

# Vilka restprodukter uppstår i en täktverksamhet och vilka av dessa kan omfattas av utvinnings- avfallsförordningen?

I detta dokument redovisas bedömningsgrunder för när en restprodukt som uppstår i en täktverksamhet ska klassas som en biprodukt eller ett avfall. En sådan bedömning behöver göras i flera steg, bland annat utifrån biproduktkriterierna i 15 kap. 1 § andra stycket miljöbalken. För biprodukter gäller produktlagstiftning och för avfall gäller avfallslagstiftning. I det fall det uppstår utvinningsavfall i en täktverksamhet finns det särskild lagstiftning om hantering och bearbetning av utvinningsavfall.

# Innehåll

<b>UTGÅNGSPUNKTER</b>	<b>3</b>
<b>VAD SOM UTGÖR EN PRODUKT RESPEKTIVE RESTPRODUKT I EN TÄKTVERKSAMHET</b>	<b>4</b>
<b>RESTPRODUKT – VAD SOM UTGÖR AVFALL RESPEKTIVE BIPRODUKT</b>	<b>5</b>
<b>Det är säkerställt att ämnet eller föremålet kommer att fortsätta att användas (kriterie 1)</b>	<b>6</b>
<b>Ämnet eller föremålet kan användas direkt utan någon annan bearbetning än den bearbetning som är normal i industriell praxis (kriterie 2)</b>	<b>8</b>
<b>Ämnet eller föremålet har producerats som en integrerad del av produktionsprocessen (kriterie 3)</b>	<b>9</b>
<b>Den användning som avses i 15 kap. 1 § andra stycket I inte strider mot lag eller annan författning och inte leder till allmänt negativa konsekvenser för miljön eller människors hälsa (kriterie 4)</b>	<b>10</b>
<b>Sammanfattning</b>	<b>11</b>

# Utgångspunkter

Enligt 4 § förordningen (2013:319) om utvinningsavfall (utvinningsavfallsförordningen) avses med utvinningsavfall sådant avfall som har uppkommit som en direkt följd av prospektering, utvinning eller bearbetning eller som en direkt följd av lagring av utvunnet material innan bearbetning av materialet har avslutats. En täktverksamhet utgör en sådan utvinningsindustri som omfattas av förordningen. Det ska understrykas att det bara är avfall som uppkommit som en direkt följd av utvinningsverksamhet som omfattas av utvinningsavfallsförordningen. Bestämmelserna i utvinningsavfallsförordningen ska därför inte gälla för sådana avfallsflöden som inte direkt har med utvinnings- eller bearbetningsprocessen att göra, såsom hushållsavfall, spillolja, uttjänta fordon, använda batterier och ackumulatörer (se artikel 2.2 a och skäl 8 i direktiv 2006/21/EG om hantering av avfall från utvinningsindustrin och om ändring av direktiv 2004/35/EG).

Av 14 § utvinningsavfallsförordningen framgår att förordningen ska tillämpas på yrkesmässig hantering av utvinningsavfall. Förordningen ska därmed inte tillämpas på utvinningsavfall som uppkommer vid t.ex. täkter för husbehov. I 15-21 §§ utvinningsavfallsförordningen föreskrivs vissa andra begränsningar i förordningens tillämpningsområde.

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 alltså först avgöras om en specifik restprodukt utgör ett avfall enligt den allmänna definitionen i avfallslagstiftningen.

I det följande kommer begreppen produkt, restprodukt, biprodukt och avfall att analyseras utifrån ett täktperspektiv.

# Vad som utgör en produkt respektive restprodukt i en täktverksamhet

I en täktverksamhet utgörs produkten av det material från fyndigheten som en verksamhetsutövare avser att ta ut genom utvinningsverksamheten, vilket också kan utgöra hela fyndigheten. För att ta ut det material från fyndigheten som ska utgöra produkten lösgörs material från jordskorpan genom utvinning, det som benämns utvunnet material. För att avgöra vilka utvunna material som utgör produkt respektive restprodukt i en täktverksamhet behöver därför syftet med utvinningen framgå. Vilka massor/material som utgör produkt bör därmed ingå i den uppgivna/ansökta brytmängden.

I täktverksamheter utgörs restprodukter av sådana material som lösgörs vid utvinning, men som inte utgör det material som verksamheten syftar till att ta ut. Typiska restprodukter i en täktverksamhet utgörs t.ex. av avbaningsmassor, material som inte har de eftersökta egenskaperna, vissa fraktioner från krossning-sorterings- och tvättningsmoment samt sediment i sedimentationsbassänger. Med avbaningsmassor avses t.ex. vegetationsskikt (stubbar, rötter och toppar av träd samt gräs och örter) eller de jordlager (såväl organiska som oorganiska jordar) som överlagras exempelvis det berg som avses tas ut. Dessa restprodukter får också i regel anses ha uppkommit som en direkt följd av utvinningsverksamheten och omfattas då av utvinningsavfallsförordningen (4 § utvinningsavfallsförordningen) för det fall restprodukten är avfall.

