



SVEA HOVRÄTT
Mark- och miljööverdomstolen
Rotel 060106

DOM
2014-01-14
Stockholm

Mål nr
M 6274-13

ÖVERKLAGAT AVGÖRANDE

Umeå tingsrätts, mark- och miljödomstolen, dom 2013-06-14 i mål nr M 1016-12, se bilaga

KLAGANDE

Trafikverket, 202100-6297
781 89 Borlänge

Ombud:

1. Verksjurist H T
Trafikverket
781 89 Borlänge

2. Advokat M F

MOTPART

Miljö- och hälsoskyddsnämnden i Umeå kommun
901 84 Umeå

SAKEN

Föreläggande att ansöka om tillstånd enligt 9 kap. 6 § miljöbalken att anlägga en deponi alternativt att anlita befintlig deponi för uppläggning av sulfidjordmassor

MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLENS DOMSLUT

Mark- och miljööverdomstolen avslår överklagandet.

Dok.Id 1116681

Postadress	Besöksadress	Telefon	Telefax	Expeditionstid
Box 2290 103 17 Stockholm	Birger Jarls Torg 16	08-561 670 00 08-561 675 50	08-561 675 59	måndag – fredag 09:00-15:00
		E-post: svea.avd6@dom.se www.svea.se		

BAKGRUND

Trafikverket lämnade i december 2011 in en skrivelse till Miljö- och hälsoskyddsnämnden i Umeå kommun (nämnden). Av skrivelsen framgår att Trafikverket planerade att anlägga en cirka 160 meter lång, 3 meter hög och som mest 20 meter bred terrängmodulering med totalt 2 000 m³ sulfidhaltiga jordmassor. Jordmassorna hade grävts upp i samband med anläggningsarbete på Entreprenad 5, vilken är en del av Norra länken i projektet att anlägga en ringled kring Umeå. Massorna skulle övertäckas av täta material och anläggas med material av tillräcklig hållfasthet för att motverka oxidation. Enligt skrivelsen bedömde Trafikverket att en sådan åtgärd inte är anmälningspliktig.

Nämnden förelade den 1 februari 2012 Trafikverket att antingen ansöka om tillstånd enligt 9 kap. 6 § miljöbalken för åtgärd som omfattar permanent upplag av sulfidjord, eller föra massorna till för ändamålet godkänd deponi. Nämnden motiverade sitt beslut bland annat med att massorna ska anses utgöra avfall och att en uppläggning på platsen därför kräver tillstånd för deponi.

YRKANDE M.M. I MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLEN

Trafikverket har yrkat att Mark- och miljööverdomstolen ska upphäva miljö- och hälsoskyddsnämndens beslut.

Nämnden har bestritt ändring av mark- och miljödomstolens dom.

Trafikverket har sammanfattningsvis anfört följande till stöd för sitt yrkande. I första hand ifrågasätts att sulfidjordmassorna utgör avfall. Med hänsyn till undantaget i artikel 2.1 c) i ramdirektivet för avfall (rådets direktiv 2008/98/EG om avfall och upphävande av vissa direktiv) och bestämmelserna om biprodukter i 15 kap. 1 § andra stycket miljöbalken borde jordmassorna vara undantagna från avfallsbegreppet i 15 kap. 1 § första stycket miljöbalken.

Såvitt avser undantaget i artikel 2.1 c) i ramdirektivet bör framhållas att det här är fråga om naturliga sulfidhalter. Platsen där terrängmoduleringen ska uppföras ligger i

direkt anslutning till den plats där jorden grävts upp, där omgivning och vattenorganismer redan är anpassade till ytvattnets säsongsbetonade variationer i pH och svavelinnehåll. Jordmassorna kommer att överlagras med tätande material. Enligt en studie som utförts vid Luleå Tekniska Universitet medför inte terrängmodulering med sulfidjord någon omgivningspåverkan som skiljer sig från den naturliga påverkan som ändå uppstår på grund av jordens egenskaper. Kravet på att materialet ska användas för byggnation i sitt naturliga tillstånd uppfylls därmed. Direktivets undantag är infört i avfallsförordningen, vilket medför att varken direktivet eller förordningen blir tillämpliga. Eftersom jordmassorna därmed inte ska klassas som avfall torde det inte heller krävas tillstånd enligt förordningen om miljöfarlig verksamhet. Det framgår av lagens förarbeten m.m. att lagstiftarens syfte är att undantaget ska tillämpas också på annan lagstiftning.

Bestämmelserna om biprodukter är tillämpliga på jordmassorna därför att de uppkommer i en tillverkningsprocess och kan användas utan vidare bearbetning. Eftersom jordmassorna ska användas i ett område som redan består av sulfidhaltiga jordarter är kravet på fortsatt användningssätt uppfyllt. Det krävs inte att massorna ”nyttiggörs” på det sätt Naturvårdsverket påstår för att de ska kunna utgöra en biprodukt.

Skulle Mark- och miljööverdomstolen ändå anse att jordmassorna ska betraktas som avfall ska verksamheten omfattas av bestämmelserna om användning av avfall för anläggningsändamål. Att syftet med terrängmoduleringen är att bli av med massorna har inte avgörande betydelse för tillämpningen av bestämmelserna om användning för anläggningsändamål. Föroreningsrisken är liten. Det finns inte heller någon anledning att ur miljösynpunkt tolka begreppet restriktivt så att det endast avser återvinning. Bland annat finns bestämmelser i förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd som uttryckligen avser återvinning av avfall, varför det framstår som märkligt om den nu aktuella bestämmelsen ska tolkas som att den är begränsad till återvinning trots att detta inte anges uttryckligen. Enligt tidigare bestämmelser hade terrängmoduleringen betraktats som så kallad uppläggning. Att dessa bestämmelser inte finns kvar innebär inget hinder mot att betrakta förfarandet som användning för anläggningsändamål. Det är i och för sig riktigt att samma förfarande inte kan

betecknas som både återvinning och bortskaffande, men det finns inget hinder mot att ha bestämmelser om prövningsplikt som innefattar bägge begreppen.

