

Ärendenummer  
TRV 2023/69018  
Motpartens ärendenummer  
NV-05919-17

Dokumentdatum  
2023-10-02

Naturvårdsverket  
registrator@naturvardsverket.se

Trafikverkets diarium

## Trafikverkets remissvar gällande Naturvårdsverket ”Vägledning om masshantering och användning av massor i anläggningsarbeten”

Trafikverket har tagit del av Naturvårdsverkets vägledning för riskbedömning vid användning av massor respektive vid återvinning av avfall i anläggningsändamål.

### Övergripande synpunkter

Trafikverket ser positivt på att Naturvårdsverket publicerar vägledning och ramar för riskbedömning vid användning av massor eller vid återvinning av avfall i anläggningsändamål. Att nå en hållbar masshantering är komplext ur flera aspekter och tydlig vägledning från Naturvårdsverkets är viktigt för att undvika olika tolkningar och nå samstämmighet vid riskbedömning inför användning i av massor.

Trafikverket vill särskilt betona följande fem synpunkter:

- Vid bedömning av om en användning av massor är lämplig och för att nå en hållbar masshantering anser Trafikverket att hänsyn till miljömålen *Begränsad klimatpåverkan* och *Hushållning med naturresurser* är att betrakta som jämställt viktigt som hänsyn till *Giftfri miljö* och *God bebyggd miljö* som nämns i remissen.
- Asfalt eller annan beläggning utgör del av anläggningen och är inte att betrakta som en skyddsåtgärd eller ett försiktighetsmått. Vägen utformas efter ställda funktionskrav beroende på belastning, geografi, nyttjandegrad etc. där ytbeläggningen är en del av konstruktionen. Beläggningen är också att betrakta som varaktig under anläggningens (vägens) livstid.
- Det är verksamhetsutövarens ansvar att bedöma om massor utgör ett avfall eller en resurs, lämplighet vid fortsatt användning eller provningsnivå utifrån föroreningsrisk. Trafikverket anser att det är orimligt och omotiverat att all användning av massor, inklusive nyttjande av resurs och återvinning av avfall med mindre än ringa föroreningsrisk, ska föregås av informations- eller anmälningsskyldighet.

Ärendenummer  
TRV 2023/69018  
Motpartens ärendenummer  
NV-05919-17

Dokumentdatum  
2023-10-02

- I riskbedömning ska exponeringsvägar och vistelsetider väljas utifrån försiktiga, men *rimliga* uppskattningar som utgår från den markanvändning som råder eller som planeras. En generaliserad vägledning till tillsynsmyndigheten om att vara restriktiv med att tillåta justering av vistelsetider riskerar att motverka lämplig fortsatt användning av schaktmassor i till exempel i väg- och järnvägsmiljö där vistelse är mycket begränsad.
- Remissens skrivningar tillåter i vissa stycken olika tolkningar, eller kan till delar tyckas motsägelsefull. Trafikverket framhåller vikten av entydig vägledning för att undvika olika aktörers tolkning av skrivningarna.

Övriga synpunkter på respektive rubricerat avsnitt ges nedan:

#### *Inledning, syfte*

Eftersom vägledningen är den första delen i en serie är det svårt att, utan att veta vad som ska tillkomma, se helheten och vilka konsekvenser den kommer att få för verksamheten. Trafikverket önskar att information om vilka dokument och vilket fördjupningsmaterial som kommer att följa denna vägledning bifogades till remissen.

Trafikverkets uppfattning är att begreppet masshantering omfattar all hantering av massor inom ett projekt, oavsett om massorna utgör en resurs eller ett avfall. Och att definitionen i vägledningen, att masshantering handlar om att använda massor för anläggningsändamål, därför bör vidgas eller anges gälla för den specifika vägledningen.

#### *Hållbar masshantering*

Trafikverket uppfattar att vägledningen fokuserar på riskbedömning med utgångspunkt från *Giftfri miljö*, men bedömer att synsättet är för smalt för att åstadkomma en hållbar masshantering. Utöver *Giftfri miljö* och *God bebyggd miljö* är miljömålen *Begränsad klimatpåverkan* och *Hushållning med naturresurser* jämställt viktiga att ta hänsyn till och projektspecifika avvägningar mellan målen behöver göras för att nå en hållbar hantering.

#### *Utgångspunkter för masshantering, 2. Föroreningar ska inte påverka miljön i omgivningen negativt*

Beslut om väg- eller järnvägsplan innebär, precis som den exemplifierade detaljplanen, en accept för att anläggningen kan innebära en påverkan på miljön. Trafikverket anser därför att bedömning av risk i samband med tillförsel av påverkade massor till ett område ska fokusera på föroreningsinnehållet i massorna som tillförs och på platsens känslighet och skyddsvärden. Bedömningen bör göras utifrån pågående såväl som planerad markanvändning och möjlig omgivningspåverkan. Trafikverket uppfattar att vägledningen snarare betonar bedömning mot bakgrundshalter istället för bedömning av risk, och att det kan motverka en hållbar masshantering genom lokal avsättning av massor.

Ärendenummer  
TRV 2023/69018  
Motpartens ärendenummer  
NV-05919-17

Dokumentdatum  
2023-10-02

### *Utgångspunkter för masshantering, 3. Bedömning ... bör göras i ett kort såväl som långt tidsperspektiv*

Enligt vägledningen bör riskbedömningen beakta att massorna kan påverkas av framtida schakter. Trafikverket har svårt att se hur detta ska vägas in i riskbedömningen och anser att ett sådant ställningstagande kan motverka en cirkulär masshantering. En anläggning demonteras/rivs inte utan kontroll av de massor den är uppbyggd av och Trafikverkets bedömning är därför att bedömning av risk i samband med användning av massor ska göras för den planerade markanvändningen. Till skillnad från andra konstruktioner är avveckling av infrastruktur reglerad i till exempel väg- och järnvägslagstiftningen genom krav på återställning, vilken kan motivera att differentierad vägledning för användning av massor i infrastrukturanläggningar.

