

Framtida snöhantering i Stockholms stad

1. Inledning

Stockholms stad har beredskap för att kunna transportera bort ca 600 000 m³ snö varje vinter. Hittills har snön huvudsakligen tippats från kaj vid någon av Stockholms stads fyra sjötippar belägna vid Norr Mälarstrand, Nybroviken, Stadsgården och Värtan. Enligt Naturvårdsverket utgör verksamheten (snötippning i sjön) dumpning av avfall, vilket är förbjudet enligt 15 kap. 31 § miljöbalken. I det enskilda fallet kan dock Naturvårdsverket ge dispens från dumpningsförbudet (15 kap. 33 § miljöbalken).

Stockholms stad har haft dispens från dumpningsförbudet fram till vintern 2006/2007. Naturvårdsverket har dock aviserat att det inte är nöjt med den rådande situationen och att Stockholms stad måste undersöka andra alternativ att göra sig av med snön. Juridiska avdelningen på Stockholms stad har i en promemoria, "Miljöstrategi för snöhantering i Stockholm", 2006-09-06, utrett följande juridiska frågor avseende snöhanteringen.

- (i) Är snö från vinterväghållning avfall?
- (ii) Är miljöbalkens regler om dumpning tillämpliga?
- (iii) Är miljöbalkens bestämmelser om miljöfarlig verksamhet tillämpliga vid snöupplag på mark?
- (iv) Är anläggning för deponering av snö från vinterväghållning tillstånds- eller anmälningspliktig?

Stockholms stad har gett oss i uppdrag att granska och vidareutveckla juridiska avdelningens promemoria samt analysera fortsatta möjliga handlingsvägar.

2. Utredning

2.1 Synpunkter på juridiska avdelningens promemoria

2.1.1 Är snö från vinterväghållning avfall?

Juridiska avdelningen gör enligt vår bedömning en korrekt analys när de kommer fram till att snö från vinterväghållning ska betraktas som avfall.

Avfallsbegreppet härrör från EG-rätten (direktiv 2006/12/EG) och återfinns i svensk intern rätt i 15 kap. 1 § miljöbalken. Avfall definieras där som 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. Definitionen innehåller två förutsättningar för att något ska klassificeras som avfall. Dels ska föremålet, ämnet eller substansen ingå i en avfallskategori, dels ska innehavaren göra sig av med, avse att göra sig av med eller vara skyldig att göra sig av med ämnet föremålet eller substansen. Med avfallskategorier avses enligt 3 § avfallsförordningen (2001:1063) de kategorier som anges i en bilaga till avfallsförordningen. Dessa avfallskategorier omfattar emellertid *alla* föremål, ämnen och substanser, varför förutsättning nummer två (göra sig av med, avse eller vara skyldig att göra sig av med) i praktiken blir styrande för om något ska klassificeras som avfall eller inte. Detta innebär att man i varje enskilt fall måste göra en bedömning av *innehavarens* avsikt. I fråga om nu aktuell snö avser Stockholms stad (innehavaren) att göra sig av med snön genom att i första hand tippa den i sjön. Snön från vägrenhållningen är därför att betrakta som avfall.

2.1.2 Är miljöbalkens regler om dumpning tillämpliga?

Juridiska avdelningens analys är enligt vår bedömning korrekt men följande kan tilläggas.

Det svenska dumpningsförbudet inkluderar även dumpning från land i vatten. Så är inte förhållandet internationellt sett. Samtliga internationella konventioner där Sverige är part

förutsätter att dumpningen sker *från* fartyg, luftfartyg, plattformar eller andra konstruktioner till sjöss. Så var fallet även i Sverige fram till 1993. För att de svenska bestämmelserna skulle överensstämma med Förenta Nationernas havsrättskonvention från 1982 ändrades då dumpningsförbudet i lagen (1971:1154) om förbud mot dumpning av avfall inom territorialvattnet till att också omfatta förbud av dumpning i Sveriges ekonomiska zon. Samtidigt med denna ändring tog lagstiftaren även bort rekvisitet att dumpningen ska ha skett från fartyg m.m. Det framgår inte av förarbetena varför man utvidgade tillämpningsområdet till att även avse dumpning från land.

