

Ärendenummer
TRV 2020/36127
Ert ärendenummer
M2018/01322/R
Sidor
1(13)

REMISSVAR

Beslutat av
Bo Netz
Dokumentdatum
2020-06-10



Miljödepartementet

Rättssekretariatet

m.remissvar@regeringskansliet.se

Trafikverkets remissvar: Naturvårdsverkets skrivelser "Förslag till författningsändringar med allmänna regler för vissa verksamheter" och "Förslag till allmänna regler för vissa verksamheter som hanterar avfall"

Sammanfattning

Trafikverket motsätter sig vissa framlagda förslag om allmänna regler då de kommer att innebära orimliga konsekvenser för Trafikverkets verksamhet med bland annat kraftigt ökade kostnader samtidigt som miljönyttan bedöms vara mycket begränsad. Det gäller främst den omfattande provtagning som föreslås kopplat till hantering av massor och de riktvärden som föreslås avseende avfall av berg, jord, betong och tegel.

Trafikverket motsätter sig också en generell tillämpning av egenkontrollförfordningen för verksamheter som kommer att omfattas av allmänna regler.

Trafikverket är dock allmänt positiv till det arbete som nu sker mot bakgrund av de ändringar som gjorts i avfallsdirektivet och delar Naturvårdsverkets syn på utvecklingen av allmänna regler. Trafikverket vill se en framtida utveckling där tillstånds- och anmälningspliktig verksamhet i allt större utsträckning ersätts med allmänna regler, det förväntas leda till ökad miljönytta och minskade samhällskostnader. Det är dock viktigt att systemet med allmänna regler samtidigt måste bli enkelt, begripligt och förutsägbart.

Trafikverket anser att vissa framlagda förslag kommer att innebära helt orimliga konsekvenser för Trafikverkets verksamhet då miljönyttan bedöms vara mycket begränsad. Det gäller bland annat den omfattande provtagning som föreslås kopplat till hantering av massor samt den dokumentation som kan komma att krävas för verksamheter som kommer att omfattas av allmänna regler. Det man här bör beakta är att det här vanligtvis handlar om massor med mindre än ringa föroreningsrisk och att det endast undantagsvis handlar om områden som utgör riskobjekt och som ska saneras.

Trafikverket gör vidare bedömningen att de riktvärden (gränsvärden) som föreslås avseende avfall av berg, jord, betong och tegel kan leda utvecklingen fel. Upplägget som sådant med olika kategorier, i dagsläget med endast en kategori A, avseende avfallens kvalitet verkar bra. Men med nivåer som ligger i princip på bakgrundshalter, ges inga direkta lättnader för Trafikverkets verksamhet vars massor från anläggningen ofta ligger i nivå med Naturvårdsverkets riktvärde för känslig markanvändning (KM) – mindre känslig markanvändning (MKM).

Därmed ser vi inte att det kommer bidra till att öka den cirkulära hanteringen, vilket vi ser som ett viktigt syfte med förordningen. Istället befaras förslaget innebära ökade transporter av avfall, ökad deponering av massor och utökade uttag av jungfruliga massor.

Trafikverket motsätter sig också en generell tillämpning av egenkontrollförordningen avseende verksamheter som omfattas av allmänna regler, utöver de krav på egenkontroll som föreligger enligt 26 kap. 19§ miljöbalken. Förslaget riskerar, vid en generell tillämpning, att leda till ökade kostnader för verksamhetsutövare utan att det för den skull ger någon miljönytta. För vissa verksamheter som kommer att omfattas av allmänna regler är det dock rimligt att de även ska omfattas även av egenkontrollförordningen.

Trafikverket förordar här en lösning enligt det alternativförslag som Naturvårdsverket anger, där ingen ändring görs i egenkontrollförordningen. En reglering sker i stället i respektive förordning med allmänna regler om egenkontrollförordningen gäller för den aktuella verksamheten.

Trafikverket är annars generellt positiv till det arbete som nu sker mot bakgrund av de ändringar som gjorts i avfallsdirektivet och att bestämmelserna om behandling av avfall. All behandling av avfall blir tillstånds- eller anmälningspliktig alternativt omfattas av allmänna regler för att säkerställa att avfall behandlas i enlighet med direktivets krav.

Trafikverket anser dock att det är svårt att få en tydlig helhetsbild av avfallsfrågan och de eventuella förändringar som det kan innebära för Trafikverkets verksamhet. Detta genom att det samtidigt som förslaget till allmänna regler är på remiss så pågår ett revideringsarbete med Naturvårdsverkets handbok 2010:1, *Återvinning av avfall i anläggningsarbeten*. Trafikverket förstår att arbeten måste pågå parallellt men genom att de olika delarna samverkar och påverkar varandra blir det i separata remisser svårt att se helheten. Därtill frågan om undantagsparagrafens placering i avfallsförordningen, som Naturvårdsverket tillsammans med Trafikverket lyft till departementsnivå.

