

YTTRANDE

2013-09-26 Ärendenr:
NV-06297-13

Mark- och miljööverdomstolen
Box 2290
103 17 Stockholm

Yttrande i mål M 6274-13 angående föreläggande att ansöka om tillstånd för att anlägga en deponi alternativt att anlita befintlig deponi för uppläggning av sulfidjordmassor

Mark- och miljööverdomstolen har berett Naturvårdsverket tillfälle att yttra sig i målet. Naturvårdsverket anser att målet innefattar frågor om tillämpningen av flera centrala begrepp på avfallsområdet där det finns behov av utvecklad praxis.

Naturvårdsverkets ställningstagande

Naturvårdsverket vill understryka vikten av att avfallsbegreppet ges en vid tolkning. Enligt Naturvårdsverkets bedömning är den aktuella terrängmodelleringen ett sätt att göra sig av med jordmassor vilket innebär att jordmassorna är avfall. Naturvårdsverket bedömer att kraven som uppställs för att jordmassorna ska anses vara biprodukt inte är uppfyllda.

Även om ett undantag har gjorts från avfallsförordningens tillämpningsområde i 11 § avfallsförordningen (2011:927) är materialet att anse som avfall vid tillämpning av andra bestämmelser än avfallsförordningen.

Den aktuella terrängmodelleringen kan inte betraktas som ett återvinningsförfarande. Det är istället fråga om ett bortskaffningsförfarande. En förutsättning för att det ska vara fråga om användning för anläggningsändamål är att det är fråga om återvinning.

Deponeringsförordningen innehåller krav av teknisk natur som innebär att det krävs en anläggning för att deponera. Den aktuella terrängmodelleringen är redan på grund av detta en verksamhet som är prövningspliktig enligt miljöprövningsförordningen (2013:251). Naturvårdsverket vill dock framhålla möjligheten att ansöka om tillstånd till deponi i anslutning till vägbyggen.

Utveckling av Naturvårdsverkets talan/grunderna för verkets ställningstagande

Naturvårdsverket vill framhålla att bedömningen av om ett material är avfall eller inte ska göras mot bakgrund av syftet med avfallsdirektivet (2008/98/EG), d.v.s. att skydda miljön och människors hälsa. Gemenskapens miljöpolitik syftar till en hög skyddsnivå och bygger på försiktighetsprincipen och principen att förebyggande åtgärder bör vidtas. Detta innebär att avfallsbegreppet inte kan ges en restriktiv tolkning. (Jämför Palin Granit C-9/00, Niselli C-457-02 och MÖD 2009:33.)

Avfallsdefinitionen

Med avfall avses enligt 15 kap. 1 § miljöbalken (MB) varje föremål eller ämne som innehavaren gör sig av med eller avser eller är skyldig att göra sig av med. Bestämmelsen innehåller även krav som ska vara uppfyllda för att ett ämne eller föremål ska anses vara biprodukt i stället för avfall. Naturvårdsverket bedömer att terrängmodelleringen är ett sätt att göra sig av med de aktuella jordmassorna.

I art. 5.1 avfallsdirektivet uppställs fyra kriterier som måste vara uppfyllda för att en restprodukt ska vara en biprodukt. Kriterierna är följande:

- a) det ska vara säkerställt att ämnet eller föremålet kommer att fortsätta att användas
- b) ämnet eller föremålet ska kunna användas direkt utan någon annan bearbetning än normal industriell praxis
- c) ämnet eller föremålet ska produceras som en integrerad del i en produktionsprocess
- d) den fortsatta användningen ska vara laglig, dvs. ämnet eller föremålet ska uppfylla alla relevanta produkt-, miljö- och hälsoskydds krav för den specifika användningen och inte leda till allmänt negativa följder för miljön eller människors hälsa

Bestämmelsen har införts i svensk rätt genom 15 kap. 1 § andra stycket MB. Vid tolkning av denna bestämmelse bör ordalydelsen av artikel 5.1 avfallsdirektivet, EU-domstolens domar och vägledning från EU-kommissionen beaktas. I miljöbalkens uppräknade kriterier motsvarar den tredje punkten i 15 kap. 1 § andra stycket MB både de krav som ställs i art. 5.1 punkterna a) och d) avfallsdirektivet. För att ett ämne ska anses vara en biprodukt krävs enligt 15 kap. 1 § andra stycket punkt 3 MB bl.a. att ämnet kommer att fortsätta användas på ett sätt som är hälso- och miljömässigt godtagbart.

