

Ärendenummer
TRV 2022/79957
Motpartens ärendenummer
M2022/01181

Dokumentdatum
2022-10-25

Konfidentialitetsnivå 1

Miljödepartementet
m.remissvar@regeringskansliet.se

m.kemikalieenheten@regeringskansliet.se
diariet.borlange@trafikverket.se
webbochprojektstod@trafikverket.se
gd-sekreterare@trafikverket.se

Remissvar - Hantering av schaktmassor

Inledning och övergripande inspel

Trafikverket har tagit del av remiss *Hantering av schaktmassor och annat naturligt förekommande material som kan användas för anläggningsändamål* från Miljödepartementet.

Trafikverket uppskattar den goda dialog som förts med Naturvårdsverket under arbetet med regeringsuppdraget samt anser att framtagna rapporter är välskrivna.

Trafikverket är positivt till att frågan och problematiken med invasiver i massor har uppmärksamats av Naturvårdsverket, men avstyrker skrivningen att jord som innehåller invasiva arter *i princip alltid bedöms vara avfall* samt metoden att schakta till 5 m djup avseende massor med invasiver.

Trafikverket avstyrker även tillägget om *inert avfall* samt förslaget avseende tillståndsplikt för icke förorenad jord, enligt X kap i MPF.

Trafikverket vill poängtera vikten av tydliga vägledningar, gärna med exempel, för att minimera tolkningsutrymme av lagförslagen samt för att ge rimliga avgränsningar. Det är även av vikt att det framöver finns resurser hos tillsynsmyndigheten för att hantera den förmodade ökade mängden tillsynsärenden.

Trafikverket anser att det i rapporten finns bra förslag och lagförändringar med syfte att verka för en mer hållbar hantering av massor. Nedan följer detaljerade inspel.

Synpunkter avseende förslag på lagförändringar

15 kap 1a§ MB - tillägg av undantag från vad som utgör avfall

Trafikverket tillstyrker placering av den så kallade undantagsparagrafen i 15 kap miljöbalken (MB), detta i enlighet med Naturvårdsverkets (och Trafikverkets) tidigare hemställan år 2018.

Trafikverket tillstyrker föreslagen formulering av undantagsparagrafen. Den överensstämmer med avfallsdirektivets formulering och säkerställer att landskapsmodellering inryms även i de fall det finns ett kvittblivningsintresse.

Ärendenummer
TRV 2022/79957
Motpartens ärendenummer
M2022/01181

Dokumentdatum
2022-10-25

Konfidentialitetsnivå 1

15 kap 39a§ MB - möjligt att lagra avfall längre än 3 år utan att blir deponi och X§ Deponiförordningen - möjligt att lagra avfall längre än 3 år utan att blir deponi

Trafikverket tillstyrker förslaget med möjlighet till längre lagring och anser att det är viktigt med tydlig vägledning och exemplifiering från Naturvårdsverket för att minimera och undvika utdragna processer vid tillsynsförfarande avseende vad som till exempel omfattas av skrivningen *särskilda skäl*.

Trafikverket avstyrker tillägget *inert avfall* då det finns behov av att lagra och återvinna även avfall som har uppstått exempelvis vid dikesrensningar och vid urgrävning av torv och som är icke inert på grund av högt organiskt innehåll. Massorna kan komma att nyttjas vid exempelvis återställning av ytskikt eller släntbegräddning.

Trafikverket förutsätter att lagringstiden räknas från det att avfallet uppstår, det vill säga från den tidpunkt då säkerställd avsättning saknas.

29 kap, 34 och 35§ MPF - Återvinning för anläggningsändamål

Trafikverket tillstyrker att paragrafen för återvinning för anläggningsändamål kompletteras med mängder vilket bidrar till ökad förutsägbarhet. Mängden 100 000 ton, uppskattningsvis 10 000 stycken lastbilar med schaktmassor, bedöms vara en rimlig nivå för tillståndsplikt.

