



LÄNSSTYRELSEN
VÄSTRA GÖTALANDS LÄN

Miljöskyddsenheten
Gudrun Magnusson
010-2245444

delg.kvitto

BESLUT
2014-04-22

Diarienummer
555-36122-2011
Dossienummer
1487-1120

Sida
1(13)

Vargön Alloys AB
468 80 VARGÖN

Anmälan beträffande överlåtande av slagg

Beslut

Länstyrelsen förelägger Vargön Alloys AB, (org.nr 556017-2925) att klassificera slagg från högkolad ferrokromtillverkning som avfall vid nedanstående användningsområden eftersom det inte är säkerställt att slaggen kommer fortsätta att användas på ett sätt som är hälso- och miljömässigt godtagbart

- Konstruktionsmaterial för vägar i obundna konstruktioner och förstärkningslager (dränerande lager)
- Fyllnadsmaterial
- Konstruktionsmaterial för deponi
- Ersättningsmaterial till sand i maneger
- Råmaterial vid husbyggnation (grunder, dränering, isolering, fyllning, kapillärbrytning)
- Blästring
- Sandning

Föreläggandet meddelas med stöd av 2 kap 3 §, 15 kap 1 § och 26 kap 9 § miljöbalken.

Redogörelse för ärendet

Anmälan

Vargön Alloys har registrerat ferrokromslaggen som en produkt enligt (slaggen från högkolad ferrokromtillverkning enligt Reach).

CAS nr: 69012-27-7

EINECS nr: 273-727-6

REACH-referensnummer :01-2119521523-49-0001

Registreringen har gjorts tillsammans med Outokumpu Chrome Oy, Finland.

Slaggen är registrerad som ett UVCB -ämne och beskrivs som - biprodukt vid kromframställning innehållande oxider av aluminium, magnesium och kisel.

Denna produkt är registrerad enligt Reach för följande användningsområden:

- Konstruktionsmaterial för vägar i obundna konstruktioner och för stärkningslager (dränerande lager)
- Konstruktionsmaterial för vägar i bundna lager som asfalt och betong
- Fyllnadsmaterial
- Konstruktionsmaterial för deponi
- Ersättningsmaterial till sand i maneger
- Råmaterial vid husbyggnation (grunder, dränering, isolering, fyllning, kapillärbrytning)
- Råmaterial till eldfasta produkter
- Blästring
- Sandning
- Återvinning av metall i produkten

Ferrokromslagg är inte klassificerad som farlig enligt CLP Regulation (1272/2008/EC) eller Dangerous Substances Directive (67/548/EEC). Slaggen är inte "persistent bio accumulative and toxic (PBT)" eller "very persistent and very bio accumulative (vPvB)" enligt definitionen i Annex XIII till Reach, och inte heller med på ECHA's kandidatlista över ämnen av särskilt intresse. Det innebär att det inte finns krav på ett säkerhetsdatablad för produkten. Bolaget har tagit fram en produktinformation som kan vara till nytta för de som ska hantera ferrokromslag. I denna produktinformation är inte de två sista punkterna avseende blästring och sandning med.

ECHA publicerar kontinuerligt på sin webbplats delar av den information om enskilda ämnen som kommer in i samband med registreringen. Registret¹ innehåller bland annat uppgift om ämnets klassificering och märkning och resultat av toxikologiska och ekotoxikologiska undersökningar (artikel 119.1). Vidare information kan nås via denna databas.

Då Reach-registrering skett anser Vargön Alloys att det tidigare kravet på anmälningsskyldighet vid användning av slag i anläggningsändamål² mm inte längre är tillämpligt.

Kompletterande analyser - totalhalt och lakningsegenskaper

I bilaga 1 redovisas en sammanställning av aktuella totalhaltsanalyser samt lakteter av slaggen. Analyserna är genomförda i december 2013 och denna information har således tillförts ärendet efter det att det första förslaget till beslut kommunicerats med berörda parter. Resultaten jämförs med nivåer för mindre än ringa risk i Naturvårdsverkets Rapport 2010:1 Återvinning av

¹ <http://echa.europa.eu/sv/information-on-chemicals/registered-substances.jsessionid=265FB9F79DE4B0DFA1DEBB0D6739D699.live2>

² 29 kap. 14 § i Miljöprövningsförordningen (2013:251) verksamhetskod 90.140 C

avfall i anläggningsarbeten³. Slaggen har provberetts och lakttestats i två olika fraktioner <4 mm samt 4-10 mm. Av analyserna framgår att totalhaltsanalyserna för krom och nickel överskrider totalhalterna för nivåer för mindre än ringa risk. Beträffande lakttesterna är det endast L/S 0,1 för krom i fraktionen 0-4 mm som överstiger halten för mindre än ringa risk.