I internationella konventioner som Sverige är part till definieras dumpning enligt följande.

- (a) Londonprotokollet¹, som är globalt, trädde i kraft under våren 2006 och ersätter Londonkonventionen beträffande de länder som har ratificerat protokollet (Sverige är en av 30 stater som har gjort detta). Londonprotokollet förbjuder all dumpning till havs med undantag för vissa specifikt uppräknade ämnen, t.ex. muddermassor, inert avfall och koldioxid i geologiska fickor under havsbotten. Protokollets definition av dumpning lyder som följer.

”Dumping” means:

- .1 any deliberate disposal into the sea of wastes or other matter from vessels, aircraft, platforms or other man-made structures at sea;
- .2 any deliberate disposal into the sea of vessels, aircraft, platforms or other man-made structures at sea;
- .3 any storage of wastes or other matter in the seabed and the subsoil thereof from vessels, aircraft, platforms or other man-made structures at sea; and
- .4 any abandonment or toppling at site of platforms or other man-made structures at sea, for the sole purpose of deliberate disposal.

¹ 1996 års protokoll till 1972 års konvention om förhindrandet av havsföroreningar till följd av avfall och annat material.

- (b) Londonkonventionen² är inte längre aktuell för Sveriges del (eftersom Sverige har ratificerat Londonprotokollet) men det kan ändå vara av intresse att känna till dess definition av dumpning. Den lyder som följer.

”Dumping” means:

- (i) any deliberate disposal at sea of wastes or other matter from vessels, aircraft, platforms or other man-made structures at sea;
- (ii) any deliberate disposal at sea of vessels, aircraft, platforms or other man-made structures at sea;

- (c) Regionalt för Östersjön reglerar Helsingforskonventionen³ dumpning. I likhet med Londonprotokollet förbjuder Helsingforskonventionen all dumpning till havs men medger undantag efter tillstånd för dumpning av muddermassor. Dumpning definieras i Helsingforskonventionen på följande sätt.

”Dumping” means:

- i) any deliberate disposal at sea or into the seabed of wastes or other matter from ships, other man-made structures at sea or aircraft;
- ii) any deliberate disposal at sea of ships, other man-made structures at sea or aircraft;

- (d) En definition av dumpning finns även i OSPAR-konvention⁴. Konventionen är emellertid inte tillämplig beträffande Östersjön. Enligt OSPAR-konventionen definieras dumpning enligt följande.

”Dumping” means

- i. any deliberate disposal in the maritime area of wastes or other matter

² 1972 års konvention om förhindrandet av havsföroreningar till följd av avfall och annat material.

³ Konventionen om skydd av Östersjöområdets marina miljö.

⁴ Konventionen för skydd av den marina miljön i Nordostatlanten.

-
1. from vessels or aircraft;
 2. from offshore installations;
- ii. any deliberate disposal in the maritime area of
1. vessels or aircraft;
 2. offshore installations and offshore pipelines.
- (e) Slutligen definieras dumpning även i FN:s havsrättskonvention från 1982, såsom
- (i) any deliberate disposal of wastes or other matter from vessels, aircraft, platforms or other man-made structures at sea;
 - (ii) any deliberate disposal of vessels, aircraft, platforms or other man-made structures at sea.

Slutsatsen av det ovanstående är att Sverige i vissa delar har ett längre gående dumpningsförbud än vad som följer av de konventioner som vi är anslutna till. Samtliga definitioner internationellt förutsätter att dumpningen sker *från* fartyg, luftfartyg, plattformar eller andra konstruktioner till havs. Utifrån definitionerna i dessa konventioner är Stockholms stads snöttipning från kaj inte att betrakta som dumpning. I flera av konventionerna ovan är det reglerat vad som får undantas (genom en dispens) från förbudet att dumpa avfall och andra ämnen. Enligt Helsingforskonventionen (som gäller i Östersjön) är bara muddermassor undantagna. Ingen av konventionerna undantar dumpning av snömassor från förbudet.

