

Tolkning av centrala begrepp vid hantering av massor

Naturvårdsverkets vägledning om masshantering och användning av massor
för anläggningsändamål

Versionsnummer	Datum för publicering	Kommentar justering	Sidor som berörs
1	2023-04-25	-	-
2	2026-10-09	Text om sulfidhaltiga massor har uppdaterats med hänvisning till Naturvårdsverkets riktlinjer för hantering av entreprenadberg i bygg- och anläggningsprojekt.	s.20

Innehåll

SYFTE OCH INNEHÅLL	3
Syfte med Naturvårdsverkets vägledning	3
Innehåll	3
TOLKNING AV CENTRALA BEGREPP	4
Inledning	4
Begreppet avfall	5
Kvittblivningsintresse	6
När massor inte är avfall	7
Säkerställd avsättning	7
Lämpligt för miljö och hälsa	8
Begreppet biprodukt	9
Begreppet återvinning	10
Förbereda avfall för återanvändning	11
Materialåtervinning	12
Annan återvinning	12
Begreppet anläggningsändamål	13
Begreppet avfall upphör att vara avfall	14
Begreppet bortskaffning	16
Begreppet deponi och deponering	16
EXEMPEL	18
Exempel, avfallsdefinitionen och biprodukt	18
Massor som schaktas upp för att utföra arbeten på samma plats	18
Massor som schaktas upp och kan användas på samma eller annan plats	19
Utvidgning av befintlig verksamhet där uppkomna massor kan avyttras på en befintlig marknad	19
Användning av sulfidhaltiga massor (bergmaterial eller jord) på samma eller annan plats	20
Användning av returafalt	20
Exempel, återvinning av avfall i anläggningsändamål	21
Massor som används för att skapa bättre förutsättningar för jordbruk	21
Massor som används för att anlägga avställningsytor för maskiner på skogsbruksfastighet	21
BILAGA 1	23
Kort redogörelse av Europadomstolens dom, den s.k. Porr Bau-domen	23

Syfte och innehåll

Syfte med Naturvårdsverkets vägledning

Naturvårdsverkets vägledning syftar till att främja och öka den miljö- och hälsomässigt säkra användningen av massor i anläggningsändamål. Dokumentet ger tillsynsvägledning kring hur centrala begrepp i avfallslagstiftningen bör tillämpas för verksamheter som hanterar uppkomna massor av olika slag, i syfte att använda dem i anläggningsändamål. Förenklat brukar detta också benämnas *masshantering*.

Det uppstår stora mängder massor i samhället, till exempel som en följd av exploatering, nybyggnation, underhåll av infrastruktur och vissa industriella processer. Massor kan uppstå i olika typer av verksamheter och processer, och bestå av olika slags material såsom till exempel uppgrävd jord (s.k. jord- och schaktmassor), krossat berg, uppriven asfalt, muddermassor, askor, slaggar etc. Gemensamt för dessa massor är att de har potential att användas i anläggningsändamål. Under vissa omständigheter är massorna att betrakta som avfall. I dessa fall blir avfallslagstiftningen tillämplig.

Vägledningen avser utgöra ett stöd för i första hand tillsynsmyndigheterna i bedömningen av hur bland annat avfallsdefinitionen kan tillämpas i olika scenarier. På så sätt skapas förutsättningar för att likartade bedömningar ska kunna göras över hela landet. Detta skapar i sin tur förutsägbarhet för de verksamhetsutövare som är berörda. Dokumentet kan också vägleda verksamhetsutövare som hanterar massor.

Innehåll

Tillsynsvägledningen tar upp begrepp som återfinns i lagstiftningen och som Naturvårdsverket bedömer vara centrala inom området masshantering. Under inledningen nedan ges en översiktlig beskrivning av grunderna för hur verksamhetsutövaren kan gå till väga för att avgöra om de massor som berörs är avfall eller inte. Vägledningen beskriver sedan mer ingående respektive begrepp (avfall, biprodukt, återvinning m.m.). I slutet av dokumentet finns ett antal olika exempel som kan ge stöd vid bedömningar. Dessa exempel har valts mot bakgrund av att de tydliggör några av de svåra avvägningar som kan vara fallet när det exempelvis handlar om att bedöma vilka massor som är avfall eller inte, eller om de är en biprodukt. Vägledningen kan komma att kompletteras med ytterligare exempel.

Tolkning av centrala begrepp

Inledning

Lagstiftningen kan i fråga om masshantering och användning av massor för anläggningsändamål många gånger upplevas som komplicerad, bland annat för att delvis olika lagstiftning ska tillämpas beroende på om massorna klassas som avfall eller som produkter. En första bedömning behöver alltid göras om de massor som hanteras är avfall eller inte. Längre ner beskrivs närmare vad som avses med det s.k. kvittblivningsintresset, dvs. var gränsen går för när någon gör sig av med något enligt avfallsdefinitionen¹. I vissa fall saknas kvittblivningsintresse, dvs. massorna ska inte ses som avfall utan som en produkt. Det gäller även om det i vissa fall innebär att en verksamhetsutövare säljer material till någon annan som kan använda det.

Utöver de produkter och material en verksamhetsutövare avsiktligt tar fram eller bryter, kan även restprodukter uppstå, dvs. något som produceras oavsiktligt i en produktionsprocess. Denna restprodukt kan bedömas som avfall eller som en biprodukt. I en dom från 2022 har EU-domstolen² slagit fast att begreppet biprodukt kan vara tillämpligt även på jordmassor. Massor kan alltså med utgångspunkt från denna EU-dom och under vissa förutsättningar anses vara biprodukter. Genom att visa att biproduktkriterierna är uppfyllda, är det även visat att det inte finns något kvittblivningsintresse.³

För att tillsynsmyndigheten ska kunna bedriva tillsyn över en verksamhet och kunna granska och följa upp de bedömningar som en verksamhetsutövare gör, är det viktigt att verksamhetsutövaren dokumenterar sina bedömningar. Detta gäller all typ av bedömning, exempelvis bedömningen om en biprodukt uppfyller de kriterier som ställs i 15 kap. 1 § miljöbalken, bedömningen av risker (lämplighet och säkerhet ur ett miljö- och hälsoperspektiv) samt bedömningen gällande avsättning för de aktuella massorna och dess möjliga användningsområden. Vi beskriver detta mer ingående längre ner i vägledningen.

I detta sammanhang är också avfallshierarkin central. Avfallshierarkin finns i 15 kap. 10 § miljöbalken och styr behandlingen av avfall mot att i första hand förebygga att avfall uppstår, därefter förberedelse för återanvändning, materialåtervinning och återvinning på annat sätt (exempelvis återvinning av avfall

¹ 15 kap 1 § miljöbalken, avfallsdefinitionen

² EU domstolens dom av den 17 november 2022, Porr Bau GmbH mot Bezirkshauptmannschaft Graz-Umgebung, C-238/21, ECLI:EU:C:2022:885, härefter Porr Bau-domen.

³ Prop. 2019/20:22

i ett anläggningsändamål), och i sista hand deponering. Valet av behandling enligt avfallshierarkin ska göras mot bakgrund av syftet med avfallsdirektivet, där den behandling som bäst skyddar människors hälsa och miljön som helhet är lämpligast, om den inte bedöms som orimlig, exempelvis ur ett kostnads- eller ett tekniskt perspektiv. I vissa fall kan det alltså vara lämpligare att göra avsteg från hierarkin, om det som helhet leder till en mer miljö- och hälsomässigt lämplig hantering. I de fall det finns risk för spridning av vissa föroreningar kan deponering vara lämpligast.