Kriteriet innebär att det ska vara säkerställt och inte bara troligt att ämnet eller föremålet kommer att fortsätta användas. Anledningen till att man uppställt detta kriterium är att om det saknas ett sådant säkerställande finns risk att man gör sig av med materialet som avfall. (Se Guidance on the interpretation of key provisions of Directive 2008/98/EC on waste s. 16.)

EU-domstolen har i praxis betonat, när det gäller restprodukter från stembrytning, att det ska göras skillnad mellan material som ska användas i produktionsprocessen som nödvändig utfyllnad och andra restprodukter. Restämnen som inte är nödvändiga i produktionsprocessen för att fylla gruvgångar

ska i sin helhet anses vara avfall. (Se EU-domstolens dom i mål C-114/02, AvestaPolarit.) Om det inte finns någon marknad för materialet är detta en indikation på att kriteriet inte är uppfyllt. (Se Guidance on the interpretation of key provisions of Directive 2008/98/EC on waste s. 17.)

Trafikverket har i målet uppgett att det inte finns något självständigt ändamål med den aktuella terrängmodelleringen. Jordmassorna kommer därmed inte till nytta som ersättning för annat material och användningen är inte nödvändig. Det aktuella förfarandet är därför inte sådant att ämnet kommer att fortsätta användas, dvs. fortsatt användning är inte säkerställd. Trafikverket avser istället att bortskaffa jordmassorna. Naturvårdsverket bedömer därför att kraven som uppställs för att jordmassorna ska anses vara biprodukt inte är uppfyllda.

Undantaget i avfallsförordningen för jordmassor

Avfallsdirektivet är inte direkt tillämpligt i medlemsstaterna. Naturvårdsverket vill framhålla att direktivet är ett s.k. minimidirektiv och att nationella bestämmelser får gå längre än vad som krävs enligt direktivet. Vid arbetet med genomförandet framhölls att de undantag som anges i artikel 2 avfallsdirektivet endast ger uttryck för hur gemenskapslagstiftaren har valt att avgränsa sina krav på medlemsstaterna. Det betonades att Sverige kan välja att genomföra vissa delar av ramdirektivet med bestämmelser i avfallsförordningen och genomföra andra bestämmelser i andra förordningar eller miljöbalken. Ett undantag från ramdirektivets tillämpningsområde är alltså inte synonymt med att samma undantag måste eller bör göras från den svenska avfallsförordningens tillämpningsområde. Frågan om vilka undantag från avfallsförordningens tillämpningsområden som skulle göras bedömdes mot bakgrund av de krav som ställs i förordningen och mot behovet av att klarlägga att förordningens krav inte gäller för det fall ämnet eller föremålet i en konkret situation är avfall. (Se Ds 2009:37 s. 158 f.)

Naturvårdsverket vill framhålla att frågan om undantag från avfallslagstiftningens tillämpningsområde inte har bedömts mot bakgrund av de krav som ställs på avfall i annan lagstiftning som t.ex. 9 kap. MB och miljöprövningsförordningen. Även om ett undantag har gjorts från avfallsförordningens tillämpningsområde i 11 § avfallsförordningen (2011:927) är materialet att anse som avfall vid tillämpning av andra bestämmelser än avfallsförordningen.

Gränsdragning mellan bortskaffande och återvinning

Ett och samma förfarande kan inte klassificeras som både bortskaffande och återvinning. Det som framför allt utmärker en återvinningsåtgärd är att åtgärdens huvudsyfte är att avfallet kan användas på ett sätt som bidrar till att bevara naturresurserna genom att ersätta andra material som annars skulle ha behövts för detta ändamål. (Se bl.a. EU-domstolens dom i ASA mål C-6/00, och MÖD 2010:15.)

