



SVEA HOVRÄTT
Mark- och miljööverdomstolen
060102

DOM
2021-05-14
Stockholm

Mål nr
M 11887-19

ÖVERKLAGAT AVGÖRANDE

Vänersborgs tingsrätts, mark- och miljödomstolen, dom 2019-10-21 i mål nr M 2315-19, se bilaga A

PARTER

Klagande

Samhällsbyggnadsnämnden i Uddevalla kommun

Motpart

1. H J

2. C K

3. Swerock AB

Ombud för 1–3: Advokat M F

SAKEN

Anmälan om återvinning av avfall för anläggningsändamål på fastigheten X i Uddevalla kommun

MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLENS DOMSLUT

Med ändring av mark- och miljödomstolens dom fastställer Mark- och miljööverdomstolen Samhällsbyggnadsnämnden i Uddevalla kommuns beslut den 13 december 2018, dnr MIL.2018.3361 / Bnr 1340.

Dok.Id 1640832

Postadress
Box 2290
103 17 Stockholm

Besöksadress
Birger Jarls Torg 16

Telefon
08-561 670 00
08-561 675 50

E-post: svea.hovratt@dom.se
www.svea.se

Telefax

Expeditionstid
måndag – fredag
09:00–16:30

YRKANDEN I MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLEN

Samhällsbyggnadsnämnden i Uddevalla kommun har yrkat i första hand att Mark- och miljööverdomstolen ska fastställa nämndens beslut och i andra hand att Mark- och miljööverdomstolen ska upphäva mark- och miljödomstolens dom och bedöma verksamheten som tillståndspliktig.

H J, C K och Swerock AB (H J m.fl.) har motsatt sig att mark- och miljödomstolens dom ändras.

UTVECKLING AV TALAN I MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLEN

Nämnden har hänvisat till vad nämnden framfört tidigare och har tillagt bl.a. följande: Det behöver klarläggas vilka krav som bör ställas ur föroreningssynpunkt när massor läggs på jungfrulig mark som ska användas för odling och betesmark, dvs. matproduktion. Krav bör kunna ställas på att ursprunget och massorna är kända vid prövningen. Det finns anledning att se över hur långt det är rimligt att frakta massor. I detta fall ska massorna i stor utsträckning transporteras från Göteborg, vilket är drygt 8 mil. Frågan kring miljö kvalitetsnormer för vatten är av vikt, men är inte bedömd eller prövad i nämndens ärende av den anledningen att underlag saknats.

H J m.fl. har utöver vad de framfört i underinstanserna anfört i huvud-sak följande: H J har sedan år 2014 drivit ärendet om att få fylla ut sin åkermark med lämpliga massor för att åstadkomma en bättre brukningsbar åkermark. Sannolikt skulle det inte alls skilja sig mellan kvaliteten på de föreslagna massorna som uppfyller nivåer för mindre än ringa risk respektive det jungfruliga material som dessa ska ersätta. Det är exakt samma material – jord, lera och sten – som ska ersättas av massorna. Möjligheten för fastighetsägarna att genomföra projektet beror på kost-naden för att fylla ut marken. Det är det faktum att det för närvarande finns en stor mängd överskottsmassor att tillgå som gör att det blir möjligt för fastighetsägarna att genomföra projektet. Nivåerna för mindre än ringa risk är mycket låga och ligger i paritet med bakgrunds nivåerna för svensk åkermark. Dessutom kommer det översta jordlagret att utgöras av samma jord som tidigare, eftersom jordlagret ska avhyvlas och

föras på igen. Det som teoretiskt sett skulle kunna påverka riskbedömningen, och som är styrande för bedömningsmodellen i detta fall, är om en större mängd massor skulle kunna få betydelse för grund- eller ytvatten. Naturlig lera har dock en mycket låg urlakning och låg genomströmning. Därför förändras inte utgångspunkten för bedömningen när det gäller påverkan på grund- eller ytvatten.

H J m.fl. har som skriftlig bevisning åberopat ett utlåtande från A B, Relement Miljö Väst AB.

