



SVEA HOVRÄTT  
Mark- och miljööverdomstolen  
060205

**DOM**  
2017-06-15  
Stockholm

Mål nr  
M 1278-16

### ÖVERKLAGAT AVGÖRANDE

Nacka tingsrätts, mark- och miljödomstolen, dom 2016-02-08 i mål nr M 1904-15, se bilaga A

### KLAGANDE

Svevia AB, 556768-9848

### MOTPART

Miljö- och hälsoskyddsnämnden i Stockholms kommun  
Box 8136  
104 20 Stockholm

### SAKEN

Föreläggande avseende mellanlagring av sopsand

---

### MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLENS DOMSLUT

Mark- och miljööverdomstolen avslår överklagandet.

---

Dok.Id 1285734

---

<b>Postadress</b>	<b>Besöksadress</b>	<b>Telefon</b>	<b>Telefax</b>	<b>Expeditionstid</b>
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
		<b>E-post:</b> svea.avd6@dom.se www.svea.se		

**BAKGRUND**

Svevia AB är verksam som entreprenör inom gaturenhållningen i Stockholms kommun. I denna verksamhet tar bolaget upp sand som har använts vid halkbekämpning på stadens gator och trottoarer. Sanden lagras därefter innan den på olika sätt kommer till användning. Bolaget har iordningställt ett 25-tal platser som upplag för sådan uppsamlad sand, så kallad sopsand. Sedan Miljö- och hälsoskyddsnämnden i Stockholms kommun uppfattat att bolaget ansåg att sopsanden inte var att betrakta som ett avfall och verksamheten därför inte anmälningspliktig, beslutade nämnden att utfärda ett föreläggande mot bolaget. I detta förelades bolaget att ge in anmälningar om anläggningar för mellanlagring av sopsand inom kommunen, där den totala avfallsmängden vid något tillfälle är mer än 10 ton. Bolaget överklagade utan framgång nämndens beslut till länsstyrelsen och därefter länsstyrelsens beslut till mark- och miljödomstolen. Såväl länsstyrelsen som mark- och miljödomstolen ansåg att sopsand är att betrakta som avfall och att nämnden därmed haft fog för sitt föreläggande. Bolaget har nu överklagat mark- och miljödomstolens dom till Mark- och miljööverdomstolen.

**YRKANDEN I MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLEN**

**Svevia AB** har yrkat att Mark- och miljööverdomstolen ska upphäva Miljö- och hälsoskyddsnämndens i Stockholms kommun beslut att förelägga bolaget att anmäla anläggning för mellanlagring av sopsand inom Stockholms kommun.

**Miljö- och hälsoskyddsnämnden i Stockholms kommun** har motsatt sig ändring.

**UTVECKLING AV TALAN I MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLEN**

**Svevia** har vidhållit att sand som bolaget mellanlagrar inte är att anse som avfall och att verksamheten därför inte är anmälningspliktig. Bolaget har utvecklat sin talan på samma sätt som i underinstanserna med i huvudsak följande tillägg:

Det är ägarens avsikt som avgör om ett material ska klassificeras som avfall eller inte. Redan när kommunen lägger ut sanden är det bestämt att den ska tas upp igen och återanvändas. Att sanden tas upp innebär inte att innehavaren gör sig av med den. Sanden är varken en biprodukt eller ett avfall utan en produkt som används igen för att fylla samma funktion som den ursprungligen var avsedd för. Svevias avsikt är att återanvända sanden vid halkbekämpning. Sanden kan också komma att användas som fyllnadsmaterial och till att anlägga exempelvis ridvolter, ridstigar eller bullervallar. Provtagning har visat att sanden är ren och att dess användning inte har någon negativ inverkan på människor eller miljö. Sanden är därför väl lämpad för återanvändning. Innan sanden återanvänds siktas den. Oönskat material i form av grenar och annat skräp avskiljs och blir ett avfall, medan sanden fortsatt kan användas. Siktningen gör också att sanden behåller rätt fraktion. Siktningen, som sker enligt ett normalt industriellt förfarande, utgör inte återvinning av avfall.

