C-121/03). Gödselvatten ej avfall om det sprids på väl identifierade marker.

Kommissionen väckte talan mot Spanien för att inte ha följt avfallsdirektivet. En av frågorna i målet var om gödselvattnet som uppkom vid en stor svinuppfödning kunde klassas som biprodukt enligt avfallsdirektivet.

EU-domstolen fann att stallgödsel kan undgå att betecknas som avfall om det används som jordförbättringsmedel inom ramen för en laglig spridning på väl identifierade marker och om lagringen av det begränsas till vad som krävs för denna spridningsprocess. Användningen kunde också ske hos andra näringsidkare än den som producerat gödselvattnet. Det framgick att det aktuella gödselvattnet användes som gödningsmedel i jordbruket. Domstolen konstaterade att jordbrukarna därför inte avsåg att göra sig av med gödselvattnet, varför det inte utgjorde avfall enligt avfallsdirektivet. Domstolen fann således att ett ämne inte var ett avfall om det med säkerhet skulle användas för att fylla ett behov, även om så skedde hos andra näringsidkare än den som producerat det. Det var alltså fråga om en biprodukt.

Kommissionen mot Italien (C-194/05). Ej allmän presumtion att massor utgör biprodukt.

Frågan i målet var om Italien underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt avfallsdirektivet genom att föreskriva att uppgrävda jord- och stenmassor avsedda för återanvändning i form av återfyllning, utfyllning, invallning eller krossning inte omfattades av avfallsdefinitionen.

Domstolen påpekade att det endast kunde vara fråga om en biprodukt om materialet inte bara kunde utan verkligen skulle återanvändas utan föregående bearbetning i den fortsatta produktions- eller användningsprocessen. De italienska bestämmelserna avsåg dock ett stort antal situationer, inbegripet fall där jord- och stenmassor dumpats på en annan plats. Det kunde därför inte uteslutas att den faktiska återanvändningen först efter en lång eller obegränsad period skulle ske varför materialen behövde lagras under lång tid. Lagringen kunde därför innebära en börda för innehavaren och eventuellt orsaka olägenheter för miljön.

Därefter konstaterade domstolen att den omständigheten att materialen återanvändes i sig inte kunde innebära att de per automatik inte utgjorde avfall i direktivets mening. Domstolen ansåg att de italienska bestämmelserna innebar en presumtion för att återanvändning av uppgrävda jord- och stenmassor utgjorde en biprodukt. Domstolen fann att en sådan presumtion inte var förenlig med EU-rätten. Även om det kunde säkerställas att materialet som avsågs i bestämmelserna verkligen återanvändes, innebar bestämmelserna att restprodukter inte skulle klassificeras som avfall trots att de motsvarade definitionen av avfall i direktivet. En nationell bestämmelse som på detta sätt medförde en allmän begränsning av avfallsdefinitionen ansågs därför strida mot EU-rätten.

Donal Brady (C-113/12). Lagring av gödsel under 1–2 år kunde utgöra en biprodukt om det skedde på väl identifierade marker och med tydliga åtaganden från jordbrukarna.

Donal Brady drev en storskalig svinuppfödning och ansökte om tillstånd att bygga ut sin anläggning. Han hade konstruerat tankar med kapacitet att lagra hela anläggningens årsproduktion av gödselvatten och han hade ingått avtal med olika jordbrukare som förband sig att köpa gödselvatten för att använda det som gödningsmedel på sina marker. Frågan i målet var under vilka förhållanden gödselvattnet kunde anses utgöra en biprodukt och då inte längre omfattas av avfallsdefinitionen.

EU-domstolen fann sammanfattningsvis att om jordbrukaren ville lagra gödselvattnet under en längre period än vad som var nödvändigt för att samla in och bortskaffa det måste denna ha tydliga åtaganden från jordbrukarna att de tänker använda gödselvattnet som gödningsmedel på klart identifierade marker. Den nationella domstolen var i så fall tvungen att säkerställa att lagringsutrymmena för gödselvattnet var utformade på ett sådant sätt att förorening inte kunde ske samt att den faktiska lagringen begränsades till spridningsbehovet, dvs. att de lagrade volymerna begränsades på ett sådant sätt att de kunde återanvändas i sin helhet, och att lagringsperioden begränsades med beaktande av under vilka årstider spridning kunde ske. Lagringsperioden fick alltså inte vara längre än vad som var nödvändigt för att producenten skulle kunna uppfylla sina avtalsförpliktelser att leverera gödselvatten för spridning under pågående och nästa spridningssäsong. Om detta kunde säkerställas var gödselvattnet en biprodukt och alltså inte avfall.

Edilizia Mastrodonto (C-147/15). Materialet måste lämpa sig för ändamålet om det ska vara fråga om återvinning.

Bolaget Edilizia Mastrodonto ansökte om att utvidga ett stenbrott. Miljön i de tidigare brytningsområdena skulle också återställas genom att håligheter fylldes igen med användning av ca 1 200 000 m³ blandat avfall som inte utgjorde utvinningsavfall. En fråga i målet var under vilka villkor igenfyllning av ett stenbrott kunde utgöra en återvinningsåtgärd.

EU-domstolen konstaterade inledningsvis att det som framförallt utmärker en återvinningsåtgärd är att åtgärdens huvudsyfte är att avfallet kan användas på ett ändamålsenligt sätt som bidrar till att bevara naturresurserna genom att ersätta andra material som annars skulle ha behövts för ändamålet. Vidare kunde igenfyllningen av stenbrottet anses som en återvinningsåtgärd endast om det använda avfallet lämpade sig för ändamålet, enligt den senaste vetenskapliga och tekniska kunskapen. I avfallsdirektivet åläggs medlemsstaterna att vidta nödvändiga åtgärder för att säkerställa att återvinningsåtgärderna genomförs på ett sätt som inte äventyrar miljön och människors hälsa, vilket förutsätter att avfallet

kan ersätta annat material med vidtagande av samma försiktighetsåtgärder för att skydda miljön.

EU-domstolen fann sammanfattningsvis att det ankom på den hänskjutande domstolen att kontrollera dels om bolaget skulle fylla igen håligheterna även om bolaget inte kunde använda avfallet, dels om det avfall som bolaget planerade att använda var lämpligt för en sådan igenfyllningsåtgärd. Åtgärden kunde inte kvalificeras som återvinning om inte båda kriterierna var uppfyllda.

Tronex (C-624/17). Returnerade varor som kräver reparation är i vissa fall avfall.

Bolaget Tronex ville transportera elektriska eller elektroniska apparater till Tanzania. Apparaterna hade köpts för 2 396 euro och bestod av elektriska vattenkokare, ångstrykjärn, fläktar och elektriska rakapparater. De flesta av apparaterna var förpackade i sina originalförpackningar men vissa saknade förpackning. Varorna utgjordes dels av apparater som hade returnerats av kunden med stöd av en garanti för varan ifråga, dels av varor som till exempel hade utgått ur försäljarens sortiment. Vissa av varorna var defekta. Frågan i målet var om dessa apparater utgjorde avfall.

EU-domstolen fann att de varor som hade utgått ur sortimentet och vilka fortfarande var förpackade i sina originalförpackningar kunde antas vara nya produkter som förmodligen fungerade. De kunde enligt domstolen betraktas som marknadsvaror vilka kan vara föremål för normala handelsutbyten och som i princip inte utgjorde en börda för innehavaren. De utgjorde därför inte avfall.

EU-domstolen fann att de apparater som returnerats med stöd av en produktgaranti och som kunde säljas utan reparation för att kunna användas som ursprungligen var tänkt och om denna användning därtill var garanterad så utgjorde dessa inte heller avfall utan varor. Om felet däremot krävde reparation av apparaten för att den skulle kunna användas utgjorde den en börda för sin innehavare och skulle således betraktas som avfall. Om det var säkert att innehavaren verkligen skulle reparera den kunde detta tala för att det inte var avfall. Domstolen fann att en innehavare som säljer en vara utan att dessförinnan ha kontrollerat om den var funktionsduglig skulle medföra att varan ansågs utgöra en börda för innehavaren, och därför klassas som avfall.

Sappi (C-629/19). Liten andel avfall i avloppsslammet men det utgjorde ändå avfall.