Begreppet avfall

Bedömningen av om ett ämne eller ett föremål ska ses som avfall eller inte är grundläggande för vilka bestämmelser som ska tillämpas. Med *avfall* menas alla föremål eller ämnen som innehavaren vill göra sig av med eller är skyldig att göra sig av med. Definitionen finns i 15 kap. 1 § miljöbalken. Avfallsdefinitionen⁴ är gemensam för EU och ska därför tolkas i ljuset av EU-domstolens praxis. Ekonomiskt värde, användning eller möjlighet till återanvändning spelar inte någon självständig roll för om något ska definieras som avfall eller inte. Här behöver en helhetsbedömning göras där hänsyn tas till praxis från både EU-domstolen, vägledande avgöranden från Mark- och miljööverdomstolen samt Högsta domstolen.

Att bedöma när massor är avfall eller inte kan i vissa fall vara svårt. Samtidigt är det helt avgörande för den fortsatta hanteringen. Det finns inga mellanting utan antingen omfattas massorna av avfallslagstiftningen, eller så gör de inte det. Om avfallslagstiftningen inte är tillämplig kan det finnas annan lagstiftning som gäller, något som ofta benämns produkt- och kemikalielagstiftningen.

De så kallade hänsynsreglerna i 2 kap. miljöbalken gäller alltid när någon bedriver en verksamhet, oavsett om föremålet för verksamheten är avfall eller inte. Det kan också finnas specifika regler som gäller för en viss produkt eller produktgrupp, eller ett visst material. Det är viktigt att avgöra vilken lagstiftning som är tillämplig eftersom det bland annat styr om en verksamhet omfattas av krav på anmälan eller tillstånd. Det har också betydelse för om verksamheten omfattas av rapporteringsskyldigheter och hur verksamhetsutövaren ska behandla massorna.

För att kunna göra bedömningen om något är avfall eller inte bör innehavaren av massorna först undersöka om det föreligger ett kvittblivningsintresse.

⁴ Artikel 3.1. 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, därefter avfallsdirektivet.

Kvittblivningsintresse

Begreppet kvittblivningsintresse kommer av den formulering som finns i avfallsdefinitionen (15 kap. 1 § miljöbalken, första stycket):

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.

Det innebär att en verksamhetsutövare som är innehavare av massor ska kunna beskriva om den bedömer att den vill eller är skyldig att göra sig av med massorna, dvs. om det föreligger ett kvittblivningsintresse eller inte. Bedömningen kan sedan bli föremål för tillsynsmyndighetens granskning. Om tillsynsmyndigheten kommer fram till att kvittblivningsintresset har bedömts på ett felaktigt eller otillräckligt sätt, kan tillsynsmyndigheten förelägga verksamhetsutövaren att förtydliga sin bedömning, eller förelägga om att ämnet eller föremålet då ska hanteras som ett avfall.

En viktig utgångspunkt i bedömningen är att massornas innehåll och eventuella risker för miljön och människors hälsa inte ensamt ligger till grund för om massorna utgör avfall eller inte. Däremot är det fullt tänkbart att innehåll av farliga ämnen leder till att ett kvittblivningsintresse och en skyldighet att göra sig av med massorna uppstår. Som exempel kan nämnas jordmassor som uppkommer inom ett projekt och som i många fall ingår i den s.k. massbalansen, dvs. massor som det finns avsättning för om de har rätt kvalitet. Då förutsätts att massorna inte innehåller ämnen eller uppvisar egenskaper som gör att de är olämpliga att använda. Om massorna skulle visa sig innehålla miljö- och hälsoskadliga ämnen, eller om de har geotekniska egenskaper som gör dem olämpliga att använda, uppstår ett kvittblivningsintresse (dvs. en skyldighet att göra sig av med dem). Att särskilda försiktighetsåtgärder måste vidtas vid en eventuell användning av ett ämne som är en produktionsrest (restprodukt) på grund av att dess sammansättning är skadlig för miljön, har i praxis ansetts utgöra ett indicium för att det finns ett kvittblivningsintresse.⁵

Samtidigt kan ett ämne eller ett material som inte tycks vara skadligt för miljön och människors hälsa ändå vara avfall. Icke förorenade massor kan exempelvis bedömas som avfall om det saknas en direkt avsättning, eller om det är oklart om massorna kan komma till användning.⁶

Det är viktigt att verksamhetsutövaren beskriver hur bedömningar av massornas egenskaper och kvittblivningsintresset har gjorts, och att detta dokumenteras. Verksamhetsutövaren bör kunna ange en fastställd användning, samt visa vilka kontroller, provtagningar och bedömningar som har gjorts kring kvalitet m.m., där

⁵ Se dom av den 3 oktober 2013, Brady, C-113/12, EU:C:2013:627, punkt 41 och där angiven rättspraxis.

⁶ Se bland annat dom av den 14 oktober 2020, Sappi Austria Produktion och Wasserverband "Region Gratkorn-Gratwein", C-629/19, EU:C:2020:824, punkt 52 och där angiven rättspraxis eller dom av den 4 juli 2019, Tronex, C-624/17, EU:C:2019:564, punkt 24 och där angiven rättspraxis.

man säkerställer att det tänkta materialet inte leder till risker för människors hälsa och miljö.

När massor inte är avfall

I vissa fall kan massor ses som ett material, en produkt, eller något som inte ska bedömas som avfall. Så är fallet när det inte finns ett kvittblivningsintresse, dvs. något som verksamhetsutövaren gör sig av med. Som stöd för att göra en sådan bedömning finns särskilt två aspekter eller bedömningsgrunder som är viktiga att reda ut:

1. En bedömning behöver göras av om det finns en säkerställd avsättning för massorna.
2. Man behöver göra en bedömning av om massorna är miljö- och hälsomässigt lämpliga för den tänkta användningen.

Om verksamhetsutövaren kan visa att ovanstående uppnås, kan massor ses som en produkt eller som ett material (inte avfall). Nedan beskrivs mer ingående vad som ingår i dessa delar.

Säkerställd avsättning

Om det är säkerställt att det finns avsättning för materialet inom en rimlig tidsrymd är det en omständighet som talar för att massorna inte är ett avfall.

Verksamhetsutövaren ska kunna visa att det finns ett behov, en befintlig marknad, dvs. att avsättning är sannolik och att en efterfrågan faktiskt existerar. Det innebär att om jord- och stenmassor uppstår, till exempel vid exploatering, och massornas tekniska och miljömässiga kvalitet är sådan att de kan säljas på en befintlig marknad, och detta kan verifieras och fastställas i tid, är det tillräckligt för att visa att avsättning är säkerställd. Med *verifieras* avses inte att det måste finnas ett kontrakt, utan efterfrågan kan också visas genom att behov av massorna framgår i en regional massplaneringsplan eller liknande.

Med *inom rimlig tidsrymd* avses en tydligt definierad tidsbegränsning kopplad till den säkerställda avsättningen, till exempel det aktuella projektets genomförandetid. Vad som i detta sammanhang kan anses utgöra en rimlig tidsrymd bör bedömas med hänsyn till att ju längre tid en tillfällig lagring av massorna måste pågå, desto större blir osäkerheten att en framtida avsättning kan säkerställas. Även risken för att olägenhet för människors hälsa och miljön uppkommer kan öka med tiden, vilket också bör vägas in i en bedömning om hur länge det är rimligt att lagra massorna i väntan på att de kan användas till avsett ändamål. I vissa fall kan det dock innebära att lagring av massor kan behöva ske över flera år. Om det finns en tydlig avsättning, ett projekt eller liknande, där det är sannolikt att massorna kommer att kunna avsättas, kan kriteriet inom rimlig tidsrymd anses vara uppfyllt, och massorna kan bedömas vara en produkt. Om det däremot saknas en marknad

för massorna som har uppstått, eller om det endast finns en möjlig avsättning många år bort i tiden, är det en indikation på att massorna utgör avfall.