REMISSYTTRANDE I MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLEN

Naturvårdsverket har anfört i huvudsak följande:

Den åtgärd som bolaget har anmält kan inte anses utgöra återvinning av avfall i den mening som avses i 15 kap. 6 § miljöbalken, eftersom jordmassorna inte kommer till nytta som ersättning för annat material. Det kan inte anses visat att åtgärden faktiskt skulle ha utförts med annat material än avfallsmassor om sådana inte fanns att tillgå. Det anses inte heller lämpligt att använda schaktmassor från olika infrastrukturprojekt på åkermark som brukas.

Det finns ingen information om den undersökning som har genomförts på det avfall som ska användas för utfyllnaden. Det går således inte att bedöma om den provtagning som har genomförts eller kommer att genomföras på avfallet är representativ för den totala volymen och om urvalet av analysparametrar täcker de möjliga föroreningar som kan finnas i detta avfall. Naturvårdsverket undrar också om lakbara halter av t.ex. klorid och fluorid överhuvudtaget har undersökts och riskbedömts.

Bolaget har inte bedömt risken för utlakning eller i den sammanvägda bedömningen av risken tagit hänsyn till eventuellt innehåll av andra föroreningar än de som Naturvårdsverket beräknat nivåvärden för. Eftersom avfallet som kan komma att bli aktuellt för utfyllnaden inte finns beskrivet i anmälan, dvs. det inte är klargjort från vilka platser avfallet ska hämtas, kan det svårligen påstås att bolaget har en sådan god kunskap om

avfallet som skulle innebära att man kan utgå ifrån att risken för utlakning eller förekomsten av andra föroreningar är klarlagd. Att enbart utgå från halter i avfallet medför vidare att riskerna för grund- och ytvatten inte bedöms. Av det skälet går det inte heller att säkerställa om den planerade åtgärden medför försämring av miljö kvalitetsnormer i den närliggande vattenförekomsten Skredsviksån.

Bolaget har tillämpat de vägledande nivåvärdena för mindre än ringa risk felaktigt (Naturvårdsverkets handbok 2010:1, Återvinning av avfall i anläggningsarbeten, februari 2010). Nivåvärdena utgör, tillsammans med en rad andra aspekter, Naturvårdsverkets bedömning av var gränsen går för när återvinning av avfall i ett anläggningsändamål ska anmälas till tillsynsmyndigheten. Nivåvärdena är inte framtagna för att användas som en specifik gräns för när avfall ska anses vara lämpligt att återvinna i ett visst anläggningsändamål.

Om åtgärden ska anses utgöra återvinning av avfall i anläggningsändamål talar mängden och det faktum att åtgärden planeras ske på brukbar åkermark för tillståndsplikt.

MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLENS DOMSKÄL

Enligt 29 kap. 35 § miljöprövningsförordningen (2013:251) gäller anmälningsplikt C och verksamhetskod 90.141 för att återvinna icke-farligt avfall för anläggningsändamål på ett sätt som kan förorena mark, vattenområde eller grundvatten, om föroreningsrisken är ringa. En grundläggande förutsättning för att bestämmelsen ska vara tillämplig är alltså att den tilltänkta åtgärden avser återvinning.

Med återvinning avses enligt 15 kap. 6 § miljöbalken, såvitt nu är av intresse, en åtgärd som innebär att avfall kommer till nytta som ersättning för ett annat material. För att det ska vara frågan om en återvinningsåtgärd krävs dels att det finns ett verkligt behov av att ersätta annat material som annars hade behövts för ändamålet, dels att avfallet är lämpligt för ändamålet. Om dessa krav inte är uppfyllda är åtgärden att betrakta som bortskaffande av avfall (se EU-domstolens mål C-6/00 *ASA* och C-147/15 *Edilizia*

Mastrodonato Srl samt Mark- och miljööverdomstolens dom den 2 juli 2019 i mål nr M 7582-18).