Sappi drev en stor industrianläggning för framställning av papper och cellulosa. På området fanns även ett reningsverk som behandlade avloppsvatten från produktionen av papper och cellulosa samt avloppsvatten från hushåll. Avloppsslammet bestod alltså dels av ämnen från industriavloppsvatten, dels av ämnen från avloppsvatten från hushåll. Avloppsslam förbrändes i en värmepanna

och den ånga som uppstod användes i produktionen av papper och cellulosa i verksamheten. 97 % av avloppsslammet kom från fabriken. Frågan i målet var om det uppblandade avloppsslammet var avfall eller inte.

EU-domstolen konstaterade att det inte var möjligt att separera avloppsvattnet som kom från produktionen av papper och cellulosa från det som kom från bebyggelsen. Det var utrett att det avloppsvatten som kom från bebyggelse skulle anses utgöra ämnen som innehavaren hade gjort sig av med och var alltså avfall. Avloppsvattnet som helhet skulle därför anses utgöra ämnen som innehavaren önskade göra sig av med. Det uppblandade avloppsvattnet utgjorde därför avfall trots att endast en liten andel av avloppsvattnet ansågs vara sådant som innehavaren gjorde sig av med.

EU-domstolen fann avslutningsvis att det avloppsslam som bildats inte skulle anses utgöra avfall om villkoren i artikel 6.1 i avfallsdirektivet, när avfall upphör att vara avfall, var uppfyllda redan före förbränningen. Det ankom på den nationella domstolen att avgöra om så var fallet.

Avgöranden från Mark- och miljööverdomstolen

Inledning

Detta avsnitt innehåller ett urval av avgöranden från Mark- och miljööverdomstolen, MÖD. De svenska avgörandena har hittills i huvudsak fokuserat på frågor om:

- biproduktsbegreppet
- återvinning och bortskaffande
- innehåll, lokalisering och riskbedömning
- förhållandet till undantaget i avfallsförordningen

Varje underrubrik anger relevant lagtext för att sedan kortfattat redovisa aktuella avgöranden från MÖD.

Praxis om bedömningen av biprodukt

Lagstiftning

Av 15 kap. 1 § miljöbalken anges att med avfall avses i denna balk varje ämne eller föremål som innehavaren gör sig av med eller avser eller är skyldig att göra sig av med.

Ett ämne eller föremål som uppkommit i en produktionsprocess där huvudsyftet inte är att producera ämnet eller föremålet ska anses vara en biprodukt i stället för avfall, om

1. det är säkerställt att ämnet eller föremålet kommer att fortsätta användas,
2. ämnet eller föremålet kan användas direkt utan någon annan bearbetning än den bearbetning som är normal i industriell praxis,
3. ämnet eller föremålet har producerats som en integrerad del av produktionsprocessen, och
4. den användning som avses i 1 inte strider mot lag eller annan författning och inte leder till allmänt negativa följder för miljön eller människors hälsa.

Frågan i rättsfallen i denna del är alltså om de aktuella massorna anses utgöra ett avfall eller om de istället är en biprodukt. Om massorna ska kunna klassas som en biprodukt måste samtliga kriterier i 15 kap. 1 § 2 st. miljöbalken vara uppfyllda, dvs. punkterna 1–4 ovan. Massorna måste också ha uppstått i en produktionsprocess där huvudsyftet inte var att producera massan. Om massorna klassas som en biprodukt utgör de inte avfall.

MÖD 2011:39 (M 10664-10). Biproduktsdefinitionen ska ej slås fast i tillståndet.

Vid verksamhetsutövarens tillståndsgivna produktion av koks- och stålämnen uppstod olika restprodukter. Frågan om dessa var biprodukter eller avfall kom upp i samband med tillståndsprövning av fortsatt och utökad verksamhet. Länsstyrelsen hävdade att klassificeringen av vad som var avfall eller biprodukt inte kunde avgöras redan vid tillståndsprövningen utan borde ske inom ramen för tillsynen. Bolaget hade lämnat in en lista på biprodukter som kunde uppstå.

MÖD konstaterade att listan över biprodukter i bolagets ansökan var en exemplifiering av biprodukter som enligt bolaget i nuläget kunde uppstå vid anläggningarna, och inte en för all framtid uttömmande uppräkningslista. Inte heller var listan bindande vid bedömningen av om ett material skulle anses vara en biprodukt eller ett avfall. MÖD kom fram till att frågan om de olika material som uppstod vid bolagets anläggningar utgjorde biprodukter eller avfall inte skulle avgöras vid den aktuella tillståndsprövningen, utan vid till exempel tillsynsmyndighetens fortlöpande granskning av bolagets verksamhet. MÖD ansåg sig därför inte kunna ta ställning till om till exempel det masugnsslag som uppkom utgjorde en biprodukt eller ett avfall. MÖD slog vidare fast att tillstånd inte kunde ges till produktion av biprodukter eftersom tillståndet i denna del inte hade någon reell innebörd.

MÖD 2014:1 (M 6274-13). Massor till terrängmodulering, ej biprodukt.

Trafikverket informerade tillsynsmyndigheten om att det avsåg att anlägga en ca 160 meter lång, 3 meter hög och som mest 20 meter bred terrängmodulering med totalt 2 000 m³ sulfidhaltiga jordmassor. Jordmassorna hade grävts upp i samband med anläggningsarbeten avseende en väg och skulle anläggas med material av tillräcklig hållfasthet för att motverka oxidation. Trafikverket bedömde att massorna utgjorde en biprodukt.

MÖD fann att syftet med åtgärden var att bli av med massorna och att de inte skulle ersätta något annat material. Terrängmoduleringen uppfyllde därför inte kravet på fortsatt användning och jordmassorna kunde inte anses utgöra en biprodukt enligt 15 kap. 1 § andra stycket miljöbalken. Massorna ansågs istället utgöra avfall.

M 1832-17. Massor från utbyggnad av järnväg har ej uppstått i en produktionsprocess, ej biprodukt.

De massor som omfattades av den aktuella anmälan hade grävts ut i samband med utbyggnaden av järnvägens dubbelspår genom Gamla Uppsala. Bolaget hade gjort en anmälan enligt 12 kap. 6 § miljöbalken om utfyllnad av ett skogsområde med ca 30 000 m³ rena schaktmassor från utbyggnaden. Syftet med åtgärden var att

utjämna marken och bereda ett otillgängligt skogsskifte för skogsbruk. Länsstyrelsen avvisade ansökan eftersom behovet av kvittblivning ansågs väga tyngre än behovet av massor för utjämning av mark.

MÖD bedömde att den anmälda uppläggningsen var ett sätt för bolaget att göra sig av med massorna varför massorna skulle betraktas som avfall. Massorna ansågs inte heller kunna klassas som en biprodukt enligt 15 kap. 1 § miljöbalken eftersom de inte uppkommit i en produktionsprocess. Massorna ansågs därför slutligen utgöra avfall.

M 11690-18. Användning av järnsand i vatten ansågs ha allmänt negativa följder på miljön, ej biprodukt.

Målet gällde ett tillstånd till utfyllnad i ett vattenområde för en ny markyta vid ett industriområde. Den ansökta konstruktionen bestod av en sprängstensvall med en utfyllnad med järnsand innanför vallen. Vallen och järnsandsutfyllnaden ansågs vara sammanhängande delar i konstruktionen. Av ansökan framgick att bolaget avsåg att använda 1 500 000 ton järnsand, en rest vid kopparframställning, för utfyllnad i det aktuella vattenområdet. Frågan var om järnsand skulle ses som avfall eller en biprodukt enligt 15 kap. 1 § miljöbalken och om den var tillåtlig att användas.

Är det säkerställt att ämnet eller föremålet kommer att fortsätta användas?