2.1.3 Är miljöbalkens bestämmelser om miljöfarlig verksamhet tillämpliga vid snöupplag på mark?

Vi bedömer att juridiska avdelningens analys är korrekt. Snöupplag på mark är att betrakta som miljöfarlig verksamhet enligt 9 kap. miljöbalken.

2.1.4 Är anläggning för deponering av snö från vinterväghållning tillstånds- eller anmälningspliktig?

Vi har några kommentarer till Juridiska avdelningens slutsatser.

En anläggning för deponering av avfall är alltid tillståndspliktig verksamhet enligt bilagan till förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och miljöskydd. Beroende på den tillförda mängden och avfallets art sker tillståndsprövningen antingen hos miljödomstolen (MD) eller hos länsstyrelsens speciella miljöprövningsdelegation (MPD).

Gävle kommun har genom beslut 2004-11-25 av MPD i Gävleborgs län fått tillstånd att driva en inert deponi avseende deponering av årligen maximalt 1 000 ton sediment från snöavvattning. Såvitt vi känner till är detta den enda tillståndsgivna deponin i landet som avser "deponering av snö".

2.1.4.1 Snön i sig

Snön i sig bör enligt vår bedömning i första hand hanteras i samband med en eventuell prövning av grus och annat avfall som blir kvar när snön smälter, se avsnitt 2.1.4.2 nedan. Rättsläget är dock något osäkert.

Deponering av snö i sig torde inte vara att betrakta som *tillståndspliktig deponering*. Med deponering avses enligt 4 § avfallsförordningen bortskaffningsförfaranden som innebär att avfallet läggs på en deponi. Begreppet deponi definieras i 5 § avfallsförordningen (2001:1063) på följande sätt.

Som deponi avses i denna förordning upplagsplats för avfall. Som deponi anses inte en plats eller anläggning där avfall

1. omlastas för att beredas för vidare transport till en annan plats där det skall återvinnas, behandlas eller bortskaffas,

2. lagras innan det återvinns eller behandlas, om lagringen sker för en kortare period än tre år, eller
3. lagras innan det bortskaffas, om lagringen sker för en kortare period än ett år.

Snö smälter och smältvattnet bortskaffas därefter på lämpligt sätt (t.ex. genom att infiltreras i underliggande mark eller samlas upp och avledas till det kommunala dag- eller spillvattennätet). Om denna process (smältningen och bortskaffandet av smältvatten) tar mindre än ett år i anspråk så är anläggningen inte en deponi utan en plats för kortare tid av lagring av snö innan denna bortskaffas, se punkten 3 ovan i 5 § avfallsförordningen (alternativt enligt punkten 2 ovan, dvs. lagring innan behandling). Bortskaffningen består av att snön smälter och att smältvattnet samlas upp för att därefter avledas. I sådant fall gäller inte kraven som återfinns i förordningen (2001:512) om deponering av avfall (deponeringsförordningen). Detta innebär att tillståndsprocessen blir något enklare och smidigare att genomföra.

Även om vi inte finner det för troligt kan hanteringen av snön i sig möjligen klassificeras som mellanlagring av avfall eller, vilket i sådant fall är mer sannolikt, som annan behandling av avfall.