Lämpligt för miljö och hälsa

För att kunna bedöma om massorna är lämpliga för avsedd användning kan de behöva undersökas. Kunskap om innehåll och egenskaper kan också tas fram på annat sätt. För att bedöma detta har Naturvårdsverket tagit fram separat vägledning⁷.

Olika material kan innehålla tillförda föroreningar, men ibland också naturligt förekommande ämnen, som kan ha en negativ påverkan på miljön och människors hälsa. Innehållet av föroreningar och potentiellt miljö- och hälsoskadliga ämnen avgör dock inte ensamt om materialet är lämpligt eller olämpligt att använda för olika ändamål. Frågan om materialets användbarhet och lämplighet styrs också av de faktiska förutsättningarna på den plats och för det ändamål som massorna är avsedda att användas. I vissa fall finns inte en känd, fysisk plats då bedömningen görs av massornas lämplighet. Det kan till exempel handla om att man tillhandahåller en viss kvalitet av massor som är lämplig för vissa ändamål. I de fallen bör den som lämnar massor till någon annan lämna information om att dessa är tekniskt och miljö- och hälsomässigt lämpliga för ett visst ändamål, där information om massornas innehåll och egenskaper lämnas över till den som avser använda massorna. Detta underlättar bedömningarna som behöver göras i nästa led om var just dessa massor kan användas, eller om det finns några eventuella begränsningar eller användningsområden där massorna inte ska användas. Ansvaret för den slutliga bedömningen om ifall massorna är lämpliga att använda på en aktuell plats ligger alltid hos mottagaren (användaren) av materialet.

Massor kan i andra fall bedömas inte vara miljö- och hälsomässigt lämpliga. Det kan till exempel handla om jordmassor med så höga halter av en förorening att de måste behandlas för att minska eller helt ta bort dessa föroreningar innan massorna kan användas. Generellt är det varken lämpligt eller miljömässigt acceptabelt att blanda eller flytta massor med olika föroreningsgrad⁸ inom ett och samma projekt och exempelvis lägga den mest förorenade jorden på ett större djup. Om det innebär en risk för spridning av föroreningar av en sådan art eller omfattning att det kan orsaka skada eller olägenheter för miljö och hälsa, är det inte heller lämpligt att späda ut material med olika föroreningsgrad (eller olika innehåll av potentiellt miljö- och hälsoskadliga ämnen).

Tillsynsmyndigheten bör alltid ställa krav på att verksamhetsutövaren vidtar lämpliga skyddsåtgärder oavsett om massorna betraktas som avfall eller inte (se 2 kap. miljöbalken). Om exempelvis jordmassor har så hög föroreningsgrad att de

⁷ Se Naturvårdsverkets vägledning om undersökning av avfallets innehåll och egenskaper.

⁸ Se till exempel Naturvårdsverkets utgångspunkter för avhjälpande av förorenade områden.

måste behandlas för att ta bort föroreningar innan massorna kan användas, bör massorna anses utgöra avfall. En behandling i syfte att ta bort eller reducera halten av föroreningar i jorden kan vara så omfattande och tekniskt avancerad att den kan anses gå utöver en sådan skyddsåtgärd som kan krävas enligt 2 kap. miljöbalken. Massor med en föroreningsgrad som kräver sådan behandling bör därför anses utgöra avfall.

Massorna får också anses vara avfall om det är befogat att ställa höga krav på skyddsåtgärder för att massorna överhuvudtaget ska kunna nyttiggöras. Ett exempel är när det behövs krav på inkapsling av massorna under en tät eller hårdgjord yta i syfte att undvika lakning och spridning av farliga ämnen, eller när det exempelvis är befogat med rening och kontroll av lakvatten över lång tid.

Begreppet biprodukt

Naturvårdsverket har också separat vägledning om restprodukter och biprodukter som kan ge stöd vid bedömningar. Naturvårdsverket har avseende täktverksamheter tagit fram specifik vägledning om hur restprodukter från täktverksamhet kan bedömas.

En restprodukt är ett material som oavsiktligt produceras eller uppstår till följd av eller genom produktionen av en primär produkt eller huvudprodukt.⁹ Enligt avfallsregelverket kan en restprodukt som uppstår antingen vara avfall eller biprodukt. För biprodukter gäller inte avfallslagstiftningen. Användning och hantering regleras då, utöver de krav som ställs genom 2 kap. miljöbalken, i produkt- och kemikalielagstiftningen. Vissa material, till exempel de av naturligt ursprung såsom jord- och bergmassor, träffas dock sällan av några specifika regler i produkt- och kemikalielagstiftningen (såsom CLP¹⁰ och REACH¹¹).

När det har fastslagits att det är fråga om en restprodukt, återstår att avgöra om restprodukten är avfall eller biprodukt enligt 15 kap 1 § miljöbalken:

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,

⁹ Se bland annat dom den 18 december 2007, Kommissionen mot Italien, C-194/05, ECLI:EU:C:2007:806 eller dom av den 14 oktober 2020, Sappi Austria Produktion och Wasserverband "Region Gratkorn-Gratwein", C 629/19, EU:C:2020:824.

¹⁰ Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1272/2008 om klassificering, märkning och förpackning av ämnen och blandningar, härafter CLP-förordningen.

¹¹ Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1907/2006 om registrering, utvärdering, godkännande och begränsning av kemikalier, härafter Reach-förordningen.

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.

Samtliga kriterier ovan måste vara uppfyllda för att något ska kunna bedömas som en biprodukt. Om en restprodukt inte uppfyller alla fastställda kriterier ska restprodukten klassas som avfall. I vissa fall är det enkelt att avgöra om en restprodukt är avfall eller biprodukt men många gånger kan det krävas förhållandevis komplicerade bedömningar.

Det är viktigt att komma ihåg att gränsen mellan avfall och biprodukt inte har med materialets sammansättning eller egenskaper att göra. I en del fall kan restprodukten bestå av exakt samma material som primärprodukten. Om en verksamhetsutövare gör sig av med, avser göra sig av med eller skyldig att göra sig av med restprodukterna, exempelvis om det inte finns någon avsättning för dessa, är de ändå att anse som avfall¹².

När det gäller jordar, entreprenadberg och liknande material är Naturvårdsverkets bedömning att dessa kan vara restprodukter i många fall. Som ovan beskrivs uppstår restprodukter oavsiktligt som en följd av en avsiktlig produktion av något annat. Vid ett vägbygge där jord- och bergmassor eller liknande material uppstår, kan konstruktionen av vägen eller tunneln vara den avsiktliga produktionen, och de material som uppstår vid detta arbete kan vara restprodukter, som uppstår oavsiktligt. Om kriterierna för biprodukt uppfylls för dessa material i det specifika fallet, kan de ses som biprodukt.

Europadomstolens dom¹³ som kom i slutet av år 2022 tydliggör under vilka förhållanden icke-förorenade massor kan utgöra biprodukter när det kommer till jordmassor. Domen handlar om att uppgrävda icke-förorenade jordmassor användes i syfte att utjämna och återställa odlingsmark i Österrike. Domen innebär en tydligare tolkning av begreppet produktionsprocess. En kortfattad redogörelse för de relevanta delarna av denna dom återfinns i bilaga 1.

