



JURIDISKA FAKULTETEN
vid Lunds universitet

Johanna Lindqvist

Vägverkets avfallshantering ur
juridisk synvinkel
särskilt med avseende på hantering av
jordmassor och tjärasfalt

Examensarbete
20 poäng

Annika Nilsson

Ämnesområde
Miljörätt

Termin
VT 2005

Innehåll

SAMMANFATTNING	1
FÖRORD	2
FÖRKORTNINGAR	3
1 INLEDNING	4
1.1 Inledande översikt	4
1.2 Syfte	6
1.3 Material och metod	6
1.4 Avgränsningar	7
1.5 Disposition	7
2 AVFALLSPOLITIK OCH AVFALLSLAGSTIFTNING	8
2.1 Allmänt	8
2.2 Avfallspolitik och miljömål	9
2.3 EU:s avfallshierarki	10
2.4 Den EG-rättsliga avfallsdefinitionen	10
2.4.1 Centrala avgöranden från EG-domstolen	11
2.4.2 En eventuell ändring av avfallsbegreppet	13
2.5 Den svenska avfallsdefinitionen	14
2.5.1 De allmänna hänsynsreglerna	15
2.5.2 Farligt avfall, inert avfall och icke-farligt avfall	16
2.5.3 När upphör avfall att vara avfall	17
2.5.4 Restprodukt kontra avfall	17
2.6 Sammanfattning av avfallsbegreppet	18
3 HANTERINGEN AV AVFALL	20
3.1 Allmänt	20
3.2 Byggande av väg	20
3.2.1 Arbetsplan och länsstyrelsens godkännande	21
3.3 Miljöfarlig verksamhet	21
3.3.1 Tillfällig lagring, mellanlagring och deponering av avfall	22
3.3.2 Användning av avfall för anläggningsändamål	23

3.3.3	Upplägning av icke-farligt, farligt eller icke-inert avfall	25
3.3.4	Samråd enligt MB 12 kap 6 §	26
3.3.5	Återvinning och återanvändning	27
3.3.6	Återvinning kontra bortskaffande	28
4	JORDMASSOR	29
4.1	När blir jordmassor avfall	29
4.1.1	Renad jord, avfall eller produkt?	30
4.1.2	Hantering av banvallsmassor samt anläggande av cirkulationsplats	31
4.2	Dikesmassor	32
4.2.1	Allmänt om dikesmassor	32
4.2.2	Upplägning av dikesmassor i Alingsås	32
4.3	Upplägning av inert avfall	33
4.4	Avslutande kommentarer	34
5	TJÄRASFALT	35
5.1	Inledning	35
5.1.1	Historik	35
5.2	Är asfaltmassor avfall	36
5.3	Tolkning av Avfallsförordningens regler om farligt avfall	37
5.4	Riktvärden	37
5.5	Återvinning av tjärasfalt	38
5.6	Praktikfall	38
5.7	Avslutande kommentarer	39
6	ANALYS OCH SLUTSATS	40
6.1	Analys	40
6.1.1	Avfallsdefinitionen	40
6.1.2	Hantering av avfallet	43
6.2	Slutsats	45
	LITTERATUR- OCH KÄLLFÖRTECKNING	47
	RÄTTSFALLSFÖRTECKNING	52

Sammanfattning

En av Sveriges största aktörer inom anläggningssektorn är Vägverket, vars verksamhet leder till en omfattande ”produktion” av olika slags potentiella avfall. Avfall som uppstår vid Vägverkets verksamhet är bland annat överskottsmassor vid vägbyggnation, massor vid dikesrensning, bygg- och rivningsavfall samt blästringsavfall. Avfallsdefinitionen innebär att material, som innehavaren gör sig av med, har för avsikt att göra sig av med eller har en skyldighet att göra sig av med, är avfall. Detta leder till att det för samtliga material, som är potentiella avfall inom Vägverkets verksamhet, kan bli gränsdragningsproblem för när ett avfall skall anses ha uppstått. Vad som är avfall eller inte tolkas i sista hand av EG-domstolen, eftersom den svenska avfallslagstiftningen bygger på ett antal EG-direktiv. EG-domstolens praxis understryker bland annat att avfallsbegreppet inte får tolkas restriktivt. Detta bidrar till att det är komplicerat att avgöra vilka material som är att anse som avfall i Vägverkets verksamhet.

I princip kan överskottsmassor i form av jord- eller asfaltmassor omhändertas genom användning eller deponering. Rör det sig om inert material kan det användas i bullervallar, vägbyggnationer, markbyggnad eller till andra anläggningsändamål. Massorna kan också användas vid framställningen av nya produkter samt vid återvinning av exempelvis asfalt. Det krävs tillstånd, anmälningar eller samråd för dessa åtgärder. Vid avgörandet om vilken prövningsnivå det skall bli frågan om, kan en del gränsdragningsproblem uppstå. Detta leder till att tillsynsmyndigheterna inte har någon samstämmig praxis.

Förord

Denna uppsats har delvis kommit till stånd tack vare att jag fick möjligheten att skriva min uppsats hos Vägverket Region Väst. Jag vill framförallt tacka min kontaktperson på Vägverket, miljöspecialisten, Mats Lindqvist som diskuterat ämnet med mig och hjälpt mig att strukturera upp problemet. Jag vill också tacka alla på Vägverket Region Väst, miljö- och hälsoskyddsinspektörer på berörda kommuner och handläggare på Länsstyrelsen i Västra Götaland som ställt upp för intervjuer samt bidragit med material. Avslutningsvis vill jag rikta ett stort tack min handledare på juridiska institutionen, universitetslektor, Annika Nilsson, som trots det geografiska avståndet diskuterat ämnet med mig och kunnat handleda mig på ett bra sätt.

Förkortningar

AF	Avfallsförordningen (2001:1063)
FDA	Förordningen (2001:512) om deponering av avfall
FMH	Förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd
HD	Högsta Domstolen
MB	Miljöbalken (1998:808)
MKB	Miljökonsekvensbeskrivningar
PBL	Plan och bygglagen (1987:10)
RegR	Regeringsrätten
RF	Regeringsformen (1974:152)
VägL	Väglagen (1971:948)

1 Inledning

1.1 Inledande översikt

Vägverket och Banverket är verksamhetsutövare, som arbetar med anläggningsarbete av liknande slag.¹ Deras respektive verksamheter leder till en omfattande ”produktion” av olika slags potentiella avfall. Avfall som uppstår vid Vägverkets verksamhet är bland annat överskottsmassor vid vägbyggnation, massor vid dikesrensning, bygg- och rivningsavfall samt blästringsavfall.² Överskottsmassor kan vara exempelvis jord- och bergmassor. Bygg- och rivningsavfall kan utgöras av asfalt, betong, gamla lysfundament och andra anordningar i vägområdet. Kraven på omhändertagande av överskottsmassor har ökat sedan införandet av Miljöbalken 1999. Innan dess fanns inga speciellt uttalade krav på hur överskottsmassorna skulle omhändertas utan det löstes inom ramen för varje enskilt vägprojekt.³ I princip kan överskottsmassor i form av jord- eller asfaltsmassor omhändertas genom användning eller deponering. Rör det sig om inert material kan det användas i bullervallar, vägbyggnationer, markbyggnad eller till andra anläggningsändamål. Massorna kan också användas vid framställning av nya produkter samt vid återvinning av exempelvis asfalt.⁴ Idag omfattas de massor som klassificerats som avfall av ett stort antal krav. Avfallsinnehavaren måste t.ex. ha tillstånd för transporter och mottagaren för att ta emot avfallet. Det krävs även tillstånd eller anmälan för mellanlagring av avfall.⁵

Frågan är när överskottsmassorna som uppstår vid väghållningsverksamheten blir avfall. Vid byggande och underhåll av vägar har Vägverket ett vägområde, som sträcker sig ett visst antal meter ut från sidorna av den planerade eller befintliga vägsträckan. Frågan är om material som hanteras inom detta område skall klassificeras som avfall eller inte. Samma frågeställning uppstår vid Banverkets verksamhet. Där har jag vid kontakt med Bo Lannblad fått uppgiften att inom Järnvägsplanen, som motsvarar arbetsplanen vid byggande av väg, har verksamhetsutövaren rätt att använda det material, som finns inom området till skärningar, bankar med mera.⁶

¹ Verksamheterna ger upphov till liknande avfall men i fortsättningen behandlas huvudsakligen endast Vägverkets avfallshantering.

² Vägverket, Miljökonsekvensbeskrivning inom vägsektorn, regler och bestämmelser del 1, s. 53.

³ Hellström, VTI meddelande 932, 2002, Banretur Återvinning av banvallsmassor och betongsliprar en förstudie, s. 30, intervju med Bo Lannblad, Banverket Västra Banregionen, 2005-05-31.

⁴ Banverket, Hantering av jordmassor ur avfalls- och föroreningsynpunkt, BVH 585. 85, s. 50.

⁵ Vägverket, Avfallsprojektet, Avfall vid byggande, drift och underhåll av väg och järnväg, Dokumentation av workshop, s. 5.

⁶ Intervju med Bo Lannblad, Banverket Västra Banregionen, 2005-05-31.

Avfallsdefinitionen är uppbyggd på ett sätt där verksamhetsutövarens avsikter och skyldigheter är avgörande. Därför får frågan om det är ett avfall eller inte avgöras i varje enskilt fall. EG-domstolens avgöranden på området visar att avfallsbegreppet inte skall tolkas snävt. Detta leder till att det vid ett vägbygge blir komplicerat att avgöra vilket material, som verksamhetsutövaren skall anses ha som avsikt att göra sig av med. Vägverket anser att de överskottsmassor, som skall användas igen inom samma vägprojekt inte är avfall. Skall de användas på en helt annan plats till exempel för bullervallar eller i ett annat vägprojekt klassificeras överskottsmassorna som avfall.⁷ Banverket å sin sida anser att överskottsmassor, som inte är förorenade och som med någon grad av säkerhet kommer att användas, inte är avfall. Ett exempel på användningsområden är terrängmoduleringar.⁸

Vägverket är aktivt med forskning och utveckling inom avfallsområdet. Tillsammans med Banverket som hanterar en del material, som har liknande eller samma karaktär har Vägverket startat projektet, *"Avfall vid byggande, drift och underhåll av väg och järnväg"*. Projektet syftar till att inom ramen för de lagar som styr verksamheten effektivisera avfallshanteringen, som idag till vissa delar är problematisk. Under projektets inledande fas utfördes en förstudie, där verken lyfte fram de vanligaste problemen. Enligt förstudien finns det problem med själva avfallsdefinitionen. När skall överskottsmassor, vilka uppstår vid väghållningsverksamhet klassas som avfall respektive när upphör de att vara avfall? Frågan om när avfallsklassat material upphör att vara avfall blir exempelvis aktuellt, när förorenade jordmassor har renats, och verksamhetsutövaren vill använda dem i vägkonstruktionen eller i vägområdet.⁹

Ett annat problem som lyfts fram i förstudien är, att det inom verken saknas riktlinjer för hur material, som klassas som avfall eller eventuellt kan komma att göra det, skall hanteras. Förutom för vägdikesmassor saknar Vägverket interna riktlinjer för hur man skall hantera jordmassor, som uppstår vid underhåll av vägar. Banverket däremot har en handbok om hanteringen av jordmassor, *"Hantering av jordmassor ur avfalls- och föroreningssynpunkt"*.¹⁰

Mycket av de överskottsmassor som uppstår vid väghållningsverksamheten kan användas på nytt, antingen i vägen eller i området kring vägen (vägområdet). Användningsområden i vägområdet kan vara i bullervallar eller i terrängmoduleringar. Använder Vägverket material som klassats som avfall för anläggningsändamål krävs anmälan eller tillstånd. Frågor, som finns i anslutning till användning av överskottsmassor, är om förorenade massor får läggas tillbaka, vilken föroreningsgrad de får ha samt vilka tillstånd eller anmälningar som är tillämpliga.

⁷ Vägverket, Miljökonsekvensbeskrivning inom vägsektorn, regler och bestämmelser del 1, s. 53.

⁸ Banverket, BVH 585.85, s. 16-17.

⁹ Vägverket, Förstudie: Inventering av avfallshanteringen, s. 5.

¹⁰ Vägverket, Förstudie: Inventering av avfallshanteringen, s. 5.

Ovanstående redogörelse visar att det finns en hel del oklarheter kring Vägverkets avfallshantering. Rättsläget för vad som är avfall och hur det skall hanteras är oklart, när det gäller överskottsmassor som uppstår vid byggande och underhåll av vägar. Detta visar sig också i att de lokala myndigheterna, som avgör tillståndsfrågor, beslutar olika i avfallsfrågor, beroende på var i landet man befinner sig. Detta beror bland annat på att det saknas kriterium för när avfall upphör att vara avfall.¹¹

1.2 Syfte

Syftet med föreliggande uppsats är att utreda frågan om när överskottsmassor (jordmassor och tjärasfalt), som uppstår vid anläggande och underhåll av vägar, skall klassificeras som avfall. Frågor som särskilt utreds är:

- Medför denna reglering några gränsdragningsproblem eller andra svårigheter för Vägverket?
- Gör det någon skillnad om materialet återanvänds/återvinns inom området för den fastställda arbetsplanen?
- Vilken betydelse har det om det är rena respektive förorenade massor?

1.3 Material och metod

Genom att studera handläggningen av ett antal pågående och avslutade vägprojekt vid Vägverket Region Väst, har jag identifierat de problem, som kan finnas i samband med Vägverkets praktiska hantering av överskottsmassor. Projekten rör hanteringen av jord- och tjärasfaltsmassor, dels vid anläggandet av ny väg, dels vid underhåll av befintlig väg. Fallen har valts ut av, Mats Lindqvist, Vägverket Region Västs miljöspecialist. De har valts ut, eftersom de representerar problem, som ofta uppstår vid hantering av överskottsmassor. Syftet med att ha med projekten i uppsatsen är att illustrera vilka problem som kan uppstå vid Vägverkets hantering av överskottsmassor. För att studera vägprojekten har jag tagit del av det material, som har uppstått under själva processen, till exempel MKB, tillståndsansökningar samt övrig kommunikation med tillstånds- och tillsynsmyndigheter. Jag har även intervjuat projektledare och miljöansvariga samt tillsynsmyndigheter.

För att kunna studera dessa praktikfall, se det bakomliggande syftet med avfallslagstiftningen samt presentera avfallsdefinitionen och de regler, som gäller vid hantering av avfall, studerade jag inledningsvis litteratur, förarbeten och domar från EG-domstolen. Det finns en begränsad mängd juridisk doktrin på området, varför jag även använt mig av handböcker från

¹¹ Sveriges Geologiska Undersökningar (SGU), Inventering av restprodukter som kan utgöra ersättningsmaterial för naturgrus och bergkross i anläggningsbyggande.

Naturvårdsverket, Vägverket och Banverket. Jag har även använt mig av en branschrapport från Svenska Geotekniska Föreningen¹²(SGF).

Under projektet *"Avfall vid byggande, drift och underhåll av väg och järnväg"*, har verken sammanställt två opublicerade skrifter, som jag använt mig av. Den första, *"Förstudie: Inventering av avfallshanteringen"*, utgör en sammanställning av resultatet från telefonintervjuer, som genomförts med anställda på Vägverket och Banverket, vilka berörs av avfallsfrågor. Intervjuerna berörde frågor om vilka typer av material och avfall de anställda ansåg medföra problem i väg- respektive banhållningen, vem som ägde problemet samt var orsaken till detta fanns. Som en avslutning av förstudien genomfördes en workshop, där frågor kring avfall diskuterades ytterligare. De frågor som diskuterades där har sammanställts i *"Dokumentation av workshop, 2/12 2004"*.

1.4 Avgränsningar

Vägverket hanterar en mängd olika material, som kan komma att klassificeras som avfall. Uppsatsen inriktar sig dock på de avfallsslag, som uppstår i större volymer, där det även finns rena massor. Vid mindre kvantiteter avfallsslag, exempelvis kemikalier vilka används vid blästring av broar, är rättsläget mer klart. Uppsatsen kommer inte heller att behandla frågan om återanvändning av avfall i vägen från andra verksamhetsutövare, som exempelvis stålindustrin.

De regler för hantering av avfall, som tas upp i uppsatsen, är främst de vilka rör hantering på plats, regler för återanvändning/återvinning samt kvittblivning. Frågor som rör transporter tas endast upp översiktligt. Eftersom det rör sig om en uppsats inom den juridiska disciplinen redovisas inte avfallets eventuella föreningsinnehåll, halter och gränsvärden eller regler och krav för specifika material, i detalj. Sådana frågor belyses mycket generellt. Vägverket har en dubbel roll som verksamhetsutövare och myndighet. I denna uppsats tas främst Vägverkets roll som verksamhetsutövare upp.

1.5 Disposition

I uppsatsens 2:a kapitel beskrivs avfallslagstiftningen ur svensk och EG-rättslig synvinkel samt de miljöpolitiska mål, som styr den svenska avfallshanteringen. I kapitel 3 beskrivs de rättsliga krav som reglerar Vägverkets hantering av avfall. I nästkommande två kapitel studeras ett antal praktiskfall, som beskriver hanteringen av jordmassor och tjärsfalt och vilka problem som kan uppstå ur avfallssynpunkt.

¹² SGF är en sammanslutning av 780 enskilda medlemmar med minst två års erfarenhet av geoteknik samt 24 korporativa medlemmar i form av institutioner, högskolor, myndigheter, konsult- och entreprenadföretag samt tillverkare inom det geotekniska området.

