

Ärendenummer
TRV 2019/110110
Ert ärendenummer
M2019/01776/R
Sidor
1(4)

REMISSVAR

Beslutat av
Lena Erixon
Dokumentdatum
2019-12-17



TRAFIKVERKET

Miljö- och energidepartementet
Miljöprövningsenheten
103 33 Stockholm

Infrastrukturdepartementet
Investering
Stora Projekt
Underhåll
Planering
Juridik och Planprovning

m.registrator@regeringskansliet.se

Remissvar: Genomförande av reviderade EU-direktiv på avfallsområdet

Trafikverket har getts möjlighet att yttra sig över rubricerad handling.

Synpunkter

Trafikverket är i det hela positivt inställd till de förslag som lämnas i promemorian. Det är viktigt att hela unionen eftersträvar en minskning av genererade avfallsmängder, ökar återvinningen och nyttjandet av avfall som en resurs. Det är samtidigt avgörande att denna inriktning inte innebär tillskapande av negativa hälso- och miljökonsekvenser utan att åtgärderna istället bidrar till en långsiktigt hållbar utveckling.

Förslagen innebär konsekvenser på en rad samhällsområden varav delar av förslagen berör Trafikverkets verksamhet. För Trafikverket kan förslagen innebära en viss ökad administration, men å andra sidan syftar förslagen till ökad återvinning, ökad hållbarhet och minskat ekonomiskt svinn, vilket är positivt.

Det är svårt att se exakta konsekvenser för Trafikverkets verksamhet utifrån förslagen till konkreta lagändringar. I sammanhanget lyfter vi några frågeställningar, där innebörden av föreslagna ändringar är särskilt svåra att tolka, och där det kan behövas förtydliganden för att i möjligaste mån undvika onödiga skilda meningar om skrivningarnas betydelse.

Förslag till ändring i miljöbalken – Kap 2.1

I 15 kap. 9a § i miljöbalken införs en ny reglering gällande förutsättningarna för när avfall upphör att vara avfall. I 15 kap. 9c § miljöbalken regleras vem som har mandat att ta fram föreskrifter kring när avfall upphör att vara avfall enligt § 9a. Trafikverket anser att det är otydligt vad som gäller. Räcker det att förutsättningarna i § 9a är uppfyllda för att innehavaren av avfallet ska kunna konstatera att avfallet inte längre är ett avfall. Eller måste det finnas föreskrifter framtagna för respektive avfallsslag innan ett avfall ska kunna upphöra att vara avfall.

Trafikverkets tolkning är att det bör vara så att det är innehavaren av avfallet som, när avfallet har genomgått ett återvinningsförfarande, ska kunna säga att avfallet upphört att vara avfall när förutsättningarna som anges i paragrafen är uppfyllda. En sådan bedömning måste göras i varje enskilt fall om det varken finns nationella kriterier framtagna eller på EU-nivå.

Förslag till förordning om ändring i avfallsförordningen – Kap. 2.5

I avfallsförordningens 5 § införs begreppet återfylla.

Trafikverket ser det som positivt att icke-farligt avfall, genom återfyllning, ska kunna återvinnas genom att användas för återställningsändamål i utgrävda områden eller vid landskapsmodulering, om avfallet som används ersätter material som inte utgör avfall och begränsas till den mängd som är nödvändig för att uppfylla ändamålet. Trafikverket ifrågasätter emellertid ordvalet landskapsmodulering. Istället bör begreppet landskaps- eller terrängmodellering användas då dessa begrepp bättre beskriver det som avses.

Trafikverket vill därtill poängtera att det inte bara är naturmiljöns känslighet som hänsyn bör tas till utan både natur- och kulturmiljön. Det bör således vara landskapets känslighet som hänsyn skall tas till.

Införandet av återvinningsförfarandet återfyllning är positivt, men Trafikverket ser vissa tolkningssvårigheter med formuleringen. I definitionen framgår två förfaranden, nämligen återställningsändamål i utgrävda områden samt landskapsmodulering. Tillämpat på Trafikverkets verksamhet innebär det att vi i det ena fallet använder återfyllnad då vi lägger igen schakt, d.v.s. vi återställer i ett område där vi utfört grävningar. I det andra fallet används återfyllnad då vi av praktiska och estetiska skäl omgestaltar landskapet genom modellering.