Begreppet återvinning

I 15 kap. 6 § miljöbalken finns definitioner för bland annat återvinning av avfall. Att återvinna avfall innebär att man vidtar en åtgärd som går ut på att avfall

¹² Se bl.a. dom av den 15 juni 2000, ARCO Chemie Nederland Ltd mot Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (C-418/97) och Vereniging Dorpsbelang Hees, Stichting Werkgroep Weurt och Vereniging Stedelijk Leefmilieu Nijmegen mot Directeur van de dienst Milieu en Water van de provincie Gelderland (C-419/97), förenade målen C-418/97 och C-419/97, ECLI:EU:C:2000:318.

¹³ C- 238/21, Porr Bau-domen

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. Att återvinna avfall är alltså ett bredare begrepp som innefattar allt från att förbereda avfall för återanvändning till energiåtervinning.

I Mark- och miljööverdomstolens dom den 14 maj 2021 i mål nr M 11887-19 som avsåg användning av jord- och schaktmassor för utfyllnad av åkermark, prövades frågan om användningen av de i målet aktuella massorna utgjorde en återvinningsåtgärd enligt 15 kap. 6 § miljöbalken, dvs. att avfall kommer till nytta som ersättning för ett annat material. Det innebär i praktiken två kriterier, dels att det ska finnas ett verkligt behov av att ersätta annat material som annars hade behövts för ändamålet, dels att avfallet är lämpligt för ändamålet. Uppfylls inte dessa två kriterier ska åtgärden betraktas som ett bortskaffande av avfall.

Domstolen ifrågasatte inte syftet med åtgärden, men var tveksam till om mängden massor som skulle användas stod i proportion till nyttan. Därefter tog domstolen upp fördelar utifrån kretsloppsperspektivet med att nyttja massor i anläggningsprojekt i stället för att lägga dem på deponi. Domstolen betonade behovet av en nyanserad bedömning av om avfallet ersatt andra material som annars hade behövts. Domstolen kom fram till att det inte var uteslutet att det kunde finnas ett verkligt behov av annat material i det angivna syftet.

Domstolens resonemang utifrån kretsloppsperspektivet är i detta sammanhang intressant att lyfta fram. Möjligheten att nyttja massor i stället för att deponera dem, även om det inte är uppenbart att massorna ersätter ett annat material, är ett viktigt tydliggörande. Det kan enligt Naturvårdsverkets bedömning anses innebära att man efter denna dom kan se fler åtgärder, där gränsdragningen tidigare varit svår, som återvinning och inte bortskaffande.

Förbereda avfall för återanvändning

Att förbereda avfall för återanvändning innebär enligt 15 kap., 6 § miljöbalken att man *kontrollerar, rengör eller reparerar något som är avfall så att det kan återanvändas utan ytterligare behandling*. Begreppet återanvändning definieras i 15 kap. 2 § miljöbalken som *att en produkt eller en komponent som inte är avfall används igen för att fylla samma funktion som den ursprungligen var avsedd för*. Att förbereda något för återanvändning är återvinning av avfall. Detta handlar om ett enklare förfarande, när det som återvinns används igen för samma syfte som det ursprungliga. Begreppet har tillämpats främst på områden som reparation eller andra enklare förfaranden, där något återställs till det ursprungliga syftet. Massor skulle troligen i vissa fall kunna vara föremål för förberedelse för återanvändning då det funnits ett tydligt syfte med materialet, och detta återställs genom enklare förfaranden.¹⁴ Ett exempel är asfaltmassor (som utgör avfall) där man gör en

¹⁴ Jfr. Porr Bau- domen punkterna 67-68, där EU-domstolen uttrycker "att en undersökning för att fastställa kvaliteten och förekomsten av föroreningar eller kontaminerings i uppgrävda massor kan

provtagning för att kontrollera innehåll, eller bergkross (avfall) där en bedömning och kontroll först behöver göras för att säkerställa lämplighet.

Materialåtervinning

Att materialåtervinna avfall innebär att man upparbetar avfall till nya ämnen eller föremål som inte ska användas som bränsle eller fyllnadsmaterial. Avfallsdirektivet ställer tydliga krav på när återvinningen ska ses som materialåtervinning. Den grundläggande tanken bakom begreppet är att avfall upparbetas så att de fysikaliska och kemiska egenskaperna förändras, vilket ger förutsättningar för att använda materialet igen för samma syfte eller i andra applikationer. Några exempel på materialåtervinning är den återvinning som sker av metall, plast och papper. I processen återvinns avfall till nya ämnen som kan användas i nyproduktion av samma eller liknande produkter. Enligt Naturvårdsverkets bedömning kan sådan hantering som omfattar exempelvis bearbetning av uppriven asfalt till asfaltgranulat med syfte att användas vidare i produktionen av ny asfalt utgöras av materialåtervinning. Jordmassor som bedömts som avfall och som ska användas i exempelvis utfyllnad utgör inte materialåtervinning, då materialåtervinning inte omfattar upparbetning av avfall som ska användas som fyllnadsmaterial. Sådan hantering är istället annan återvinning enligt nedan.

Annan återvinning

Återvinning som inte uppfyller de krav som ställs på materialåtervinning, bedöms som annan återvinning. Här faller till exempel energiåtervinning och återvinning av avfall för anläggningsändamål in. Det ska alltid finnas ett tydligt syfte för att en åtgärd ska utgöra återvinning. Om åtgärden utgör återvinning av avfall kommer avfallet ha upphört att vara avfall i samband med att exempelvis en anläggning har färdigställts. I annat fall skulle alla anläggningsändamål ses som deponier efter en viss tid. Även efter att avfallet har upphört att vara avfall kan en tillsynsmyndighet med stöd av 2 kap. och 26 kap. miljöbalken vid behov ställa krav på uppföljning av anläggningen i det enskilda fallet. Det kan till exempel handla om risker för lakning eller andra typer av uppföljande krav. För både anmälningspliktiga och tillståndspliktiga anläggningar finns det också en möjlighet att ställa krav på ekonomisk säkerhet.¹⁵

klassificeras som en "kontroll" som omfattas av begreppet "förberedelse för återanvändning", såsom det definieras i artikel 3.16 i direktiv 2008/98. Följaktligen kan avfall som är föremål för en sådan "förberedelse för återanvändning" anses ha genomgått ett återvinningsförfarande i den mening som avses i artikel 6.1 i nämnda direktiv, om återanvändningen inte kräver någon annan förbehandling."

¹⁵ 28 a § förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd.

Begreppet anläggningsändamål

Begreppet anläggningsändamål är inte definierat i avfallslagstiftningen.

Naturvårdsverkets bedömning är att det bör tolkas som en miljöfarlig verksamhet som syftar till att anlägga konstruktioner i eller på mark där obundet jord- eller bergmaterial i normalfallet utgör det huvudsakliga konstruktionsmaterialet. Obundet material kan utgöra den huvudsakliga delen av en anläggning, men obundet material kan också ingå som en del av till exempel ett övre slitlager av asfalt i en väg. Detta innebär att sådana åtgärder där avfall används i bundna konstruktioner också kan omfattas av begreppet anläggningsändamål. Massor som används för sitt näringsinnehåll, till exempel för odling, omfattas inte av begreppet.

I vissa sammanhang används också begreppet byggnads- och anläggningsändamål, till exempel i 29 kap. 41 § 2 miljöprövningsförordningen (2013:251)¹⁶. Enligt Naturvårdsverkets bedömning inkluderas i detta begrepp även byggnader av olika slag.

Exempel på olika typer av anläggningsändamål är byggande av vägar, järnvägar, parkeringsplatser, bullerskyddsvallar och grundläggning till byggnader eller uppläggnings- och uppställningsytor. Även utfyllnader av olika slag kan utgöra ett anläggningsändamål, exempelvis utfyllnader av ojämnheter i en mark där håligheter och ojämnheter gör marken obrukbar för ett visst ändamål.