Oavsett vad domstolen kommer fram till i frågan om undantagsbestämmelserna och reglerna om användning för anläggningsändamål blir i vart fall bestämmelserna om anläggning för deponering av avfall inte tillämpliga. Så var inte fallet enligt tidigare praxis och så ska inte ske enbart därför att tillämpningsområdet för andra bestämmelser i förordningen har begränsats.

Oaktat om bestämmelserna för användning av avfall för anläggningsändamål är tillämpliga eller inte, är det i förevarande fall inte fråga om en anläggning. Att vissa skyddsåtgärder av teknisk natur, i det här fallet övertäckning av jordmassorna för att förhindra syrekontakt, vidtas innebär inte att det blir fråga om en anläggning. Därmed kan inte bestämmelserna om anläggning för deponering av avfall vara tillämpliga. Av detta framgår att verksamheten inte är tillståndspliktig och att nämndens föreläggande därför bör upphävas.

Nämnden har hänvisat till vad som tidigare framförts i målet.

REMISSYTTRANDE I MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLEN

Naturvårdsverket har anfört i huvudsak följande. Det är viktigt att avfallsbegreppet ges en vid tolkning. Bedömningen av om ett material är avfall eller inte ska göras mot bakgrund av syftet med ramdirektivet för avfall, dvs. att skydda människors hälsa. Den i målet aktuella terrängmoduleringen är ett sätt att göra sig av med jordmassor, vilket innebär att jordmassorna ska betraktas som avfall. Ramdirektivet för avfall är ett minimidirektiv och nationella bestämmelser får gå längre än de krav som uppställs i direktivet. Frågan om undantag från lagstiftningens tillämpningsområde har inte bedömts mot bakgrund av de krav som ställs på avfall i annan lagstiftning, t.ex. 9 kap. miljöbalken och miljöprövningsförordningen (2013:251). Även om ett undantag har gjorts från avfallsförordningens (2011:927) tillämpningsområde är jordmassorna att se som avfall vid tillämpningen av andra bestämmelser än avfallsförordningen.

Också bestämmelsen i 15 kap. 1 § miljöbalken som reglerar när ett ämne eller föremål kan anses vara en biprodukt måste tolkas i ljuset av EU-rätten. För att ett ämne ska anses vara en biprodukt krävs bland annat att det kommer att fortsätta användas på ett sätt som är hälso- och miljömässigt godtagbart. Detta innebär att det ska vara säkerställt att användningen ska fortsätta. I det här fallet finns inte något självständigt ändamål med terrängmoduleringen eftersom Trafikverket avser att bortskaffa jordmassorna. Syftet är inte sådant att fortsatt användning är säkerställd och jordmassorna kan därmed inte betraktas som biprodukter.

En förutsättning för att det ska vara fråga om användning för anläggningsändamål är att det är fråga om återvinning. För att en åtgärd ska kunna anses utgöra återvinning krävs att dess huvudsyfte är att avfallet kan användas på ett sätt som bidrar till att bevara naturresurserna genom att ersätta andra material som annars skulle ha behövts för detta ändamål. Eftersom jordmassorna i det här fallet inte kommer till nytta som ersättning för annat material är det inte fråga om ett återvinningsförfarande utan ett bortskaffningsförfarande, dvs. en avfallshantering som innebär att innehavaren gör sig av med avfallet utan att det återvinns eller att det lämnas till någon som transporterar bort det. Det är inte möjligt för ett förfarande att både utgöra återvinning och bortskaffande samtidigt. Verksamhetskoderna 90.130 och 90.140 i bilagan till förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd kräver därför att det är fråga om återvinning för att bli tillämpliga. Vidare innehåller förordningen (2001:512) om deponering av avfall krav av teknisk natur som innebär att det krävs en anläggning för att deponera. Terrängmoduleringen är redan på grund av detta en verksamhet som är prövningspliktig enligt miljöprövningsförordningen.

MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLENS DOMSKÄL

Ska målet prövas i sak?

I likhet med mark- och miljödomstolen anser Mark- och miljööverdomstolen att Trafikverket har ett beaktansvärt intresse av att målet tas upp till prövning trots att de aktuella jordmassorna redan har transporterats till deponi. Överklagandet kan därför prövas i sak.

Utgör de sulfidhaltiga jordmassorna avfall?

Bestämmelser om att det är förbjudet att utan tillstånd eller innan anmälan har gjorts bland annat driva viss miljöfarlig verksamhet och lägga upp fast avfall eller fasta ämnen om detta kan leda till att mark, vattenområde eller grundvatten kan förorenas fanns tidigare i förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd med tillhörande bilagor. En förteckning över vilka verksamheter som kräver anmälan respektive tillstånd fanns i en bilaga till förordningen. Motsvarande bestämmelser finns nu i miljöprövningsförordningen (2013:251).

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

Bestämmelsen har sin motsvarighet i artikel 3.1 i det s.k. ramdirektivet för avfall (direktiv 2008/98/EG). I direktivets artiklar 2.1. och 5.1 finns undantag från direktivets tillämpningsområde. Dessa är genomförda i svensk rätt genom 11 § 3 förordningen (2011:927) om avfall, avfallsförordningen, och 15 kap. 1 § andra stycket miljöbalken.

Mark- och miljööverdomstolen ansluter sig till underinstansernas bedömning att de sulfidhaltiga jordmassorna i och för sig omfattas av avfallsdefinitionen i 15 kap. 1 § första stycket miljöbalken. Trafikverket har emellertid anfört att jordmassorna med hänsyn till undantaget i 11 § tredje punkten avfallsförordningen (artikel 2.1 c i ramdirektivet för avfall) och bestämmelserna om biprodukter i 15 kap. 1 § andra stycket miljöbalken (artikel 5.1) ska undantas från avfallsbegreppet.

Är undantaget i avfallsförordningen tillämpligt?

Enligt 11 § 3 avfallsförordningen ska förordningen inte tillämpas på icke-förorenad jord och annat naturligt material som har grävts ut i samband med en byggverksamhet, om det är säkerställt att materialet kommer att användas för byggnation i sitt naturliga tillstånd på den plats där utgrävningen utfördes och den användningen inte skadar eller innebär någon olägenhet för människors hälsa eller miljön.