Tidigare hantering av slagg

Länsstyrelsen har tidigare tagit fram ett PM i tillsynsvägläsnings syfte för kommunerna i området beträffande användningen av slagg – ”PM Användning av slagg från Vargön Alloys AB 2002-11-13”.

I PM:et rekommenderades att användaren att i normalfallet tar kontakt med miljönämnden i respektive kommun för bedömning av hur varje användning av slagg bör hanteras lagmässigt.

Som exempel på möjliga användningsområden angavs

- Som utfyllnad under hårdgjorda ytor som vägar och parkeringsplatser.
- Som bärlager och förstärkningslager i vägar.
- Som utfyllnad inom fabriksområden.

Som exempel på ej lämpliga områden angavs

- Inre och yttre vattenskyddsområde och intill privata vattentäcker.
- Ytligt (= mindre än 0,7 meters djup) inom områden definierade som ”känslig markanvändning” enligt Naturvårdsverkets rapport 4638 ”Generella riktvärden för förorenad mark”. Det gäller t.ex. områden för bostäder, daghem, odling och djurhållning.
- Områden med direkt avrinning till liten värdefull recipient.
- Inom vattenområden såsom i sjö, damm, dike eller vattendrag.

Som exempel på ej lämpliga användningssätt angavs

- I applikationer som innebär att materialet krossas till finare fraktion än vad som krävs för att erhålla bästa kromåtervinning i processen. Ju finare fraktion desto större blir ytan som är tillgänglig för vittringsprocesser. Detta innebär att slaggen t.ex. ej bör användas till s.k. isgrus eller sandningssand eller som slitlager på takpapp eller liknande.
- Användning till betongballast bör i normalfallet undvikas för att inte skapa ett identifikationsproblem och risk för spridning då sådan betong en gång skall återvinnas.
- I applikationer där slaggen utsätts för slitage som innebär att materialet sprids i form av stoft. Det innebär t.ex. att slaggen ej bör användas till betong- eller asfaltballast för vägändamål eller som slitlager på vägar.
- Slaggen bör ej heller användas som blästersand.

³ Naturvårdsverkets Rapport 2010:1 Återvinning av avfall i anläggningsarbeten se tabell 4 sidan 47

Detta PM har varit mycket uppskattat och kommunerna i närområdet har ställt sig positiva till denna vägledning. Sedan detta PM gavs ut har lagstiftningen förändrats beträffande en rad olika faktorer såsom anmälningsplikt för anläggningsändamål enligt Miljöprövningsförordningen (SFS 2013:251), omfattande ändringar i avfallsförordningen mm. Dessutom trädde Reach i kraft den 1 juni 2007, men börjar gälla stegvis. Det är därför inte aktuellt att, från Länsstyrelsen sida, uppdatera detta PM.

Ärendets handläggning

Länsstyrelsen remitterade ärendet i december 2011 till miljönämnderna i Grästorps, Lilla Edet, Trollhättan, Uddevalla och Vänersborg. I remissen frågade Länsstyrelsen om kommunernas erfarenheter av slagganvändningen, det tidigare PM:et från Länsstyrelsen samt fortsatt förfarande.

Kommunerna ansåg sammanfattningsvis att man bör vara restriktiv vid användande av slagg inom vattenskyddsområden, i obundna lager eller på annat sätt där man riskerar en mer diffus spridning. Grästorps kommun påpekar dessutom svårigheten att agera som tillsynsmyndighet om användningen fortsättningsvis inte kommer att anmälas till kommunen.

Länsstyrelsen sammanställde därefter ett förslag till beslut, daterat den 9 juli 2013. Detta har kommunicerats med bolaget, Naturvårdsverket samt miljönämnderna i Grästorps, Lilla Edet, Trollhättan, Uddevalla och Vänersborg. Samtliga har inkommit med yttranden över förslaget till beslut. Naturvårdsverket har gett Länsstyrelsen tillsynsvägledning i ärendet men avstått från att yttra sig i sak.

