

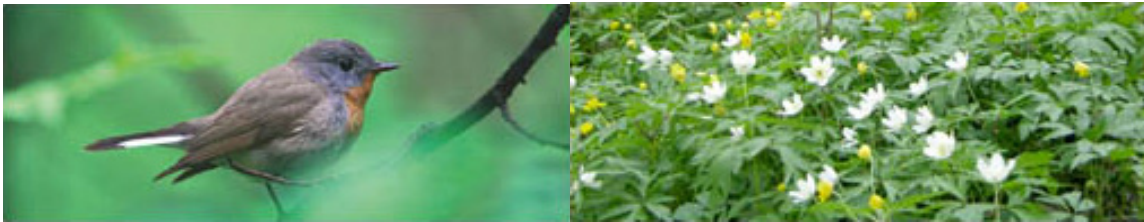


Behandling av muddermassor med S/S metoden

- en jämförande studie ur ett miljörettsligt perspektiv



S/S metoden i Trondheim



Av: Amira Peljto
Programmet för Juris Kandidatexamen
Tillämpande studier, examensuppsats 30 poäng
Handledare: Christina Olsen Lund
Ämne: Miljörett
Datum: 20 december 2008

TACK TILL

Ramböll Sverige, särskilt hela miljöavdelningen, som möjliggjorde detta examensarbete och även sponsrade studieresa till Finland i syfte att uppnå arbetets målsättning.

Särskilt tack till Kristina Eriksson som var min handledare på företaget och alltid var tillgänglig för goda råd och inspiration.

Även tack till Christina Olsen-Lund som var min handledare på Handelshögskolan vid Göteborgs universitet och gav mig stort stöd under hela arbetsgången. Tack för att du inte såg det som ett hinder att vara min handledare trots flytten till Nya Zeeland.

Ordlista och förtydligande

- **Deponering** – innebär att massor läggs upp på land eller i invallat område.
- **Dumpning** - dels avsiktlig kvittblivning i havet eller på havsbotten av avfall eller andra ämnen från fartyg, flygplan, plattformar eller andra konstruktioner till havs, dels avsiktlig kvittblivning i havet av fartyg, andra konstruktioner till havs eller flygplan.
- **Förorenade massor** – massor som innehåller farliga ämnen.
- **Immobilisering av föroreningar** – innebär att föroreningarna inestängs i en stabiliserad massa; kemisk inkapsling av förorenade partiklar
- **Muddring** – kan innebära grävning, sprängning, rensning eller andra åtgärder inom ett vattenområde för att ändra vattnets djup eller läge.
- **Muddermassor** – de massor som skapas genom muddringsprocessen.
- **S/S metoden** – förkortning för stabilisering och solidifiering. Metoden är ett sätt att hantera muddermassor.
- **Tippling** - innebär att muddermassor läggs i öppet vatten d.v.s. deponeras på havsbotten.
- **Rena massor** - massor som inte innehåller farliga ämnen.

I arbetet refereras många gånger till "förorenade massor". Dessa kan vara avfall eller farligt avfall beroende på föroreningsgrad. Vid en tillämpning av S/S metoden finns ingen betydelse om de förorenade muddermassorna är avfall eller farligt avfall. Således görs samma rättsliga bedömning för förorenade massor vare sig de är "bara" avfall eller så förorenade att de klassificeras som farligt avfall.

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

| | |
|---|-----------|
| SAMMANFATTNING..... | 7 |
| 1. INTRODUKTION OCH SYFTE | 9 |
| 1.1 Inledning..... | 9 |
| 1.2 Problemställning och mål | 10 |
| 1.3 Syfte..... | 10 |
| 1.4 Avgränsning..... | 11 |
| 1.5 Tillvägagångssätt..... | 11 |
| 1.6 Disposition | 11 |
| 2. S/S METODEN | 12 |
| 2.1 Bakgrund..... | 12 |
| 2.1.1 De traditionella muddringsteknikerna | 12 |
| 2.2 S/S metoden - en komplettering till traditionella tekniker | 14 |
| 2.3 S/S metodens användning och utveckling i dagsläget | 16 |
| 2.4 Innebörden av S/S metoden..... | 17 |
| 2.5 S/S metodens praktiska betydelse för skandinaviska förhållanden..... | 19 |
| 2.6 S/S metodens juridiska utgångspunkter..... | 19 |
| 3. AVFALL..... | 20 |
| 3.1 Allmänt om avfall..... | 20 |
| 3.2 Avfallsdefinition..... | 21 |
| 3.3 EG lagstiftning avseende avfallsklassificering | 22 |
| 3.4 Klassificering av muddermassor..... | 23 |
| 3.5 Förhållandet mellan Kemikalieklassificering samt Avfallsförordningen..... | 24 |
| 3.6 Rekommendationer för klassificering av förorenade massor | 26 |
| 3.6.1 Allmänt..... | 26 |
| 3.6.2 Bedömning av om ett ämne är farligt..... | 27 |
| 3.6.3 Analys av förorenade massor | 31 |
| 3.7 Förbud mot blandning av avfall med annat avfall samt med annat material | 31 |

| | | |
|-----------|--|-----------|
| 3.8 | Kan avfall upphöra att klassificeras som avfall?..... | 32 |
| 3.9 | EG-rättsliga ställningstaganden om när ett avfall upphör att vara avfall.. | 33 |
| 3.10 | Användning av avfall för andra ändamål än bortskaffning..... | 36 |
| 3.11 | Det nya Ramdirektivet för avfall..... | 37 |
| 3.12 | Utveckling av vägledande kriterier vid avfallsåtervinning..... | 40 |
| 3.13 | Sammanfattning av avfallslagstiftning..... | 42 |
| 4. | VERKSAMHET OCH TILLSTÅND..... | 43 |
| 4.1 | Allmänt..... | 43 |
| 4.2 | Vattenverksamhet..... | 44 |
| 4.3 | Krav på samhällsnytta | 48 |
| 4.4 | Miljöfarlig verksamhet..... | 51 |
| 4.5 | Samråd i samband med introduktion av ny teknik..... | 56 |
| 4.6 | Miljökonsekvensbeskrivningar | 58 |
| 4.7 | Dumpning..... | 58 |
| 4.7.1 | Kvittblivning av muddermassor till havs – sammanfattning | 60 |
| 4.8 | Deponering | 61 |
| 4.8.1 | Utredning - bakgrund | 61 |
| 4.9 | S/S metoden – en deponiverksamhet?..... | 62 |
| 4.9.1 | Relation mellan miljöfarlig verksamhet och deponeringsreglering | 64 |
| 4.10 | Sammanfattning av verksamhet och tillstånd..... | 64 |
| 5. | ANDRA KRAV OCH FÖRUTSÄTTNINGAR..... | 65 |
| 5.1 | Allmänna hänsynsregler | 66 |
| 5.2 | Nationella Miljömål | 67 |
| 5.3 | Miljökvalitetsnormer..... | 70 |
| 6. | ANSVAR FÖR MILJÖSKADA | 71 |
| 6.1 | Allmänt..... | 71 |
| 6.2 | Avhjälpandeansvar enligt den allmänna hänsynsregeln 2 kap 8 § MB..... | 71 |
| 6.3 | Avfallsinnehavarens ansvar enligt 15 kap MB..... | 72 |
| 6.4 | Verksamhetsutövarens ansvar enligt 10 kap MB..... | 72 |

| | | |
|---|---|-----------|
| 6.5 | Ansvarsfördelning när flera är ansvariga..... | 73 |
| 7. | SVENSK DOMSTOLSPRAXIS..... | 74 |
| 7.1 | Allmänt..... | 74 |
| 7.2 | Betydelsefulla faktorer i Miljödomstolens bedömning..... | 74 |
| 7.2.1 | Tidigare erfarenhet samt labtester..... | 74 |
| 7.2.2 | Materialets lämplighet för ändamålet..... | 75 |
| 7.2.3 | God resurshållning..... | 77 |
| 7.2.4 | Regelbunden kontroll..... | 77 |
| 7.3 | Deponeringsfrågan | 78 |
| 7.4 | Sammanfattning..... | 79 |
| DEL 2 – JÄMFÖRELSER MED FINLAND OCH NORGE AVSEENDE RÄTTSLIG BEDÖMNING AV S/S METODEN | | 80 |
| 8. | FINLANDS OCH NORGES AVFALLSLAGSTIFTNING..... | 80 |
| 8.1 | Allmänt..... | 80 |
| 8.1.1 | Avfallsdefinitionen samt klassificering av muddermassor..... | 80 |
| 8.2 | Hur verksamhetsfrågan bestäms i Finland..... | 81 |
| 8.2.1 | Betydelsen av Miljökonsekvensbeskrivningen – Nordsjöhamn har prejudikatvärde..... | 83 |
| 8.3 | Hur verksamhetsfrågan bestäms i Norge..... | 84 |
| 8.4 | Särskilt högt ställda krav enligt finsk och norsk praxis..... | 84 |
| 8.4.1 | Utveckling av generellt underlag för S/S projekt i Norge..... | 85 |
| 8.5 | Finsk och Norsk ansvarsreglering kring miljöskador..... | 86 |
| 8.6 | Sammanfattning..... | 86 |
| 9. | SAMMANFATTANDE ANALYS | 88 |
| 10. | KÄLLOR..... | 91 |

Sammanfattning

Den här examensuppsatsen ger en överblick av de av miljörättsliga aspekter som kan aktualiseras vid användningen av stabilisering och solidifieringsmetoden (S/S metoden) i Sverige. Arbetet är ämnat att kunna användas som informationsmaterial för alla intressenter dock främst konsulter vars uppgift är att råda verksamhetsutövare vid planering av en verksamhet som inbegriper stabilisering och solidifiering.

S/S metoden är en metod för hantering av främst förorenade muddermassor. De geologiska och fysikaliska processer som genomförs med metoden leder till att muddermassor får en fast form och kan användas som byggmaterial. S/S metoden leder också till en inestängning av potentiella gifter vilket gör metoden till en acceptabel metod ur miljöhänsyn.

Muddermassor definieras enligt svensk rätt som avfall. Avfallslagstiftningen får därmed en central betydelse. Rena muddermassor faller utanför avfallsbegreppet i vissa fall efter ändring i Ramdirektivet för avfall (2008/98/EG). De förorenade massorna betraktas dock alltid som avfall och i vissa fall även som farligt avfall. Definitionen sker enligt allmänna rekommendationer som utfärdats av Avfall Sverige. En hantering av muddermassor med S/S metoden kan i enlighet med det nya Ramdirektivet för avfall, samt tidigare EG-rättslig praxis, anses vara en typ av återvinning eller materialåteranvändning. Detta är två begrepp som prioriteras vid avfallshantering, enligt den nya handlingshierarkin för hur avfall skall hantearas. Detta anges i Ramdirektivet för avfall.

I uppsatsen redovisas även de rättsliga krav och förutsättningar som varje verksamhet måste uppfylla utifrån det miljörättsliga perspektivet. S/S metodens potential för användning i Sverige får därmed uttolkas i enlighet med de generella krav som finns. I dagsläget finns inget som tyder på att S/S metoden hindras av den svenska lagstiftningen. Det som däremot har stor betydelse är att verksamheten definieras på rätt sätt. Detta eftersom de rättsliga konsekvenserna beror mycket just på vilken typ av verksamhet det handlar om samt vilken omfattning den kommer att ha. Det finns en viss oklarhet kring frågan om S/S metoden kan anses vara en typ av deponeringsverksamhet. Utifrån en tolkning av gällande svensk rätt samt de ändringar som tillkommit i det nya Ramdirektivet för avfall dras slutsatsen att deponeringsförordningen inte bör vara tillämplig. De svenska miljödomstolarna visar dock en oklar rättspraxis och ibland otillräcklig

kunskap om S/S metoden. På grund av att metoden är relativt ny i Sverige bör ändå viss förståelse uttryckas. I framtida fall kommer förhoppningsvis kunskapen vara större och domstolarna kommer skapa en praxis som ger rättsäkerhet och förutsebarhet för verksamhetsutövaren.

Vid en jämförelse med Finland kan även den slutsatsen dras att både finsk och svensk lagstiftning syftar till en stark kontroll av nya tekniska metoder som kan påverka människor och miljön, d.v.s. det ställs stränga krav på att verksamhetsutövaren verkligen visar att alla miljörättsliga krav är uppfyllda. Detta synsätt kan mycket väl komma att spegla sig i den svenska rättsliga bedömningen av S/S metoden. Således kan sägas att metoden har de förutsättningar som krävs för att användas i enlighet med svensk gällande rätt, dock med den förutsättningen att verksamhetsutövaren tydligt visar att alla krav som ställs enligt Miljöbalken samt de aktuella förordningar och myndigheternas vägledande krav o.s.v. har beaktats och uppfyllts.

I Norge pågår ett projekt för att underlätta processgången och därmed belysa vilka krav som ställs på en S/S verksamhet. Detta kommer förhoppningsvis leda till en slags matris som kan tillämpas i varje situation då en verksamhetsutövare vill använda S/S metoden, och säkerställa att verksamhetsutövaren följer de regler som gäller i den aktuella situationen.

Slutligen kan sägas att S/S metoden kan få stor betydelse för hantering av förorenade muddermassor i framtiden, främst på grund av två anledningar. Den första anledningen är att alternativa metoder för hantering av förorenade massor är få och dessutom ofta kostsamma. Den andra anledningen är att kvittblivning, bortskaffande, av muddermassor inte ska accepteras, enligt den nya handlingshierarkin i Ramdirektivet för avfall, om det finns andra miljömässigt bättre metoder som kan användas för hantering av avfall. S/S metoden kan i många fall visa sig vara mer miljömässigt fördelaktig än andra metoder då det främjar resurshållning med minimerad risk för människors hälsa eller miljön.

1. Introduktion och syfte

1.1 Inledning

Den 23 september 2008 kunde vi läsa att jordens ekologiska resurser var förbrukade för i år.¹ Då hade vi alltså tre månader kvar av året för att försörja jordens befolkning och dess resurskrävande livsstil. På grund av den mediala bevakningen och det intresse som visats för världens resurser, är majoriteten av oss idag väl medvetna om att vi snart kan hamna i en situation där resurserna riskerar att ta slut. I Västra Götaland råder t.ex. brist på naturgrus och istället utnyttjas krossberg.² Därmed är alternativa material eftersökta för att bevara de resurser vi har. Ny teknik skapar möjliga lösningar. Samtidigt uppkommer frågan om hur vi kan använda den nya tekniken utan att skapa oförutsedda problem för människan och miljön? Den frågan är svår att besvara och leder till att nyintroducerad teknik måste uppfylla högt uppställda miljökrav. Många av dessa krav är lagstadgade medan andra kan utläsas ur vägledande normer skapade av ex. olika branschorganisationer och tillsynsmyndigheter. Miljöbalken (MB) präglas av tanken om en hållbar utveckling som även är internationellt välkänd. Även EG-rätten, som är en del i svensk rätt, spelar en betydande roll vid utvecklingen av en balans mellan ekonomisk tillväxt och teknisk utveckling och skydd för människa och miljö.

Enligt Naturvårdsverket finns 40 000 förorenade områden i Sverige, varav 200 till 300 områden har anknytning till föroreningar i sediment, d.v.s. vattenmiljöer.³ Dessa kan utgöra hot mot människors hälsa och miljön. En effektiv sanering och hantering av de förorenade massorna är önskvärt. De volymer som skall hanteras är dock avsevärda och i 40 av Sveriges hamnar är den sammanlagda volymen av förorenade massor som behöver muddras 1 500 000 kvm.⁴ Vidare finns inga ansvariga för många av de 40 000 förorenade områden vilket innebär att staten måste avsätta medel för att åtgärda föroreningarna. Även sjöfarten har behov av att hantera sediment. Då verksamhetsutövare behöver muddra ex. i samband med exploatering eller underhållsmuddring är en effektiv hantering av såväl förorenade som rena muddermassor nödvändig. De vanligaste hanterings-

¹ <http://www.dn.se/DNet/jsp/polopoly.jsp?d=147&a=831937&rss=2216>

² http://friatlasgis.sna.se/sna/webb.atlas?book=X&page=X_14_5.html

³ naturvårdsverkets rapport 5659 "stabilisering och solidifiering av förorenad jord och muddermassor- lämplighet och potential för svenska förhållanden", s. 7 <http://www.naturvardsverket.se/Documents/publikationer/620-5696-4.pdf>, samt artikel Svedberg Holm 1/2007 "stabilisering och solidifiering- en kompletterande metod för efterbehandling av jord och muddermassor" http://www.merox.se/uploads/496/Svedberg__Holm_-_Stabilisering_och_solidifiering__BoT_nr_1_2007.pdf

⁴ naturvårdsverkets rapport 5659 "stabilisering och solidifiering av förorenad jord och muddermassor- lämplighet och potential för svenska förhållanden", s. 66

alternativen för förorenade muddermassor och sediment i Sverige idag är dumpning till havs eller deponering. Dumpning till havs är den billigaste metoden men kan även vara en riskfylld metod, med hänsyn till kust och hav, samt den floran och faunan som finns i dessa miljöer. Vidare krävs dispens för dumpning och detta ges av Naturvårdsverket endast i undantagsfall.⁵ För förorenade muddermassor och sediment är ofta det enda alternativet deponering på land - en metod som kan bli kostsam.⁶

Stabilisering och solidifiering (S/S- metoden) av sediment och muddermassor är en ny metod för den svenska marknaden. Metoden innebär att massor stabiliseras och solidifieras genom tillsats av ett bindemedel. Därefter kan de nyttiggöras, utöver i utfyllningsändamål, för andra avancerade ändamål såsom exploatering av nya ytor för hamnverksamhet, industriell användning eller annan markanvändning.⁷

För att metoden skall kunna användas pågår ett projekt som har till syfte att kommersialisera metoden - STABCON. Denna uppsats görs inom ramen för STABCON och mer specifikt för företaget Ramböll som är en av samarbetspartnerna i projektet.

1.2 Problemställning och mål

S/S metoden är en ännu inte så känd teknisk metod att hantera muddermassor på inom Sverige. Detta trots att den använts internationellt i årtal. Det rättsliga läget i Sverige är dock något oklart för att man med säkerhet ska kunna kommersialisera metoden i Sverige. Därmed är det primära målet med denna uppsats att klargöra de viktigaste miljörättsliga aspekterna på S/S metoden för användning i Sverige, som ett led i STABCONS övergripande mål om kommersialisering av metoden.

1.3 Syfte

Uppsatsens syfte är att klargöra de miljörättsliga frågeställningar som kan ha betydelse vid en användning samt kommersialisering av S/S metoden. Fokus ligger på avfallsbegreppet men även följande frågor kommer att hanteras:

- Miljörättslig klassificering av muddermassor.

⁵ Naturvårdsverkets hemsida, <http://www.naturvardsverket.se/sv/Produkter-och-avfall/Avfall/Hantering-och-behandling-av-avfall/Dumpning-av-avfall-i-vatten/>

⁶ Artikel, Magnusson Svedberg "Muddermassor med miljöfördelar", Bygg & teknik, 2/06, s. 75

⁷ Stabcons projektbeskrivning

- När upphör avfall att vara avfall, rättslig sett? D.v.s. kan avfall som genomgått vissa behandlingsprocesser börja att klassificeras som ex. råvara istället för avfall?
- Bedömningsfaktorer som styr domstolsbesluten Hur tar domstolen beslut i frågor som rör S/S metoden?
- Tillåter svensk miljölagstiftning att S/S metoden används i Sverige?

1.4 Avgränsning

Uppsatsen har begränsats och beskriver bland annat inte tekniken för S/S metoden.

S/S metoden kan användas i anläggningsändamål såväl i vattenområden som på land. D.v.s. en S/S behandlad massa kan användas för att ex. bygga en pir, eller ex. fylla ut en väg. I detta arbete behandlas dock S/S metoden enbart med anknytning till hamnverksamhet.

Den gemenskapsrättsliga kemikalieförordningen REACH kommer enbart beröras översiktligt.

1.5 Tillvägagångssätt

Framtagandet av uppsatsens innehåll stöder sig till huvudsaklig del på lagstiftning och andra rättsakter samt på studier av rapporter och annat offentligt material som har varit av intresse i frågan. För det svenska rättsläget har Miljöbalken varit utgångspunkten, samt de förordningar och direktiv som har aktualitet i frågan. Även nationella miljömål har beaktats i de fall de har koppling till S/S metoden.

Vidare har en studieresa till Ramböll i Finland företagits, samt mailväxling med en juridiskt ansvarig på Ramböll i Norge, i syfte att insamla relevant kunskap för del 2 i denna examensuppsats.

1.6 Disposition

Uppsatsen inleds med några allmänna kapitel. Därefter följer uppsatsens del 1 vari behandlas de svenska bestämmelser som blir aktuella vid en tillämpning av S/S metoden.

Uppsatsens del 2 kompletterar den svenska delen genom jämförelser från Norge och Finland avseende deras rättsliga syn på användning av S/S metoden. Endast de delar som avviker från det svenska rättssystemet samt faktorer som annars är av intresse för uppsatsen tas upp. Därmed ges ingen utförlig bild av det norska och finska rättssystemet som hänför sig till S/S metoden.

2. S/S Metoden

2.1 Bakgrund

I detta kapitel ges en introduktion till S/S metoden som är utgångspunkten för denna examensuppsats. Kapitlet avslutas med en redogörelse för de miljörättsliga frågor som aktualiseras i samband med en tillämpning av metoden.

2.1.1 De traditionella muddringsteknikerna

S/S metoden förutsätter att det finns muddermassor som skall hanteras. Själva framtagandet av muddermassorna sker genom muddring som är en vattenverksamhet enligt Miljöbalkens 11 kap 2 §.⁸ Muddring kan innebära grävning, sprängning, rensning eller andra åtgärder inom ett vattenområde för att ändra vattnets djup eller läge.⁹ Muddring kan utföras i syfte för ex. expanderings av en hamnverksamhet eller för förbättring av friluftaktivitet med båtar. Muddring kan även utföras som en säkerhetsåtgärd då en farled blir för grund för att den båtverksamhet som finns skall kunna utföras på ett säkert sätt. I många fall sker även underhållsmuddring vars syfte är att återställa vattendjupet.

Muddring kan ske på flera olika sätt och de vanligaste teknikerna är skopmuddring (mekanisk teknik), se bild 1, och sugmuddring (hydraulisk teknik), se bild 2.

⁸ Se vidare kapitel 4.2 om Vattenverksamhet

⁹ Länsstyrelserna, miljösamverkan Sverige "Vägledning för muddring och kvittblivning av muddringsmassor" 2006-11-29, s. 9

<http://www.miljosamverkansverige.se/projekt/Rapport%20Muddring/V%C3%A4gledning%20f%C3%B6r%20muddring%20och%20kvittblivning%20av%20muddringsmassor.pdf>



Bild 1. Ex. på skopmuddring¹⁰

Det finns två huvudsakliga sätt att utföra skopmuddring; med enskopeverk eller flerskopeverk. Sugmuddringen kan utföras med hjälp av självgående sugmudderverk eller stationära sugmudderverk. De viktigaste faktorerna vid miljömässig bedömning av vilken teknik som är lämpligast i en viss situation är¹¹:

- Muddrad volym
- Miljökrav
- Säkerhetsaspekter
- Kostnad
- Tillgången på lediga mudderverk
- Hydrografiska förhållanden samt tidsplan
- Metrologiska förhållanden
- Geologiska förhållanden
- Vattendjup
- Avstånd till tipplats eller deponi

¹⁰ Rambölls bildarkiv

¹¹ Länsstyrelserna, miljösamverkan Sverige "Vägledning för muddring och kvittblivning av muddringsmassor" 2006-11-29 s.11



Bild 2. Ex. på sugmudderverk¹²

Skopmuddring kan utföras med enskopeverk eller flerskopeverk. Enskopeverk kan liknas vid en enkel grävmaskin som är fastmonterad på en flytande ponton. Denna används vanligen för muddring av massor som ligger på ca 6 meters djup eller mindre. Det finns dock enskopeverk som kan muddra på djup med upp till 25 meter. Flerskopeverk är mer avancerade än enskopeverk och har en större skopvolym. Maximalt muddringsdjup är ca 27 meter för flerskopeverk.¹³

2.2 S/S metoden - en komplettering till traditionella tekniker

Efter att muddring skett uppstår frågan kring hur muddermassorna skall hanteras. Muddermassorna kan vara rena eller förorenade. De förorenade massorna bör efterbehandlas för att miljögifter inte skall spridas och skada människors hälsa eller miljö. De vanligaste hanteringsmetoderna är idag uppschaktning, transport och deponering.¹⁴

Stabilisering och solidifiering är en metod för hantering av förorenade sediment genom återanvändning av massorna istället för kvittblivning till havs (dumpning) eller deponering på land, åtgärder som kan vara kostsamma och dessutom ha en negativ inverkan på miljön. S/S-metoden innebär att miljögifter i förorenade massor stabiliseras och solidifieras genom att specifika bindemedel tillsätts till massorna. Principen visas i bild

¹² Rambölls bildarkiv

¹³ Länsstyrelserna, miljösamverkan Sverige "Vägledning för muddring och kvittblivning av muddringsmassor" 2006-11-29, s. 13

¹⁴ Artikel "stabilisering och solidifiering- en kompletterande metod för efterbehandling av förorenad jord och muddermassor" 1/ 07, Svedberg, Holm

3. Innan bindemedel tillsätts är det viktigt att det har utretts för vilket ändamål muddermassorna skall användas. För att ange ramarna för S/S metoden används plats- och metodspecifika laborietester samt fältförsök för att finna det mest effektiva utförandet av metoden.