Det aktuella materialet utgörs av sulfidjordmassor som har grävts ut i samband med byggverksamhet. Av utredningen framgår att sulfidjord är en jordart som naturligt innehåller svavel och som vid fel hantering kan förorsaka försurning via urlakning. Vid

alla grävarbeten i områden med naturligt sulfidhaltiga jordar krävs därför att byggnadstekniska och miljötekniska hänsyn tas. Detta gäller även när arbetena endast medför att den sulfidhaltiga jorden friläggs.

Undantagsbestämmelsen i 11 § 3 avfallsförordningen innehåller till skillnad från ramdirektivet för avfall ett krav på att den tänkta användningen av ett material inte får skada eller innebära någon olägenhet för människors hälsa och miljön. Även om det här är fråga om naturligt sulfidhaltiga jordmassor innebär hanteringen av massorna bl.a. ökad risk för urlakning när de kommer i kontakt med syre. Detta innebär en potentiellt negativ påverkan på den kringliggande miljön. Undantaget i 11 § 3 avfallsförordningen är därför inte tillämpligt på de sulfidhaltiga jordmassorna.

Är undantaget om biprodukter tillämpligt?

Enligt 15 kap. 1 § andra stycket miljöbalken ska ett ämne eller föremål anses vara en biprodukt i stället för avfall om (1) ämnet eller föremålet har uppkommit i en tillverkningsprocess där huvudsyftet inte är att producera ämnet eller föremålet, (2) kan användas direkt utan någon annan bearbetning än den bearbetning som är normal i industriell praxis och (3) kommer att fortsätta användas på ett sätt som är hälso- och miljömässigt godtagbart och som inte strider mot lag eller annan författning.

Syftet med förfarandet i det här fallet är att bli av med jordmassor. Massorna ersätter inte användning av något annat material. Mark- och miljööverdomstolen anser därför att terrängmoduleringen inte uppfyller kravet på fortsatt användning och redan av det skälet kan jordmassorna därför inte anses utgöra en biprodukt.

Användning för anläggningsändamål

Enligt 29 kap. 13 § miljöprövningsförordningen gäller tillståndsplikt B och verksamhetskod 90.130 användning för anläggningsändamål av avfall på ett sätt som kan förorena mark, vattenområde eller grundvatten, om föroreningsrisken inte endast är ringa. Bestämmelsen motsvarar punkt 90.130 i bilagan till förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd. Enligt 29 kap. 14 § miljöprövningsförordningen gäller anmälningsplikt C och verksamhetskod 90.140 för motsvarande användning om föroreningsrisken är ringa. Även denna bestämmelse hade sin

motsvarighet i bilagan till förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd (punkt 90.140).

Enligt Mark- och miljööverdomstolens bedömning krävs för att verksamhetskoderna 90.130 och 90.140 ska vara tillämpliga att det finns ett självständigt syfte med användningen som går utöver enbart en strävan efter att göra sig av med det ingående materialet. Terrängmoduleringen kan därmed inte anses utgöra användning för anläggningsändamål.

Deponi

Enligt 5 § avfallsförordningen och 2 § förordningen (2001:512) om deponering av avfall är deponering ett bortskaffande som innebär att avfall läggs på en upplagsplats för avfall (deponi). Av 29 kap. miljöprövningsförordningen (tidigare bilagan till förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd) framgår att alla anläggningar för deponering av avfall kräver tillstånd.

För att det ska vara fråga om en anläggning krävs typiskt sett att åtminstone någon åtgärd av teknisk natur har vidtagits för att möjliggöra verksamheten (se MÖD 2004:59 och 2005:37). Som mark- och miljödomstolen anfört krävs det relativt omfattande försiktighetsmått av inte helt okomplicerad natur, bland annat i form av övertäckning, för att förhindra oxidering och utlakning av svavelsyra ur jordmassorna. Mark- och miljööverdomstolen ansluter sig därför till underinstansernas bedömning att terrängmoduleringen måste betraktas som en anläggning för deponi.

Sammanfattning

Mot bakgrund av ovanstående bedömningar finner Mark- och miljööverdomstolen att nämnden haft fog för sitt beslut att förelägga Trafikverket att ansöka om tillstånd för deponi alternativt att föra massorna till en för ändamålet godkänd deponi.

Trafikverkets överklagande ska därför avslås.

Domen får enligt 5 kap. 5 § lagen (2010:921) om mark- och miljödomstolar inte överklagas.

I avgörandet har deltagit hovrättslagmannen Per-Anders Broqvist, tekniska rådet Mikael Schultz, hovrättsrådet Åsa Marklund Andersson, referent, och tf. hovrättsassessorn Helen Blomberg.

Föredragande har varit Lina Österberg.



UMEÅ TINGSRÄTT
Mark- och miljödomstolen

DOM
2013-06-14
meddelad i
Umeå

Mål nr M 1016-12

KLAGANDE

Trafikverket, 202100-6297
781 89 Borlänge

Ombud:

1. Verksjurist H T
Trafikverket
781 89 Borlänge
2. Advokat M F

MOTPART

Miljö- och hälsoskyddsnämnden, Umeå kommun
901 84 Umeå

ÖVERKLAGAT BESLUT

Beslut av Länsstyrelsen i Västerbottens län 2012-03-26 i ärende nr 505-1640-2012,
se bilaga 1

SAKEN

Föreläggande att ansöka om tillstånd enligt 9 kap. 6 § miljöbalken att anlägga en
deponi alternativt att anlita befintlig deponi för uppläggning av sulfidjordmassor

DOMSLUT

Mark- och miljödomstolen avslår överklagandet.

Dok.Id 184242

Postadress	Besöksadress	Telefon	Telefax	Expeditionstid
Box 138 901 04 Umeå	Nygatan 45	090-17 21 00 E-post: mmd.umea@dom.se www.domstol.se	090-77 18 30	måndag – fredag 09:00-12:00 13:00-15:00

BAKGRUND

I slutet av 1990-talet inleddes ett omfattande vägprojekt i Umeå, det s.k. Umeåprojektet. Syftet med projektet är att minska biltrafiken i centrala Umeå, och arbetet med att skapa ett trafikavlastande vägnät (ringled) pågår alltjämt.