I januari 2014 inkom bolaget med kompletterande analyser. Länsstyrelsen har därefter upprättat ett nytt förslag till beslut som då endast kommunicerats med bolaget.

Länsstyrelsen förslag till beslut daterat den 9 juli 2013

Länsstyrelsens förslag till beslut

I det förslag till beslut som kommunicerats den 9 juli 2013 föreslogs följande beslutsmening

”Med stöd av miljöbalkens 26 kap 9 § och 2 kap 3 § samt med hänvisning till 15 kap 1 §, förbjuder Länsstyrelsen Vargön Alloys att överlåta slagg som en biprodukt för de i Reach registrerade användningsområdena blästring, sandning samt ersättningsmaterial till sand i maneger.”

Nedanstående yttranden ska tolkas mot bakgrund av detta.

Vargön Alloys AB

Bolaget har lämnat följande synpunkter beträffande förslaget till beslut;

- Det bör förtydligas i förslaget att det gäller slagg från högkolad ferrochromproduktion.
- Bolaget ser ingen anledning att använda slagg som blästringssand, men eventuellt kommer blästring med som BAT i det kommande BREF-dokumentet.
- Bolaget ser en tolkningssvårighet av uttrycket "Länsstyrelsen ser emellertid positivt på om bolaget informerar användarna om att de bör ta kontakt med kommunens miljö- och hälsa för en kortare avstämning".

Naturvårdsverket

Naturvårdsverket har avstått från att lämna synpunkter i ärendet.

Trollhättans Miljönämnd

Miljönämnden i Trollhättan ser positivt på att Länsstyrelsen avser att fatta beslut om att förbjuda Vargön Alloys att överlåta slagg som en biprodukt för vissa av de registrerade användningsområdena i Reach. Miljönämnden instämmer i Länsstyrelsens bedömning av vilka användningsområden det generellt är tveksamt om användningen kan anses ske på ett sätt som är hälso- och miljömässigt godtagbart.

Miljönämnden anser att Länsstyrelsens förslag till beslut tydliggör för vilka användningsområden som slaggen inte kan betraktas som en biprodukt, vilket underlättar bedömningen i det enskilda fallet. Det innebär att om någon önskar använda slaggen till blästring, sandning eller som ersättningsmaterial till sand i maneger, så ska det först anmälas till Miljönämnden om föroreningsrisken är ringa. Då får tillsynsmyndigheten möjlighet att ta ställning till om användningen i det fallet är lämplig eller inte. Detta innebär också att man för de övriga registrerade användningsområdena i normalfallet kan betrakta slaggen som en biprodukt, vilket då inte kräver anmälan. Även detta underlättar för tillsynsmyndigheten, då man inte behöver lägga tid på att administrera anmälningar i sådana fall då materialet ska användas på ett sätt som bedömts som godtagbart.

Miljönämnden instämmer dock i att det alltid är en fördel att först kontakta tillsynsmyndigheten för att stämma av om användning av slaggen är lämpligt på det sätt man tänkt sig och på den föreslagna platsen.

Detta beslut kan i hög grad ersätta länsstyrelsens tidigare PM om slaggens möjliga användningsområden, och därmed utgöra bedömningsunderlag för kommunens hantering av användning av Vargöslag i olika tillämpningar. Det kan dock hända att vissa av de registrerade användningsområdena kan vara godtagbara i några fall medan de är olämpliga i andra. Det blir då en fråga för miljönämnden eller motsvarande i berörd kommun att avgöra om

slaggen ska betraktas som en biprodukt eller avfall i det enskilda fallet. Här kommer kommunerna att behöva en sammanhållen vägledning från Länsstyrelsen, för att få stöd i sina bedömningar och för att bedömningarna inte ska skilja sig åt mellan kommunerna.

Vänersborgs Miljö- och hälsoskyddsnämnd

Nämnden delar Länsstyrelsens bedömning att användningsområden som innebär risk för diffus spridning inte är godtagbar ur miljö- och hälsomässig synpunkt. Enligt nämndens bedömning innebär detta att slaggen inte ska användas i körytan för motorfordon, eftersom nötningen är påtaglig. Som ytterligare en punkt bör det framföras att slaggen inte får överlåtas som material i körytan för motorfordon.