H J m.fl. har uppgett att syftet med den anmälda åtgärden är att fylla ut svackor i åkermark för att förbättra möjligheterna att bruka området som är svårbrukat på grund av lutningen. Mark- och miljööverdomstolen finner i detta fall inte skäl att ifrågasätta det uppgivna syftet då en utfyllnad i vart fall i viss utsträckning kan bedömas förbättra bruks- och odlingsförutsättningarna på fastigheten. Utfyllnaden är emellertid av sådan omfattning att det är tveksamt om den kan anses stå i proportion till den förbättring av åkermarken som kan uppnås och att det därmed verkligen är fråga om att avfallet ersätter annat material. Mark- och miljööverdomstolen ser fördelarna ur ett kretsloppsperspektiv att överskottsmassor kan användas i olika anläggningsprojekt, i stället för att läggas på deponi. Det kan därför finnas skäl att göra en nyanserad bedömning av om avfallet ersätter andra material som annars hade behövts. Mot denna bakgrund utesluter Mark- och miljööverdomstolen inte att det i och för sig kan finnas ett verkligt behov av att ersätta annat material för att fylla ut åkermark i syfte att förbättra möjligheterna att bruka marken.

En ytterligare förutsättning för att användningen av avfall ska kunna ses som en återvinningsåtgärd är emellertid att avfallet är lämpligt för ändamålet. Prövningen i målet gäller användning av schaktmassor för utfyllnad av åkermark.

Enligt anmälan ska ca 100 000 m³ massor bestående av lera, jord och sten från bygg- och anläggningsprojekt i regionen användas. H J m.fl. har inte närmare specificerat vilka massor som avses mer än att massorna består av ej förorenad lera från bygg- och anläggningsprojekt och att de om möjligt ska hämtas från närområdet. Målsättningen är att använda massor från ett specifikt projekt i Göteborg, sänkningen av E45, vilka kommer att levereras av Swerock AB. Vidare har H J m.fl. uppgett att endast massor som uppfyller nivåer för mindre än ringa risk ska användas, vilket ska säkerställas genom bl.a. ursprungs- och mottagningskontroll i enlighet med Swerock AB:s egenkontrollprogram och de försiktighetsmått som kommer att föreskrivas. Det är enligt dem inte motiverat att utgå från någon annan beräkningsmodell

än kriterierna för mindre än ringa risk i Naturvårdsverkets handbok eller att göra lakttester på massorna som ska användas.

Naturvårdsverket har pekat på att det inte går att bedöma om den provtagning som har genomförts eller kommer att genomföras på avfallet är representativ för den totala volymen och om urvalet av analysparametrar täcker de möjliga föroreningar som kan finnas i avfallet. Naturvårdsverket har även påpekat att avfallet kan innehålla andra ämnen än de Naturvårdsverket beräknat nivåer för i sin handbok och att även sådana ämnen behöver undersökas och riskbedömas. Vidare har Naturvårdsverket ifrågasatt om lakbara halter av t.ex. klorid och fluorid har undersökts.

Anmälan gäller en omfattande utfyllnad av åkermark som även fortsättningsvis ska användas för livsmedelsproduktion. En avgörande fråga är vilket högsta föroreningsinnehåll och lakbarhet som ska krävas och hur det ska säkerställas att massorna uppfyller dessa krav. Enligt H J m.fl. ska massorna uppfylla kraven för mindre än ringa risk. Mark- och miljööverdomstolen konstaterar att även om mål-sättningen är att använda massor från sänkningen av väg E45 är ursprunget av de massor som slutligen kommer att användas okänt. Någon bedömning av massornas lämplighet kan därför inte göras på förhand utan avgörande för bedömningen blir den ursprungskontroll från avfallslämnaren som ska finnas för massorna samt den rutin för mottagningskontroll och provtagning som upprättas inom ramen för egenkontrollen. Då det gäller en utfyllnad med massor av okänt ursprung som ska ske i denna om-fattning och för detta ändamål anser Mark- och miljööverdomstolen att det är tveksamt om en sådan kontroll kan säkerställa att utfyllnaden kan ske utan risk för förorening av mark eller vatten.