2 Avfallspolitik och avfallslagstiftning

2.1 Allmänt

Ett av dagens största miljöproblem är mängden avfall som uppstår vid tillverkning och konsumtion. Detta avfall kan innebära spridning av tungmetaller och andra gifter från deponier samt resursslöseri när avfallet inte kan återanvändas/återvinnas. Ett sätt att försöka lösa avfallsproblemen är att stifta lagar, som reglerar hur hanteringen av avfall skall ske. Dock räcker det inte med lagstiftning för hur innehavaren skall förfara med avfall efter att det uppstått. Det måste även finnas styrmedel, vilka syftar till att minska uppkomsten av avfall. Exempel på sådana styrmedel är deponiskatt¹³ samt förbud mot deponering av vissa slags avfall. Denna framställning avser dock att fokusera på hur själva hanteringen av avfall har reglerats för att skydda miljön.

För att avfallslagstiftningen skall bli tillämplig krävs att det material som hanteras har blivit klassificerat som avfall. Definitionen av avfall återfinns i MB 15 kap. 1 §. Den innebär att de föremål, ämnen eller substanser, som innehavaren gör sig av med, avser eller är skyldig att göra sig av med, är avfall. Sedan ett ämne klassificerats som avfall, krävs det i många fall tillstånd eller anmälan antingen enligt MB 9 kap. eller enligt avfallslagstiftningen för att få hantera avfallet. Såsom avfallsdefinitionen är utformad uppstår det lätt tolkningsproblem, vilket har uppmärksammats i doktrin och förarbeten. Bl.a. uttalades i proposition 2002/03:117. *”Som definitionen är utformad är en egendoms egenskap av avfall eller inte avfall beroende av den som innehar egendomen, vad han/hon har för skyldighet i fråga om att göra sig av med egendomen. Definitionen som sådan innebär alltså att tillämpningssvårigheter är ofrånkomliga.”*¹⁴ Regeringen tar i propositionen även upp frågor när det gäller avfallsdefinition och avfallshantering där klargöranden är viktiga. När blir till exempel material avfall och när i en återvinningsprocess övergår avfallet till att bli en produkt. En annan närrelaterad fråga där tolkningssvårigheter finns, är när ett avfall bör klassas som farligt.¹⁵

Avfallshanteringen regleras specifikt i MB 15 kap. och i författningar, som är underordnade detta kapitel. Sedan Sveriges inträde i EU är det innehavarens avsikt att göra sig av med materialet eller inte, som är det avgörande för om det skall anses som ett avfall. Det finns inga kriterier angivna i ramdirektivet för avfall¹⁶ eller i MB för att bedöma innehavarens

¹³ Lag (1999:673) om skatt på avfall.

¹⁴ Proposition 2002/03:117 Ett samhälle med giftfria och resurssnåla kretslopp, s. 64.

¹⁵ Prop. 2002/03:117, s. 64 f.

¹⁶ Rådets direktiv 75/442/EEG av den 15 juli 1975 om avfall, EGT 1975 L 194/39, ändrad bl.a. genom rådets direktiv 91/156/EEG av den 18 mars 1991 om ändring i direktiv 75/442 om avfall, EGT 1991 L 78/32.

avsikt. Tolkningen av den rättsliga innebörden av termen ”att göra sig av med” får istället ske i rättspraxis. Eftersom definitionen har visat sig skilja sig åt mellan medlemsstaterna, finns det en rad domar från EG-domstolen, som uttolkar avfallsbegreppet.¹⁷

2.2 Avfallspolitik och miljömål

Förutom de lagar som finns på området påverkas Vägverkets avfallshantering också av de grundläggande miljöpolitiska mål, som finns presenterade i propositionen 1997/98:145, ”Svenska miljömål”, och kretsloppsmålen, som presenterades i proposition 2002/03:117, ”Ett samhälle med giftfria och resurssnåla kretslopp”. De femton miljömålen är inte en del av miljölagstiftningen, men ger ledning om vad en hållbar utveckling innebär och skall vara vägledande vid tillämpningen av MB:s bestämmelser. De mål som berör Vägverkets mass- och avfallshantering är ”God bebyggd miljö” samt en ”Giftfri miljö”. Målet om en ”God bebyggd miljö” innebär i ett generationsperspektiv, att den totala mängden avfall minskar, att avfallets farlighet minskar samt att avfall och restprodukter sorteras så att de kan behandlas efter sina egenskaper och återföras i kretsloppet i ett balanserat samspel mellan bebyggelsen och dess omgivning. Målet en ”Giftfri miljö” innebär kortfattat att spridning av farliga ämnen i naturen skall minimeras. I målet en ”God bebyggd miljö” ingår resurshushållning som ett delmål. Det finns en inbyggd målkonflikt mellan detta mål och miljömålet ”Giftfri miljö” när det gäller hantering av överskottsmassor från väghållningsverksamhet, eftersom överskottsmassor kan innehålla föroreningar som riskerar att spridas om de återanvänds i ett nytt sammanhang.¹⁸

Regeringen har även formulerat etappmål för transportsektorn i proposition 1996/97:53, ”Infrastrukturinriktning för framtida transporter”. Ett av dessa etappmål är kretsloppsanpassning som innefattar tre delmål.

- Miljöfarliga material skall inte införas i infrastrukturen.
- Användandet av icke förnyelsebara material skall minimeras.
- Materialen i infrastrukturen skall återvinnas och återanvändas och deponering skall i princip upphöra.

¹⁷ Banverket, BVH 585.85, s. 27 ff.

¹⁸ SIKÅ, Giftfria och resurssnåla kretslopp. Preliminär slutversion från arbetsgrupp inom etappmiljöuppdraget, 2002-11-25.

2.3 EU:s avfallshierarki

De miljö- och hälsoproblem, som följer av en ökad mängd avfall, består dels av svårigheter att hantera avfallet på ett miljömässigt godtagbart sätt, dels av det faktum att mängden avfall ökar. Till grund för den svenska regeringens avfallspolitik ligger den hierarki för hur avfall skall omhändertas, som EU:s medlemsstater enats om. Avfallshierarkin innebär i första hand att uppkomsten av avfall skall förebyggas och att avfallets farlighet skall minska. Det avfall som ändå uppstår skall återanvändas eller återvinnas. Återvinningsåtgärderna rangordnas, varvid materialåtervinning prioriteras framför energiåtervinning, när detta efter en helhetsbedömning är miljömässigt motiverat. I sista hand skall avfallet omhändertas på annat sätt, t.ex. genom deponering.

Från miljösynpunkt är deponering den sämsta hanteringen av avfall, om detta kan materialåtervinnas eller förbrännas med energiåtervinning. Det finns dock material, som inte är lämpliga att återanvända eller återvinna på grund av att de innehåller tungmetaller eller organiska miljögifter, som kan spridas i mark och vatten. Detta gör att valet av hantering av avfallet måste bedömas med hänsyn till avfallets egenskaper och praktiska eller lokala förutsättningar som ekonomi, marknad och teknik.¹⁹

Under SGF:s seminarium *"Att bygga med avfall"* den 19 maj 2003 presenterade Naturvårdsverket myndigheternas syn på att använda avfall och restprodukter i anläggningsändamål. Denna syn ligger till grund för regeringens proposition 2002/03:117 *"Ett samhälle med giftfria och resurssnåla kretslopp"*:

- Säkerställandet av en giftfri miljö måste prioriteras framför resurshänsyn om föroreningsrisken inte är ringa.
- Samma miljökrav gäller oavsett om restmaterialet klassas som avfall eller inte.
- Ansvaret för att bedöma materialets lämplighet för anläggningsändamålet är materialproducentens.
- Ansvaret för att bedöma om föroreningsrisken blir ringa eller ej är användarens.²⁰

2.4 Den EG-rättsliga avfallsdefinitionen

Den första lagstiftningsåtgärden inom gemenskapen, vilken gällde avfall, kom redan 1975 och var ramdirektivet för avfall. Avfallsproblemet var således ett av de första miljöproblem, vilket reglerades genom EG-rätten.²¹ I ramdirektivet för avfall grundlades principerna för avfallshantering. Ramdirektivet för avfall är grundat på artikel 175 (f.d. artikel 130s) i

¹⁹ Prop. 2002/03:117, s. 21-22.

²⁰ www.energiaskor.se/nytt2002/030604_Referat_Att_Bygga_m_avfall.htm, 2005-04-21.

²¹ Det första handlingsprogrammet för miljö (1973-1977) [1973] O.J. C112/1, kap. 7, s. 1.

fördraget, således huvudsakligen en rättsakt till skydd för miljön istället för en harmoniseringsrättsakt. Syftet med direktivet är att uppnå en hög miljöskyddsnivå. Detta uppnås genom att avfallet bortskaffas och återvinns på ett ansvarsfullt sätt, samt genom att man begränsar avfallsmängderna. Dessutom skall direktivet bidra till att skillnader i medlemstaternas avfallslagstiftning minskar.²² Genom en ändring 1991²³ infördes den nu gällande definitionen av avfall och bortskaffande.

Definitionen av vad som är avfall finns i artikel 1 a) 1 st. och innebär, att avfall är varje föremål, ämne eller substans, som ingår i de kategorier vilka anges i direktivets bilaga 1, och som innehavaren gör sig av med, avser eller är skyldig att göra sig av med. I bilaga 1 räknas 16 kategorier upp. Kategori 1-15 utgörs av olika typer av material vilka anses som avfall. Kategori 16 avser, ”samtliga material, ämnen och produkter som inte omfattas av de 15 tidigare kategorierna”. En av anledningarna till att gemenskapen inte kunnat göra en uttömmande och exakt definition av avfall är, att medlemsstaterna inte kunnat komma överens om hur en sådan definition skall se ut.²⁴ På grund av den inbyggda osäkerhetsaspekten i definitionen samt på grund av avsaknaden av riktlinjer om hur den skall tolkas, har den EG-rättsliga avfallsdefinitionen i ramdirektivet för avfall varit föremål för många diskussioner.²⁵

2.4.1 Centrala avgöranden från EG-domstolen

Det finns inte några avgöranden från EG-domstolen, som behandlar avfallsfrågor vid väg eller järnvägsprojekt. Däremot finns domar som berör frågan om när avfall skall anses ha uppstått i andra sektorer. Dessa domar kan användas för att tolka när avfall skall anses ha uppstått i Vägverkets verksamhet.

I Zanettimålet utreddes frågan huruvida ett material, som inte är övergivet och som avfallsinnehavaren kan göra ekonomisk förtjänst på, skall anses som ett avfall.²⁶ EG-domstolen kom genom tolkning av artikel 1 (b) och 3 (1) fram till, att begreppet avfall inte skulle förstås så, att det uteslöt ämnen och material av ett ekonomiskt värde.²⁷ Även när innehavaren, som gör sig av med ämnen och material, har till syfte att utesluta andra från att återvinna detta ekonomiskt, kan förutsättningarna för avfallsdefinitionens uppfyllande vara för handen.²⁸

Även målet ARCO Chemie Nederland m.fl. gällde tolkningen av begreppet ”göra sig av med”, men här i samband med återvinning, dvs. frågan om när avfall upphör att vara avfall och blir en produkt. Materialet, som

²² Direktiv 91/156 om ändring i direktiv 75/442, ingressen s. 1.

²³ Direktiv 91/156/EEG.

²⁴ Mahmoudi, EU:s miljö rätt, s. 200.

²⁵ Prop.2002/03:117, s. 65 f.

²⁶ Förenade mål C-206-207/88, Brottmål mot G. Vessos och G. Zanetti.

²⁷ Domskälen, punkt 9.

²⁸ Domskälen, punkt 9.

behandlades i målet, var restprodukter av trä, vilka levererades i form av flis från bygg- och rivningsbranschen. Träflisen skulle, efter att ha omvandlats till trämjöl, användas som bränsle för att producera energi. Domstolen ansåg dock inte behandlingen av träflisen vara tillräcklig, för att slutprodukten inte längre skulle kvalificeras som avfall. Förfarandet med träflisen hade nämligen inte renat träet från de giftiga substanser, som det var förorenat med. Förbehandlingen medförde således inte, att avfallet kunde betraktas som en produkt motsvarande en råvara, eftersom trämjölet inte hade samma egenskaper som denna råvara och inte kunde användas med samma krav på varsamhet mot miljön.²⁹ Att substansen är resultatet av ett fullständigt återvinningsförfarande enligt bilaga 2 B i ramdirektivet för avfall utgör endast en av de omständigheter som skall beaktas, när det gäller att fastställa om denna substans fortfarande skall klassificeras som avfall. Det kan dock inte ligga till grund för en slutgiltig slutsats i detta avseende.³⁰ Vidare konstateras i målet, att innehavarens avsikt skall tolkas mot bakgrund av ramdirektivets syfte att skydda människors hälsa och miljön mot skadliga effekter, vilka uppkommer i samband med hanteringen av avfall. Begreppet skall också tolkas mot bakgrund av försiktighetsprincipen och principen att förebyggande åtgärder bör vidtagas. Avfallsbegreppet får, enligt domstolen, mot denna bakgrund inte ges en restriktiv tolkning.³¹

Ett annat viktigt rättsfall vilket rör avfallsdefinitionen är Tombesimålet.³² Åtalet i den nationella domstolen gällde olovlig hantering av avfall. De åtalade hävdade, att de agerat korrekt, eftersom det rörde sig om restprodukter. Den nationella lagstiftningen undantog nämligen restprodukter vad gällde tillstånd för hanteringen, medan det krävdes tillstånd för att hantera avfall. EG-domstolen gick i detta mål på samma linje som i Zannetimålet och konstaterade ”... att avfall inte skall förstås så, att det inte omfattar substanser, ämnen eller föremål som kan bli föremål för en transaktion eller för offentliga eller privata prisnoteringar. I synnerhet en deaktiveringsprocess som endast är avsedd att oskadliggöra avfall, deponering på eller under markytan och avfallsförbränning utgör åtgärder för slutligt omhändertagande eller återvinningsåtgärder som omfattas av tillämpningsområdet för de ovannämnda gemenskapsreglerna.”³³

I Inter-Environment Wallonie fastställde domstolen, att reglerna om avfall är tillämpliga oavsett om materialet skickas till en extern omhändertagare för slutlig omhändertagande/återvinning eller om materialet återvinns på produktionsplatsen av innehavaren. Domstolen konstaterade vidare att uttrycket ”göra sig av med” innefattar både bortskaffande, slutligt omhändertagande och återvinning. Domen uteslöt alltså inte några restprodukter, industriella biprodukter eller ämnen som uppstår under tillverkningsprocessen. För tillämpningen är det också irrelevant om återvinning/slutlig omhändertagande kan ske utan fara för hälsa och med

²⁹ C-418/97 och C-419/97 ARCO Chemie Nederland m.fl., punkt 93.

³⁰ A.a. punkt 97.

³¹ C-418/97 och C-419/97 ARCO Chemie Nederland m fl, punkterna 36-40.

³² C-304/94, C-330/94, C-342/94 och 224/95 Tombesi m fl.

³³ Tombesimålet, domskälen, punkt 54.

processer som inte skadar miljön.³⁴ Vidare ansåg domstolen, att en distinktion måste göras mellan återvinning i ramdirektivets mening och normal industriell behandling av produkter som inte utgör avfall, även om denna distinktion är svår att göra.³⁵

Ytterligare ett viktigt mål för tolkningen av begreppet ”göra sig av med” är Palin Granit Oymålet. I detta mål bedömdes huruvida reststen, som uppstått efter stembrytning, skulle anses som avfall då stenen lagrades inom stembrottsområdet för att eventuellt användas i framtiden. Domstolen framhöll återigen i domskälen, att uttrycket ”göra sig av med” inte skall tolkas restriktivt utan mot bakgrund av direktivets syfte att ”skydda människors hälsa och miljön mot skadliga effekter, som uppkommer i samband med insamling, transport, behandling, förvaring och deponering av avfall”. Enligt domstolen skall begreppet också tolkas mot bakgrund av art. 174 punkt 2 i Fördraget.³⁶ I denna artikel anges att gemenskapens miljöpolitik skall syfta till en ”hög skyddsnivå” och bygga på försiktighetsprincipen och på att förebyggande åtgärder bör vidtagas. Det som avgör om reststenen är avfall var enligt domstolen varken platsen för lagring av stenen, villkor för lagringen, tiden, vilket värde bolaget tillmäter materialet eller vilken nytta bolaget kan ha av det.³⁷ Inte heller den omständigheten, att reststenen inte innebar några risker för människors hälsa eller miljön, uteslöt materialet från att hamna i avfallskategorin.³⁸

Domstolen för även ett resonemang huruvida reststenen de facto kan utgöra en börda för innehavaren. Möjligheten att biprodukter, det vill säga produkter, som inte härstammar från den huvudsakliga framställningen, i vissa fall inte utgör en börda för innehavaren, utesluts inte helt av domstolen. Att det skulle röra sig om en produkt, som inte är ett avfall, begränsas till den situationen, att biprodukten inte bara kan, utan verkligen kommer att användas utan föregående bearbetning. Ytterligare en bidragande faktor till att biprodukten kan anses vara en produkt och inte ett avfall är, att innehavaren har ett ekonomiskt incitament att återanvända biprodukten.³⁹

2.4.2 En eventuell ändring av avfallsbegreppet

Inom EU bedrivs miljöarbetet bland annat genom att miljöhandlingsprogram upprättas. Dessa program är inte bindande, men skall vara vägledande för den inriktning som miljöpolitiken skall ha under de följande fyra-fem åren. Det första miljöhandlingsprogrammet kom i början på sjuttio-talet.⁴⁰ I det nuvarande, vilket är det sjätte i ordningen, efterlyses en rad sammanhängande åtgärder, som skall minska resursanvändningens

³⁴ C-129/96, Inter-Environment Wallonie, punkterna 29-30.

³⁵ C-129/96, punkterna 33-34.

³⁶ Mål 9/00 Palin Granit Oy [200] ECR I-03533, punkt 23.

³⁷ A.a., punkt 42.

³⁸ A.a., punkt 47.