Gemensamt för alla typer av anläggningsändamål där avfall återvinns är att det i grunden ska finnas ett reellt behov och syfte med anläggningen. Om ett avfall ska användas ska det också gå att visa att avfallet ersätter ett annat material. Det behöver alltså vara säkerställt att åtgärden skulle ha genomförts, även om det inte fanns avfallsmassor att tillgå.¹⁷ För att styrka behovet av den mängd avfall som avses att användas för åtgärden, bör redovisade mängder kunna motiveras och verifieras med exempelvis beräkningar tillsammans med redovisning på kartor och situationsplaner, både i plan och profil. Om syftet med anläggningen och behovet av den mängd avfall som behövs för åtgärden inte kan motiveras, kan uppförande av en sådan ”onödig” anläggning vara att betrakta som tillståndspliktig deponering¹⁸. Som framgår av MÖD M 11887-19 bör dock fördelarna utifrån

¹⁶ 29 kap. 41 § pkt 2 miljöprövningsförordningen.

¹⁷ Mark- och miljööverdomstolen fann i mål M 11887-19 inte skäl att ifrågasätta det uppgivna syftet då en utfyllnad i vart fall i viss utsträckning kan bedömas förbättra bruknings- och odlingsförutsättningarna på fastigheten. Utfyllnaden var emellertid av sådan omfattning att det ansågs tveksamt om den kan anses stå i proportion till den förbättring av åkermarken som kan uppnås och att det därmed verkligen var fråga om att avfallet ersätter annat material. Mark- och miljööverdomstolen såg fördelarna ur ett kretsloppsperspektiv att överskottsmassor kan användas i olika anläggningsprojekt, i stället för att läggas på deponi. Det kan därför finnas skäl att göra en nyanserad bedömning av om avfallet ersätter andra material som annars hade behövts.

¹⁸ Regeringen har föreslagit undantag från tillstånds- och anmälningsplikt enligt 29 kap. miljöprövningsförordningen för åtgärder som vidtas med icke-förorenad jord eller annat icke-förorenat naturligt förekommande material som schaktas ur i samband med en byggverksamhet där det är säkerställt att materialet kommer att användas i sitt naturliga tillstånd för anläggningsändamål i anslutning till den plats där schaktningen utfördes. Sådana massor föreslås även undantas från

kretsloppsperspektivet med att nyttja massor i anläggningsprojekt i stället för att lägga dem på deponi beaktas i bedömningen av om avfallet ersätter andra material som annars behövs.

Begreppet avfall upphör att vara avfall

Naturvårdsverket har också separat vägledning om när avfall upphör att vara avfall.

Avfall kan upphöra att vara avfall när avfallet har genomgått en återvinningsprocess. Det kan ske genom en bedömning i varje enskilt fall eller genom att använda sig av så kallade End of waste-kriterier. På EU-nivå finns tre förordningar om End of waste-kriterier framtagna. Dessa omfattar järn- och aluminiumskrot, kopparskrot och glaskross. Det finns också en möjlighet för Sverige att på nationell nivå utarbeta End of waste-kriterier. I dagsläget finns inte några nationella kriterier framtagna. Den möjlighet som finns för avfall att upphöra att vara avfall genom en bedömning i det enskilda fallet regleras i 15 kap. 9 a § miljöbalken:

Avfall som har genomgått ett återvinningsförfarande upphör att vara avfall om

- 1. ämnet eller föremålet ska användas för ett visst ändamål,*
- 2. det finns en marknad för eller efterfrågan på sådana ämnen eller föremål,*
- 3. ämnet eller föremålet uppfyller tillämpliga krav i lag och annan författning, och*
- 4. användningen av ämnet eller föremålet inte leder till allmänt negativa följder för människors hälsa eller miljön.*

Det är verksamhetsutövaren som behandlar avfallet som ska bedöma om avfall efter en återvinningsprocess har upphört att vara avfall. Naturvårdsverket rekommenderar att verksamhetsutövaren tidigt rådgör med tillsynsmyndigheten vid denna bedömning. Det är viktigt att som verksamhetsutövare dokumentera och kunna visa hur bedömningen av till exempel avfallets innehåll och egenskaper har gjorts. Detta behövs för att tillsynsmyndigheten ska kunna ta ställning till om bedömningen är korrekt och för att det ska finnas ett underlag som gör det möjligt att följa upp resultatet i ett senare skede. Att pröva frågan om avfall har upphört att vara avfall ska som huvudregel göras i tillsynen och inte i en tillståndsprövning eller ett anmälningsförfarande. Skälet till det är att bedömningen av om avfall har upphört vara avfall kan ändras över tiden beroende på avfallets ursprung, egenskaper och planerade avsättning (faktiska användningsområde). Om tillsynsmyndigheten inte delar verksamhetsutövarens bedömning om att avfallet har upphört att vara avfall finns det möjlighet att förelägga verksamhetsutövaren om att fortsatt hantera materialet som avfall. Ett sådant föreläggande kan överklagas av verksamhetsutövaren som på så vis kan få frågan prövad av domstol.

förordningen (2001:512) om deponering av avfall. Se mer i "Ordning och reda på avfallet", Miljödepartementets promemoria M2021/00207, januari 2021.

Enligt punkt 3 ska ämnet eller föremålet uppfylla tillämpliga krav i lag eller annan författning. Eftersom till exempel jord- och bergmassor utgörs av naturliga kemiska ämnen omfattas de därmed av CLP- och Reach-förordningarna. Naturliga massor träffas dock sällan av några specifika regler i denna produkt- och kemikalielagstiftning. För verksamheter som hanterar massor som består av naturliga material (jord och sten) kan exempelvis också byggproduktförordningen¹⁹ bli tillämplig. Byggproduktförordningen eller de harmoniserade standarderna som finns framtagna för byggprodukter ställer dock inga krav på att innehåll eller utlakning av farliga ämnen, till exempel tungmetaller, måste provtas och deklarerar. För vägledning om byggproduktförordningen hänvisas till Boverket.

2 kap. miljöbalken innehåller generella regler om hänsynstagande från miljö- och hälsoperspektiv, vilka gäller för alla åtgärder och verksamheter som hanterar massor och som kan innebära risker för miljön och människors hälsa. Dessutom behöver försiktighetsprincipen i 2 kap. 3 § miljöbalken genomsyra tillämpningen av samtliga hänsynsregler. Eftersom miljöbalken gäller parallellt med annan lagstiftning utgör 2 kap. miljöbalken därför den viktigaste utgångspunkten för de bedömningar en verksamhetsutövare ska göra också för produkter, till exempel bergmaterial. Det är också 2 kap. som blir aktuellt vid tillsynen av de verksamheter som sätter dessa produkter på marknaden.

Punkt 4 tar upp att verksamhetsutövaren behöver göra en bedömning för att fastställa att användningen av ämnet eller föremålet inte får leda till allmänt negativa följder för människors hälsa och miljön. Som produktlagstiftningen är utformad åligger det producenten av materialet att göra denna bedömning beroende på materialets egenskaper, innehåll och tänkta användningsområde. Om det behövs kan tillsynsmyndigheten med stöd av 2 kap. samt 26 kap. 9 §, 21 § och 22 § miljöbalken ställa krav på att verksamhetsutövaren ska ta fram de uppgifter som krävs för att bedöma att användningen av ämnet eller föremålet inte leder till allmänt negativa följder för människors hälsa och miljön. Förutsatt att användningen i exempelvis ett anläggningsändamål inte behöver regleras med långtgående krav på skyddsåtgärder, till exempel anläggande under en tät yta för att förhindra infiltration, tillhörande rening av lakvatten, omhändertagande av materialet efter att anläggningen tjänat ut etc., bör användningen av materialet (ämnet eller föremålet) inte anses kunna leda till allmänt negativa följder för människors hälsa eller miljön.