Med detta hanteringsätt minimeras mängden sand som måste transporteras till deponi eller annan avfallshantering och behovet av jungfrulig sand minskar. Det gör att miljöbelastningen minskar i överensstämmelse med avfallshierarkins principer. Om Svevias upplag ska betraktas som mellanlagring av avfall kommer hanteringen att bli dyrare. De administrativa kraven kommer sammantaget leda till att det blir enklare och billigare att transportera sanden för deponering på inerta deponier och att ta ut nytt jungfruligt sandmaterial från täkter. Att betrakta sandupplagen som anmälningspliktiga mellanlager av avfall saknar därför miljönytta.

**Nämnden** har vidhållit att det finns grund för föreläggandet om anmälan beträffande mellanlagring av sopsand och sammanfattningsvis anfört följande: Sopsand är att betrakta som avfall. Sandens användning som halkbekämpning upphör när snön har smält. Därefter är sanden önskad eftersom den medför olika olägenheter. Väghållaren har då en skyldighet att samla upp sanden igen. Svevia har väghållarens uppdrag att sköta gaturenhållning och i det ingår uppsamlingen av sopsand. När sopsanden samlas upp är den att anse som avfall i miljöbalkens mening. Den omständigheten att sopsand på nytt kan användas för olika ändamål förändrar inte det. Sanden har på stadens gator blandats med såväl organiskt som oorganiskt material och det måste först sorteras ut innan det kan bli aktuellt att återanvända sanden. Det innebär att sanden återvinns

vilket enligt praxis från EU-domstolen innefattas i begreppet ”göra sig av med”. Den uppsamlade sopsanden utgör därmed avfall i miljöbalkens mening. Eftersom sopsanden utgör avfall kan den definitionsmässigt inte återanvändas innan den har återvunnits. Om det föreligger någon miljönytta eller inte saknar betydelse för frågan om sanden ska anses utgöra avfall. Det följer av EU-domstolens praxis att även produkter som inte innebär risker för människors hälsa och miljön kan klassas som avfall samt att lagringen av en produkt på ett visst ställe i sig kan innebära att den utgör en källa till olägenhet för miljön (mål C-9/00 Palin Granit Oy, p. 47-50). Svevias provtagningar av sanden har därmed inte någon betydelse för om sopsanden ska klassas som avfall eller inte.

### **MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLENS DOMSKÄL**

En anläggning för mellanlagring av annat avfall än farligt avfall var vid tidpunkten för föreläggandet anmälningsskyldig enligt 9 kap. 6 § miljöbalken och 29 kap. 2 § miljöprövningsförordningen (2013:251) i dess lydelse före den 1 januari 2017, om den totala avfallsmängden var av viss omfattning. Motsvarande bestämmelse om anmälningsskyldighet i förordningen finns numera i 49 § i samma kapitel. Den nu gällande lydelsen, som inte innehåller begreppet mellanlagring, använder uttrycket icke-farligt avfall. Den nya lydelsen innebär inte någon ändring i sak av betydelse i detta mål. Bolaget har gjort gällande att den sand som bolaget lagrar inte utgör avfall och att det därför saknas grund för att förelägga bolaget att göra en sådan anmälan. Mark- och miljööverdomstolen ska därför pröva om den aktuella sanden är avfall i rättslig mening.

Miljöbalken innehåller bestämmelser om bl.a. avfallsförebyggande åtgärder och avfallsbehandling. Bestämmelserna återspeglar den s.k. avfallshierarkin som är en central del av Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/98/EG av den 19 november 2008 om avfall och upphävande av vissa direktiv (ramdirektivet om avfall). Avfallshierarkin innebär att medlemsstaternas första prioritet i lagstiftning och politik ska vara att främja avfallsförebyggande åtgärder. Hierarkin anger även en prioriteringsordning vid valet av metod för behandling av det avfall som uppstår. Den 2 augusti 2016 fick 15 kap. miljöbalken en helt ny lydelse i samband med dels ändringar i syfte att förtydliga avfallshierarkin i lagtexten, dels språkliga och

redaktionella ändringar. Till det nya kapitlet överfördes samtidigt från 4 § avfallsförordningen (2011:927) vissa förklaringar av ett antal centrala ord och uttryck på avfallsområdet. De bestämmelser i nu gällande lydelse av 15 kap. miljöbalken som är av intresse vid prövningen i detta mål överensstämmer i sak huvudsakligen med vad som tidigare har gällt.