Mark- och miljööverdomstolen delar Naturvårdsverkets bedömning att i detta fall kan förekomsten även av andra ämnen än de som omfattas av Naturvårdsverkets beräkningsmodell för bedömning av mindre än ringa risk behöva undersökas och lakttester av massorna behöva göras.

Mot denna bakgrund bedömer Mark- och miljööverdomstolen att sökanden inte har visat att de anmälda massorna kan anses som lämpliga för ändamålet. Det kan därför

från lämplighetssynpunkt inte anses vara fråga om återvinning i den mening som avses i 15 kap. 6 § miljöbalken. Mark- och miljödomstolens dom ska därmed ändras och nämndens beslut, att förbjuda verksamheten enligt anmälan, fastställas.

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

I avgörandet har deltagit hovrättsråden Karin Wistrand, Li Brismo och Ulf Wickström, referent, samt tekniska rådet Kerstin Gustafsson.

Föredragande har varit Ulrika Agerskans.



VÄNERSBORGS TINGSRÄTT
Mark- och miljödomstolen

DOM
2019-10-21
meddelad i
Vänerns borg

Mål nr M 2315-19

PARTER

Klagande

1. H J

2. C K

3. Swerock AB

Ombud för 1-3: Advokat M F F

Motpart

Samhällsbyggnadsnämnden i Uddevalla kommun

ÖVERKLAGAT BESLUT

Länsstyrelsen i Västra Götalands läns beslut den 14 maj 2019 i ärende nr 505-2925-2019, se bilaga 1

SAKEN

Anmälan om återvinning av avfall för anläggningsändamål på fastigheten X i Uddevalla kommun

DOMSLUT

1. Med ändring av länsstyrelsens beslut upphäver mark- och miljödomstolen

Samhällsbyggnadsnämnden i Uddevalla kommuns beslut den 13 december 2018

(bnr 1340, dnr MIL.2018.3361) om förbud att bedriva anmäld verksamhet.

Dok.Id 450346

Postadress	Besöksadress	Telefon	Telefax	Expeditionstid
Box 1070 462 28 Vänerns borg	Hamngatan 6	0521-27 02 00 E-post: mmd.vanersborg@dom.se www.vanersborgstingsratt.domstol.se	0521-27 02 80	måndag – fredag 08:00–16:00

2. Mark- och miljödomstolen återförvisar målet till Samhällsbyggnadsnämnden i Uddevalla kommun för fortsatt handläggning.

BAKGRUND

Samhällsbyggnadsnämnden i Uddevalla kommun (nämnden) beslutade den 13 december 2018 att meddela Swerock AB förbud att på fastigheten X i Uddevalla kommun återvinna avfall för anläggningsändamål enligt den av bolaget inlämnade anmälan. Anmälan gjordes med stöd av 29 kap. 35 § miljöprövnings-förordningen (2013:251) och avsåg utfyllnad av cirka fem hektar åkermark.

Nämndens beslut överklagades av Swerock AB samt H J och C K (ägare av fastigheten X) till Länsstyrelsen i Västra Götalands län (länsstyrelsen) som avlog överklagandet.

YRKANDEN M.M.

H J, C K och Swerock AB (klagandena) har överklagat länsstyrelsens beslut. De har i *första hand* yrkat att mark- och miljödomstolen ska upphäva nämndens beslut om förbud för återvinning av avfall enligt anmälan (användandet av betongkross har frånfallits) och hemställt att domstolen föreskriver följande försiktighetsmått för verksamheten.

1. Verksamheten ska bedrivas i huvudsaklig överensstämmelse med vad som har angetts i anmälan.
2. Endast rena schaktmassor (jord, sten och lera) får användas till utfyllnad. Med begreppet ”rena massor” avses massor som uppfyller kriterierna för ”mindre än ringa risk” enligt Naturvårdsverkets handbok 2010:1 Återvinning av avfall i anläggningsarbeten.
3. Verksamheten ska bedrivas i enlighet med inlämnat egenkontrollprogram. Innan det sker förändringar i egenkontrollen ska tillsynsmyndigheten underrättas.