För att avgöra om utvinningsavfallsförordningen ska tillämpas måste det dock först avgöras om restprodukterna utgör avfall.

# Restprodukt – vad som utgör avfall respektive biprodukt

Om ett lösgjort material inte utgör en produkt, utan en restprodukt, måste det avgöras om den utgör ett avfall eller en biprodukt. Med avfall avses varje ämne eller föremål som innehavaren gör sig av med eller avser eller är skyldig att göra sig av med (15 kap. 1 § första stycket miljöbalken). Definitionen innebär alltså att det alltid är nödvändigt att pröva innehavarens syften, skyldigheter eller intentioner i fråga om att förfoga över ämnet eller föremålet, det s.k. kvittblivningsintresset. Genom att införa regler om biprodukter har avfallsdefinitionen konkretiserats.

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

1. det är säkerställt att ämnet eller föremålet kommer att fortsätta att 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 konsekvenser för miljön eller människors hälsa.

Som konstaterats ovan utgör en täktverksamhet en utvinningsindustri. De restprodukter som uppkommer i utvinningsverksamheten har uppkommit i en produktionsprocess i bestämmelsens mening. Om övriga förutsättningar i bestämmelsen är uppfyllda utgör alltså inte restprodukten ett avfall utan en biprodukt, dvs. det finns inget kvittblivningsintresse. För att en restprodukt ska kunna utgöra en biprodukt måste samtliga rekvisit i 15 kap 1 § andra stycket miljöbalken vara uppfyllda.

Nedan behandlas respektive punkt i 15 kap. 1 § andra stycket miljöbalken.

## Det är säkerställt att ämnet eller föremålet kommer att fortsätta att användas (kriterie 1)

Det är många gånger svårt att avgöra om det är säkerställt att en restprodukt kommer att fortsätta att användas. Anledningen till att detta kriterium ställts upp är att om det saknas ett sådant säkerställande, finns risken att innehavaren i ett senare skede gör sig av med materialet som avfall. Det som verksamhetsutövaren ska visa är de omständigheter som vid en given tidpunkt kan anses innebära att en framtida användning är säkerställd, dvs. användning kommer att ske som planerat om inget oförutsebart inträffar. Om t.ex. en verksamhetsutövare inte har för avsikt att ta upp och använda allt sediment i sedimentations-bassänger finns ingen avsättning för sedimentet och det utgör avfall. Även om en avsättning kan anses säkerställd vid en viss tidpunkt, kan ändrade förhållanden, i ett senare skede, medföra att avsättningen inte längre är säkerställd, vilket då medför att restprodukten i det senare skedet utgör ett avfall.

EU-domstolen och MÖD har kommit med viss vägledning beträffande vad som kan utgöra en säkerställd avsättning. Rättsläget kan för täktverksamheter sammanfattas enligt följande.

Det ställs höga krav på utredning för att påvisa säkerställd avsättning. Att användningen är sannolik, trolig eller möjlig är inte tillräcklig. Ju kortare tidsaspekt till dess att avsättning ska ske, desto säkrare bedöms användningen kunna vara.

Om restprodukten ska användas för ändamål som verksamhetsutövaren i princip uteslutande råder över, t.ex. efterbehandlingsåtgärder eller för fortsatt användning i produktionen, har verksamhetsutövaren goda möjligheter att visa på en säkerställd avsättning. Detta förutsätter dock att verksamhetsutövaren kan ge en tillräckligt detaljerad och konkret beskrivning av vilka restprodukter som uppstår samt när och hur de kommer att användas. Om verksamhetsutövarens redogörelse framstår som rimlig finns i regel inte skäl att ifrågasätta verksamhetsutövarens uppgifter. Hur långa lagringstider som kan accepteras får avgöras utifrån omständigheterna i det enskilda fallet. Den centrala frågan är alltså om den framtida användningen kan anses säkerställd, vilket skulle kunna innebära att även längre lagringstider kan accepteras under vissa omständigheter.