I det fall slaggen används som bärlager i vägar för motorfordon bör det anges, vilken tjocklek makadamlagret i ytan ska ha. Förslagsvis görs det en teknisk bedömning som visar vilken tjocklek det ovanliggande makadamlagret ska för att undvika nötning i det underliggande bärlagret av slagg. I det fall slaggen täcks med asfalt kan den enligt vår bedömning läggas direkt under asfalten.

Den bör heller inte användas ytligt, d v s över djupet 70 cm, inom områden med känslig markanvändning, inom inre vattenskyddszon och omedelbart invid enskilda dricksvattentäkter.

Uddevalla Miljö- och Stadsbyggnad

Miljö och stadsbyggnad anser att den bedömning som Länsstyrelsen gör i förslaget är bra och har inga invändningar mot förslaget.

Grästorps Miljö- och Byggnämnd

Vid användning av den krominnehållande slaggen till sandning, blästersand och ersättningsmaterial till sand i manager måste en krossning till finare fraktioner ske av slaggen. Detta medför en ökad miljötillgänglighet och mycket större risk för diffus spridning av krom från materialet. Nämnden instämmer därför helt med Länsstyrelsens förslag till beslut om att inte tillåta Vargön Alloys att överlåta slagg som en biprodukt vid sådan användning.

Länsstyrelsen förslag till beslut daterat den 28 januari 2014

Länsstyrelsens förslag till beslut

Efter att samtliga synpunkter inkommit samt att bolaget kompletterat anmälan med ytterligare analysresultat upprättade Länsstyrelsen ett nytt beslutsförslag. Detta förslag har endast kommunicerats med bolaget. I det förslag till beslut som kommunicerats den 28 januari 2014 är beslutsmeningen likalydande med detta beslut.

Vargön Alloys AB

Bolaget har sammanfattningsvis lämnat följande synpunkter beträffande förslaget till beslut;

Det finns inte rättsligt stöd för att generellt besluta att ferrokromslaggs ska anses utgöra avfall vid viss användning. Avgörande för tillämpningen av avfallsdefinitionen är om bolaget gör sig av med eller är skyldig att göra sig av med slaggen. Att använda slag i en viss applikation är inte detsamma som att göra sig av med den. Bolaget har under flera kalenderår haft avsättning för mer slag än vad som produceras i verksamheten. Något slaggavfall har därmed inte uppstått under dessa år. Om bolaget får avsättning för mer slag än vad som produceras, kommer länsstyrelsens beslutsförslag således att utgöra en otillåten produktreglering (eftersom den blir tillämplig på en produkt och inte ett avfall). Det är därför inte rättsligt möjligt att i förväg, genom tillämpning av avfallsdefinitionen, besluta vad som ska anses vara tillåten respektive otillåten användning av slag.

Om effekten av länsstyrelsens beslut blir att en produkts användning generellt begränsas i vissa applikationer, utgör detta en begränsning som strider mot EU-rättens bestämmelser om fri rörlighet för varor. Det är bl.a. därför det är viktigt att avfallsdefinitionen tolkas och tillämpas på samma sätt i Sverige som inom EU i övrigt. Länsstyrelsens tolkning är inte heller förenlig med svensk rätt beträffande produktregleringar. Begränsningar av användning i enskilda fall får göras om hälso- eller miljöskyddet kräver detta. Krav på sådana begränsningar bör emellertid adresseras till användarna och inte till bolaget. Bolaget kan åläggas att upplysa om effekterna av olika typer av användning, men själva användningen ansvarar varje användare själv för.

I tillägg till ovanstående ska framhållas att ett beslut enligt beslutsförslaget skulle strida mot miljöbalkens resurshushållningsprincip (2 kap. 5 §). Av praxis framgår tydligt att risker som går utöver vad som medges i Naturvårdsverkets riktlinjer för användning av avfall för anläggningsändamål tolereras för vissa användningsändamål. Detta innebär att dessa riktlinjer inte kan anses vara avgörande ens vid användning av avfall. Enligt vår uppfattning måste därför praxis tolkas så att det uppenbart är fel att beakta Naturvårdsverkets riktlinjer för avfallsanvändning när man ska avgöra vad som är att betrakta som avfall enligt 15 kap. 1 § miljöbalken. Detta stöds också av EU-rättens avfallshierarki enligt vilken högsta prioritet är att förhindra att avfall uppstår, vilket är det främsta syftet med bolagets produktifiering av ferrokromslaggs. Att industriell verksamhet ska bedrivas så framgår även av föreliggande utkast till BAT-slutsatser för icke-järnmetallindustrin.