Trafikverket delar Naturvårdsverkets syn på utvecklingen av allmänna regler. I remissunderlaget skriver Naturvårdsverket att det vid genomförandet av detta uppdrag är en av utgångspunkterna att utveckla ett system med allmänna regler som i ett längre perspektiv ska kunna ersätta både tillstånd för B-verksamheter och anmälningsplikt för C-verksamheter.

Trafikverket vill därför se en framtida utveckling där tillstånds- och anmälningspliktig verksamhet i allt större utsträckning ersätts med allmänna regler för att möjliggöra ökad miljönytta och minskade samhällskostnader. Det är dock viktigt att systemet med allmänna regler samtidigt måste bli enkelt, begripligt och förutsägbart.

Nedan följer mer utvecklade texter; dels "Övergripande synpunkter", dels "Detaljerade synpunkter och kommentarer"

Övergripande synpunkter

Omfattningen av den provtagning som föreslås kopplat till hantering av massor är orimlig

(NV skrivelse 2020-01-30; kap.5.4 bilaga 1 och 3)

Av de resultat vi hittills sett finns mycket positivt att säga. Vi ser dock att vissa framlagda förslag kommer att innebära orimliga konsekvenser för Trafikverkets verksamhet då förslaget kommer att leda till kraftigt ökade kostnader samtidigt som miljönyttan bedöms vara mycket begränsad.

Nedan görs en jämförelse av ett projekt med normala volymer schaktmassor med ett saneringsprojekt.

- Normalprojektet - 10 000 m³ schaktmassor (ganska vanligt förekommande volymer i projekt, har använt omvandlingsfaktor 1,5 ton/m³) ges:
 - o Homogen jord: 3 st. analyser av samlingsprov och 150 delprov
 - o Heterogen jord: 75 analyser av samlingsprov och 2 250 delprov

Trafikverket bedömer att om massorna bedöms som heterogena. Då blir det väldigt stora kostnader för provtagning.
- I saneringsprojekt är det vanligt att 3-5 delprov tas per 50-100 m³. Utifrån de krav som ställs här så skulle den siffran ligga på ca 15 delprov.

Omfattningen av föreslagen provtagning för "normalprojekt" blir väldigt kostsam i förhållande till miljönyttan, då det endast undantagsvis handlar om områden som utgör riskobjekt och som ska saneras. Trafikverket gör bedömningen att de nivåer för provtagning för den typ av projekt som de allmänna reglerna ska gälla för är orimlig.

Nuvarande förslag till riktvärden avseende avfallskvalitet riskerar leda utvecklingen fel

(NV skrivelse 2020-01-30; kap.5.4, bilaga 1 och 3)

Upplägget som sådant med olika kategorier, i dagsläget med endast kategori A, verkar bra. Men med nivåer avseende avfall av berg, jord, betong och tegel som ligger i princip på bakgrundshalter, ges inga direkta lättnader för Trafikverkets verksamhet. Därmed ser vi inte att det kommer bidra till att öka den cirkulära hanteringen. Ett viktigt syfte med förordningen måste ändå vara att öka den cirkulära hanteringen i samhället.

Det verkar förhastat att ha så låga haltgränser, i nivå med bakgrundshalter, att de därigenom riskerar att styra mot en hantering som motverkar målet om Hållbarhet. Trafikverket ser att det finns en risk att låga halter, stor administration samt mycket provtagning styr mot en hantering med ökade transporter, ökat nyttjande av naturresurser och den mycket tveksamma lösningen att samla allt material med naturfrämmande ämnen på hög (i deponier).

Trafikverket upphandlar och genomför årligen ett stort antal projekt. För de projekt som kommer att falla in under förordningen om "allmänna regler för återvinning av vissa avfallsslag för anläggningsändamål" ställer sig Trafikverket frågande till om den administration av uppgifter som ska dokumenteras står i proportion till den risk avfallet utgör, utifrån de mycket konservativt satta nivåerna?

Ska uppgifter lämnas in för varje enskilt projekt eller för verksamheten som helhet inom respektive kommun? Trafikverket ser svårigheter om uppgifter ska lämnas in som en totalsumma för alla projekt inom respektive kommun. Då krävs ytterligare administrativa resurser för att sammanställa underlaget årligen. Denna synpunkt har Trafikverket även framfört tidigare.

Egenkontrollförfordningen bör inte tillämpas generellt på verksamheter som faller under allmänna regler

(Kap. 3, NV skrivelse 2019-09-25)

Trafikverket motsätter sig en generell tillämpning av egenkontrollförfordningen avseende verksamheter som omfattas av allmänna regler

Naturvårdsverket föreslår att all verksamheter som omfattas av allmänna regler förutom krav på egenkontroll enligt 26 kap. 19§ miljöbalken, ska omfattas av egenkontrollförfordningen. Idag omfattas endast tillstånds- och anmälningspliktig verksamhet av förfordningen.