15 kap. miljöbalken innehåller alltså numera bestämmelser med förklaringar av vissa ord och uttryck som förekommer i kapitlet. Ordet avfall förklaras avse varje ämne eller föremål som innehavaren gör sig av med eller avser eller är skyldig att göra sig av med. Definitionen överensstämmer med den som finns i artikel 3.1 i ramdirektivet om avfall. Uttrycket ”att göra sig av med” är det svenska uttryck som EU-rätten valt för att motsvara engelskans ”discard” och franskans ”defaire” och sägs beskriva en situation som handlar snarare om att innehavaren vill bli kvitt ett problem än om att innehavaren vill nyttiggöra sig en egendom (se prop. 2015/16:166 s. 43 f.). Vidare förklaras olika uttryck för hur avfall enligt avfallshierarkin kan komma till nytta genom att återvinnas. Av dessa framgår att uttrycket återvinna avfall bl.a. betyder att vidta en åtgärd som innebär att avfall kommer till nytta genom att ersätta annat material eller som innebär att avfall förbereds för återanvändning. Det senare, att förbereda avfall för återanvändning, förklaras som att kontrollera, rengöra eller reparera något som är avfall så att det kan återanvändas utan ytterligare behandling. När ett avfall har återvunnits och uppfyller vissa angivna krav, upphör det att vara avfall. Ordet återanvändning innebär att något som inte är avfall används igen för att fylla samma funktion som det ursprungligen var avsett för. Återanvändning är alltså en avfallsförebyggande åtgärd. Något som är avfall kan däremot inte återanvändas förrän det har återvunnits, och därmed upphört att vara avfall. Det medför att definitionen av avfall är avgörande vid bedömningen av om en åtgärd är återanvändning eller förberedelse för återanvändning (se 15 kap. 1, 4 och 6 §§ miljöbalken och a.a. prop. s. 62). Enligt bestämmelsen i 29 kap. 1 § miljöprövningsförordningen ska med begreppet avfall i kapitlet avses detsamma som i 15 kap. miljöbalken.

Av utredningen framgår att Svevia, på uppdrag av kommunen, tar upp sand som har använts vid halkbekämpning och att sanden då övertas av bolaget. Bolaget har förklarat att sanden därefter lagras innan den siktas för att grenar och annat skräp ska

avskiljas och rätt fraktion på sanden erhållas. Bolaget använder sedan återstående sand på nytt för halkbekämpning eller vid olika anläggningsarbeten.

Med avfall avses som nämnts varje ämne eller föremål som innehavaren gör sig av med eller avser eller är skyldig att göra sig av med. Så länge sanden ligger på stadens gator och trottoarer får kommunen anses som innehavare av den. Som Mark- och miljödomstolen har anfört vill kommunen inte längre ha kvar sanden när den har gjort sitt som halkbekämpning och kommunens syfte är att göra sig av med sanden när bolaget tar upp den på uppdrag av kommunen. Sanden är därmed att betrakta som avfall i rättslig mening. Eftersom sanden inte kan användas i det skick den har när den övertas av bolaget måste den återvinnas genom att materialet siktas innan sanden kan användas igen för halkbekämpning eller som ersättning för annat material vid exempelvis anläggningsarbeten. Det innebär att sanden fortsätter att vara avfall i rättslig mening ända till dess att den har återvunnits och uppfyller vissa krav i fråga om fortsatt användning. Under den tid som bolaget lagrar sanden är den alltså att anse som avfall. Bolagets invändning mot nämndens föreläggande saknar därför fog.

Mark- och miljööverdomstolen har i ett rättsfall som gällde vattenverksamhet, MÖD 2014:38, uttalat att ett föreläggande inte borde ha utformats som ett åläggande att inkomma med en anmälan, eftersom anmälningsplikten inte ansetts kunna uppfyllas i efterhand. Mot bakgrund av det avgörandet har i detta mål på Mark- och miljööverdomstolens initiativ fråga uppkommit om det var rätt av nämnden att förelägga bolaget att inkomma med en anmälan sedan verksamheten med mellanlagring av sopsand påbörjats.