I december 2011 ingav Trafikverket en skrivelse med rubriken ”Information terrängmodellering av sulfidhaltiga massor” till miljö- och hälsoskyddsnämnden i Umeå kommun. I skrivelsen angav Trafikverket att verket hade för avsikt att göra en terrängmodellering med totalt 2 000 m³ sulfidhaltiga massor, vilka uppkom i samband med anläggningsarbetet på Entreprenad 5 (del av Norra länken i Umeåprojektet). Trafikverket angav att verket inte bedömde åtgärden som anmälningspliktig enligt miljöbalken men ville informera om de åtgärder och försiktighetsmått som planerades. I skrivelsen angavs att terrängmodellen skulle komma att bli ca 160 m lång med en höjd på ca 3 m och med en bas på ca 20 m samt att sulfidjorden skulle överlagras av täta material och utföras med material av tillräcklig hållfasthet för att motverka oxidationsprocessen av massorna.

I delegationsbeslut den 1 februari 2012 beslutade miljö- och hälsoskyddsnämnden med stöd av 26 kap. 9 § miljöbalken att förelägga Trafikverket att ansöka om tillstånd enligt 9 kap. 6 § miljöbalken ”för åtgärden som omfattar permanent upplag av sulfidjord alternativt att föra massorna om totalt 2 000 m³ till för ändamålet godkänd deponi”. Som skäl för beslutet anförde nämnden sammanfattningsvis att massorna inte skulle komma till användning inom entreprenaden, utan var ett överskott av potentiellt förorenande material och utgjorde därför avfall, vilket innebar att en uppläggning på platsen krävde tillstånd för deponi. Nämnden anförde även att åtgärden hade möjligtvis kunnat hanteras enligt 90.130 B [bilagan till förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd] om Trafikverket hade visat att massorna skulle användas för anläggningsändamål, men att även det alternativet förutsatte en prövning enligt 9 kap. 6 § miljöbalken eftersom föroreningsrisken vid uppläggning av sulfidjord inte är att betrakta som ringa.

Trafikverket överklagade miljö- och hälsoskyddsnämndens beslut till Länsstyrelsen i Västerbottens län. Som framgår av det bifogade beslutet avslog länsstyrelsen Trafikverkets överklagande i beslut den 26 mars 2012.

Den i målet aktuella Norra länken invigdes i oktober 2012.

YRKANDE M.M.

Trafikverket har – som dess talan slutligen bestämts – yrkat att mark- och miljödomstolen, med ändring av länsstyrelsens beslut, upphäver miljö- och hälsoskyddsnämndens beslut.

Miljö- och hälsoskyddsnämnden har bestritt Trafikverkets ändringsyrkande.

Mark- och miljödomstolen har hållit sammanträde i målet. Vid sammanträdet har det framkommit att Trafikverket har transporterat de aktuella sulfidjordmassorna till Ersmarksbergets sulfidjordsdeponi, som är belägen strax norr om Umeå. Trafikverket har dock vidhållit sitt överklagande och gjort gällande att verket har ett befogat intresse av att få målet prövat i sak. Även miljö- och hälsoskyddsnämnden har framfört önskemål om att målet prövas i sak.

PARTERNAS UTVECKLANDE AV TALAN

Trafikverket

De aktuella sulfidjordmassorna har transporterats till en godkänd deponi. Skälet till att så skedde var att vägen var tvungen att färdigställas tidigt under hösten 2012. Trafikverket hade inte tid att vänta på att ärendet skulle bli avgjort, utan vägen färdigställdes och massorna flyttades till en godkänd deponi. Det behövs dock vägledning på det här området. I ett mål gällande myggbekämpning fann Miljööverdomstolen att klaganden fick anses ha ett befogat intresse av att få frågan prövad och prövade därför målet i sak trots att saken redan var överspelad. Samma sak gäller i det här fallet. Att man inte hinner pröva ärendet innan miljöfrågan är

utagerad inträffar från tid till annan. Om målet inte prövas i sak kommer Trafikverket att hamna i samma märkliga situation i alla vägprojekt av liknande slag. När man bygger vägar uppkommer överskott av massor som läggs upp på sidan av vägområdet och som senare används för terrängmodellering inom vägområdet, även om det ligger utanför vägkroppen. Det är inte rimligt att Trafikverket av formella skäl ska flytta massor till mycket stora kostnader utan någon som helst miljönytta.

De aktuella jordmassorna utgör inte avfall och den tänkta vägmodelleringen är heller inte att se som en deponi. Anledningen till att Trafikverket informerade kommunen om den planerade åtgärden var att om det finns osäkerhet om anmälningsskyldighet föreligger eller inte ska verksamhetsutövaren, för att inte begå brott, informera om verksamheten.

Det fanns inget självständigt ändamål med den aktuella vägmodelleringen. Det var fråga om ett överskott av jordmassor som saknade byggnadstekniska egenskaper för att användas till själva vägkroppen. Det är dock inte självklart att massor som man modellerar om med i ett vägprojekt ska betraktas som avfall. Från avfallsbegreppet har vissa saker undantagits i 11 § avfallsförordningen (2011:927), såsom icke förorenade jord och annat naturligt material som har grävts ut i samband med en byggverksamhet, om det är säkerställt att materialet kommer att användas för byggnation i sitt naturliga tillstånd på den plats där grävningen utfördes och att den användningen inte skadar eller innebär någon olägenhet för människors hälsa eller miljön (punkten 3). Motsvarande undantag finns i ramdirektivet om avfall. Sulfidhaltiga massor är inte förorenade, utan är i stället naturligt material, som under vissa förutsättningar har dåliga miljöegenskaper. En sulfidjords miljöpåverkan sker när jorden kommer upp i luften. De sulfider som finns i leran oxiderar till sulfat, med ett sänkt PH-värde som följd, vilket i sin tur leder till urlakning av metaller och svavel till omgivningen, något som kan påverka vattenkvaliteten och djurlivet. Vid alla schaktarbeten i områden med naturligt sulfidhaltiga jordar krävs att byggnads- och miljötekniska hänsyn tas. Det faktum att hänsyn tas innebär emellertid inte att anläggningsbegreppet i förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd är uppfyllt. Det innebär inte heller att uppläggnings av massor i anslutning till det

område där de har gävts upp är att definiera som en deponi. Det finns mängder av exempel på hur man har hanterat sulfidjord i andra vägprojekt. I några av de större infrastrukturprojekten, t.ex. i Sundsvall, har man hanterat den till största delen inom arbetsområdet och i viss mån använt massorna i terrängmodellering till bl.a. ramper och bullervallar. I de fallen har endast en information lämnats till tillsynsmyndigheten.