Trafikverket motsätter sig detta förslag då det generellt riskerar att leda till ökade kostnader för verksamhetsutövare utan att för den skull medföra någon miljönytta. Det är viktigt, vilket också tidigare påpekats att det finns en förutsägbarhet om vad som ska gälla för verksamhetsutövandet, det innebär att de allmänna reglerna är verksamhetsanpassade och inte alltför generella. För vissa verksamheter som bedrivs är det rimligt att dessa ska omfattas även av egenkontrollförfordningen. Trafikverket förordar en lösning enligt det alternativförslag som Naturvårdsverket anger, där ingen ändring görs i egenkontrollförfordningen. En reglering sker i stället i respektive förfordning med allmänna regler. Där föreskrivs om egenkontrollförfordningen gäller för den aktuella verksamheten.

Registreringsplikt för verksamheter som bedrivs enligt allmänna regler

(NV skrivelse 2020-01-30; kap.5.4, § 11 och 12)

Trafikverket delar Naturvårdsverkets uppfattning att de uppgifter som verksamhetsutövaren ska lämna ska syfta till att utgöra underlag för att tillsynsmyndigheterna ska kunna prioritera och planera sin tillsyn, inte för att göra någon bedömning om verksamheten uppfyller de allmänna reglerna eller motsvarande vad som krävs vid en anmälan.

Detta syfte måste säkerställas/tydliggöras så att det inte blir upp till varje tillsynsmyndighet att tolka vilka uppgifter som ska lämnas. Trafikverket anser att förslaget till innehåll för registrering av registreringspliktig verksamhet är av lämplig omfattning. När det gäller tillförd mängd avfall per år finns det dock oklarheter. Det ska vara tydligt att det här handlar om uppskattade avfallsmängder, och det ska klart framgå vilken avgränsning som görs. Vilka mängder avses, är det per geografiskt område, per projekt, per region eller annat? Trafikverket menar att redovisningen ska göras per projekt.

Dessa otydligheter riskerar skilda tolkningar av vilka uppgifter som ska tillhandahållas, och ger oönskade konsekvenser då antalet tillsynsmyndigheter är många. Oklarheter kan leda till att krav ställs som leder till onödig administration och onödiga tvister.

Systemet med allmänna regler kan leda till ett kostnadseffektivt miljöarbete om utvecklingen av systemet sker på ett genomtänkt sätt

(Kap. 3, NV skrivelse 2019-09-25 och Sammanfattningen NV skrivelse 2020-01-30)

Trafikverket vill se en utveckling där tillstånds- och anmälningspliktig verksamhet i allt större utsträckning ersätts med allmänna regler för att möjliggöra ökad miljönytta och minskade samhällskostnader. Naturvårdsverkets skriver inledningsvis om allmänna regler att ambitionen är att eftersträva en utveckling där allmänna regler i stor omfattning ersätter tillstånds- och anmälningsärenden. Trafikverket delar detta synsätt.

Trafikverket menar att ett framtagande av allmänna regler i stor omfattning är önskvärt, även om det kan leda till ökade svårigheter och kostnader för själva framtagandet av reglerna, då dessa sannolikt kommer att leda till omfattande kostnadsbesparingar för verksamhetsutövare samtidigt som det antagligen också

kommer leda till ökad miljönytta. Administrationen av tillstånds- och anmälningsärenden skulle minska till förmån för ökade insatser till stöd för verksamhetsutövare och ökad tillsyn.

I remissunderlaget skriver Naturvårdsverket att vid genomförandet av detta uppdrag är en av utgångspunkterna att utveckla ett system med allmänna regler som i ett längre perspektiv ska kunna ersätta både tillstånd för B-verksamheter och anmälningsplikt för C-verksamheter. Men när man sedan läser innehållet i det förslag som presenteras är detta fokus inte särskilt tydligt.

Svårigheter med att utveckla allmänna regler får inte bli motiv för att inte göra det

Av remisshandlingarna framgår att fokus nu främst har varit på verksamheter med mindre än ringa föroreningsrisk, dvs. sådan verksamhet som idag inte kräver tillstånd eller anmälan. Denna avgränsning har gjorts mot bakgrund av den begränsade tid för uppdragets genomförande som föreskrivits, men antagligen också p.g.a. att man ser att man måste ta fram allmänna regler för verksamheter som annars kommer att bli tillstånds- eller anmälningspliktiga.

Även om man i underlaget pekar på behovet av ytterligare utredningar m.m. och att man mot bakgrund av uppdragets stoppdatum måste begränsa förslagens omfattning får man ändå av underlaget uppfattningen att man ser mer hinder än möjligheter med allmänna regler.

Naturvårdsverket skriver bland annat när det gäller verksamheter som idag kräver tillstånd eller anmälan att problem finns med att hantera verksamheter som inte har lokaliseringsprovats. Naturvårdsverket ser t.ex. svårigheter vid sortering, mekanisk bearbetning och lagring av avfall inför återvinning att genom allmänna regler hantera risken för föroreningar och bedömer att det inte är möjligt att utarbeta allmänna regler för avfall av berg, jord, betong och tegel som har ett tillräckligt brett tillämpningsområde för att verksamhetsutövare ska ha ett intresse av att tillämpa dem.