Trafikverket avstyrker tillägget om att endast avfall som är *inert* får återvinnas för anläggningsändamål utifrån att vi bedömer att det riskerar att:

- få oönskade effekter på andra materialflöden såsom asfalt och vägdikesmassor.
- medföra ett hårdare krav vid återvinning än användning om exempelvis säkerställd avsättning ändras under projektets gång och materialet klassas om från att vara produkt till att vara avfall. Trafikverket anser därför att bedömning av huruvida avfallet är lämpligt att återvinnas bör göras utifrån ett riskperspektiv och att användningen inte ska styras av om avfallet är inert.
- branschen, i brist på tydlig vägledning, kan komma att utgå från kriterierna i NFS 2004:10 vid bedömning av huruvida materialet är inert. Det kan begränsa möjligheten att återvinna material trots att en riskbedömning kan påvisa att det är möjligt utan risk för människors hälsa eller den omgivande miljön.
- begränsa återvinning av massor/avfall som uppstått vid exempelvis dikesrensning. Dessa massor har ofta ett högre innehåll av organiskt material och är således inte inert, men kan komma att utgöra viktig anläggningsresurs exempelvis som släntbegräddning.

Ärendenummer
TRV 2022/79957
Motpartens ärendenummer
M2022/01181

Dokumentdatum
2022-10-25

Konfidentialitetsnivå 1

29 kap, 40, 41, 42 och 43§ MPF - Mekanisk bearbetning och sortering

Trafikverket tillstyrker att tillståndsplikt inte gäller om krossning och sortering sker på den plats där avfallet ska användas. Det kan på sikt öppna upp för förbättrad logistik i projekten och minskad administration.

Paragrafen borde även omfatta undantag för tillståndsplikt om krossning och sortering sker där avfallet uppkommer genom tillägget ”*om sorteringen sker på den plats där avfallet uppkommer eller på den plats där avfallet ska användas*”.

29 kap, 71§ MPF - Andra verksamheter med återvinning eller bortskaffande

Paragrafen bör förtydligas genom att ange att det är farligt avfall som avses även i paragrafens andra sats ”... om den tillförda mängden *farligt* avfall är mer än 2 500 ton per kalenderår”.

29 kap, X§ MPF - Återvinna invasiver på den plats där avfallet uppstått

Trafikverket har under samråd fört fram vikten av att inkludera invasiva arter i uppdraget och är positivt till att frågan och problematiken har uppmärksammats av Naturvårdsverket.

Trafikverket avstyrker dock skrivningen att jord som innehåller invasiva arter i princip alltid bedöms vara avfall, förslaget om prövningen genom anmälan samt metoden att schakta till 5 m djup utifrån nedan motiv:

- Med formuleringen *att massor med invasiver i princip alltid ska klassas som avfall* kommer Trafikverket att få hantera en stor mängd avfall och därmed en stor mängd anmälningar utan direkt miljönytta. Hantering (exempelvis nedgrävning) på plats där arten redan är allmänt etablerad innebär ingen risk för spridning och medför liten miljöpåverkan. Trafikverkets avsikt är inte att göra sig av med massorna bara för att de innehåller invasiver, utan istället nyttja massorna som en resurs. Eventuell hantering utförs utifrån kravet i kap 8 MB, att invasiver inte får spridas. Massor med spår av invasiver bör i första hand bedömas utifrån spridningsrisk på platsen.
- Samhällskostnaden för anmälningsplikt beräknas bli omfattande. I remissen uppskattas kostnaden för en anmälan till 48 000 kr. Antaget att samtliga projekt från Gävle och söderut som innebär schakt och som ämnar att hantera massorna på plats kommer att beröras av krav på anmälan. 2021 hade Trafikverket cirka 800 projekt i byggskede i den delen av landet, vilket skulle innebära en tillkommande beräknad samhällskostnad om cirka 38 000 000 kr. Trafikverket bedömer att omhändertagande kan göras på ett säkert sätt genom riktlinjer/vägledning och anmälan är därmed inte motiverad.