Sedan parterna beretts tillfälle att yttra sig i frågan har nämnden uppgett att den beslutat om föreläggandet för att förmå bolaget att fullgöra sin anmälningsplikt när det gäller anläggningar för mellanlagring av sopsand och att föreläggandet inte avser någon viss anläggning som redan tagits i bruk. Nämnden ansåg mot bakgrund av omständigheterna i det enskilda fallet att det var nödvändigt att i beslut fastslå anmälningsskyldigheten för att den ska kunna fullgöra sitt tillsynsansvar. Nämnden har förklarat att föreläggandet utfärdades efter det att bolaget meddelat nämnden att det inte hade för avsikt att anmäla verksamheten, eftersom bolaget ansåg att sopsanden

inte var avfall. Vidare ansåg nämnden att det var rimligt att slå fast sin uppfattning om anmälningsplikten i ett beslut så att bolaget gavs möjlighet att få den avgörande sakfrågan – huruvida sopsand utgör avfall – rättsligt prövad.

En tillsynsmyndighet ska på eget initiativ i nödvändig utsträckning bl.a. kontrollera att miljöbalken och föreskrifter som har meddelats med stöd av balken efterlevs samt vidta de åtgärder som behövs för att åstadkomma rättelse. Tillsynsmyndigheten får besluta om de förelägganden som behövs för att uppnå det syftet. För att tillsynen ska bedrivas effektivt bör tillsynsmyndigheten utifrån de begränsningar lagen ger ha ett utrymme att i det enskilda fallet bestämma vilka åtgärder som är lämpliga eller hur ett föreläggande närmare bör utformas.

Den verksamhet som bolaget driver innefattar lagring av icke-farligt avfall. Bolaget har iordningställt flera upplag för lagring av sopsand. En sådan anläggning är anmälningspliktig om den totala avfallsmängden som lagras där är av viss omfattning.

Syftet med anmälningsplikten är att tillsynsmyndigheten på förhand ska få kännedom om en verksamhet för att kunna pröva dess lämplighet och besluta om eventuella försiktighetsmått. Det finns inte generellt något hinder mot att en tillsynsmyndighet behandlar en anmälan avseende en verksamhet av nu aktuellt slag även om en sådan anmälan skulle ges in under pågående verksamhet. Det bör då också i princip vara möjligt att i en sådan situation förelägga en verksamhetsutövare att göra en anmälan. I nämndens föreläggande utpekas inte någon specifik anläggning i bolagets verksamhet. För att få närmare kännedom om den verksamhet som bolaget bedriver vid de olika anläggningarna och omfattningen av den hade nämnden i och för sig i föreläggandet kunnat efterfråga vissa specifika uppgifter som annars en anmälan ska innehålla enligt 25 § förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd. Nämnden har i stället valt att i föreläggandet efterfråga en anmälan för det fall verksamhetens omfattning är av sådan storlek att anmälningsskyldighet inträder. Enligt Mark- och miljööverdomstolens uppfattning har nämnden inte varit förhindrad att utforma föreläggandet på detta sätt.

Slutsatsen blir att bolagets överklagande ska avslås.

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

I avgörandet har deltagit hovrättsråden Fredrik Ludwigs och Birgitta Bylund Uddenfeldt, referent, tekniska rådet Yvonne Eklund (skiljaktig) samt hovrättsrådet Christina Ericson (skiljaktig).

Föredragande har varit Louise Bengtsson och referenten.

**Skiljaktig mening**, se nästa sida



**Skiljaktig mening**

Tekniska rådet Yvonne Eklund och hovrättsrådet Christina Ericson är skiljaktiga på det sätt som framgår av följande yttrande.

Vi delar majoritetens uppfattning att den aktuella sopsanden är att betrakta som avfall i rättslig mening ända till dess att den har återvunnits och uppfyller vissa krav i fråga om fortsatt användning. Under den tid som bolaget mellanlagrar sanden är den alltså att anse som avfall.