Trafikverket menar att det inte är skäl nog för att göra en så snäv avgränsning, speciellt mot bakgrund av ambitionen att minska antalet verksamheter som behöver tillstånd eller anmälan. Vilket hinder finns för att inte i sammanhanget även kunna utforma sådana regler som omfattar en snävare tillämpning och där man även beaktar vart verksamheten bedrivs annat än att det är svårt och komplicerat.

Dessa svårigheter med utformning av allmänna regler får inte bli ett motiv för att inte utveckla allmänna regler.

För Trafikverket är det viktigt att systemet med allmänna regler blir enkelt, begripligt och förutsägbart.

Trafikverket håller med om att syftet med allmänna regler måste vara att det ska vara lätt att tillämpa dem och att registrering av sådan verksamhet ska gå snabbare och enklare än att pröva verksamheten genom tillstånd eller anmälan. Den ambitionen bör även kunna uppfyllas även om måste ha skilda regler för olika verksamheter och beroende av vart verksamheten bedrivs.

Trafikverket menar att det är rimligt att stora krav även ställs på verksamheter som ska regleras med allmänna regler. Syftet är ju att de allmänna reglerna ska utformas så att de säkerställer att verksamhet inte innebär någon risk för miljön eller människors hälsa.

Naturvårdsverket skriver angående "alternativ utformning" att alternativet till att låta verksamhetsutövaren välja mellan att följa allmänna regler eller anmäla verksamheten är att göra allmänna regler obligatoriska. Det innebär att all verksamhet som ryms inom de allmänna reglerna måste bedrivas i enlighet med dessa. Naturvårdsverket skriver att en lösning/utformning, där de allmänna reglerna är obligatoriska skulle ställa mycket höga krav på de allmänna reglernas utformning och att det skulle riskera förbud mot verksamheter som är omotiverade för verksamheter med mycket begränsad miljö- och klimatpåverkan. Vad menas med detta?

Trafikverket menar att hela systemet med tillstånd, anmälan och allmänna regler måste vara enkelt, begripligt och förutsägbart. Det ska inte finnas otydligheter om vad som ska gälla. Faller verksamheten under allmänna reglernas tillämpningsområden måste självklart dessa regler följas.

I sammanhanget vill Trafikverket även lyfta fram att vi delar Naturvårdsverket uppfattning, vid tillämpningen av allmänna regler, att det inte ska krävas ytterligare försiktighetsåtgärder än vad som följer av de allmänna reglerna. Reglerna måste vara så anpassade och rigida att verksamhetsutövaren kan känna sig trygg i att inte behöva få ytterligare pålagor än de regler som föreskrivs i de allmänna reglerna. Det innebära att tillsynsmyndigheterna endast ska få meddela förelägganden eller förbud om det är brådskande och nödvändigt för att undvika ohälsa eller allvarlig skada på miljön.

Synpunkter som inte hanteras i denna remiss, men som knyter an till remissens frågeställningar

Behov av en bred översyn av masshantering

Trafikverket anser att det är positivt att Naturvårdsverket har tagit fram förslag på allmänna regler kring frågan om masshantering. Trafikverket delar Naturvårdsverkets uppfattning om behovet av att gå vidare med en bred översyn av hur masshantering regleras idag och anser att det är viktigt att detta arbete påbörjas så snart som möjligt. Trafikverket ser gärna att Miljödepartementet ger Naturvårdsverket, i sin roll som vägledande myndighet, i uppdrag i att påbörja denna översyn.

Vad som är avfall och inte avfall?

Trafikverket anser att det är viktigt att det tydliggörs när det rör sig om ett avfall och inte, då Trafikverket möter denna problematik dagligen. I exempelvis figur 1, s. 14 i skrivelsen "Förslag till allmänna regler för vissa verksamheter som hanterar avfall" åsyftas att använda massor på samma plats där det uppkom är återvinning. Trafikverket ser det som återanvändning i de fall där det finns ett tydligt syfte. Här tolkar vi det som att Trafikverket och Naturvårdsverket har lite olika syn i frågan kring vad som definieras som ett avfall.

Trafikverket ser det som mycket viktigt att detta klargörs då det påverkar hela hanteringen av massor.

Behovet av vägledning är stort avseende återvinning av avfall

(NV skrivelse 2019-09-25; kap. 2.3.2.)

Trafikverket delar Naturvårdsverkets bedömning, att en bedömning av den miljö- och hälsomässiga risken vid återvinning av avfall med ett visst föroreningsinnehåll under vissa specifika förutsättningar kräver ingående kunskaper. Trafikverket instämmer i Naturvårdsverkets bedömning att sådana ingående kunskaper i normalfallet inte finns hos de tillsynsmyndigheter som ska ta ställning till verksamhetsutövarens bedömning av de miljö- och hälsomässiga risker som återvinningen innebär.

Trafikverket delar Naturvårdsverkets bedömning att nuvarande reglering av återvinning av avfall för anläggningsändamål inte är ändamålsenlig och behovet av vägledning är stort.