Länsstyrelsens bedömning

Rättslig reglering

Länsstyrelsen vill understryka vikten av att avfallsbegreppet ges en vid tolkning. Bedömningen av om ett material är avfall eller inte ska göras mot bakgrund av syftet med avfallsdirektivet (2008/98/EG), d.v.s. att skydda miljön och människors hälsa. Gemenskapens miljöpolitik syftar till en hög skyddsnivå och bygger på försiktighetsprincipen och principen att förebyggande åtgärder bör vidtas. Detta innebär att avfallsbegreppet inte kan ges en restriktiv tolkning⁴.

Med avfall avses enligt 15 kap. 1 § miljöbalken (MB) varje föremål eller ämne som innehavaren gör sig av med eller avser eller är skyldig att göra sig av med. Enligt 15 kap 1 § andra stycket kan ett ämne eller ett föremål anses vara en biprodukt i stället för avfall, om ämnet eller föremålet

1. har uppkommit i en tillverkningsprocess där huvudsyftet inte är att producera ämnet eller föremålet,
2. kan användas direkt utan någon annan bearbetning än den bearbetning som är normal i industriell praxis, och
3. kommer att fortsätta att användas på ett sätt som är hälso- och miljömässigt godtagbart och som inte strider mot lag eller annan författning.

Bestämmelsen motsvarar artikel 5.1 i avfallsdirektivet (EU 2008/98/EG). Där uppställs fyra kriterier som måste vara uppfyllda för att en restprodukt ska vara en biprodukt. Kriterierna är följande:

- a) det ska vara säkerställt att ämnet eller föremålet kommer att fortsätta att användas
- b) ämnet eller föremålet ska kunna användas direkt utan någon annan bearbetning än normal industriell praxis
- c) ämnet eller föremålet ska produceras som en integrerad del i en produktionsprocess
- d) den fortsatta användningen ska vara laglig, dvs. ämnet eller föremålet ska uppfylla alla relevanta produkt-, miljö- och hälsoskydds krav för den specifika användningen och inte leda till allmänt negativa följder för miljön eller människors hälsa

Vid tolkning av bestämmelsen i 15 kap. 1 § andra stycket MB bör ordalydelsen av artikel 5.1 avfallsdirektivet, EU-domstolens domar och vägledning från EU-kommissionen beaktas. I miljöbalkens uppräknings av kriterier motsvarar den tredje punkten i 15 kap. 1 § andra stycket MB både de krav som ställs i art. 5.1 punkterna a) och d) avfallsdirektivet. För att ett ämne ska anses vara en biprodukt krävs enligt 15 kap. 1 § andra stycket punkt 3 MB bl.a. att ämnet kommer att fortsätta användas på ett sätt som är hälso- och miljömässigt godtagbart.

⁴ Jämför t.ex. [Palin Granit C-9/00](#), [Niselli C-457-02](#) och [MÖD 2009:33](#)

Kriteriet innebär att det ska vara säkerställt och inte bara troligt att ämnet eller föremålet kommer att fortsätta användas. Anledningen till att man uppställt detta kriterium är att om det saknas ett sådant säkerställande finns risk att man gör sig av med materialet som avfall⁵.

Mark- och miljööverdomstolen har i dom⁶, SSAB i Luleå, ansett att tillsynsmyndigheten i tillsynen ska avgöra huruvida verksamhetsutövarens bedömning av biprodukter eller avfall är riktig.

Reach-registrering

I och med att ett företag har registrerat ett ämne i Reach har de tagit fram information om ämnets identitet och eventuella hälso- och miljöfarliga egenskaper. Sådan information kan ofta underlätta kvalitetssäkring och användning av vissa material och därmed hjälpa ett företag att visa att materialet uppfyller kriterier för biprodukt⁷ eller kriterier för end of waste (om sådana finns för materialslaget).

Bedömningen av om ett material är avfall eller inte är oberoende av om en registrering har gjorts enligt Reach. Bedömningen av om något är avfall görs från fall till fall och ett material kan inte vara avfall och produkt samtidigt (vid likartad användning).