När det gäller frågan om nämnden har haft fog för att förelägga Svevia på sätt som har skett gör vi följande bedömning.

Bolagets nu aktuella upplag av insamlad sopsand är alltså anmälningspliktig lagring av avfall. Detta innebär att verksamheten ska anmälas i förväg och får påbörjas tidigast sex veckor efter det att anmälan har gjorts, se 9 kap. 6 c § miljöbalken. Någon möjlighet att förelägga en verksamhetsutövare att anmäla eventuella kommande anläggningar finns dock inte, varför laglig grund för föreläggandet saknas.

Föreläggandet kan uppfattas som en skyldighet för bolaget att anmäla pågående verksamhet i efterhand och ett sådant föreläggande är inte heller lagligen grundat, jfr rättsfallet MÖD 2014:38. Föreläggandet ska därför upphävas.

Vi har förståelse för att både nämnden och bolaget vill ha frågan om den uppsopade sanden är avfall eller inte prövad. Denna fråga hade kunnat få sitt svar om nämnden t.ex. hade förelagt bolaget att komma in med uppgifter enligt 26 kap. 21 § miljöbalken, med anledning av att nämnden bedömt att verksamheten var anmälningspliktig.



NACKA TINGSRÄTT  
Mark- och miljödomstolen

**DOM**  
2016-02-08  
meddelad i  
Nacka Strand

Mål nr M 1904-15

**KLAGANDE**

Svevia AB, 556768-9848

**MOTPART**

Miljö- och hälsoskyddsnämnden i Stockholms kommun  
Box 8136  
104 20 Stockholm

**ÖVERKLAGAT BESLUT**

Länsstyrelsen i Stockholms läns beslut den 31 mars 2015 i ärende nr  
5051-24047-2013, se bilaga 1

**SAKEN**

Mellanlagring av sopsand

---

**DOMSLUT**

Mark- och miljödomstolen avslår överklagandet.

---

Dok.Id 442525

Postadress	Besöksadress	Telefon	Telefax	Expeditionstid
Box 1104 131 26 Nacka Strand	Augustendalsvägen 20	08-561 656 30 <b>E-post:</b> mmd.nacka.avdelning3@dom.se www.nackatingsratt.domstol.se	08-561 657 99	måndag – fredag 08:00-16:30

**BAKGRUND**

Miljö- och hälsoskyddsnämnden i Stockholms kommun (nämnden) beslutade den 28 juni 2013 att förelägga Svevia AB (bolaget) att inkomma med anmälan om anläggningar för mellanlagring av sopsand i Stockholms kommun där den totala avfallsmängden vid något tillfälle är mer än tio ton.

Bolaget överklagade nämndens beslut till Länsstyrelsen i Stockholms län (länsstyrelsen), som i beslut den 31 mars 2015 avslog överklagandet.

Bolaget har nu överklagat länsstyrelsens beslut till mark- och miljödomstolen.

**YRKANDEN M.M.**

Bolaget har, som det får förstås, yrkat att mark- och miljödomstolen ska förklara att uppsopad sandningssand inte utgör ett avfall och att det inte föreligger anmälningsplikt för att återanvända sanden till nyttiga ändamål i bolagets projekt.

Till stöd för sitt överklagande har bolaget hänvisat till det som tidigare anförts i ärendet och därutöver framfört i huvudsak följande.

Bolaget vill få prövat hur intentionerna i avfallsdirektivet 2008/98/EG som införlivats i 15 kap. miljöbalken och avfallsförordningen (2011:927) ska tolkas enligt svensk rätt.

*Utveckling av talan*

Bolaget delar inte länsstyrelsens bedömning att sandupplagen utgör anmälningspliktiga avfallshögar, utan anser att sanden är en produkt som innehavaren inte måste göra sig av med eller är skyldig att göra sig av med. Bolaget har med andra ord inget kvittblivningssyfte för sanden, vilket länsstyrelsen vill göra gällande.