Mer detaljerade synpunkter och kommentarer kopplade till Naturvårdsverkets skrivelse "Förslag till allmänna regler för vissa verksamheter som hanterar avfall", daterad 2020-01-30.

Generellt

Det är en blandning av begrepp och ordval som leder till otydlighet.

"Asfaltsavfall": se över ordval i alla avsnitt (t.ex. avsnitt 2.3.1 och 3.3.2). Dokumentet avser inte avfall som uppstår vid produktion av asfalt utan beskriver asfalt som utgör avfall.

Begreppet stenkolstjära bör ersättas med "vägtjära".

"Asfaltskross" (avsnitt 4.2.1) - vad avses med det?

1.2.3 Underlag

Naturvårdsverket anger att både totalhalter och lakbara halter ska analyseras. Mot vad ska lakbara halter bedömas? Metoder för provning av avgivning av farliga ämnen till mark, vatten och luft är utarbetade inom CEN/TC351 "Construction products: Assessment of release of dangerous substances". Varför tas inte detta arbete i beaktande i de allmänna råden?

2.1

"Stora mängder jord- och bergmassor hanteras och transporteras dagligen runt om i samhället." ...

"Massorna uppstår exempelvis vid infrastruktur- eller byggprojekt och återvinns i vissa fall på samma plats."

Detta verkar vara missuppfattningar. För anläggningsprojekt, såsom vägar och järnvägar, är större delen av jord- och bergmassorna som används byggmaterial. I de fall "massor uppstår" och används på samma plats så är det i första hand användning av material, i andra hand återanvändning av jord- och bergmassor men inte återvinning.

Åtgärd: Dokumentet behöver ses över så att korrekta begrepp används. Se över avsnitt 2.1 inklusive figur 1.

Senare i dokumentet görs ibland svepande uttalanden om "massor" (t ex "massor i stadsmiljö") men det framgår inte vilken typ av massor som avses; förorenad jord, täktproducerad ballast, uppriven asfalt, ...? Alla med helt olika karaktär och egenskaper.

2.3.2

Avsnittet behöver en översyn. Det framstår som att byggande av vägar sker tämligen godtyckligt och inte särskilt planerat. Där står t ex att "i de fall avfall används i konstruktionen kan valet av material ske med kort framförhållning". Vidare i texten antas avfall ha ett visst föroreningsinnehåll. Menar man att reglerna är avgränsade till avfall som utgörs av material som har förorenats? Varför görs inga hänvisningar till eller liknelser med vad som tillåts för nya produkter och varor för motsvarande användningsområden? Om inte annat måste skälet till detta redovisas.

Sid 17 (sista stycket): "Återvinning av avfall för anläggningsändamål innebär att verksamheten avslutas när konstruktionen i fråga slutförts och att utlakningen av föroreningar sker diffust och samlas i normalfallet inte i en specifik punkt."

Vad avses med detta? Varför antas att återvinning av avfall alltid medför utlakning?

Trafikverket anser att förslagen inte medför en förenkling av reglerna av följande skäl:

Naturvårdsverket utgår ifrån avfallens innehåll av det man benämner "föroreningar" (vilket egentligen kan vara dess naturliga beståndsdelar). Till detta förutsätter man att utlakning av "föroreningarna" sker. Utöver

detta lägger man till ett tredje försiktighetsperspektiv och skyddsnät; begränsningar i plats där användning får ske och avstånd till recipienter. Genomgående i dokumentet betraktas grundämnen, oftast över en viss haltnivå, vara föroreningar. Så är inte fallet.

3.1.2

Här ges motiv till varför allmänna regler inte föreslås för utvinningsavfall. Har man övervägt att på liknande sätt motivera undantag för byggmaterial (som i detta dokument kallas massor och förutsätts vara avfall) som används för konstruktion av anläggningar såsom vägar och järnvägar? De regelverk inklusive miljöbedömningar som följer av annan lagstiftning gällande för byggande och förvaltning av infrastruktur bör beaktas.

3.3.1

Det är inte entydigt i dokumentet vad som avses med "anläggning" - ibland tycks en specifik anläggning för hantering av avfall avses eller en anläggning för produktion, i andra fall är "anläggning" en konstruktion vari avfall avses byggas in i.

4.1.3

Tabell 4. Kan begreppet föroreningsrisk förtydligas i annat än ringa, >, <?

4.2.1

Trafikverket ser positivt på att Naturvårdsverket valt att inte inkludera asfalt bland de avfallsslag som är aktuella för allmänna regler för återvinning av avfall för anläggningsändamål.

Det främjar högvärdig återvinning och är i linje med Trafikverkets regelverk för bitumenbundna lager som numera (sedan 2017-11-08) inte har några restriktioner för andel tillsatt returafalt så länge slutprodukten uppfyller ställda kvalitetskrav

"Ett antal avfallsslag kan återvinnas ..." Här borde det stå "Ett antal material och produkter kan återvinnas ...". I ett första skede är det inte säkert att det handlar om återvinning utan om återanvändning. Alternativt kan man uttrycka det som "Ett antal material och produkter som övergått till att bli avfall kan återvinnas ..."