MÖD fann att den i målet aktuella järnsanden hade lagrats för att användas som fyllnadsmaterial vid utbyggnad av industriområdet vid Rönnskärsverken. MÖD hade ingen anledning att ifrågasätta att bolaget hade de redovisade behoven för att använda sanden. Enligt MÖD:s bedömning skulle järnsanden användas på ett sätt som var ekonomiskt fördelaktigt för bolaget och som gav en fördel för bolaget som gick utöver den att göra sig av med järnsanden. Den omständigheten att den järnsand som skulle användas för utfyllnaden hade uppkommit under åren 2013–2016 och lagrats sedan dess saknade enligt MÖD betydelse eftersom lagringen hade skett för ett bestämt ändamål inför ansökan om utfyllnaden. MÖD fann att förhållandena inte var jämförbara med förhållandena i Palin Granit målet (C-9/00). MÖD fann därför att den aktuella järnsanden hade ett fortsatt användningsområde.

Kan ämnet användas direkt utan någon annan bearbetning än den bearbetning som är normal i industriell praxis?

Processen skulle ske i flera steg där metaller utvanns och där bly särskilt behövde avskiljas. Enligt bolaget utgjorde detta integrerade delar av den metallutvinningsprocess som bedrevs av bolaget. MÖD fann att denna process inte ansågs gå utöver vad som ansågs vara normal industriell praxis och att den kunde ses som en integrerad del av produktionsprocessen.

Överensstämmer den fortsatta användningen med lag eller annan författning och leder den inte till allmänt negativa konsekvenser för miljön eller människors hälsa?

Av utredningen framgick att användningen av järnsanden skulle medföra en lakning av metaller som, i vart fall i anläggningsskedet, kunde antas bli relativt omfattande. Bolaget avsåg därför att omhänderta och rena de bortträngda vattenmassorna i samband med utläggning av fyllnadsmassor i syfte att minska utläckaget. En betongmadrass skulle också anläggas för att minska vattenutbytet mellan fyllnadsmassorna och havet för att på så sätt minimera utlakningen från järnsanden på kort och lång sikt. MÖD bedömde att järnsanden hade sådana lakningsegenskaper att ansökt användning som fyllnadsmaterial i vatten kunde leda till allmänt negativa följder för miljön och människors hälsa. Den aktuella användningen av järnsanden i vatten uppfyllde därför inte kriteriet i 15 kap. 1 § andra stycket 4 miljöbalken och kunde inte klassificeras som en biprodukt. Järnsanden ansågs därför vara avfall.

Praxis om frågan om bortskaffande eller återvinning

Lagstiftning

I 15 kap. 6 § miljöbalken framgår att definitionen av återvinning är att vidta en åtgärd som innebär att avfall kommer till nytta som ersättning för något annat material eller förbereder det för en sådan nytta eller en åtgärd som innebär att avfall förbereds för återanvändning.

För att det ska vara frågan om en återvinningsåtgärd krävs dels att det finns ett verkligt behov av att ersätta annat material som annars hade behövts för ändamålet, dels att avfallet är lämpligt för ändamålet. Om dessa krav inte är uppfyllda är åtgärden att betrakta som bortskaffande av avfall (se EU-domstolens mål C-6/00, ASA, och C-147/15, Edilizia Mastrodonato).

Frågan i rättsfallen i denna del är alltså om det aktuella förfarandet med massorna anses utgöra ett återvinningsförfarande eller inte. Om verksamhetsutövaren kan visa att massorna ska ersätta ett annat material och om massorna är lämpliga för ändamålet är det fråga om återvinning. Om dessa kriterier inte uppfylls är det i stället ett bortskaffande av avfall. I exempelvis täktverksamhet klassas denna typ av bortskaffande ofta som deponering och bestämmelserna för deponering blir då tillämpliga.

MÖD 2013:16 (M 1004-12). Massor ersatte annat material som underlag till verksamhetsyta, fråga om återvinning.

Ett bolag ansökte om tillstånd att fylla ut en tidigare täkt för alunskiffer med avfallsmassor i syfte att skapa en verksamhetsyta. En fråga i målet var om förfarandet skulle ses som bortskaffande eller återvinning av avfall. Inledningsvis konstaterade MÖD att bolaget sedan länge hade en etablerad verksamhet på platsen med behov av ytterligare verksamhetsyta. Utfyllnaden ansågs komma till nytta trots en längre anläggningstid om 5–10 år och att de massor som bolaget avsåg att använda kunde fylla funktionen som underlag för planerad verksamhetsyta. MÖD kom fram till att utfyllnaden med avfallsmassorna kunde betraktas som ett återvinningsförfarande under förutsättning att massornas egenskaper specificerades så att oacceptabla olägenheter för människors hälsa och miljön inte uppkom.

För att förhindra att det skulle ske störningar för människors hälsa och miljön hade bolaget åtagit sig att endast använda avfall som klassificerades som icke-farligt, oorganiskt, stabilt och icke-reaktivt samt som klarade de gränsvärden för föroreningshalter som föreskrevs i 30 § Naturvårdsverkets föreskrifter NFS 2004:10. Massorna skulle inte heller innehålla andra föroreningar än sådana som fanns i omgivande alunskiffer och inte överstiga halterna i alunskiffen.

MÖD fann att avfallet inte enbart skulle vara icke-farligt, utan också inert enligt definitionen i deponeringsförordningen. Det föreskrevs också att avfallet skulle klara gränsvärdena för utlakning respektive innehåll av organiska ämnen i 22 och 23 §§ NFS 2004:10. Kalkhaltiga avfallsmassor kunde däremot på grund av de positiva egenskaper de har få användas även om de inte var inerta. Även för dessa gällde dock kriterierna i 22 och 23 §§ NFS 2004:10. MÖD fann att bolagets åtagande var tillräckligt och att kontrollen regleras i kontrollprogrammet. Mot denna bakgrund fann MÖD att verksamheten kunde tillåtas som ett återvinningsförfarande.

M 7806-16. Ej ett självständigt syfte att landskapsanpassa, ej återvinning.

Frågan i målet var om Trafikverkets anmälda uppläggning utgjorde en tillståndspliktig deponering och därmed inte omfattades av tillämpningsområdet för 12 kap. 6 § miljöbalken. Trafikverket anmälde en uppläggning av ca 45 000 m³ jord- och schaktmassor från byggandet av E18 för samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken. Uppläggningsen av massorna var en del av landskapsanpassningen i samband med återställandet av platsen efter vägbygget. Länsstyrelsen avvisade anmälan med motiveringen att åtgärden var en tillståndspliktig deponering av avfall.

MÖD konstaterade inledningsvis att den anmälda uppläggningsen var ett sätt för Trafikverket att göra sig av med massorna, varför massorna var att betrakta som avfall enligt 15 kap. 1 § miljöbalken. Av Trafikverkets anmälan framgick att

uppläggningsen av massor utgjorde en del av landskapsanpassningen i samband med att platsen för den befintliga E18 skulle återställas. Eftersom det inte framkom att det fanns ett självständigt syfte med uppläggningsen av massorna och inte heller att ett annat material skulle ha använts om massorna inte funnits tillgängliga ansåg MÖD att det inte var en fråga om återvinning enligt 15 kap. 6 § miljöbalken och att hanteringen istället skulle betraktas som bortskaffande av avfall.

M 1832-17. Bolaget har ej visat att massorna behövs, ej återvinning.

De massor som omfattades av den aktuella anmälan hade grävts ut i samband med utbyggnaden av järnvägens dubbelspår genom Gamla Uppsala. Bolaget hade gjort en anmälan enligt 12 kap. 6 § miljöbalken om utfyllnad av ett skogsområde med ca 30 000 m³ rena schaktmassor från utbyggnaden. Syftet med åtgärden var att utjämna marken och bereda ett otillgängligt skogsskifte för skogsbruk. Länsstyrelsen avvisade ansökan eftersom behovet av kvittblivning ansågs väga tyngre än behovet av massor för utjämning av mark.

MÖD ansåg att massorna skulle betraktas som avfall. Enligt Skogsstyrelsen beredde man inte en fastighet för framtida skogsbruk genom att lägga upp jordmassor och om den aktuella ytan var så kuperad och otillgänglig skulle den betraktas som ett impediment som bör lämnas orörd ur skogsbrukssynpunkt

MÖD fann därför att bolaget inte kunde visa att massorna behövdes för att möjliggöra skogsbruksåtgärder, varför åtgärden inte kunde utgöra återvinning utan bortskaffande av avfall genom deponering.

M 7582-18. Fråga om när ett material ersätts, ej återvinning.