Vid S/S- metodens användning sker en in immobilisering¹⁵ av föroreningar som hindrar att föroreningar lakas¹⁶ ut ur muddermassan och sprids. S/S metoden ger vidare en ökad hållfasthet samt förbättrade deformationsegenskaper. Metoden möjliggör att de förorenade massorna används för ny verksamhet och skapande av nya områden på land och hamnar, ex. exploatering av nya ytor för hamnverksamhet eller annan markanvändning.¹⁷ Metoden har visat goda resultat för beständighet vilket innebär att de behandlade massorna behåller den funktion de är avsedda för under en mycket lång tid.¹⁸

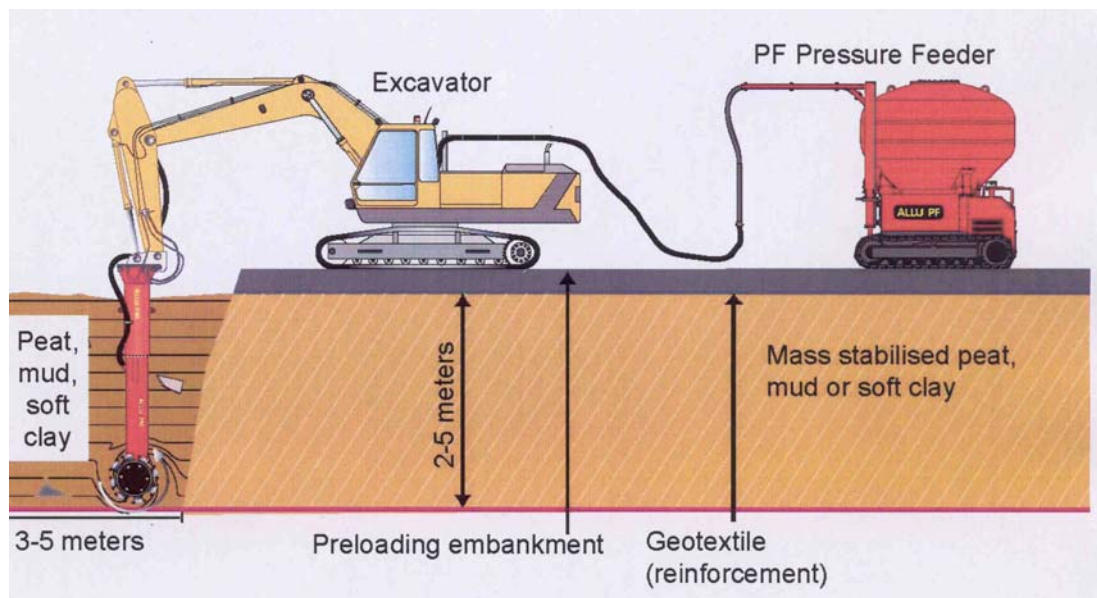


Bild 3. Principen för S/S metoden¹⁹

¹⁵ Dvs. föroreningarna inestängs i en stabiliserad massa; kemisk inkapsling av förorenade partiklar

¹⁶ Släpps ut

¹⁷ Stabcons projektbeskrivning

¹⁸ Artikel "stabilisering och solidifiering- en kompletterande metod för efterbehandling av förorenad jord och muddermassor " 1/ 07, Svedberg, Holm, http://www.merox.se/uploads/496/Svedberg__Holm_-_Stabilisering_och_solidifiering__BoT_nr_1_2007.pdf

¹⁹ Tagen från studiebesök, Ramböll Finland



Bild 4. Nordsjö hamn, S/S metoden i verkligheten²⁰

2.3 S/S metodens användning och utveckling i dagsläget

S/S metoden används internationellt. I USA var S/S metoden den dominerande metoden för behandling av förorenad mark redan år 1995.²¹ Metoden används även i England, Finland och Norge.²² I Sverige har metoden används i Västervik (Öreserumsviken), Stockholm (Hammarby Sjöstad) samt i Västra Götaland och Tranemo. Efterbehandling av just muddermassor med S/S metoden har dock endast utförts på två platser i Sverige, Öreserumsviken och Hammarby Sjöstad. I Västra Götaland och Tranemo utfördes en markstabilisering.

På grund av det stora antalet förorenade områden i Sverige krävs det bra metoder och tydliga regler för att dessa områden skall kunna behandlas på bästa sätt. Studier visar på att huvudskälen till en introduktion av S/S metoden på den skandinaviska marknaden är att metoden är snabb och kostnadseffektiv. Metoden ger vidare bärkraftiga konstruktioner och möjlighet till att behandla inte bara förorenade jordar utan även industriellt avfall.²³

²⁰ Rambölls bildarkiv

²¹ En förstudie, <http://ns.swedgeo.se/sd/pdf/SD-AR25.pdf>

²² Artikel "stabilisering och solidifiering- en kompletterande metod för efterbehandling av förorenad jord och muddermassor " 1/ 07, Svedberg, Holm, http://www.merox.se/uploads/496/Svedberg__Holm_-_Stabilisering_och_solidifiering__BoT_nr_1_2007.pdf

²³ En förstudie, <http://ns.swedgeo.se/sd/pdf/SD-AR25.pdf>

I dagsläget utvecklas S/S metoden som en produkt för bl.a. Europeisk hamnverksamhet, med fokus på Skandinavien. Utvecklingen sker som ett led i Eurekas verksamhet, vilken är en europeisk organisation som arbetar med utveckling av kommersiella produkter för att skapa nya tekniska framsteg på marknaden i Europa. Syftet är att stärka Europeisk konkurrens på världsmarknaden.²⁴ År 2007 inleddes STABCON²⁵ med sammanlagt elva deltagande organisationer i Sverige och Norge och arbetet sker i samarbete med experter inom ekonomi, miljöteknik, geoteknik, hamnteknik, riskvärdering, hållbarhetsbedömning, anläggningsteknik och stabiliseringsteknik. Projektet beräknas bli färdigt år 2009 i Sverige och resultatet skall utmytna i ett skapande av en kommersiell produkt av S/S metoden som vänder sig till hamnansvariga samt ansvariga för andra områden med förorenade sediment och muddermassor som vill utvärdera samt använda metoden.

2.4 Innebörden av S/S metoden

S/S metoden innebär en immobilisering av miljögifterna i de förorenade massorna. Metoden kan också användas för att förändra farliga ämnen.²⁶ Metoden baseras på olika kemiska/fysikaliska och geotekniska processer.²⁷ Dessa processer innebär olika stadium, vilka benämns mekanismer, och förklaras nedan:

De kemiska/ fysikaliska mekanismerna i S/S är följande:

1. kemisk fixering
2. solidifiering
3. kemisk reaktion

Den kemiska fixeringen är den inledande fasen då kemikalier med egenskaper som triggar kemiska reaktioner, tillförs²⁸ de förorenade muddermassorna. Den kemiska reaktionen som sker mellan de tillförda kemikalerna och de förorenade massorna leder till att de förorenade partiklarna

²⁴ Eurekas hemsida, <http://www.eureka.be/inaction/AcShowProject.do?id=4078>

²⁵ stabilisering och solidifiering av förorenade sediment och muddermassor. Utveckling och kommersialisering.

²⁶ Artikel. Magnusson etc. "Muddermassor med miljöfördelar" Bygg & teknik 2/06 S. 75

²⁷ Naturvårdsverkets Rapport 5659 s. 19

²⁸ De kemikalier som tillsätts måste stå i överensstämmelse med REACH. Detta är något som inte behandlas inom ramen av detta arbete.

blir mindre mobila. Således bryts föroreningen inte ner utan transformeras till en immobil massa.²⁹

Den andra kemisk/fysikaliska mekanismen, d.v.s. andra delen av processen, är solidifiering och innebär en tillförsel av ett bindemedel. Detta gör massan solid. Exempelvis kan en förorenad vätska eller lösa jordar få en solid form när bindemedlet tillsätts. Förenklat kan sägas att det sker en inkapsling av föroreningarna. Den sista delen inom den kemisk/fysikaliska processen är den kemiska reaktionen. Det är denna fas som innebär att själva föroreningen förändras.³⁰ Den solidifierade massan har bedömts kunna motstå samma kemiska och fysikaliska vittring som andra cementbaserade material, det vill säga i 50–100 år.³¹

Vid användning av S/S metoden ändras även jordens/muddermassans geotekniska egenskaper. Metoden ändrar jordmassans egenskaper på så sätt att faktorer som stabilitet, deformationer samt beständighet förbättras.³²

I vilken grad det sker en ökning och förbättring beror på vilket bindemedel som används, samt av jord- och vatteninnehåll i de massor som behandlas. Vanligtvis sker också en ökning av jordens/massans densitet när ett bindemedel tillsätts vilket i ett senare led kan innebära att jorden/massan får en bättre bärkraft. Rent produktionstekniskt ger S/S metoden den fördelen att den behandlade jorden/massan blir enklare att hantera. S/S metoden kan utföras In-situ vilket innebär att behandlingen sker på plats i marken utan uppgrävning. Metoden kan även utföras Ex-situ vilket innebär att muddermassorna behöver grävas upp/tas upp. Sedan kan behandling ske antingen On-site (på samma plats där den grävs upp) eller Off-site (på annan plats).³³

²⁹ Naturvårdsverkets rapport 5659 "stabilisering och solidifiering av förorenad jord och muddermassor- lämplighet och potential för svenska förhållanden, s. 19

³⁰ Naturvårdsverkets rapport 5659 "stabilisering och solidifiering av förorenad jord och muddermassor- lämplighet och potential för svenska förhållanden, s. 19

³¹ Artikel. Magnusson etc. "Muddermassor med miljöfördelar" Bygg & teknik 2/06 S. 75

³² Naturvårdsverkets rapport 5659 "stabilisering och solidifiering av förorenad jord och muddermassor- lämplighet och potential för svenska förhållanden, s. 20

³³ Naturvårdsverkets rapport 5659 "stabilisering och solidifiering av förorenad jord och muddermassor- lämplighet och potential för svenska förhållanden, s. 18

2.5 S/S metodens praktiska betydelse för skandinaviska förhållanden

Frågan kan ställas varför just S/S metoden lämpar sig för hantering av muddermassor i Sverige? Svaret kan finnas i viss historik samt praktiska förutsättningar.

Innan reglering kring hantering av muddermassor fanns i de skandinaviska länderna, var det nästintill tillåtet att muddra och deponera massor på vilket sätt och på vilken plats som helst. Det fanns inte heller många frågor kring arten av de massor som muddrades upp, d.v.s. det fästes ingen vikt vid om de var förorenade eller ej. Först i mitten av 1990- talet påbörjade diskussionen om farligheten i förorenade massor. Lagstiftare och myndigheter tog ställning på så sätt att tillstånd började krävas vid muddring och hantering av muddermassorna. För verksamhetsutövarna uppstod problem eftersom man inte hade någon enhetlig lösning på hur förorenade muddermassor skulle omhändertas. I syfte att finna en lösning tittade man på de konstruktioner som användes i mellersta Europa, ex. Holland, Belgien. Där hanterades muddermassorna på så sätt att de lades i stora "bassänger" där de förorenade sedimenten behandlades.³⁴ Som utgångspunkt kunde detta även tänkas vara lösningen för de skandinaviska muddermassorna, men konsistensen av de skandinaviska och mellersta Europas muddermassor är inte densamma. Ex. Hollands muddermassor består av mer finkornigt sand vilket gör det möjligt att hantera massorna på det sätt som används. De skandinaviska massorna består dock mer av lera och är inte tillräckligt fasta för att kunna hanteras på samma sätt. Vidare skulle en bassäng för hantering av muddermassor inte vara tillräckligt motståndskraftig för de skandinaviska väderförhållandena. Ex. är risken stor för att de kontinuerligt skulle frysa till is och därmed stoppa nedbrytningsprocesserna. Stabilisering och solidifiering av muddermassor är därför en lämpligare metod för de skandinaviska muddermassorna och skapar därmed en lösning som blir allt mer aktuell för hamnar runt om i Skandinavien.

2.6 S/S metodens juridiska utgångspunkter

Med hänsyn till S/S metodens process kan följande juridiskt viktiga utgångspunkter framhållas:

- Muddermassor och förorenade jordar klassificeras som avfall enligt 15 kap 1 § MB jämte Avfallsförordningen (2001:1063) samt Avfalls-

³⁴ Denna metod används även idag

förordningens bilaga 2 under punkterna 17 05 05 samt 17 05 06. Denna klassificering har betydelse för S/S metoden då det ställs specifika krav på hantering av avfall. Eftersom en användning av S/S metoden möjliggör en användning både på land och i vatten kan reglering kring såväl miljöfarlig verksamhet, 9 kap MB, som vattenverksamhet, 11 kap MB, vara tillämpliga.

- På grund av verksamhetsregleringen i Miljöbalken kommer även regler kring tillståndsplikt av ovanstående verksamhet aktualiseras. Beroende på om det är en miljöfarlig verksamhet eller en vattenverksamhet ställs olika krav på verksamhetsutövaren. Av vikt är dock att verksamheten inte kan påbörjas utan anmälan eller tillstånd beroende på hur verksamheten klassas.
- Det finns även andra krav som blir aktuella vid användningen av S/S metoden. Ett exempel är ansvar för förorenad mark och hänsynsregler, 2 kap samt 10 kap MB. Dessa bestämmelser är generella och skall alltid tas i beaktande. Vissa hänsynsregler (2 kap) har naturligtvis större betydelse och andra mindre beroende på verksamhetstyp. De hänsynsregler som har relevans för användning av S/S metoden kommer att redovisas nedan.
- EG-rättens roll för avfallshanteringen i Sverige är viktig eftersom den svenska avfallslagstiftningen grundar sig på EG-rätten. Avfallsdirektivet (2008/98/EG) har nyligen ändrats och detta påverkar direkt den svenska gällande avfallslagstiftningen och har därmed betydelse för användning av S/S metoden.

3. Avfall

I detta kapitel redogörs för gällande avfallslagstiftning i Sverige. Dessa regler är av stor betydelse då muddermassor definieras som avfall. Även klassificering av muddermassor behandlas i detta avsnitt då detta kan vara en viktig faktor vid användningen av S/S metoden. Kapitlets syfte är att förklara varför avfallslagstiftningen har en stor aktualitet vid S/S metodens tillämpning.

3.1 Allmänt om avfall

I Europa produceras mer än 1,8 miljoner ton avfall varje år. En tredjedel av detta avfall återvinns. I Sverige har rapporter visat på framgångar gällande avfallshantering, bl.a. har materialåtervinningen ökat med nästan 15 % de senaste tio åren och avfallsförbränning med energiutvinning har

ökat med ca. 8 %. Den största positiva förändringen är mängden avfall deponerat avfall. De senaste tio åren har avfallsmängden som deponeras minskat med ca. 82 %.³⁵ Trots dessa framgångar ökar avfallsmängden i Europa varje år. Det finns ständigt pågående arbeten för att ta fram nya kriterier och planer på minskning av avfall. Detta främst med anledning av att en minskad avfallsmängd skulle innebära en avlastning på dagens klimatproblematik. Minskad användning av fossila bränslen och ökad materialåtervinning ger mindre koldioxidutsläpp. Den kopplingen visas även av de svenska framgångarna, bl.a. har den stora minskningen av avfall som deponeras samt materialåtervinningen, lett till en minskning av växthusgaser med 34 % inom Sverige åren 1996-2006.³⁶

3.2 Avfallsdefinition

Innan Miljöbalkens ikraftträdande fanns ingen lagreglerad definition av vad som anses vara avfall. Således blev tillämpningen i rättspraxis att alla typer av restprodukter som på alla sätt³⁷ var onyttiga för ägaren kunde anses utgöra avfall. Enligt detta synsätt var material som skulle användas eller som hade ett försäljningsvärde inte att betrakta som avfall.³⁸ Detta synsätt ändrades dock eftersom det inte stämde överens med den EG-rättsliga definitionen som återfinns i Ramdirektivet för avfall³⁹. Således infördes med Miljöbalkens tillkomst en lagreglerad avfallsdefinition:

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

Denna definition regleras i 15 kap 1 § MB. Den är idag densamma som återfinns i Ramdirektivet för avfall. I Avfallsförordningen (2001:1063) samt dess bilagor anges mer detaljerade reglering kring avfall, samt avfallskategorier. Bilaga 1 anger Ramdirektivets 16 avfallskategorier. Dessa är generella och därför anges i bilaga 2 huvudgrupper och undergrupper för avfallskategorierna. Avfallsdefinitionen omfattar även ämnen som har ekonomiskt värde och som är möjlig att återvinna.

³⁵ Avfall Sverige, svensk avfallshantering http://www.avfallsverige.se/m4n?oid=2582&_locale=1

³⁶ Avfall Sverige, svensk avfallshantering http://www.avfallsverige.se/m4n?oid=2582&_locale=1

³⁷ Onyttigheten skulle visas i varje enskild fall

³⁸ SGI:s rapport 1:2003 "Att bygga med avfall". http://www.sgf.net/addon/rapporter/sgf_r1_2003.pdf

³⁹ Ramdirektivet för avfall 75/442/EEG

Det kan tyckas att de kategorier som anges ger uttryck för att vara en uttömmande lista, men kategori 16 i avfallsförordningen är en samlingskategori som innebär att även substanser som inte finns med i någon specifik kategori ändå omfattas av förordningen. Således är benämningen av avfallskategori inte det avgörande för om reglering kring avfall skall tillämpas eller inte. Det avgörande är istället innehavarens syfte om hur denne skall hantera föremålet eller substansen.⁴⁰ Om innehavaren är skyldig enligt lag att göra sig av med substansen, eller om denne ämnar att på grund av andra skäl göra sig av med substansen faller substansen in under avfallsdefinitionen.

3.3 EG lagstiftning avseende avfallsklassificering

Det centrala avfallsdirektivet, Ramdirektivet för avfall 75/442/EEG, har antagits med stöd av artikel 175 i EG-fördraget. Detta Ramdirektiv anger minimikrav för medlemsstaterna, vilket innebär att varje medlemsstat kan anta striktare reglering vid klassificering av avfall. I artikel 3.1b kan avfall återvinnas t.ex. genom materialutnyttjande, återanvändning eller andra processer som syftar till att utvinna sekundära råvaror. Till detta direktiv hör en avfallskatalog, bilaga 1 i direktivet. Det är kommissionens uppgift att upprätta en förteckning över vilket avfall som tillhör de kategorier som anges i bilaga 1. Förteckningen skall ses över periodiskt och omarbetas vid behov.⁴¹ Dock anges att "det faktum att ett material upptas i denna förteckning innebär emellertid inte att det är att betrakta som avfall under alla omständigheter". Det avgörande för avfallsdefinitionen är således den generella definitionen samt omständigheterna i det enskilda fallet, oberoende av om ämnet finns i avfallskatalogen eller inte. Det framgår av EG-rätten att även produkter som kan återanvändas eller innehar ett ekonomiskt värde faller in under avfallsbegreppet. Gränsen mellan återvinning och normal industriell behandling är problematisk då dessa två begrepp i praktiken kan överlappa varandra.⁴²

Generellt sett bedöms ett avfall utifrån två utgångspunkter: en faroanalys samt en riskanalys. Den förstnämnda hänför sig till avfallets inneboende egenskaper såsom dess brandfarlighet, miljöfarlighet samt giftighet. Riskanalysen behandlar avfallets sannolikhet att risker uppstår i samband med

⁴⁰ Michanek Gabriel, Zetterberg Charlotta. "Den svenska miljörätten" s. 319

⁴¹ Ramdirektivet för avfall, Artikel 1 punkt 2

⁴² Michanek Gabriel, Zetterberg Charlotta. "Den svenska miljörätten" s. 320

dess användning. I denna analys tas hänsyn främst till rådande förhållanden, tekniska och naturliga barriärer samt skyddsåtgärder.

Avfallsdirektivets artikel 4 är en central bestämmelse för avfallshantering. Enligt denna artikel skall:

”1. Medlemsstaterna vidta de åtgärder som krävs för att se till att avfall återvinns eller bortskaffas utan fara för människors hälsa och utan att processer eller metoder används som kan skada miljön, och särskilt

- a. utan risker för vatten, luft, jord eller växter och djur
- b. utan att medföra olägenheter genom buller eller lukt
- c. utan att påverka landskapet och områden av särskilt intresse”

De EG-rättsliga rättsakter som är aktuella för förorenade massor är Preparatdirektivet, Avfallsförteckningen, Direktivet om farligt avfall, Deponeringsdirektivet samt acceptanskriterier. Motsvarande svensk rätt är KIFS⁴³ 2005:5 samt KIFS 2005:7, Avfallsförordningen och dess bilaga 2, Förordningen om deponering av avfall samt NFS 2004: 10.⁴⁴

För användning av S/S metoden är en genomgång av alla dessa rättsakter inte aktuell. I detta kapitel redogörs för ett urval av de bestämmelser som är av störst betydelse vid klassificering av muddermassor.

3.4 Klassificering av muddermassor

Grunden för avfallsklassificering är EG-direktivet om farligt avfall (91/689/EEC). Direktivet har implementerats i Sverige genom Avfallsförordningen (SFS 2001:1063).

4 § Avfallsförordningen anger att ”i denna förordning avses med farligt avfall: sådant avfall som är markerat med en asterisk (*) i bilaga 2 till denna förordning eller annat avfall som har en eller flera av de egenskaper som anges i bilaga 3 till denna förordning”.

Således kan det finnas avfall som inte är med i bilaga 2 samt inte heller är markerade med * *men ändå* klassas som farligt avfall. Detta kan ske om

⁴³ Kemikalieinspektionens föreskrifter

⁴⁴ I detta arbete tas det upp ett urval bestämmelser ur dessa rättsakter vilka utvecklas nedan

avfallet innehåller sådana egenskaper samt överstiger specificerade haltgränser som anges utförligt i bilaga 3.

Vad gäller klassificering av muddermassor behöver man dock inte gå vidare till bilaga 3. Redan i bilaga 2 anges två punkter som hänför sig till muddermassor:

- 17 05 05* **Muddermassor som innehåller farliga ämnen**
- 17 05 06 **Andra muddermassor än de som anges i 17 05 05**

Miljöbalkens 15 kap 1 § anger som nämnts att avfall är sådant som tillhör en avfallskategori och som innehavaren gör sig av med eller avser eller är skyldig att göra sig av med. Muddermassor omfattas av ovanstående punkter som anges i bilaga 2 och omfattas därmed omfattas av avfallskategorier. Detta innebär att muddermassor är avfall oberoende av om de är förorenade eller inte. Skillnaden mellan rena och förorenade muddermassor leder dock till att de sorteras in under olika punkter i bilagan. Enligt ovanstående lista sorteras muddermassor in under punkten 17 05 05 om de innehåller farliga ämnen (farligt avfall) eller punkten 17 05 06 (muddermassor som inte innehåller farliga ämnen).

3.5 Förhållandet mellan Kemikalieklassificering samt Avfallsförordningen

Ett viktigt led i klassificeringen av farligt avfall är hur ämnets kemiska egenskaper har bedömts. De kemiska bedömningarna görs ofta på nationell nivå. I Sverige är Kemikalieinspektionen (KemI) den centrala tillsynsmyndigheten med ansvar för kemikaliekontroll. KemI är Miljödepartementets myndighet och utfärdar bindande föreskrifter. Inspektionen deltar i det gemensamma EU-arbetet i frågor kring bedömning, klassificering och märkning av hälso- och miljöfarliga kemiska ämnen och beredningar.⁴⁵

Sedan 1 januari 2007 gäller Reach.⁴⁶ Detta är en gemenskapsförordning som har ersatt många tidigare EG-rättsakter, vilka i huvudsak hade formen av direktiv. Dessa direktiv har implementerats i svensk lagstifning genom KemI:s föreskrifter. Eftersom Reach gäller skall alla de svenska föreskrifter som redan finns på kemikalieområdet stå i överenskommelse

⁴⁵ Kemikalieinspektionens hemsida, http://www.kemi.se/templates/Page_____2829.aspx

⁴⁶ Reach står för: registration, evaluation, authorization and restriction of chemicals

med Reach. Ett Reachråd har inrättats för att främja information och samverkan mellan näringsliv, myndigheter och andra berörda intressenter i frågor som rör det nationella genomförandet av fördraget.⁴⁷

Kemikalieklassificeringen används för att bedöma de farliga egenskaperna samt för fastställande av haltgränser för farligt avfall. Klassificeringen sker enligt EU:s direktiv för klassificering och märkning av farliga ämnen (76/548/EG). Direktivet har införlivats i svensk rätt genom kemikalieinspektionens föreskrifter om klassificering och märkning av farliga ämnen, KIFS 2005:7 och Kemikalieinspektionens föreskrifter med EG-harmoniserad bindande klassificering och märkning, KIFS 2005:5. Klassificeringen innebär inplacering av en produkt i en eller flera faroklasser och tilldelning av riskfaktorer. Faroklasserna innebär att ämnet är t.ex. explosivt, oxiderande, extremt brandfarligt, giftigt, hälsoskadligt eller miljöskadligt. Klassificeringen syftar till att informera om ämnets alla farliga egenskaper medan märkningen ger uttryck för effekterna genom olika farosymboler.