5.2

9 § Vad ska provtas och hur ska det bedömas? Varför inte hellre täckning för att undvika lakvattenbildning (där så är möjligt)?

Trafikverket har erfarenheter av liknande råd, dvs. uppsamling av lakvatten, vid lagring av PAH-haltiga massor (publ 2004:90). Asfalt har dock inte de egenskaperna att någon nämnvärd utlakning sker. Däremot är det relevant att städa en plats som använts för upplag eftersom små partiklar av asfalt (särskilt om de innehåller förhöjda halter av PAH) kan ge utslag vid analys av jorden den legat i.

11§ Hör inte denna anvisning till andra regelverk gällande kemiska produkter? Gör i så fall en hänvisning till relevant lagstiftning.

"Vid lagring utomhus ska invallningarna vara skyddade mot nederbörd." Vad avses, vilka invallningar och hur då skyddas?

12§ skiljer dessa värden för andra gällande industriell verksamhet (asfaltverk)? Om inte hänvisa till dem.

5.2, bilaga 1 (s.43)

Trafikverket är positivt till att sätta gränsvärdet för summa (PAH₁₆) = 70 mg/kg TS då det överensstämmer med allmän praxis och också möjliggör tidig och enkel detektering av asfalt innehållande vägtjära vid inventering av de statliga belagda vägarna inför åtgärder i befintlig vägöverbyggnad. Vidare tolkar Trafikverket kraven både på halt (16-PAH) samt Benso(a)pyren att båda kraven ska innehållas för att kvalitetskravet ska vara uppfyllt. Det kan behöva förtydligas.

Trafikverket vill dock betona att nuvarande mätosäkerhet för analyser av (16-PAH) motsvarande 25 - 40 % leder till osäkerheter vid inventering av befintligt vägnät inför åtgärder.

Se kommentar gällande Val av analysmetoder och Mätosäkerhet

5.2, bilaga 2 (s.44)

Provberedning och analys; Första meningen "Säkerställande av att asfalt uppfyller kvalitetskrav enligt bilaga 1 ska ske genom att provtagning genomförs så att de lager som är tekniskt möjliga att skilja åt inte blandas samman inför provberedning och analys." Ovanstående mening bör placeras under rubrik "Provtagning"

Andra meningen är ofullständig "Provberedning av asfalt ska ske genom nedkrossning, kryomalning eller innan analys."

Trafikverket anser vidare att det är bra att laboratorium för provberedning och analys av avfallet ska vara ackrediterat för uppgiften.

5.2, bilaga 2 (tabell 3)

Val av analysparametrar; Av vilken anledning finns tabell 3 då det inte finns angivet några analyser?

Det finns inget direkt samband mellan innehåll (16-PAH) och vad som utlakas.

5.2, bilaga 2 (tabell 4)

Val av analysmetod; Trafikverket har konstaterat att det förekommer flera olika analysmetoder i dagsläget. Osäkerheterna gällande innehåll av (16-PAH) ökar när flera olika metoder används.

Trafikverket anser att det är bra att Naturvårdsverket angett en analysmetod i Tabell 4 (EN15527:2008), men samtidigt innebär texten i stycket ovanför tabellen att "andra jämförbara metoder som i fråga om analyskänslighet, noggrannhet och repeterbarhet bedöms vara tillräckliga". Trafikverket anser att det kan leda till osäkerhet och riskera felaktig klassning av avfallets kvalitet. Se även kommentar Mätosäkerhet

5.2, bilaga 2

Mätosäkerhet; Trafikverket har i tidigare skede framfört att mätosäkerheten för analys av (16-PAH) är relativt hög (25 - 40 %). Trafikverket anser att provtagning och analyser vid inventering av befintligt vägnät försvåras när Naturvårdsverket väljer att inte beakta analysmetodernas mätosäkerhet vid bedömning av resultatet.

Trafikverket anser vidare att man bör säkerställa analysmetodernas robusthet och precision samt beakta mätosäkerheten inför angivande av krav på avfallets kvalitet.

5.4, 1§ (s.54)

Trafikverket är positivt till att syftet med reglerna har förtydligats, att det gäller både att öka återvinning samt att minska påverkan på miljön.

5.4, 3§ (s.54)

Definition anläggningsändamål; Trafikverket noterar att Naturvårdsverket har uppdaterat definitionen av anläggningsändamål utifrån Trafikverkets tidigare synpunkter, dvs. att det heter bullerskyddsvall, lagt till järnväg och grundläggning samt tagit bort landskapsmodulering.

Trafikverket vidhåller dock fortfarande det som lyfts tidigare, vilket är att vi avseende definitionen av anläggningsändamål förordar en variant där det trycks på att anläggningen ska ha ett syfte och en funktion, möjligen med exemplifiering för att ge vägledning i de stora dragen om vad som åsyftas. Om alla gällande former av anläggningsändamål ska anges så gör Trafikverket bedömningen att det finns en risk att missa något.