I *andra hand* har de yrkat att mark- och miljödomstolen ska upphäva nämndens beslut och återförvisa målet till nämnden för föreskrivande av lämpliga försiktighetsmått för verksamheten.

De har vidhållit vad de anförde hos länsstyrelsen och tillagt bl.a. följande.

Länsstyrelsen anser det inte styrkt att det finns ett tydligt syfte med att använda det aktuella avfallet för anläggningsändamål och att utfyllnaden inte kan anses innebära återvinning av avfall. Klagandena vidhåller vad som tidigare har anförts i denna del. Länsstyrelsens bedömning är inte riktig. Det bör också noteras att det aktuella avfallet inte utgör ett annat alternativt konstruktionsmaterial, utan är just den typ av naturliga ler-, sten- och jordmassor som hade använts om massorna inte hade klassificerats som avfall.

Samhällsbyggnadsnämnden i Uddevalla kommun (nämnden) har motsatt sig det som har yrkats i målet. Nämnden har vidhållit vad den anförde i sitt beslut och hos länsstyrelsen.

Mark- och miljödomstolen har den 1 oktober 2019 hållit sammanträde och syn i målet.

DOMSKÄL

Tillämpliga bestämmelser framgår i huvudsak av länsstyrelsens beslut.

Den aktuella anmälan avser en C-verksamhet i form av att återvinna icke-farligt avfall för anläggningsändamål genom utfyllnad av cirka fem hektar åkermark. Den mängd avfall som ska användas uppgår till 100 000 kubikmeter. Som mest är det ett djup på åtta meter som ska fyllas upp.

En central fråga är om den anmälda åtgärden utgör återvinning av avfall eller bortskaffande av avfall. Syftet med anläggningen och avfallets funktion har

betydelse för denna bedömning. Avfallet ska läggas i svackor på åkern så att den blir plan. Detta har också skett i ett liknande projekt alldeles i närheten på samma fastighet. Domstolen saknar anledning att ifrågasätta vad klagandena har uppgett om att det inte är möjligt att bruka mark i svackorna på grund av bl.a. lutningen och vattenförhållandena och att den anmälda utfyllnaden skulle förbättra brukningsförhållandena avsevärt. Domstolens bedömning är att den anmälda verksamheten är att anse som återvinning av avfall. Vidare anser domstolen att den aktuella utfyllnaden av åkern är ett anläggningsändamål enligt 29 kap. 35 § miljöprövningsförordningen. (Jfr Mark- och miljödomstolen vid Växjö tingsrätts domar den 28 juni 2018 i mål nr M 114-18 och den 18 mars 2019 i mål nr M 5010-18.)

Utfyllnaden ska göras med 100 000 kubikmeter avfall. Mängden avfall talar i viss mån för att det är en tillståndspliktig verksamhet och inte endast en anmälningspliktig verksamhet. Det är emellertid fråga om icke-farligt avfall i form av rena massor (jord, sten och lera). Platsen för utfyllnaden ligger inte inom något skyddat område enligt miljöbalken och ligger inte heller annars olämpligt. Risken för förorening kommer att vara mycket liten. Lämpliga försiktighetsmått kan föreskrivas. Vid en samlad bedömning av dessa och övriga omständigheter finner domstolen att verksamheten är anmälningspliktig.

Den anmälda verksamheten strider inte mot de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. miljöbalken.

Domstolen anser sammanfattningsvis att den anmälda verksamheten är tillåtlig, förutsatt att lämpliga försiktighetsmått föreskrivs. Sådana försiktighetsmått bör föreskrivas av samhällsbyggnadsnämnden som första instans. Nämndens beslut om förbud ska således upphävas och målet återförvisas till nämnden för fortsatt handläggning.

HUR MAN ÖVERKLAGAR, se bilaga 2 (MMD-02)

Överklagande senast den 11 november 2019.

Stefan Mattsson

Gunnar Barrefors

I domstolens avgörande har deltagit rådmannen Stefan Mattsson, ordförande, och tekniska rådet Gunnar Barrefors. Föredragande har varit beredningsjuristen Fredrik Gustafsson.