I det nu aktuella fallet anser länsstyrelsen att uppläggningsen av uppgrävda jordmassor i anslutning till väg genom en terrängmodellering är att jämställa med en anläggning för deponering av massor. I tidigare miljölagstiftning prövades själva *uppläggningsåtgärden*. Om uppläggningsen av fast avfall eller fast ämne kunde förorena mark, vattenområde eller grundvatten och föroreningsrisken inte bedömdes som ringa förelåg tillståndsplikt (bilagan till miljöskyddsförordningen, punkten 92.04.01) Om uppläggningsen kunde förorena mark, vattenområde eller grundvatten och föroreningsrisken bedömdes som ringa förelåg anmälningsplikt. Samtidigt fanns tillståndsplikt för anläggningar för deponering av avfall. När miljöbalken infördes den 1 januari 1999, och motsvarande regler om anmälningsplikt och tillståndsplikt föreskrevs för miljöfarlig verksamhet i förordningen, behölls det tidigare uppläggningsbegreppet som prövningsgrund. Samtidigt behölls tillstånds- eller anmälningsplikten för anläggningar för deponering av avfall enligt bl.a. punkterna 90.004-1, 90.004-2 och 90.004-3. I bilagan till miljöskyddsförordningen angavs följande:

90.007-1 B: Uppläggning eller utsläpp av fast avfall (omfattar inte farligt avfall) eller något annat fast ämne på ett sätt som kan förorena mark, vattenområde eller grundvatten och där föroreningsrisken inte bedöms som ringa.

90.007-2 C: Uppläggning eller utsläpp av fast avfall (omfattar inte farligt avfall) eller något annat fast ämne på ett sätt som kan förorena mark, vattenområde eller grundvatten och där föroreningsrisken bedöms som ringa.

Det torde inte råda någon tveksamhet om att den nu aktuella uppläggningsen av uppgrävda massor i terrängmodelleringensarbeten skulle ha prövats mot de dåvarande bestämmelserna gällande uppläggning av avfall eller annat fast ämne och inte ha

betraktats som en anläggning för deponering (jfr Svea hovrätts dom 2003-04-01 i mål nr B 8626-01 och Miljööverdomstolens dom 2005-07-21 i mål nr 3195-04).

Bilagan till förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd har ändrats genom bl.a. ändringsförordningen (2001:748). I och med denna ändring förändrades punkterna som gällde uppläggning så att de endast avsåg uppläggning av inert avfall för anläggningsändamål, muddringsmassor eller inert avfall som uppkommer vid gruv- eller täktverksamhet. Det var således fortfarande själva uppläggningspunkterna som prövades, men tillämpningsområdet begränsades till vissa avfallstyper och muddermassor. När det gällde uppläggningspunkterna skulle den ske för anläggningsändamål för att punkterna skulle bli tillämpliga. Bilagan till förordningen har därefter ändrats ytterligare några gånger, men det var först genom ändringsförordningen (2007:674) som det gjordes en revidering av de aktuella punkterna så att de fick den lydelse som de har idag.

90.130 B: *Användning för anläggningsändamål av avfall på ett sätt som kan förorena mark, vattenområde eller grundvatten, och där föroreningsrisken inte endast är ringa.*

90.140 C: *Användning för anläggningsändamål av avfall på ett sätt som kan förorena mark, vattenområde eller grundvatten, och där föroreningsrisken är ringa.*

90.270 B: *Uppläggning av muddermassa*

1. *på ett sätt som kan förorena mark, vattenområde eller grundvatten och där föroreningsrisken inte endast är ringa, eller*
2. *i större mängd än 1 000 ton.*

90.280 C: *Uppläggning av*

1. *högst 1 000 ton muddermassa på ett sätt som kan förorena mark, vattenområde eller grundvatten och där föroreningsrisken endast är ringa, eller*
2. *inert avfall som uppkommit i gruv- eller täktverksamhet.*

Ändringarna har medfört att de ursprungliga uppläggningspunkterna nu har delats upp i dels två punkter som benämns *användning*, dels i två punkter som benämns *uppläggning*. Länsstyrelsen och miljö- och hälsoskydds nämnden vill nu, mot bakgrund av att de aktuella punkterna i bilagan till förordningen har ändrats, göra gällande en extensiv tolkning av begreppet anläggning för deponering av avfall. En sådan bedömning saknar stöd i lagstiftningen. Anläggningsbegreppet kan inte tolkas mer vidsträckt bara för att andra punkter i förordningen har ändrats och eventuellt

inte längre är tillämpliga. Samtidigt som länsstyrelsen vill ge begreppet anläggning en vidsträckt tolkning vill de begränsa ”användning av avfall för anläggningsändamål” till att endast avse ”återvinning av avfall”. I denna del hänvisar länsstyrelsen till Naturvårdsverkets handbok (2010:1) om återvinning av avfall i anläggningsarbeten, där det på s. 21 anges att Naturvårdsverket anser att ”användning av avfall för anläggningsändamål är ett återvinningsförfarande där avfall ersätter traditionella anläggningsmaterial”.

Det finns, mot bakgrund av den innebörd som tillståndsplikten och anmälningsplikten haft tidigare, inte skäl att inskränka tillämpningsområdet för bestämmelsen och begränsa begreppet ”användning av avfall för anläggningsändamål” på detta sätt. Användningen av massor inom området för antagen arbetsplan och inom området för vägrätt i direkt anslutning till den plats där jorden grävts upp bör uppfylla kriterierna. Således bör inte begreppet ”användning av avfall för anläggningsändamål” tolkas som att det definitionsmässigt jämföras med en återvinningsverksamhet.