Mellanlagring är antingen tillstånds- eller anmälningspliktig verksamhet beroende på mellanlagrad kvantitet (se avsnitt 2.1.4.2 nedan). Det finns ingen legal definition av begreppet mellanlagring av avfall men Naturvårdsverket har definierat mellanlagring i dess allmänna råd, 2004:14, till avfallsförordningen avseende farligt avfall. Enligt Naturvårdsverket bör med mellanlagring avses ”sådan yrkesmässig insamling och lagring av avfall på en plats där avfallet inte har uppkommit och där avfallet inte heller ska bortskaffas eller återvinnas i enlighet med koderna D1-D14 och R1-R12 i förordningens bilaga 4 och 5.” Mellanlagring förutsätter vidare att lagring sker för en kortare period än ett år om avfallet ska bortskaffas och för en kortare period än tre år om avfallet ska återvinnas eller behandlas. Vi bedömer inte att det är fråga om mellanlagring, eftersom snön bortskaffas på själva lagringsplatsen.

Annan behandling av avfall är antingen tillstånds- eller anmälningspliktigt beroende på kvantitet. Annan behandling av avfall definieras i 14 § deponeringsförordningen såsom ”användning av fysikaliska, termiska, kemiska eller biologiska metoder, inklusive sortering, som ändrar avfallets egenskaper så att dess mängd eller farlighet minskas, hanteringen underlättas eller återvinning gynnas. Enligt vår bedömning kan tippningen av snö möjligen betraktas som annan behandling av avfall, eftersom man använder sig av värme/solljus för att omvandla snön till flytande form som sedan bortskaffas.

En anläggning för annan behandling av avfall är tillståndspliktig om den tillförda mängden avfall är större än 50 ton per år (SNI-kod 90.004-1 och 90.004-2) och anmälningspliktig om den tillförda mängden avfall är högst 50 ton per år (SNI-kod 90.004-3). Regeringen ser för närvarande över gränsen mellan tillstånds- och anmälningsplikt för annan behandling av annat avfall än farligt avfall. Enligt det nuvarande förslaget kommer gränsen att höjas till 500 ton per år.

2.1.4.2 Grus och annat avfall som medföljer snön

Hanteringen av grus och annat avfall som blir kvar när snön smälter är tillstånds- eller anmälningspliktig. För det fall det får ligga kvar och deponeras på platsen blir det, i likhet med Gävle kommuns tillstånd ovan, fråga om en *tillståndspliktig deponi* för inert avfall. Om gruset m.m. samlas upp och forslas bort för återvinning/bortskaffande på annan plats torde det istället bli fråga om *mellanlagring* av inert avfall.

Mellanlagring av annat avfall än farligt avfall är tillståndspliktigt om den totala avfallsmängden är större än 10 000 ton vid något enskilt tillfälle (SNI-kod 90.002-3) och anmälningspliktigt om den totala avfallsmängden är större än 10 ton men högst 10 000 ton vid något enskilt tillfälle (SNI-kod 90.002-4). Regeringen ser för närvarande över gränsen mellan tillstånds- och anmälningsplikt för mellanlagring av avfall. Enligt det nuvarande förslaget kommer gränsen för tillståndsplikt att höjas till

30 000 ton för annat avfall än farligt avfall som ska användas för byggnads- eller anläggningsändamål.

3. Framtida handlingsvägar

Enligt Stockholms stad finns tre alternativ för den framtida snöhanteringen. Trafikkontoret har utrett dessa alternativ i en promemoria, "Utredning för miljöbedömning m.m. för snöhantering och snöbortforsling i Stockholm", 2006-10-25. Alternativen är följande.

- (i) Stockholms stad fortsätter med den nuvarande sjötippningen vid befintliga sjötippningar i innerstaden.
- (ii) Stockholms stad anlägger tre mindre landdeponier, ett bergrum för snölager där snön används som resurs för kylproduktion samt tre snölager där snön används som kylresurs. Samtliga anläggningar ska vara belägna inom en radie av 7 km från innerstaden.
- (iii) Stockholms stad anlägger två stora landdeponier – varav en norr och en söder om Stockholm – inom en radie av 15 km från innerstaden.