Vilka faroklasser som blir aktuella vid S/S metodens användning utvecklas nedan.

I dagsläget finns ett system som syftar till att harmonisera klassificeringen och märkningen av kemikalier i hela världen och på så sätt harmonisera produktionen och handeln med kemiska produkter.⁴⁸ Systemet har tagits fram av FN och benämns Globally Harmonised System (GHS).⁴⁹ Detta har fått konsekvenser för EU:s regelverk eftersom en ny förordning är nödvändig för att klassificeringen inom EU skall överensstämja med GHS. Trots att EU:s nuvarande system har likheter med GHS, finns skillnaden bl.a. i benämningar och i vissa detaljer i kriterier för klassificering av farliga egenskaper.⁵⁰ Kommissionen antog den 27 juni 2007 ett förslag till ny förordning som baseras på GHS. Den nya förordningen kommer att ersätta ämnes- och preparatdirektiven men förväntas inte leda till betydande förändringar för klassificering av farligt avfall enligt utförda rapporter.⁵¹ Förordningen förväntas träda ikraft till årsskiftet 2008/2009.⁵²

⁴⁷ http://www.kemi.se/templates/Page____4691.aspx "Så påverkar Reach svenska regler"

⁴⁸ Kemikalieinspektionens hemsida, http://www.kemi.se/templates/Page____4252.aspx

⁴⁹ Eng: "Global Harmonized System of Classification and Labelling of Chemicals" och det är en global tillgång för klassificering

⁵⁰ t.ex. I GHS finns fler kategorier för giftighet, andra testmetoder och kriterier av ett ämnes miljöfarlighet

⁵¹ Rapport: uppdaterade bedömningsgrunder för förorenade massor, 2007, Avfall Sverige, s.10

⁵² Kemikalieinspektionens hemsida http://www.kemi.se/templates/Page____4252.aspx

Bilaga 3 i den svenska Avfallsförordningen (2001:1063) är direkt knuten till den gemenskrätsrättsliga kemikalieklassificeringen. Om avfallet skall klassas som farligt måste det även ha stöd i Kemikaliinspektionens klassificering. Således är även bedömningen av om muddermassor skall betraktas som farligt avfall beroende av stöd i Kemikalieinspektionens klassificering.

Problem har dock uppstått på grund av att kemikaliklassificeringen inte alltid är enhetlig med Avfallsförordningens klassificering. KemI:s klassificeringar har uppdaterats men Avfallsförordningen har inte uppdaterats i samma takt. Detta har resulterat i tolkningsfrågor som lett till olika slutsatser i olika länder på grund av olika nationella klassificeringar i medlemsländerna. Bland de största otydligheterna som har uppstått finns frågor som berör haltgränser för ämnen som kan ge upphov till annat ämne med farliga egenskaper, sammanvägning av miljöfarliga ämnen, ämnen med särskilda gränser för klassificeringen etc.⁵³

Dessa frågor har betydelse för de bedömningsgrunder som används för att klassificera muddermassor. Avfall Sverige⁵⁴ har gett rekommendationer till lösningar på den tolkningsproblematik som uppstått. Rekommendationerna har fokus på just förorenade massor. Dessa rekommendationer redovisas nedan.

3.6 Rekommendationer för klassificering av förorenade massor

3.6.1 Allmänt

År 2002 gav Svenska Renhållningsverket (RVF) ut rapporten "Bedömningsgrunder för förorenade massor". Denna har fått en stor betydelse för såväl verksamhetsutövare som kommuner och länsstyrelser. RVF bytte år 2006 namn till Avfall Sverige.⁵⁵ År 2007 bestämde Avfall Sverige att rapporten om bedömningsgrunderna skulle granskas. Detta med hänsyn till de lagändringar i svensk lag som tillkommit sedan rapporten togs fram, samt de lagändringar och regler som fastställts av EU vilka påverkar klassificeringen av avfall. Granskningen resulterade i uppdaterade bedöm-

⁵³Rapport: uppdaterade bedömningsgrunder för förorenade massor, 2007, Avfall Sverige s. 7f

⁵⁴ Branschorganisation för renhållning, avfallshantering och återvinning, se hemsida www.avfall Sverige.se

⁵⁵ Branschorganisation för renhållning, avfallshantering och återvinning, se hemsida www.avfall Sverige.se

ningsgrunder för förorenade massor.⁵⁶ Muddermassor omfattas av de bedömningsgrunder som finns fastställda för massor.

3.6.2 Bedömning av om ett ämne är farligt

Enligt den svenska Avfallsförordningens bilaga 3 anges följande egenskaper som gör att avfall klassificeras som farligt:

| | |
|-------|--|
| H 1 | Explosivt: ämnen och preparat som kan explodera vid kontakt med öppen eld eller som är mer känsliga för stötar eller friktion än dinitrobensen. |
| H 2 | Oxiderande: ämnen och preparat som ger upphov till en kraftig exoterm reaktion i kontakt med andra ämnen, särskilt brännbara ämnen. |
| H 3 a | Mycket brandfarligt: <ul style="list-style-type: none">- flytande ämnen och preparat med en flampunkt under 21 C (inklusive synnerligen brandfarliga vätskor),- ämnen och preparat som vid kontakt med luft vid normal temperatur och utan annan energitillförsel kan utveckla värme och slutligen fatta eld,- fasta ämnen och preparat som lätt kan fatta eld efter kort kontakt med något som brinner och som fortsätter att brinna eller förbrännas efter det att antändningskällan avlägsnats,- gasformiga ämnen eller preparat som är brandfarliga i luft vid normalt tryck, eller- ämnen eller preparat som, i kontakt med vatten eller fuktig luft, utvecklar mycket brandfarliga gaser i farlig mängd. |
| H 3 b | Brandfarligt: flytande ämnen eller preparat med en flampunkt lika med eller högre än 21 C och mindre än eller lika med 55 C. |
| H 4 | Irriterande: ämnen och preparat som inte är frätande, men som vid direkt, förlängd eller upprepad kontakt med hud eller slemhinna, kan orsaka inflammation. |
| H 5 | Hälsoskadliga: ämnen och preparat som vid inandning eller |

⁵⁶ Med förorenade massor menas schaktmassor, förorenade jordar och muddermassor

| | |
|------|--|
| | upptag genom huden kan medföra begränsade hälsoskador. |
| H 6 | Giftigt: ämnen och preparat (inklusive mycket giftiga ämnen och preparat) som vid inandning, förtäring eller upptag genom huden kan orsaka allvarliga akuta eller kroniska hälsorisker eller till och med död. |
| H 7 | Cancerframkallande: ämnen och preparat som vid inandning, förtäring eller upptag genom huden kan ge upphov till cancer eller öka dess förekomst. |
| H 8 | Frätande: ämnen och preparat som vid kontakt kan förstöra levande vävnad. |
| H 9 | Smittförande: ämnen innehållande levande mikroorganismer eller deras toxiner och som enligt vetenskap eller grundad misstanke förorsakar sjukdom hos människor eller andra levande organismer. |
| H 10 | Fosterskadande: ämnen och preparat, som vid inandning, förtäring eller upptag genom huden, kan förorsaka icke ärftliga medfödda missbildningar eller öka förekomsten av dessa. |
| H 11 | Mutagent: ämnen eller preparat som om de inandas eller förtärs eller tas upp genom huden kan förorsaka ärftliga genetiska skador eller öka deras förekomst. |
| H 12 | Ämnen och preparat som avger giftiga eller mycket giftiga gaser i kontakt med vatten, luft eller syra. |
| H 13 | Ämnen eller preparat som på något sätt, efter omhändertagande, kan ge upphov till ett annat ämne t.ex. lakvätska som har någon av de egenskaper som ovan uppräknats. |
| H 14 | Ekotoxiskt: ämnen och preparat som omedelbart eller på sikt innebär risk för en eller flera miljösektorer. |

Även vid bedömning som utförs i syfte att undersöka om förorenade massor är farligt avfall eller inte är utgångspunkten listan i bilaga 3. De relevanta punkterna vid en sådan bedömning är de hälsofarliga H 5-7, H 10-11 samt de miljöfarliga, H 13 och 14. Haltgränser för samtliga egenskaper anges i Avfallsförordningen med undantag för H 12-14, d.v.s. det saknas

haltgränser för två egenskaper som är relevanta, H 13 och 14,⁵⁷ för bedömningen om förorenade massor är farligt avfall eller inte.

Ramdirektivet för avfall är som nämnts den centrala rättsakten för avfallsregleringen. Den nationella regleringen kring kemikalieklassificering ser dock olika ut i olika medlemsstater. Detta på grund av att olika länder har givits utrymme att detaljreglera, då direktivet endast är ett ramdirektiv. Den ovanstående tabellen är den svenska klassificeringen enligt den svenska Avfallsförordningen. Just tillämpningen av H 13 har resulterat i en rad olika tillämpningar bland medlemsstaterna. Bl.a. har Tyskland, Österrike samt Storbritannien utvecklat tre helt olika system för bedömningen av denna punkt.⁵⁸ Medlemsstaternas bedömning av H 14 baseras oftast på nationell kemikalielagstiftning. I Sverige baseras bedömningen på KIFS 2005:7.⁵⁹ Kemikalieinspektionen har tagit fram kvantitativa kriterier för klassificering av blandningar av ämnen samt deras effekter på akvatiska miljöer. Däremot saknas haltgränser. Haltgränser anges endast för ozonnedbrytande ämnen.

Avfall Sveriges rekommendation innebär att H 13 skall bedömas utifrån den omständigheten att lakvatten från förorenade massor normalt inte innehar så höga halter av farliga ämnen att de skall bedömas som farligt avfall. Man menar dock att det under vissa omständigheter skall finnas skäl att bedöma de farliga egenskaperna, detta i sådana fall då massor har höga halter av lättlösliga ämnen.

Vid bedömning av H 14 rekommenderar Avfall Sverige att Preparatdirektivet (1999/45/EG) ges en avgörande betydelse för klassificering av förorenade massor. Organiska ämnen omfattas av direktivet men inte metaller. Förorenade massor innehåller dock ofta metallhalter. Kriterierna i direktivet är mindre passande för metaller på grund av att klassificeringen baseras på tre utgångspunkter: ämnets persistens, bioackumulerbarhet och toxicitet.⁶⁰ Metaller bryts inte ner och därmed är den förstnämnda utgångspunkten irrelevant. Bioackumulerbarhet samt toxicitet är inte heller relevanta grunder för metaller på samma sätt som för organiska ämnen. För metaller är bedömningsgrunden istället den verkliga miljöfarligheten vilken beror på de aktuella omständigheterna.

⁵⁷ H 12 är inte relevant vid denna bedömning

⁵⁸ Rapport: uppdaterade bedömningsgrunder för förorenade massor, 2007, Avfall Sverige, s. 11

⁵⁹ Rapport: uppdaterade bedömningsgrunder för förorenade massor, 2007, Avfall Sverige, s 11

⁶⁰ Persistens: förmåga att motstå nedbrytning i vattenmiljö

Det verkar finnas ett starkt behov av att kunna ta fram haltgränser för enskilda ämnen på grund av att ex. farligheten av metaller inte kan generaliseras på ett effektivt sätt. Därmed har Avfall Sverige rekommenderat generella principer för framtagande av haltgränser för sådana situationer.

Principerna är sammanfattningsvis följande:

- De haltgränser som anges för metallföreningar används för bedömning av metallen.
- Haltgränser jämförs med analyser av halter räknat per torrsubstans av massorna.
- De särskilda haltgränser för märkning som anges för vissa ämnen skall tas hänsyn till vid klassificeringen av förorenade massor som farligt avfall.

En tabell med rekommenderade haltgränser för klassificering av förorenade massor som farligt avfall redovisas även i rapporten.⁶¹ Tabellen innehåller haltgränser för enskilda ämnen under rubrikerna metaller, organiska ämnen samt övriga ämnen. Nedan finns ett utdrag ur tabellen som berör haltgränser för metaller, i syfte att ge en översikt.

| Metaller | FA-gräns (mg/kg TS) |
|-------------------------|----------------------------|
| Antimon | 10 000 |
| Barium | 10 000 |
| Arsenik | 1 000 |
| Bly | 2 500 |
| Kadmium lösligt* | 100 |
| Koppar | 2 500 |
| Krom VI | 1 000 |
| Kvicksilver, oorganiskt | 1 000 |
| Zink | 2 500 |

* lösligt resp icke lösligt avser högre resp lägre löslighet än 1 mg/l

** baseras på antagandet att PCB-7 utgör 20% av det totala innehållet av PCB-föreningar där FA-gränsen för PCB-tot är 50 mg/kg TS

⁶¹ Rapport: uppdaterade bedömningsgrunder för förorenade massor, 2007, Avfall Sverige, s. 25

3.6.3 **Analys av förorenade massor**

När förorenade massor skall analyseras tas hänsyn främst till metallhalten i massorna, samt halten av organiska ämnen och bekämpningsmedel. I KemI:S klassificeringsdatabas, KIFS 2005:5, anges haltgränser för metallföreningar och specifika organiska ämnen samt för petroleumblandningar. Vid vanliga analyser anges dock bara metallhalten utan att visa föreningar vilket har lett till att Avfall Sverige skapat vissa modellsubstanser.⁶²

Vad gäller analys av organiska ämnen i förorenade massor så finns även dessa i klassificeringsdatabasen. Även för dessa ämnen har en modellsubstans framtagits.

Slutligen ifråga om bekämpningsmedel i förorenade massor gäller tre olika klasser, graderade efter minskad farlighet. Avfall Sverige har tagit fram en lista med de ämnen som ingår under respektive bekämpningsklass.⁶³

3.7 **Förbud mot blandning av avfall med annat avfall samt med annat material**

Avfallslagstiftningen ställer särskilda krav vid viss hantering av avfallsprodukter. Enligt huvudregeln får farligt avfall inte blandas med andra typer av avfall eller andra ämnen eller material.⁶⁴ Exempel på typer av avfall är brännbart avfall och organiskt avfall.

Vid tillämpning av S/S metoden är själva metoden beroende av att avfallet d.v.s. muddermassorna blandas med ett bindemedel ex. cement, d.v.s. annat material/ämne. Frågan kan uppkomma om detta strider mot det särskilda kravet om att avfall inte får sammanblandas med andra material/ämnen.

I 21 § Avfallsförordningen anges dock ett viktigt undantag som innebär att sammanblandningen är tillåten om syftet med blandningen är att förbättra säkerheten vid bortskaffande eller återvinning eller att blandningen annars görs på ett sätt som kan godtas från miljöskyddssynpunkt. Dessa krav torde mycket väl vara uppfyllda vid en användning av S/S metoden.

⁶² Rapport: uppdaterade bedömningsgrunder för förorenade massor, 2007, Avfall Sverige, Bilaga 2 i rapporten

⁶³Rapport: uppdaterade bedömningsgrunder för förorenade massor, 2007, Avfall Sverige, Bilaga 1 till rapporten

⁶⁴ Michanek Gabriel, Zetterberg Charlotta. "Den svenska miljörätten" s. 325

3.8 Kan avfall upphöra att klassificeras som avfall?

Under sommaren år 2008 avslutades en översyn av Ramdirektivet för avfall som resulterade i ett nytt Ramdirektiv för avfall. Medlemsstater samt branschorganisationer uttryckte under arbetets gång sina önskemål om vad som bör ändras samt vad som bör förbli oförändrat i avfallslagstiftningen. Det framkom ett önskemål om att avfallsdefinitionen inte skall ändras, d.v.s. att sådant "som man skall eller avser att göras sig av med" ska förbli det vägledande kriteriet för vad som är avfall. Medlemsstaterna uttryckte dock stor förfrågan om att få klarhet i frågan om när ett avfall slutar att klassificeras som avfall, detta just i syfte att underlätta återanvändningen.⁶⁵

En av målsättningarna med översynen var att vissa avfallstyper ska få lättare regler om de uppfyller någon av följande punkter⁶⁶:

- Återanvändningen av avfallet innebär en låg miljörisk.
- Återanvändningen kan erbjuda en potentiell miljövinst.
- En återanvändning av avfallet hindras av att det finns legala barriärer.
- En återanvändning av avfallet har en bärkraftig marknad för återanvända produkter.

Den Europeiska kommissionens forskningscenter, Joint Research Centre (JRC), presenterade redan år 2006 de viktigaste frågorna som uppkom under arbetet med översynen Avfallsdirektivet. Bland de viktigaste frågorna som fanns med på utredningsstadiet var⁶⁷:

- Avfall - något som skall kontrolleras strikt och göras av med på så billigt sätt som möjligt, eller en resurs för återanvändning?"
- Hur skall man introducera ett sätt för återanvändning/ återvinning av avfall genom att reducera de hinder som finns för återanvändning/återvinnings- industrin samtidigt som man säkerställer en god miljöstandard?

⁶⁵"Översyn av Avfallsdirektivet" http://www.energiaskor.se/nyheter/2005/050527_oversyn_av_avfallsdirektivet.htm

⁶⁶ "Översyn av Avfallsdirektivet" http://www.energiaskor.se/nyheter/2005/050527_oversyn_av_avfallsdirektivet.htm

⁶⁷ http://ec.europa.eu/environment/waste/pdf/end_of_waste.pdf

- När kan något som klassificerats som avfall på ett säkert sätt⁶⁸ upphöra att klassificeras som avfall, om det överhuvudtaget är möjligt?

Således var frågan om när ett avfall slutar att vara avfall i många fall en tolkningsfråga för varje enskilt fall i gällande rätt, fram till översynen av direktivet var slutfört.

Innan de nya reglerna i Ramdirektivet för avfall presenteras i denna uppsats kommer en redogörelse av den praxis som finns hittills beträffande frågan när ett avfall kan upphöra att vara avfall. Denna praxis är av betydelse trots ändringarna i Ramdirektivet för avfall eftersom viss vägledning verkar ha tagits just från tidigare rättsfall i syfte att skapa tydliga kriterier om ett avfalls upphörande.

3.9 EG-rättsliga ställningstaganden om när ett avfall upphör att vara avfall

Det finns en påtaglig brist på EG-rättslig praxis på området om avfallsdefinitionens upphörande. Ett fall som dock är av stor betydelse på området är Mål C-444/00 *Mayer Parry*. Målet behandlade frågan om när ett ämne som klassificerats som avfall skall upphöra att vara avfall.

Mayer Perry Recycling Ltd, var specialiserade på förbehandling av metallavfall. Syftet var att det behandlande metallavfallet skulle göras användbart för ståltillverkning. Behandlingen resulterade i en omvandling från metallavfall till ett ämne som benämns grad 3 B-ämne. Detta såldes vidare till stålverk som använde det i sin produktion av stål.

Mayer Perry gjorde gällande att denna process var ett materialutnyttjande som ledde till att produkten, grad 3- B ämne, inte skulle betraktas som avfall. Den nationella myndigheten i Storbritannien godkände inte denna argumentation och avslog bolagets ansökan om auktorisation som uppdragsbolag enligt nationell rätt. Mayer Perry överklagade myndighetens beslut. Överklagandeinstansen hänsköt frågan till EG-domstolen för förhandsavgörande.

EG-domstolen skulle ta ställning till 2 frågor:

1. Har grad 3 B-ämnet materialutnyttjats och upphört att vara avfall när det har beretts för användning som råvara?

⁶⁸ Utan risk för människors hälsa och miljö

2. Har grad 3 B-ämnet materialutnyttjats och upphört att vara avfall när det har använts av ståltillverkaren i dennes produktion?

EG-domstolen tog ställning i målet med rättslig grund i avfallsdirektivet och förpackningsdirektivet. Till att börja med fastställde EG-domstolen att materialutnyttjande är en form av återvinning. Vidare konstaterade domstolen att det avgörande för en återvinningsåtgärd är dess huvudsyfte. Domstolen menade att om en åtgärd syftar till att göra ett material användbart genom att ersätta andra material som annars hade behövts, och därmed bevara naturresurserna, så uppfyller det kraven på vad som skall anses vara återvinning. Slutligen konstaterade domstolen att om materialutnyttjande har skett på ovanstående sätt, så skall ämnet/materialet inte längre betraktas som avfall.

Gällande fråga 1 fastställde domstolen att grad 3- B ämnet var ett orent ämne som innehöll 3-7 % orenheter i form av målarfärg, oönskade kemiska beståndsdelar etc. Detta innebar att ämnet inte kunde användas direkt till nyproduktion. Således hade ett materialutnyttjande inte skett enligt domstolens mening, och på så sätt kunde inte definitionen av ämnet såsom avfall anses ha upphört efter processen.

Vidare, gällande fråga 2, fastställde domstolen att den produkt som ståltillverkaren tog fram med användning av grad 3- B ämnet hade lika egenskaper som motsvarande produkter som tillverkats med andra resurser, utan grad 3 B ämnet. Därmed ersatte grad 3- B ämnet andra produkter som annars skulle ha använts och således har ett materialutnyttjande skett. Domstolen ansåg att ståltillverkarens produkt inte var avfall.

Domstolens slutsats blev att grad 3- B ämnet, trots en behandlingsprocess, även fortsättningsvis skulle utgöra avfall, men den produkt som framställdes med hjälp av grad 3- B ämnet inte skulle anses vara avfall eftersom ett materialutnyttjande hade skett.

Ett annat mål som är av intresse, trots att det inte direkt behandlar frågan om när avfall anses upphöra vara avfall, är mål C-6/00 *Abfall Service AG*. Målet är av betydelse eftersom det definierar vad som skall anses vara återvinning. Huvudfrågan var huruvida verksamheten i Abfall Service AG i Österrike skulle klassificeras som återvinning eller bortskaffning. Dessa två begrepp är inte definierade i österrikisk lag utan hänvisning sker till

EG:s avfallsdirektiv⁶⁹ och dess bilagor där en förteckning anges på åtgärder som faller in under respektive begrepp. Dessa bilagor är inte uttömmande utan en bedömning måste ske i varje enskilt fall då verksamheten inte omfattas av förteckningen.

Abfall Service AG använde aska och slagg från förbränning som utfyllnadsmaterial i nedlagd saltgruva. Materialet var inte behandlat på något sätt innan utan användes direkt till utfyllning. På grund av denna omständighet ansåg den österrikiska myndigheten att detta var en bortskaffningsåtgärd. Abfall Service AG ansåg däremot att det var fråga om en återvinning och överklagade beslutet. Myndigheten hänsköt frågan till EG-domstolen för ett förhandsavgörande.

Begreppet återvinning innebär generellt sett⁷⁰ att avfallet skall ha behandlats innan det används. EG-domstolen tydliggjorde här att avfallsdirektivet inte ställer något krav på att behandling skall ha skett för att en åtgärd skall anses utgöra återvinning. Vidare fastställde domstolen att det inte heller är av betydelse om avfallet är farligt eller inte. Återigen framhöll domstolen istället att huvudsyftet med åtgärden var det avgörande för huruvida en återvinning skall anses ha skett. Eftersom huvudsyftet i förevarande fall var att avfallet skulle användas på ett nyttigt sätt samt bidra till att bevara naturresurser genom att ersätta andra material som annars hade behövts kunde det således betraktas som återvinning. EG-domstolen fastställde således att användning av avfall för igenfyllning av nedlagd gruva inte alltid behöver anses vara en bortskaffningsåtgärd utan kan anses vara en återvinningsåtgärd. För att det ska vara en återvinningsåtgärd krävs då att huvudsyftet är att använda materialet till ett nyttigt ändamål och ersätta ett annat material som hade behövts istället.

Vid bedömning av om en åtgärd är bortskaffning eller återvinning skall en bedömning göras i varje enskild fall. De avgörande kriterierna klargjordes ytterligare i bl.a. mål C 307-00 Oliehandel Koeweit. EG-domstolen har därmed fastställt att syftet med verksamheten är det avgörande vid bedömning om en åtgärd är bortskaffning eller återvinning. I det fall avfall används i syfte att ersätta annat material som annars skulle ha behövts är det återvinning. Det får i så fall inte uppkomma någon fara för hälsa eller miljö. Handlar det däremot om ren kvittblivning av avfall är detta att anse som bortskaffning.

⁶⁹ Nuvarande 2008/89/EG

⁷⁰ Enligt nationella myndigheter

3.10 Användning av avfall för andra ändamål än bortskaffning

Trots att det fanns vissa ställningstaganden kring problematiken om användning av avfall för andra ändamål än bortskaffning, ger rättspraxisen inte en tydlig vägledning. Detta är dock en viktig fråga vid tillämpning av S/S metoden då ändamålet med avfallet, muddermassorna, är att använda de i konstruktionssyfte, således inte bortskaffning. Hur ser EG-rätten på de situationer som avfall används som ett material och inte som avfall? Skall det fortfarande betraktas som avfall?