³⁹ C-9/00 Palin Granit Oy, punkterna 34-37.

⁴⁰ Krämer, EC Environmental law, s.55-56.

miljöeffekter. Det rör sig bland annat om en temainriktad strategi för återvinning av avfall och initiativ i fråga om avfallsförebyggande åtgärder. Kommissionen har som ett led i denna strategi lämnat ett meddelande där bland annat frågan om en eventuell förändring av avfallsdefinitionen tas upp.⁴¹

I detta meddelande anger Kommissionen att den kritik, som anförs mot avfallsdefinitionen ofta är av allmän natur. Det hävdas ibland att material, som kan utnyttjas exempelvis som byggnadsmaterial, bör uteslutas ur definitionen. Detta på grund av att de ekonomiska kostnaderna för efterlevnad av avfallslagstiftningen och den negativa bild, som är förknippad med termen avfall, är till skada för en konkurrenskraftig återvinningssektor. Enligt kommissionen stöds dock sällan dessa påståenden av en bedömning av de faktiska ekonomiska kostnaderna för efterlevnad. Syftet med den aktuella avfallsdefinitionen är att säkerställa en hög miljöskyddsnivå. Den grundar sig på ett antagande om att ett material som slängs kanske används eller hanteras på ett sätt som kan skada miljön, och att materialet därför måste anses utgöra avfall. Skall en ändring av avfallsdefinitionen komma till stånd, måste den enligt kommissionen inbegripa ett säkerställande, så att målet om en hög miljöskyddsnivå inte undermineras. Vidare anser kommissionen, att avfallsbegreppets subjektiva karaktär bidrar till att varje förbättrad definition ändå i viss mån kommer att vara oklar. Kommissionen är beredd att hålla en debatt om definitionen på avfall, men de understryker särskilt vikten av att en eventuell förändring inte får leda till att kravet på en hög miljöskyddsnivå inte kan säkerställas.⁴²

2.5 Den svenska avfallsdefinitionen

Innan MB trädde i kraft fanns det inte någon legaldefinition av avfall i den svenska miljölagstiftningen, utan vad som var avfall bestämdes genom praxis från HD och RegR.⁴³ Genom de högsta instansernas praxis växte ett avfallsbegrepp fram, vilket innebar en subjektiv syn på avfallsbegreppet. Denna syn byggde på principen om äganderätten i RF 2 kap. 18 §. Principen innebär att ägaren till ett föremål alltid har rätt att använda detta när och hur länge han vill, så länge hanteringen sker lagenligt. Den praxis, som växte fram för tolkningen av avfallsbegreppet, innebar att innehavarens avsikt att göra sig av med materialet var avgörande, samt att material med ett ekonomiskt värde inte ansågs vara avfall.⁴⁴ Definitionen av begreppet avfall finns idag i 15 kap. 1 § MB och är densamma som motsvarande definition i ramdirektivet för avfall:

⁴¹ Meddelande från kommissionen, Mot en temainriktad strategi för förebyggande och återvinning av avfall, Bryssel den 27.5.2003, KOM (2003) 301 slutlig.

⁴² Meddelande från kommissionen, Mot en temainriktad strategi för förebyggande och återvinning av avfall, Bryssel den 27.5.2003, KOM (2003) 301 slutlig, s. 39-41.

⁴³ NV-rapport 4950, EG:s avfallsdefinition – ett hinder för kretsloppsanpassningen? S.13.

⁴⁴ RÅ 1976 ref. 5, NJA 1991 s. 460.

”Med avfall avses varje föremål, ämne eller substans som ingår i en avfallskategori och som innehavaren gör sig av med eller avser eller är skyldig att göra sig av med.”

Rekvisitet att föremålet, ämnet eller substansen skall ingå i en avfallskategori betyder inte så mycket, eftersom AF (AF, 2001:1063), precis som ramdirektivet för avfall, innehåller en kategori 16. Denna fångar ju upp allt avfall, som inte ingår i de 15 övriga kategorierna. Avgörande för om det aktuella föremålet, ämnet eller substansen skall anses utgöra avfall är i stället om innehavaren *gör sig av med* eller *avser* eller är *skyldig* att göra sig av med det.⁴⁵ I och med harmoniseringen av EG-rätten i Sverige blev de tidigare resonemangen om restprodukt kontra avfall överflödiga.⁴⁶ Idag skall med bakgrund av EG-rätten även sådant material, som kan eller skall återvinnas/återanvändas, omfattas av det juridiska avfallsbegreppet. Ur ramdirektivets avfallsbegrepp kan i princip inte uteslutas några rest- eller biprodukter. Likaså saknar innehavarens subjektiva inställning, det vill säga hans eventuella vilja eller ovilja att göra en förtjänst av ett material, betydelse för om det skall anses vara ett avfall. Inte heller det faktum att behandlingen av en produkt är en integrerad del av en tillverkningsprocess utesluter, att produkten är ett avfall. Att materialet saknar miljöskadliga egenskaper utesluter inte heller, att det utgör ett avfall.⁴⁷

2.5.1 De allmänna hänsynsreglerna

I MB:s andra kapitel återfinns de allmänna hänsynsregler, vilka ger en grund för hur MB skall tillämpas. Dessa regler gäller vid all verksamhet, som inte endast har en försumbar inverkan på miljön med hänsyn till MB:s mål. Kraven i de allmänna hänsynsreglerna gäller oberoende av om hanteringen sker med eller utan myndighetskontakt.

För avfallshanteringen får bland annat försiktighetsprincipen, vilken återfinns i MB 3 § 2:a st. betydelse. Enligt denna gäller kraven på försiktighetsmått redan vid risk för skada eller olägenhet för människors hälsa eller för miljön. Det behöver alltså inte fastställas några säkra samband mellan verksamheten och en miljöeffekt.⁴⁸ Försiktighetsprincipen kan när det gäller avfallshantering komma i konflikt med målen om en ökad återanvändning/återvinning, liksom med den allmänna hänsynsregel i 5 §, som föreskriver hushållning med material och energi. Genom att tillämpa försiktighetsprincipen i sina bedömningar kan tillstånds- och tillsynsmyndigheter ”hindra”, att material återanvänds/återvinns. Andra hänsynsregler, som kan få betydelse vid avfallshanteringen, är bevisbördan (1 §) och kunskapskravet (2 §). Bevisbördan innebär att den, som utövar en verksamhet skall ta fram det utredningsunderlag som krävs för att skydda

⁴⁵ Michanek, Zetterberg, Den svenska miljöretten s. 317.

⁴⁶ Bengtsson m.fl., Miljöbalken – en kommentar. Del 1, s. 15:4.

⁴⁷ Prop. 1997/98:45, del 1, s. 423 och NV-rapport 4950, s. 18.

⁴⁸ Michanek, Zetterberg, s. 119.

miljön. Kunskapskravet innebär att den, som utövar en verksamhet skall skaffa sig den kunskap som krävs för att skydda miljön.

2.5.2 Farligt avfall, inert avfall och icke-farligt avfall

Sedan det har konstaterats att ett material faller inom avfallsdefinitionen, måste det bestämmas till vilken kategori avfall materialet hör. I AF finns det tre kategorier avfall nämligen farligt, icke-farligt och inert. Denna uppdelning finns även i deponiförordningen (2001:512) och får där betydelse för vilka krav som ställs på hanteringen i samband med en eventuell deponering.⁴⁹

Enligt AF 4 § definieras farligt avfall som sådant avfall, som är markerat med en asterisk (*) i bilaga 2 till AF, eller annat avfall med en eller flera egenskaper vilka anges i förordningens bilaga 3. Avfallsinnehavaren ansvarar själv för klassificeringen, och därefter skall tillsynsmyndigheten ta ställning till dennes bedömning.⁵⁰ Tillsynsmyndigheten kan villkora tillstånd och ge föreläggande. Därför är det praktiken de som bestämmer vid vilken halt av olika ämnen, som materialet skall betraktas som farligt avfall.⁵¹ Tillsynsmyndigheten kan i enskilda fall ge dispens, de betraktar då inte avfallet som farligt, och de enklare reglerna för icke-farligt avfall gäller.⁵² För lagring av farligt avfall krävs tillstånd enligt FMH 20a §. Vid lagring av farligt avfall för längre tid än tre år, krävs tillstånd för deponi, enligt FMH-bilagan, SNI-kod 90.002-3.

I bilaga 3 (H1-H14) AF anges de egenskaper, vilka gör att avfall skall klassificeras som farligt. Uppräkningen härstammar från direktivet 67/548/EEG om tillnärmning av lagar och andra författningar om klassificering, förpackning och märkning av farliga ämnen. Det är dock bara H3-H8, H10 och H11 som finns definierade. För övriga egenskaper får nationella kriterier användas. I Sverige saknar vi en vägledning för hur de angivna kriterierna skall definieras. En tumregel är att ämnen, vilka betraktas som farliga enligt ämnesdirektivet, också bör betraktas som farligt, när det blir avfall.⁵³

Definitionen på inert avfall finns i 3 § deponiförordningen. Där definieras det som; *Avfall som inte genomgår några väsentliga fysikaliska, kemiska eller biologiska förändringar. Inert avfall löses inte upp, brinner inte och reagerar inte fysikaliskt eller kemiskt på något annat sätt, inte heller bryts det ned biologiskt eller inverkar på andra material som det kommer i*

⁴⁹SGF. Rapport 1:2003, s. 37.

⁵⁰ SGF, Rapport 1:2003, s. 35.

⁵¹ Banverket, BVH 585.85, s. 32.

⁵² 7 § AF.

⁵³ Naturvårdsverket, Farligt avfall Handbok enligt Avfallsförordningen (2001:1063) Handbok 2003:8, s. 12.

kontakt med på ett sätt som kan orsaka skador på miljön eller människors hälsa. Den totala lakbarheten och det totala föroreningsinnehållet i avfallet samt ekotoxiciteten hos lakvattnet skall vara obetydliga och får inte äventyra kvaliteten på yt- eller grundvatten.

Klassificeringen som inert avfall får betydelse för den miljöprövning som, skall ske vid användning av avfallet i anläggningsändamål. Den får även betydelse, eftersom 4 § 2 punkten i FDA undantar användning av inert avfall från de krav, som ställs på deponering om det används för byggnadsändamål i deponier, vid restaurering, för mark-, väg eller utfyllnadsarbete.

Icke-farligt avfall definieras som sådant avfall som inte är farligt enligt AF:s definition.⁵⁴ För Vägverkets del är det bland annat jord- och bergmassor som kan utgöra inert avfall. Huruvida en jordvolym är inert eller icke-farligt avfall beror på jordmassornas lakbarhet och föroreningsinnehåll. Det finns inga fastställda nivåer för när jordmassor skall betraktas som inerta respektive icke-farliga. Enligt Banverket ta fasta på de delar av definitionen av inert avfall som lyder ”...inverkar på andra material som det kommer i kontakt med på ett sätt som kan orsaka skador på miljön eller människors hälsa” och ”...får inte äventyra kvalitet på grund- eller ytvatten.” Det borde således enligt Banverket vara möjligt att ansätta olika värden för gränsen mellan inert och icke-farligt avfall beroende på den omgivning avfallet skall förvaras i.⁵⁵

2.5.3 När upphör avfall att vara avfall

Ett problem för verksamhetsutövare, som hanterar avfall, är att det inte finns någon bestämd definition på när avfall upphör att vara avfall. Naturvårdsverkets synpunkt är, att ett avfall är att betrakta som ett avfall till dess det behandlats/bearbetats så att en ny användbar produkt har uppstått. I BVH 585.85 skriver författarna, att detta kan tolkas så, att jordmassor som behandlats så rena, att upplägningen inte längre är anmälningspliktig, kan anses ha omvandlats från avfall till en resurs.⁵⁶ För farligt avfall har Naturvårdsverket den synpunkten, att ett farligt avfall, som behandlats så att det saknar samtliga farliga egenskaper enligt bilaga 3 till AF, inte längre utgör ett farligt avfall.⁵⁷

2.5.4 Restprodukt kontra avfall

I samband med Vägverkets hantering av överskotts- och rivningsmassor talas ofta om restprodukter. Termen restprodukt definieras enligt Statens Geotekniska Institut (SGI) som ”*Överblivet material i process eller*

⁵⁴ § 3 2 st. FDA.

⁵⁵ Banverket, BVH 585.85, s. 28.

⁵⁶ Banverket, BVH 585.85, s. 27.

⁵⁷ Naturvårdsverket, 2003:8, s. 14.

konsumtion som borde kunna återvinnas och nyttiggöras istället för att deponeras.” Restprodukter faller under den avfallsdefinition, som finns i MB. Den omständigheten att de kan nyttiggöras i anläggningsbyggande, eller har ett ekonomiskt värde, utesluter inte att det rör sig om ett avfall. Begreppet ”att göra sig av med” i MB 15 kap. 1 § innefattar även återvinning av avfall. Enligt SGI kan de restprodukter, vilka inte uppstår kontinuerligt i en industriell produktionsprocess utan till följd av konsumtion eller tidsbegränsad verksamhet, kallas för tillfälliga massor. Sådana tillfälliga massor är exempelvis överskottsmassor i form av jord och berg från anläggningsarbeten, rivningsmassor i form av asfalt från rivning av vägar samt uppgrävda och behandlade massor från sanering av förorenad mark.⁵⁸

Även om restprodukter faller inom avfallsdefinitionen finns det situationer när de inte gör det utan när de istället skall behandlas som en produkt. Det finns stora oklarheter i bedömningen om när restprodukter är ett avfall eller en produkt.⁵⁹ Vägverket lyfte i sitt remissvar till proposition 2002/03:117 fram, att de anser det vara viktigt att reda ut frågan om när verksamhetsrelaterade produkter med kvittblivningsproblematik är avfall respektive restprodukter.⁶⁰

2.6 Sammanfattning av avfallsbegreppet

Hittillsvarande redogörelse har visat, att det finns en mängd fallgröpar, när man skall fastställa vad som är avfall eller inte. EG-domstolen har i en rad avgörande lämnat besked om omständigheter, som inte spelar någon roll för att ett föremål, ämne eller substans inte skall anses som ett avfall, men det finns inga avgöranden, vilka anger vad som krävs för att det skall anses som avfall. Det handlar således om en dubbel negation, vilket lett till att de rättsfall som finns inte ger en så klar vägledning, som verksamhetsutövare och miljömyndigheter är i behov av.

Avfallsbegreppet har förändrats genom att Sverige nu måste följa den syn, som EU har på vad som anses vara avfall och inte. Tidigare ansågs inte material, vilket ägaren kunde göra en ekonomisk vinst på, vara ett avfall. Det var ett subjektivt avfallsbegrepp, som berodde på ägarens inställning till materialet. EG-domstolen har vid upprepade tillfällen betonat, att kvittblivning enligt avfallsdirektiven är ett objektiva uttryck, som inte har något att göra med vare sig om avfallet har ett värde eller den subjektiva inställningen hos den, som hanterar det. Jan Darpö anser att inställningen att avfallsbegreppet är beroende av subjektiva faktorer är oförändrad hos miljöpolis och miljöåklagare, vilket har lett till att åklagare tvekar att väcka åtal i situationer, där de inte uppfattar rättsläget som helt klart. Detta

⁵⁸ SGU, Inventering av restprodukter som kan utgöra ersättningsmaterial för naturgrus och bergkross i anläggningsbyggande, s. 7-8.

⁵⁹ SGU, Inventering av restprodukter som kan utgöra ersättningsmaterial för naturgrus och bergkross i anläggningsbyggande, s. 57.

⁶⁰ Prop. 2002/03:117, s. 64 f.

leder i sin tur till att det inte utvecklas någon rättspraxis på vissa områden. När det gäller avfallsdefinitionen är detta enligt Darpö slående.⁶¹

Av ovanstående beskrivning framgår det, att det inte är meningen att en generell avfallsdefinition skall vara möjlig. Det är istället omständigheterna i det enskilda fallet, som avgör om ett material skall anses vara avfall eller inte. Dock kan man ändå dra vissa generella slutsatser beträffande avfallsbegreppet.⁶²

- Avfallsbegreppet skall inte tolkas restriktivt. En bedömning måste göras i varje enskilt fall av innehavarens avsikt med materialet, och huruvida materialet utgör en börda för innehavaren. Samtliga omständigheter måste härvid beaktas.
- Avfallsbegreppet omfattar även material som har ett ekonomiskt värde och som kan bli föremål för ekonomisk återanvändning/återvinning. I princip kan inte några rest- eller biprodukter uteslutas ur avfallsbegreppet.
- Graden av sannolikhet för att ett material faktiskt återanvänds utgör en av många omständigheter, som skall beaktas vid bedömningen om materialet omfattas av avfallsbegreppet. Möjligheten att faktiskt återanvända materialet utan föregående bearbetning, tillsammans med det faktum att det finns ett ekonomiskt incitament att återanvända materialet, är indikatorer på huruvida innehavaren faktiskt avser att göra sig av med materialet.
- Andra omständigheter, som indikerar en åtgärd, en avsikt eller en skyldighet att göra sig av med materialet, är då bearbetningsmetoden är ett gängse sätt att återvinna avfall enligt allmänhetens uppfattning.
- Restprodukter som lagras för eventuellt framtida bruk kan vara avfall.
- Att materialet inte innebär fara för hälsa eller miljö utesluter inte att det kan vara avfall. Även platsen för lagring är irrelevant för om materialet skall anses som avfall eller ej.
- Ämnen, som direkt eller indirekt är införlivade i en tillverkningsprocess, kan vara avfall.
- Sortering och behandling av farligt avfall utesluter inte att det fortfarande klassas som avfall.

⁶¹ Darpö, Miljöbrott och åtalsrätt, Festskrift till Staffan Westerlund, s. 241-242.