I samband med registreringen ska den som tillverkar eller importerar ett ämne i (eller till) EU beskriva ämnets identifierade användningar och även användningsområden det avråds ifrån (om sådana finns). Enligt Reach är det företagets ansvar att bedöma vad som är en säker användning av ämnet. Den europeiska kemikaliemyndigheten ECHA kontrollerar att företagen har skickat in alla de uppgifter som krävs för en registrering. De utför också stickprovskontroller av vissa av de registreringar som företagen lämnar in och kan då göra en närmare granskning av att informationen i utvalda punkter är korrekt. Denna typ av granskning utförs på några procent av registreringarna.

Det sker alltså ingen prövning av vad som är lämpliga användningsområden när ett ämne registreras i Reach. ECHA har inte resurser eller kompetens att göra den typen av granskningar. På samma sätt görs inte heller någon bedömning av om ett ämne/material är avfall när det registreras i Reach.

När varken det registrerade ämnet eller det återvunna ämnet uppfyller kriterierna för klassificering som farligt eller PBT/vPvB och ett ämne inte finns

⁵ Se Guidance on the interpretation of key provisions of Directive 2008/98/EC on waste s. 16.

⁶ SSAB Luleå MÖD 2011:39

⁷ I Reach-sammanhang är det vanligt att man inte skiljer på begreppen produkt och biprodukt. En registrerad biprodukt benämns därför ofta som enbart produkt.

på kandidatförteckningen och inte omfattas av några begränsningar, erfordras det enligt artikel 31 i Reach inte per automatik att ett säkerhetsdatablad måste tillhandahållas. Skyldigheten enligt artikel 32 om att tillhandahålla information för säker användning av ämnet gäller emellertid fortfarande.

Länsstyrelsen sammanfattande bedömning av i vilka användningsområden som slaggen kan anses vara en biprodukt och när det anses vara ett avfall

Efter det att förslaget till beslut kommunicerats med berörda parter har bolaget låtit genomföra analyser av slaggen i syfte att jämföra halter och utläskade mängder med de värden som anges i Naturvårdsverkets Handbok 2010:1 "Återvinning av avfall i anläggningsarbeten". Det kan konstateras att totalhalten av krom vida överstiger de nivåer som anges för mindre än ringa risk (8900 mg/kg ts jmf 40 mg/kg ts). Även totalhalten av nickel överskrider nivån för mindre än ringa risk (99 mg/kg ts jmf med 35mg/kg ts). Laktesterna är genomförda på två fraktioner av slaggen. Båda dessa fraktioner är mer finfördelade (0-4 mm och 4- 10 mm) än den ursprungliga slaggen (8-32 mm). Det kan konstateras att lakningen av metaller och andra än ämnen är mycket låg och det är endast L/S 0,1 för krom i fraktionen 0-4 mm som överstiger halten för mindre än ringa risk. Detta skulle kunna tolkas som att finfördelad slagg kan medföra en viss kromutlakning initialt. Som ytterligare jämförelse kan nämnas att Naturvårdsverkets riktvärden för känslig markanvändning (KM) och mindre känslig markanvändning (MKM) för krom är 80 respektive 150 mg/kg ts. För krom (VI) är KM respektive MKM 2 respektive 10 mg/kg ts. Detta innebär att redan små mängder av slagg kan medföra att ett markområde skulle bedömas vara ett förorenat område. Bakgrundshalterna för krom i morän och leror brukar ligga runt 30-40 mg/kg.

Med klassningen av slagg från högkolad ferrokromtillverkning som avfall vid viss användning, följer att avfallslagstiftningen ska efterlevas vilket Länsstyrelsen anser nödvändigt i detta fall för att säkerställa lämplig hantering av slaggen. Med nu känd kunskap anser Länsstyrelsen inte att slaggen uppfyller 15 kap. 1 § 3 MB vid sådana användningssätt som medför en risk för en diffus spridning dvs kriteriet att den fortsatta användningen ska vara godtagbar ur hälso- och miljömässig synpunkt kan inte anses vara uppfyllt för de användningsändamål som anges i beslutet. Länsstyrelsen förelägger därför bolaget att klassificera slagg från högkolad ferrokromtillverkning som avfall vid följande användningsområden eftersom det inte är säkerställt att slaggen kommer fortsätta att användas på ett sätt som är hälso- och miljömässigt godtagbart