Det är vanligt att Naturvårdsverkets generella haltnivåer för mindre än ringa risk²⁰ eller generella riktvärden för förorenad mark avseende känslig mark, KM²¹, används i bedömningen av om avfall (av exempelvis jord- och blandade schaktmassor) uppfyller punkt 4. Dessa haltnivåer och riktvärden har inte tagits

¹⁹ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 305/2011 av den 9 mars 2011 om fastställande av harmoniserade villkor för saluföring av byggprodukter

²⁰ Naturvårdsverkets handbok om återvinning av avfall i anläggningsarbeten, 2010:1.

²¹ Naturvårdsverkets rapport om "Riktvärden för förorenad mark – modellbeskrivning och vägledning", rapport 5976.

fram för att användas för sådana syften. I de fall exempelvis de generella riktvärdena för förorenad mark bedömts tillämpliga i ett enskilt fall, behöver verksamheten givetvis förhålla sig till detta. Naturvårdsverkets vägledning om hur risker bör bedömas för massor som används i anläggningsändamål kommer att publiceras separat.

Om en verksamhetsutövare sätter ett material på marknaden, där materialet har varit avfall men upphört att vara det, kan det omfattas av kraven i t.ex. Reach. Den som tillverkar en produkt ska enligt krav i Reach registrera produkten och ange vilka användningsområden som produkten har bedömts vara lämpliga för.

Registreringen innebär dock inte ett godkännande från någon myndighet, utan det är tillverkaren som ansvarar för att användningen är säker inom de användningsområden som har angetts vid registreringen. Tillsynsmyndigheten har möjlighet, för det fall man inte delar bedömningen om att användningen enligt registreringen är säker, att förelägga den som framställer materialet att fortsätta hantera det som ett avfall. Detta föreläggande kan överklagas av verksamhetsutövaren. Själva registreringen enligt Reach kan följas upp av Kemikalieinspektionen som är ansvarig tillsynsmyndighet.

Begreppet bortskaffning

Att bortskaffa avfall innebär att man gör sig av med eller förbereder för att göra sig av med något som är avfall utan att återvinna det. Vanligast är att det avfall som verksamhetsutövaren inte kan återvinna och som verksamhetsutövaren istället bortskaffar eller har skyldighet att bortskaffa, sker genom exempelvis deponering. Om avfall används i exempelvis ett anläggningsändamål där det saknas syfte och ett reellt behov av avfallet och anläggningen, bedöms detta som en deponi, dvs. bortskaffning.

Begreppet deponi och deponering

Naturvårdsverket har också separat vägledning om deponering av avfall och utvinningsavfall från gruv- och täktverksamhet.

Deponeringsdirektivet, rådets direktiv 1999/31/EG av den 26 april 1999 om deponering av avfall, har genomförts i svensk lagstiftning främst genom förordningen (2001:512) om deponering av avfall (deponeringsförordningen). Deponeringsförordningen innehåller bland annat krav på hur en deponi ska utformas.

Enligt 15 kap. 6 § miljöbalken innebär ”deponera avfall” att bortskaffa avfall genom att lägga det på en deponi. Deponeringsdirektivets definition av deponi har genomförts i 15 kap. 5 a § miljöbalken. Med deponi avses där en upplagsplats för avfall som finns på eller i jorden. Som deponi räknas dock inte en plats där avfall lastas om för att förbereda det för vidare transport till en annan plats där det ska behandlas (omlastning), eller en plats där det lagras efter att det överlämnats för

behandling om lagringen sker under en kortare period än tre år om avfallet ska återvinnas, eller kortare tid än ett år om avfallet ska bortskaffas. För lagring som en del av insamling av avfallet har det inte uttryckligen angivits några tidsgränser.

Avsikten med avfallslagstiftningen är främst att skydda miljön och människors hälsa. Att hushålla med resurser är också ett viktigt syfte för avfallslagstiftningen som helhet. Detta görs genom att till exempel minska de negativa följderna av avfallshanteringen, där en förutsättning är att få till stånd en effektiv hantering av avfallet. Detta innebär att avfall ska behandlas i enlighet med avfallshierarkin (jfr artikel 1 avfallsdirektivet och 15 kap. 10 § miljöbalken).

Avfallshantering som innebär att en verksamhetsutövare, genom att till exempel flytta avfall mellan olika platser, undkommer att lagring går över till deponering, är inte förenlig med en effektiv och miljömässigt säker avfallshantering. Sedan 1 januari 2023 begränsas sådan flyttning av avfall, i de fall där det inte är motiverat.²² Att flytta avfall kan dessutom innebära negativa effekter på miljön ur flera perspektiv. Ju längre avfall lagras, desto mer överhängande blir också risken att avfallet kommer att börja brytas ner (om det är organiskt), börja brinna (om det är brännbart) eller börjar laka, beroende på dess föroreningsinnehåll och egenskaper. Att det i nu gällande lagstiftning tillåts lagring upp till tre år av avfall som ska återvinnas (se 15 kap. 5 a § miljöbalken) är sannolikt ett resultat av sammantagna avvägningar avseende effektiviseringen av själva hanteringen i linje med bestämmelserna i avfallsdirektivet samt miljömässiga och ekonomiska aspekter.

All lagring av avfall, oavsett om det sker som en del av insamling eller efter att det överlämnats för behandling, omfattas av kraven i 2 kap. miljöbalken. Vad avfallet består av är starkt kopplat till vilka risker som avfallslagring innebär innan skador på miljö och människors hälsa uppkommer. Samtidigt behövs ofta en viss lagringstid för att praktiskt kunna hantera avfallet i avvaktan på behandling.

Enligt Naturvårdsverkets bedömning är de tidsgränser som gäller för lagring av avfall efter att det överlämnats för behandling lämpliga att tillämpa även i fråga om lagring som sker som ett led i insamlingen av avfallet, i de fall det kan anses föreligga ett behov av att lagra avfallet. Det överensstämmer också med hur Naturvårdsverket hittills väglett i fråga om tidsgränser för lagring som en del av insamling (tidigare kallad mellanlagring). Enligt tidigare bestämmelser i 29 kap. miljöprövningsförordningen gällde samma tidsgränser, dvs. 1 och 3 år, för sådan lagring som de gränser som gäller vid lagring efter att avfall överlämnats för behandling. Borttagandet av tidsgränserna i miljöprövningsförordningen (genom SFS 2016:1188) var inte avsett att innebära någon ändring i sak.

²² Av 4 kap. 14 a § avfallsförordningen (2020:614) framgår att den som ansvarar för avfall som lagras som en del av att samla in det ska se till att avfallet blir behandlat, om det inte är motiverat att fortsätta lagra avfallet.

Exempel

I nedanstående exempel har Naturvårdsverket bedömt när vissa typer av material, dvs. massor, ur ett generellt perspektiv inte bör anses vara avfall, och när de bör anses vara det. För att kunna göra en sådan bedömning är det nödvändigt att ta ställning till när ett kvittblivningsintresse uppstår, att massor av beskrivna slag kan användas inom en rimlig tidsrymd, samt att användningen är lämplig ur hälso- och miljösynpunkt. Det är alltid verksamhetsutövaren som ska göra denna bedömning som tillsynsmyndigheten sedan kan granska.