Naturvårdsverkets och länsstyrelsens synsätt, som inskränker punkternas tillämpning till återvinningsituationer, blir extra märklig med hänsyn till att det finns andra punkter i bilagan till förordningen som uttryckligen avser återvinning av avfall. Med Naturvårdsverkets och länsstyrelsens synsätt finns det alltså olika punkter som reglerar exakt samma sak och den aktuella punkten förlorar helt sin betydelse. Punkten om användning av avfall för anläggningsändamål skulle kunna vara tillämplig om de uppgrävda jordmassorna ska betraktas som avfall. Trafikverket har dock, genom de utredningar som har presenterats i målet, visat att föroreningsrisken är ringa.

För det fall punkten 90.140 i bilagan till förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd inte är tillämplig innebär det inte att någon av punkterna som gäller anläggningar för deponering av avfall blir tillämpliga. Så var inte fallet enligt tidigare praxis och kan nu inte bli följden av att tillämpningsområdet för andra punkter har begränsats. Överprövningen av det aktuella beslutet syftar inte på något sätt till att

minska de miljökrav som bör ställas. Trafikverket arbetar mycket målmedvetet med att minska påverkan på miljön vid arbeten på de platser där det finns naturligt sulfidhaltiga jordar.

Att kräva att Trafikverket vid denna hantering skulle behöva ansöka om tillstånd för anläggning av små deponier längs alla vägar där det finns naturligt sulfidhaltiga jordar kommer att få en mycket påtaglig negativ effekt på miljön, eftersom det indirekt skulle innebära att alla uppgrävda massor i stället kommer att transporteras till närmast belägna deponi eller att nya deponier måste anläggas på ett antal platser. Det finns nämligen inte praktiska och tidsmässiga förutsättningar för Trafikverket att vid anläggande av vägar söka tillstånd för ett antal små deponier utmed vägsträckan och därefter hantera dessa upplagda jordmassor enligt det formella regelverk som gäller för deponeringsanläggningar, även om detta ur miljösynpunkt har klara fördelar. Resultatet av länsstyrelsens beslut blir således att massorna kommer att transporteras till en deponi, vilket sammantaget leder till negativ påverkan på miljön.

Ur miljösynpunkt är det bättre att hantera massorna på av Trafikverket föreslaget sätt än att transportera dem till en deponi. Mottagning vid deponi leder inte till mindre miljöpåverkan. Det förefaller som att miljö- och hälsoskyddsnämnden menar att det är tillståndsprövningen i sig som leder till mindre påverkan än vad som blir fallet vid prövning av en anmälningspliktig verksamhet. Utsläpp av koldioxid vid transporter till deponi leder inte endast till en temporär påverkan på miljön, transportererna medför även negativa aspekter ur energihushållnings-synpunkt. För samhällets del är det bättre att hantera massorna på det föreslagna sättet eftersom det leder till betydligt lägre kostnader för Trafikverket, dvs. staten. Att transportera massorna till en deponi är orimligt eftersom det leder till betydligt högre kostnader utan motsvarande miljönytta. Kostnaderna har redovisats till nämnden den 14 december 2011. Trafikverket har utförligt redovisat utredning som visar hur massorna avses hanteras och har visat att det leder till mycket begränsad påverkan på miljön. Det som är den avgörande frågan i detta ärende är dock hur den

miljöfarliga verksamheten ska klassificeras enligt bilagan till förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd.

Miljö- och hälsoskyddsnämnden

Miljö- och hälsoskyddsnämnden vidhåller sin tolkning att Trafikverket inte har haft någon annan avsikt med massorna än att göra sig av med dessa och att materialet därmed är att betrakta som avfall. Därmed faller Trafikverkets resonemang om att det inte föreligger tillståndspflicht för den aktuella hanteringen av massorna, eftersom det krävs tillstånd för deponi. Den verksamhet som Trafikverket menar att nämnden ska fatta beslut om bygger på att det finns ett syfte med uppläggningsenheten, och det kan nämnden inte hålla med om att det gör i det här fallet. Trafikverket hävdar att hanteringen enligt föreläggandet är onödigt strikt och att det inte kan vara tänkt från lagstiftarens håll att hantering ska ske på det viset. Nämnden anser dock att förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd ska tolkas på det sätt man gjort i föreläggandet. Detta har nämnden även fått stöd för i länsstyrelsens beslut. En uppläggning enligt Trafikverkets önskemål, dvs. inom ramen för nämndens mandat, bygger vidare på att uppläggningsenheten innebär endast ringa risk för miljön, vilket det inte gör när man hanterar massor med den försurningsbenägenhet som sulfidjord kan ha.

Trafikverket har anfört att föreläggandet är orimligt för att det leder till för höga och onyttiga kostnader. I det här sammanhanget är det inte fråga om orimliga kostnader med tanke på att miljöskyddet måste ha stor tyngd vid ett så stort projekt som omdragningen av väg E4 och med tanke på att hanteringen av så stora mängder sulfidjordar måste vara säker på lång sikt. Trafikverket har framfört att en hantering av massorna i Västra länken [ett annat vägavsnitt inom Umeåprojektet] skulle komma att kosta upp emot 100 miljoner kr. Någon beräkning som visar hur man har kommit fram till detta har inte framlagts. Man har dessutom utgått från att det handlar om ca 100 000 m³ sulfidjord, vilket inte är aktuellt eftersom man nu fastställt en dragning av vägen som inte innebär en så omfattande hantering som framförts i överklagandet. Enligt samrådshandlingar i ett ansökningsförfarande gällande en ny sulfidjordsdeponi för massor från södra sidan av Umeälven inom

Västra länken handlar det i stället om ca 20 000 m³ inom entreprenad 9 och om ytterligare 5 000 m³ norr och söder om älven.