- Konstruktionsmaterial för vägar i obundna konstruktioner och för stärkningslager (dränerande lager)
- Fyllnadsmaterial
- Konstruktionsmaterial för deponi
- Ersättningsmaterial till sand i maneger

- Råmaterial vid husbyggnation (grunder, dränering, isolering, fyllning, kapillärbrytning)
- Blästring
- Sandning

För ovanstående punkter, undantaget blästring och sandning, torde användningen kunna utgöra anläggningsändamål. För användning av avfall i anläggningsändamål (utanför deponier) gäller anmälningsplikt om föroreningsrisken vid användningen bedöms vara ringa (29 kap. 14 § miljöprövningsförordningen (SFS 2013:251), 90.140 C). Om föroreningsrisken inte endast är ringa är gällande tillståndsplikt (29 kap. 13 § 90.130 B). Bolaget har då att kontrollera att anmälan/tillståndsprovning har gjorts för att överlåta avfallet. Vid användning av slagg som konstruktionsmaterial vid deponier så regleras det efter samråd med tillsynsmyndigheten, inom ramen för avslutnings- eller anpassningsplanen (se sammanställning bilaga 2).

Tillsyn över användningen av slagg

Enligt miljötillsynsförordningen (2011:13) har Kemikalieinspektionen (KemI) tillsyn över reglerna om utsläppande på marknaden när det gäller Reach (och annan kemikalielagstiftning). Det innebär t.ex. att KemI har tillsyn över om företaget har fullgjort sina skyldigheter när det gäller registrering, klassificering och märkning, anmälan till KemIs produktregister och utformning av säkerhetsdatablad.

Det är vanligtvis kommunen som har tillsynen över användningen av slagg som produkt d.v.s. ämnen enligt Reach. Länsstyrelsen har tillsynen på de tillståndsprovade anläggningar där tillsynen inte överlåtit. Tillsynen innebär att en kontroll av att användningen följer de anvisningar som bolaget tillhandahåller och som även finns registrerade i Reach. Slaggen omfattas inte av krav på säkerhetsdatablad men bolaget har ändå tagit fram en produktinformation och exponeringsscenarioer med hänvisning till miljöbalken om det behövs utifrån lokala förhållanden. En svårighet här är att i och med att slaggen är en produkt finns inget krav för användaren av slaggen att informera tillsynsmyndigheten om den planerade användningen.

I de fall slaggen är ett avfall utövas tillsynen som tidigare av respektive kommun alternativt Länsstyrelsen enligt reglerna om avfall och miljöfarlig verksamhet.

Sammanfattande bedömning

Bolaget anger i sitt bemötande att avfallsbegreppet inte är tillämpligt om det finns avsättning för avfallet. Länsstyrelsen delar inte denna syn. Slaggen är en restprodukt då den uppkommit i en tillverkningsprocess där huvudsyftet inte är att producera ämnet eller föremålet. Huruvida restprodukten slagg ska klassificeras som avfall eller biprodukt avgörs därefter beroende på det

som anges i 15 kap 1 § MB. Avsättningen av restprodukten har i detta sammanhang ingen betydelse för bedömningen huruvida det är ett avfall eller inte. Däremot kan naturligtvis produkter bli avfall om avsättning inte finns. Det omvända förhålllet gäller emellertid inte.

Bolaget hävdar att Länsstyrelsen genom att referera till Naturvårdsverkets Handbok 2010:1 betraktar slaggen som avfall enligt 15 kap. 1 § miljöbalken. Detta är en uppenbar feltolkning. Länsstyrelsen har i sammanhanget endast visat på de mycket stora skillnader i halter i slaggen av framförallt krom i jämförelse med det som anges i ovan nämnda handbok men även det som anges beträffande Naturvårdsverkets riktlinjer för KM och MKM. En jämförelse kan även göras med bakgrundshalter. Länsstyrelsen jämförelse syftar till att visa att innehållet är så pass högt att användning som medför risk för diffus spridning inte kan säkerställa att 15 kap 1 § p 3.MB uppfylls. Det är emellertid värt att upprepa att Länsstyrelsen inte motsätter sig användning av slaggen för anläggningsändamål men att detta behöver prövas i varje enskilt fall vanligtvis genom ett anmälningsförfarande till kommunens miljökontor. Avfall med föroreningsnivåer över mindre än ringa risk föranleder en platsspecifik bedömning av konstruktion och materialets lämplighet och eventuellt behov av försiktighetsåtgärder samt bevarande av information för att säkerställa övervakning av ändamålet/konstruktionen och avvecklingen. Länsstyrelsen anser att nyttiggörande av avfall inte får riskera att områden som i framtiden kan bedömas vara förorenade uppstår.