I ett meddelande från Kommissionen till rådet och Europaparlamentet stadgas följande om gränsen mellan vad som ska anses vara avfall och vad som inte ska anses vara avfall:

*"I själva verket finns det inte någon tydlig gräns, utan snarare ett stort antal olika tekniska situationer med helt olika miljörisker och miljöeffekter och ett antal gråzoner. För tillämpningen av miljölagstiftningen är det dock nödvändigt att från fall till fall dra en tydlig gräns mellan de två olika rättsliga situationerna – avfall eller inte avfall. Det är den här distinktionen som ibland har visat sig svår att tillämpa."*⁷¹

Syftet med meddelandet att belysa den praktiska svårigheten mellan att bestämma vad som är avfall samt icke-avfall. I en period då teknisk utveckling sker kontinuerligt, inte minst på miljövårdsområdet, skall enligt detta uttalande gränsen mellan avfall och inte avfall bestämmas från fall till fall. Detta kan vara ett flexibelt sätt att reglera avfallsdefinitionen, samtidigt som frågan måste uppkomma om hur rättssäkert och förutsebart detta sätt är? För en verksamhetsutövare underlättar det på så sätt att denne själv känner till sin process införligt och kan då tycka sig ha underlag att ex. bedöma att det avfall som genomgår processen inte längre är avfall. En tillsynsmyndighet kan dock komma att se annorlunda på processen och anse att verksamhetsutövaren fortfarande, efter processen, hanterar avfall och därmed ställer specifika krav på denne. Således kan konflikter uppstå med ett sådant synsätt på vad som är avfall/inte avfall.

⁷¹ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2007:0059:FIN:SV:DOC>

Vidare anges i meddelandet att om det visar sig att avfallet faktiskt kan användas så kommer avfallet att förlora sin definition som avfall vid den tidpunkt då det är färdigt för att användas som en återvunnen produkt.⁷² Det stadgas även att om ett material behövs som en del av tillverkarens huvudsakliga verksamhet tyder det på att det berörda materialet inte är ett avfall. Således kan argumenteras för att muddermassorna behövs för S/S metodens huvudsakliga verksamhet och därmed inte är avfall.

Dessa ställningstaganden är intressanta men dess rättsliga betydelse kan ifrågasättas. Det nya Ramdirektivet för avfall har däremot klargjort vissa problemställningar och har därmed gett rättslig legitimitet till vissa nya definitioner och förfaranden som är av vikt för S/S metoden.

3.11 Det nya Ramdirektivet för avfall

Den 17 juni 2008 röstade det Europeiska Parlamentet genom det nya Ramdirektivet för avfall. Direktivet trädde ikraft 12 december 2008. Medlemsstaterna har nu 24 månader på sig att införliva direktivet i nationell lagstiftning.⁷³

Återanvändning och återvinning av avfall har fått ännu större betydelse och med det nya Avfallsdirektivet tillkomst antogs nya bindande mål för återvinning och återanvändning som skall uppfyllas av medlemsstaterna till år 2020. Målen stadgar att 50 % av hushållsavfall samt 70 % av bygg- och rivningsavfall skall återanvändas eller återvinnas.⁷⁴ Det nya direktivet syftar även till att få medlemsstaterna att sträva efter att uppnå ett "återvinningsamhälle" där avfall används som resurs.⁷⁵ Det nya Ramdirektivet ersätter tidigare direktiv om avfall, farligt avfall och spillolja.⁷⁶

För muddermassor är artikel 2 av särskild betydelse. Den nya artikeln stadgar nya undantag från Ramdirektivets tillämpningsområde, som lyder⁷⁷:

⁷² <http://www.t.lst.se/NR/rdonlyres/3F4E968D-F5A4-4830-82C1-142BD3013B25/0/V%C3%A4gledningomavfallochbiprodukter.pdf>, s. 7

⁷³ Sveriges Kommuner och Landstings hemsida (SKL). <http://www.skl.se/artikel.asp?C=579&A=53954>

⁷⁴ Europaparlamentet, pressmeddelande http://www.europarl.europa.eu/news/expert/infopress_page/064-31746-168-06-25-911-20080616IPR31745-16-06-2008-2008-true/default_sv.htm

⁷⁵ Punkt 28 <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&reference=P6-TA-2008-0282&language=SV>

⁷⁶ Sveriges Kommuner och Landstings hemsida (SKL). <http://www.skl.se/artikel.asp?C=579&A=53954>

⁷⁷ För samtliga artiklar i detta avsnitt se: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&reference=P6-TA-2008-0282&language=SV#BKMD-21>

Utdrag ur Artikel 2

Undantag från tillämpningsområdet

1. Följande ska **undantas från detta direktivs tillämpningsområde**:
 - a.) **Mark (in situ), inklusive icke utgrävd förorenad jord och byggnader med permanent markkontakt**
 - b.) **Icke förorenad jord och annat naturligt förekommande material som grävts ut i samband med byggverksamhet, när det är säkerställt att materialet kommer att användas för byggnation i sitt naturliga tillstånd på den plats där grävningen utfördes.**

Således undantas rena muddermassor från avfallsbegreppet då följande villkor är uppfyllda:

- muddermassorna har grävts ut i samband med byggverksamhet
- Det är säkerställt att muddermassorna kommer att användas i sitt naturliga tillstånd
- ...på den platsen där grävningen utfördes

Trots att artikeln är utförlig är dess praktiska betydelse oviss. I dagsläget finns inga riktlinjer för hur dessa villkor kommer att bedömas i verkligheten. Det kan även vara intressant att begreppet "byggverksamhet" specificeras för att veta för vilka verksamheter undantaget kan tillämpas. För S/S metoden är det även viktigt att utreda villkoret om "naturligt tillstånd". Skulle detta innebära att ex. inblandning av cement innebär att muddermassorna inte längre är i sitt naturliga tillstånd så finns det ingen vikt i att rena muddermassor undantas, för S/S metodens del, eftersom de då även fortsättningsvis kommer att betraktas som avfall. Naturvårdsverket har inte tagit ställning till hur artikel 2 skall tolkas.⁷⁸ Den enda tolkning som kan hittas idag är utfärdad av Sveriges Hamnar. Sveriges Hamnar har utfärdat ett cirkulär avseende det nya Ramdirektivet för avfall som förespråkar den tolkningen att alla rena muddermassor skall undantas.⁷⁹

Vidare anges i artikel 3 definitioner som har betydelse för S/S metoden:

⁷⁸ Mailväxling med Naturvårdsverket

⁷⁹ Cirkulär Sveriges Hamnar 32/2008 2008-12-02

Punkt 15) "återvinning": varje förfarande vars främsta resultat är avfall som har ett nyttigt ändamål, genom att det antingen vid anläggningen eller i samhället i stort ersätter annat material som i annat fall skulle ha använts för ett visst syfte eller förbereds för detta syfte; bilaga II innehåller en icke uttömmande förteckning över återvinningsförfaranden.

Punkt 17) "materialåtervinning": varje form av återvinningsförfarande genom vilket avfallsmaterial upparbetas till produkter, material eller ämnen, antingen för det ursprungliga ändamålet eller för andra ändamål; det omfattar upparbetning av organiskt material men inte energiåtervinning och upparbetning till material som ska användas som bränsle eller fyllmaterial.

S/S metoden kan således enligt dessa definitioner sorteras in under återvinning, då metoden ersätter annat material som annars skulle ha använts i samma syfte. Metoden kan även omfattas av definitionen för materialåtervinning då S/S innebär ett slags återvinningsförfarande genom vilket avfall upparbetas till material. Således har S/S metoden en prioritering enligt den nya artikel 4 som fått stor uppmärksamhet. Artikel 4 stadgar en avfallshierarki vilken medlemsstaterna ska följa som prioriteringsordning för lagstiftning och politik som rör förebyggande och hantering av avfall. Avfallshierarkin beskriver i vilken ordning avfall skall hanteras och är följande:

- a.) Förebyggande åtgärder
- b.) Förberedelse för återanvändning
- c.) Materialåtervinning
- d.) Annan återvinning, t.ex. energiåtervinning
- e.) Bortskaffande

Vidare stadgas i artikel 6 det efterfrågade kriteriet kring när ett avfall skall upphöra att klassificeras som avfall. Artikel 6 fastställer följande:

1. Visst specifikt avfall ska upphöra att vara ... när det har genomgått ett återvinningsförfarande, inbegripet materialåtervinning, och uppfyller specifika kriterier som utarbetats på följande villkor:

- a.) Ämnet eller föremålet ska användas allmänt för specifika ändamål*
- b.) Det ska finnas en marknad för eller efterfrågan på sådana ämnen eller föremål.*

- c.) Ämnet eller föremålet ska uppfylla de tekniska kraven för de specifika ändamålen och befintlig lagstiftning och normer för produkter.
- d.) Användning av ämnet eller föremålet kommer inte att leda till allmänt negativa följder för miljön eller människors hälsa.

I enlighet med denna artikel bör en bedömning av klassificeringen av muddermassorna efter behandling med S/S metoden innebära att muddermassorna inte längre kan betraktas vara avfall.

Det anges även att kriterierna vid behov ska inbegripa gränsvärden för förorenade ämnen och ta hänsyn till ämnets eller föremålets eventuella negativa miljöeffekter. Artikeln stadgar även för det fall att inga kriterier har fastställts på gemenskapsnivå att medlemsstaterna får med beaktande av tillämplig rättspraxis från fall till fall besluta om ett visst avfall har upphört att vara avfall. Sådana beslut ska dock anmälas till kommissionen i enlighet med Europaparlamentets och rådets direktiv 98/34/EG.

3.12 Utveckling av vägledande kriterier vid avfallsåtervinning

Naturvårdsverket utvecklade år 2007 vägledande kriterier vid muddringsarbeten. Boken, "Kriterier för återvinning av avfall i anläggningsarbeten"⁸⁰, är i skrivandets stund ute på remiss. I texten nedan benämns den "handboken". Kriterierna har tagits fram för att skapa förutsättningar till att återvinning av avfall sker på ett miljö- och hälsomässigt säkert sätt. Kriterierna har sin utgångspunkt i att maximala nivåer av oönskade ämnen skall ligga till grund vid en bedömning av om avfall är acceptabelt i återvinning. Sådana maximinivåer har tagits fram för två kategorier. Vidare har allmänna definitioner och förutsättningar fastslagits som bör gälla även vid användning av avfall i anläggningsarbeten. I sin definition för vad återvinning av avfall i anläggningsarbeten innebär, har naturvårdsverket fastslagit att:

"Med användning av avfall för anläggningsändamål avses ett återvinningsförfarande där avfall ersätter traditionella anläggningsmaterial. Endast den mängd avfall som behövs för konstruktionens funktion, det vill säga bär-

⁸⁰Handbok 2007:xx med kriterier för återvinning av avfall i anläggningsarbeten.

http://www.naturvardsverket.se/upload/30_global_meny/02_aktuellt/Remisser/Remiss_av_Naturvardsverkets_kriterier_for_atervinning_av_avfall_i_anlaggningsarbeten/Forslag_till_handbok_med_Naturvardsverkets_rekommendationer.pdf

förmåga, hållbarhet och utjämning etcetera omfattas av återvinning. Ytterligare en förutsättning för att det ska räknas som återvinning är att konstruktionen fyller en funktion.”⁸¹ Även enligt denna definition bör en tillämpning av S/S- metoden anses vara en återvinning.

Naturvårdsverkets kriterier hänför sig till två kategorier. Kategori 1 handlar om allmän användning och denna kategori omfattar merparten av all återvinning av avfall. Som exempel på konstruktioner anges vägar, bullervallar och hanteringsytor. I dessa fall har människor tillträde till området och/eller kommer i framtiden att ha tillträde till området. Med tillträde menas här en möjlighet att besöka, bo eller att arbeta inom området. Vidare anges att i dessa fall är fastigheten där avfallet har återvunnits inte belagd med särskilda restriktioner och det är möjligt att avfallet flyttas från den ursprungliga platsen. Kategori 1 har högre krav på innehållet i avfallet än kategori 2 ⁸²

I kategori 2 anges att denna avser användning av avfall för täckning av deponier ovan tätskiktet. Exempel på tillämpningar för kategori 2 kan vara dräneringsskikt, täckskikt eller växtskikt. I denna kategori anses en risk vara att människor kommer att ha tillträde till deponierna i framtiden. Vidare förutsätter kategori 2 att det finns ett tätskikt under skiktet där avfall återvinns för deponitäckning. I Naturvårdsverkets handbok saknas krav på sluttäckning och tätskikt för deponier för inert avfall. De maximala nivåerna som anges för kategorin kan således inte användas för att bedöma om ett avfall är lämpligt för att använda på en deponi för inert avfall.⁸³ Enligt Naturvårdsverket kan muddermassor falla in under både kategori 1 och 2.

Handboken ger vägledande principer för att ange maximala nivåer av ämnen i avfall för anläggningsändamål. Enligt dessa tas hänsyn till avfallens hälsorisker, utfasning, skydd för ytvatten, skydd för markmiljön etc. Det kan dock leda till förvirring att Naturvårdsverket talar om deponier fast man menar att avfallet genomgått ett återvinningsförfarande. Enligt det synsätt som råder i Ramdirektivet för avfall (2008/98/EG), artikel 6, skall avfallet efter återvinningsförfarandet inte längre anses vara avfall. Detta är dock något som Naturvårdsverket inte tar i beaktande och detta är förståeligt då handboken kom ut innan ändringarna i Ramdirektivet för avfall

⁸¹ Naturvårdsverkets handbok 2007:xx (boken är ett utkast), s. 12

⁸² Naturvårdsverkets handbok 2007:xx, s. 14

⁸³ Naturvårdsverkets handbok, 2007:xx s. 14

utfördes. Sammanfattningsvis kan Naturvårdsverkets handbok i denna del redan anses vara föråldrad.

I dagsläget har handboken blivit starkt kritiserad. Detta eftersom det ursprungliga målet med handboken som var att öka användningen av avfall och se det som en resurs, saknas helt enligt kritiker.⁸⁴ Kritiken grundar sig i att Naturvårdsverket lagt fokus enbart på miljömålet Giftfri miljö och därmed inte beaktat andra miljömål såsom God bebyggd miljö som bl.a. annat strävar efter en långsiktigt god resurshushållning.

Kritiken har bekräftats i studier som visar att deponering av ofarliga material kan komma att öka, istället för att återanvändning ska öka.⁸⁵ Studier visar också att betydande miljövinster kan göras genom att använda avfall i stället för naturmaterial såsom sten och grus. De starkaste kritikerna menar att handboken inte är *för* återvinning av avfall i anläggningsarbete, utan en handbok *mot* återvinning.⁸⁶

Även om handboken inte är juridiskt bindande tillämpas ofta Naturvårdsverkets handböcker som lag i praktiken då boken kommer att utgöra riktlinjer i Naturvårdsverkets bedömning av muddermassor. Detta kan leda till att handboken kommer att hindra återvinning av avfall som inte uppfyller kriterierna som anges.⁸⁷

Med hänsyn till det nya Ramdirektivet för avfall torde denna handbok inte stå i överenskommelse med den syn på avfallshantering som presenteras i direktivet. Det kan troligen komma regleringslättnader för återanvändning av avfall inom snar framtid med tanke på att det nya Ramdirektivet skall vara implementerat i svensk lag inom 2 år (räknat från juni 2008).

3.13 Sammanfattning av avfallslagstiftning

Den gällande avfallslagstiftningen är omfattande och under ständig översyn och utveckling. För S/S metodens del är naturligtvis inte all avfallslagstiftning aktuell. Den svenska avfallsdefinitionen omfattar i dagsläget muddermassor, detta oberoende av om muddermassorna är förorenade

⁸⁴ Avfall Sverige, pressmeddelande.

http://www.jernkontoret.se/jernkontoret/pressmeddelanden/2008/avfallsverige_inkl_jkkommentar_20080331.pdf

⁸⁵ Avfall Sverige, pressmeddelande.

http://www.jernkontoret.se/jernkontoret/pressmeddelanden/2008/avfallsverige_inkl_jkkommentar_20080331.pdf

⁸⁶ Avfall Sverige, pressmeddelande.

http://www.jernkontoret.se/jernkontoret/pressmeddelanden/2008/avfallsverige_inkl_jkkommentar_20080331.pdf

⁸⁷ SveMin – Föreningen för gruvor, mineral- och metallproducenter i Sverige, Remissvar 2008-03-31

eller inte. Enligt det nya Ramdirektivet för avfall undatas dock rena muddermassor i vissa fall. För S/S- metoden torde dessa ändringar inte ha stor betydelse då metodens mål i de flesta fall är att stabilisera och solidifiera förorenade massor.

Det finns även ett pågående arbete som syftar till att ta fram globalt harmoniserade klassningskriterier i enlighet med både kemikalieklassificering och Avfallsförordningen som i dagsläget kan ha olika bedömningar av farligt avfall.

Några lagstadgade generella kriterier för klassificering av muddermassor finns inte, utan andra bedömningsunderlag används, såsom Avfall Sveriges rekommendationer för klassificering av förorenade massor.

Frågan om när ett avfall upphör att klassificeras som avfall är aktuell för S/S metoden. Denna fråga har de senaste åren varit omdiskuterad och resulterat i att kriterier har tagits fram för när ett avfall upphör att vara avfall i det nya Ramdirektivet för avfall. Direktivet ska implementeras i nationell lagstiftning inom 2 år men innan detta görs får en bedömning av när avfall upphör att vara avfall bedömas utifrån den EG-rättsliga praxis som finns jämte det nya Ramdirektivet för avfall.

Generellt sett är det nya Ramdirektivet för avfall av vikt för hela avfalls- lagstiftningen då den ämnar ersätta bl.a. det gällande Ramdirektivet för avfall, som är bland de mest centrala rättsakter på avfallsområdet.

Slutligen bör S/S metoden bedömas vara ett återvinningsförfarande som resulterar i att de behandlade massorna inte längre är att betrakta som avfall. Återvinningsförfarandet uppfyller även de kriterier som uppställs enligt Ramdirektivet för avfall artikel 6 om när ett avfall slutar vara avfall.

4. Verksamhet och tillstånd

4.1 Allmänt

En annan viktig rättslig fråga för användningen av S/S metoden är vilken typ av åtgärd eller verksamhet som användning av metoden anses utgöra. Miljöbalken är utgångspunkten för alla åtgärder eller verksamheter som kan inverka på miljön. Balkens övergripande målparagraf om hållbar ut-

veckling skall dessutom genomsyra tolkningen av samtliga kapitel i miljöbalken.

I konsekvens med fallet att muddermassor klassificeras som avfall kommer behandling av muddermassorna anses vara hantering av avfall. På grund av detta följer att all typ av behandling av förorenade muddermassor generellt kräver någon slags anmälan eller tillstånd.⁸⁸ Vilken typ av tillstånd som krävs beror på hur verksamheten definieras enligt miljöbalkens regler. Användning av S/S metoden för hantering av muddermassor vid vatten betraktas som vattenverksamhet. I de fall som S/S metoden används vid områden som inte är lokaliserade vid vatten bedöms verksamheten som miljöfarlig verksamhet. Frågan kan även uppkomma om de stabiliserade massorna som används för konstruktion leder till att konstruktionen blir en slags deponiverksamhet.

De bestämmelser som aktualiseras för varje typ av verksamhet redogörs för nedan. Även reglerna kring dumpning kommer att beröras. S/S metoden har dock inte som huvudsyfte att dumpa de stabiliserade massorna. Reglerna kan dock aktualiseras i och med att metoden kan användas för att stabilisera massor innan dumpning sker.

4.2 Vattenverksamhet

Om S/S metoden används i vattendrag eller i direkt anslutning till vatten aktualiseras reglerna om vattenverksamhet. Dessa återfinns i 11 kap MB.

11 kap 2 § MB anger definitionen av vattenverksamhet. Med vattenverksamhet avses grävning, sprängning och rensning av vattenområde samt andra åtgärder som syftar till att förändra vattnets djup eller läge. Det framgår ur kommentarer till Miljöbalken att även muddring är att anse som en vattenverksamhet och faller in under begreppet "grävning". Således omfattas även S/S metoden av vattenverksamhetsdefinitionen. Generellt sett krävs tillstånd för all vattenverksamhet, 11 kap 9 § MB.

Enligt 11 kap 11-12 §§ MB får dock viss vattenverksamhet utföras utan tillstånd eller anmälan. Det skall i så fall vara *uppenbart* att varken allmänna eller enskilda intressen skadas genom vattenverksamhetens inverkan på vattenförhållanden. Detta är ett starkt rekvisit och i praxis innebär

⁸⁸Naturvårdsverkets rapport 5659 "stabilisering och solidifiering av förorenad jord och muddermassor- lämplighet och potential för svenska förhållanden s. 56

att väldigt få undantag ges. Då det handlar om åtgärder av så stor omfattning att det anses vara en verksamhet är undantagsbestämmelsen i princip inte tillämplig. Verksamhetsutövaren har ansvaret för att inga intressen skadas. Länsstyrelsen kan hjälpa till vid intressebedömningen.

Vidare anges i 11 kap 15 § ytterligare undantag från tillståndskravet. Det stadgas att tillstånd enligt 11 kap MB inte krävs för rensningar som utförs enbart för att bibehålla vattnets djup eller läge, eller för att omedelbart återställa vattendrag, d.v.s. underhållsmuddring. Endast om fisket kan skadas skall en anmälan göras till länsstyrelsen innan muddringen påbörjas.

Således, med undantag för sådan verksamhet där verksamhetsutövaren uppenbart visar att varken allmänna eller enskilda intressen skadas, samt underhållsmuddring, gäller ett generellt krav på tillstånd för vattenverksamhet. Om verksamheten endast är anmälningspliktig får vattenverksamheten påbörjas tidigast åtta veckor efter att anmälan har gjorts, om inte tillsynsmyndigheten bestämmer något annat, 11 kap 9b § MB. Vidare enligt 23 § Förordningen (1998:1388) om Vattenverksamhet skall tillsynsmyndigheten, när anmälningsärendet är tillräckligt utrett, besluta om de förbud som behövs enligt Miljöbalken samt förelägga verksamhetsutövaren att vidta specifika försiktighetsmått. Tillsynsmyndigheten kan även förelägga verksamhetsutövaren att ansöka om tillstånd. Trots att ett anmälningsförfarande inte har samma administrativa innebörd som en tillståndsprocess, skall ett meddelande från tillsynsmyndigheten inväntas.

För en verksamhetsutövare med tillståndspliktig verksamhet gäller att verksamheten inte får påbörjas innan tillstånd har meddelats. Tillstånd söks hos Miljödomstolen och skall initieras med samråd samt föregås av en miljökonsekvensbeskrivning enligt 6 kap MB. Själva prövningen av ärendet samt vad en ansökan skall innehålla regleras i 22 kap MB.

22 kap 1 § MB anger att en tillståndsansökan som skall inges till miljödomstolen skall vara skriftlig och innehålla:

1. ritningar och tekniska beskrivningar med uppgifter om förhållandena på platsen, produktionsmängd eller annan liknande uppgift samt användningen av råvaror, andra insatsvaror och ämnen liksom energianvändning,

2. **uppgifter om utsläppskällor**, art och mängd av förutsebara utsläpp samt förslag till de åtgärder som kan behövas för att förebygga uppkomsten av avfall,

3. en **miljökonsekvensbeskrivning** när det krävs enligt 6 kap. och uppgift om det samråd som skett enligt 6 kap. 4 och 6 §§,

4. **förslag till skyddsåtgärder** eller andra försiktighetsmått samt de övriga uppgifter som behövs för att bedöma hur de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. iakttas,

5. **förslag till övervakning och kontroll** av verksamheten,

6. i fråga om tillstånd att anlägga, driva eller ändra en verksamhet, en **säkerhetsrapport** i de fall det finns skyldighet att upprätta en sådan enligt lagen (1999:381) om åtgärder för att förebygga och begränsa följderna av allvarliga kemikalieolyckor, och

7. en **icke-teknisk sammanfattning** av de uppgifter som anges i 1-6.

22 kap 1 § MB stadgar även att ansökan i mål om vattenverksamhet dessutom skall innehålla:

1. uppgift om det finns fastigheter som berörs av vattenverksamheten eller ej och i förekommande fall namn och adress på ägarna och berörda innehavare av särskild rätt till fastigheterna, och

2. uppgifter om de ersättningsbelopp som sökanden erbjuder varje sakägare, om det inte på grund av verksamhetens omfattning bör anstå med sådana uppgifter.

I sista stycket återfinns en hänvisning till lagen (1998:812) med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet. Den bestämmelsen som paragrafen hänvisar till gäller dock enbart i ansökningsmål som avser utförande av vattenkraftverk.