Det framstår som att EU-domstolen har en striktare syn på fall där verksamhetsutövare vill säkerställa fortsatt användning hos extern aktör. Utgångspunkten är här att restprodukten ska fylla ett behov hos den externa aktören och att aktören skulle ha vidtagit åtgärden även om denne inte fick del av restprodukten. En avsättning ska inte bara vara trolig, utan det externa behovet ska

visas och även finnas inom en relativt snar framtid. Behovet får alltså inte ligga alltför långt fram i tiden eftersom det då kan vara svårt att faktiskt ”säkerställa” användningen. Hur lång lagringstid som kan accepteras får avgöras med hänsyn till vilken restprodukt det är fråga om, vilket behov den ska användas för, hur verksamhetsutövaren säkerställt att restprodukten kommer att uppfylla behovet och sannolikheten för att den externa aktören faktiskt kommer att fylla behovet på det uppgivna sättet. Lagringsperioden får inte heller vara längre än vad som är nödvändig för att verksamhetsutövaren ska kunna uppfylla det externa behovet.

Att verksamhetsutövaren vill använda massor under driften av tækten, exempelvis genom att anlägga verksamhetsytor eller bullervallar, i avvaktan på den slutliga avsättningen, utesluter inte att restprodukten kan betraktas som en biprodukt. Vid bedömningen av om avsättningen är säkerställd för en restprodukt ska samtliga omständigheterna i det enskilda fallet beaktas. Nedan listas några omständigheter som talar för respektive emot att användningen är säkerställd.

Dessa omständigheter talar för att användningen är säkerställd.

- Att materialets tekniska och miljömässiga kvalitet är sådan att de kan säljas på en befintlig marknad,
- Att det finns avtal, överenskommelser eller andra förpliktelser mellan den part där materialet uppstår och den som ska använda det,
- Att det finns regionala masshanteringsplaner/materialförsörjningsplaner framtagna av myndigheter, där ett underskott av massor redovisas, eller annan jämförbar information som påvisar ett reellt behov (en viss flexibilitet kan behöva finnas eftersom bedömningen av när en avsättning är säkerställd kan variera från fall till fall och från material till material),
- Att det finns en tydlig, detaljerad och konkret beskrivning av hur och när restprodukten ska användas, antingen internt eller externt,
- Att det uppgivna användandet innebär en ekonomisk nytta för verksamhetsutövaren,
- Att restprodukten ersätter annat material som annars hade använts för det uppgivna ändamålet,
- Att behovet av restprodukten finns inom en snar framtid, och
- Att det följer av villkor i tillståndet att uppkomna restprodukter ska tas omhand och användas i efterbehandlingen.

Dessa omständigheter talar emot att användningen är säkerställd.

- Att materialet är tekniskt eller miljömässigt olämpligt för det tilltänkta ändamålet,
- Att restprodukten lagras under en obestämd eller lång tid i väntan på användning,

- Att beskrivningen av när och hur restprodukten ska användas är otydlig och obestämd,
- Att det inte finns någon marknad eller användningsområde för restprodukten,
- Att användandet innebär en obetydlig ekonomisk fördel för verksamhetsutövaren jämfört med fallet att restprodukten hanterats som avfall, och
- Att restprodukten sammansättning inte är anpassad till det restprodukten ska användas till eller att särskilda försiktighetsåtgärder måste vidtas vid användningen av den för att skydda miljön (se även under avsnitt 3.2).

## Ämnet eller föremålet kan användas direkt utan någon annan bearbetning än den bearbetning som är normal i industriell praxis (kriterie 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 täktverksamheter utgör t.ex. modifiering av materialets storlek eller form genom mekanisk bearbetning. Om bearbetningen dock syftar till att reducera föroreningar i en restprodukt, t.ex. avbaningsmassor eller sediment, så indikerar det på en sådan bearbetning som inte kan anses utgöra normal industriell praxis.

I täktsammanhang kan t.ex. krossning, sortering, tvättning, torkning, homogenisering, kvalitetskontroll och liknande utgöra normal industriell praxis. Många gånger förutsätter inte den tilltänkta användningen av t.ex. avbaningsmassor någon annan bearbetning än de ovannämnda. Även åtgärder som sediment kan behöva genomgå (t.ex. avvattning, torkning och homogenisering) innan sedimentet kan användas i produktionen eller i efterbehandling kan omfattas av kriteriet. Sediment består till stor del av finpartiklar. Sedimentet kan dock vara förorenat, t.ex. kan sulfidbundna ämnen vara koncentrerade till de finare fraktionerna. Sediment som innehåller föroreningar kan behöva genomgå någon form av föroreningsreducerande behandling innan det kan komma till fortsatt användning. Sådan bearbetning utgör i regel inte normal industriell praxis.



## Ämnet eller föremålet har producerats som en integrerad del av produktionsprocessen (kriterie 3)

Frågan är här om restprodukten producerats som en integrerad del av produktionsprocessen. 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, borring, sprängning, krossning, sortering, tvättning av material, hantering av mellanlager och lastning.