Bolagets tillstånd till bergtäkt omfattade införsel och användning av massor för anläggningsändamål. Bolaget hade yrkat införsel av maximalt 3 750 000 ton externa massor för efterbehandling. Syftet med massorna var att efterbehandla täkten i enlighet med markägarens önskemål med flacka slänter, dels av säkerhetsskäl, dels för att möjliggöra återbeskogning av täktområdet efter tillståndstidens slut. Frågan var därmed om det fanns förutsättningar att tillåta en sådan användning av massor utifrån den utredning som bolaget presenterat. Bolaget hade gjort gällande att det var frågan om ett återvinningsförfarande där de införda massorna skulle komma till nytta som ersättning för annat material.

MÖD konstaterade att det inte fanns information om varifrån massorna skulle hämtas eller i vilken verksamhet dessa uppkom och att benämningen schaktmassor talade för att massorna inte grävts ut i huvudsakligt syfte att användas som fyllnadsmaterial vid återställande av markområden. Även mängden massor ansågs tala för detta. Eftersom massorna, i vart fall i vissa delar, sannolikt utgjordes av massor som den som grävde ut dem hade för avsikt eller skyldighet att bortskaffa

ansågs massorna utgöra avfall. Ytterligare en omständighet som låg till grund för denna bedömning var att bolaget själv angav att det var fråga om ett återvinningsförfarande.

Bolaget hade inte presenterat några konkreta uppgifter om att andra massor skulle ha använts vid efterbehandlingen av tåkten om inte de aktuella massorna fanns att tillgå. Även mängden massor och det angivna syftet med den valda efterbehandlingen ansågs tala emot att det var frågan om en återvinningsåtgärd. MÖD kom därför fram till att bolaget inte hade visat att det huvudsakliga syftet med införseln av avfallsmassorna var att ersätta ett annat material. Det var därför inte fråga om ett återvinningsförfarande. Bolagets yrkande om en ökning av mängden massor som enligt tillståndet fick föras in för efterbehandling avslogs därför. MMD:s dom stod fast i denna del och bolaget fick tillstånd att ta in 300 000 ton massor i efterbehandlingssyfte och för att anlägga en bullervall.

M 5961-18. Fråga om när ett material ersätter ett annat, ej återvinning.

Ett bolag anmälde användning av avfallsmassor för att i första hand anlägga en bullervall på vattensjuk åkermark. Åtgärden skulle reducera buller från vägtrafik. Omkring 400 000 m³ avfallsmassor skulle användas.

MÖD, som inte ifrågasatte behovet av bullerreducering eller markförbättring, konstaterade att det för att åtgärden skulle kunna ses som återvinning av avfall krävdes att åtgärden faktiskt skulle ha utförts med annat material än avfallsmassor om dessa inte fanns att tillgå. Eftersom utredningen inte ansågs ge stöd för att avfallsmassorna skulle ersätta de traditionella anläggningsmaterial som annars skulle ha använts fastställde MÖD förbudet mot användning av avfallsmassor för åtgärden. Det var därmed inte fråga om återvinning av avfall i utan fråga om bortskaffande.

M 36-19. Fråga om vad som ersätter ett material, tillsynsmyndighetens uppfattning väger tungt i bedömningen.

Ett bolag fick tillstånd till täktverksamhet som även innefattade införsel och hantering av massor för bland annat efterbehandling. Den planerade hanteringen av införda massor hade två huvudsyften, dels vidareförsäljning till kund efter bearbetning, dels egna anläggningsändamål inklusive efterbehandlingen av tåkten.

Införda massor fick enligt MMD:s dom utgöra högst 50 % av den totala volymen av massor som skulle användas för efterbehandlingen. Föroreningshalten i införda massor för efterbehandling fick inte överskrida de platsspecifika riktvärden som angavs i kontrollprogrammet. För införda massor i övrigt gällde att föroreningsnivåerna inte fick överskrida Naturvårdsverkets riktvärden för känslig markanvändning eller de alternativa kriterier som angavs i kontrollprogrammet.

Kontrollprogrammet skulle tas fram av bolaget i samråd med tillsynsmyndigheten och omfatta bl.a. platsspecifika riktvärden som säkerställde att ingen oacceptabel risk för människors hälsa och miljön uppkom.

Avfall?

Av utredningen framgick att bolaget planerade att ta emot massor ifrån olika projekt, men att det inte var klart i vilka verksamheter de hade uppkommit. MÖD utgick ifrån att det var fråga om massor som den som gräver ut materialet hade en avsikt eller skyldighet att göra sig av med och att massorna därför utgjorde avfall.

Ersätter avfallet annat material som annars hade behövts i efterbehandling?

MÖD fann att det, även när efterbehandling sker successivt, är först i samband med att verksamheten ska avslutas som det går att slutligt avgöra vilka åtgärder som är nödvändiga. Det ansågs inte lämpligt att i detalj reglera hur efterbehandlingen av tälten skulle ske redan i tillståndet eftersom tillståndstiden var lång och frågan om vilka åtgärder som var nödvändiga och rimliga att vidta kunde komma att påverkas av omständigheter som inte var kända vid provningstillfället.

Efterbehandlingsplanen gav en generell inriktning för verksamhetsutövaren att planera efter och intressenter att förhålla sig till. En utgångspunkt var dock att efterbehandlingen sker i syfte att förebygga risk för olägenhet och skada på miljön och människors hälsa. Enligt bolaget behövdes minst 640 000 ton massor för utfyllnad av tälten. Planen innebär bland annat att grunda stränder skulle anläggas i tältsjön i syfte att gynna den biologiska mångfalden. Eftersom efterbehandlingen enligt MÖD ytterst ansågs vara en skyldighet som bolaget hade i förhållande till det allmänna tillmättes tillsynsmyndighetens preliminära bedömning av nödvändiga åtgärder stor vikt i sammanhanget. Länsstyrelsens uppfattning var att efterbehandlingen kunde kräva att högst 200 000 ton massor fanns tillgängliga för utfyllnad. MÖD instämde i att denna mängd fick antas ge en tillräcklig volym för att realisera delar av efterbehandlingsplanen, till exempel så att en del av den planerade tältsjön fick vara grund. Avseende behovet av massor under verksamhetstiden hade bolaget redovisat att massor behövdes för att anlägga vallar för att fysiskt avgränsa tälten från omgivningen och att när tältverksamheten hade upphört skulle massor i vallarna användas för efterbehandling. MÖD fann därför att bolaget inte hade visat att det huvudsakliga syftet med införsel av massor till en större mängd än 200 000 ton var att ersätta annat material som annars hade använts. Det gällde även med beaktande av osäkerheten som det långa tidsperspektivet innebar för bedömningen av nödvändiga åtgärder och vad bolaget har anfört om att koncerninterns krav ställs om ambitiös efterbehandling.

Är det lämpligt att använda avfallet för efterbehandling?

MÖD ansåg att det fanns en inneboende risk i att flytta stora mängder massor från en plats till en annan och att lämna dem där, särskilt när det inte på förhand var känt i vilka verksamheter massorna uppstod. En bedömning av vad som skulle

utgöra bästa möjliga teknik och vilka försiktighetsmått som var rimliga att kräva behövde därför ske i varje enskilt fall utifrån verksamhetens förutsättningar och förhållandena på den aktuella platsen. Bolaget hade i detta fall kunnat redovisa att verksamheten hade väl inarbetade rutiner för kontroll. MÖD bedömde att användandet av införda massor för anläggningsändamål inklusive efterbehandling kunde godtas, men att med beaktande av de långa tidsperspektiv som det var fråga om, så kunde avfallet anses lämpligt för ändamålet bara under förutsättning att mycket höga krav ställdes på dess egenskaper. Med beaktande av verksamhetens lokalisering var det därför inte lämpligt att använda avfall som hade en högre föroreningshalt eller utlakning än vad som med utgångspunkt i Naturvårdsverkets handbok Återvinning av avfall i anläggningsarbeten (2010:1), tabell 4 och som medförde en mindre än ringa föroreningsrisk. MÖD bedömde att sådant avfall kunde vara lämpligt att använda för efterbehandling av den aktuella täkten.