Återvinning är definierat i 4 § avfallsförordningen som en avfallshantering som beskrivs i förordningens bilaga 2 eller som på annat sätt innebär att avfallet kommer till nytta som ersättning för annat material eller förbereds för att komma till sådan nytta eller en avfallshantering som innebär förberedelse för återanvändning.

Trafikverket har i målet uppgett att det inte finns något självständigt ändamål med den aktuella vägmodelleringen. Användningen av jordmassor innebär därför inte att materialet kommer till nytta som ersättning för annat material. Terrängmodelleringen kan därför inte betraktas som ett återvinningsförfarande. Det är istället fråga om ett bortskaffningsförfarande, dvs. en avfallshantering som innebär att innehavaren gör sig av med avfallet utan att det återvinns eller att det lämnas till någon som samlar in eller transporterar bort det (4 § avfallsförordningen).

Användning för anläggningsändamål

Avfallshantering definieras i avfallsdirektivet som insamling, transport, återvinning och bortskaffande av avfall, inklusive kontroll av sådan verksamhet samt efterbehandling av platser för bortskaffande av avfall, inklusive åtgärder som handlaren eller mäklaren vidtar.

De sifferkoder (90.130 och 90.140) som Trafikverket hänvisar till i sitt överklagande finns i bilagan till förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd och i 29 kap. miljöprövningsförordningen. Koderna finns i kapitlena om avfall och under underrubrikerna *Användning för anläggningsändamål*. Efter denna och ett antal andra underrubriker finns underrubriken *Annan återvinning eller bortskaffande*. Detta indikerar att det även under tidigare rubriker angetts olika former för återvinning och bortskaffande. Om någon av de mer specifika koderna är tillämpliga ska dessa väljas. Koderna under rubrikerna *Annan återvinning eller bortskaffande* ska endast väljas om de mer detaljerade koderna inte är tillämpliga.

En förutsättning för att det ska vara fråga om användning för anläggningsändamål är att det är fråga om återvinning. Terrängmodelleringen kan dock av skäl som utvecklats ovan inte betraktas som ett återvinningsförfarande. Det är istället ett bortskaffande, dvs. en avfallshantering som innebär att innehavaren gör sig av med avfallet utan att det återvinns eller att det lämnas till någon som samlar in eller transporterar bort det (4 § avfallsförordningen).

Deponering

Naturvårdsverket vill framhålla att eftersom den aktuella terrängmodelleringen är ett bortskaffande som innebär att avfall läggs på en upplagsplats för avfall (deponi) så måste upplagsplatsen uppfylla kraven i förordningen (2001:512) om deponering av avfall. Eftersom den aktuella terrängmodelleringen uppges sakna syfte och inte innebär användning av avfall är undantaget i förordningens 4 § punkt 2 inte tillämpligt. Naturvårdsverket har inte underlag att i målet bedöma om det aktuella avfallet är lämpligt och inert.

Deponeringsförordningen innehåller krav av teknisk natur som innebär att det krävs en anläggning för att deponera. Det är redan på grund av detta fråga om en verksamhet som är prövningspliktig enligt miljöprövningsförordningen.

Naturvårdsverket vill dock framhålla möjligheten att ansöka om tillstånd till deponi i anslutning till vägbyggen. De tekniska kraven för en deponi för inert avfall är tämligen enkla.

Beslut om detta yttrande har fattats av biträdande avdelningschefen Anna Helena Lindahl.

Vid den slutliga handläggningen har i övrigt deltagit enhetschefen Anders Johnson, sektionschefen Gunilla Ewing Skotnicka, sektionschefen Hans Wrådhe, Henrik Sandström och Linn Åkesson, den sistnämnda föredragande.

För Naturvårdsverket

Anna Helena Lindahl

Linn Åkesson