⁶² SGF, Rapport 1:2003 att bygga med avfall s. 33-34 samt Naturvårdsverkets rapport 4950, EG:s avfallsdefinition ett hinder för kretsloppsanpassningen? s. 18.

3 Hanteringen av avfall

3.1 Allmänt

Det avfall som uppstår i Vägverkets verksamhet måste på något sätt hanteras. Hantering av avfall innebär att samla in, transportera, återvinna eller bortskaffa material.⁶³ Hantering som medför mer än obetydlig miljöpåverkan skall ske med beaktande av hänsynsreglerna i MB:s 2:a kapitel. Vidare måste det fastställas, huruvida den planerade hanteringen är tillstånds- eller anmälningspliktig miljöfarlig verksamhet, eller om det är tillräckligt med samråd med berörd myndighet.⁶⁴ För material som inte är avfall krävs varken anmälan eller tillstånd enligt avfallslagstiftningen, men det kan i vissa fall krävas samråd samt bygg- eller marklov.⁶⁵ Uppsatsen kommer inte vidare att behandla frågor om bygg- eller marklov. Dessa är nämligen fristående från den bedömning som görs om materialet är avfall eller inte och behandlas enligt PBL. I följande kapitel presenteras översiktligt de regler, som blir tillämpliga när det gäller Vägverkets hantering av avfall.

Vägverkets hantering av det material och avfall som uppstår vid nybyggnation, drift och underhåll av väg, styrs främst av följande lagstiftning: MB, FMH, FDA, samt AF.

3.2 Byggande av väg

Det är inte huvudverksamheten, det vill säga byggandet av väg, som är tillstånds- eller anmälningspliktig miljöfarlig verksamhet enligt MB 9 kap. eller FMH. Byggande av allmänna vägar prövas istället enligt VägL.⁶⁶ Enligt VägL 3a § skall, MB 2-4 kap., 5 kap. 3 § och 16 kap. 5 § tillämpas, och upprättande av arbetsplan skall då jämföras med meddelande av tillstånd enligt MB. Vägverket har som ”väghållare” ett huvudansvar, såväl för planering och projektering av vägen, som för prövning av vägens tillåtlighet. Vägverket ansvarar även för drift och underhåll av vägen.⁶⁷ Enligt VägL 10 §, avses med byggande av väg inte bara anläggandet av ny väg utan även omläggning av väg i ny sträckning och ombyggnad av väg. Prövningen av ett vägbygge inleds med en *förstudie*, som skall klarlägga förutsättningarna för den fortsatta planeringen.⁶⁸ Om det under förstudien klarlagts att alternativa vägsträckningar behöver studeras, följs förstudien av en *vägutredning*. I vägutredningen jämförs inte bara alternativa sträckningar

⁶³ MB 15 kap. 3 §.

⁶⁴ SGF, Rapport 1:2003, s. 39.

⁶⁵ BVH 585.85, s. 51.

⁶⁶ 10-20 §§ VägL.

⁶⁷ Michanek, Zetterberg, s. 468.

⁶⁸ 14 a § VägL.

utan även nollalternativet.⁶⁹ Det sista steget i prövningen utgörs av *upprättande, utställande och fastställelse av arbetsplan*. Byggande av väg prövas vanligen av Vägverket efter samråd med länsstyrelsen, men vid anläggandet av större vägar sker prövningen av regeringen genom en tillåtlighetsprövning (MB 17 kap.).⁷⁰

3.2.1 Arbetsplan och länsstyrelsens godkännande

En viktig del i avgörandet om huruvida en överskottsmassa, som uppstått vid vägbyggande eller vid underhåll av vägen, skall anses som avfall är om den planerade hanteringen av materialet ifråga finns med i arbetsplanen. Vid mina kontakter med Länsstyrelsen i Västra Götalands Län samt ansvariga projektledare på Vägverket Region Väst har det framkommit, att för rena jordmassor räcker det oftast att det finns en redovisning för hur massorna skall hanteras i arbetsplanen, för att de inte skall klassificeras som avfall. Det är länsstyrelsen som godkänner arbetsplanen. Genom detta yttrande godkänns även MKB:n. Länsstyrelsens yttrande över MKB:n innebär, att den godkännt det fysiska ianspråktagandet som sker inom vägområdet. Vilket sätt Vägverket sedan väljer att hantera de massor, som finns inom området, är upp till dem. Markägare kontaktas ibland för att ta hand om massor, exempelvis plana ut en åker. Enligt den handläggare jag intervjuat på naturvårdsenheten vid Västra Götalands Länsstyrelse, behöver verksamhetsutövaren inte något särskilt tillstånd så länge inga naturvärden hotas. Rör det sig om hotade naturvärden krävs ett samråd enligt MB 12 kap. 6 §. Uppstår nya platser där massor behöver läggas upp under byggskedet, skall Vägverket samråda med länsstyrelsen, även om det rör sig om rena massor.⁷¹

3.3 Miljöfarlig verksamhet

Med miljöfarlig verksamhet menas användning av fast egendom eller fasta anläggningar, som kan innebära utsläpp till mark, luft eller vatten eller annan olägenhet för människors hälsa eller för miljön. Begreppet miljöfarlig verksamhet definieras närmare i MB 9 kap. 1 §.

I MB 9 kap. 6 § 1 st. bemyndigas regeringen att föreskriva om tillståndsplikt för utsläpp eller uppläggning av fast avfall eller andra fasta ämnen, om detta kan leda till att mark eller grundvatten kan förorenas. Regeringens bestämmelser återfinns i FMH 5 § och i bilagan till förordningen (FMH-bilagan). Även om tillståndsplikt enligt st. 1 inte råder, kan tillsynsmyndigheten enligt MB 9 kap. 6 § 2 st. förelägga en verksamhetsutövare att ansöka om tillstånd, när verksamheten medför risk

⁶⁹ VägL 14 b §.

⁷⁰ Michanek, Zetterberg, s. 467 ff.

⁷¹ Telefonintervju med Sara, Bergström, 2005-04-18, Naturvårdsenheten, Länsstyrelsen Västra Götaland.

för betydande föroreningar eller andra betydande olägenheter för människors hälsa eller miljön. Att det rör sig om betydande föroreningar/olägenheter tyder på att det är relativt stränga kriterier, för att detta lagrum skall bli tillämpligt. Enligt st. 3 i samma lagrum finns även en möjlighet för den, som bedriver miljöfarlig verksamhet, att ansöka om tillstånd för verksamheten, även om verksamheten egentligen inte omfattas av anmälnings- eller tillståndsplikt. Fördelen med att frivilligt söka tillstånd är, att tillståndet får rättskraft, vilket ger ett skydd för framtida krav från tillsynsmyndigheten, så länge tillståndet är giltigt. En förteckning över de miljöfarliga verksamheter som kräver tillstånd finns i bilagan till FMH. Där räknas de upp utifrån svensk näringsgrensindelning (SNI-kod).

3.3.1 Tillfällig lagring, mellanlagring och deponering av avfall

Vid byggandet av vägar uppkommer ständigt ett behov av att lägga massor på hög. Beroende på hur länge och var massorna läggs inträder olika skyldigheter.

Tillfällig lagring är lagring på den plats där avfallet har uppkommit och lagras i avvaktan på bortforsling, eller när det lagras på behandlingsanläggning i väntan på behandling. Detta gäller även farligt avfall. Det är alltså fråga om en tidsbegränsad åtgärd. Tidsbegränsningen är dock inte definierad. Det krävs inget tillstånd för att få lagra avfallet tillfälligt.⁷² Banverket har rekommenderat, att lagringen inte bör ske längre än ett år utan myndighets medgivande.⁷³

Med mellanlager avses yrkesmässig insamling och lagring av avfall på en plats, där avfallet inte uppkommit, och där avfallet inte heller skall återvinnas eller bortskaffas.⁷⁴ Mellanlagring innebär, att massorna inte lagras under längre tid än tre år innan de återvinns eller behandlas. Vid bortskaffning av avfallet får de inte lagras längre tid än ett år. Överskrids tidsgränserna blir upplaget en deponi. Mellanlagring av avfall är anmälningspliktigt till den kommunala nämnden, då mängden överstiger 10 ton. Överskrider mängden 10 000 ton är verksamheten tillståndspliktig hos länsstyrelsen.⁷⁵ Mellanlagring av farligt avfall är oavsett mängd antingen anmälningspliktig eller tillståndspliktig.⁷⁶

Deponering är en långsiktig förvaring av avfall, och det primära syftet är enligt förarbetena slutligt omhändertagande.⁷⁷ Enligt AF 5 § avses med deponi upplagsplats för avfall. Undantaget är enligt punkterna 1-3 plats eller anläggning, där avfall omlastas för att beredas för vidare transport till en

⁷² Hellström, VTI meddelande 935, 2002, s. 21.

⁷³ Banverket, BVH 585.85, s. 43.

⁷⁴ Hellström, VTI meddelande 935, 2002, s. 21.

⁷⁵ SNI-kod 90.002-4 eller 90.002-3 FMH.

⁷⁶ Vägverket, Hantering av tjärhaltig beläggning, publikation 2004:90, s. 13, SNI-kod 90.005-1 eller 90.005-2 FMH.

⁷⁷ Prop. 1997/98:45, del 2, s. 195.

annan plats, där det skall återvinnas, behandlas eller bortskaffas. Skall avfallet lagras för att bortskaffas, får lagringen inte ske i mer än tre år. Rör det sig om lagring före återvinning, får lagringen inte ske längre tid än ett år, innan det klassas som en deponi. Kraven på hur deponin skall utformas och var den skall lokaliseras finns i FDA. Enligt FDA 4 § 2 st. skall förordningen inte tillämpas på användning av lämpligt inert avfall för byggnadsändamål i deponier, vid restaurering eller för mark-, väg- eller utfyllnadsarbete. Av lagstiftningen framgår, att allt som faller utanför FDA 4 § skall deponeras, behandlas eller förbrännas. Någon uppläggning av engångskaraktär är inte tillåten, förutom av det som ryms under FDA 4 §. Med avfallsdefinitionens terminologi är även uppläggning en form av deponi, som dock inte omfattas av deponiförordningen, om uppläggningsryms under FDA 4 §. Uppläggning enligt 90.007 ryms inom FDA 4 §. Slutsatsen bör således vara, att uppläggning som inte ryms under FDA 4 § och 90.007 FMH är deponering. Det enda möjliga undantaget från detta är om det rör sig om någon form av behandling.⁷⁸

Endast behandlat material får enligt FDA 14 § deponeras. Undantag görs dock för inert avfall, där behandling inte är tekniskt möjlig, eller annat avfall där behandling inte medför minskade skadliga effekter på människors hälsa eller miljön. Syftet med att endast behandlat material får deponeras är, att deponin skall få en så säker utformning som möjligt. Det finns inga nationella riktlinjer om vad som skall anses som behandling. Enligt Naturvårdsverket torde det vara rimligt att anta, att den behandling som är skäligen att kräva, skall vara sådan som bidrar till uppfyllandet av förordningens mål.⁷⁹

Enligt FMH-bilagan kräver en anläggning för deponi tillstånd i enlighet med SNI-koderna, 90.004-1 eller 90.004-5. För att det skall krävas tillstånd enligt dessa SNI-koder, krävs att rör sig om en anläggning för deponi. Kriterier för anläggning finns inte i någon av de relevanta lagarna, men Miljööverdomstolen har i ett avgörande konstaterat, att begreppet anläggning kräver någon åtgärd av teknisk natur för att möjliggöra avsedd verksamhet. Enbart det förhållande att verksamheten bedrivs med viss varaktighet medför inte, att en anläggning har inrättats. I målet var det bland annat fråga om uppläggning av bortschaktade jordmassor.⁸⁰

3.3.2 Användning av avfall för anläggningsändamål

Mycket av de överskottsmassor som uppstår vid ett vägbygge kan vara lämpliga att använda som konstruktionsmaterial. Att använda lämpligt avfall som byggnadsmaterial till exempel i en bullervall, i en vägbank, som markutfyllnad eller som efterbehandling i grustäkter, kallas uppläggning för anläggningsändamål. Ändamålet skall vara till någon ”nytta” och inte endast

⁷⁸ Länsstyrelsen Gävleborg, policy dokument.

⁷⁹ Naturvårdsverket, Handbok 2004:2, Deponering av avfall, s. 8.

⁸⁰ Miljööverdomstolen i dom daterad 2002-05-13, Mål nr M768-01.

ett sätt att bli av med avfallet. Vidare skall uppläggningsplanen vara av engångskaraktär, permanent och pågå under en begränsad tidsperiod. Uppläggning för anläggningsändamål är endast aktuell för inert avfall.⁸¹ Kravet på att det skall vara uppläggning för anläggningsändamål är troligtvis uppfyllt, om naturresurser skulle ha använts istället för det inerta materialet.⁸²

Uppläggning av inerta avfall för anläggningsändamål har i FMH-bilagan SNI-kod 90.007-1, när det rör sig om material, där föroreningsrisken inte är endast ringa. Det är då ett tillståndsärende hos länsstyrelsen. Är det endast fråga om ringa föroreningsrisk är det ett anmälningsärende till kommunen, enligt SNI-kod 90.007-2. Det finns inga riktlinjer för när föroreningsrisken skall anses vara ringa, respektive mer än ringa.⁸³ Naturvårdsverket skriver i läsanvisningen till FMH-bilagan, att föroreningsrisken skall bedömas utifrån materialets och markens egenskaper samt utformningen av konstruktionen.⁸⁴ Rör det sig om uppläggning av helt ren jord eller sten, som anses som inert-avfall, omfattas inte uppläggningsplanen av ovanstående prövningspunkter. Detta på grund av att det i sådana fall är en lägre föroreningsgrad än ringa. Uppläggningsplanen är då fri, dock kan det bli fråga om samråd enligt MB 12 kap. 6 §, om uppläggningsplanen inte omfattas av tillstånds- eller anmälningsplikt, och den väsentligen förändrar naturmiljön. Det kan även bli fråga om bygg- eller marklov.⁸⁵

Sammanfattningsvis kan sägas, att all användning av avfall i anläggningsbyggande är i huvudsak antingen tillståndspliktig till länsstyrelsen eller anmälningspliktig till kommunen i egenskap av miljöfarlig verksamhet. Även i de fall användningen av avfall i anläggningsbyggande inte ger upphov till någon miljöstörning, som föranleder att verksamheten anses vara miljöfarlig, föreligger en anmälnings- och dokumentationsplikt enligt AF 37, 38 och 42 §§.⁸⁶ Utfyllnad av överskottsmassor inom vägområdet får göras om tillstånd till verksamheten finns enligt väglagen, vilket är fallet om den beskrivs i en upprättad arbetsplan enligt VägL 3a §.⁸⁷

Idag finns inga nationella riktlinjer eller andra hjälpmedel som stöd för beslutande länsstyrelser och kommuner i beslut som rör användning av avfall i byggnadsändamål. Enligt SGI blir följderna av detta, att ärendehanteringarna blir tungrodd och långsam. Dessutom leder det till, att vitt skilda krav ställs på liknande objekt och material i olika delar av landet.

⁸¹ Läsanvisningar till bilagan till förordning (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd. 2003-04-11, rev. 2003-06-23.

⁸² SGF, Rapport 1:2003, Att bygga med avfall, s. 44.

⁸³ Banverket, BVH 585.85, s. 52.

⁸⁴ Läsanvisningar till bilagan till förordning (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd. 2003-04-11, rev. 2003-06-23.

⁸⁵ Läsanvisningar till bilagan till förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd, 2003-04-11 rev. 2003-06-23.

⁸⁶ SGU, Inventering av restprodukter som kan utgöra ersättningsmaterial för naturgrus och bergkross i anläggningsbyggande, s.56.

⁸⁷ Vägverkets klargörande i frågor enligt lagen (1999:673) om skatt på avfall, s. 5.

Skilda bedömningar runt om i landet sker även på grund av oklarheter kring ifall en restprodukt skall behandlas som ett avfall eller som en produkt.⁸⁸

3.3.3 Uppläggning av icke-farligt, farligt eller icke-inert avfall

SNI-kod 90.007-1/2 omfattar endast uppläggning av inert avfall för anläggningsändamål. Tidigare omfattades även uppläggning av fast avfall av dessa uppläggningspunkter. Idag får uppläggning av icke-inert eller farligt avfall således inte ske enligt denna uppläggningspunkt.⁸⁹ Frågan är då hur användning av icke-inert avfall skall hanteras.

Av FDA 4 § kan slutsatsen dras, att förordningens krav på deponier skall tillämpas vid användning för anläggningsändamål av allt avfall, som inte är inert. Detta innebär, att den svenska lagstiftningen ställer hårdare krav än EU:s deponeringsdirektiv (1999/31/EG), vilket även medger att icke-farligt avfall undantas för sådana ändamål. Eftersom deponeringsdirektivet är ett minimidirektiv, är det inget som hindrar Sverige från att ha strängare lagstiftning. Enligt värmeteknisk forskning och utveckling (värmeforsk), är det teoretiskt tänkbart att pröva användning av icke-farligt avfall i anläggningsbyggande som en anläggning för deponering (SNI-kod 90.004). Då måste verksamhetsutövare visa, att FDA:s krav uppfylls. I praktiken är detta enligt värmeforsk inte en framkomlig väg, annat än när det gäller anläggningsarbeten på deponier, där prövningen kan ske inom ramen för deponins tillstånd.⁹⁰ Det som värmeforsk inte tar upp i sin skrift, och som uppmärksammas av andra aktörer bland annat av SGF. I skriften ”Bygga med avfall” påpekar SGF att det krävs, att det rör sig om en ”anläggning” för att tillståndsplikten i SNI-koderna 90.004-1 och 90.004-5 skall bli aktuell. Att söka tillstånd för deponi är inte praktiskt möjligt enligt SGF utan det alternativ som återstår är samråd enligt MB 12 kap. 6 §. Rör det sig om risk för betydande föroreningar eller andra betydande olägenheter för hälsa eller miljö, kan tillsynsmyndigheten i det enskilda fallet kräva, att verksamheten tillståndsprövas (MB 9 kap. 6 § 2 st.).⁹¹ Detta skulle kunna vara fallet, om Vägverket använde sig av farligt avfall för anläggningsändamål.