Sulfidjord är en jordart som naturligt innehåller svavel som vid fel hantering kan leda till försurning via urlakning. Trafikverket hävdar att man har visat att uppläggningsen inte innebär en risk för miljön. Nämnden vill motsatsvis hävda att det inte är visat att påverkan är av ringa betydelse. Trafikverket har i ansökan för den nya sulfidjordsdeponin redovisat att sulfidjorden har låg försurningspotential på lång sikt. Det överklagande som det här yttrandet gäller avser inte dessa massor, men det som presenteras i ansökningsärendet om sulfidjordsdeponin torde ge en indikation på massornas potential som försurande. Trafikverket har inte visat vilken försurningspotential de massor man vill hantera i det överklagade ärendet har. Förutsättningarna för hantering av massor på den specifika platsen är inte tillräckligt utredda och de miljöeffekter som sulfidjorden kan befaras innebära för miljön ska lämpligen utredas i en miljöprövning, som i regel är mer grundläggande än en anmälan. Alternativet till att föra massorna till en befintlig deponi som redan är prövad, är att likställa med att anlägga en egen sådan med avseende på vilka krav som kan ställas på anläggningen.

Transportfrågan som tas upp som ett argument mot att föra massorna till en befintlig deponi bör inte ha en sådan tyngd i resonemanget att det skulle förkasta rimligheten i de krav som ställs i föreläggandet. Transporterna är förvisso förenade med utsläpp av koldioxid, men med tanke på att sådana utsläpp medför en temporär påverkan på miljön och att en säkrare deponering vid en av miljöprövningsdelegationen godkänd anläggning innebär förutsättningar att hantera massorna på ett långt mer betryggande sätt inför framtiden än vad som är fallet i en anmälan, där underlaget ska vara tämligen enkelt, bör det senare väga tyngre. Det är heller inte självskrivet att en deponi på platsen eller i närheten måste begränsas till att enbart gälla den nu aktuella mängden. En deponi vid den tilltänkta lokaliseringen kunde även fungera som uppläggningsplats för övriga sulfidmassor som uppstår på norra sidan av älven inom Västra länken. De transportsträckor det skulle röra sig om i det

fallet kan inte anses vara orimliga. En deponi här skulle även kunna nyttjas i andra projekt om den planeras väl.

Trafikverket gör gällande att det är tidskrävande med en miljöprövning. Ett tillståndsförfarande behöver inte vara särskilt tidskrävande och handlar om planering i förväg. Dessutom har man inte beaktat att större vägbyggen mer eller mindre regelmässigt omfattas av olika tillstånd, vattendomar m.m. varför det inte kan anses att krav på ett tillståndsförfarande för en sulfidjordsdeponi är orimlig i sammanhanget. Strategiskt placerade deponier på ett fåtal ställen där sulfidjordarna kan hanteras på ett kontrollerat sätt är ett bättre alternativ än att man sprider ut dessa på flera ställen där man inte kunnat pröva deras funktionalitet på ett tillfredställande sätt. Det är även orimligt att andra aktörer tidigare har hanterat sulfidjord på deponi men att Trafikverket skulle undantas från ett sådant förfarande.

Trafikverket hänvisar till ett liknande exempel från Sunderbyn som har visat att det inte har uppmätts några negativa effekter på vad man kallar lång sikt. Å andra sidan är det känt att det vid täckning av gruvavfall i Västerbottens län finns problem med läckage på mycket längre sikt än vad som gäller för exemplet från Sunderbyn, om man täcker massor med morän som Trafikverket har redovisat i sin skrivelse. Sulfidjord kan visserligen inte jämföras med gruvavfall i fråga om de miljöeffekter som ett läckage kan medföra, men det är långtidsstabiliteten på täckningen som man bör beakta. Ett skikt som inte är tätt nog kommer att läcka oavsett vilket material som ligger under. Den tidsperiod för uppföljning som man hänvisar till i exemplet från Sunderbyn är inte tillräcklig för att man ska kunna dra några slutsatser om täckningens funktionalitet.

Trafikverket menar att sulfidjorden enligt det förslag man framfört kommer att hanteras i dess naturliga miljö. Det kan inte anses vara sulfidjordens naturliga miljö ovan den syrefria nivå varifrån man avser schakta denna. På land utsätts jorden för syre och det är här försurning kan ske om täckningen inte fungerar tillfredsställande. Nämnden vill poängtera att förhållandena på marknivå inte är att jämföra med den som förekommer under grundvattenytan, vilket är att betrakta som

sulfidjordens naturliga miljö. Det faktum att massorna har naturligt förhöjda halter av svavel kan inte anses betyda att hantering av dessa innebär ringa miljörisker. Trafikverket anför även att vattenlevande organismer är anpassade för de här förhållandena, och då avser man naturligt förekommande surstötter. Man diskuterar aldrig det tillskott som skulle kunna tillkomma de här surstötarna om ett ihopsamlat upplag skulle ha en täckning som inte fungerar tillfredsställande. Det framgår inte heller hur man bedömer situationen om ett eventuellt läckage skulle rinna utanför det som Trafikverket kallar naturlig miljö. Förutsättningarna för en hantering av massorna på platsen måste klargöras i en miljöprövning.

DOMSKÄL

Frågan om målet ska prövas i sak

Miljö- och hälsoskyddsnämnden har förelagt Trafikverket att ansöka om tillstånd enligt 9 kap. 6 § miljöbalken för permanent upplag av sulfidjord alternativt föra massorna till för ändamålet godkänd deponi. Trafikverket har i samband med den aktuella vägens färdigställande under hösten 2012 transporterat de aktuella sulfidjordsmassorna till en godkänd deponi. Trafikverket har således efterkommit föreläggandet.

Huvudregeln är att det inte är möjligt att få ett överklagande prövat när tiden för en åtgärd har löpt ut eller ändamålet med ett avgörande har förfallit. Mark- och miljödomstolen anser dock att Trafikverket har ett beaktansvärt intresse av att i efterhand få förutsättningarna för miljö- och hälsoskyddsnämndens beslut prövat även av mark- och miljödomstolen. Överklagandet ska därför prövas i sak.