Av författningskommentaren till detta ändringsförslag finns inget tydliggörande för vad som avses med återställningsändamål. Det framgår emellertid att med landskapsmodulering avses åtgärder för att återställa och omgestalta landskapet av praktiska eller estetiska skäl. Innebär detta att landskapsmodulering även utgör en återställningsåtgärd? Är landskapsmodulering och återställa samma sak? Definitionen av återfylla blir således oklar eftersom det rimligtvis är två förfaranden som avses, nämligen återställningsändamål i utgrävda områden samt landskapsmodulering.

Av skälen till förslaget framgår att avfall som används för återfyllnad ska ersätta material som inte utgör avfall och det ska vara lämpligt för de avsedda ändamålen samt vara begränsade till den mängd som är absolut nödvändig för att uppfylla dessa ändamål. Att det avfall som används för återfyllnad ska ersätta material som inte utgör avfall kan medföra tolkningsproblem. Trafikverket anser att det bör tydliggöras att det som åsyftas är att avfallet ska komma till nytta som ersättning för annat material. Om avfallet används för ett nyttigt ändamål så innebär återvinningen en reell användning av avfallet som ersättning för annat material. Många anläggningar och omgestaltningar av landskapet möjliggörs endast av den anledningen att det finns tillgång till lämpligt avfall (massor) och åtgärden i sig bedöms lämplig. Trafikverket ser mot denna bakgrund risker med att tillsynsmyndigheten kommer att göra bedömningen att återfyllnaden inte skulle ha utförts eftersom avfallet inte ersätter material som inte utgör avfall. D.v.s. verksamhetsutövaren skulle inte ha utfört återfyllnaden om denne inte hade haft avfallet tillgängligt. Det är mot denna bakgrund viktigt att det blir tydligt att det är det nyttiga ändamålet med återfyllnaden som är avgörande, d.v.s. att återvinningen uppfyller ett fullgott syfte.

Kommissionen ska utarbeta riktlinjer för definitionen av återfyllnad. Av författningskommentaren framgår det att riktlinjerna bör beaktas vid tillämpningen av bestämmelsen. Vi vet således inte alls hur praxis kan komma att se ut. Trafikverket ser dock svårigheter med tillämpningen och då framför allt i ljuset av att nuvarande lagstiftning och tillämpning i många fall leder till en hantering av främst massor som styr ifrån målet om kretslopp istället för att leda till en ökad återanvändning och återvinning.

För framtida arbete med framtagande av riktlinjer för hanteringen ser Trafikverket behov av förtydliganden. Var går t.ex. gränsen för återställningsändamål och hur ska "den mängd som är nödvändig för att uppfylla ändamålet" tolkas? Vad är "rätt" mängd avfall/massor? T.ex. vid ett fall där fyll ska göras för ett stödben för en bro eller för en för en tryckbank.

Om man fyller mer än det man schaktat ur eller om man gör en tryckbank utan schakt, är det då inte att betrakta som återfyll? Gäller begreppet med andra ord enbart det fyll som exakt ersätter urschaktade mängder? Vad som avses med utgrävda områden är också oklart, är det täkter och liknande. Trafikverket förutsätter att även schakter i anläggningsprojekt omfattas.

Trafikverket noterar vidare att ytterligare undantag i 11 § avfallsförordningen föreslås.

Mot denna bakgrund önskar Trafikverket uppmärksamma Miljö- och energidepartementet på den hemställan (skrivelse 2018-07-05) som Naturvårdsverket tillsänt Miljö- och energidepartementet. Hemställan har arbetats fram gemensamt med Trafikverket och lyfter behovet av en översyn av det svenska genomförandet av undantagen i artikel 2 i avfallsdirektivet 2008/98/EG, vilka genomförts i 11 § avfallsförordningen. Genomförandet leder till att krav ställs som inte alltid är miljömässigt motiverade samt försvårar förutsättningarna för en cirkulär ekonomi och att efterfölja avfallshierarkin.