Avbaningsmassor och finare fraktioner från t.ex. krossningsmoment kan i regel anses ha uppkommit som en integrerad del av produktionsprocessen.

Även det finpartikulära material som samlas upp i sedimentationsbassänger (och därmed ger upphov slam eller sediment) kommer normalt sett från de arbetsmoment som är integrerade i produktionsprocessen (t.ex. sprängning, borring, tvättning och krossning). Att de finpartikulära partiklarna har följt med dag- eller länshållningsvatten till en bassäng, och kan komma till användning först sedan de sedimenterats, hindrar inte att materialet kan anses ha uppkommit som en integrerad del av produktionsprocessen.

## Den användning som avses i 15 kap. 1 § andra stycket l inte strider mot lag eller annan författning och inte leder till allmänt negativa konsekvenser för miljön eller människors hälsa (kriterie 4)

Det sista kriteriet innebär att det ska göras en bedömning av följderna av användningen av ämnet eller föremålet, dvs. vilka följder som användningen typiskt sett kan få och att det inte får uppstå ökade risker för människors hälsa eller miljön på grund av att avfallsregelverket inte tillämpas.

Restprodukten kan innehålla potentiellt miljö- och hälsoskadliga ämnen. Innehållet av dessa miljö- och hälsoskadliga ämnen avgör dock inte ensamt om massorna är lämpliga eller olämpliga att använda för olika ändamål (se även under avsnitt 3.2). Frågan om restprodukten användbarhet och lämplighet styrs också av de platsspecifika förutsättningarna och för det ändamål som den är avsedd att användas. 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.

Avbaningsmassor kan exempelvis innehålla höga halter av organiskt material. Nedbrytning av organiskt material är en syrekrävande process, vilket kan medföra negativ påverkan på omgivande natur- och vattenmiljöer. Massor med hög organisk halt kan också medföra utlakning av växtgödande ämnen såsom kväve. Vissa finkorniga ler- och siltjordar kan innehålla sulfidmineral som vid exponering av luft och vatten kan medföra utlakning av metaller. När finpartikulärt material ansamlas och bildar sediment kan det ske en anrikning av miljö- och hälsoskadliga ämnen beroende på materialets innehåll. Sedimentet kan således innehålla högre halter av t.ex. metaller jämfört med de naturliga bakgrundshalterna i det material som utvinns.

Om exempelvis avbaningsmassor eller sediment har så höga halter av miljö- och hälsoskadliga ämnen att de måste behandlas för att minska eller helt ta bort dessa innan restprodukten kan användas, är det en omständighet som pekar på att restprodukten utgör avfall .

De går inte att generellt besvara på vilket sätt en verksamhetsutövare ska visa att kriteriet är uppfyllt. Verksamhetsutövaren måste dock i vart 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 (t.ex. för vägändamål, betongproduktion eller sandlådesand). Med hänsyn till försiktighetsprincipen måste kraven på verksamhetsutövaren ställas högt. För en första bedömning av materialets mineralogiska sammansättning och dess eventuella innehåll av hälso- och miljöskadliga ämnen skulle uppgifter bl.a. kunna hämtas från SGU:s geokemiska atlas eller SGU:s kartvisare avseende berg, jord, geofysik och geokemi. Exempel på annat underlag är framställda undersökningsrapporter och provresultat.

## Sammanfattning

Det krävs en bedömning i flera steg för att avgöra om ett visst utvunnet material i en täktverksamhet omfattas av utvinningsavfallsförordningen.

- För det första måste det avgöras om ett specifikt material är en produkt eller restprodukt. Om det är en produkt är utvinningsavfallsförordningen inte tillämplig.
- För det andra måste det avgöras om den specifika restprodukten uppkommit som en direkt följd av utvinningsverksamhet. Sådana restprodukter som inte uppkommer till följd av utvinningsverksamheten omfattas inte av utvinningsavfallsförordningen.
- För det tredje måste det avgöras om en specifik restprodukt som uppstått till följd av utvinningsverksamheten utgör ett avfall enligt den allmänna definitionen i avfallslagstiftningen, varvid regleringen om biprodukter blir central. Samtliga rekvisit i 15 kap. 1 § andra stycket måste vara uppfyllda för att en restprodukt ska utgöra en biprodukt. Om restprodukten inte utgör ett avfall är utvinningsavfallsförordningen inte tillämplig.

Om utvinningsavfallsförordningen är tillämplig följer flertalet krav utifrån förordningens bestämmelser. Exempelvis ställer utvinningsavfallsförordningen krav på avfallshanteringsplaner och karakterisering av utvinningsavfallet. Det kan också bli nödvändigt att avgöra om ett område avsett för uppsamling av utvinningsavfall är en utvinningsavfallsanläggning.