Information till tillsynsmyndigheten sker redan idag vid hantering av EU-arter, där tillsynen har möjlighet att framföra synpunkter på försiktighetsmåt

Ärendenummer
TRV 2022/79957
Motpartens ärendenummer
M2022/01181

Dokumentdatum
2022-10-25

Konfidentialitetsnivå 1

alternativt förelägga om ytterligare försiktighetsmått. I samband med detta brukar även dialog ske kring invasiver som Trafikverket själva har listat utöver lagstiftningen.

- Att schakta till 5 m djup ger väldigt stora schaktgropar och är i närheten av väg eller järnväg inte rimligt i förhållande till påverkan och kostnad. Metoden kommer att påverka anläggningen tekniskt, medföra att mer mark behöver tas i anspråk, ge upphov till en större mängd massor som behöver hanteras och vara väldigt dyrt i förhållande till själva miljönyttan med hanteringen.

Vad som avses med försumbara nivåer avseende invasiver är något Trafikverket anser att Naturvårdsverket tillsammans med Trafikverket och andra parter behöver föra vidare arbete och dialog kring för att enas om innebörden. Biogen förorening är en ny form av företeelse där gränserna för vad som utgör liten respektive stor risk och mängd samt hur olika arter ska behandlas är under utveckling. Tydlighet om vilka arter som omfattas är även en central del i fortsatt dialog.

Trafikverket anser att skrivningarna i rapporten inte tar i beaktande att metoder kommer att förändras över tid. Olika metoder lyfts för behandling av invasiver, till exempel schakt om 2 m respektive 5 m djup, förbränning eller kemisk behandling. Texten måste nyanseras och generaliseras för att inte begränsa bekämpning till specifika metoder och behandlingar, då det riskerar att hindra möjligheterna för samhället att hitta och vidareutveckla acceptabla sätt att hantera massorna såsom en resurs. För en art kanske en behandling är att genomföra upprepad slätter över tid, för en annan art kan det handla om täckning av massor och för en tredje handlar det om värmebehandling eller starkström etcetera.

Idag samordnar länsstyrelsen varje läns åtgärder mot de invasiva främmande arter som finns listade i EU-förordningen. En anmälan enligt föreslagen paragraf hanteras hos kommunen. Trafikverket anser att det är viktigt att den kommunala tillsynen får stöd från länsstyrelsen i frågan och att samarbete sker mellan tillsynsmyndigheterna för att minimera dubbelprovning med parallella krav utifrån 8 kap MB och denna föreslagna paragraf i miljöprovningförordningen.

Nytt kapitel i MPF

1§ - Anmälan/tillstånd för massor som inte utgör avfall

Trafikverket förutsätter att 1§ X kap är tänkt att gälla endast i de fall då undantaget i enlighet med föreslagna 15 kap 1a§ kan tillämpas, det vill säga endast då användning av överskottsmassor av massor sker i anslutning till där de grävts upp, men där konstruktionen saknar egentligt syfte. Trafikverket föreslår ett tillägg i 1§ X kap enligt nedan:

1 § Anmälningsplikt C och verksamhetskod X gäller för användning av icke förorenad jord och annat naturligt material, som avses i 15 kap 1a§ miljöbalken, som har grävts ut i samband med en byggverksamhet, om det är säkerställt att materialet kommer att användas i sitt naturliga tillstånd för byggnation på den

Ärendenummer
TRV 2022/79957
Motpartens ärendenummer
M2022/01181

Dokumentdatum
2022-10-25

Konfidentialitetsnivå 1

plats där grävningen utfördes och användningen inte skadar eller innebär någon olägenhet för människors hälsa eller miljön.