Genomförandet av undantagen i 11 § leder till att i de fall undantaget kan tillämpas, är verksamheten enbart undantagen från avfallsförordningen. Det innebär förvisso lättnader vad gäller transporter m.m., men det medför att t.ex. miljöprövningsförordningen fortfarande är tillämplig. Det leder inte till någon egentlig lättnad för de verksamheter som ryms inom undantagen. Det svenska genomförandet leder t.ex. till att kraven på deponering och förbränning gäller oavsett undantaget. Naturligt material från jord- och skogsbruk är ett område där Naturvårdsverket sett problem, då undantaget inte leder till någon förenklad hantering.

Det undantag (och dess placering) Naturvårdsverket bedömer har lett till störst negativa konsekvenser är dock icke förorenad jord och annat naturligt förekommande material som grävts ut i samband med byggverksamhet.

Av hemställan framgår att Naturvårdsverket bedömer att det finns starka skäl för en översyn av samtliga undantags placering i avfallsförordningen, och i den mån det bedöms lämpligt, bör undantagen flyttas till miljöbalken. Eftersom det finns ett behov av att snarast komma tillrätta med de problem som har identifierats med hänsyn till undantagens placering i avfallsförordningen, bedömde Naturvårdsverket att tillfälliga åtgärder kan behöva vidtas i väntan på en sådan översyn. En sådan tillfällig lösning kan vara att ändra i miljöprövningsförordningen så att vissa verksamheter undantas från prövningsplikt. Särskilt prioriterat är att hantera icke förorenad jord och annat naturligt förekommande material som grävts ut i samband med byggverksamhet.

Naturvårdsverket bedömer att åtgärderna kan bidra till en mer resurseffektiv masshantering. En tydlig och enkel hantering av icke förorenade massor kan leda till miljövinster i form av färre transporter, minskade mängder avfall som läggs på deponi och ett minskat användande av jungfruligt material. Det bedöms också leda till minskad tidsåtgång hos tillsynsmyndigheter vilket innebär en besparing av skattemedel samt att tillsynen kan riktas mot andra mer miljöbelastande verksamheter. För verksamhetsutövare kan det leda till en mer kostnadseffektiv hantering och en tydlighet kring hanteringen av icke förorenade massor.

Mot denna bakgrund hemställde Naturvårdsverket i juli 2018 om en översyn av undantagens placering i 11 § avfallsförordningen, samt om översyn för en mer tillfällig ändring i miljöprövningsförordningen som skulle innebära att vissa verksamheter undantas från prövningsplikt enligt miljöprövningsförordningen. Trafikverket anser att hemställan lämpligen hade omhändertagits inom ramen för det nu aktuella arbetet med att ta fram författningsändringar.

För en djupgående analys av problematiken vill Trafikverket hänvisa till Naturvårdsverkets hemställan.

Ärendenummer
TRV 2019/110110
Ert ärendenummer
M2019/01776/R
Sidor
4(4)

REMISSVAR

Beslutat av
Lena Erixon
Dokumentdatum
2019-12-17



Allmänt om samordning

Trafikverket förutsätter att det arbete som pågår inom Naturvårdsverket med översyn av handbok 2010:1 samt uppdraget om undantag från tillstånd avseende avfall (framtagande av allmänna regler) samordnas med detta remissarbete om "Promemorian: Genomförande av reviderade EU-direktiv på avfallsområdet".

Beredning av ärendet

I ärendet har generaldirektör Lena Erixon beslutat. Beredande har varit Sören Dahln, enhet Miljö.

Samråd har skett med Stefan Engdahl chef för verksamhetsområde Planering, Marie Hagberg chef för avdelning Transportkvalitet, Malin Kotake chef för enhet Miljö samt med verksamhetsområdena Investering och Underhåll. Samråd har även skett med den centrala funktionen Strategisk Utveckling. Ärendet har också granskats av den centrala funktionen Juridik och planprovning.

Lena Erixon

Generaldirektör