Under ett seminarium som företaget svenska EnergiAskor⁹² anordnade, presenterade en representant från lässtyrelsen i Örebro deras syn på användning av icke-inert avfall för anläggningsändamål. Enligt honom innebär den utformning, som prövningsplikten har idag, att de enda avfallskategorier som kan komma ifråga för anläggningsändamål är de som

⁸⁸ SGU, Inventering av restprodukter som kan utgöra ersättningsmaterial för naturgrus och bergkross i anläggningsbyggande, s. 57.

⁸⁹ Banverket, BVH 585.85, s. 52.

⁹⁰ Håkansson, Karsten m.fl., Miljöriktlinjer för nyttiggörande av askor i anläggningsbyggande – del 1, s. 11.

⁹¹ SGF, Rapport 1:2003, Att bygga med avfall, s. 44.

⁹² Svenska EnergiAskor är ett icke vinstdrivande företag med syfte att verka för en miljöriktig användning av askor från förbränning av fasta bränslen.

uppfyller definitionen för inert avfall. Vid uppläggning av annat avfall gäller FDA med krav på bottentätning, geologiska barriärer, tätskikt och så vidare.⁹³

3.3.4 Samråd enligt MB 12 kap 6 §

I detta kapitel har ett flertal gånger nämnts, att det kan bli aktuellt med ett samråd enligt MB 12 kap. 6 §, när inget annat tillstånd eller anmälan krävs. I detta avsnitt följer en beskrivning av vad ett sådant samråd innebär. En verksamhet, som inte finns med i FMH som tillstånds- eller anmälningspliktig, men ändå väsentligt kan komma att ändra naturmiljön, blir samrådspliktig enligt MB 12 kap. 6 §. I förarbetena till MB anges, att tippning av schakt- och rivningsmassor är exempel på verksamheter, där det kan vara motiverat med samråd.⁹⁴

Uppläggning av sådant avfall som inte omfattas av SNI-koderna 90.007-1/2 det vill säga, icke-farligt avfall som inte är inert, bör medföra att samråd krävs. När det gäller uppläggning för anläggningsändamål av jordmassor som blir över, till exempel vid ett vägprojekt, och som är helt rena (mindre föroreningsrisk än ringa), krävs samråd enligt MB 12 kap. 6 §.⁹⁵ Det kan dock ifrågasättas, om ett samråd enligt 12 kap. 6 § kan vara aktuellt, när det rör sig om åtgärder inom ett vägområde. Det rör sig då inte om en förändring i naturmiljön, eftersom vägområden inte är naturområden. Vilket tillstånd eller anmälan skall då göras, om Vägverket inom vägområdet avser att lägga upp avfall, icke inert respektive inert, men saknar anläggningsändamål?

Länsstyrelsen i Gävleborgs län har tagit fram en policy ”Restprodukter till anläggningsändamål samt uppläggning av rensningsmassor från vägbyggen, dikesrensningar etc.”. Anledningen till att de tagit fram denna policy är att efter ändringen av FMH genom SFS 2001:748 kan inte längre uppläggning av massor eller användning av avfall/restprodukter prövas/anmälas under SNI-koderna 90.007-1/2. Enligt tidigare lagstiftning kunde nämligen uppläggning för anläggningsändamål av fast avfall prövas enligt denna punkt. Ändringen har lett till att det är långt ifrån klart, om föregående exempel skall prövas som uppläggning, deponering eller annat. Denna policy är Länsstyrelsen i Gävleborgs tolkning av vad som skall prövas inom ramen för SNI-kod 90.004 respektive SNI-kod 90.007.⁹⁶ Eftersom detta policydokument tillämpas av flera länsstyrelser, anser jag det vara relevant att ta upp deras syn på vad som skall omfattas av uppläggning för anläggningsändamål.⁹⁷

⁹³ Miljöbalksseminarium, Stockholm den 13 juni 2002 Aska och slagg som vägbyggnadsmaterial, föredragsdokumentation, Jan Johansson, Länsstyrelsen Örebro län, Operativa myndigheters ansvar och arbetsätt. Hämtat på www.energiaskor.se/nytt2002/030604_Referat_Att_Bygga_m_avfall.htm, 2005-04-20.

⁹⁴ Prop. 1997/98:45, del 2, s. 150.

⁹⁵ Miljösamverkan Västra Götaland, Entreprenörer och Entreprenadverksamhet, s. 12f.

⁹⁶ www.x.lst.se/visinformwebsite/asp/fncShowDoc.asp?key=visintra@501@3&mode=linked, 2005-05-01.

⁹⁷ SGF, Rapport 1:2003, s. 49.

Länsstyrelsen i Gävleborg anser att schakttippar är sådana tippar, som är iordningställda för återkommande deponering av jord- och schaktmassor, det vill säga deponier. Vidare anser länsstyrelsen, att schaktade icke-föreordnade massor, vilka används inom arbetsområdet till exempel i slänter eller väggkropp, aldrig är avfall. Detta eftersom det inte rör sig om massor, som innehavaren avser att göra sig av med. Dessa terrängmoduleringar är således inte tillstånds- eller anmälningspliktiga utan omfattas av det, som Vägverket har fått tillstånd att göra genom fastställelsen av arbetsplanen. Förutom dessa massor anser länsstyrelsen, att lagstiftningen innebär, att allt som ligger utanför FDA 4 § skall deponeras, behandlas eller förbrännas. Någon uppläggning av engångskaraktär är inte tillåten, om det inte faller under FDA 4 §. Uppläggning enligt 90.007 ryms inom 4 §. Enligt länsstyrelsen i Gävleborg skall all uppläggning, som inte är undantagen genom FDA 4 §, prövas inom ramen för SNI-kod 90.004.⁹⁸

3.3.5 Återvinning och återanvändning

Vid byggande och underhåll av väg finns det ofta ett behov av att återanvända eller återvinna överskottsmassor, asfalt och så vidare. Återvinning innebär, att man kan nyttiggöra sig en restprodukt efter en viss processförädling. Återanvändning å andra sidan innebär en användning av restprodukter utan processförädling.⁹⁹ Återvinning av avfall kan vara en miljöfarlig verksamhet, vilken kräver tillstånd eller anmälan. Förekommer inte verksamheten i FMH-bilagan, kan det bli fråga om ett samråd enligt MB 12 kap. 6 §.

Återanvändning eller återvinning av ett material innebär inte att det inte skall klassificeras som ett avfall. En fråga, som ofta väcks inom Vägverket, när de återför överskottsmassor till vägen direkt på plats, är om det rör sig om återanvändning/återvinning av ett avfall eller om det är direkt återföring av massorna i en produktionsprocess. I det senare fallet skulle det i sådana fall innebära, att det aldrig har uppstått något avfall, eftersom innehavaren inte har haft för avsikt att göra sig av med materialet.

Det finns ingen bestämd definition av återvinning i AF, men det finns en icke uttömmande lista på vad återvinning innebär i ramdirektivets bilaga 4. EG-domstolen har meddelat en dom rörande klassificering av deponering av avfall i en nedlagd gruva (Abfall Service AG (ASA), mål C/600). Domstolen hade att avgöra om deponering av avfall i en gruva är en återvinnings- eller bortskaffande åtgärd. Domstolen kom fram till, att en deponering är att betrakta som en återvinningsåtgärd, då dess huvudsyfte är att avfallet skall användas på ett användbart sätt genom att ersätta andra

⁹⁸ www.x.lst.se/visinformwebsite/asp/fncShowDoc.asp?key=visintra@501@3&mode=linked, 2005-06-01

⁹⁹ Johansson, KFB & VTI forskning/research.21.1997, Återanvändning och återvinning av restprodukter, vägbyggnadsmaterial och sekundära mineraliska material i vägar och gator..

material, som annars skulle ha behövts för detta ändamål.¹⁰⁰ I mål C-307/00 användes samma synsätt, när det gällde hur gränsdragningen mellan bortskaffande och återvinning skulle göras. Enligt domstolen skall en åtgärd ses som återvinning, om det är en åtgärd, som då man enbart ser till hur den beskrivs, a priori kan hänföras till en sådan åtgärd för bortskaffande som anges i bilaga 2 A till ramdirektivet för avfall, eller till en återvinningsåtgärd som anges i bilaga 2 B till direktivet. I det enskilda fallet kontrolleras huruvida den ifrågavarande åtgärdens huvudsyfte är att avfallet skall kunna användas på ett ändamålsenligt sätt genom att ersätta andra material, som annars skulle ha behövts för detta ändamål.¹⁰¹

Tillstånd som kan krävas vid återvinning av avfall är tillstånd hos länsstyrelsen för återvinning genom fragmentering eller annan bearbetning, om de behandlade massorna överstiger 10 000 ton, respektive anmälan hos kommunen, om de understiger den mängden (SNI-kod 37-1/2). Även uppläggning av inert avfall för anläggningsändamål, deponi av avfall kan ses som återvinningsåtgärder. Då skall tillämpliga tillstånd för dessa åtgärder sökas.

3.3.6 Återvinning kontra bortskaffande

Den största betydelsen för gränsdragning mellan återvinning och bortskaffande är, att det är tillåtet med transporter inom EU, när det rör sig om avfall för återvinning, men inte om det rör sig om avfall för bortskaffning.¹⁰² För Vägverkets hantering av avfall får gränsdragningen så till vida att om hanteringen skall anses som bortskaffande, kan det eventuellt bli fråga om tillstånd för deponi. Är det däremot återvinning eller återanvändning, kan det eventuellt krävas tillstånd för själva åtgärden, men sen är det fritt fram så länge de allmänna hänsynsreglerna och balkens övriga krav beaktas.

I rapporten "*Definition of waste recovery and disposal operations*", vilken publicerats av EU, utreder författarna i del A frågan om var gränsdragningen mellan återvinning och bortskaffande går. EG-domstolens tolkning av återvinningsdefinitionen är som visats ovan, att det rör sig om återvinning när återvunnet material ersätter en jungfrulig råvara. Författarna till rapporten drar slutsatsen, att det inte går att dra en så klar gräns mellan återvinning och bortskaffande som EG-domstolen gör, eftersom återvinning och bortskaffande brukar gå in i varandra. Författarna föreslår, att fokus skall flyttas från avfallets natur till hur avfallet används i återvinningen samt avfallets eller restmaterialets egenskaper.¹⁰³

¹⁰⁰ Se punkt 69 samt domslutet.

¹⁰¹ Punkt 2 i domslutet.

¹⁰² C-203/96 Dusseldorp, art 33-34.

¹⁰³ Sander, Knut m. fl. Definition of waste recovery and disposal operations, Executive summary.

4 Jordmassor

4.1 När blir jordmassor avfall

Under följande kapitel utreds frågan när jordmassor skall anses ha blivit ett avfall, när de upphör att vara ett avfall samt vilken prövning som skall ske vid eventuell användning av avfallsklassade jordmassor.

Inom ett vägprojekt eftersträvas massbalans. Överskottsmassor, som hanteras inom projektet, klassas enligt Vägverket oftast inte som avfall. Det är när massbalans inte kan uppnås, och massorna måste föras utanför projektet, som de klassas som avfall.¹⁰⁴ Detta är Vägverkets syn på saken, och som praktikfallen visar, är det inte självklart, att tillsynsmyndigheterna går med på att överskottsmassor, som används inom projektet, inte är att anse som avfall.

I AF:s bilaga 2 räknas de avfallskategorier upp, vilka tillsammans med det faktum, att innehavaren enligt MB 15 kap. 1 § gör sig av med, avser eller är skyldig att göra sig av med föremålet, ämnet eller substansen, leder till att det klassificeras som avfall. Jordmassor finns uppräknade i kapitel 17 under rubriken, ”Bygg och rivningsavfall (även uppgrävda massor från förorenade områden).” De korrekta beteckningarna för de schaktmassor, som kan uppstå under konstruktionen eller underhållet av en väg, är 17 05 03* som avser jord och sten, som innehåller farliga ämnen, eller 17 05 04 vilket avser annan jord och sten än den som anges i 17 05 03. Det är således klart, att jordmassor oavsett om de är rena eller förorenade, kan utgöra ett avfall. Det som från fall till fall blir intressant att avgöra, är om Vägverket har för avsikt att göra sig av med massorna eller ej. Jordmassor kan antingen vara inert, icke-farligt eller farligt avfall. Vilket slags avfall de klassificeras som, avgörs utifrån jordmassornas föroreningsinnehåll och lakbarhet. Det finns inte några fastställda nivåer för när jordmassor skall betraktas som inerta respektive icke-farliga.¹⁰⁵

I Miljösamverkan Sydosts¹⁰⁶ handledning för miljöinspektörer anser författarna, att icke förorenade jordmassor, vilka uppkommer, när verksamhetsutövaren till exempel gräver en ledningsgrav och sedan lägger tillbaka massorna i gropen inom samma fastighet, inte kan klassas som avfall. Detta därför att innehavaren varken har en avsikt eller är skyldig att göra sig av med massorna. Läggs de uppgrävda massorna inte tillbaka i gropen eller är förorenade, anser författarna, att de är avfall.¹⁰⁷ Denna syn överensstämmer delvis med Vägverkets uppfattning, när överskottsmassor

¹⁰⁴ Vägverket, Förstudie: Inventering av avfallshanteringen, s. 7.

¹⁰⁵ Banverket, BVH 585.85 s. 28.

¹⁰⁶ Miljösamverkan finns i de flesta län och är ett samarbete mellan länsstyrelsen, regionen, kommunförbundet samt kommunernas miljökontor.

¹⁰⁷ Miljösamverkan Sydost, Förorenade och icke förorenade massor. En handledning för miljöinspektörer, s. 4.

blir avfall. Vägverkets uppfattning innebär, att massor vilka används inom ett vägprojekt inte är avfall. De blir emellertid avfall, om de skall utnyttjas på en helt annan plats, till exempel för bullervallar eller i ett annat vägprojekt.¹⁰⁸ Vägverket anger inte vad som gäller för förorenade massor, vilka inte tas bort från vägområdet utan används igen. De fastslår endast att massor, som inte tas bort ifrån det aktuella vägområdet, inte är avfall. Dock gäller anmälningsplikt enligt MB 10 kap. 9 §, när det är fråga om förorenade massor. Frågan om det är avfall eller inte, när det är kvar inom vägområdet, är kanske inte så viktig i ett initialt skede. Dock kan det få betydelse för vilka tillstånd/anmälningar som krävs, om materialet skall flyttas från vägområdet.

4.1.1 Renad jord, avfall eller produkt?

I projektet *"Avfall vid byggande, drift och underhåll av väg och järnväg"*, diskuteras frågan om förorenad jord som renats får läggas tillbaka i marken fritt eller om det anses som avfall. I det senare fallet omfattas jordmassorna av de krav på tillstånd, som gäller för avfallshantering. Denna fråga har nyligen varit aktuell hos Vägverket Produktion i Umeå. I det aktuella fallet ville Vägverket Produktion använda förorenad jord som renats i ett vägprojekt. Länsstyrelsen ville dock inte gå på Vägverket Produktions linje, eftersom den ansåg, att jordmassorna var avfall och därför inte kunde få användas fritt, trots att de hade renats från föroreningar.¹⁰⁹ Detta verkar vara det gängse sättet att se på saken hos miljömyndigheter runt om i landet. I Avfallsprojektet togs denna fråga upp, eftersom renade jordmassor, som behandlats och sålts vidare, klassificeras som avfall. Därför omfattas de av många kostsamma krav på hantering. Exempelvis måste avfallsinnehavaren precisera vart varje lastbilslass skall levereras, och vad jordmassorna skall användas till.¹¹⁰

Det finns ännu inte någon dom från EG-domstolen som avgör, när ett avfall i behandlingsprocess upphör att vara avfall, annat än för förpackningsmetall (se C-444/00 Mayer Parry). Svaret på när de förorenade jordmassorna övergår från att vara ett avfall till att bli en produkt kan nog dröja. Den tidigare genomgången av EG-rättslig praxis har också visat, att det inte alltid är säkert, att ett avgörande i EG-domstolen när det gäller avfallsfrågor, innebär ett klagörande.

¹⁰⁸ Vägverket, Miljökonsekvensbeskrivning inom vägsektorn, regler och bestämmelser del 1, s. 53.

¹⁰⁹ Landvinning, nr 1 januari 2004, Nyhetsbrev för marksanering Norr, 4.

¹¹⁰ Vägverket, Förstudie: Inventering av avfallshanteringen, s. 8.

4.1.2 Hantering av banvallsmassor samt anläggande av cirkulationsplats

Vägverkets och Banverkets avfallshantering tangerar ibland varandra, eftersom det vid vissa järnvägs- eller vägprojekt krävs, att en befintlig väg eller järnväg grävs bort. Det uppstår då stora överskottsmassor, vilka kan bestå av jord, sten, grus och annat, som har använts för att bygga upp vägkroppen/banvallskroppen. Dessa massor kan innehålla föroreningar av olika slag. Rör det sig om en banvall, kan det till exempel finnas bekämpningsmedelsrester eller impregneringsrester från sliprar.