Exempel, avfallsdefinitionen och biprodukt

Naturvårdsverket bedömer att massor (till exempel entreprenadberg eller jord- och schaktmassor) inte är att betrakta som avfall om det är säkerställt att det finns avsättning för massorna inom en rimlig tidsrymd, dvs. det finns inte ett kvittblivningsintresse. Användningen ska vara lämplig och inte utgöra någon oacceptabel risk för människors hälsa eller miljön. I EU-domstolens dom (Porr Bau- domen) tydliggörs detta resonemang. Domen tydliggör också vad som kan anses vara biprodukt (se under *Begreppet biprodukt* ovan). I det aktuella målet bedömdes uppgrävda jordmassor komma från en produktionsprocess, och i övrigt kunde man påvisa att samtliga kriterier för biprodukt uppfylldes.

Massor som schaktas upp för att utföra arbeten på samma plats

Ibland behöver man utföra grävarbeten i syfte att lägga ner ledningar eller kabel, åtgärda uppkomna fel, läckor etc. I dessa fall kan det uppstå jord- och schaktmassor som kan läggas upp i närheten eller i anslutning till området där åtgärderna utförs, innan de senare läggs tillbaka på samma plats där de uppkom. Naturvårdsverkets bedömning är att i normalfallet bör dessa massor inte ses som avfall då det saknas ett kvittblivningsintresse. Det finns dock fall där massor som grävs upp ska ses som avfall, till exempel om massorna ur miljö- och hälsosynpunkt bedöms olämpliga att lägga tillbaka på samma plats, dvs. om massorna innehåller halter av sådana ämnen eller föroreningar som lätt kan spridas om man schaktar och flyttar dem. En bedömning av vad som är lämpligt att återfylla med måste alltid göras i det enskilda fallet.

Provtagningen av dessa massor sker i vissa fall på en tillfällig lagringsplats som består av en icke-genomsläpplig yta där massor lagras under täckande presenning innan dess innehåll och egenskaper fastställts. Om massorna bedöms alltför förorenade för att läggas tillbaka där de uppkom, bör massorna betraktas och hanteras vidare som avfall.

Massor som schaktas upp och kan användas på samma eller annan plats

Massor som schaktas upp till exempel vid olika sanerings- eller bygg- och anläggningsarbeten och som kan komma till användning inom det aktuella projektet, kan bedömas som icke-avfall förutsatt att de är lämpliga ur ett miljö- och hälsomässigt perspektiv. Rör det sig om en avhjälpandeåtgärd kan massorna anses vara lämpliga att använda så länge den tänkta användningen inte äventyrar de åtgärds mål som satts upp inom det aktuella området.

Ofta ingår vissa massor i projektets massbalans, vilket då kan ingå som ett underlag till den bedömning som behöver göras av om massorna är avfall eller ej. Om det däremot inte är säkerställt att massorna kommer att användas eller om användningen inte kan förutses annat än på längre sikt (till exempel utanför det mottagande projektets tidsramar), bör massorna i normalfallet anses utgöra avfall. Detsamma gäller om det överhuvudtaget inte kan anses lämpligt att använda massorna inom samma plats p.g.a. dess innehåll av föroreningar, om själva användningen är osäker eller om behovet eller syftet inte kan motiveras.

Om de massor som uppstår inte kan användas inom det aktuella projektet, men avsättning för massorna finns i andra projekt, kan de under vissa omständigheter bedömas som icke-avfall. Samma bedömning som ovan görs, dvs. verksamhetsutövaren behöver kunna visa att det finns en säkerställd avsättning, samt att massorna är miljö- och hälsomässigt lämpliga för den tänkta användningen. Det är viktigt att dokumentera de bedömningar, provtagningar m.m. som görs för att tillsynsmyndigheten ska kunna bedriva en ändamålsenlig tillsyn.

Utvidgning av befintlig verksamhet där uppkomna massor kan avyttras på en befintlig marknad

I vissa fall vill en verksamhetsutövare expandera en befintlig miljöfarlig verksamhet inom den egna fastigheten. Den enda möjligheten att utöka verksamheten på egen mark kan då vara att spränga sig in i berget inom eller i anslutning till det befintliga verksamhetsområdet. Utöver lossställning omfattar också verksamheten krossning av det berg som kan användas inom området, för grundläggning etc. Ibland saknas avsättning för materialet inom området. Det kan också saknas avtal eller utpekad köpare för en del av det uppkomna bergmaterial. Det indikerar att massorna som inte kan användas inom området bör betraktas som avfall. Om det däremot finns en tydlig marknad för bergmaterialet, exempelvis om det i regionens materialförsörjningsplan identifierats ett underskott av sådant bergmaterial som uppkommer i den aktuella verksamheten, kan bergmaterialet under dessa omständigheter bedömas som icke-avfall.

Användning av sulfidhaltiga massor (bergmaterial eller jord) på samma eller annan plats

Naturligt förekommande material, exempelvis sulfidförande berg, kan innehålla ämnen som vid exploatering kan innebära negativ påverkan på miljön och människors hälsa. Detta beror på den potentiella försurningsförmågan p.g.a. bergets sulfidinnehåll. Det är inte innehållet av dessa potentiellt miljö- och hälsoskadliga ämnen, dvs. naturligt förekommande sulfidmineral, som i sig avgör om massor från sådant berg är olämpliga att använda på samma plats.

Sulfidberg som uppkommer till exempel vid infrastrukturbyggande och som behöver hanteras i kombination med särskilda skyddsåtgärder kan under vissa omständigheter utgöra ett avfall.²³ Naturvårdsverket har tagit fram särskilda riktlinjer med tillsynsvägledning om entreprenadberg där mer stöd finns att få. Riktlinjerna beskriver den riskbedömning som behöver genomföras för att avgöra om entreprenadberg utgör en biprodukt, samt vilka risker som behöver beaktas vid lagring, bearbetning och slutlig användning.²⁴

Användning av returasfalt

I samband med omläggning av vägar används uppbruten eller uppfräst asfalt i vissa fall direkt, antingen som råvara i ett nytt slitlager eller som beståndsdel i underliggande obundet lager för att skapa stabilitet. Med andra ord används asfalten som material för att få fram ett nytt identiskt material. Användningen kan ske genom olika processer som benämns exempelvis ”remixing” eller ”repaving”.

När uppbruten asfalt hanteras och används enligt ovan, på samma eller annan plats där den har brutits upp, och om asfalten är lämplig för detta, saknas i normalfallet kvittblivningsintresse. Asfalten bör i dessa fall därför inte ses som avfall. Detta förutsätter att användningen sker inom en rimlig tidsrymd och att användningen är lämplig från miljö- och hälsosynpunkt.

Att använda returasfalt kan försvåras p.g.a. asfaltens innehåll av s.k. stenkolstjära. Stenkolstjära innehåller bland annat ett stort antal polyaromatiska kolväten (PAH) vilket kan innebära en risk vid hanteringen av sådan asfalt.

²³ Jfr. med bland annat MÖD 2014:1.

²⁴ Se ”Riktlinjer för hantering av entreprenadberg i bygg- och anläggningsprojekt”.

Exempel, återvinning av avfall i anläggningsändamål

Massor som används för att skapa bättre förutsättningar för jordbruk

I vissa fall kan jord- och schaktmassor användas för att exempelvis utjämna håligheter och ojämnheter i jordbruksmark och på så sätt skapa bättre förutsättningar för jordbruk på platsen i fråga. Dessa åtgärder handlar då främst om att förbättra förutsättningarna för att med moderna redskap kunna bruka marken på ett ändamålsenligt sätt, där syftet med åtgärden är att marken fortfarande ska kunna nyttjas för till exempel jordbruksändamål.

För att styrka behovet av den mängd massor som planeras att användas för dessa åtgärder bör redovisade mängder alltid kunna motiveras och verifieras med exempelvis beräkningar tillsammans med redovisning på situationsplan, både i plan och profil. Dock bör fördelarna utifrån kretsloppsperspektivet med att nyttja massor i anläggningsprojekt i stället för att lägga dem på deponi beaktas i bedömningen av om avfallet ersätter andra material som annars behövs.