Massor som säljs

MÖD bedömde att hantering som innebar att bolaget bearbetade de införda massorna för att de senare skulle avyttras till kund utgjorde en sådan förberedelse av avfall som utgjorde återvinning enligt 15 kap. 6 § miljöbalken. MÖD fann med beaktande av verksamhetens lokalisering nära dricksvattentäkt och vattenskyddsområde, den beskrivna hanteringen av massor samt uppkomsten av lakvatten under tillståndstiden att det fanns en risk för att skada eller olägenhet skulle uppkomma för människors hälsa eller miljön. Krav ställdes därför på att föroreningshalt eller utlakning i införda massor som skulle avyttras inte fick överstiga mindre föroreningsrisk. I fråga om avfallets egenskaper bedömde MÖD därför att krav skulle ställas om att föroreningshalt eller utlakning i införda massor inte fick överstiga vad som med utgångspunkt i Naturvårdsverkets handbok Återvinning av avfall i anläggningsarbeten (2010:1), tabell 4, medförde en mindre än ringa föroreningsrisk.

M 314-20. Ej visat att det fanns ett behov av massorna eller att de var lämpliga, ej återvinning.

En person hade lagt upp ca 600 m³ massor med viss föroreningshalt. Massorna innehöll bl.a. plast, glas och frigolit. MÖD fann att massorna utgjorde avfall. MÖD konstaterade sedan att det inte var utrett varifrån massorna kom eller om det fanns behov av utfyllnaden. Massorna ansågs inte heller lämpliga att användas på mark som skulle användas till bostads- och jordbruksändamål. Utfyllnaden utgjorde därför inte återvinning för anläggningsändamål utan bortskaffande av avfall.

M 11887-19. Massorna ej lämpliga för ändamålet, ej återvinning.

Ett bolag anmälde att ca 5 hektar åkermark skulle fyllas ut med ca 100 000 m³ massor från bygg- och anläggningsprojekt. Massornas ursprung var inte närmare specificerat men de skulle uppfylla nivåerna för mindre än ringa risk, vilket skulle säkerställas med ursprungs- och mottagningskontroll.

MÖD fann inte skäl att ifrågasätta det angivna syftet då en utfyllnad i vart fall i viss utsträckning kunde bedömas förbättra bruknings- och odlingsförutsättningarna på fastigheten. Utfyllnaden var dock av sådan omfattning att det var tveksamt om den kunde anses stå i proportion till den förbättring av åkermarken som kunde uppnås och att det därmed verkligen var fråga om att avfallet skulle ersätta annat material. MÖD såg fördelarna ur ett kretsloppsperspektiv att överskottsmassor kunde användas i olika anläggningsprojekt, i stället för att läggas på deponi. Det kunde därför finnas skäl att göra en nyanserad bedömning av om avfallet ersatte andra material som annars hade behövts. MÖD uteslöt därför inte att det kunde finnas ett verkligt behov av att ersätta annat material för att fylla ut den aktuella åkermarken i syfte att förbättra möjligheterna att bruka marken.

Avfallet behövde dock vara lämpligt för ändamålet. Massorna skulle användas för utfyllnad av åkermark och skulle enligt anmälan bestå av lera, jord och sten från bygg- och anläggningsprojekt. Det var inte specificerat vilka massor som avsågs mer än att dessa bestod av icke-förorenad jord och lera från bygg- och anläggningsprojekt och att endast massor som uppfyllde nivåer för mindre än ringa risk skulle användas. Detta skulle säkerställas genom bl.a. ursprungs- och mottagningskontroll. MÖD konstaterade att, eftersom massornas ursprung inte var fastställt, kunde heller inte någon bedömning av massornas lämplighet göras på förhand utan avgörande för bedömningen var ursprungskontroll från avfallslämnaren och rutinen för mottagningskontroll samt provtagning som skulle upprättas inom egenkontrollen. Då det gällde en utfyllnad med massor av okänt ursprung i stor omfattning som skulle läggas på åkermark ansåg MÖD att det var tveksamt om en sådan kontroll kunde säkerställa att utfyllnaden kunde ske utan risk för förorening av mark eller vatten. Mot denna bakgrund bedömde MÖD att bolaget inte hade visat att de anmälda massorna var lämpliga för ändamålet. Det var därför inte fråga om återvinning utan bortskaffande.

M 459-20. Bolaget behövde redovisa relationen mellan efterbehandling och externa massor.

Ett bolag hade inledningsvis yrkat att få använda 4 500 000 ton avfallsmassor för uppförande av bullervallar och efterbehandling men begränsade i MÖD sitt yrkande till att få använda 2 850 000 ton massor. Bolaget hade anfört att den föreslagna efterbehandlingsplanen var en skyddsåtgärd som innebar tätningsåtgärder bl.a. i syfte att upprätthålla ett högt grundvattentryck i omgivningen för att minska risken för dränering av sumpskogar. Länsstyrelsen ansåg dock att efterbehandlingsplanen borde avgöras i ett senare skede och att det

finkorniga materialet som skulle uppkomma i den planerade våtsikten kunde användas i efterbehandlingen för att täta mot inläckande grundvatten samt användas till bullervallar. Länsstyrelsen angav att bolaget hade uppskattat att ca 175 000 ton finkornigt material per år kunde uppstå i våtsikten och därför minskade behovet av att föra in externa massor till anläggningen.

MÖD konstaterade att var det fråga om stora mängder massor som bolaget vill föra in och använda till efterbehandling samt att bolagets ansökan innebar att den mängd entreprenadberg som skulle tas in till anläggningen skulle dras av från den årliga mängd berg som skulle brytas. Detta innebar i sin tur att behovet av massor för efterbehandling skulle minskas om stora mängder entreprenadberg togs in eftersom det då skulle brytas mindre berg. Domstolen ansåg därför att relationen mellan dessa mängder behövde preciseras av bolaget. Domstolen noterade också att den mängd massor som bolaget angav skulle behövas tas in för bullervallar och efterbehandling bl.a. skulle blir beroende av hur bolaget skulle använda det finkorniga material som uppstår i våtsikten. MÖD fann att det, avseende mängden massor för efterbehandling m.m. som kunde tillåtas, behövde göras preciseringar för att ställning skulle kunna tas och villkor bestämmas. Målet återförvisades därför till MMD för prövning av tillåtligheten beträffande masshantering och ansökan i övrigt. MÖD tog alltså inte ställning till om det var fråga om ett återvinningsförfarande eller bortskaffande av avfall.

Praxis om krav på innehållet i massor och frågan om lämplig lokalisering m.m.

Lagstiftning

I 2 kap. 2 § miljöbalken stadgas att alla som bedriver eller avser att bedriva en verksamhet eller vidta en åtgärd skall skaffa sig den kunskap som behövs med hänsyn till verksamhetens eller åtgärdens art och omfattning för att skydda människors hälsa och miljön mot skada eller olägenhet.

I 2 kap. 3 § miljöbalken framgår att alla som bedriver eller avser att bedriva en verksamhet eller vidta en åtgärd ska utföra de skyddsåtgärder, iaktta de begränsningar och vidta de försiktighetsmått i övrigt som behövs för att förebygga, hindra eller motverka att verksamheten eller åtgärden medför skada eller olägenhet för människors hälsa eller miljön.

Enligt 2 kap. 5 § miljöbalken ska alla som bedriver en verksamhet eller vidtar en åtgärd ska hushålla med råvaror och energi samt utnyttja möjligheterna att

1. minska mängden avfall,
2. minska mängden skadliga ämnen i material och produkter,
3. minska de negativa effekterna av avfall, och
4. återvinna avfall.

I 2 kap. 6 § miljöbalken framgår att för en verksamhet eller åtgärd som tar i anspråk ett mark- eller vattenområde ska det väljas en plats som är lämplig med hänsyn till att ändamålet ska kunna uppnås med minsta intrång och olägenhet för människors hälsa och miljön.

Enligt 29 kap. 34 § miljöprövningsförordningen gäller tillståndsplikt för att återvinna icke-farligt avfall för anläggningsändamål på ett sätt som kan förorena mark, vattenområde eller grundvatten, om föroreningsrisken inte endast är ringa. Enligt 29 kap. 35 § miljöprövningsförordningen gäller istället anmälningsplikt för att återvinna icke-farligt avfall för anläggningsändamål på ett sätt som kan förorena mark, vattenområde eller grundvatten, om föroreningsrisken är ringa.