Vid en ombyggnation av väg 27 utanför Borås byggde Vägverket en bullervall av de banvallsmassor, som grävts upp vid en passage, där vägen numera går under en befintlig järnväg. Från början ansåg Vägverket, att den tänkta bullervallen inte skulle behöva något särskilt tillstånd, eftersom den planerade åtgärden fanns med i den fastställda arbetsplanen, samt att uppläggningsplaneringen av banvallsmassorna skulle ske inom vägområdet. När tillsynsmyndigheten, Svenljunga kommun, upptäckte vad Vägverket planerade, kontaktade de ansvarig projektledare och krävde, att åtgärden skulle anmälas såsom uppläggning av inert avfall för anläggningsändamål med ringa föroreningsrisk enligt (SNI-kod 90.007-2). Detta eftersom banvallsmassorna var förorenande. Efter denna anmodan anmäldes uppläggningsplaneringen till kommunen enligt nämnda kod.¹¹¹

Svenljunga kommun har även tagit ett beslut, om vad som skall gälla för de schaktmassor, som skall återanvändas i en cirkulationsplats i ett senare vägvagnsnitt. Enligt ett beslut kommunen fattat i detta ärende anser den, att användningen av schaktmassorna i en cirkulationsplats inom vägområdet är antingen ett anmälningsärende (SNI-kod 90.007-2), om ringa föroreningsrisk föreligger, eller ett tillståndsärende (SNI-kod 90.007-1), om mer än ringa föroreningsrisk föreligger.¹¹² Kommunen ser alltså schaktmassorna som ett avfall, även om de återanvänds inom samma vägprojekt. Detta motiverar den med, att även om Vägverket återanvänder massorna inom projektet, har det ändå för avsikt att kvittbliva massorna, samt att det inte rör sig om helt rena massor.¹¹³ Vägverkets synsätt är som tidigare angetts att de anser att massor, som återanvänds på plats, inte utgör avfall.

¹¹¹ Intervju med Per-Olof Larsson, projektledare bygg, Vägverket Region Väst, 2005-02-05.

¹¹² Delegationsbeslut 2004-06-11, Svenljunga kommun Miljö och byggnämnden, beslutsnr:04-317, Dnr 2004-0434.

¹¹³ Telefonintervju med Lena Johnsson, Miljöinspektör, Svenljunga kommun, 2005-05-09.

4.2 Dikesmassor

4.2.1 Allmänt om dikesmassor

För att yt- och grundvatten snabbt skall kunna ledas bort från vägen, omges den av ett vägdike. Vägdikets funktion försämras med åren på grund av att jordmaterial, fuktighet och klimatpåverkan med mera minskar dikets effektiva area. För att förbättra dikets hydrauliska funktion måste en dikning genomföras. Detta innebär, att ca 10 cm av jorden skalas av och transporteras bort. Dikesrensning sker ungefär vart tionde till tjugonde år. Uppschaktade dikesmassor innehåller, beroende på hur stor trafikering det har varit på vägsträckan, olika mängder föroreningar. De uppgrävda dikesmassorna är enligt Vägverket att anse som avfall, om de förs bort från det aktuella arbetsområdet. Vägdikesmassor kan antingen läggas upp inom vägområdet, användas externt som fyllnadsmassor eller deponeras på en deponi för inert avfall.¹¹⁴

4.2.2 Uppläggning av dikesmassor i Alingsås

Följande fall visar de problem med anknytning till avfall, som kan uppstå vid hantering av dikesmassor. Den aktuella dikesrensningen hade skett på en vägsträcka i Lerums kommun. Där fanns dock ingen lämplig plats att göra sig av med dikesmassorna. Därför beslöt entreprenören, Vägverket Produktion, efter ett informellt samtal med Länsstyrelsen Västra Götaland, att lägga upp dikesmassorna på Ingaredskrysset, beläget i Alingsås kommun. Därefter gjorde de en anmälan till Alingsås kommun om uppläggning av inert avfall för anläggningsändamål enligt SNI-kod 90.007-2 i FMH-bilagan.¹¹⁵ Massorna överfördes sedan och lades upp i Ingaredskrysset.¹¹⁶

När tillsynsmyndigheten, Alingsås kommun, kontaktades för anmälan om uppläggning av inert avfall för anläggningsändamål ansåg den, att det var frågan om ett icke-inert avfall, som inte kunde anmälas enligt den punkten. Dikesmassorna innehöll nämligen organiskt material och kunde vara så förorenade, att det var mer än ringa föroreningsrisk. Vidare ansåg kommunen att även om det gick att anse dikesmassor som ett inert avfall, fanns det inte något anläggningsändamål med att lägga massorna i en hög vid vägen. Det var således en åtgärd som utfördes i syfte att kvittbliva dikesmassorna. Kommunen ansåg i detta fall, att det rörde sig om en deponi i enlighet med 5 § deponiförordningen.¹¹⁷ Eftersom massorna redan var ditlagda, förelades Vägverket att visa att ingen olägenhet skett. Kommunens handläggare anser att Vägverket skulle ha skickat iväg massorna på en deponi, när de nu inte kunde användas i Lerum. Hade det varit fråga om att

¹¹⁴ Vägverket, Vägverket publikation 1998:008, s. 4.

¹¹⁵ Intervju med Stefan Lundh, projektledare drift, Vägverket Region Väst, 2005-04-06.

¹¹⁶ Intervju med Stefan Lundh, projektledare drift, Vägverket Region Väst, 2005-04-06.

¹¹⁷ Intervju med Britt Tjernström, miljöinspektör, Alingsås kommun, 2005-04-20.

flytta dikesmassor inom samma vägområde, hade det enligt tillsynsmyndigheten inte varit något problem. Vägverket hade då inte haft för avsikt att göra sig av med massorna, och då hade de heller inte varit att anse som avfall. Kommunen har under ärendets behandling varit i kontakt med handläggare på Naturvårdsverket, som inte heller ansåg att det fanns något anläggningsändamål med att tippa dikesmassorna på en vägö.¹¹⁸

Sammanfattningsvis kan man säga, att de problem som fanns i Ingaredsfallet var, dels hur ett inert avfall skall definieras, dels vad som utgör ett anläggningsändamål. Västra Götalands Länsstyrelse ansåg, att dikesmassorna var att anse som ett inert avfall, medan tillsynsmyndigheten ansåg att så inte var fallet. Ett annat sätt att lösa problemet visas i det policydokument från Länsstyrelsen i Gävleborg, som omnämndes i kap. 3.3.4. Enligt detta är det varken miljömässigt motiverat eller lämpligt att denna typ av uppläggning skall hanteras som deponering. Därför anges i policydokumentet, att dikesmassor torde kunna jämföras med muddringsmassor, för att prövningsmyndigheten skall kunna tillämpa uppläggningspunkterna i FMH-bilagan. Muddringsmassor omfattas nämligen även de av uppläggningspunkterna 90.007-1/2 st. 2.¹¹⁹

4.3 Uppläggning av inert avfall

Under byggandet av E6 har Vägverket för delen Småröd-Saltkällan har anmält hos tillsynsmyndigheten Munkedals kommun sin avsikt att lägga upp 250 000 m³ jord- och bergmassor, främst bestående av lera, på ett 25 000 m² stort område med en uppfyllnadshöjd på i genomsnitt 10 meter. Anledningen till att massorna inte kan användas i vägkonstruktionen är, att lermassorna är tekniskt olämpliga. Bergmassorna, som skall användas vid uppläggningspunkterna, är främst till för att stabilisera. Syftet med att lägga massorna på den tilltänkta platsen, som till stora delar utgörs av ett hygge, anges i Vägverkets anmälan till kommunen vara att bli av med en stor del av överskottsmassorna. Vägverket anmälde den tilltänkta uppläggningspunkterna såsom uppläggning av inert avfall för anläggningsändamål med ringa föroreningsrisk enligt (SNI-kod 90.007-2). Kommunen godkände Vägverkets tilltänkta åtgärd. I beslutet om godkännande kallar kommunen genomgående den tilltänkta uppläggningspunkterna för ett upplag av inert avfall för anläggningsändamål.¹²⁰ Att Vägverket måste bli av med överskottsmassor på något sätt är självklart, men att använda reglerna om uppläggning för inert avfall på detta sätt kan ifrågasättas. I tidigare avsnitt har redogjorts för, att det för att uppläggningspunkterna 90.007-1/2 skall bli tillämpliga, måste ett anläggningsändamål finnas. Vad är anläggningsändamålet med uppläggningspunkterna av dessa jordmassor?

¹¹⁸ Intervju med Britt Tjernström, miljöinspektör, Alingsås kommun, 2005-04-20.

¹¹⁹ www.x.lst.se/visinformwebsite/asp/fncShowDoc.asp?key=visintra@501@3&mode=linked, 2005-06-01.

¹²⁰ Beslut Munkedals Miljö- och byggnadsnämnd, PM 2005-04-18, Dnr MBN 05/140 H1.

Under byggandet av väg 44 uppstod vid ett vägavsnitt en mängd överskottsmassor bestående av rena jordmassor. Vägverket ville göra sig av med dessa massor genom att fylla ut en övergiven grusgrop. I detta fall valde Vägverket istället att göra ett samråd enligt MB 12 kap. 6 §.¹²¹

4.4 Avslutande kommentarer

De problem som kan uppstå när det gäller hantering av jordmassor är främst, att det finns oklarheter, när de skall anses bli avfall. Vägverket anser att det inte är avfall förrän massorna lämnar området. Detta synsätt kan accepteras, när det gäller rena massor. I praktikfallet från Svenljunga kommun accepterade inte tillsynsmyndigheten att förorenade massor, som användes inom projektets arbetsområde, inte konstituerade avfall utan krävde tillstånd för uppläggning av inert avfall. Ett annat problem är frågan när förorenade jordmassor som renats skall anses ha övergått från att vara avfall till att bli en resurs.

Ytterligare ett problem i hantering av jordmassor är, när de skall anses vara inerta. Tolkningsproblem finns även när uppläggningsändamål skall anses föreligga. I fallet med dikesmassorna i Alingsås ansåg kommunen inte att det var ett anläggningsändamål. Eftersom Naturvårdsverket har sagt, att de massor som läggs upp skall vara ett substitut för naturmaterial, som skulle ha fraktats dit, om inte det inerta avfallet funnits att tillgå, anser jag, att tillsynsmyndigheten gjorde en korrekt bedömning utifrån lagstiftningen, när den ifrågasatte att ett anläggningsändamål verkligen fanns. Den planerade uppläggningsen av jordmassor, som planeras i Munkedal, kan kritiseras på samma vis, eftersom det även i det fallet saknas ett anläggningsändamål.

¹²¹ Muntlig kontakt med, Mats Lindqvist, miljöspecialist, Vägverket Region Väst, 2005-08-23.

5 Tjärasfalt

5.1 Inledning

Årligen tas cirka 1,5 till 2 miljoner ton asfaltsbeläggningar bort från svenska vägar och gator och återvinns till ny asfalt i obundna lager.¹²² Äldre asfaltsbeläggningar kan innehålla stenkolstjära och kallas då tjärasfalt. Sedan den 1 januari 2002 klassas denna enligt AF som farligt avfall.¹²³ Vägbyggnadsbranschen uppfattar detta som ett problem, eftersom det blir dyrt och svårt att göra sig av med gamla vägresten.¹²⁴ Exakt hur mycket stenkolstjära som finns kvar i vägar och gator är oklart, men det finns uppfattningar, att åtminstone 10-20 procent av vägarna i Sverige innehåller stenkolstjära.¹²⁵ Problemet uppmärksammades, när bilagan till ramdirektivet för avfall reviderades. Då fastslogs att asfalt, som innehåller stenkolstjära, skall betraktas som farligt avfall, när halten stenkolstjära är högre än 0,1 procent – motsvarande 1000 ppm (parts per million).¹²⁶

5.1.1 Historik

Under femtio års tid användes stenkolstjära, som är en restprodukt från tillverkning av stenkol, som bindemedel i vägbeläggningar. Hanteringen upphörde 1973 på grund av stenkolstjärens höga innehåll av miljö- och hälsofarliga ämnen. Bland annat innehåller den polycykliska aromatiska kolväten (PAH), som förutom att de är cancerframkallande också är farliga för vattenlevande organismer.¹²⁷ Tjärbeläggningarna förkommer idag längre ner i beläggningens konstruktion, vanligtvis i de understa lagren. De utgör således inte något problem vid normalt beläggningsunderhåll, utan det är när beläggningen skall tas bort eller djupfräsas, som de tjärhaltiga lagren riskerar att komma med i beläggningsmaterialet.¹²⁸

Vägverket har som mål att återvinna så mycket asfalt som möjligt. Detta är ett led i att kretsloppsanpassa vägghållningen. Att återvinna asfalt ligger också i linje med både transport- och miljöpolitiska mål (resurshushållning, återvinning och återanvändning).¹²⁹ Idag återvinns 90 procent av

¹²² www.if.svekom.se/artikeldokument.asp?C=761&A=904&FileID=22867&NAME=stenkolstjara.pdf, 2005-04-01.

¹²³ <http://kikaren.lf.svekom.se/artikel.asp?A=651&C=631>, 2005-05-09.

¹²⁴ Miljösamverkan Västra Götaland, Entreprenörer och entreprenadverksamhet, s. 35.

¹²⁵ Cancerframkallande asfalt återanvänds. Dyr nota får Vägverket att backa från EU-krav, Miljöaktuellt, 5/2003, den 18 juni s. 3.

¹²⁶ Cancerframkallande asfalt återanvänds. Dyr nota får Vägverket att backa från EU-krav, Miljöaktuellt, 5/2003, den 18 juni s. 3.

¹²⁷ Miljösamverkan Västra Götaland, Entreprenörer och entreprenadverksamhet, bilaga 5, s. 1.

¹²⁸ På väg igen. Vägen tillbaka för återvunnen asfalt, s. 36.

¹²⁹ I proposition 1996/97:56 kan man utläsa följande miljömål: "Transportsystemets utformning och funktion skall anpassas till krav på god och hälsosam livsmiljö för alla, där natur- och kulturmiljö skyddas mot skador. En god hushållning med mark, vatten, energi och andra naturresurser skall främjas".

beläggingsmaterialet.¹³⁰ Stora mängder jungfruligt material sparas genom detta, eftersom 90 procent av asfalten består av sten och grus, som annars måste tas ur naturen.¹³¹ Att återvinna tjärhaltig asfalt kan dock komma att strida mot miljömålet ”Giftfri miljö”. Således måste vid återvinning av tjärhaltiga beläggingsmassor en avvägning göras mellan de intressen, vilka talar för resurshushållning, och målet om en giftfri miljö.¹³² Alternativet till återvinning är att massorna skickas på deponi eller destruktion. Deponikostnaden beräknas ligga mellan 1000-2000 kronor per ton. För Vägverkets del innebär det stora merkostnader att deponera eller destruera asfaltsmassor innehållande stenkoltjära. Ett antal planerade vägåtgärder har skjutits upp, då tjära har påträffats vid provtagning i konstruktionen. För ett av vägobjekten skulle vägåtgärden kosta 20 miljoner kronor, medan bortforsling och hantering av de tjärhaltiga massorna skulle kosta cirka 60 miljoner kronor.¹³³

5.2 Är asfaltsmassor avfall

Oavsett om det rör sig om tjärasfalt eller ”vanliga asfaltsmassor” är det en central fråga om uppriven asfalt skall räknas som avfall eller inte. De skäl i AF som talar för att uppbrottna asfaltsmassor skall anses som avfall är, att det finns upptaget i AF:s förteckning i bilaga 2 med koden 17 03 02 samt att vägens funktioner förstörs och inte längre uppfyller uppställda krav, vilket är en av avfallskategorierna i bilaga 1.

Vägverket anser att det inte blir avfall om det finns en avsikt att återvinna materialet på samma vägsträcka som den man tog upp det från. Argumentet Vägverket har för att det inte skall anses som avfall då är, att man inte har för avsikt att göra sig av med asfalten.¹³⁴ Detta eftersom massorna kontinuerligt återförs till en tillverkningsprocess, och att de inte har haft för avsikt att göra sig av med massorna utan skall använda dem igen i vägen. Dock sägs i Inter-Environment Wallonie målet, att det inte medför, att ett material inte skall klassificeras som ett avfall, endast av den anledningen att materialet skickas till en extern omhändertagare för slutlig omhändertagande/återvinning, eller materialet återvinns på produktionsplatsen. Domstolen konstaterade vidare, att uttrycket ”göra sig av med” innefattar både bortskaffande, slutligt omhändertagande och återvinning. De uteslöt alltså inte några restprodukter, industriella biprodukter eller ämnen som uppstår under tillverkningsprocessen. För tillämpningen är det också irrelevant, om återvinning eller slutlig omhändertagande kan ske utan fara för hälsa och med processer som inte

¹³⁰ På väg igen. Vägen tillbaka för återvunnen asfalt, s. 36.

¹³¹ Cancerframkallande asfalt återanvänds. Dyr nota får Vägverket att backa från EU-krav, Miljöaktuellt 5/2003 den 18 juni, s. 3.

¹³² Skriftligt svar på fråga 2002/03:661 Om återvinning av beläggingsmassor, www.riksdagen.se/debatt/fragor/svar.asp?rm=0203&nr=661, 2005-05-12.

¹³³ <http://kikaren.lf.svekom.se/artikel.asp?A=651&C=631>, 2005-05-09.