§§2-5 - Nya bestämmelser för lagring samt sortering och mekanisk bearbetning av material

Trafikverket avstyrker förslaget om att införa anmälnings- och tillståndsplikt för lagring, sortering och mekanisk bearbetning för projekt som omfattas av väg- eller järnvägsplan, samt förslaget om tillståndsplikt för projekt som inte omfattas av väg- eller järnvägsplan utifrån nedan motiv:

- Projekt som inte är små och okomplicerade prövas genom en väg- eller järnvägsplan och projektets omgivningspåverkan beskrivs i miljökonsekvensbeskrivning eller miljöbeskrivning. I de fall lagring samt sortering och mekanisk bearbetning har prövats inom planen, bedömer Trafikverket att det saknas anledning till ytterligare prövning genom anmälan eller tillstånd. Prövning av undantag från det generella biotopskyddet och strandskyddet hanteras redan nu inom planprocessen.
- Ett tillståndsförfarande tar ofta lång tid vilket innebär att Trafikverket i dessa fall behöver gå in med en tillståndsansökan redan innan en kontrakterad entreprenör finns på plats. Detta riskerar att begränsa entreprenörens handlingsfrihet, inverka negativt på projektens tidplaner och innebär osäkerheter i ansökan avseende till exempel exakt lokalisering, tid och metod.

Trafikverket bedömer att ett anmälningsförfarande med kortare handläggningstid bättre träffar syftet med prövningen. Nära in på utförandet är faktorer som lokalisering, omgivningspåverkan och tidplan kända och en mer relevant bedömning kan göras av tillsynsmyndigheten.

Avseende lagring förutsätter Trafikverket att begreppet avser upplag inom ett avgränsat geografiskt område. Vägledning behövs kring begreppet.

Förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd

Krav på den som lämnar vidare material

Av lagkrav och rapport framgår det inte hur långt och i hur många led kontroll ska ske av material som lämnas vidare till annan part. Trafikverket förutsätter att avfallsproducenten, genom undersökning och beskrivning av massornas tekniska och miljömässiga kvalitet och genom att information om eventuella restriktioner följer med vid överlämning i första led, har fullgjort sitt ansvar. I annat fall innebär förslaget att den som överlåter material har ansvar för ett material som denne inte har rådighet över samt att entreprenören måste hitta avsättning redan innan kontrakt är tecknat, vilket Trafikverket avstyrker.

Ärendenummer
TRV 2022/79957
Motpartens ärendenummer
M2022/01181

Dokumentdatum
2022-10-25

Konfidentialitetsnivå 1

Skrivningen ”... på den plats där avfallet uppstått/på den plats där det uppstått...”

I flera paragrafer finns skrivningen ”... på den plats där avfallet uppstått/på den plats där det uppstått...”. Här anser Trafikverket att det krävs vägledning kring hur en anmälan ska avgränsas. Är avgränsningen utifrån till exempel kommun, driftområde, vägsträcka/järnvägssträcka, varje schakt eller ska det ses till det enskilda fallet?

Trafikverket har allt ifrån riktigt stora och geografiskt väldigt långsträckta investeringsprojekt till olika typer av underhållsverksamhet med dikningsåtgärder, beläggningsåtgärder, kabelbyten etcetera.

Som ett exempel på vad avgränsning kan innebära för projekten kan nämnas att Trafikverket inom underhållssidan har cirka 1 000 avvattningsobjekt per år, vilket innebär att cirka 6 000 000 m³ massor schaktas per år (motsvarar cirka 9 250 km väg). Där kan avsättning normalt finnas för massorna längs vägområdet, men oftast inte i direkt anslutning till området där själva schakten skedde. Här är det av vikt att avgränsningen av områden blir rimlig och hanterbar för att undvika att användning och eventuell tillfällig lagring behöver anmälas om massor exempelvis flyttas från ett dikningsobjekt till annan del av vårt vägområde. Om Trafikverket skulle behöva skicka alla massor till mottagningsanläggning, för att undvika stopp i projekt på grund av anmälningsärenden och den beslutsprocessen som följer, innebär det en kostnad om cirka 100 000 kr per km till mottagningsanläggning (exklusive grävning och transport), vilket motsvarar närmare 2 miljarder kr/år.