I fråga om verksamheter som omfattas av anmälningsplikt får regeringen, enligt 11 kap 9a §, meddela föreskrifter om att det för vissa vattenverksamheter istället för tillstånd skall krävas en anmälan innan verksamheten

påbörjas. I andra stycket anges att tillsynsmyndigheten får, enligt föreskrifter som meddelas av regeringen, förelägga en verksamhetsutövare att ansöka om tillstånd i ett enskilt fall även om det endast föreligger anmälningsplikt.

Förordningen (1998:1388) om vattenverksamhet reglerar vattenverksamhet som omfattas av anmälningsplikt. Anmälan enligt denna förordning görs till Länsstyrelsen som även är tillsynsmyndighet, 19 § Förordningen om vattenverksamhet.

Förordningens 19 § anger de verksamheter som omfattas av anmälningsplikten. Exempel på sådana verksamheter är följande:

- **anläggande av våtmark** där vattenområdet har en yta som inte överstiger 5 hektar,
- **uppförande av en anläggning, fyllning eller pålning i ett vattendrag**, om den bottenyta som verksamheten omfattar i vattendraget uppgår till högst 500 kvadratmeter,
- **grävning, schaktning, muddring, sprängning eller annan liknande åtgärd i ett vattendrag**, om den bottenyta som verksamheten omfattar i vattendraget uppgår till högst 500 kvadratmeter,
- **grävning, schaktning, muddring, sprängning eller annan liknande åtgärd i ett annat vattenområde än vattendrag**, om den bottenyta som verksamheten omfattar i vattenområdet uppgår till högst 3 000 kvadratmeter,
- **ändring av en anmäld vattenverksamhet**
- **ändring av en tillståndsprövad vattenverksamhet**

Anmälan skall göras i två exemplar och innehålla uppgifter, ritningar, kartor och tekniska beskrivningar samt en miljökonsekvensbeskrivning enligt 6 kap MB.⁸⁹

Anmälan skall innehålla vissa obligatoriska uppgifter, ex⁹⁰:

⁸⁹ Se Förordningen om Vattenverksamhet 20 §

- Berört vattenområde
- Berörda fastigheter
- Uppgift om hur sökanden har fått rådighet över området där verksamheten planeras
- Syfte med åtgärden
- Beskrivning av verksamheten (ritningar, skisser etc.) samt vilka åtgärder som skall vidtas på land och i vatten, fotografier, beräkningar etc.
- Beskrivning av skydds- och skadeförebyggande åtgärder både i samband med planeringen av verksamheten samt driften.⁹¹

4.3 Krav på samhällsnytta

Vid sidan av den lagstiftning som reglerar tillståndsprocessen av vattenverksamhet finns i 11 kap MB även andra grundläggande krav som är av vikt vid bedömning av om en vattenverksamhet skall få bedrivas. Bl.a. fastställs ett krav på att vattenverksamheten skall vara samhällsnyttig.⁹²

I samband med S/S metodens utveckling har många kalkyler tagits fram i syfte att undersöka de samhällsekonomiska aspekterna med användningen av metoden.⁹³ Ur kommentarer till 11 kap 6 § MB framkommer att utrymme ges för en förhållandevis fri och därmed mångsidig bedömning av vattenverksamheten. Bedömningen skall baseras på en ekonomisk analys av rimlig omfattning, bl.a. en grov ekonomisk uppskattning av anläggningskostnaderna och de direkta skadorna. Dock skall även vissa verksamheter, som i strikt ekonomisk mening är förlustbringande, t.ex. åtgärder för fisket, miljö- eller hälsovården, kunna tillåtas. S/S metoden har visat sig vara en kostnadseffektiv metod i jämförelse med alternativa metoder som används för hantering av muddermassor. Det skall dock påpekas att den ekonomiska kalkylen är väldigt platsspecifik och att en generell ekonomisk bedömning inte är möjlig. Samhällsnyttan får därmed bedömas i varje fall, men hittills har erfarenhet visat att S/S metoden är att föredra i många fall.⁹⁴

⁹⁰ Länsstyrelsen Västra Götaland, vattenvårdsenhet, http://www.o.lst.se/NR/rdonlyres/32DBDC04-92E7-47BA-91CC-9038D398564D/0/Anm_vattenverks_11_9a_miljobalken.pdf

⁹¹ Länsstyrelsen Västra Götaland, vattenvårdsenhet, http://www.o.lst.se/NR/rdonlyres/32DBDC04-92E7-47BA-91CC-9038D398564D/0/Anm_vattenverks_11_9a_miljobalken.pdf

⁹² 11 kap 6 § MB

⁹³ Se vidare naturvårdsverkets rapport 5659 samt artikel "stabilisering och solidifiering - en kompletterande metod för efterbehandling av förorenad jord och muddermassor " 1/ 07, Svedberg, Holm

⁹⁴ Svedberg, Holm. Artikel "stabilisering och solidifiering - en kompletterande metod för efterbehandling av förorenad jord och muddermassor" s. 37 och Artikel, Magnusson Svedberg "Muddermassor med miljöfördelar", Bygg & teknik,

Vidare anges i 11 kap 7 § att framtida vattenverksamhet inte får försvåras och detta är ett krav som skall bedömas i varje enskilt fall. I kommentarer till paragrafen framkommer att den framtida verksamheten kan avse såväl vattenverksamhet som annan verksamhet. I förarbetena nämns särskilt båtfart samt åtgärder till förmån för fiske- och miljövården.

Slutligen stadgar 11 kap 8 § ett ansvar för verksamhetsutövaren att utan ersättning vidta nödvändiga skyddsåtgärder som kan behövas för framtida fiske. Även detta är en platsspecifik bedömning som får göras för varje plats där S/S metoden avses användas.

2/06, s. 72 ff., och Naturvårdsverkets rapport "Stabilisering och solidifiering av förorenad jord och muddermassor - lämplighet och potential för svenska förhållanden" s. 64

Flödesschema för prövningsprocessen vid hantering av muddermassor i vattenområde - Tillstånd eller anmälan?

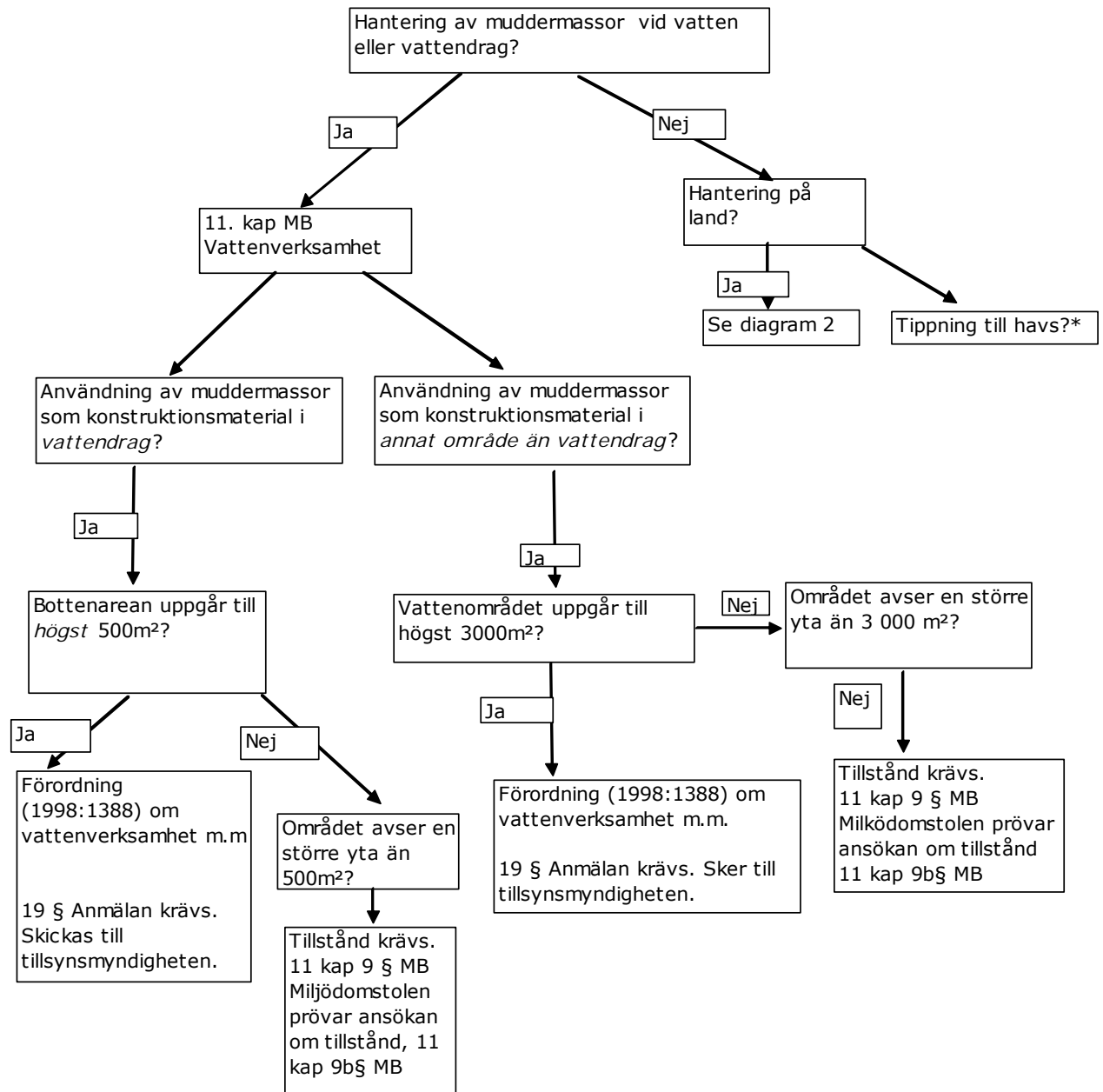


Diagram 1

*se avsnitt 4.7 f

4.4 Miljöfarlig verksamhet

Då S/S metoden används på andra platser än i eller vid vatten aktualiseras kap 9 MB om miljöfarlig verksamhet. I avgränsningen angavs att detta arbete fokuserar sig på hamnverksamhet. Miljöfarlig verksamhet är ändå relevant då en konstruktion/utfyllnad med hjälp av de stabiliserade muddermassorna betraktas som miljöfarlig verksamhet. Huruvida denna verksamhet enbart skall anmälas eller tillståndsprövas beror vidare av föroreningsgraden i muddermassorna, samt av hur stor mängd som skall muddras. Centrala rättsliga begrepp är anläggning och behandling.⁹⁵

Begreppet "anläggning" ges en vidsträckt tolkning vilket innebär att alla slags åtgärder med muddermassor på land med stor sannolikhet kommer bedömas vara miljöfarlig verksamhet.⁹⁶ Begreppet "behandling" omfattar egentligen alla åtgärder som görs med muddermassor, vilket leder till konsekvensen att så fort någonting görs med muddermassor kommer det omfattas av reglerna för miljöfarlig verksamhet.⁹⁷

Därmed, som antydde ovan, kan själva muddringen med S/S metoden innebära vattenverksamhet enligt Miljöbalken samtidigt som det eventuella anläggandet ex. av en ny yta bedömas som miljöfarlig verksamhet.

I Förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd (SFS 2007:674) (FMH) anges en bilaga över verksamheter som är tillstånds- eller anmälningspliktiga. FMH - bilagan har ändrats flera gånger under de senaste åren och under 2008 gjordes ändringar som öppnade upp för möjligheten att behandla uppgrävda förorenade massor på plats, enbart genom ett anmälningsförfarande. Detta var tidigare en tillståndspliktig verksamhet. Punkten 90.370 reglerar denna typ av verksamhet och beskrivs utförligare nedan, efter en introduktion av andra punkter som har stor relevans för hantering av muddermassor. Punkterna följs av en bokstav som fastställer prövningsnivån på verksamheten. Verksamheter som har bokstaven A och B är tillståndspliktiga. Tillstånd för A- verksamhet söks hos Miljödomstol medan B- verksamhetsansökan handläggs av Länsstyrelsen. Verksamheter som åtföljs av bokstaven C är anmälningspliktiga och anmälan skickas till den kommunala nämnden. Punkterna,

⁹⁵ Naturvårdsverkets rapport 5659 "stabilisering och solidifiering av förorenad jord och muddermassor- lämplighet och potential för svenska förhållanden s. 58

⁹⁶ Naturvårdsverkets rapport 5659 "stabilisering och solidifiering av förorenad jord och muddermassor- lämplighet och potential för svenska förhållanden s. 58

⁹⁷ Naturvårdsverkets rapport 5659 "stabilisering och solidifiering av förorenad jord och muddermassor- lämplighet och potential för svenska förhållanden s. 58

även kallade verksamhetskoder, som är aktuella för S/S metoden är följande:

90.270 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.- B: Tillstånd krävs för verksamheten. Tillstånd söks hos länsstyrelsen.

90.280 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. C: Verksamheten är anmälningspliktig. Anmälan skall göras till den kommunala nämnden.

S/S- metodens syfte är dock inte enbart att utföra muddringen och lägga upp massorna, utan att använda massorna till konstruktionsändamål. Dessa koder blir därmed mer aktuella:

90.130 Användning för anläggningsändamål av avfall på ett sätt som kan förorena mark, vattenområde eller grundvatten, och där föroreningsrisken inte endast är ringa. B: Tillstånd krävs för verksamheten. Tillstånd söks hos länsstyrelsen.

samt

90.140 Användning för anläggningsändamål av avfall på ett sätt som kan förorena mark, vattenområde eller grundvatten, och där föroreningsrisken är ringa. C: Verksamheten är anmälningspliktig. Anmälan skall göras till den kommunala nämnden.⁹⁸

En anmälningspliktig verksamhet får påbörjas tidigast sex veckor efter det att anmälan har gjorts, om inte tillsynsmyndigheten bestämmer något annat.⁹⁹

⁹⁸ Detta framgår av förordningen

⁹⁹ 9 kap 6 §. MB

Bedömningar om under vilken verksamhetskod hantering av muddermassor faller görs i varje enskilt fall, d.v.s. ibland har verksamhetsutövaren svårt att veta i förhand om denne endast skall anmäla eller söka tillstånd för verksamheten. Begreppet ringa risk¹⁰⁰ skall bedömas utifrån avfallens egenskaper, markens egenskaper samt på vilket sätt man avser att lägga upp avfallet.¹⁰¹

Som nämndes inledningsvis i detta kapitel infördes en ändring i januari 2008 som avser behandling av uppgrävda förorenade massor. Den nya koden stadgar:

90.370 Anläggning för att återvinna eller bortskaffa avfall som består av uppgrävda förorenade massor från den plats där anläggningen finns, om

1. anläggningen finns på platsen under högst en tolv månadersperiod, och
2. verksamheten inte är tillståndspliktig enligt någon av beskrivningarna i 90.300-90.340.

Punkten ställer två krav för att koden skall kunna tillämpas:

1. Behandlingen får pågå under högst ett år
2. Behandlingen får inte innebära någon form av deponering.

Vad gäller krav nummer två är huvudregeln att det *inte är deponering* om de reade massorna används till återfyllnad. Sådan verksamhet skall anmälas till tillsynsmyndigheten enligt 21 § Förordning (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd enligt punkten 90.370.

Således är punkten tillämplig i de fall de förorenade muddermassorna skall behandlas under ett år och möjligen användas till återfyllnad.

Möjligen kan denna punkt bli aktuell då S/S metodens används ex- situ, off- site, d.v.s. då muddermassorna grävs upp och behandlas på annan plats.

Om massorna används för andra anläggningsändamål än utfyllnad, eller behandlas under längre tid än ett år, kan det dock vara anmälnings- eller tillståndspliktig verksamhet enligt punkterna 90.130 eller 90.140 i FMH-bilagan. Dessa punkter redovisas ovan och för S/S metoden torde de vara

¹⁰⁰ Begreppet återfinns i Förordningen FMHI punkterna: 90.270, 90.280, 90.130, 90.140

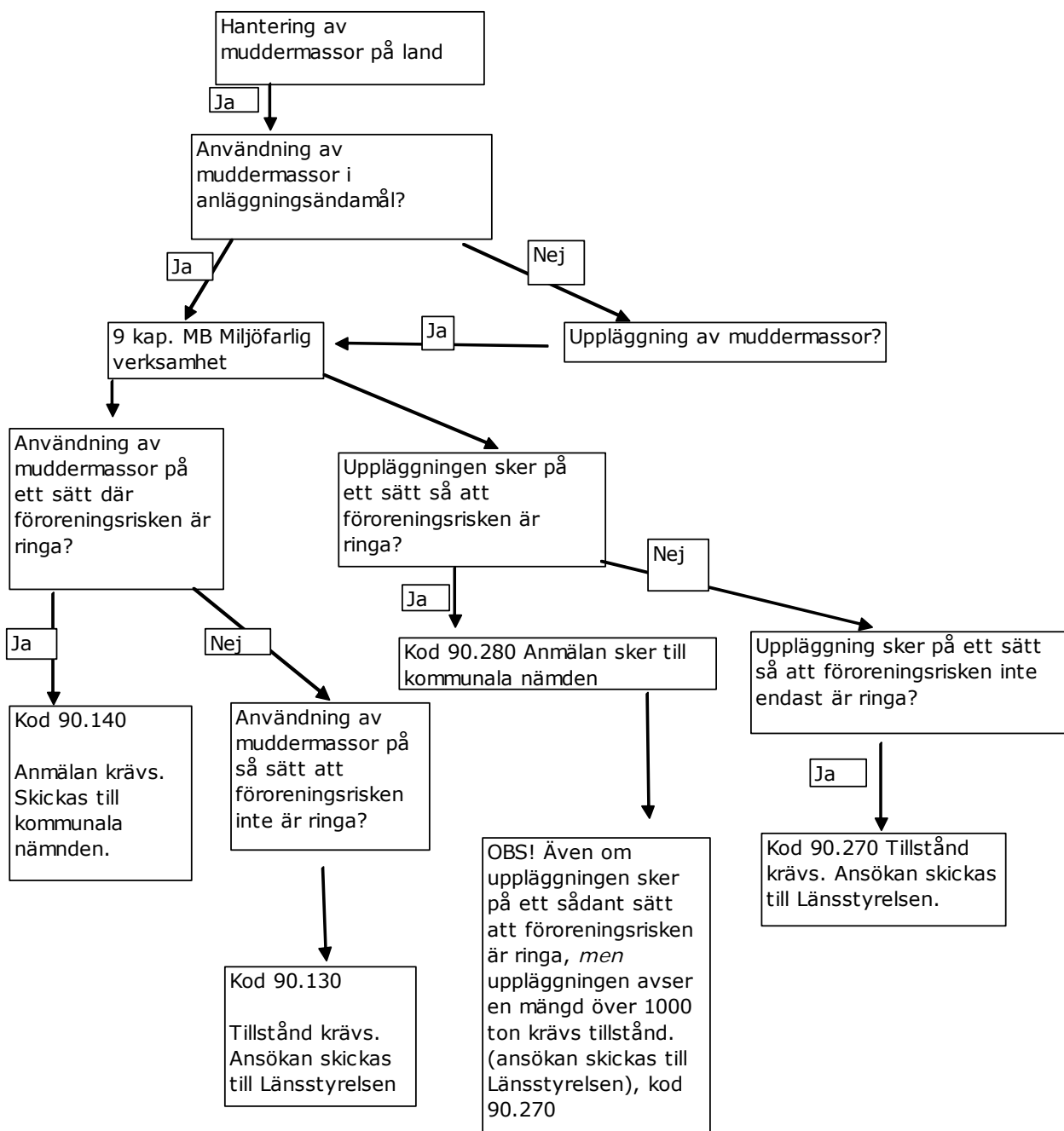
¹⁰¹ Enligt Naturvårdsverket

mer aktuella än punkten 90.370 på grund av punktens begränsande villkor.

Enligt Förordningen (1998:905) om miljökonsekvensbeskrivningar är ingen av ovannämnda punkter av sådan art att de alltid skall anses ha betydande miljöpåverkan.¹⁰² Således sker en prövning om betydande miljöpåverkan i varje enskilt fall.

¹⁰² Förordningen (1998:905) om miljökonsekvensbeskrivningar, § 3

Flödesschema för prövningsprocess vid hantering av muddermassor på land (innefattar ej kod 90.370)



Koderna som anges i diagrammet återfinns i Förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd

Diagram 2

4.5 Samråd i samband med introduktion av ny teknik

Samrådsbestämmelserna aktualiseras för varje tillståndspliktig verksamhet, oavsett om verksamheten definieras enligt 9 kap eller 11 kap MB. Även för vissa anmälningspliktiga verksamheter aktualiseras samrådsbestämmelserna.

Samrådsbestämmelsen¹⁰³ innebär att "Den som avser att bedriva en verksamhet eller vidta en åtgärd som kräver tillstånd eller beslut om tillåtlighet enligt denna balk eller enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av balken samråda med länsstyrelsen, tillsynsmyndigheten och de enskilda som kan antas bli särskilt berörda..." Vidare stadgas att om verksamheten antas medföra en betydande miljöpåverkan så skall samråd ske även med övriga som kan antas bli berörda.

Enligt samrådsbestämmelser har alltså verksamhetsutövaren ett stort ansvar för att informationen om den nya verksamheten når ut till alla berörda, samt att dessa får yttra sig om saken.

Samrådsbestämmelsen stadgar vidare att: " Samrådet skall genomföras i god tid och i behövlig omfattning innan en ansökan om tillstånd görs och den miljökonsekvensbeskrivning som krävs enligt 1 § upprättas. Samrådet skall avse verksamhetens eller åtgärdens lokalisering, omfattning, utformning och miljöpåverkan samt miljökonsekvensbeskrivningens innehåll och utformning." Det krävs även att den som avser att bedriva verksamheter före samrådet lämnar uppgifter om bl.a. den planerade verksamhetens eller åtgärdens lokalisering och dess förutsedda miljöpåverkan. Uppgifterna skall lämnas till länsstyrelsen, tillsynsmyndigheten och de enskilda som särskilt berörs.¹⁰⁴

I vissa fall kan samrådsbestämmelserna aktualiseras trots att verksamheten varken är tillstånds- eller anmälningspliktig. Om en verksamhet eller åtgärd inte omfattas av tillstånds- eller anmälningsplikt men kan komma att väsentligt ändra naturmiljön, så skall anmälan för samråd ske hos tillsynsmyndigheten.¹⁰⁵

¹⁰³ Se 6 kap 4 § MB 1 st.

¹⁰⁴ Se 6 kap 4 § MB 2 st.

¹⁰⁵ 12 kap 6 § MB

Syftet med samrådet är främst att klarlägga eventuella problem med projektet samt utreda andra alternativ. Vidare syftar samrådet till att ge berörda parter en möjlighet att påverka projektet och ta upp aktuella saksfrågor.¹⁰⁶

Vid samråd i samband med ny teknik kan bevisbördan visa sig vara större och ansvaret för utredning utvidgat i jämförelse med standard metoder som används för det aktuella projektet. I dagsläget finns en blandad inställning till S/S metoden. Tillsynsmyndigheterna har svårt att acceptera stabilisering och solidifiering eftersom metoden fortfarande är tämligen ny i Sverige.¹⁰⁷ Samtidigt gör tillsynsmyndigheter uttalanden om att detta är en metod som främjar resurshållning och kan därmed innebära många miljöfördelar.¹⁰⁸ I praktiken har dock visats högtställda krav på kunskap och kontroll.¹⁰⁹ I det fall att liknande projekt har utförts på andra ställen och visat goda resultat, har dock det bedömts som en viktig faktor i tillståndsprövningen.

Som stöd för god erfarenhet kan framläggas att S/S metoden har använts i flera länder ex. USA, Storbritannien, Finland och Norge. Även de projekt som gjorts i Sverige har gett goda resultat. Dessa projekt kan således styrka att S/S metoden är en beprövad metod. Den stora skillnaden vid användning av S/S metoden i olika länder och på olika platser är den geografiska och geologiska situationen i landet/platsen. Således bör en miljökonsekvensbeskrivning (MKB) innehålla utförlig fakta om platsspecifika uppgifter.

Om en verksamhet anses ha betydande miljöpåverkan sker ett särskilt samråd ske med alla som kan tänkas vara intressenter. Enligt Förordning (1998:905) om miljökonsekvensbeskrivningar skall i dessa fall myndigheten eller kommunen ge den eller de länsstyrelser, kommuner och andra myndigheter som berörs av planen eller programmet tillfälle att yttra sig. För planer och program på nationell nivå skall samråd i stället ske med Naturvårdsverket och andra berörda centrala förvaltningsmyndigheter. Verksamhet med betydande miljöpåverkan skall redovisas i plan- eller programärendet i kommunen och göras tillgänglig för allmänheten.¹¹⁰

¹⁰⁶ Michanek s. 191

¹⁰⁷ Naturvårdsverkets rapport 5659, s. 63

¹⁰⁸ Se vidare avsnitt "Svensk domstolspraxis"

¹⁰⁹ Se vidare avsnitt "Svensk domstolspraxis"

¹¹⁰ Förordning (1998: 905) om miljökonsekvensbeskrivningar, 6 §

Vidare i Förordningens 3 § anges en lista med verksamhetskoder från FMH- bilagan¹¹¹ som alltid skall anses ha betydande påverkan. De punkter som ovan redovisas för S/S metodens aktualitet omfattas inte av sådant utvidgat samråd, dock kan i vissa fall av säkerhetsskäl tyckas rimligt att samråd sker enligt bestämmelsen om utökat samråd för att vidga kunskap om metoden samt främja en positiv inställning till den nya tekniken.