¹³⁴ Cancerframkallande asfalt återanvänds. Dyr nota får Vägverket att backa från EU-krav. Miljöaktuellt 5/2003 den 18 juni. s. 3, Stenkoltjära i asfaltsmassor – Lägesrapport och rekommendationer för hantering, mellanlagring och återvinning, s 6.

skadar miljön.¹³⁵ I denna dom påpekade EG-domstolen, att denna slutsats inte strider mot den distinktion, som måste göras mellan återvinning av avfall och normal industriell behandling av produkter, vilka inte utgör avfall, hur svår denna distinktion än är att göra. Vägverkets mål är, att återvinna så mycket asfalt som möjligt och uppbrutna beläggningmassor är en värdefull resurs, som fyller en funktion, därför anses asfaltmassor i regel inte vara avfall. Rör det sig om asfaltmassor, som innehåller stenkoltjära, kan det dock av Vägverket klassificeras som ett avfall, även om massorna återförs till samma vägsträcka, som de togs upp ur.¹³⁶

5.3 Tolkning av Avfallsförordningens regler om farligt avfall

För att avgöra om ett material är farligt avfall, kan man enligt 4 § AF använda sig av dubbla ingångar. Antingen är materialet farligt avfall på grund av att det finns en asterisk i avfallskoden, eller så är det farligt avfall på grund av att den har någon av de egenskaper som anges i bilaga 3. Bitumenblandningar som innehåller stenkoltjära har avfallskod 17 03 01 och anges med en asterisk, således är bitumenblandningar innehållande stenkoltjära schablonklassat som farligt avfall. Stenkoltjära kan finnas i mycket små mängder i vissa blandningar. Det har därför inte ansetts hanterbart, att se alla bitumenblandningar, vilka innehåller stenkoltjära som farligt avfall. Istället har ingången genom egenskaper, som räknas upp i bilaga 3 till AF valts. Således är en bitumenblandning, som innehåller 0,1 viktprocent stenkoltjära farligt avfall.¹³⁷

Det är inte möjligt att analysera tjärinnehållet på grund av att tjäran blandas upp med bitumen, istället analyseras halten PAH i materialet. Ämnesgruppen 16 PAH har identifierats av Naturvårdsverket i rapport 4638, 1996. I denna grupp finns 7 PAH-föreningar, som är cancerframkallande, det finns även andra cancerframkallande ämnen i stenkoltjära, som man inte mäter. Fördelen med att använda 16 PAH är, att man till viss del kompenserar att inte alla skadliga ämnen mäts.¹³⁸

5.4 Riktvärden

För närvarande finns det inga fastställda generella riktvärden för 16 PAH. Naturvårdsverket arbetar med att ge ut en handledning, för hur verksamhetsutövare skall gå tillväga vid hantering av asfaltmassor innehållande stenkoltjära. Den är dock inte färdigställd än.¹³⁹ Eftersom det

¹³⁵ C-129/96, Inter-Environment Wallonie, punkterna 29-30.

¹³⁶ Vägverket, Hantering av tjärhaltiga beläggningar, Vägverket publikation 2004:90, s. 1.

¹³⁷ Muntlig uppgift per telefon, Jan Christiansson, handläggare på Naturvårdsverket, 2005-05-25.

¹³⁸ www.if.svekom.se/artikeldokument.asp?C=761&A=904&FileID=22867&NAME=stenkoltjara.pdf, 2005-04-01.

¹³⁹ Muntlig uppgift per telefon, Jan Christiansson, handläggare på Naturvårdsverket, 2005-05-25.

inte finns några gemensamma riktlinjer för hur halten PAH skall tolkas, har detta skett på olika sätt runt om i landet, därför att det idag i praktiken blir upp till tillsynsmyndigheten, att tolka hur 0,1 viktprocent skall avgöras.

Sedan hösten 2003 finns det en överenskommelse mellan Stockholm, Göteborg och Malmö. I denna tar de tre kommunerna tillsammans med andra väghållare fram kriterier, som anger att det inte är farligt avfall förrän massorna innehåller 1000 ppm PAH.¹⁴⁰ Stenungsund och Tjörns kommun har valt en annan policy. I deras policy går gränsen för vad som skall anses vara farligt avfall vid 300 ppm PAH. Enligt denna, skall massor vilka klassificeras, som farligt avfall köras till en deponi för farligt avfall eller destrueras. För nivåer under de föreslagna gränsvärdena kan materialet användas i bärlager, dock med vissa restriktioner för grundvattenskydd.¹⁴¹

5.5 Återvinning av tjärasfalt

Att återvinna så mycket som möjligt av asfalten är Vägverkets mål, när det gäller hanteringen av asfalt. För asfaltsmassor, som innehåller tjärasfalt, krävs dock vissa restriktioner enligt miljömyndigheterna. Att återvinna material som innehåller tjärasfalt är ett anmälningssärende till kommunen. Kommunerna kan då enligt MB 26 kap. 9, 19, 21 §§ förelägga om försiktighetsåtgärder, kontrollprogram och så vidare. Tillsynsmyndigheten kan även göra förelägganden grundade på de allmänna hänsynsreglerna.¹⁴²

För att det skall ses som en återvinningsåtgärd är det viktigt, att huvudsyftet med att använda materialet är, att på ett användbart sätt ersätta andra material, som annars skulle ha behövts. I mål C-6/00 anger EG-domstolen, att det varken av artikel 3.1 b eller någon annan bestämmelse i direktivet framgår, att det är relevant för att klassificera en avfallshantering som återvinning i den mening som avses i artikel 1 f i direktivet, huruvida avfallet är farligt eller inte.¹⁴³ Ytterligare en fråga, som det råder viss tveksamhet om, är huruvida Vägverket verkligen får lägga tillbaka de upprivna/upprädda asfaltsmassorna.¹⁴⁴ Det finns inte några prejudikat som fastställer huruvida uppbrutna asfaltsmassor, som återvinns in situ är att anse som avfall.

5.6 Praktikfall

Under ombyggnaden av väg 160 lagrades uppbruten tjärasfalt på ett mellanlager för byggavfall, som inte godkänns för farligt avfall. När detta

¹⁴⁰ Tjära i asfaltsbeläggningar gemensamma rutiner för Stockholm, Göteborg och Malmö, Policy 2002-05-07, 559-6631-02.

¹⁴¹ Muntlig uppgift, Annika Johansson, miljöskyddsinspektör Tjörns kommun, 2005-04-18.

¹⁴² Telefonintervju, Peter Jonasson, miljöskyddsinspektör Uddevalla kommun, 2005-04-28.

¹⁴³ Punkt 68 mål C-6/00, Abfall Service AS.

¹⁴⁴ Förstudie: Inventering av avfallshanteringen, s. 11.

upptäcktes, ville innehavaren av mellanlagret ha bort tjärasfalt, så snart som möjligt. Vid provtagningar på massorna visade det sig att PAH 16 var strax under 300 ppm, vilket handläggare på Stenungsunds kommun, efter samtal med Naturvårdsverket, inte bedömde vara farligt avfall. Vägverket lovade, att så snart som möjligt bestämma vad som skulle göras med asfaltmassorna. Det de sedan bestämde sig för var att krossa asfaltmassorna och återvinna dem, som bärlager i vägen. Den aktuella vägsträckan för detta låg i Tjörns kommun. Vägverket anmälde den tänkta hanteringen till miljöskyddskontoret där. Miljöskyddskontoret accepterade att de skulle återvinna massorna, men krävde vissa försiktighetsåtgärder i enlighet med MB kap. 26 § 9, 19 och 21. Bland annat skulle massorna placeras, så att yt-, grund- och dräneringsvatten inte skulle kunna komma i kontakt med massorna. Asfaltmassor som innehöll mer än 300 ppm PAH fick inte användas, arbetet skulle dokumenteras skriftligt och med fotografier.¹⁴⁵

I juni 2004 inkom Vägverket med uppgifter till Uddevalla kommun, att de vid rivning av vägbeläggning på en vägsträcka av E6 upptäckt att partier, som skulle rivs upp i en gammal väg innehöll tjärasfalt. Mätningar som Vägverket utförde, visade att asfaltmassorna innehöll över 350 ppm PAH. Vägverket ville återanvända asfalten i en bullervall, detta gick dock inte tillsynsmyndigheten med på. Detta därför att det då skulle vara svårt att veta vad som skulle hända med massorna i framtiden. Eftersom riktlinjer saknas gick kommunen på storstadsregionernas överenskommelse, att det inte blir farligt avfall förrän vid 1000 ppm, därmed kunde materialet återvinnas i vägen i obundna lager. Asfaltmassorna krossades först, och lades inneslutna i vägen på en plats där vatten inte kunde laka ut föroreningar. När nu materialet återvanns på plats direkt i vägen, ansåg tillsynsmyndigheten inte att det var fråga om ett avfall.¹⁴⁶ Frågan är då vad de hade ansett om PAH hade överskridit 1000 ppm, hade det då inte varit ett farligt avfall? Eller är det alltid acceptabelt att återvinna asfaltmassor, så länge det görs i samma vägområde, och man följer de allmänna hänsynsreglerna avseende skyddsåtgärder?

5.7 Avslutande kommentarer

Problem med gränsdragningen mellan farligt och icke-farligt avfall, visar sig tydligt när det gäller tjärasfalt. Resultatet av att Naturvårdsverket inte givit ut några riktvärden blir att kommunerna och länsstyrelserna bestämmer egna riktvärden, som de kan använda fram till att Naturvårdsverket kommer fram till generella riktvärden. För Vägverkets del innebär detta svårigheter, eftersom verket inte kan ha ett gemensamt förhållningssätt till hur tjärasfalt skall hanteras runt om i landet.

¹⁴⁵ Beslut Tjörns kommun, Dnr 2000-591-4.

¹⁴⁶ Telefonintervju, Peter Jonasson, miljöskyddsinspektör Uddevalla kommun, 2005-04-08.

6 Analys och slutsats

6.1 Analys

6.1.1 Avfallsdefinitionen

Det primära problemet, när det gäller avfallshanteringen vid byggande och underhåll av vägar, är frågan om när ett avfall skall anses ha uppstått. Exakt när de material, vilka räknas upp i AF skall anses bli ett avfall går, som redogörelsen i kapitel 2 illustrerar inte att avgöra generellt utan det måste avgöras utifrån varje specifik situation. Även om det går att dra vissa slutsatser, exempelvis genom EG-domstolens avgöranden. Den EG-rättsliga praxisen visar främst när ett material skall anses som avfall, och bidrar inte till någon egentlig klarhet i vilka faktorer, som bidrar till att ett material inte skall falla under avfallsdefinitionen.

I samtliga EG-rättsliga domar, som jag studerat blir utgången att materialet faller under avfallsdefinitionen. Chansen att ett material, som det finns indikationer på att innehavaren vill göra sig av med, inte skall bedömas som ett avfall verkar mycket små. Det är en mängd faktorer, som enligt EG-domstolen är irrelevanta för om ett material skall anses som avfall. Att materialet har ett ekonomiskt värde för innehavaren och kan bli föremål för ekonomiska transaktioner, är inte faktorer som leder till att materialet inte skall anses vara ett avfall. Vidare har domstolen understrukt att avfallsbegreppet inte skall tolkas restriktivt, vilket gör att många av de material, som uppstår vid vägbyggen, kan vara potentiella avfall. Hur skall då Vägverket som ytterst är att anse som verksamhetsutövare, även om själva arbetet utförs av entreprenörer, kunna avgöra i vilken situation en överskottsmassa är avfall och när det inte är det. I denna framställning har jag valt att studera jordmassor, som är en av de största potentiella avfallsfraktionerna. Jordmassor kan antingen vara rena eller förorenade. Jag har även valt att studera, hur hanteringen av asfaltmassor går till och då främst tjärasfalt. Tjärasfalt skiljer sig från jordmassorna främst eftersom den innehåller föroreningar i form av PAH:er.

Ett EG-rättsligt avgörande, som är av betydelse för tolkningen av när innehavaren skall ha för avsikt att göra sig av med överskottsmassor är Palin Granit Oy målet, vilket har redogjorts för mer ingående i kapitel 2.4.1. I detta avgörande visade domstolen, att ”stenen” var avfall om det inte var en större sannolikhet, att den skall återanvändas utan ytterligare behandling än att det skulle kvittblivas. Domstolen sade också, att om det fanns ett ekonomiskt incitament för innehavaren att återanvända ”stenen” var sannolikheten för återanvändning större samt, att om återanvändning endast är säker på lång sikt är sannolikheten för återanvändning av ”stenen” lägre.

När det gäller Vägverkets verksamhet vid byggande och underhåll av vägar, torde sannolikheten för återanvändning och återvinning av materialet vara

stor. Materialet finns redan på plats och är ”kostnadsfritt”, därför finns det stora logistiska och ekonomiska incitament att välja detta material, om det uppfyller de tekniska kraven. Det är också den praxis som Vägverket tillämpar. Material som uppstår/finns i linjen används i första hand vid byggandet av ny väg och vid underhåll av befintlig väg, och anses inte som avfall.

För att avgöra frågan om helt rena jordmassor kan vara avfall, tar man sin utgångspunkt i AF. Under rubriken 17 00 00 räknas jord och sten upp som potentiella avfall. Det enda som behövs förutom att det finns uppräknat i bilaga 1 och 2 till AF är, att innehavaren gör sig av med avfallet, har för avsikt att göra sig av med avfallet eller en skyldighet att göra sig av med avfallet. Även helt rena massor kan således vara att anse som avfall. Frågan om graden av förorening och föroreningsrisk kommer först in i bedömningen, vid avgörandet om det rör sig om farligt avfall, samt när tillstånd eller anmälan för uppläggning av inert avfall skall ske (SNI kod 90.007-1/2 FMH-bilagan) Banverket anger i BVH 585. 85 att även rena massor, som inte med en viss grad av sannolikhet kommer till användning är avfall.¹⁴⁷

Ovanstående stycke visar, att det är helt klart att även helt rena massor utan föroreningsrisk kan anses som avfall, under förutsättning att avfallsinnehavaren har för avsikt att göra sig av med massorna. EG-domstolen påpekade bland annat i *Palin Granit Oy* målet att, det faktum att materialet inte innebär någon fara för hälsa eller miljö inte utesluter, att det kan betraktas som avfall. Att göra sig av med massorna eller ha för avsikt att göra sig av med massorna kännetecknas av, att materialet utgör en börda för innehavaren. En bedömning måste göras i varje enskilt fall av innehavarens avsikt med materialet och huruvida materialet utgör en börda för innehavaren. Samtliga omständigheter måste härvid beaktas.

Vägverket anser att överskottsmassor, som inte tas bort från det vägområde de tagits upp ur och används direkt på den platsen, inte är avfall. Ser man till EG-domstolens tolkning av vad som anses med att göra sig av med eller ha för avsikt att göra sig av med, kan detta synsätt vara korrekt, så länge den tilltänkta hanteringen finns med i arbetsplanen och det rör sig om rena massor. Det torde då inte vara någon större skillnad jämfört om Vägverket hade valt att köpa in andra naturliga material för att använda i vägen. Rör det sig däremot om massor som är förorenade, kan man inte resonera som Vägverket gör och säga att det inte är ett avfall om det används i den vägsträcka, som man brutit upp det ur. Ur andra aktörers handledningar kan man utläsa, att de är inne på samma linje som Vägverket, det vill säga att material som tas upp ur exempelvis en ledningsgrav och läggs tillbaka i samma ledningsgrav inte är avfall, eftersom innehavaren aldrig har haft för avsikt att göra sig av med massorna. I dessa handledningar undantas dock förorenade massor.¹⁴⁸ Vägverket undantar inte förorenade överskottsmassor, men där har de i ett praktikfall från Svenljunga kommun, som jag studerat

¹⁴⁷ Banverket, BVH 585.85, s. 16.

stött på problem. När det gällde Svenljunga kommun var det, dels fråga om att återanvända banvallsmaterial i en bullervall, dels fråga om jordmassor som Vägverket planerade att återanvända i en cirkulationsplats i ett senare vägvagnsnitt. Enligt det beslut som kommunen fattat anser den, att användningen av schaktmassorna är ett anmälningsärende enligt (SNI-kod 90.007-2) om ringa föroreningsrisk föreligger, eller ett tillståndsärende enligt (SNI-kod 90.007-1) om mer än ringa föroreningsrisk föreligger. Kommunen ser alltså jordmassorna, som ett avfall även om de återanvänds inom samma vägprojekt. Detta har att göra med att även om Vägverket återanvänder massorna inom projektet, har de ändå för avsikt att kvittbliva massorna, samt att det inte rör sig om helt rena massor. Slutsatsen som kan dras av detta fall är, att Vägverket inte kan vara säker på att tillsynsmyndigheterna inte kommer anse överskottsmassor som ett avfall av den anledningen, att Vägverket skall använda massorna i det vägområde som de togs upp ur.

Oavsett hur ändamålsenligt det egentligen är att helt rena jordmassor anses som avfall, anser jag att en korrekt tolkning av avfallslagstiftningen, särskilt om man ser till hur EG-domstolen har tolkat avfallsdefinitionen, leder till att även rena material kan ses som avfall, under förutsättning att innehavaren har för avsikt att göra sig av med massorna. Ett vanligt förfarande med överskottsmassor, som inte är förorenade, är att de säljs eller skänks bort till någon närboende fastighetsägare. Frågan är, om det egentligen inte är så, att material som Vägverket har brutit upp i en planerad vägsträcka och sedan skänker eller säljer till en markägare är avfall enligt dagens avfallsdefinition. Oavsett om de är rena eller inte, har Vägverket för avsikt att göra sig av med massorna genom att skänka eller sälja dem till någon annan. En möjlig förklaring till att dessa massor inte alltid anses som avfall är, att den gamla inställningen om att överskottsmassor som har ett ekonomiskt värde inte är avfall lever kvar. Det kan även ses som alltför ingripande att anse rena jordmassor, vilka en markägare kan ha nytta av, som ett avfall.