För att kunna bedöma om massornas innehåll är acceptabla blir alltså flera bestämmelser tillämpliga. EU-domstolen har även uttalat i målet C-147/15 (Edilizia Mastrodonato) att användningen av avfall endast kan anses som en återvinningsåtgärd om avfallet är lämpligt för ändamålet enligt den senaste vetenskapliga och tekniska kunskapen. Enligt domstolen ålägger det medlemsstaterna att vidta nödvändiga åtgärder för att säkerställa att återvinningsåtgärderna genomförs på ett sätt som inte äventyrar miljön eller människors hälsa, vilket förutsätter att avfallet kan ersätta annat material med vidtagande av samma försiktighetsåtgärder.

Frågan i rättsfallen i denna del är alltså bl.a. vilka krav som ska ställas på innehållet i de aktuella massorna. Om massornas innehåll kan accepteras på den aktuella platsen anses ofta massorna som lämpliga för ändamålet. Om massornas innehåll inte kan accepteras på platsen utgör istället valet av plats för verksamheten en olämplig lokalisering.

M 10715-12. Försiktighetsmått för muddermassor.

Målet avsåg utbyggnaden av hamnen i Oskarshamn samt tillkommande saneringsarbete av det befintliga hamnområdet. Kommunen ville återvinna vissa muddermassor från projektet för att anlägga en ny hamnyta.

MÖD fann inledningsvis att den aktuella utfyllnaden med muddermassor vid Grimskallen var att betrakta som ett återvinningsförfarande. Enligt MÖD skulle bedömningen av om muddermassor skulle tillåtas att användas för konstruktionsändamål ske utifrån ett långsiktigt perspektiv där den efterbehandling som gjordes av hamnen skulle syfta till att vara slutlig. Nyttiggörandet av muddermassorna fick därför inte medföra att ytterligare saneringsåtgärder behövde vidtas inom en överskådlig tid.

MÖD fann vidare att någon form av stabilisering av massorna samt anläggning av tätskikt var försiktighetsåtgärder som skulle vidtas för att minska infiltrationen av vatten genom muddermassorna samt minska utläckaget av lakvatten till omgivande recipient. MÖD föreskrev även ett villkor att kommunen skulle bekosta och utföra ett långsiktigt uppföljningsprogram av de anläggningsdelar där förorenade

muddermassor hade använts för konstruktionsändamål som skulle löpa över minst 30 år.

MÖD föreskrev därtill ett villkor där det framgick att det i Oljehamnen endast fick användas icke-förorenade massor i form av lera eller sprängsten som utfyllnadsmaterial. Andra muddermassor fick användas endast om de var icke-förorenade. Med icke-förorenade massor avsågs massor med halter i nivå med bakgrundshalter i området som var opåverkade. MÖD ställde alltså krav på innehållet i massorna för att dessa skulle få användas för utfyllnad.

M 9443-14. Endast rena massor vid sluttäckning av hamnområde.

Göteborgs hamn skulle efterbehandla ett tidigare deponiområde genom att anlägga ett vadehav och där tillhörande inre vallar samt häckningsöar för fågellivet. MÖD fann att det fanns miljömässiga skäl att i tillståndet reglera att muddermassor inte fick användas till sluttäckningen eftersom det täckande skiktet skulle utgöra vadehavets botten och att platsen dessutom låg i närheten av ett Natura 2000-område. Istället skulle det framgå av villkoren att endast schaktmassor fick användas. MÖD fann vidare att endast rena massor fick användas för sluttäckning och uppbyggnad av vadehavets inre vall och häckningsöar. Halterna av grundämnen och farliga ämnen i de massor som skulle användas fick inte vara högre än de naturliga bakgrundshalterna. MÖD ställde alltså krav på innehållet i massorna för att dessa skulle få användas anläggandet av vadehavet.

MÖD 2013:16 (M 1004-12). Inert avfall samt gränsvärden i NFS 2004:10.

Ett bolag ansökte om tillstånd att fylla ut en tidigare täkt för alunskiffer med avfallsmassor i syfte att skapa en verksamhetsyta. MÖD fann i målet att utfyllnaden med avfallsmassor kunde betraktas som ett återvinningsförfarande under förutsättning att massornas egenskaper specificeras så att oacceptabla olägenheter för människors hälsa och miljön inte kunde uppkomma.

För att förhindra att det skulle ske störningar för människors hälsa och miljön hade bolaget åtagit sig att endast använda avfall som klassificerades som icke-farligt, oorganiskt, stabilt och icke-reaktivt samt som klarade de gränsvärden för föroreningshalter som föreskrevs i 30 § Naturvårdsverkets föreskrifter NFS 2004:10. Massorna skulle inte heller innehålla andra föroreningar än sådana som fanns i omgivande alunskiffer och inte överstiga halterna i alunskiffern.

MÖD fann att avfallet inte enbart skulle vara icke-farligt, utan också inert enligt definitionen i deponeringsförordningen. Det föreskrevs också att avfallet skulle klara gränsvärdena för utlakning respektive innehåll av organiska ämnen i 22 och 23 §§ NFS 2004:10. Kalkhaltiga avfallsmassor kunde däremot på grund av de positiva egenskaper de har få användas även om de inte var inerta. Även för dessa

gällde dock kriterierna i 22 och 23 §§ NFS 2004:10. MÖD fann att bolagets åtagande var tillräckligt och att kontrollen regleras i kontrollprogrammet. Mot denna bakgrund fann MÖD att verksamheten kunde tillåtas som ett återvinningsförfarande

M 3330-17. Ej möjligt att generellt säga vad som är en ringa föroreningsrisk, men om ringa föroreningsrisk räcker ett anmälningförfarande.

En kommunal nämnd gjorde en anmälan om användning av avfall för anläggningsändamål. Marknivån inom området skulle höjas ytterligare. Erforderliga volymer för att höja markområdet beräknades uppgå till 200 000 m³. Massorna som skulle användas för åtgärden hade föroreningshalter som inte översteg riktvärden för mindre känslig markanvändning (MKM). Utfyllnad med MKM-massor hade tidigare tillåtits på området.

Inledningsvis konstaterade MÖD att det inte gick att på ett generellt plan säga vad som var en ringa föroreningsrisk varför bedömningen skulle behöva ske utifrån förhållandena i det enskilda fallet. Det kunde vidare inte generellt ställas krav på att verksamhetsutövaren i anmälan skulle uppge vilket konkret avfall som skulle användas. Det var i många fall tillräckligt att ange avfallets innehåll och egenskaper i anmälan. MÖD kom fram till att i detta fall var föroreningsrisken ringa och åtgärderna kunde prövas inom ramen för ett anmälningförfarande.

M 8555-17. Föroreningsrisk ska inte endast bedömas på föroreningshalten i massorna utan utifrån en helhetsbedömning.

En nämnd hade förelagt ett bolag att vidta försiktighetsmått vid användandet av avfall för täckning av deponi. Frågan i målet var om verksamheten kunde tillåtas eller om den skulle förbjudas. Av anmälan i målet framgick att platsen från 1950-talet till 1980-talet hade använts som deponi för bl.a. industriavfall, kalk, bark- och fiberavfall samt schaktmassor från markarbeten inom kommunen. Den uppskattade avfallsvolymen på deponin uppgick till 1 000 000 m³. Volymen lakvatten från deponin uppskattades till 30 000 m³ per år. Dikena och marken närmast deponin var kraftigt missfärgade av järn och något kontaminerade av krom och zink. Höga pH-värden som påverkade vegetationen förekom lokalt och nära deponin. Spridningen av föroreningar från deponin till omgivningen bedömdes dock vara begränsad. Slutsatsen byggde på en miljöteknisk undersökning av ytvatten, grundvatten och sediment.

MÖD bedömde att verksamhetens föroreningsrisk inte enbart kunde baseras på föroreningshalten i de massor som bolaget avsåg att tillföra utan skulle ske utifrån en helhetsbedömning.