För Trafikverket är det därför av vikt att avgränsningarna blir ändamålsenliga för att minimera administration och för att öka användning. Trafikverket anser inte att avståndet spelar roll, utan snarare att de uppgrävda massorna är lämpliga på den plats där de placeras.

Skrivningar avseende föroreningsnivå

Trafikverket anser att bedömning av massors lämplighet utifrån föroreningsnivå ska göras utifrån ett riskperspektiv baserat på markanvändning och förutsättningar på platsen där massor ska användas och inte utifrån bakgrundshalt. Det är viktigt att Trafikverket deltar i arbetet med vägledning för detta.

Synpunkter avseende övriga förslag

Trafikverket tillstyrker förslagen att arbeta vidare med planeringsverktyg för masshantering samt lagringsplatser i översiktsplaner och detaljplaner.

Underlaget kan dock ytterligare understryka att frågan om hantering av massor bör hanteras som en mellankommunal fråga och även bör hanteras på regional nivå.

Ett inspel att ta vidare i arbetet med lagringsplatser är att utveckla och ta fram incitament för kommunerna att få fram fler ytor, särskilt i tätbebyggda områden där

Ärendenummer
TRV 2022/79957
Motpartens ärendenummer
M2022/01181

Dokumentdatum
2022-10-25

Konfidentialitetsnivå 1

omgivningspåverkan eller andra störningar från lagringsplatser kan generera klagomål från allmänheten och negativ opinion.

Avseende planeringsverktyg för masshantering driver Trafikverket själva ett arbete med till exempel vårt verktyg Geokalkyl Pro och ser utifrån detta arbete att även Trafikverket kan delta i ett eventuellt uppdrag tillsammans med SGU och Boverket.

Samarbete mellan kommuner om lagring av massor är också en viktig utgångspunkt för att uppnå högre användning av massor. Trafikverket tycker att det är viktigt med regionala masshanteringsplaner. Utifrån erfarenheter i arbetet med masshanteringsplan för till exempel Region Stockholm ser Trafikverket att det i arbetet med de regionala masshanteringsplanerna är viktigt att skapa flexibilitet över de kommunala gränserna utifrån till exempel logistiska förutsättningar och närhet till mottagningar, områden där massor kan användas med mera.

Trafikverket har lång erfarenhet av arbete med upphandling och den komplexitet som uppstår när krav inom flera områden så som teknik, miljö, juridik och upphandling ska samspela utan motstridigheter. Trafikverket vill gärna bidra i arbetet om Upphandlingsmyndigheten får i uppdrag att arbeta vidare i frågan.

Beslut i detta ärende har fattats av generaldirektör Roberto Maiorana. Föredragande har varit miljöspecialist miljöledning och miljöstyrning, Elham Samari, och utredningsledare för förorenade områden och massor, Sara Jansson. I den slutgiltiga handläggningen har underhållsdirektör Malin Holen, enhetschef Anläggning och miljö Eva Gustavsson och strateg Pontus Gruhs deltagit.

Roberto Maiorana
Generaldirektör

Elham Samari Khalaj
Miljöspecialist

elham.samari-khalaj@trafikverket.se
Direkt: 010-123 78 09

Dokumentegenskaper, Ärendenummer TRV 2022/79957, Motpartens ärendenummer M2022/01181, Dokumentdatum 2022-10-25, Dokumenttyp BREV.

Ovanstående textfält är endast avsett att läsas digitalt och får ej tas bort. Det innehåller uppgifter från sidhuvudet och gör att dokumentets egenskaper blir tillgängliga enligt Lag (2018:1937) om tillgänglighet till digital offentlig service.