Länsstyrelsens hävdar med stöd av en dom i EU domstolen, C-129/96, att eftersom sanden genomgår en behandlingsprocess i form av siktning så föreligger ett kvittblivningsproblem. Bolaget motsätter sig denna tolkning, då den behandling som sanden genomgår inte är något annat än sedvanlig praxis för denna typ av

material inför återanvändning samt att det kommit nyare lagtext i form av ett avfallsdirektiv år 2008 och därefter uppdateringar i miljöbalken som ger stöd för bolagets tolkning.

#### *Avfallsdefinitionen*

Enligt EU-rätten ska produkter inte klassas som avfall om de enligt artikel 6 i direktiv 2008/98/EG uppfyller följande krav:

- Ämnet eller föremålet ska användas allmänt för specifika ändamål
- Det finns en marknad för eller efterfrågan på sådana ämnen eller föremål
- Ämnet eller föremålet ska uppfylla de tekniska kraven för de specifika ändamålen och befintlig lagstiftning och normer för produkten
- Användningen av ämnet eller föremålet kommer inte att leda till allmänt negativa följder för människors hälsa eller miljön.

Att ett ämne eller föremål går att klassa enligt koder i en avfallsförteckning innebär inte nödvändigtvis att produkten eller föremålet i fråga är ett avfall. För att det ska räknas som avfall måste följande kriterier uppfyllas enligt 15 kap 1 § miljöbalken: *ämnet eller föremålet måste vara något som innehavaren gör sig av med eller avser eller är skyldig att göra sig av med.*

Artikel 7 i direktiv 2008/98/EG trycker också på denna punkt, nämligen att: *"Ett ämne eller ett föremål ska endast betraktas som avfall när definitionen i artikel 3.1 är uppfylld."* Samma lydelse som i artikel 3.1 har därför införlivats i 15 kap. 1 § miljöbalken enligt ovan.

Det innebär att det är bolaget, som äger materialet, som avgör om det är något som bolaget vill göra sig av med eller är skyldiga att göra sig av med på grund av att materialet eller produkten inte går att använda i sin nuvarande form. Om syftet är att nyttogöra materialet, bolaget har ett användningsområde och materialet uppfyller tekniska krav och miljömässig prestanda så föreligger inget kvittblivningsbehov och materialet är inte ett avfall.

Om ett material har använts tidigare och innehåller mer av ett visst ämne än vad det gjorde ursprungligen, till exempel metaller, behöver det inte heller nödvändigtvis räknas som avfall. Många oanvända byggvaror har högre nivåer av olika ämnen än naturlig bakgrund för platsen där de används.

*Ett angränsande avgörande i mark- och miljödomstol*

Mark - och miljödomstolen vid Nacka tingsrätt har i en dom den 17 december 2014 i mål nr M 3342-11 avgjort frågan om rent överskottsberg från tunneldrivning är att anse som avfall. Frågan gällde då om berget kunde anses utgöra en biprodukt och därmed inte behöva klassas som ett avfall.

Först prövades om överskottsberget uppfyllde krav på att inte vara det huvudsakliga syftet med verksamheten utan en biprodukt som uppstår vid anläggandet tunnel och andra berganläggningar för trafik. Därefter prövades om berget kunde användas direkt utan någon annan bearbetning än industriell praxis. Slutligen prövades om massorna kunde hanteras på ett hälso- och miljömässigt godtagbart sätt som inte strider mot författning och att det fanns avsättning för materialet i andra projekt.

Alla kriterier uppfylldes och överskottsmassorna behövde inte klassas som avfall, vilket avsevärt minskat den administrativa bördan både för Trafikverket i egenskap av ägare av materialet, entreprenörer som krossar och transporterar materialet och inte minst alla tillsynsmyndigheter som i annat fall hade behövt ta ställning till hur varje enskild avfallstransport skulle hanteras.

I nu aktuellt fall kan sanden efter normal industriell praxis i form av siktning återanvändas med god ekonomi till ändamål där sand efterfrågas för att uppfylla en specifik funktion. I 4 § avfallsförordningen anges att återanvändning är en åtgärd som innebär att en produkt eller komponent som inte är avfall används igen för att fylla samma funktion som den ursprungligen var avsedd för, dvs. i detta fall att sand kan återanvändas till de ändamål där sand behövs.