MÖD konstaterade att deponin saknade bottentäckning och att omflyttning av massor skulle ske för att öka stabiliteten i deponin. MÖD ansåg av dessa skäl att det var av särskild vikt att riskbedömningen beaktade föroreningshalten i den befintliga deponin och vilken risk för förorening i omgivningen som denna skulle kunna medföra. Utredningen i målet innefattade dock inte någon närmare redogörelse för innehållet i deponin. Den miljötekniska undersökningen var inte heller tillräckligt utförlig för att kunna dra slutsatsen att spridningen av föroreningar från deponin till omgivningen var begränsad. MÖD fann därför att undersökningen inte kunde ligga till grund för en fullständig bedömning av föroreningsrisken från den befintliga deponin. Under sådana förhållanden var det inte heller visat att den anmälda verksamheten, i form av användandet av massor för att täcka deponin, medförde en endast ringa föroreningsrisk. MÖD förbjöd därför den anmälda verksamheten.

M 11659-18. Verksamhetsutövaren ska visa att föroreningen är mindre än ringa.

Efter klagomål om att det skedde nedskräpning och utläggning av avfall förbjöds åtgärden att föra in, bearbeta och sprida avfallsmassor på en fastighet. Enligt tillsynsmyndighetens inspektionsrapport forslades en stor mängd massor till fastigheten under en lång tid och det påträffades stora högar med jord, blandad med bland annat tegel, plast, pappersavfall, betong och armeringsjärn.

MÖD konstaterade att det saknades tillräcklig information om de införda massornas innehåll och ursprung, varför det var oklart vilken typ av massor dessa utgjorde. Det var inte heller visat att massorna genomgått ett återvinningsförfarande hos leverantören så som fastighetsägarna påstod. MÖD konstaterade att det är verksamhetsutövaren som har att visa att risken för förorening är mindre än ringa i det fall att ingen anmälan görs. I målet hade det inte gjorts några laktester eller andra undersökningar som visade att föroreningsrisken var mindre än ringa och att återvinning av massorna därmed kunde ske utan anmälan. Mot denna bakgrund bedömde MÖD att tillsynsmyndigheten hade haft fog för sitt beslut om förbud att föra in, bearbeta eller sprida avfallsmassor på fastigheten.

M 36-19. Endast massor som inte medförde mer än ringa föroreningsrisk fick användas.

Ett bolag fick tillstånd till täktverksamhet som även innefattade införsel och hantering av massor för bland annat efterbehandling. Den planerade hanteringen av införda massor hade två huvudsyften, dels vidareförsäljning till kund efter bearbetning, dels egna anläggningsändamål inklusive efterbehandlingen av tükten. MÖD fann inledningsvis att de införda massorna skulle klassas som avfall.

Är det lämpligt att använda avfallet för efterbehandling?

MÖD ansåg att det fanns en inneboende risk i att flytta stora mängder massor från en plats till en annan och att lämna dem där, särskilt när det inte på förhand var känt i vilka verksamheter massorna uppstod. En bedömning av vad som skulle utgöra bästa möjliga teknik och vilka försiktighetsmått som var rimliga att kräva behövde därför ske i varje enskilt fall utifrån verksamhetens förutsättningar och förhållandena på den aktuella platsen. Bolaget hade i detta fall kunnat redovisa att verksamheten hade väl inarbetade rutiner för kontroll. MÖD bedömde att användandet av införda massor för anläggningsändamål inklusive efterbehandling kunde godtas, men att med beaktande av de långa tidsperspektiv som det var fråga om, så kunde avfallet anses lämpligt för ändamålet bara under förutsättning att mycket höga krav ställdes på dess egenskaper. Med beaktande av verksamhetens lokalisering var det därför inte lämpligt att använda avfall som hade en högre föroreningshalt eller utlakning än vad som med utgångspunkt i Naturvårdsverkets handbok Återvinning av avfall i anläggningsarbeten (2010:1), tabell 4 och som medförde en mindre än ringa föroreningsrisk. MÖD bedömde att sådant avfall kunde vara lämpligt att använda för efterbehandling av den aktuella täkten.

Krav på massor som säljs

MÖD bedömde att hantering som innebar att bolaget bearbetade de införda massorna för att de senare skulle avyttras till kund utgjorde en sådan förberedelse av avfall som utgjorde återvinning enligt 15 kap. 6 § miljöbalken. MÖD fann med beaktande av verksamhetens lokalisering nära dricksvattentäkt och vattenskyddsområde, den beskrivna hanteringen av massor samt uppkomsten av lakvatten under tillståndstiden att det fanns en risk för att skada eller olägenhet skulle uppkomma för människors hälsa eller miljön. Krav ställdes därför på att föroreningshalt eller utlakning i införda massor som skulle avyttras inte fick överstiga mindre föroreningsrisk. I fråga om avfallets egenskaper bedömde MÖD därför att krav skulle ställas om att föroreningshalt eller utlakning i införda massor inte fick överstiga vad som med utgångspunkt i Naturvårdsverkets handbok Återvinning av avfall i anläggningsarbeten (2010:1), tabell 4, medförde en mindre än ringa föroreningsrisk.

M 11887-19. Massorna ej lämpliga för ändamålet, ej återvinning.

Ett bolag anmälde att ca 5 hektar åkermark skulle fyllas ut med ca 100 000 m³ massor från bygg- och anläggningsprojekt. Massornas ursprung var inte närmare specificerat men de skulle uppfylla nivåerna för mindre än ringa risk, vilket skulle säkerställas med ursprungs- och mottagningskontroll.

MÖD uteslöt inte att det kunde finnas ett verkligt behov av att ersätta annat material för att fylla ut den aktuella åkermarken i syfte att förbättra möjligheterna att bruka marken. Avfallet behövde dock vara lämpligt för ändamålet. Massorna

skulle användas för utfyllnad av åkermark och skulle enligt anmälan bestå av lera, jord och sten från bygg- och anläggningsprojekt. Det var inte specificerat vilka massor som avsågs mer än att dessa bestod av icke förorenad jord och lera från bygg- och anläggningsprojekt och att endast massor som uppfyllde nivåer för mindre än ringa risk skulle användas. Detta skulle säkerställas genom bl.a. ursprungs- och mottagningskontroll. MÖD konstaterade att, eftersom massornas ursprung inte var fastställda, någon bedömning av massornas lämplighet inte heller kunde göras på förhand utan avgörande för bedömningen var ursprungskontroll från avfallslämnaren och rutinen för mottagningskontroll samt provtagning som skulle upprättas inom egenkontrollen. Då det gällde en utfyllnad med massor av okänt ursprung i stor omfattning som skulle läggas på åkermark ansåg MÖD att det var tveksamt om en sådan kontroll kunde säkerställa att utfyllnaden kunde ske utan risk för förorening av mark eller vatten. Mot denna bakgrund bedömde MÖD att bolaget inte hade visat att de anmälda massorna var lämpliga för ändamålet. Det var därför inte fråga om återvinning utan bortskaffande.

M 3171-18. Införsel av externa massor i ett icke-förorenat område innebär risk för förorening och innebär en olämplig lokalisering.

Ett bolag fick tillstånd att bedriva verksamhet avseende täkt av grus samt krossning av externt bergmaterial. Frågan i målet var om det var förenligt med miljöbalken att tillåta införsel och hantering av externa massor inom det tidigare verksamhetsområdet, genom dels återvinning av avfall, dels krossning och sortering av bergmaterial. En del av schaktmassorna, i form av jord och sten, skulle användas för efterbehandlingen av täktområdet. Av utredningen i målet, bland annat i ett yttrande av SGU, framkom att täktbotten låg nära grundvattennivån och att det fanns risk att eventuella föroreningar kunde påverka vattenförekomsten negativt. Bolaget uppgav att endast oförorenade massor skulle tas emot.

MÖD konstaterade att införseln av externa massor i ett icke-förorenat område alltid innebär viss risk för förorening och påpekade att naturgrustäkter särskilt är känsliga för föroreningar pga. markens höga genomsläpplighet och att den tidigare täkten i förevarande fall dessutom angränsade till en grundvattenförekomst. MÖD ansåg att bolaget inte hade visat att den tidigare naturgrustäkten utgjorde en lämplig lokalisering för införsel och hantering av externa massor och avslog ansökan. Bolaget hade inte heller visat att efterbehandling med externa massor var en lämplig metod för efterbehandling. Ansökan avslogs därför.