4.6 Miljökonsekvensbeskrivningar

De generella kraven för miljökonsekvensbeskrivningar anges i 6 kap MB samt i Förordning (1998: 905) om miljökonsekvensbeskrivningar. Syftet med en MKB är att identifiera och beskriva de direkta och indirekta effekter som den planerade verksamheten eller åtgärden kan medföra dels på människor, djur, växter, mark, vatten, luft, klimat, landskap och kulturmiljö, dels på hushållningen med mark, vatten och den fysiska miljön i övrigt, dels på annan hushållning med material, råvaror och energi. MKB:n skall även möjliggöra en samlad bedömning av dessa effekter på människors hälsa och miljön.¹¹²

4.7 Dumpning

Trots att S/S metodens huvudsyfte inte är att de stabiliserade massorna ska dumpas, kommer vissa bestämmelser som rör dumpning i kapitel 15 MB att redovisas översiktligt. Syftet är att ge en överblick av hur hantering av muddermassor alternativt kan regleras, d.v.s. i de fall de inte återvinns.

I Miljöbalken finns ingen definition av vad dumpning innebär.¹¹³ Definitionen regleras dock i två konventioner som Sverige ratificerat: av 1992 års konvention om skydd Östersjöområdet marina miljö samt Helsingforskonventionen.¹¹⁴ Enligt definitionen avses med dumpning "dels avsiktlig kvittblivning i havet eller på havsbotten av avfall eller andra ämnen från fartyg, flygplan, plattformar eller andra konstruktioner till havs, dels avsiktlig kvittblivning i havet av fartyg, andra konstruktioner till havs eller

¹¹¹ Förordning (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd

¹¹² 6 kap 3 § MB

¹¹³ Naturvårdsverkets förslag till ändring av 46 § Avfallsförordningen, s. 4

http://www.naturvardsverket.se/upload/30_global_meny/02_aktuellt/Remisser/Forslag_att_lansstyrelserna_tar_over_provningen_av_dumpningsdispenser/PM.pdf

¹¹⁴ SÖ 1976:13 och SÖ 1996:22

flygplan. Från dumpningsbegreppet undantas utsläpp till havs till följd av olyckor eller till följd av normal drift på fartyg m.m.”

Trots att Miljöbalken saknar en definition av vad dumpning innebär stadgas i denna ett generellt dumpningsförbud¹¹⁵, d.v.s. avfall får inte dumpas inom Sveriges sjöterritorium och ekonomiska zon. Detta förbud gäller oavsett om avfallet är ett fast ämne, vätska eller gas. Det råder även ett förbud för svenska fartyg eller luftfartyg i att dumpa i det fria havet. Bestämmelsen stadgar också ett förbud för förbränning av avfall.

Således är dumpning av förorenade massor en förbjuden åtgärd. Dispens från dumpningsförbudet kan dock meddelas av Naturvårdsverket om avfall kan dumpas utan olägenhet för människors hälsa eller miljön.¹¹⁶ Frågan om dispens från dumpningsförbudet kan även prövas av en Miljödomstol i samband med prövning av miljöfarlig verksamhet och vattenverksamhet.¹¹⁷

I skrivandets stund finns ett lagförslag på remiss vilket innebär att Länsstyrelsen förslås bli beslutsmyndighet i dispensärenden. Lagförslaget är baserat främst på processekonomiska skäl. Naturvårdsverket ställer sig positiv till denna ändring och menar att den kan leda till en förbättrad helhetssyn i sakfrågan och därmed en mer fullständig prövning eftersom handläggningen av anmälningar av vattenverksamhet och prövningen av dumpningsdispenser i större utsträckning än idag kommer att prövas av samma myndigheter.¹¹⁸

För S/S metodens del är dumpningsfrågan huvudsakligen inte aktuell. Det kan dock tänkas att verksamhetsutövare vill stabilisera muddermassor för att sedan dumpa dem, trots att syftet med S/S metoden är att massorna skall återanvändas i konstruktionsarbeten. I sådana fall kan tänkas att verksamhetsutövaren kräver dispens. Det är dock svårt att säga hur beslutsmyndigheten kommer att hantera dessa ärenden.

¹¹⁵ Se 15 kap 33 § MB

¹¹⁶ Se 15 kap 33 § MB

¹¹⁷ Se 21 kap 3 § MB

¹¹⁸ Naturvårdsverkets remiss angående förslag att länsstyrelserna tar över prövningen av Dumpningsdispenser http://www.sgu.se/dokument/om_sgu_remiss-2008/01-657-2008.pdf

4.7.1 Kvittblivning av muddermassor till havs – sammanfattning

- Muddermassor klassificeras som avfall enligt MB.
- Generellt dumpningsförbud av avfall råder, 15 kap 31 § MB.
- Dock möjlighet till undantag från förbudet om dumpning kan ske utan olägenhet för människors hälsa eller miljön. Dispensfrågan prövas i varje enskilt fall.
- Naturvårdsverket medger dispens enligt 15 kap 33 § MB.
- Det anses generellt att avfall i första hand bör återvinnas eller deponeras på land.
- Omfattande information krävs för att avgöra dispensfrågan vid dumpning av förorenade muddermassor.
- Mindre krav ställs på utformningen av ansökan för dispens när det handlar om dumpning av rena muddermassor.
- Naturvårdsverket avgör från fall till fall vilken information som behövs innan ärendet kan avgöras. Verksamhetsutövaren bör kontakta Naturvårdsverket innan utformningen av ansökan sker, i syfte att avgränsa omfattningen av ansökan och de provtagningar som krävs.

4.8 Deponering

Det finns en tendens till att tillsynsmyndigheter, ibland även domstolar och andra aktörer, anser att muddermassorna som använts i S/S metoden för konstruktion leder till att själva konstruktionen/anläggningen blir en slags deponi. Det behövs dock en mer ingående insyn i den svenska rätten för att avgöra om detta är en korrekt rättslig bedömning. En kort utredning i frågan följer nedan.

4.8.1 Utredning - bakgrund

En deponi är en upplagsplats för avfall. Platser som används för att lagra avfall innan ex. omlastning eller *återvinning* faller utanför definitionen. Vidare omfattas inte heller platser som används för lagring av avfall för kortare perioder om syftet är att avfallet senare ska behandlas eller bortskaffas.¹¹⁹ Deponering av muddermassor innebär att massorna läggs upp på land eller i invallat område. Deponeringen kan även ske på annan plats än omedelbart vid muddringsplatsen.¹²⁰

I dagligt tal refereras ofta till termen "tippning av muddermassor". Tippning innebär att muddermassor läggs i öppet vatten d.v.s. dumpas på havsbotten. Detta anses vara en lämplig åtgärd om deponeringsplats på land inte finns inom rimligt avstånd från muddringsområdet. Vid tippning får dock muddermassorna inte vara förorenade. Vidare ska inga intressen som berörs av tippningen skadas.¹²¹

När det gäller deponering av avfall får tillstånd meddelas endast om verksamhetsutövaren ställer säkerhet enligt 16 kap 3 § MB för sin deponeringsverksamhet eller vidtar någon annan åtgärd för sådant säkerställande.¹²² Detta krav innebär att verksamhetsutövaren ställer säkerhet för kostnaderna för det avhjälpande av en miljöskada och andra återställningsåtgärder som deponeringen kan föranleda. Säkerheten kan även ställas efterhand.¹²³

Det ställs även krav på att deponiverksamhet måste utformas i enlighet med Förordningen om deponering av avfall (2001:512). Förordningen är

¹¹⁹ Avfallsförordningens (2001:1063) 5 §

¹²⁰ Miljöhandboken ren och säker hamn <http://www.skanebat.se/miljoprojekt.htm#muddring>

¹²¹ Miljöhandboken ren och säker hamn <http://www.skanebat.se/miljoprojekt.htm#muddring>

¹²² Se 15 kap 34 § MB

¹²³ Staten, kommuner, landsting och kommunalförbund behöver dock inte ställa säkerhet.

en del i arbetet att implementera Deponeringsdirektivets¹²⁴ krav. Implementeringen av Deponeringsdirektivet är också en del i uppfyllandet av det nationella miljömålet God bebyggd miljö. Alla deponier i Sverige skall ha enhetlig standard och måste uppfylla miljökrav såsom botten tätning och bottenbarriärer samt bortledning av lakvatten.¹²⁵

Vid deponering skall hänsyn även tas till Naturvårdsverkets föreskrifter om deponering, kriterier och förfaranden för mottagning av avfall och deponering av avfall.¹²⁶ Däri anges bl.a. en förteckning över avfall som utan provning får tas emot vid deponier för inert avfall¹²⁷, kriterier för icke-farligt avfall och farligt avfall samt gränsvärden för utlakning.

4.9 S/S metoden – en deponiverksamhet?

Med hänsyn till S/S metodens syfte d.v.s. att det oftast handlar om anläggningsändamål som dessutom

- kan definieras som återvinning enligt det Nya Ramdirektivet för avfall,
- vilket i sin tur leder till att de behandlade muddermassorna inte längre betraktas vara avfall,

kan det inte röra sig om en deponiverksamhet enligt traditionell rättslig mening.

Ska S/S metoden ändå omfattas av deponeringsregler? Användning av lämpligt *inert avfall* för byggnadsändamål är undantaget från deponeringsförordningen. Således blir uppläggningsen inte en deponi, enligt deponeringsförordningen 4 § p 2. S/S metoden har dock till syfte att använda just förorenade massor, alltså inte inert avfall utan annat icke farligt avfall. För annat *icke-farligt avfall* saknas direkt tillämpliga koder för återanvändning. Ex. utgör enligt nuvarande regelverk även en vägutfyllnad en deponi, vilket medför att kraven i deponeringsanläggningen blir tillämpliga.

¹²⁴ Rådets direktiv 1999/31/EG

¹²⁵ Deponeringsförordningen (SFS 2001:512)

¹²⁶ NFS 2004:10

¹²⁷ Inert avfall: Avfall som inte genomgår några väsentliga fysikaliska, kemiska eller biologiska förändringar. Inert avfall löses inte upp, brinner inte och reagerar inte fysikaliskt eller kemiskt på något annat sätt, inte heller bryts det ned biologiskt eller inverkar på andra material som det kommer i kontakt med på ett sätt som kan orsaka skador på miljön eller människors hälsa. Den totala lakbarheten och det totala föroreningsinnehållet i avfallet samt ekotoxiciteten hos lakvattnet skall vara obetydliga och får inte äventyra kvaliteten på yt- eller grundvatten.

I flera rättsfall då S/S metoden har bedömts i tillståndansökan har det hänvisats till att deponeringsregler ska iakttas. I en dom från 2006 tar dock Miljödomstolen en annan ställning och menar att eftersom muddermassorna skall användas i anläggningssyfte så skall deponeringsförordningen *inte* tillämpas.¹²⁸ Denna inställning utvecklas i kapitel 7 "Svensk domstolspraxis".

Sammanfattningsvis är frågan om S/S metoden är en deponi inte helt klar i dagsläget. Dock talar mycket för att lagstiftningen inte är anpassad för denna nya typ av hantering av avfall och således kan det få fel effekter för S/S metoden. Det synes vara irrelevant att ställa samma krav på en stabiliserad och solidifierad massa som har samma egenskaper som en ren massa, och dessutom inte visar på någon fara för människor eller miljön, som att ställa krav på en plats där förorenade massor endast har lagts upp utan någon egentlig funktion.

Enligt Deponeringsförordningen faller inert avfall för byggnadsändamål utanför förordningens tillämpning. Det kan då tyckas logiskt att en massa som behandlats med S/S metoden och därefter uppvisar samma egenskaper som en inert massa skall kunna falla utanför Deponeringsförordningen.

Lagstiftningen har dock i dagsläget inte direkt relevanta bestämmelser för S/S metoden men en försiktig utveckling sker genom rättspraxis. Domstolarna tolkar reglerna utifrån syftet med S/S metoden¹²⁹, och detta är i enlighet med principen om hållbar utveckling som skall genomsyra all tolkning av Miljöbalken.

Slutligen kan sägas att syftet med deponier är att ta bort avfall från kretsloppet som har egenskaper som inte är önskvärda och som kan innebära framtida problem om de återvinns. Det innebär också att framtida generationer kan förvänta sig att finna avfall som kräver särskild hantering i deponier.¹³⁰

¹²⁸ Dom meddelad i Växjö, sökande Oskarshamns Hamns AB. Mål nr. M 3187-03. Meddelad 2006-09-22.

¹²⁹ Dom meddelad i Växjö, sökande Oskarshamns Hamns AB. Mål nr. M 3187-03. Meddelad 2006-09-22.

¹³⁰ Naturvårdsverkets handbok 2007: xx (utkast) kriterier för återvinning av avfall i anläggningsarbeten.

http://www.naturvardsverket.se/upload/30_global_meny/02_aktuellt/Remisser/Remiss_av_Naturvardsverkets_kriterier_for_atervinning_av_avfall_i_anlaggningsarbeten/Forslag_till_handbok_med_Naturvardsverkets_rekommendationer.pdf sid. 25

Eftersom en S/S –behandlad massa som slutprodukt uppför sig som en vanlig hanteringsyta eller pir kan det te sig gå emot syftet att då definiera S/S metoden som en deponi.

4.9.1 Relation mellan miljöfarlig verksamhet och deponeringsreglering

Om en verksamhet faller in under viss angiven kod i Bilagan till Förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd, skall tillstånd/anmälan inges till det angivna organ som anges i förordningen. Detta utesluter dock inte att regler kring deponering aktualiseras, om det är så att verksamheten kan definieras som deponering.

Det finns dock möjlighet att ansöka om undantag från kraven i förordningen om deponering av avfall ex. beträffande bottentätning, dränerande materialskikt.

4.10 Sammanfattning av verksamhet och tillstånd

- För muddring inom ett vattenområde krävs en anmälan eller tillstånd enligt 11 kap MB. Anmälan prövas av Länsstyrelsen och tillståndsansökan av miljödomstolen.
- För dumpning av muddermassor gäller ett generellt förbud. I vissa fall kan Naturvårdsverket meddela dispens, enligt 15 kap MB, men då skall verksamheten ske utan olägenhet för människors hälsa och miljön. Det är även möjligt att miljödomstolen beslutar om dispens i samband med en tillståndsansökan
- Tillstånd enligt 9 kap MB om miljöfarlig verksamhet, såsom uppläggning av muddermassor på land, prövas av Länsstyrelsen. Har verksamheten samband med tillståndspliktig vattenverksamhet prövas ärendet istället av miljödomstolen. En anmälan enligt 9 kap MB görs till kommunen.

Enligt förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd (1998:899)¹³¹ gäller att:

¹³¹ SFS 1998:899

- Vid uppläggning av mindre än 1000 ton muddermassor på land skall anmälan göras samt
- Vid uppläggning av mer än 1000 ton muddermassor på land krävs tillstånd.
- Användning för anläggningsändamål av avfall på ett sätt som kan förorena mark, vattenområde eller grundvatten, och där föroreningsrisken inte endast är ringa förutsätter att tillstånd söks för verksamheten. Tillstånd söks hos länsstyrelsen.
- Användning för anläggningsändamål av avfall på ett sätt som kan förorena mark, vattenområde eller grundvatten, och där föroreningsrisken är ringa leder till att verksamheten är anmälningspliktig. Anmälan skall göras till den kommunala nämnden.¹³²
- Anläggning för att återvinna eller bortskaffa avfall som består av uppgrävda förorenade massor från den plats där anläggningen finns är anmälningspliktig, om
 1. anläggningen finns på platsen under högst en tolv månaders period, och
 2. verksamheten inte är tillståndspliktig
- S/S metoden bör inte bedömas vara en deponeringsverksamhet. I enlighet med Ramdirektivet för Avfall samt Avfallsförordningen är detta en återvinning och eftersom muddermassorna behandlas i konstruktionssyfte/anläggningssyfte ger detta stöd för att en tillämpning av deponeringsförordningen inte är aktuell.

5. Andra krav och förutsättningar

Detta kapitel redogör för generella krav för all verksamhet med miljöpåverkan. Oavsett vilken typ av verksamhet S/S metoden anses utgöra i de enskilda fallen skall dessa regler alltid iakttas. Kapitlet behandlar allmänna hänsynsregler, miljömål samt miljökvalitetsnormer.

¹³² Detta framgår av förordningen

5.1 Allmänna hänsynsregler

De allmänna hänsynsreglerna i kapitel 2 MB gäller för all verksamhet som kan få någon inverkan på miljö och som inte är av försumbar betydelse i det enskilda fallet. Dessa tillämpas även vid prövning av verksamheter som inte är tillståndspliktiga enligt MB. Verksamhetsutövaren har ansvar för att de allmänna hänsynsreglerna uppfylls. Enligt 2 kap 1 § MB anges att alla som bedriver eller vidtar en åtgärd är skyldiga att iaktta de förpliktelser som 2 kap MB innebär. Detta gäller inte enbart dem som redan har/vidtar en verksamhet/åtgärd utan även de som planerar att börja bedriva en verksamhet eller vidta en åtgärd samt de som har bedrivit en verksamhet vilken kan antas ha orsakat skada eller olägenhet för miljön.

I samband med en användning av S/S metoden kan sannolikt hela kapitel 2 tillämpas av ex. en tillsynsmyndighet för att ställa krav på användningen av metoden. Verksamhetsutövaren har bevisbördan för att hänsynsreglerna har iakttagits.¹³³ Då en ny verksamhet ska starta sker det oftast på så sätt att verksamhetsutövaren redogör för de vidtagna åtgärderna enligt kap 2 MB i sin ansökan.

Följande krav ska då uppfyllas:

- Kunskapskravet i 2 kap 2 § MB som stadgar att alla verksamhetsutövare ska skaffa sig den kunskap som behövs i syfte att värna om människors hälsa och miljö. Kunskapskravet hänför sig till verksamhetens art och omfattning, vilket innebär att en verksamhet som är av farligare art för människa och miljö eller är av stor omfattning, även har ett högre ställt kunskapskrav att uppfylla. För S/S metodens del kan kunskapskravet ses som en kärna i verksamheten.

- Försiktighetsprincipen i 2 kap 3 § MB skall iakttas, d.v.s. att man är skyldig att utföra de skyddsåtgärder och vidta de försiktighetsmått som krävs för att förebygga och motverka skador och olägenheter för människors hälsa och miljön. I samma paragraf anges ytterligare ett krav: kravet på bästa möjliga teknik vid yrkesmässig verksamhet. Enligt kommentarer till paragrafen är syftet att den bästa möjliga tekniken ska användas för att undvika skador och ska vara motiverat från tekniska och ekonomiska aspekter för branschen. Tekniken får ej användas om den endast befinner sig på experimentstadiet. Det ställs dock inga krav på att tekni-

¹³³ Se 2 kap 1 § MB

ken ska finnas i Sverige. S/S metoden har som redovisas använts internationellt i drygt 15 år samt använts framgångsrikt även i ett fåtal fall i Sverige. Försiktighetsprincipen innebär således inget hinder för en användning av metoden även i Sverige.

- Produktvalsprincipen i 2 kap 4 § skall iakttas, d.v.s. verksamhetsutövaren/den enskilde ska undvika användning eller försäljning av sådana kemiska produkter eller biotekniska organismer som kan medföra risker för människors hälsa eller miljön, om det finns andra alternativ som kan antas vara mindre farliga. Detta kan vara aktuellt då val av bindemedel i S/S metoden skall motiveras.

- Hushållnings- och kretsloppsprincipen i 2 kap 5 § MB skall iakttas, d.v.s. verksamhetsutövaren/den enskilde ska hushålla med råvaror och energi och även utnyttja möjligheterna till återanvändning och återvinning. Själva S/S metoden kan med den EG-rättsliga praxis som finns samt det nya Ramdirektivet för avfall anses vara en åtgärd som främjar hushållning.

- Vidare skall val av plats bestämmas enligt den s.k. lokaliseringsprincipen. 2 kap 6 § MB stadgar att verksamheten skall lokaliseras på en plats som är lämplig med hänsyn till att ändamålet ska kunna uppnås med minsta intrång och olägenhet för människors hälsa och miljö. Val av plats för användning av S/S metoden torde bäst motiveras utifrån de aktuella förutsättningarna i varje enskilt fall. Det ska tas i beaktande andra möjliga platser än den planerade samt det så kallade "nollalternativet", d.v.s. vad händer om verksamheten inte påbörjas.

Vid bedömning av om bestämmelser enligt 2 kap MB är uppfyllda skall det göras en skälighetsbedömning. I denna bedömning skall särskilt beaktas nyttan av skyddsåtgärder och andra försiktighetsmått jämfört med kostnaderna för sådana åtgärder.¹³⁴

5.2 Nationella Miljömål

Vid sidan av den svenska lagstiftningen finns även svenska nationella miljömål som är av stor betydelse för att det övergripande målet om hållbar utveckling skall uppnås. Dessa är inte legalt bindande men fungerar som vägvisare för den svenska miljörätten. I dagsläget finns 16 nationella mil-

¹³⁴ Se 2 kap 7 § MB

jökvalitetsmål samt 72 delmål vilka är antagna av riksdagen. Samtliga skall vara uppfyllda till år 2020. Miljömålsrådet, vars uppgift är att vart fjärde år utvärdera miljömålsarbetet i Sverige, bedömer att fler än hälften av målen är mycket svåra eller nästintill omöjliga att uppfylla inom tidsramen. Det skall dock belysas att oavsett vilken bedömning miljömålsrådet gör för varje mål så skall målen fortsätta att eftersträvas. I den senaste utvärderingen som utfördes i mars 2008 belyste miljömålsrådet att kretsloppsprincipen är central om miljömålen skall uppfyllas. Konsumtionsmönstret måste ändras och material som utvinns ur naturen behöver användas resurseffektivt.¹³⁵ Det skall här påminnas att S/S metoden har framhållits som en metod som skall främja just resurshållning och därmed kretsloppsprincipen.

Med hänsyn till S/S metoden kommer endast ett urval av de aktuella nationella miljökvalitetsmålen samt delmålen att presenteras.

- **Giftfri miljö**

”Miljön skall vara fri från ämnen och metaller som skapats i eller utvunnits av samhället och som kan hota människors hälsa eller den biologiska mångfalden.”

Under miljömålet ”Giftfri miljö” finns nio delmål. Av stor vikt för avfall i konstruktionsändamål är delmål 3 om utfasning av farliga ämnen. Delmålet innebär att varor som är nyproducerade skall så långt som möjligt vara fria från nya organiska ämnen, nya ämnen som är cancerframkallande, arvs massepåverkande och fortplantningsstörande samt kvicksilver. Detta krav skulle vara uppfyllt senast 2007. Om de nyproducerade varorna är avsedda att användas på så sätt att de kommer ut i kretsloppet skall de även vara fria från övriga cancerframkallande, arvs massepåverkande, hormonstörande och fortplantningsstörande ämnen samt ämnen som är allergiframkallande, senast år 2010.

Det anges även i delmålet att de ämnen som innehåller ovanstående egenskaper inte heller skall användas i produktionsprocesser om inte företaget kan visa att hälsa och miljö inte kan komma till skada. För användning av S/S metoden innebär detta att de massorna som används måste analyseras utförligt bl.a. för att utreda vilka ämnen som bidrar till förore-

¹³⁵ Miljörådets fördjupade rapport 2008, http://www.miljomal.nu/las_mer/rapporter/FU08/FU08.php

ningen i massan samt för att säkerställa att de ämnen inte riskerar att påverka negativt miljön eller människors hälsa.

Den kunskap som finns i dagsläget om S/S metoden visar mycket goda resultat avseende risk för utlakning. S/S metoden innebär en fysikalisk innestängning och/eller kemisk omvandling av de kemiska ämnen som finns i massorna. På så sätt "miljösäkras" massorna. Vidare innebär metoden att det bindemedel som tillsätts ger ett material med låg permeabilitet. Det skall dock belysas att omständigheterna i varje situation är avgörande för vilket bindemedel som är lämpligast.¹³⁶

Delmål nummer fem behandlar frågan om haltgränser för bestämda kemiska ämnen, undantaget från de ämnen som behandlas redan i delmål 3 ovan. Senast år 2010 skall dessa riktvärden vara fastlagda av berörda myndigheter. Således, i det fall all de massor som används enligt S/S metoden innehåller några av dessa kemiska ämnen som fastställs enligt miljömålet måste det säkerställas att haltgränserna har iakttagits.

- **God bebyggd miljö**

"Städer, tätorter och annan bebyggd miljö skall utgöra en god och hälsosam livsmiljö samt medverka till en god regional och global miljö. Natur- och kulturvärden skall tas till vara och utvecklas. Byggnader och anläggningar skall lokaliseras och utformas på ett miljöanpassat sätt och så att en långsiktigt god hushållning med mark, vatten och andra resurser främjas."