Definition naturlig jord; Trafikverket tycker att det är positivt att det är förtydligat vad som avses med naturlig jord. Kvarstår gör dock hur detta ska säkerställas. I § 3 står att "Med naturlig mark avses även jordbruksmark och skogsmark vars innehåll av skadliga ämnen utifrån geologisk information med säkerhet uppfyller kvalitetskrav för kategori A enligt bilaga 1." Hur ska "med säkerhet" tolkas? Det finns en risk att det blir väldigt olika bedömningar.

5.4, 4§ och bilaga 1

Trafikverkets tidigare synpunkt kvarstår: Krav gällande andra ämnen - "avfallet får inte innehålla förhöjda halter av andra ämnen ... om dessa ämnen är särskilt farliga" - innebär det i praktiken att Trafikverket måste analysera andra ämnen än de vanligen förekommande? Regleras och styrs hur? Det finns här en risk att det kan bli olika tillämpning beroende på tillsynsmyndighet om det inte framgår tydligt vad som gäller.

Vad krävs avseende analys för jämförelse med riktvärden? I bilaga 1 visas riktvärden både avseende totalhalt och lakning. Krävs att båda ska kunna påvisas eller ska en väljas? Detta måste förtydligas för att undvika otydlighet. Är det något som kan motiveras bort och är det något som i så fall är tydligt för tillsynen att tolka?

Fråga som rör sulfidsvavel; Ska sulfidsvavel alltid beaktas? Är det olika eller samma parametrar som ska beaktas avseende t ex sulfidhaltig jord och sulfidförande berg?

Trafikverket ser att ovan två funderingar behöver klargöras i texten så att det blir tydligt.

5.4, §7 (s. 55)

Restriktioner för användning; Tidigare gällde denna restriktion enbart asfalt, omfattar nu även jord. Trafikverket har svårt att se varför det är så hårda restriktioner när nivåerna på det avfall som får återvinnas är så låga, i nivå med bakgrundshalt i vissa avseende. Vilka är riskerna Naturvårdsverket ser och vilka massor kan utifrån de krav som ställs egentligen användas i dessa områden?

I de allmänna reglerna föreslås restriktioner om användning inom vattenskyddsområde (idag och framtida), men det är otydligt vilka som ska bedömas kunna utgöra vattenskyddsområde i framtiden. Därmed finns det en risk att t.ex. de av SGU identifierade grundvattenmagasin med olika uttagskapacitet bedöms utgöra framtida vattenskyddsområde och exkluderas från användning av allmänna regler. Detta skulle begränsa anläggningsarbeten inom dylika områden.

5.4, § 9 (s. 56)

Naturlig jord- från jordbruk; Naturlig jord från jordbruksmark är undantaget från bland annat analyser. Trafikverket funderar på hur det går ihop med att få kontroll på t ex rester från bekämpningsmedel och påverkan på vattendrag?

Invasiva arter; Kommer hantering kring invasiva arter uppdateras när Naturvårdsverket har landat i en tydlig hantering/riktlinje avseende jordar med frön/växtdelar från invasiva arter.

Trafikverket har svårt att förstå hur det är tänkt att en verksamhetsutövare ska kunna ansvara för att avfallet inte får innehålla invasiva främmande arter. Trafikverket anser att det i detta avsnitt är otydligt vilka krav som ställs på en VU avseende invasiva arter.

5.4, § 11 och 12 (s. 56)

Administration; Trafikverket har väldigt många projekt. Även om alla dessa inte kommer att falla in under denna förordning så funderar vi på hur uppgifterna ska lämnas in. Trafikverket lämnar samma synpunkter som har framförts tidigare:

- Trafikverket ifrågasätter om administrationen står i proportion till den risk avfallet utgör, utifrån de mycket konservativt satta nivåerna?
- Ska uppgifter lämnas in för varje enskilt projekt eller för verksamheten som helhet inom respektive kommun? Trafikverket ser svårigheter om uppgifter ska lämnas in som en totalsumma för alla projekt inom respektive kommun. Då krävs ytterligare administrativa resurser för att sammanställa underlaget årligen.
- Trafikverket förutsätter att det är verksamhetsutövaren som rapporterar in uppgifterna. I flertalet projekt som Trafikverket bedriver så är Trafikverket verksamhetsutövaren i en del av projektet och entreprenören är verksamhetsutövare i de fall där entreprenören övertar t ex schaktmassorna. Ger ställda krav en helhet utifrån den praktiska hanteringen?

5.4 och bilaga 3

Provtagning; I texten omnämns att provtagning sker i hög. Trafikverket anser att det är viktigt att inte enbart utgå från att provtagning sker i hög, detta behöver därför förtydligas för att minska risken för att ytterligare krav kan tillkomma från tillsynsmyndigheten. Inom Trafikverket är det vanligt förekommande att provtagning sker direkt i befintlig anläggning, t ex i väg/järnväg. Detta för att i ett tidigt skede kunna förutsäga hantering, kostnader, eventuella anmälningar mm. Genom krav ställda på provtagning på schaktade massor (utöver de som genomförs inför entreprenad) tillkommer ytterligare kostnader.