Bolaget har också med hjälp av provtagning visat att materialet håller låga föroreningsnivåer och därför är hälso- och miljömässigt godtagbart och därmed inte strider mot lag eller författning vid en fortsatt användning.

#### *Ägarskap till materialet*

Det entreprenadjuridiska avtal som är skrivet med bolaget om upptagning av sand stödjer sig på Byggandets Kontraktskommittés ABT 06. Där står i kapitel 1 § 10 att: "*Entreprenören får utan ersättning använda eller tillgodogöra sig massor, material och varor som tas till vara eller tas ut vid utförandet av entreprenaden.*"

Det innebär att sanden som sopas upp direkt är i bolagets ägo och att bolaget själv avgör om man vill göra sig av med den eller använda den till ett nyttigt ändamål. I detta fall föreligger inget kvittblivningsbehov eftersom bolaget har behov av sanden till bl.a. återfyllnad i rörgravar i andra entreprenader och därför klassar bolaget inte sanden som ett avfall. Miljöbalken innehåller inte heller så vitt bolaget känner till någon bestämmelse om att innehavare av ett visst slags material ska göra sig av med det och kalla det avfall om det istället kan användas till nyttiga ändamål. Samma synsätt tillämpas i miljöbalken i övrigt, dvs. det är syftet med verksamheten som styr hur den ska klassas och det är verksamhetsutövaren som berättar för tillsynsmyndigheten eller domstolen vilket syfte man har med olika åtgärder.

#### *Försvårande av resurshushållning*

Inom EU anser man generellt att man ska försöka förhindra uppkomsten av avfall. Att då i strid mot både 2 kap. 5 § och 15 kap. 1 § miljöbalken avfallsklassa dugligt material ger en för snäv tolkning av EU:s direktiv 2008/98/EG, vilket inte gagnar resurshushållning och återanvändning i samhället. Denna tolkning från tillsynsmyndighetens sida ger tvärt emot upphov till en mängd problem som inte vidareutvecklas i denna talan på annat sätt än att listas enligt nedan:

- Att pröva saker som inte uppenbart ska prövas, s.k. U- verksamhet, ökar den administrativa bördan för både tillsynsmyndigheter och verksamhetsutövare, vilket går emot de intentioner regering och riksdag haft gällande förenklingar i miljöprövningen.

- Onödig prövning ger handläggningstid hos tillsynsmyndigheter som i stället skulle kunna läggas på ärenden där viktiga miljökrav måste beaktas.
- Onödig prövning ger onödig väntan för entreprenören på myndighetsvar.
- Onödiga prövningar ger avgifter för entreprenören i form av tillsynsavgifter.
- En avfallsklassning ger upphov till avgift för deponiskatt om material inte kan nyttjas inom tre år på 500 kr/ton, vilket vida överstiger sandens värde räknat per ton.
- En avfallsklassning ger en försvårad ändamålsenlig återanvändning, då alla upplag måste anmälas och allt material som används måste anmälas.
- En avfallsklassning ger osäkerhet när eller i vilket skede avfallet upphör att vara avfall vid återanvändning.
- Snöupplag där den största mängden sand hamnar är inte miljöprovade i någon kommun i Sverige såvitt bolaget känner till. Bolaget har arbetat med drift och underhåll i många år, men under det tidigare namnet Vägverket Produktion. Bolaget ifrågasätter således varför upptagen sand ska miljöprovvas.

Sammanfattningsvis kan bolaget konstatera att syftet med avfallsdirektivet är att skydda miljön och människors hälsa. I detta fall saknas det dock miljönytta med att anmäla mellanlager av sand som avfall. Anmälningsplikt medför i stället enbart ett onödigt administrativt handläggande för både tillsynsmyndigheten och entreprenören som på intet sätt gagnar resurshushållningen och återanvändning av material i samhället.

Bolaget har till stöd för sitt överklagande gett in och åberopat två miljögeotekniska analyser av sopsand.