Länsstyrelsen anser således att slaggen inte uppfyller samtliga kriterier för biprodukt i enlighet med 15 kap 1 § andra stycket MB för de i beslutsmeningen nämnda användningsområdena varför bolaget föreläggs att klassificera slaggen som avfall vid dessa användningsändamål.

I praktiken innebär detta att åtminstone anmälningsplikt enligt 29 kap 14 § i miljöprövningsförordningen(SFS 2013:251) gäller för de anläggningsändamål som anges i beslutsmeningen. Vid användning av slagg som konstruktionsmaterial vid deponier så regleras det efter samråd med tillsynsmyndigheten, inom ramen för avslutnings- eller anpassningsplanen. Om bolaget har för avsikt att överlåta slagg för sandning och/eller blästring får detta hanteras i särskilt ärende efter samråd med tillsynsmyndigheten, se sammanfattning i bilaga 2.

Hur man överklagar

Detta beslut kan överklagas till Mark- och miljödomstolen, Vänersborgs tingsrätt, se formulär nr O22 (bilaga).

Detta ärende har beslutats av Malin Årebäck, biträdande miljöskyddsdirektör, efter föredragning av Gudrun Magnusson, länsmiljöingenjör. I ärendets handläggning har även Anders Hjalmarsson, länsjurist, deltagit.



Malin Årebäck



Gudrun Magnusson

Bilaga

1. Sammanställning av analysresultat från ferrokromslaggs provtaget december 2013.
2. Länsstyrelsens sammanställning av hantering av slaggens användningsändamål som anmälan avser
3. Formulär O22

Kopia till

Expeditionen

Naturvårdsverket

Kemikalieinspektionen

MHN i Grästorp, Lilla Edet, Trollhättan, Uddevalla och Vänersborg

MÅ

AH

GM

Bilaga 2 . Länsstyrelsens sammansällning av hantering av slaggens användningsändamål som anmälan avser

Länsstyrelsens sammanställning av hantering av slaggens användningsändamål som anmälan avser	Länsstyrelsens bedömning huruvida restprodukten slagg är avfall alt. biprodukt	KONSEKVENSER FÖR NYTTIGGÖRANDE AV SLAGG AF=Avfallsförordningen (2011:927) MPF= Miljöprövningsförordningen (2013:251) DPF= Deponeringsförordningen (2001:512) REACH=(EG) nr 1907/2006	Transporter	Slutlig användning	Kommentar
Konstruktionsmaterial för vägar i obundna konstruktioner och förstärkningslager (dränerande lager)	Avfall	Får endast transporteras av den som har tillstånd för transport av avfall (36 § AF)	Anmälan till kommunens miljönämnd enligt 90.140 C (29:13 § MPF) användning i anläggningsändamål ¹⁾	Den som lämnar avfall ska kontrollera att nästa led har gjort anmälan alternativt har det tillstånd som krävs (53 § AF)	
Fyllnadsmaterial	Avfall				
Ersättningsmaterial till sand i maneger	Avfall				
Råmaterial vid husbyggnation (grunder, dränering, isolering, fyllning, kapillärbrytning)	Avfall				
Konstruktionsmaterial för deponi	Avfall		Regleras i anpassnings- eller avslutningsplanen för deponin(DPF)		
Blästring	Avfall		Avstämning med tillsynsmyndigheten beträffande reglering av användandet		
Sandning	Avfall				
Konstruktionsmaterial för vägar i bundna lager som asfalt och betong	Reachregistrerad produkt (biprodukt)		Skyldigheten enligt artikel 32 REACH för bolaget att tillhandahålla information för säker användning	-	
Råmaterial till eldfasta produkter	Reachregistrerad produkt (biprodukt)			-	
För återvinning av metall i produkten	Reachregistrerad produkt (biprodukt)			-	

1) vid större anläggningar kan tillståndsplikt enligt 90.130 B vara aktuellt

