

# Hantering av massor i infrastrukturprojekt

I denna vägledning reder vi ut hur man ska klassa överskottsmassor som uppstår vid byggande av vägar och järnvägar.

## Bakgrund

Södra Roslagens miljö- och hälsoskyddskontor i Täby har i samband med utbyggnationen av Roslagsbanan fått ett antal frågor från Storstockholms Lokaltrafik om överskottsmassors rättsliga status. Hanteringen av överskottsmassor varierar i de olika kommuner som är påverkade av projektet. Vissa kommunerna klassar överskottsmassor som biprodukt. Kommunerna har även olika uppfattningar om hur Naturvårdsverkets handbok *Återvinning av avfall i anläggningsarbeten* ska tillämpas. Södra Roslagens miljö- och hälsoskyddskontor vände sig till Naturvårdsverket för vägledning. Naturvårdsverket har valt att publicera vägledningen på vår webb för att underlätta för andra tillsyns- och prövningsmyndigheter med likande frågor gällande hantering av schaktmassor i väg- eller banbyggande som sträcker sig över flera kommuner.

## Avfallsdefinitionen

Det är grundläggande för svaret på frågorna om massorna är att betrakta som avfall. Denna bedömning ska därför göras först. Den svenska avfallsdefinitionen finns i 15 kap. 1 § miljöbalken (MB). Med avfall avses varje föremål eller ämne som innehavaren gör sig av med eller avser eller är skyldig att göra sig av med. Definitionen motsvarar avfallsdefinitionen i avfallsdirektivet (2008/98/EG). Bedömningen av om ett material är avfall eller inte ska

göras mot bakgrund av syftet med avfallsdirektivet, d.v.s. att skydda miljön och människors hälsa. Gemenskapens miljöpolitik syftar till en hög skyddsnivå och bygger på försiktighetsprincipen och principen att förebyggande åtgärder bör vidtas. Detta innebär att avfallsbegreppet ska ges en vid tolkning.

Av definitionen framgår att kvittblivningssyftet är avgörande för om något klassas som avfall eller inte. Naturvårdsverket bedömer att schaktmassor inte är att betrakta som avfall om massorna grävs upp och används på den plats där grävningen utfördes inom rimlig tidsrymd.

Om det inte är säkert att massorna kommer att användas eller om användningen inte kan förutses annat än på lång sikt är de således avfall enligt definitionen i 15 kap. 1 § MB.

Av 15 kap. 1 § andra stycket MB framgår att restprodukter som uppkommit i en tillverkningsprocess under vissa förhållanden kan vara biprodukter istället för avfall. Termen tillverkningsprocess definieras varken i svensk rätt eller i avfallsdirektivet. Naturvårdsverket har frågat kommissionen om termen tillverkningsprocess kan tillämpas t.ex. vid vägbyggnation. Kommissionen svarade att en tillverkningsprocess kan definieras som omvandlingen av material genom mekanisk eller kemisk väg för att skapa flera enheter av samma objekt som i allmänhet innebär användning av råa eller sekundära material, maskiner och arbetskraft. Enligt vägledningen skulle därför de restprodukter som uppstår vid t.ex. vägbyggen inte falla in under begreppet tillverkningsprocess och därmed ska de inte klassas som biprodukter.

Mot bakgrund av vad som anförts ovan anser Naturvårdsverket att massorna inte kan vara biprodukter. Avgörande för bedömningen av om massorna är avfall är kvittblivningssyftet.

Naturvårdsverket vill framhålla att man i enlighet med avfallshierarkin bör sträva att använda massorna även om de klassificeras som avfall. Det kan noteras att även om massorna inte skulle klassas som avfall och avfallslagstiftningen inte anses tillämplig ska verksamhetsutövaren beakta de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap MB. Tillsynsmyndigheten kan även ställa krav på försiktighetsmått med stöd av dessa bestämmelser om detta bedöms vara motiverat.

## Undantaget i avfallsförordningen

Om man vid tillämpningen av 15 kap. 1 § MB bedömer att materialet är avfall är avfallsförordningen tillämplig. Denna förordning innehåller bestämmelser om avfall och avfallets hantering. I förordningen finns i 11 § en bestämmelse där vissa material undantas från förordningens tillämpningsområde. Detta undantag motsvarar i delar artikel 2 i avfallsdirektivet.

Vid arbetet med genomförandet av avfallsdirektivet framhölls att de undantag som anges i artikel 2 endast ger uttryck för hur gemenskapslagstiftaren har valt att avgränsa sina krav på medlemsstaterna. Det betonades att Sverige kan välja att genomföra vissa delar av direktivet med bestämmelser i avfallsförordningen och genomföra andra bestämmelser i andra förordningar eller miljöbalken. Ett undantag från direktivets tillämpningsområde är alltså inte synonymt med att samma undantag måste eller bör göras från den svenska avfallsförordningens tillämpningsområde. Avfallsdirektivet är inte direkt tillämpligt i medlemsstaterna. Direktivet är ett s.k. minimidirektiv och nationella bestämmelser får gå längre än vad som krävs enligt direktivet. Frågan om vilka undantag från avfallsförordningens tillämpningsområden som skulle göras bedömdes mot bakgrund av de krav som ställs i förordningen och mot behovet av att klarlägga att förordningens krav inte gäller för det fall ämnet eller föremålet i en konkret situation är avfall. (Se Ds 2009:37 s. 158 f.)

I 11 § avfallsförordningen undantas bl.a. 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 grävningen utfördes och att den användningen inte skadar eller innebär någon olägenhet för människors hälsa eller miljön.

Naturvårdsverket vill framhålla att om schaktmassorna bedöms vara avfall men undantas från avfallsförordningens tillämpningsområde är övrig avfalls- lagstiftning tillämpning på massorna t.ex. miljöprövningsförordningen (2013:251). Undantaget gäller endast avfallsförordningens krav.

## Mellanlagring av avfall

Som framgår ovan måste man enligt 15 kap. 1 § MB först avgöra om massorna är avfall. Om massorna är avfall kan miljöprövningsförordningens bestämmelser om avfall vara tillämpliga.

Av 29 kap. 1 och 2 §§ framgår att mellanlagring av avfall är anmälningspliktig om den totala avfallsmängden vid något enskilt tillfälle är större än 10 ton, och tillståndspliktig om den är större mängd än 10 000 ton samt lagras kortare tid än tre år innan det återvinns eller behandlas. Om det är fråga om deponering kan även bestämmelserna om deponering och förordningen (2001:512) om deponering av avfall bli tillämplig.

---

Naturvårdsverkets vägledningar om avfall:

<http://www.naturvardsverket.se/vagledning-avfall>