Målet stadgar bl.a. att deponering av material skall minska vilket är ett mål i linje med användning av S/S metoden.

Under detta huvudmål sorteras sju delmål. Delmål fyra och fem har betydelse för S/S metodens användning.

I delmål fyra, som skall vara uppfyllt år 2010, stadgas att uttaget av naturgrus i Sverige skall vara högst 12 miljoner ton per år. I det fall att S/S metoden skapar ett material som i vissa situationer kan ersätta naturgrus innebär detta att metoden bidrar till att miljömålet uppfylls. I dagsläget har erfarenhet vid Nordsjö Hamn¹³⁷ redan visat att S/S metoden vid han-

¹³⁶ Se vidare Holm, Svedberg stabilisering och solidifiering 1/2007

¹³⁷ Projektet skall beskrivas i ett senare avsnitt om erfarenheter

tering av muddermassor kan ersätta jungfruligt material ex. sand och grus.

Vidare i delmål 5 anges att

”Den totala mängden genererat avfall skall inte öka och den resurs som avfall utgör skall tas till vara i så hög grad som möjligt samtidigt som påverkan på och risker för hälsa och miljö minimeras.”

Vid en bedömning av S/S metoden i ljuset av ovanstående delmål bör utfallet vara positivt. Muddermassorna, som rättsligt definieras som avfall, tas till vara i hög grad. Den kunskap som finns visar inte på någon fara för hälsa eller miljö. Det faktum att det görs en individuell bedömning av omständigheterna i varje enskild fall ökar tryggheten för att riskerna verkligen analyseras i varje situation.

Slutligen kan tilläggas att vid en jämförelse mellan ex. deponering på land eller till havs och S/S metoden, att S/S metoden bidrar till en mindre klimatpåverkan eftersom metoden inte kräver transporter på samma sätt som de två förstnämnda alternativen. På så sätt uppfyller S/S metoden även miljömålet om begränsad klimatpåverkan.

5.3 Miljökvalitetsnormer

Miljökvalitetsnormer (MKN) regleras i 5 kap MB och är juridiskt bindande styrmedel.¹³⁸ Alla verksamhetsutövare skall bedriva sin verksamhet på så sätt att inga normer överskrids. Kommuner och myndigheter har ansvar för att normerna beaktas vid prövning och tillsyn av verksamheter. I dagsläget finns miljökvalitetsnormer som reglerar utomhusluft, fisk och musselvatten samt omgivningsbuller. MKN är dock under utveckling och i samband med utvecklingen av det nya Ramdirektivet för vatten samt förändringar i luftdirektivet skall nya normer på dessa områden tas fram. Detta innebär att specifika miljökvalitetsnormer för vatten kommer att finnas.¹³⁹ Syftet med normerna är att förhindra att tillståndet i vatten försämras samt att alla vatten i landet ska uppnå en bestämd miljökvalitet.

¹³⁸ Naturvårdsverkets hemsida, <http://www.naturvardsverket.se/sv/Lagar-och-andra-styrmedel/Miljokvalitetsnormer/Om-miljokvalitetsnormer/>

¹³⁹ Naturvårdsverkets hemsida, <http://www.naturvardsverket.se/sv/Lagar-och-andra-styrmedel/Miljokvalitetsnormer/Miljokvalitetsnormer---utveckling-av-nya/Miljokvalitetsnormer-for-vatten/>

Redan i dagsläget finns "Naturvårdsverkets föreskrifter och allmänna råd om klassificering och miljö kvalitetsnormer avseende ytvatten".¹⁴⁰

Miljökonsekvensnormer upprättades initialt för att komma till rätta med störningskällor såsom trafik och jordbruk. Det är trots detta inte ovidkommande att nämna miljö kvalitetsnormer i S/S metodens sammanhang. Då S/S metoden kan utgöra miljöfarlig verksamhet samt vattenverksamhet kan mycket väl vissa vattenkvalitetsnormer i framtiden påverka utformningen av verksamheten, och kommer därför vara aktuella att ta hänsyn till innan S/S metoden påbörjas.

6. Ansvar för miljöskada

6.1 Allmänt

Vid användning av S/S metodens är det nödvändigt att ha en överblick av de ansvarsbestämmelser som kan aktualiseras. Trots den goda erfarenhet som erhållits av S/S metoden skall potentiellt ansvar beaktas. Den icke-linjäritet¹⁴¹ som återfinns i miljön påminner om att oväntade naturhändelser kan påverka en verksamhet. Det måste därmed tas hänsyn till det faktum att även godkända och generellt sett miljövänliga verksamheter kan leda till ansvar i vissa oförutsedda situationer.

6.2 Avhjälpandeansvar enligt den allmänna hänsynsregeln 2 kap 8 § MB

I 2 kap 8 § MB stadgas ett avhjälpandeansvar för skadad miljö. Enligt denna paragraf skall alla som bedriver eller har bedrivit en verksamhet eller vidtagit en åtgärd som medfört skada eller olägenhet för miljön ansvara till dess skadan eller olägenheten har upphört. Enligt kommentarer till MB omfattar detta avhjälpandeansvaret inte skada eller olägenhet på människors hälsa. Sådana skador regleras istället enligt allmänna skadeståndsrättsliga regler. Av vikt är att avhjälpandeansvaret för skadad miljö inte kan preskriberas.

¹⁴⁰ NFS 2008: 1

¹⁴¹ Westerlund Staffan, "Miljörättsliga grundfrågor" s. 38, termen icke-linjäritet är ett uttryck för naturens oförutsebarhet

6.3 Avfallsinnehavarens ansvar enligt 15 kap MB

I kapitel 15 kap 5a § MB stadgas avfallsinnehavarens ansvar. Detta ansvar är aktuellt eftersom muddermassor definieras som avfall. Avfallsinnehavaren skall enligt denna bestämmelse se till att avfallet hanteras på ett hälso- och miljömässigt godtagbart sätt. Vidare anges producentansvaret i 6 § att "regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om skyldighet för producenter att se till att avfall samlas in, transporteras bort, återvinns, återanvänds eller bortskaffas på ett sätt som kan krävas för en hälso- och miljömässigt godtagbar avfallshantering". Producentansvaret torde inte ha stor betydelse för S/S metoden då metoden inte används för att framställa avfall och avger heller inte avfall på något signifikant sätt. Verksamhetsutövare som använder de förorenade massorna är knappast de som har skapat alla föroreningar. I praktiken är det svårt att bestämma vem förorenaren är i en hamn då föroreningarna i allmänhet sker under en längre period och beror på många olika verksamhetsutövare. Det tål att upprepas att en användning av S/S metoden rättsligt sett är återvinning av avfall, och därmed ej på något sätt framställning/produktion av avfall.

6.4 Verksamhetsutövarens ansvar enligt 10 kap MB

Avhjälpandeansvaret¹⁴² riktar sig mot var och en som bedriver eller har bedrivit en verksamhet eller vidtagit en åtgärd, d.v.s. ansvaret är inte specifikt för verksamhetsutövare. I 10 kap MB anges däremot enbart verksamhetsutövarens ansvar vid skada orsakad av verksamhet. En verksamhetsutövare ansvarar för skador orsakade av verksamheten. Detta kapitel innehåller kompletterande bestämmelser till den allmänna hänsynsregeln om verksamhetsutövares ansvar att avhjälpa skador och olägenheter i miljön. Verksamhetsutövarens ansvar kan inte bli föremål för preskription.

Verksamhetsutövarens ansvar omfattar ansvar för avhjälpande av föroreningsskada och allvarlig miljöskada. Med föroreningsskada avses miljöskada som genom förorening av ett mark- eller vattenområde, grundvattnen, en byggnad eller en anläggning kan medföra skada eller olägenhet för människors hälsa eller miljön.¹⁴³ Med allvarlig miljöskada avses att miljöskadan är så allvarlig att den ex. genom påverkan av ett vattenområde eller grundvattnen har en betydande negativ effekt på kvaliteten av vat-

¹⁴² Se 2 kap 8 § MB

¹⁴³ Se 10 kap 1 § MB

tenmiljön eller ex. att miljöskadan påverkar skyddade djurs fortplantningsområde eller viloplats.¹⁴⁴

Innebörden av avhjälpandeansvaret¹⁴⁵ är att den som är ansvarig för att avhjälpa en föroreningsskada i skälig omfattning ska utföra eller bekosta det avhjälpande som behövs för att hindra eller motverka att skada eller olägenhet uppstår för människors hälsa eller miljön. Vid denna bedömning tas i beaktande den tid som förflutit sedan föroreningen ägde rum, vilken skyldighet som fanns att förhindra framtida skadeverkningar etc.¹⁴⁶

Då användning av S/S metoden med stor sannolikhet endast kommer att användas i verksamhet blir detta verksamhetsansvar överordnat avhjälpandeansvaret i 2 kap MB. Detta innebär att verksamhetsutövaren även ansvarar för skador eller olägenheter på människors hälsa.

Om en allvarlig miljöskada upptäcks föreskrivs en skyldighet att underrätta behörig tillsynsmyndighet.¹⁴⁷

6.5 Ansvarsfördelning när flera är ansvariga

Om flera verksamhetsutövare ansvarar för samma miljöskada gäller ett solidariskt ansvar.¹⁴⁸ Det solidariska ansvaret innebär att kostnaden för avhjälpandet av miljöskadan ska fördelas mellan de ansvariga med hänsyn till den omfattning som var och en har medverkat till miljöskadan, samt med hänsyn till omständigheterna i övrigt. Om en verksamhetsutövare visar att denne endast medverkat till skadan i så obetydlig mån att medverka inte motiverar något avhjälpande, ska denne endast stå för den delen av kostnaden som hänför sig till dennes begränsade medverkan.¹⁴⁹ Talan om fördelning av solidariskt ansvar väcks vid Miljöödomstol.¹⁵⁰

¹⁴⁴ Se 10 kap 1 § 2 st. MB

¹⁴⁵ Se 10 kap 4 §

¹⁴⁶ Se 10 kap 4 § MB

¹⁴⁷ Se 10 kap 12-13 §§ MB

¹⁴⁸ Se 10 kap 6 § MB

¹⁴⁹ Se 10 kap 6 § MB

¹⁵⁰ Se 20 kap 2 § MB

7. Svensk domstolspraxis

7.1 Allmänt

I detta kapitel presenteras ett urval av miljödomar som har betydelse för S/S metoden. Närmare sagt analyseras fyra domar som har aktualitet för S/S metodens rättsliga bedömning. Domarna är följande

- Dom meddelad i Östersund, sökande Gävle Lagerhaus Aktiebolag. Mål nr. M 2543-07. Meddelad 2008-06-25. Refereras nedan till som Gävle-domen.
- Dom meddelad i Växjö, sökande Oskarshamns Hamns AB. Mål nr. M 3187-03. Meddelad 2006-09-22. Refereras nedan till som Oskars-hamns-domen.
- Deldom meddelad i Nacka Strand, sökande Oxelösunds Hamn AB. Mål nr. M 1532-07. Meddelad 2008-01-24 Refereras nedan till som Oxelösunds -domen.
- Dom beslutad av Östersunds Tingsrätt, sökande SCA Timber Aktiebolag. Mål nr M 1338-01, Meddelad 2008-06-18. Refereras nedan till som Östersunds- domen.

Avsnittet ger en översikt av hur domstolarna ser på S/S metoden. Viss vägledning finns att hämta men domarna ger upphov till flera frågeställningar som är nödvändiga för rättspraxis att avgöra i syfte att tydliggöra S/S metodens position i svensk miljö rätt.

7.2 Betydelsefulla faktorer i Miljödomstolens bedömning

7.2.1 Tidigare erfarenhet samt labtester

I Oxelösunds - domen rörde saken tillstånd och drift av ny hamnanläggning i Oxelösunds kommun. Sökande ansökte om att bl.a. med stabiliserade förorenade muddermassor bygga ny kaj.

Sökande redovisade för fördelarna med användningen av de stabiliserade massorna och menade på att urlakning av föroreningar (föroreningarnas rörlighet minskar) minskar genom:

- minskning av innehåll av fritt vatten. Vid hydrauliska bindemedel (t.ex. cement) sker en reaktion med vatten, vilket minskar massornas vatteninnehåll.
- pH-justering som minskar föroreningarnas löslighet.

- kemisk fixering genom fastläggning av föroreningar/giftiga ämnen som silikater, hydroxider, karbonater, sulfider etc. (utfällning av metallsalter).
- omvandling till mindre toxisk form- fysikalisk inkapsling av förorenade partiklar (mikroinkapsling i kristallstruktur)
- lägre permeabilitet hos den behandlade massorna och därmed minskad vattentransport.
- hållfasthetsökning hos materialet, från några kPa upp till flera hundra kPa.

Sökande menade vidare att tester har utförts vari en del var att skapa ett "värsta möjliga scenario". I denna del ligger massorna ytligt och utsätts för aggressivt vatten. Resultatet blev att massorna trots sådana dåliga förutsättningar bedömdes ha samma beständighet som cementbaserade material. Testet visade också att nedbrytningen av organiskt material förhindras eller går mycket långsamt vilket i sin tur också bidrar till en förbättrad beständighet.

I sin slutliga bedömning anser Miljödomstolen att de laktester i labskala som Oxelösund Hamn AB visat, samt referenser till fullskaleprojekt, att stabilisering och solidifiering kommer att fungera. Därmed visar domstolen ett förtroende för tidigare erfarenhet. Miljödomstolen pekar även på att Länsstyrelsen har uttalat sig positivt om metoden, men har ändå uttryckt oro för stabiliteten i ett längre perspektiv. Miljödomstolen lägger dock avgörande betydelse vid de utförda testerna och projekten och menar att dessa är tillräckliga för att det skall anses att riskerna för att massorna ska förlora sin stabilitet och att föroreningarna ska frisättas, är mycket små även på lång sikt.

Domen är dock överklagad på grund att Länsstyrelsen fasthåller sin inställning om att verksamhetsutövaren inte redovisat tillräcklig kunskap. Hur utgången blir återstår att se.

7.2.2 Materialets lämplighet för ändamålet

I Östersunds- domen rörde saken muddring, utfyllnad och deponering. Tillståndet beviljades och innebär att sökanden får utföra muddring och invallning ska ske i det angivna området, samt att

"använda avfall i form av grönlutslam, aska, lera eller annat lämpligt ämne eller avfall med likartade egenskaper som dessa material för utfyllnad och uppläggning."

I detta fall används avfall i de angivna formerna till utfyllnad och det anges även att materialet ska stabiliseras på så sätt att banken ges en sådan tyngd att den pressar ner sprängstensfyllningen till ett lerlager som är fastare än bottenlagret. På så sätt säkerställer man stabiliteten i utfyllnadsområdet, d.v.s. man använder sig av en annan stabiliserings metod än den som presenteras i detta arbete, ex. genom tillsättning av cement.

När Miljödomstolen tar ställning i frågan pekar de på att de mest förorenade massorna lämpar sig bäst för att läggas i utfyllningsområdet. Detta eftersom man då kan få en optimal kontroll av massorna.

Sökanden beskriver dock materialet för sin utfyllnad som en användning av alternativa material, såsom aska, *icke-förorenade jordmassor* och andra material. Det anges vidare att icke-förorenade massor används för utfyllnadsmaterial. S/S metoden möjliggör dock en användning av *förorenade* muddermassor för utfyllnadsmaterial. Med hänsyn till Miljödomstolens inställning om att förorenade massor bäst kontrolleras i ex. utfyllnadsändamål står då i enlighet att S/S behandlade förorenade massor möjliggör en optimal kontroll av de farligaste föroreningarna.

Frågan är då om förorenade massor kan användas som utfyllnadsmaterial och falla in under

" annat lämpligt ämne eller avfall med likartade egenskaper"?

Miljödomstolen anser att det är bäst att överlåta beslut om användning av *andra massor* för utfyllnad till tillsynsmyndigheten. Detta tyder på att tillsynsmyndigheten får ett ansvar vid bedömning av vilka typer av massor som är lämpliga för utfyllnadsmaterial. På så sätt är lämpligheten av stabiliserad massa, som ex. har blandats med cement med S/S metoden, beroende av tillsynsmyndighetens bedömning, inte Miljödomstolen. Man kan se det som ett delegerat ansvar vid dessa bedömningsfrågor. Även i Gävle – domen överlämnar Miljödomstolen ett stort ansvar på tillsynsmyndigheten då ett villkor stadgas som ger tillsynsmyndigheten, rätt att föreskriva ytterligare villkor och försiktighetsmått och bestämmelser i arbeten som rör stabilisering och solidifiering av muddermassor.

7.2.3 God resurshållning

Miljödomstolen baserar sitt tillståndsbeslut på en samlad bedömning i "S/S mål". Vid den samlade bedömningen har frågan om god resurshållning redovisats som en viktig faktor. I ex. Oskarshamns - domen framhålls att det ur naturressynpunkt är lämpligt att S/S metoden används och att risken för utläckage av olika gifter i framtiden enbart är ringa.

Även i Oxelösunds- domen togs hänsyn till denna bedömningsfaktor. Sökanden framhåll då att förorenade/ stabiliserade massor som används till utfyllnadsmaterial är positivt eftersom användningen ersätter användning ex. av naturgrus och på så sätt sparar på ändliga resurser.

Miljö- och samhällsbyggnadskontoret framförde i målet att metoden är relativt ny men under förutsättning att fastläggning av föroreningarna sker anser kontoret att det är positivt att massorna kan återanvändas.

Miljödomstolen tog detta i beaktande i sin slutliga bedömning när tillstånd för verksamheten godkändes.

7.2.4 Regelbunden kontroll

I Oxelösunds - domen pekar Miljödomstolen på vikten av att en regelbunden kontroll sker av stabiliteten och solidifieringen av föroreningarna samt att ett kontrollprogram av hur detta skall ske är nödvändig. Detta fastställs även i Gävle- domen då Miljödomstolen fastställer ett villkor i sitt domslut om att sökanden i samråd med tillsynsmyndigheten skall utarbeta ett kontrollprogram som bl.a. skall omfatta en utredning om hur muddermassorna med olika föroreningsgrad skall hanteras för minimering av föroreningsrisken på lång sikt. Även den äldre Oskarshamns- domen fastställer villkor om att kontrollprogram skall tas fram i samråd med tillsynsmyndigheten bl.a. för stabiliseringen av sedimenten.

7.3 Deponeringsfrågan

Vissa gånger tar Miljödomstolen ställning men prejudikatvärdet kan ifrågasättas då efterkommande domar visar en annan bedömning.

Ett tydligt exempel på detta är Oskarshamns- domen där Miljödomstolen klargör en rättslig problematik men problematiken återkommer i den nya- re domen trots klargörandet. En utförligare beskrivning följer nedan.

I Oskarshamns - domen tar Miljödomstolen ställning till frågan om S/S metoden är deponering. I sina domskäl finner domstolen att konstruktionssyftet utesluter en tillämpning av deponeringsförordningen.¹⁵¹ Denna inställning styrks av denna uppsats. Det kan dock tyckas anmärkningsvärt att Miljödomstolen i denna fråga inte motiverar sig utförligare utan tycks konstatera det nästintill som en självklarhet.

I Oxelösunds – domen yrkar Länsstyrelsen på att domen skall innehålla ett utredningsvillkor om stabilisering vari man hänvisar till krav i deponeringsföreskriften NFS 2004:10. Länsstyrelsen menar att S/S metoden leder till skapande av en inert deponi.

Bolaget motsätter sig villkor om utredning men intressant är att argument till motsättningen inte berör Länsstyrelsens inställning om att det handlar om en inert deponi. Deponeringsförordningens tillämpning lämnas här som ett frågetecken. Det kan tyckas att bolaget efter en genomläsning av domen från 2006 borde motsatt sig villkoret p.g.a. Deponiförordningen inte är tillämplig i målet. Varför detta inte togs upp är oklart.

I domar från Gävle och Oxelösund verkar frågan kring Deponeringsförordningen helt utesluten från domstolens bedömning. Trots att Förordningen nämns på vissa ställen görs ingen klargörande bedömning.

En viktig frågeställning är varför domen från 2006, Oskarshamns- domen, inte har fått större prejudikatvärde. Det leder till andra frågor:

- Har Miljödomstolen i fall efter 2006 missat det viktiga ställningstagandet från Oskarshamns – domen?
- Är deponeringsfrågan så pass oklar att domstolarna undviker att angripa den?

¹⁵¹ Dom meddelad i Växjö, sökande Oskarshamns Hamns AB. Mål nr. M 3187-03. Meddelad 2006-09-22. s. 29

7.4 Sammanfattning

De faktorer som har stor betydelse vid en bedömning av S/S metodens tillåtlighet och utförande är:

- Tidigare erfarenhet samt utförda labtester
- Materialets lämplighet för ändamålet
- God resurshållning
- Att regelbunden kontroll möjliggörs

Sammanfattningsvis varierar kunskapen om S/S metoden, vilket tar sitt uttryck i de olika formuleringar och argumentation som förs i domarna om S/S metoden. Det tycks stundvis vara så att varken tillsynsmyndigheter eller vissa verksamhetsutövare vet specifikt vilken lagstiftning som är tillämplig på metoden. Detta gäller specifikt ifråga om deponeringsförordningen. Även domstolarna visar en splittrad syn på deponeringsförordningens omfattning. För en bättre rättsäkerhet och enklare processföring för både verksamhetsutövare, tillsynsmyndigheter samt domstolar, verkar det vara välbehövligt att försöka sammanställa den rättspraxis som finns och utröna de riktlinjer som skall gälla. Därefter bör domstolarna försöka rätta sig efter ett sätt att hantera likartade mål. Går man tillbaka till domen från 2006 kan tyckas att denna påbörjade en praxis som skulle ha haft ett prejudikatvärde, i vart fall i frågan kring tillämpningen av deponeringsförordningen, men p.g.a. efterkommande domar om S/S metoden tycks oklarheten kvarstå.

I avvaktan på att en förutsebar rättspraxis på S/S området skall skapas, verkar det vara upp till verksamhetsutövare att vara inlästa på den rättspraxis som råder och ta del av den i sin argumentation. Den slutsats som bör dras inom snar framtid med hänsyn till det nya Ramdirektivet för avfall är att S/S metoden inte bör aktualisera deponeringsförordningen, främst p.g.a. att metoden ses som en återvinning som sker i konstruktionssyfte. Deponeringsreglering bör därmed ej vara tillämplig och Oskarshamns - domens inställning bör vidhållas i framtiden.

Del 2 – Jämförelser med Finland och Norge avseende rättslig bedömning av S/S metoden

8. Finlands och Norges avfallslagstiftning

8.1 Allmänt

Finlands och Norges avfallslagstiftning skiljer sig något från den svenska regleringen. En ingående presentation av varje nationellt tillämplig lag samt alla internationella tillämpliga konventioner anses dock inte vara nödvändig inom ramen för detta arbete. Nedan ges därför en överblick av de viktigaste aspekterna på avfallsregleringen i Finland och Norge avseende definition och klassificering av muddermassor. Det som avviker från den svenska lagstiftningen och praxis kommer att förklaras utförligare i syfte att ge en tydlig bild av olikheterna mellan svensk och finsk reglering på det aktuella området.

8.1.1 Avfallsdefinitionen samt klassificering av muddermassor

Muddermassor definieras i Finland som avfall oberoende av om de är rena eller ej- en definition som stämmer överens med den svenska definitionen av muddermassor. Norge skiljer sig dock i denna fråga då det inte finns någon tydlig definition av muddermassor. Det är istället graden av farliga ämnen i muddermassorna som är avgörande för om själva muddermassorna skall anses vara avfall. Om muddermassorna skall dumpas i vatten blir den norska Muddarföreskriften tillämplig som återfinns i den norska Avfallsföreskriftens 22 kap. Där är föroreningsgraden det avförande för om muddermassorna skall få dumpas. Det norska "Statens Forurensings-tillsyn " har utfärdat riktlinjer för gränsvärden i förorenade sediment. Dessa avgör om muddermassorna skall definieras som avfall. Den norska definitionen av muddermassor är således beroende av vilka föroreningar samt hur mycket de innehåller och vilket sätt de skall hanteras på. De kan således vara avfall men måste inte vara det som rättslig utgångspunkt.

Finlands klassificeringssystem används generellt för att undvika för många enskilda prövningar. Detta klassificeringssystem för muddermassor kan tyckas överskådligare än det svenska och norska och baseras på enklare indelningar. Den Finska praxisen av klassificering av muddermassor har

resultat i ett klassificeringssystem som är väl etablerat. Systemet är inte rättsligt bindande. I praktiken har det dock visat sig att de flesta muddermassor omfattas av gråzonen, som beskrivs nedan, vilket innebär att enskilda provningar ändå sker oftast för att se om muddermassorna lämpar sig för den hantering som planeras. Trots detta har systemet en stor tyngd i rättslig argumentation. Domstolarna förlitar sig på de kriterier som används i klassificeringssystemet samtidigt som verksamhetsutövare följer dessa och myndigheter ger tillstånd med hänsyn till dessa kriterier. Även i svenska domar sker ibland hänvisningar till det finska systemet.¹⁵² Klassificeringen har främst aktualitet i fall där frågan är om muddermassor kan få tillstånd att deponeras på havsbotten.¹⁵³ Muddermassorna bedöms enligt två gränsvärden för halterna av skadliga ämnen.¹⁵⁴ I fall då S/S metoden skall tillämpas faller de flesta massorna in under "gråzonen".