M 3600-18. Tillåtet att föra in massor för successiv efterbehandling.

Ett bolag fick tillstånd av MMD för bl.a. följande:

- anläggning för sortering och krossning av berg, naturgrus eller andra jordarter, införsel, mellanlagring och återvinning av entreprenadberg samt schaktmassor med en maximal årlig mängd om 500 000 ton
- införsel, mellanlagring och återvinning av betong samt icke tjärhaltig asfalt upp till en årlig mängd om 200 000 ton och införsel av schaktmassor för användning för successiv och slutlig efterbehandling av täkten med en maximal årlig mängd om 1 miljon ton dock maximalt 5 miljoner ton totalt.

MÖD delade MMD:s bedömning av omfattningen av tillståndet vad gällde uttag av berg samt införsel och hantering av massor. MMD:s angav i denna del att efterbehandlingen skulle ske genom att det skulle skapas mark som kan nyttjas för annan verksamhet när berget var utbrutet. Efterbehandlingen skulle ske enligt vad bolaget hade åtagit sig i ansökan samt vad som reglerats i villkor samt i övrigt ske i samråd med tillsynsmyndigheten. MÖD ändrade inte MMD:s dom i denna del.

M 12383-18. Efterbehandling med massor måste utredas i tillståndsprövningen.

I målet hade bolaget angett att det avsåg att efterbehandla en täkt successivt med externa massor i syfte att skapa slänter men bolagets yrkande omfattade inte rätten att föra in massorna eftersom det enligt bolaget inte omfattades av tillståndsplikt. MMD hade dock föreskrivit att efterbehandling skulle ske i samråd med tillsynsmyndigheten och hade delegerat till denna att föreskriva de villkor som behövdes avseende efterbehandlingen.

MÖD fann att den efterbehandling som bolaget hade beskrivit krävde omfattande utfyllnader av brytområdet med schaktmassor som avsågs transporteras till täkten löpande under tillståndets giltighetstid. Redan med hänsyn till mängden massor som skulle användas fann MÖD att efterbehandlingen medförde en inte obetydlig föroreningsrisk för omgivningen. MÖD konstaterade att de uppgifter som bolaget hade lämnat för den beskrivna efterbehandlingen talade för att det innefattade en i sig tillståndspliktig avfallshantering. På det befintliga underlaget var det inte möjligt att bedöma om det fanns förutsättningar att ge tillstånd för en sådan verksamhet. Det var vidare uppenbart att det inte rörde sig om en sådan fråga av mindre betydelse som kunde delegeras till tillsynsmyndigheten att reglera. Eftersom en godtagbar efterbehandling är en förutsättning för tillstånd till den egentliga täktverksamheten innebar detta att tillstånd till täktverksamheten inte kunde ges.

Praxis avseende undantaget i avfallsförordningen

Lagstiftning

I 1 kap. 15 § 3 avfallsförordningen (2020:614) framgår att förordningen inte ska tillämpas på icke-förorenad jord och annat naturligt material som har grävts ut i samband med en byggverksamhet, om det är säkerställt att materialet kommer att användas i sitt naturliga tillstånd för byggnation på den plats där grävningen utfördes och att den användningen inte skadar eller innebär någon olägenhet för människors hälsa eller miljön.

Frågan i rättsfallen i denna del är således i vilka situationer ovan undantag är tillämbart.

MÖD 2014:1 (M 6274-13). Sulfidhaltiga jordar medför risk för miljön, undantaget i avfallsförordningen ej tillämbart.

Trafikverket informerade tillsynsmyndigheten om sin avsikt att anlägga en ca 160 meter lång, 3 meter hög och som mest 20 meter bred terrängmodulering med totalt 2 000 m³ sulfidhaltiga jordmassor. Jordmassorna hade grävts upp i samband med anläggningsarbete avseende en väg och skulle anläggas med material av tillräcklig hållfasthet för att motverka oxidation.

MÖD fann att de sulfidhaltiga jordmassorna omfattades av avfallsdefinitionen i 15 kap. 1 § första stycket miljöbalken. Enligt 11 § 3 avfallsförordningen (2011:927, numera upphävd) skulle förordningen inte tillämpas på icke-förorenad jord och annat naturligt material som hade grävts ut i samband med en byggverksamhet, om det var säkerställt att materialet skulle komma att användas för byggnation i sitt naturliga tillstånd på den plats där utgrävningen hade utförts och användningen inte skulle skada eller innebära någon olägenhet för människors hälsa eller miljön.

Materialet i det aktuella målet utgjordes av sulfidjordmassor som hade grävts ut i samband med byggverksamhet. Av utredningen framgick att sulfidjord är en jordart som naturligt innehåller svavel och som vid fel hantering kan förorsaka försurning via urlakning. Vid alla grävarbeten i områden med naturligt sulfidhaltiga jordar krävs därför att byggnadstekniska och miljötekniska hänsyn tas. Detta gäller även när arbetena endast medför att den sulfidhaltiga jorden friläggs.

MÖD konstaterade att undantagsbestämmelsen i 11 § 3 avfallsförordningen (numera upphävd) innehöll ett krav på att den tänkta användningen av ett material inte får skada eller innebära någon olägenhet för människors hälsa och miljön. Även om det i målet var fråga om naturligt sulfidhaltiga jordmassor skulle hanteringen av massorna innebära bl.a. ökad risk för urlakning när de skulle komma i kontakt med syre. Detta skulle innebära en potentiellt negativ påverkan på

den kringliggande miljön. MÖD fann därför att undantaget i 11 § 3 avfallsförordningen inte var tillämpligt på de sulfidhaltiga jordmassorna.

Undantaget i 11 § 3 i den äldre avfallsförordningen återfinns numera i 1 kap. 15 § 3 avfallsförordningen (2020:614).

M 7806-16. Undantag i avfallsförordningen är inte lika med undantag från avfallsdefinitionen.

Trafikverkets anmälan avsåg uppläggning av icke-förorenade jord- och schaktmassor som kom från tidigare ej exploaterad mark. Massorna hade grävts ut i samband med byggnationen av nya E18 och skulle vid uppläggnings användas för byggnation i sitt naturliga tillstånd. Avståndet mellan platsen för uppläggnings och den plats där massorna grävts ut uppgick till högst en kilometer och det hade inte framkommit att användningen på något sätt skulle skada eller innebära någon olägenhet för människors hälsa eller miljön. MÖD fann därför att undantaget i 11 § 3 avfallsförordningen (2011:927, numera upphävd) var tillämpligt.

Trafikverket anförde att de massor som omfattades av verkets anmälan, med hänsyn till undantaget i avfallsförordningen även skulle undantas från de regler som gäller för avfall. MÖD fann däremot att det av ordalydelsen i 11 § 3 avfallsförordningen framgick att bestämmelsen endast undantog en verksamhet från avfallsförordningens tillämpningsområde. Något utrymme för att tolka bestämmelsen såsom ett undantag även från avfallsbegreppet i 15 kap. 1 § miljöbalken fanns inte. Massorna skulle därför, oberoende av att undantaget i avfallsförordningen var tillämpligt, betraktas som avfall enligt 15 kap. 1 § miljöbalken.

Mot samma bakgrund fann MÖD att även bestämmelserna om hantering av avfall i 29 kap. miljöprövningsförordningen var tillämpliga. MÖD konstaterade sedan att den omständigheten att massorna enligt 11 § 3 avfallsförordningen var undantagna från förordningens tillämpningsområde inte utgjorde något hinder mot att tillämpa de definitioner i avfallsförordningen som bestämmelsen i 29 kap. 2 § miljöprövningsförordningen hänvisade till. Enligt MÖD utgjorde den plats där massorna skulle läggas upp en sådan upplagsplats som avses i 4 § avfallsförordningen. Det var således fråga om en tillståndspliktig deponi. Länsstyrelsen hade därför haft fog för att avvisa Trafikverkets samrådsanmälan.

Undantaget i 11 § 3 i den äldre avfallsförordningen återfinns numera i 1 kap. 15 § 3 avfallsförordningen (2020:614).