Reflektion kring begrepp;

- Talar om mängd (ton) i dokumentet, vanligare att talar om volym (m^3).
- Provtagning och begrepp; Trafikverket ser att det finns en risk för snäva och spridda tolkningar när begreppen homogent respektive heterogent inte är definierade.

I kap 5.5 s 72 anges att massor från områden som är förorenade ska antas vara heterogena. Vilket innebär att infrastrukturprojekt ska antas hantera heterogena massor pga. diffus påverkan från trafik?

Provtagningsmängd; Trafikverket vill med ett exempel belysa att de krav som ställs avseende provtagningsmängder/antal är orimliga. Se nedan, en jämförelse av projekt mellan normala volymer schaktade massor och ett saneringsprojekt.

Omfattningen av föreslagen provtagning blir väldigt kostsam i förhållande till miljönyttan, då det endast undantagsvis handlar om områden som utgör riskobjekt och som ska saneras.

Vid 10 000 m^3 (ganska vanligt förekommande volym i projekt, har använt omvandlingsfaktor 1,5 ton/ m^3) ges:

- Homogen jord: 3 st. analyser av samlingsprov och 150 delprov
- Heterogen jord: 75 analyser av samlingsprov och 2 250 delprov

Trafikverket bedömer att om massorna bedöms som heterogena så blir det väldigt stora kostnader för provtagning.

I saneringsprojekt, där massorna är förorenade och utgör en konstaterad risk, är det vanligt att 3-5 delprov tas per 50-100 m³. Vilket med ovanstående exempel innebär ca 200 analyser baserat på 1000 delprov. Vilket är mindre noggrant jämfört med föreslagna krav, trots en potentiellt större risk sett till föroreningshalter.

Bilaga 1.

Fraktion < 0,063 mm; Kommersiella laboratorium gör idag provuttag till fraktion < 2mm för kemiska analyser. Allmänna regler utgår från fraktion <0,063 mm vilket bedöms vara svårt att ta ut utan t.ex. våtsiktning. Dels är det oklart om detta krav avser samtliga analyser jord eller enbart sulfidförande material (se kommentarer s 72). Vidare anges i kommentar s 72 att om provuttag sker av fraktion <2 mm ska dessa säkerställas vara jämförbara med < 0,063 mm, det innebär att om allmänna regler ska tillämpas krävs att avfall karakteriseras dels fraktion < 2mm och för viss mängd prover även fraktion < 0,063 mm. (s 58) samt kap 5.5 kommentar till förslag (s 72).

Hur kan berg, betong, tegel och jord som har så olika egenskaper bedömas på samma sätt, framför allt avseende totalhalter?

Hur motiveras begränsningarna gällande "sulfidsvavel"? Varför görs inte relevanta kopplingar till faktiskt förurningspotential? 0,1 % sulfidsvavel behöver inte utgöra en risk, särskilt inte i ett bergmaterial men inte heller i en jord. Det är relevant att bedöma buffrande förmåga i förhållande till syrabildande potential men inte att förenklat sätta den till 3 oavsett material. Det är inte så att t ex sulfidjord innehåller föroreningar. Kan det vara så att Naturvårdsverket har gruvavfall för ögonen och applicerar det tänket på helt annat dvs. på jord och vanligt berg?

Trafikverket har svårt att förstå sambandet och överensstämmelsen mellan tabell 1 (sid 58) och tabell 5 (sid 63, bilaga 3)

Bilaga 2

- Enligt tabell 2 så får maximalt 50 000 ton avfall i form av berg och eller jord användas. Trafikverket anser att denna gräns på 50 000 ton kan höjas till 100 000 ton för t.ex. konstruktioner som avser statlig infrastruktur i form väg- och järnvägsprojekt. Trafikverket anser att de problem och svårigheter med det nuvarande regelverket för användning av avfall i anläggningsändamål, som nämns i Naturvårdsverkets förslag till allmänna regler (t ex från tillsynsmyndigheter), generellt inte gäller Trafikverkets verksamhet.

Det är vidare otydligt vilken avgränsning som görs, Trafikverkets tolkning är att det handlar om maximala mängder avfall per verksamhet eller enskilt projekt. Vidare förutsätter Trafikverket att de angivna maximala mängderna avser årliga volymer.

Ärendenummer
TRV 2020/36127
Ert ärendenummer
M2018/01322/R
Sidor
13(13)

REMISSVAR

Beslutat av
Bo Netz
Dokumentdatum
2020-06-10



Beredning av ärendet

I ärendet har Bo Netz beslutat. Beredande har varit senior utredningsledare Sören Dahlén, enhet Miljö. Samråd har skett med planeringsdirektör Stefan Engdahl, miljödirektör Sven Hunhammar centrala enheten Strategisk utveckling, avdelningschef Transportkvalitet Marie Hagberg Backman, chef enheten Miljö Malin Kotake, verksjurist Susan Odervång och senior utredningsledare avdelning verksamhetsstyrning Anna Ward.

Bo Netz

Ställföreträdande Generaldirektör