Rör det sig om helt rena massor verkar det onödigt att en överskottsmassa anses, som avfall bara för att den används i ett annat vägområde än det, som omfattas av arbetsplanen. Att det då alltid skall anses finnas ett kvittblivningssyfte, men att denna avsikt inte finns om massorna används i samma vägsträcka, anser jag vara svårt att motivera. Banverket har en annan syn än Vägverket, för användandet av överskottsmassor i andra järnvägsområden än det som massorna togs upp ur. De anser att det inte rör sig om ett avfall, om massorna är fria från föroreningar och kommer till användning med någon grad av säkerhet. Enligt vad de skriver i sin handledning för hantering av jordmassor behöver det inte röra sig om användning i den sträcka som massorna tagits upp ur.¹⁴⁹

När det gäller asfaltmassor har Vägverket ett stort ekonomiskt intresse av att återanvända/återvinna så mycket som möjligt av uppbrutna

¹⁴⁹ Banverket, BVH 585.85 s. 27.

beläggingsmassor. Det är också helt i linje med dagens hushållnings- och kretsloppsprinciper, att återanvända/återvinna de uppbrutna asfaltmassorna. Dock är som Naturvårdsverket visade under SGF:s seminarium dessa principer underordnade det faktum, att farliga ämnen skall fasas ur kretsloppet. Det är således inte acceptabelt, att återanvända/återvinna asfaltmassor om de riskerar att förorena omgivningen. Tjärasfalt återanvänds/återvinns regelmässigt, om PAH värdena i massorna understiger de riktvärden, som respektive kommun följer. Att det skiljer sig från kommun till kommun, beror på att det ännu inte finns några nationella riktlinjer för när halten PAH skall anses uppgå till 0,1 viktprocent stenkoltjära. I de fall som jag studerat har Vägverket rättat sig efter den åsikt om, när asfaltmassorna skall bli farligt avfall, som kommunen haft. Vägverkets tolkning är att asfaltmassor som återanvänds/återvinns på plats inte är avfall, i vart fall inte när det inte rör sig om asfaltmassor, som innehåller stenkoltjära över den nivå som tillsynsmyndigheten accepterat. Det är som sagt var olika riktvärden i olika kommuner, vilket leder till att i vissa kommuner kan tjärasfaltmassor återanvändas/återvinnas i vägen, men inte i andra.

När Vägverket anser att asfaltmassor, som återanvänds/återvinns på plats inte är avfall bortser de från att EG-domstolen i Inter-Environment Wallonie fastslog, att det inte spelar någon roll om materialet återvinns/återvänds på plats eller skickas bort för, att det skall anses som avfall. Att enbart på grund av att materialet används igen direkt på plats undanta det från avfallsbegreppet är inte en möjlig utväg. Rena jordmassor kan som tidigare konstaterats undantas från avfallsbegreppet, när den tänkta hanteringen av dessa massor finns med i arbetsplanen, och de inte flyttas utanför det fastställda vägområdet.

6.1.2 Hanteringen av avfallet

När Vägverket har konstaterat att det rör sig om ett avfall, träder särskilda regler in för hur hanteringen skall ske. Jag har vid genomgången av praktikfallen identifierat några av de problem, som kan uppstå vid hanteringen av avfallet. De problem som jag identifierat rör främst frågan om vilken provningsnivå, som är lämplig för den planerade hanteringen av avfallet. Jag har inte gått in och studerat frågor kring lagring särskilt ingående, eftersom det inte verkar uppstå några större problem där. Det är istället främst kring, om det verkligen rör sig om inert avfall, om det finns ett anläggningsändamål eller inte samt frågan om när en deponi skall anses ha uppstått, som det uppstår problem.

Har massorna klassificerats som avfall, och Vägverket vill använda dem i anläggningssyfte finns det två möjligheter beroende på vad det rör sig om för slags avfall. Rör det sig om ett inert avfall och det minst är mer än ringa risk för förorening kan det bli aktuellt med en anmälan eller ett tillstånd enligt SNI-kod 90.007-1/2. Att anmäla eller söka tillstånd hos kommunen respektive länsstyrelsen för en sådan åtgärd, är dock endast möjligt om det

rör sig om inert avfall (materialet skall inte reagera på kemiskt, fysiskt osv. med något annat). Vidare måste det vara fråga om ett anläggningsändamål med uppläggningsen för att dessa provningspunkter skall bli tillämpliga. En faktor som visar att det rör sig om ett anläggningsändamål är, att verksamhetsutövaren skulle ha fraktat dit naturmaterial om överskottsmassorna inte hade funnits att tillgå. Problemet med detta är, att det i vissa fall kan röra sig om material, som tagits bort från en planerad väg eller befintlig väg, som inte faller under definitionen för inert avfall samt att det är svårt att avgöra vad som är anläggningsändamål.

I det fall som jag tog upp angående uppläggning av dikesmassor i Alingsås kommun fanns det både problem angående om materialet skulle anses inert och om det verkligen rörde sig om ett upplägningsändamål. I detta fall anser jag att det kan anses klart att det inte rörde sig om inert material, eftersom dikesmassorna innehöll organiskt material. Jag anser inte heller, att det skulle ha funnits ett anläggnings syfte med uppläggningsen av dikesmassorna utan det enda syftet var att bli av med massorna.

I fallet med uppläggning av inert avfall för anläggningsändamål i Munkedals kommun, har Vägverket enligt min mening inte heller något anläggningsändamål. Syftet är endast att 250 000 m³ jord skall läggas på ett upplag i skogen. Det finns ingen täkt eller liknande som behöver fyllas ut, vilket skulle kunna vara ett anläggningsändamål. För min del står det helt klart, att den enda anledningen till att Vägverket lade dessa massor i skogen var, att göra sig av med dem, således alltså ett tydligt kvittblivningssyfte.

Det policydokument, som Länsstyrelsen i Gävleborgs län har utformat är ett sätt att lösa problemet med att dikesmassor inte alltid kan anses som inerta. De har löst detta problem genom att anse att dikesmassor skall jämföras med muddringsmassor. Detta förfarande anser jag kan ifrågasättas, att kalla något som uppenbarligen inte är muddermassor för det, bara för att kunna hitta ett tillämpligt lagrum, kan ju knappast stämma överens med lagstiftarens intentioner. Frågan är hur en sådan pragmatisk tolkning skulle hålla vid en rättslig prövning.

Slutsatserna som kan dras efter att endast ha tittat på upplägningsfallen i Alingsås och Munkedal är att det saknas möjlighet för Vägverket att söka adekvata tillstånd när det gäller uppläggning av material, som inte är inert, men ändå inte är att betrakta som särskilt farligt för miljön. Det är även ett problem för Vägverket att alltid motivera att det rör sig om ett anläggningsändamål, och inte endast ett sätt att göra sig av med massorna (kvittblivning). När det inte finns ett anläggningsändamål med en uppläggning verkar det saknas ett adekvat tillstånd om Vägverket inte istället vill använda samråd enligt MB kapitel 12 § 6. Valet mellan uppläggning enligt SNI-kod 90.007-1/2 eller samråd sker inte alltid med hänsyn till att situationerna är olika, förutom i de fall då det rör sig om uppläggning av helt rena avfallsmassor. Då finns det normalt sett inte någon förorenings- eller grumlingsrisk, varför inte SNI-kod 90.007-1/2 aktuell. I sådana fall återstår endast samråd enligt MB 12 kap. 6 §.

Att en uppläggning skall anses som en deponi, är något som Vägverket vill undvika. Huruvida en uppläggning kan anses som en deponi när det saknas anläggnings-ändamål eller om det rör sig om uppläggning av ett icke inert avfall, råder det delade meningar om. I SGF:s rapport anger författarna att det inte kan bli fråga om en deponi, om det inte föreligger en anläggning för deponi. Under ett miljöbalkseminarium som svenska EnergiAskor anordnade anförde Jan Johansson från Länsstyrelsen i Örebro, deras syn på när en deponi anses ha uppkommit. Han angav att den utformning, som prövningsplikten har nu innebär, att de enda avfallskategorier som kan komma ifråga för anläggningsändamål, är de som uppfyller definitionen för inert avfall. Vid uppläggning av annat avfall gäller FDA med krav på bottentätning, geologiska barriärer, tätskikt osv.¹⁵⁰

6.2 Slutsats

Vid diskussioner om när ett avfall uppstår och hur avfallsdefinitionen är utformad samt hur den efterföljande hanteringen av avfallet skall gå till, är det en rad miljöpolitiska och miljörättsliga intressen, som står i konflikt med varandra. Intresset att hushålla med naturresurser står delvis i konflikt med intresset att skydda miljön mot den påverkan, som användning av tjärasfalt eller andra mer eller mindre förorenade överskottsmassor, kan innebära. MB:s produktvalsprincip, försiktighetsprincip och principen om bästa möjliga teknik står mot hushållnings- och kretsloppsprinciperna.

Dessa konflikter finner man kanske dock mer på ett teoretiskt plan, vid den faktiska hanteringen verkar det mest vara pragmatiska och ekonomiskt gynnsamma lösningar, som eftersträvas. Dessa lösningar är, som jag visat bara genom min korta genomgång av praktikfall inte alltid helt förenliga med gällande lagstiftning. För det första finns det skilda uppfattningar om när överskottsmassor skall klassificeras som ett avfall. Vägverkets syn på när en överskottsmassa blir ett avfall överensstämmer inte alltid med vad tillsynsmyndigheten anser. Vägverkets syn på när ett avfall skall anses ha uppstått, är enligt min mening inte heller helt i överensstämmelse med den avfallsdefinition, som man kan utläsa av avfallslagstiftningen och EG-domstolens praxis.

När det gäller hanteringen är det svårt att bedöma när det är acceptabelt att använda material för anläggningsändamål. En annan svår fråga är vilka överskottsmassor som egentligen är inerta, och hur prövningsmyndigheterna och verksamhetsutövarna skall göra gränsdragningar gentemot övriga överskottsmassor. Det är ofta som material kan sägas inte vara inert, hur löses en eventuell användning för anläggningsändamål i dessa fall? Vid min studie av praktikfallen stötte jag på problemet, att det vid uppläggning av inert avfall kan förekomma att Vägverket söker detta tillstånd trots att ett

¹⁵⁰ Miljöbalkseminarium, Stockholm den 13 juni 2002 Aska och slagg som vägbyggnadsmaterial, föredragsdokumentation, Jan Johansson, Länsstyrelsen Örebro län, Operativa myndigheters ansvar och arbets sätt. Hämtat på www.energiaskor.se/nytt2002/030604_Referat_Att_Bygga_m_avfall.htm 2005-04-20.

anläggningsändamål saknas. Detta kan bero på att det inte finns några andra adekvata tillstånd att söka, och att det enda andra alternativet är att massorna skall anses deponerade.

Litteratur- och källförteckning

- Bengtsson, Bertil m.fl. *Miljöbalken – en kommentar. Del 1.* Stockholm. 2000.
- Darpö, Jan *Miljöbrott och åtalsrätt, Fågelperspektiv på rättsordningen, Vänbok till Staffan Westerlund.* (red. Basse, Ebbesson, Michanek), Iustus 2002, s. 215 ff.
- Hellström Ragnar *Banretur Återvinning av banvallsmassor och betongsliprar en förstudie.* VTI meddelande 932, 2002.
- Håkansson, Karsten m.fl. *Miljöriktlinjer för nyttiggörande av skor i anläggningsbyggande – del 1.*
- Johansson, Hans G Återanvändning och återvinning av restprodukter, vägbyggnadsmaterial och sekundära mineraliska material i vägar och gator., KFB & VTI forskning/research.21.1997.
- Krämer, Ludwig *EC Environmental Law, Fifth Edition, London* 2003.
- Miljösamverkan Västra Götaland *Entreprenörer och entreprenadverksamhet* december 2002, rev. Maj 2003.
- Miljösamverkan Sydost *Förorenade och icke förorenade massor. En handledning för miljöinspektörer.*
- Mahmoudi, Said *EU:s miljö rätt, andra upplagan, Stockholm* 2003.
- Michanek, Gabriel och Zetterberg, Charlotta *Den svenska miljö rätten, Uppsala* 2004.
- Sander, Knut m. fl. *Definition of waste recovery and disposal operations Executive summary.*

Statens Institut för Kommunikation och Analys

Giftrika och resurssnåla kretslopp. Preliminär slutversion från arbetsgrupp inom etapp-miljöuppdraget, 2002-11-25.

Svenska Geotekniska Föreningen

Att bygga med avfall. Miljörättsliga möjligheter och begränsningar för återvinning av avfall i anläggningsändamål. Rapport 1:2003, ISSN 1303-4092.

Sveriges Geologiska Undersökningar

Inventering av restprodukter som kan utgöra ersättning för naturgrus och bergkross i anläggningsbyggande, 2003-11-17, diarienummer 2-0203-0183.

Svenska Kommunförbundet

På väg igen Vägen tillbaka för återvunnen asfalt. 2004, Stockholm.

Svenska kommunförbundet

Stenkolstjära i asfaltmassor. Lägesrapport för råd och rekommendationer för hantering, mellanlagring och återvinning.

Öko-Institut e.V.

When do waste cease to be waste? –A Nordic study through interviews in four countries giving a review of the opinion of selected stakeholders Darmstadt, March 24, 2005, Commissioned by the Nordic Council of Ministers.

Myndighetsrapporter

Banverket

BVH 585.85 Hantering av jordmassor ur avfalls- och föroreningsynpunkt.

Naturvårdsverket

NV-rapport 4950 EG:s avfallsdefinition – ett hinder för kretsloppsanpassningen?

Naturvårdsverket

NV-rapport 4638 Generella riktvärden för förorenad mark Beräkningsprinciper och vägledning för tillämpning Efterbehandling och sanering.

Naturvårdsverket	Handbok 2003:8 <i>Farligt avfall Handbok enligt Avfallsförordningen (2001:1063.)</i> .
Naturvårdsverket	<i>Läsanvisningar till bilagan till förordning (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd. 2003-04-11, rev. 2003-06-23.</i>
Vägverket	Publikation 1998:008, <i>Vägdikesmassor</i> .
Vägverket	Publikation 2001:57 <i>Vägverkets nationella miljöprogram 2002-2005</i> .
Vägverket	Publikation 2002:40 <i>Miljökonsekvensbeskrivning inom vägsektorn, regler och bestämmelser del 1</i> .
Vägverket	Publikation 2004:90 <i>Hantering av tjärhaltiga beläggningar</i> .

Offentligt tryck

Propositioner

1996/97:53, *Infrastrukturinriktning för framtida transporter*
 1996/97:56, *Transportpolitik för en hållbar utveckling*
 1997/98:45, *Miljöbalk, del 2*
 1997/98:145, *Svenska miljömål*
 2002/03:117, *Ett samhälle med resurssnåla och giftfria kretslopp*

EG-rättsligt material

Det första handlingsprogrammet för miljö (1973-1977) [1973] O.J. C112/1, kap. 7, s. 1.

Europaparlamentets och rådets beslut 1600/2002/EG av den 22 juli 2002 om fastställande av gemenskapens sjätte miljöhandlingsprogram (EGT L 242, 10.9.2002, s. 1).

Artiklar

Forsman, Björn

Cancerframkallande asfalt återanvänds. Dyr nota får Vägverket att backa från EU-krav.
Miljöaktuellt 5/2003 den 18 juni.

Klassning av renad jord till miljööverdomstolen,
Landvinning, Nyhetsbrev för marksanering Norr,
nr 1 januari 2004.

Opublicerat material

Tjära i asfaltsbeläggningar gemensamma rutiner för Stockholm, Göteborg och Malmö, Policy 2002-05-07, 559-6631-02.

Delegationsbeslut 2004-06-11, Svenljunga kommun Miljö och byggnämnden, beslutsnr:04-317, Dnr 2004-0434.

Beslut, Tjörns kommun, Dnr 2000-591-4.

Beslut Munkedals Miljö- och byggnadsnämnd, PM 2005-04-18, Dnr MBN 05/140 H1.

Vägverkets klargörande i frågor enligt lagen (1999:673) om skatt på avfall.

Dokument från "Avfall vid byggande, drift och underhåll av väg och järnväg"

Förstudie: Inventering av avfallshanteringen.

Dokumentation av workshop: Avfall vid byggande, drift och underhåll av väg och järnväg.

Otryckta källor

Personliga kontakter

Bergström, Sara

Naturvårdsenheten, Länsstyrelsen Västra Götaland, 2005-04-18.

Christiansson, Jan
Johansson, Annika

Handläggare på Naturvårdverket, 2005-05-25.
Tjörns kommun, miljöskyddsinspektör,
2005-04-18.

Johansson, Lena

Svenljunga kommun, miljöskyddsinspektör,
2005-05-09.

Jonasson, Peter	Uddevalla kommun, miljöskyddsinspektör, 2005-04-08.
Lannblad, Bo Larsson, Per-Olof	Banverket Västra Banregionen, 2005-05-31. Vägverket Region Väst, projektledare vägbyggnad, 2005-05-02.
Lindqvist, Mats	Vägverket Region Väst, miljöspecialist, 2005-08-23.
Lundh, Stefan	Vägverket Region Väst, projektledare drift, 2005-04-06.
Tjernström Britt	Alingsås kommun, miljöskyddsinspektör, 2005-04-20.

Internet källor

www.energiaskor.se/nytt2002/030604_Referat_Att_Bygga_m_avfall.htm

www.riksdagen.se/debatt/fragor/svar.asp?rm=0203&nr=661

www.kikaren.lf.svekom.se/artikel.asp?A=651&C=631

www.if.svekom.se/artikeldokument.asp?C=761&A=904&FileID=22867&NAME=stenkolstjara.pdf

www.x.lst.se/visinformwebsite/asp/fncShowDoc.asp?key=visintra@501@3&mode=linked

Rättsfallsförteckning

EG-domstolen

C-206-207/88	Brottmål mot G. Vessos och G. Zanetti
C-304/94, C-330/94, C-342/94 och 224/95	Tombesi m fl.
C-129/96	Inter-Environment Wallonie
C-203/96	Chemische Afvalstoffen Dusseldorp BV
C-418/97 och C-419/97	ARCO Chemie Nederland m.fl.
C-6/00	Abfall Service AG
C 9/00	Palin Granit Oy
C-307/00	Oliehandel
C-444/00	Mayer Parry

HD

NJA 1991 s. 460

RegR

RÅ 1976 ref. 5

Miljööverdomstolen

Mål nr M768-01