**DOMSKÄL**

Bolaget har, som dess talan får uppfattas, yrkat att mark- och miljödomstolen ska besluta att uppsopad sandningssand generellt inte utgör avfall. Yrkandet får närmast uppfattas som ett fastställelseyrkande om att domstolen ska förklara innebörden av gällande rätt. Domstolen kan dock enbart ta ställning till om nämnden haft fog för sitt föreläggande. Vid den prövningen är frågan om av bolaget uppsopad sand utgör avfall, vilket i praktiken innebär att bolagets yrkande indirekt prövas.

Tillämpliga bestämmelser framgår av länsstyrelsens beslut.

Mark- och miljödomstolen konstaterar att omhändertagandet av sopsanden innehåller flera steg. Det första steget är, liksom miljö- och hälsoskyddsnämnden påpekat, att sand som spridits ut och som under vintermånaderna fyllt ett syfte såsom halkbekämpning sedan ska tas bort. Skälet till att sanden ska tas bort är att den inte längre är önskvärd utan i stället medför olika olägenheter. Sanden är då något som kommunen vill göra sig av med från gator, trottoarer, cykelbanor etc. Ett sådant synsätt är inte unikt för halkbekämpningssand utan gäller i princip för alla produkter som förr eller senare förlorar sin funktion och i stället övergår till att bli icke önskvärda. I stället för att i egen regi ta bort den numera icke önskvärda sanden har kommunen anlitat bolaget för att ta bort sanden. Genom detta anser domstolen att det får anses klarlagt att sanden under uppsamlingsfasen steg ett är att anse som avfall.

Steg två är sedan att sanden mellanlagras på viss eller vissa platser och det är denna mellanlagring som föreläggandet avser. Frågan som målet gäller är således om sanden ska anses vara avfall även i detta steg. Bolaget har i denna del argumenterat för att sanden kan användas direkt till annat ändamål utan att genomgå annat än behandling än sådant som är normal industriell praxis. Bolagets argumentation har delvis inriktningen att sanden ska ses som en biprodukt. Av kommentaren till miljöbalken (Bengtsson m.fl., Kommentaren till 15 kap. 1 § miljöbalken, Zeteo 2016-02-04) framgår att det, för att kunna betrakta ”ämnet eller föremålet” som en



biprodukt, ska vara fråga om en produkt som över huvud taget aldrig varit avfall och frågan om innehavarens avsikt ska ses i ljuset av detta. Domstolen konstaterar därför inledningsvis att det med anledning av vad som anförts är tveksamt om sanden ska anses vara en biprodukt. Domstolen konstaterar vidare att det får anses tveksamt om det under hanteringen överhuvudtaget kan anses ha förekommit en sådan tillverkningsprocess som sägs i 15 kap. 1 § andra stycket 1 miljöbalken. Detta då sanden inte kan anses vara en biprodukt vid ”tillverkning av rena gator”.

Dessutom finner domstolen i denna del att bolaget inte genom sin argumentation har visat att sanden faktiskt kommer att återanvändas och inte deponeras (se EU-domstolens avgöranden C-9/00 Palin Granit, C 114/01 AvestaPolarit och C-113/12 Donal Brady). Domstolen finner slutligen att huvudsyftet med den aktuella siktningsprocessen är att få bort icke önskvärt organiskt material och finner att detta således inte kan ses på annat sätt än att det är fråga om återvinning, vilket för övrigt innefattas i begreppet ”göra sig av med” (se det av underinstanserna refererade avgörandet från EU-domstolen, mål C-129/96 Inter-Environment Wallonie ASBL). Mot denna bakgrund finner domstolen att även den aktuella mellanlagringen avser avfall.

Sammanfattningsvis ska således överklagandet avslås. Vad bolaget anfört i övrigt föranleder ingen annan bedömning.

**HUR MAN ÖVERKLAGAR**, se [bilaga 2](#) (DV 427)

Överklagande senast den 29 februari 2016. Prövningstillstånd krävs.

Johan Svensson

Jan-Olof Arvidsson

---

I domstolens avgörande har deltagit rådmannen Johan Svensson, ordförande, och tekniska rådet Jan-Olof Arvidsson. Föredragande har varit beredningsjuristen Lina Tengvar.