Det bör alltid göras en bedömning av om den provtagning som har genomförts eller kommer att genomföras är representativ för den totala volymen och om urvalet av analysparametrar täcker de möjliga föroreningar eller miljö- och hälsoskadliga ämnen som kan finnas i massorna. För att kunna klargöra risken för utlakning eller visa på förekomsten av andra föroreningar, behöver verksamhetsutövaren redovisa från vilka platser massorna kommer. Om denna information inte finns, kan kunskapskravet enligt 2 kap. 2 § miljöbalken inte anses vara uppfyllt.

Jordbruksmark som brukas har ofta stora natur- och kulturvärden eller kan utgöra brukningsvärd jordbruksmark (jfr 3 kap. 4 § andra stycket miljöbalken). Eftersom jordbruksmark generellt är en värdefull naturresurs krävs extra hänsynstagande när riskbedömningen görs om återvinning och användande av avfall är tillräckligt säker för människors hälsa och miljön.²⁵

Massor som används för att anlägga avställningsytor för maskiner på skogsbruksfastighet

Fastighetsägare kan avverka ett skogsområde på sin fastighet och fylla ut med massor, för att få ytterligare avställningsyta för sina skogsmaskiner. Tillgång på massor kan finnas när närliggande vägarbeten genomförs. Om mottagaren får betalt för massorna, kan det tala för att massorna är avfall. Det är dock inte något som ensamt avgör om massorna är avfall eller inte.

²⁵ Se t.ex. Mark- och miljööverdomstolens dom den 18 januari 2018 i mål nr M 1832-17.

Om det går att visa att massorna har de tekniska egenskaper som krävs för ändamålet, att massorna ersätter ett annat material eller att nyttan av åtgärden bedöms större än nyttan av att köra massorna till deponi, är det möjligt att betrakta åtgärder av dessa slag som återvinning, och inte bortskaffande av avfall.²⁶

Om massorna kommer från vägområden är det inte ovanligt att bland annat bly- och PAH-halterna i massorna ligger över Naturvårdsverkets generella riktvärden för till exempel känslig markanvändning, KM. Massorna kan p.g.a. detta normalt endast användas om kunskap om att massorna placerats på fastigheten bevaras och tillgängliggörs för framtiden. Genom en anmälan eller en tillståndsansökan förutsätts att kunskap om platsen bevaras för framtiden. Det behöver också övervägas om massorna bör anläggas under en hårdgjord yta, till exempel en asfaltsyta. Av dessa skäl behöver minst en anmälan enligt 29 kap. 35 § miljöprövningsförordningen om återvinning av avfall för anläggningsändamål göras hos kommunen. I anmälan behöver exempelvis särskilt beaktas att den hårdgjorda ytan ska klara och upprätthålla vissa funktionskrav över tid.

²⁶ Jfr. med MÖD M 11887-19 där domstolen tar upp fördelar utifrån kretsloppsperspektivet med att nyttja massor i anläggningsprojekt i stället för att lägga dem på deponi och pekat på behovet av en nyanserad bedömning av om avfallet ersatt andra material som annars hade behövts.

Bilaga 1

Kort redogörelse av Europadomstolens dom, den s.k. Porr Bau-domen

Domen handlar huvudsakligen om ifall österrikisk lag strider mot avfallsdirektivets genomförande. Domstolens bedömning gick ut på om artiklarna 5 och 6 i avfallsdirektivet utgjorde hinder mot en nationell ordning som innebar dels att icke-förenerade uppgrävda massor av högsta kvalitet skulle klassas som avfall även om biproduktskriterierna var uppfyllda, dels att massorna skulle upphöra att vara avfall endast när vissa formella kriterier utan relevans för miljöskyddet var uppfyllda.

EU-domstolen anser att Österrike har infört för långtgående krav när det gäller att bedöma om och när avfall upphör att vara avfall. Domen behandlar även andra delar som är intressanta för bedömningen kring massor och särskilt kvittblivningssyftet (om massor är avfall eller ej i det aktuella fallet) samt biproduktskriterierna.

Det aktuella fallet handlar om att ett antal jordbrukare bett en verksamhet om att tillhandahålla jord för utfyllnadssyften av mark. EU-domstolen bedömer att det framstår som tydligt att det saknats kvittblivningsintresse, baserat på att det redan innan massorna hade grävts upp fanns en konkret efterfrågan från lokala jordbrukare om att få sådant material levererat. Efter en bedömning av lämpligheten hos massorna gjordes även bindande åtaganden om att utföra arbeten med massorna för att återställa och förbättra mark. Massorna hade också klassificerats enligt den högsta kvalitetsklassen (enligt österrikisk lag), vilket innebär att det var klarlagt att det handlade om massor av mycket god kvalitet. Domstolen bedömde därför att det inte ansågs handla om avfall.

Domstolen redogjorde även för biproduktskriterierna, och om massorna kunde anses vara biprodukt. Här konstaterar domstolen att kravet på att en restprodukt uppstår genom en produktionsprocess ansågs vara uppfyllt. Domstolen pekar på att uppgrävda massor är resultatet av en av de första etapper som normalt genomförs inom ramen för en byggverksamhet, såsom en ekonomisk verksamhet, och som medför bearbetning av marken. Det innebär att ekonomiska verksamheter kan anses rymmas inom begreppet produktionsprocess. Domen är också tydlig med att det ankommer på den nationella domstolen att bedöma om biproduktskriterierna är uppfyllda och kontrollera att det underlag som ligger till grund för bedömningen är korrekt samt att den planerade användningen också följs. Domstolen anger sedan att samtliga biproduktskriterier utifrån uppgifterna i målet förefaller vara uppfyllda och pekar på att det finns ett avtal mellan parterna om tillhandahållandet av massorna, att det handlar om massor av mycket god kvalitet och att det inte krävs någon ytterligare bearbetning av massorna (utöver vad som anses vara normal industriell praxis). Domstolen anger även att kriteriet om att den fortsatta

användningen ska vara laglig anses uppfyllt genom att det i detta fall handlar om massor som är av högsta kvalitetsklassen.

Baserat på ovanstående konstaterade domstolen att den aktuella användningen är förenlig med de mål som eftersträvas i avfallsdirektivet, eftersom användningen bidrar till att minska mängden avfall och bevara naturresurserna samt att utveckla en cirkulär ekonomi.

Naturvårdsverkets bedömning sammantaget är att Porr Bau-domen tydliggör hur biproduktsbegreppet ska tillämpas när det gäller jordmassor och annat material som uppstår i liknande verksamheter. Naturvårdsverkets bedömning är att samma tolkning gäller även för andra liknande material, som till exempel bergmaterial.

Av tidigare EU-rättslig praxis har det inte med tillräcklig tydlighet framgått hur begreppet produktionsprocess ska tolkas. I svensk rätt tas frågan upp i Mark- och miljööverdomstolens dom den 18 januari 2018 i mål nr M 1832-17. Avgörandet gällde uppgrävda massor i samband med ett järnvägsbygge. MÖD kom fram till att projektet inte kunde ses som en produktionsprocess och därmed var det inte aktuellt att klassa massorna som biprodukt. Naturvårdsverkets bedömning är att det efter Porr Bau-domen nu finns förutsättningar att bedöma massor som uppstår i olika infrastrukturprojekt som en restprodukt. Om massorna också kan möta de kriterier som ställs för att bedömas som en biprodukt, kan massorna vidare hanteras som biprodukt. Det återstår att se vad domen kommer att innebära för svensk rättstillämpning och praxis.