Prövningen i sak

Miljö- och hälsoskyddsnämnden har med stöd av 26 kap. 9 § miljöbalken förelagt Trafikverket att antingen ansöka om tillstånd enligt 9 kap. 6 § miljöbalken för permanent upplag av sulfidjord eller föra massorna om totalt 2 000 m³ till en för ändamålet godkänd deponi. Nämnden har i beslutet anført bl.a. att eftersom massorna inte kommer till användning inom entreprenaden, utan är ett överskott av

potentiellt förorenande material som Trafikverket permanent vill lägga upp vid sidan om vägdragningen, utgör massorna avfall och att en uppläggning på platsen därför kräver tillstånd för deponi.

Trafikverket har gjort gällande att jordmassorna inte utgör avfall, att det inte föreligger någon tillståndsplikt för en hantering av dem i form av en terrängmodellering, att ett efterkommande av föreläggandet får en negativ påverkan på miljön och att föreläggandet måste anses orimligt med hänsyn till att det leder till höga och onyttiga kostnader.

Vad mark- och miljödomstolen har att ta ställning till är om de aktuella sulfidjordmassorna utgör avfall i den mening som avses i miljöbalken eller inte. Om domstolen finner att så är fallet har domstolen därefter att ta ställning till om uppläggningsen av jordmassorna vid sidan av väggroppen, dvs. den tänkta terrängmodelleringen, är att betrakta som en deponi.

Avfall

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

Paragrafen ändrades den 10 juli 2011 som en följd av genomförandet av Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/98/EG om avfall och om upphävande av vissa direktiv (det s.k. nya ramdirektivet) och definitionen av avfall anpassades till det nya ramdirektivet. Syftet med antagandet av det nya ramdirektivet var bl.a. att öka insatserna för att förebygga avfall och att klargöra centrala definitioner, t.ex. definitionen av avfall. Ambitionen var även att minska miljöpåverkan vid hantering av avfall samt att uppmuntra återvinning och återanvändning. I samband med ändringen av bestämmelsen i 15 kap. 1 § miljöbalken uttalades i förarbetena att den nya definitionen, liksom den tidigare, innebär att det alltid är nödvändigt att pröva innehavarens syften eller skyldigheter i fråga om att förfoga över ämnet eller föremålet, det s.k. kvittblivningsintresset (se prop. 2010/11:125 s. 24).

När det gäller de aktuella jordmassorna är det klarlagt att de inte skulle användas i vägbyggnationen och att det saknades ett självständigt ändamål med den tänkta vägmodelleringen. Vägmodelleringen var följaktligen ett sätt för Trafikverket att göra sig av med sulfidjordmassorna. Därmed måste jordmassorna vara att betrakta som avfall enligt 15 kap. 1 § miljöbalken.

Deponi

Som mark- och miljödomstolen anført ovan är det klarlagt att de aktuella sulfidjordmassorna inte skulle användas för anläggningsändamål. Bestämmelserna rörande användning för anläggningsändamål i bilagan till förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd (koderna 90.130 och 90.140) är därför inte tillämpliga. Som Trafikverket påpekat fanns i den tidigare gällande miljöskydds-förordningen begreppet ”uppläggning av avfall”. Detta begrepp har dock utmönstrats och återfinns inte i den nu gällande förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd.

Med deponering avses enligt 5 § avfallsförordningen (2011:927) och 2 § förordningen (2001:512) om deponering av avfall ett bortskaffande som innebär att avfall läggs på en upplagsplats för avfall (deponi). Av bilagan till förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd framgår att alla anläggningar för deponering av avfall kräver tillstånd, antingen av domstol eller av länsstyrelse (koderna 90.290, 90.300, 90.310, 90.320, 90.330 och 90.340).

I Mark- och miljööverdomstolens avgöranden MÖD 2004:59 och 2005:37 uttalade domstolen att vad som ska anses utgöra en anläggning måste bestämmas med hänsyn till den enskilda verksamhetens art. Domstolen anförde vidare att för att det ska vara fråga om en anläggning måste det, typiskt sett, krävas att åtminstone någon åtgärd av teknisk natur har vidtagits för att möjliggöra verksamheten. I det ena fallet gällde det frågan om användande av inert avfall för anläggande av en betesvall inom en jordbruksrörelse och domstolen fann att förfarandet inte uppfyllde kriterierna för att utgöra en anläggning för deponering. I det andra fallet gällde det

frågan är om ett bolags mellanlagring av balpressade bilar skulle anses som en sådan anmälningspliktig anläggning som enligt 21 § 1 p förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd ska anmälas till kommunal nämnd innan anläggningen påbörjas. Domstolen fann på vissa angivna skäl att så var fallet.

För att undvika negativa miljöeffekter måste försiktighetsmått vidtas vid hantering av sulfidjordar. För att motverka oxidering och utlakning av svavelsyra som uppstår om sulfidjord ligger öppet och kommer i kontakt med syre krävs normalt att jorden täcks över. En hantering av sulfidjordmassor på det i målet aktuella sättet kräver därför omfattande åtgärder av inte helt okomplicerad teknisk natur, vilket enligt mark- och miljödomstolens bedömning medför att den tänkta terrängmodelleringen måste vara att betrakta som en anläggning för deponi.

Slutsats

Mark- och miljödomstolen finner således att de aktuella sulfidjordmassorna är att betrakta som avfall och att den tänkta terrängmodelleringen är att betrakta som en anläggning för deponi av avfall. Som tidigare redovisats kräver alla sådana anläggningar tillstånd. Miljö- och hälsoskyddsnämnden beslut att förelägga Trafikverket att ansöka om tillstånd för permanent upplag av sulfidjord, dvs. deponi, alternativt att föra massorna till en för ändamålet godkänd deponi var därför enligt mark- och miljödomstolens bedömning riktigt. Trafikverkets överklagande ska följaktligen avslås.

HUR MAN ÖVERKLAGAR, se bilaga 2 (DV 427)

Överklagande senast den 5 juli 2013.

Kristina Johnsson

Henrik Bergström

I domstolens avgörande har deltagit rådmannen Kristina Johnsson och tekniska rådet Henrik Bergström. Föredragande har varit beredningsjuristen Linda Lundmark.