Faller muddermassorna in under nivå 1 klassificeras de som ofarliga massor. Detta innebär att skadeverkningarna på miljön är obetydliga och massan får deponeras på havsbotten.

Om muddermassorna har skadliga ämnen som överstiger haltgränserna i nivå 2 klassificeras de som förorenade massor. Utgångspunkten är då att dessa inte får deponeras på havsbotten. Enligt finsk praxis kan dock deponering på havsbotten ändå ske om deponering på land är ett ännu sämre alternativ. De förorenade massorna får dock fortfarande användas för S/S metoden. Det finns således ingen max gräns som kan leda till att massorna är så förorenade att de inte får användas för S/S metoden.

Mellan nivå 1 och nivå 2 finns en så kallad "gråzon". Om muddermassor går över haltgränserna för nivå 1 men inte når upp till nivå 2 klassificeras de som potentiellt förorenade och en frågan om deponering på havsbotten måste ske i varje enskilt fall. Det är alltså här som de flesta muddermassor faller in.

8.2 Hur verksamhetsfrågan bestäms i Finland

Den finska lagstiftningen baseras på samma utgångspunkter för S/S metoden som den svenska. Definitionen av den verksamhet där metoden används blir således beroende på platsen av användning. Är verksamheten i

¹⁵² Oskarshamns. domen s. 28

¹⁵³ Anvisningar för muddring och deponering av muddermassor, den finska vägledningen

¹⁵⁴ Anvisningar för muddring och deponering av muddermassor, den finska vägledningen, S. 80

vatten definieras det som en vattenverksamhet, är verksamheten på land är det rättsligt sett en miljöfarlig verksamhet. Även tillståndsprocessen är till stor del densamma som den svenska. En skillnad är dock att tillstånden söks hos miljömyndigheten, därmed är ingen Miljödomstol, såsom är fallet i Sverige ibland, inblandad i dessa ärenden.

För tillståndsprocesser krävs utredningar på vilken myndigheterna skall basera sitt beslut. För mindre muddringsarbeten krävs en begränsad utredning medan större muddringsarbeten kräver en detaljerad utredning av rådande miljöförhållanden. Tillståndsansökan skall innehålla i stort sett samma uppgifter som enligt svensk praxis. Vid en överblick av vilka uppgifter som skall finnas med, kan uppmärksammas att den finska vägledningen är speciellt framarbetat för muddringsarbeten, medan den svenska riktar sig mot alla slags vattenverksamheter. Den slutliga sammanställningen av uppgifterna är troligen densamma men de finska kriterierna ger en mer specialiserad överblick av muddringsarbetet.

Svenska krav på uppgifter som skall finnas med i tillståndsansökan vid vattenverksamhet (som omfattar muddringsarbeten)

| |
|---------------------------------------|
| Ritningar och tekniska beskrivningar |
| Samhällsekonomisk bedömning |
| Uppgifter om utsläppskällor |
| Miljökonsekvensbeskrivning |
| Förslag till skyddsåtgärder |
| Förslag till övervakning och kontroll |
| Icke-teknisk sammanfattning |

Finska krav på uppgifter som skall finnas med i en tillståndsansökan vid muddringsarbeten

| |
|---|
| Motivering av muddrings- och deponeringsprojekt |
| Bedömning av metoder för muddring och deponering av muddermassor |
| Klassificering av sediment som skall muddras |
| Tagning av sedimentprover |
| Information om deponin (om muddermassorna skall deponeras) |
| Bedömning av olika deponeringsalternativ |
| Effektbedömning (utgör även underlag för kontrollåtgärder som skall vidtas) |

8.2.1 Betydelsen av Miljökonsekvensbeskrivningen – Nordsjöhamn har prejudikatvärde

Enligt svensk lagstiftning har MKB:n en viktig roll för beslutsunderlaget i tillståndsfrågor. Den regleras som redovisats i Miljöbalken samt Förordning (1998: 905) om miljökonsekvensbeskrivningar. I Finland finns lagen om förfarande vid miljökonsekvensbeskrivning som trädde ikraft 1994. MKB:n ska innehålla konsekvensbeskrivningar för naturen, människan, samhällsstrukturen och ekonomin. Även i Norge är miljökonsekvensbeskrivningens roll viktig. Det norska miljödepartementet har nyligen utgett en ny föreskrift som beskriver kraven på miljökonsekvensbeskrivningar och liknar till stor del den svenska och finska kravsättningen.¹⁵⁵

I Finland har byggandet av Nordsjö Hamn en stor betydelse för regleringen av muddringsarbeten samt konstruktion vid hamnområden. Omfattningen av projektet kan inte liknas vid någon annan erfarenhet på området. De utredningar och miljökonsekvensbeskrivningar som utfördes i samband med projektet var av så omfattande art att projektet Nordsjö Hamn blivit prejudikat för tolkningen av lagstiftning. Således kan Nordsjö Hamn, trots att det är ett specifikt projekt, komma att användas i andra fall då muddringsarbeten sker och projektet inbegriper en användning av S/S metoden. Den MKB: n som utfördes innehåll följande utredningsaspekter:

1. Naturen: havet, grundvattnet, marken, emissioner i luften, faunan, vegetationen
2. Människan: hälsan, trivseln
3. Samhällsstrukturen: boendet, arbetsplatserna, servicen, rekreationen, trafiken, landskapet, kulturarvet
4. Ekonomin: Helsingfors stads ekonomi, samhällsekonomin

¹⁵⁵ Se vidare: http://www.regjeringen.no/nn/dep/md/Tema/planlegging_plan-_og_bygningsloven/konsekvensutredninger.html?id=410042#Om%20bestemmelsene%20om%20konsekvensutredninger

8.3 Hur verksamhetsfrågan bestäms i Norge¹⁵⁶

Frågan om vilken typ av verksamhet som S/S metoden utgör är på utredningsstadiet i Norge. De frågor som fortfarande består är huruvida deponeringslagstiftningen ska tillämpas. Det avgörande för om verksamheten får påbörjas idag är kraven som anges i Föreningens föreskriftens kap. 2, 3 och 22. Dessa är generella krav som ställs på verksamheter som kan antas få någon typ av miljöpåverkan. I dagsläget är det oklart vilka krav som tillsynsmyndigheterna ställer på S/S – verksamhet eftersom metoden är ny. Området är under utveckling och det diskuteras vilka krav det kan ställas på verksamhetsutövaren ex. vid övervakning. Det läggs även mycket fokus på diskussionen kring att det ska visas att verksamheten är miljörättsligt hållbar.

Generellt sett krävs det tillstånd för att verksamheten ska kunna påbörjas. Vid små projekt inlämnas tillståndsansökan till lokala myndigheter, emedan stora projekt kräver att tillstånd beviljas av regionala och statliga myndigheter.

Tillståndprocessen innebär egentligen två parallella processer eftersom det görs en tillståndsansökan enligt Plan och Byggbstämmelser och en tillståndsansökan enligt miljöbestämmelser.

8.4 Särskilt högt ställda krav enligt finsk och norsk praxis

I Finland finns generella krav på ex. valet för tidpunkt för muddring samt valet av tippningsplats.¹⁵⁷ Dessa anger att muddring och tippning ska förläggas på en tidpunkt på året då åtgärderna orsakar så lite skada och olägenhet som möjligt.¹⁵⁸ Synen som styr de generella kraven är att verksamheten ska förläggas och anpassas så att så lite problem som möjligt uppstår för människor, djur och miljön. Detta krav motsvarar det svenska lokaliseringskravet i MB, och har alltså en stor betydelse i Finland.

Vidare har finsk myndighetspraxis visat ett mönster i tillståndsförfaranden då S/S metoden inbegrips i tillståndsansökan. Det har ställts ett högt upp-

¹⁵⁶ Skriftväxling med jurist vid Ramböll, Norge

¹⁵⁷ Sådana regleringar återfinns även i svensk rätt, då oftast i form av villkor när miljödomstolen meddelat tillstånd för en verksamhet

¹⁵⁸ Finsk vägledning om muddring och deponering av muddermassor, s. 79

satt kunskapskrav. Myndigheterna behandlar idag ärenden som innefattar användning av S/S metoden nästintill rutinmässigt, d.v.s. metoden är tillräckligt känd för att myndigheterna inte skall kräva en beskrivning av vad det är i varje tillståndsansökan. Dock kräver myndigheterna omfattande utredning om ex. vilket bindemedel som skall användas samt den miljöpåverkan detta kan orsaka. Det ställs vidare ett högt kunskapskrav på muddermassornas farliga egenskaper och föroreningsnivåer. Slutligen ställs ett högt krav på kontrollprogram och uppföljning av projektet.¹⁵⁹

Detta kan vara en indikation för att även svenska myndigheter kommer se kunskapskravet som det avgörande i en tillståndsansökan och den tendensen har redan visat sig i svensk domstolspraxis.

Även i Norge ställs höga krav på kunskapen kring användningen av metoden. Verksamhetsutövaren förväntas inkomma med omfattande riskanalyser och konsekvensanalyser som innefattar ex. kemiska och fysiska viktiga faktorer i S/S metodens användning. Det ställs även krav på att specifika tester har gjorts för att visa att metoden verkligen fungerar.¹⁶⁰ Således är kunskap kring metodens tillämpning, kontroll och säkerhet viktiga faktorer i alla tre länder för att ett tillstånd för S/S verksamhet skall beviljas. Kunskapen delas mellan grannländerna och verksamhetsutövare hänvisar till andra utförda projekt i grannländerna som argument för att metoden kan fungera i just deras projekt. Det är av stor vikt att utvecklingen sker just på detta sätt, eftersom det är tids- och resursbesparande att kunna hänvisa till andra erfarenheter. Detta har även godtagits som argument i tillståndsprocesser när domstolen skall besluta i tillståndsärenden, vilket är positivt för S/S metodens utveckling.

8.4.1 Utveckling av generellt underlag för S/S projekt i Norge

I dagsläget pågår ett norskt projekt som har som mål att utveckla en matris för användning av olika bindemedel för olika typer av sediment. En liknande projekt pågår inom det svenska STABCON - projektet. Detta är ämnat att vara en typ av generellt underlag för användning av S/S metoden. Därmed ska en verksamhetsutövare kunna använda underlaget i sin tillståndsansökan och således inte behöva uppfylla alla krav på olika tester som krävs idag. Man menar att detta underlag behövs eftersom dagens krav innebär en tidskrävande tillståndsprocess samt fördyrningar av pro-

¹⁵⁹ Information fr. presentation i Finland, Mikko Leppänen, Ramböll, Finland

¹⁶⁰ Brevväxling med kontaktperson Jan Rukke, Ramböll, Norge

jektet, då testerna som myndigheterna kräver oftast är kostsamma att utföra.¹⁶¹ En matris av detta slag kommer förmodligen inte innebära att inga labtester behöver göras men detta får bli en bedömning i fall till fall. Vid vissa mindre projekt kan dock tänkas att matrisen kan vara tillräckligt underlag för att visa att ett visst bindemedel fungerar med viss typ av sediment.

8.5 Finsk och Norsk ansvarsreglering kring miljöskador

Den svenska och finska ansvarsregleringen är utformat enligt samma tanke sätt och reglerar nästintill identiska frågor. Lagen om ersättning för miljöskador är tillämplig i Finland då förorenade muddermassor orsakar miljöskador. Principen är densamma som i Sverige att en verksamhetsutövare ansvarar för skador som orsakas av verksamheten. Även definitionen av miljöskada i denna lag sammanfaller i stort sett med den svenska definitionen av föroreningskada samt allvarlig miljöskada i 10 kap MB.

Även i Norge baseras ansvarsregleringen på samma principer som i Sverige. Norge och Sverige var dessutom de länder som var först med att anta särskilda lagar för att tillhandahålla en grund för att framställa anspråk på kompensation för miljöskador.¹⁶²

8.6 Sammanfattning

Sverige, Finland och Norge har likartad lagstiftning när det gäller den rättsliga bedömningen av S/S metoden. Muddermassornas definition och klassificering skiljer sig dock något åt. Inget av länderna uppställer hinder för metoden, dock många krav som skall uppfyllas innan metoden skall tillämpas. Finland har mest praktisk erfarenhet av S/S metoden och Sverige och Norge har haft nytta av detta då verksamhetsutövare i dessa länder har kunnat använda sig av Finlands positiva erfarenhet i sina framställningar när S/S metoden skall tillämpas. Inom snar framtid finns förhoppningsvis den matris för olika bindemedel och sediment som Norge och Sverige utvecklar för närvarande och detta kommer också att vara ett stort stöd för verksamhetsutövare som vill behandla muddermassor med S/S metoden. Förhoppningsvis kan denna matris även leda till att S/S metoden blir mer resurseffektiv och mindre tidskrävande. Den rättsliga frågan kring deponeringsregler kanske kommer att klargöras först i Sverige

¹⁶¹ Brevväxling med kontaktperson Jan Rukke, Ramböll, Norge

¹⁶² http://ec.europa.eu/environment/liability/pdf/el_full_sv.pdf

vilket kan leda till att även andra länder finner vägledning till en lösning på rättsfrågan. En slutlig reflektion är att det råder en gemensam syn i grannländerna på att S/S metoden är ett sätt att främja god resurshållning.

9. Sammanfattande analys

Syftet med detta examensarbete var att klargöra de miljörättsliga frågeställningar som kan ha betydelse vid en användning samt kommersialisering av S/S metoden.

Två frågor som definierades i syftet " Kan en omklassificering av muddermassor ske?" samt "När upphör avfall att vara avfall?" besvarades under skrivandets gång då det nya Ramdirektivet för avfall införde kriterier för när avfall kan sluta att klassificeras som avfall. Uppfyller muddermassorna dessa kriterier är de ej längre definierade som avfall. I detta examensarbete dras slutsatsen att S/S behandlade muddermassor uppfyller kriterier som Ramdirektivet för avfall ställer upp och att de därmed upphör att vara avfall efter behandlingen.

Frågan kring vilka bedömningsgrunder som styr domstolsbesluten har inte kunnats besvaras med klarhet. Möjligen beror det på att domstolarna tenderat att göra egna bedömningar i de fall som S/S metoden har använts utan att följa några vägledande kriterier. Enligt min mening skulle vägledande kriterier vid tillämpning av S/S metoden underlätta såväl för domstolen i dess bedömning som för sökande då denne på förhand vet vilka kriterier som skall uppfyllas. Framtagande av sådana kriterier är något som domstolarna, eller tillsynsmyndigheterna borde eftersträva.

En genomgång av detta examensarbete visar att den svenska rätten inte uppställer några hinder för användning av S/S metoden. Dock finns vissa oklara rättsfrågor t.ex. rörande tillämpningen av deponeringslagstiftningen. Mycket pekar emellertid på att frågan egentligen inte är så oklar. Detta arbete förespråkar inställningen att S/S metoden inte aktualiserar deponeringslagstiftning, en inställning som stöds av bl.a. det nya Ramdirektivet för avfall.

Att lagstiftningen är något oklar kanske inte är så konstigt med tanke på att metoden är relativt ny i Sverige. Oklarheterna uppstår främst när de generella reglerna i Miljöbalken skall tillämpas i en så specifik situation som S/S metoden innebär. Miljöbalken är övergripande och har ändamålstänkandet i bakgrunden. Det är därmed inte meningen att åtgärder och verksamheter som gynnar miljön skall hindras av Miljöbalken. Det är

det resonemanget som jag tycker bör användas i de fall som oklara rättsfrågor uppstår, t.ex. i sådana fall där ny teknik introduceras och existerande lagstiftning inte verkar hantera situationen. Hållbar utveckling skall då ha en avgörande betydelse.

Den nuvarande lagstiftningen kan innebära vissa onödigt komplicerade regler för S/S metoden. Till exempel skall tillstånd skall sökas både för vattenverksamhet och miljöfarlig verksamhet. Trots att jag inte stött på några problem i praxis skulle viss problematik kunna uppstå då detta är två skilda tillståndprocesser. S/S metoden är i de flesta fall beroende av att tillstånd finns för bägge. Ett avslag på ex. miljöfarlig verksamhet innebära då att S/S metoden inte alls kan tillämpas även om tillstånd ges för vattenverksamheten. Jag menar att en helhetsbedömning måste göras i dessa fall och processerna samordnas.

Den norska och den finska lagstiftningen har ungefär samma syn på S/S metoden. Finland är förmodligen det land som har mest praktisk erfarenhet. Lagstiftningen har dock inte ändrats på något sätt för att anpassas till sådan ny teknik som S/S metoden innebär, dock har myndigheterna visat stor kunskap om metoden. Inte heller i Norge finns någon specifik reglering för S/S metoden utan generella regler tillämpas som gäller för alla verksamheter med miljöpåverkan och frågan om huruvida deponeringslagstiftning skall tillämpas är på utredningsstadiet. Trots att Norge inte är med i EU och därmed inte omfattas av de direktiv som utges finns en tendens att anpassa norsk lagstiftning till övriga medlemsländers och därmed indirekt påverkas av EG-rätten. Vilken inställning Norge kommer att anta i förhållande till det nya Ramdirektivet för avfall återstår att se. Direktivet har dock infört större klarhet i lagstiftningen för medlemsstaterna, bl.a. just i deponeringsfrågan.

Miljöbalkens övergripande syfte är att uppnå en hållbar utveckling. En metod för att uppnå en sådan är ny teknik. När en ny teknik visar på hållbara miljöfördelar som gynnar samhället följer förhoppningsvis en positiv inställning till den tekniken – vilket på sikt kanske kan leda till ett mindre komplicerat tillståndsförfarande, större förutsebarhet i besluten och därmed en ökad rättssäkerhet.

10. Källor

Litteratur

Michanek Gabriel, Zetterberg Charlotta. "Den svenska miljörätten". Iustus förlag AB, Uppsala 2004

Westerlund Staffan, "Miljörättsliga grundfrågor" Iustus förlag AB, Uppsala 2004

Domar

- Dom meddelad i Östersund, sökande Gävle Lagerhaus Aktiebolag. Mål nr. M 2543-07. Meddelad 2008-06-25. Refereras nedan till som Gävle-domen.
- Dom meddelad i Växjö, sökande Oskarshamns Hamns AB. Mål nr. M 3187-03. Meddelad 2006-09-22. Refereras nedan till som Oskars-hamns-domen.
- Deldom meddelad i Nacka Strand, sökande Öxelesunds Hamn AB. Mål nr. M 1532-07. Meddelad Refereras nedan till som Öxelesunds-domen.
- Dom beslutad av Östersunds Tingsrätt, sökande SCA Timber Aktiebolag. Mål nr M 1338-01, Meddelad 2008-06-18. Refereras nedan till som Östersunds- domen.

Internet

- Artikel, Dagens Nyheter, Malmborg Jan, <http://www.dn.se/DNet/jsp/polopoly.jsp?d=147&a=831937&rss=2216>, besökt senast 2008-10-20
- Artikel, Svedberg Holm 1/2007 "stabilisering och solidifiering- en kompletterande metod för efterbehandling av jord och muddermassor", http://www.merox.se/uploads/496/Svedberg__Holm_-_Stabilisering_och_solidifiering__BoT_nr_1_2007.pdf besökt senast 2008-09-25

- Artikel, Magnusson Svedberg "Muddermassor med miljöfördelar", Bygg & teknik, 2/06- besökt senast 2009-09-23
- Anvisningar för muddring och deponering av muddermassor, den finska vägledningen
- Avfall Sverige, svensk avfallshantering
http://www.avfallsverige.se/m4n?oid=2582&_locale=1, besökt senast 2008-09-23
- Avfall Sverige, pressmeddelande.
http://www.jernkontoret.se/jernkontoret/pressmeddelanden/2008/avfallsverige_inkl_jkkommentar_20080331.pdf, senast besökt 2008-10-21
- Branschorganisation för renhållning, avfallshantering och återvinning, se hemsida www.avfallsverige.se
- Cirkulär Sveriges Hamnar 32/2008 2008-12-02
- En förstudie, <http://ns.swedgeo.se/sd/pdf/SD-AR25.pdf>, besökt senast 2008-09-21
- Eureka's hemsida,
<http://www.eureka.be/inaction/AcShowProject.do?id=4078>
- Europaparlamentet, pressmeddelande
http://www.europarl.europa.eu//news/expert/infopress_page/064-31746-168-06-25-911-20080616IPR31745-16-06-2008-2008-true/default_sv.htm
- Kemikaliinspektionens hemsida,
http://www.kemi.se/templates/Page_____2829.aspx, besökt senast 2009-08-03
- Länsstyrelserna, miljösamverkan Sverige "Vägledning för muddring och kvittblivning av muddringsmassor" 2006-11-29,
<http://www.miljosamverkansverige.se/projekt/Rapport%20Muddring/V%C3%A4gledning%20f%C3%B6r%20muddring%20och%20kvittblivning%20av%20muddringsmassor.pdf>
- Länsstyrelsen Västra Götaland, vattenvårdsenhet,
http://www.o.lst.se/NR/rdonlyres/32DBDC04-92E7-47BA-91CC-9038D398564D/0/Anm_vattenverks_11_9a_miljobalken.pdf
- Miljöhandboken ren och säker hamn
<http://www.skanebat.se/miljoprojekt.htm#muddring>
- Miljörådets fördjupade rapport 2008,
http://www.miljomal.nu/las_mer/rapporter/FU08/FU08.php
- Meddelande från kommissionen.
<http://www.t.lst.se/NR/rdonlyres/3F4E968D-F5A4-4830-82C1-142BD3013B25/0/V%C3%A4gledningomavfalllochbiprodukter.pdf>

- Naturvårdsverkets rapport 5659 "stabilisering och solidifiering av förorenad jord och muddermassor- lämplighet och potential för svenska förhållanden",
<http://www.naturvardsverket.se/Documents/publikationer/620-5696-4.pdf>, besökt senast 2008-10-20
- Naturvårdsverkets hemsida,
<http://www.naturvardsverket.se/sv/Produkter-och-avfall/Avfall/Hantering-och-behandling-av-avfall/Dumpning-av-avfall-i-vatten/> , besökt senast 2008-09-29
- Naturvårdsverkets handbok, kriterier för återvinning av avfall i anläggningsarbeten.
http://www.naturvardsverket.se/upload/30_global_meny/02_aktuell_t/Remisser/Remiss_av_Naturvardsverkets_kriterier_for_atervinning_av_avfall_i_anlaggningsarbeten/Forslag_till_handbok_med_Naturvardsverkets_rekommendationer.pdf
- Naturvårdsverkets hemsida,
<http://www.naturvardsverket.se/sv/Lagar-och-andra-styrmedel/Miljokvalitetsnormer/Om-miljokvalitetsnormer/>
- Naturvårdsverkets förslag till ändring av 46 § Avfallsförordningen,
http://www.naturvardsverket.se/upload/30_global_meny/02_aktuell_t/Remisser/Forslag_att_lansstyrelserna_tar_over_provningen_av_dumpningsdispenser/PM.pdf
- Naturvårdsverkets remiss angående förslag att länsstyrelserna tar över prövningen av Dumpningsdispenser
http://www.sgu.se/dokument/om_sgu_remiss-2008/01-657-2008.pdf
- Norsk föreskrift om miljökonsekvensbeskrivningar
http://www.regjeringen.no/nn/dep/md/Tema/planlegging_plan-_og_bygningsloven/konsekvensutredninger.html?id=410042#Om%20bestemmelsene%20om%20konsekvensutredninger
- Om REACH. http://www.kemi.se/templates/Page_____4691.aspx "Så påverkar Reach svenska regler"
- Presentation.
http://ec.europa.eu/environment/waste/pdf/end_of_waste.pdf
- Rapport: uppdaterade bedömningsgrunder för förorenade massor, 2007, Avfall Sverige
- Sveriges Nationalatlas,
http://friatlasgis.sna.se/sna/webb.atlas?book=X&page=X_14_5.html, besökt senast 2008-10-20
- Stabcons projektbeskrivning

- SGI:s rapport 1:2003 "Att bygga med avfall".
http://www.sgf.net/addon/rapporter/sgf_r1_2003.pdf , besökt senast 2008-09-21
- Sveriges Kommuner och Landstings hemsida (SKL).
<http://www.skl.se/artikel.asp?C=579&A=53954>
- Texter antagna av parlamentet,
<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&reference=P6-TA-2008-0282&language=SV#BKMD-21>, senast besökt 2008-10-20
- Vitbok om ersättningsansvar för miljöskador
http://ec.europa.eu/environment/liability/pdf/el_full_sv.pdf, besökt senast 2008-10-20
- Översyn av Avfallsdirektivet"
http://www.energiaskor.se/nyheter/2005/050527_oversyn_av_avfallsdirektivet.htm