Trafikkontoret analyserade därefter varje alternativ utifrån (i) miljöpåverkan, (ii) framkomlighet, säkerhet och tillgänglighet samt (iii) kostnader. Utredningen kom fram till att den nuvarande hanteringen med sjötippningar är den klart mest fördelaktiga från miljö-, effektivitets- och kostnadssynpunkt. Fördelarna jämfört med de andra alternativen är sammanfattningsvis kortare transportsträckor (innebärande lägre transportkostnader, mindre utsläpp till luft, bättre möjlighet att hålla en hög servicenivå vilket leder till minskad risk för halk- och trafikolyckor) samt att inga nya anläggningar behöver etableras. Beträffande utsläpp till vatten innebär snötippningen ett tillskott men gällande miljö kvalitetsnormer för vatten innehålls med god marginal.

Stockholms stad vill i första hand fortsätta tippningen av snö i vatten (alternativ 1). Vi ser två möjliga handlingsalternativ för att säkerställa att så kan ske i ett längre perspektiv.

- (a) Arbeta för en lagändring av 15 kap. 31 § miljöbalken, antingen så att tippning av snö från kaj undantas specifikt eller att bestämmelsen i 15 kap. 31 § miljöbalken inte avser tippning från land, se 3.1 nedan.
- (b) Arbeta för en dispens från Naturvårdsverket som inte är tidsbegränsad eller som gäller under många år, se 3.2 nedan.

Naturvårdsverket har fått i uppdrag av regeringen att se över och förenkla regelverket på miljörättens område. Båda handlingsvägarna ovan ligger i linje med detta.

Om de ovanstående alternativen inte går att genomföra kan ett sista alternativ vara att söka tillstånd för att tippa snön på land, se avsnitt 3.3 nedan.

3.1 Lagändring

Stockholms stads tippning av snö från kaj är enligt vår bedömning inte att betrakta som dumpning till havs i ett internationellt perspektiv. Det finns därför inget hinder för Sverige att uttryckligen i lagtext undanta tippning av snö specifikt eller att undanta all tippning av material från det generella dumpningsförbudet.

En eventuell lagändring av 15 kap. 31 § miljöbalken bör Stockholm stad (eller t.ex. kommunförbundet) först förankra antingen hos Naturvårdsverket eller hos Miljödepartementet. Lagändringen kräver ett riksdagsbeslut.

3.2 Dispens som inte är tidsbegränsad eller som gäller under en lång tid

Ett alternativ kan vara att Stockholms stad (alternativt kommunförbundet) uppvaktar Naturvårdsverket i syfte att få verket att bevilja dispenser som inte är tidsbegränsade eller i vart fall löper under längre tidsperioder (t.ex. fem eller tio år).

En uppvaktning skulle syfta till en förståelse hos Naturvårdsverket för att dels snötippning i vatten från kaj är det miljömässigt bästa alternativet, dels att internationella konventioner inte förhindrar en sådan dispens.

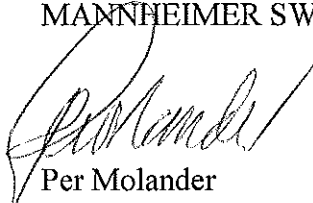
3.3 Deponi på land

Hantering av *snön i sig* kan möjligen betraktas som annan behandling av avfall och då omfattas av bestämmelserna om tillstånds- eller anmälningsplikt. Enligt vår uppfattning ligger det dock närmare till hands att låta en sådan prövning ta sikte på hanteringen av *grus m.m.* som blir kvar på platsen när snön smälter. Beroende på hur gruset hanteras blir det fråga om antingen en anläggning för deponering av inert avfall eller en anläggning för mellanlagring av inert avfall.

För det fall Stockholms stad bestämmer sig för att anlägga en snötipp på land bör staden först förankra hos länsstyrelsen vad som ska vara avgörande för klassificeringen (*snön i sig* eller *grus m.m.* som blir över när snön smälter) och hur snötippningen ska klassificeras (t.ex. deponering, mellanlagring eller annan behandling av avfall).

Stockholm den 20 juni 2007

MANNHEIMER SWARTLING ADVOKATBYRÅ



Per Molander



Tomas Fjordevik