Vägledningen beskriver genom figur 2 och i avsnittet "Möjlighet att massor okontrollerat flyttas vidare..." att kunskap ska bevaras genom information eller anmälan/tillstånd. Trafikverkets tolkning är att detta förslag idag saknar lagstöd, såvida massorna inte utgör ett avfall och risken är minst ringa. Inför en ändrad markanvändning utför Trafikverket markundersökning, vilket omhändertar risken med att information eventuellt inte har bevarats.

### *Grundläggande om riskbedömning*

Det är verksamhetsutövarens ansvar att bedöma om massor utgör en resurs eller ett avfall, lämplighet vid fortsatt användning eller provningsnivå vid återvinning utifrån föroreningsrisk. Trafikverket anser att det är varken är rimligt eller motiverat att all användning av massor ska föregås av informations- eller anmälningskyldighet.

Vägledningen bör tydliggöra att infrastrukturanläggningens konstruktionsdelar, motiverade av funktionskrav, inte är att betrakta som försiktighetsmått eller skyddsåtgärder. Trafikverket anser att skyddsåtgärder är något som vidtas utöver den planerade utformningen för att minska tillgänglighet eller spridning av förorening. Trafikverket ser en risk att nuvarande beskrivning i figur 1 med tillhörande kapiteltext, medför att exempelvis asfaltering kan bedömas utgöra en skyddsåtgärd.

Det är viktigt att det finns tydlig vägledning som stöd till tillsyn och verksamhetsutövare avseende när och hur en bedömning ska dokumenteras. Ett sätt att tydliggöra vägledningen för att minska risk för olika tolkning mellan aktörer kan vara med konkreta exempel.

### *Kort om riskvärdering*

Trafikverket vill peka på vikten av stöd vid värdering av risker och avvägningar mellan miljömål, se inledande kommentar under kapitel *Hållbar masshantering*. Verktyg eller vägledning om hur olika miljömål och miljönyttor kan värderas mot varandra och mot bedömning av rimlig kostnad vore till nytta både vid användning av förorenade massor såväl som av avfall. Att kunna fortsätta nyttja massor med nivåer av föroreningar som inte

Ärendenummer  
TRV 2023/69018  
Motpartens ärendenummer  
NV-05919-17

Dokumentdatum  
2023-10-02

innebär en oacceptabel risk är av stor vikt både för att nå miljömålen och av stor samhällsekonomisk betydelse.

#### *Särskilt om användningen av riktvärdesmodellen ... Kumulativa effekter*

Vägledningen beskriver att riktvärdesmodellen kan underskatta risk på grund av kumulativa effekter genom övrig exponering. Trafikverket anser att riskbedömningen ska ta höjd för en *trolig och rimlig* exponering. Att sänka/anpassa exponeringsandel utöver generella antaganden kan innebära en överskattning av risk och motverkar möjligheter till cirkulär hantering av massor och resurshushållning. Vistelsetiden inom väg- och järnvägsområden är mycket begränsad, samtidigt som merparten av dessa områden har en beläggning som förhindrar exponering.

En generaliserad vägledning till tillsynsmyndigheten om att vara restriktiv med tillåtande justering av vistelsetider riskerar att motverka lämplig fortsatt användning av schaktmassor. Vägledning som ges i Naturvårdsverkets RA 5976 - att exponeringsvägar bör väljas utifrån försiktiga, men rimliga uppskattningar för den grupp som bedöms få den största exponeringen, anser Trafikverket är rimlig och relevant.

#### *Lika skyddsnivåer eftersträvas inom områden med totalt sett samma markanvändning*

Texten saknar beskrivning av vad ett *litet* område är och vad en *hög* halt är. Vägledningen blir därför vag och ger utrymme för tolkningar. Storleken av områden för vilka ett platsspecifikt riktvärde tas fram bestäms av de vägledningar som finns inom området, bland annat från Naturvårdsverket. Om tidigare vägledning ska frångås bör det annonseras på ett tydligare sätt. Trafikverkets anser att utgångspunkten bör vara att en tillräcklig skyddsnivå finns över hela områden, snarare än att de är lika.

#### *Bedömning av risker i verksamheter som hanterar massor*

Trafikverket anser att figur 2 behöver förtydligas avseende vad som avses med dialog inom/mellan tillsynen. Det bör tydliggöras vilken information som har juridisk grund och vilken information som är frivillig. Trafikverket anser att det inte föreligger någon upplysningsplikt om verksamheter som utgör U-verksamhet till skillnad från vad figur 2 verkar indikera.

Avsnittet beskriver att verksamhetsutövaren, utöver att delge information om uppkomna massors egenskaper, även ska bedöma om massorna är tekniskt och miljö- och hälsomässigt lämpliga för avsett ändamål hos den mottagande verksamhetsutövaren. Trafikverket anser att det är mottagande verksamhetsutövares ansvar att bedöma massornas lämplighet för användning till dennes syfte, utifrån den information om teknisk och miljömässig kvalitet som lämnas vid överlåtelsen.

Ärendenummer  
TRV 2023/69018  
Motpartens ärendenummer  
NV-05919-17

Dokumentdatum  
2023-10-02

### *Ordval, vägledningens utformning*

Texten innehåller osäkerheter genom ordval så som *i vissa fall* och *kan man tänka sig* eller hänvisning till *punkten ovan*. Trafikverket förstår att detta är en vägledning där frågor inte är svarta/vita, men genom fler tydliga exempel kan avsikten förtydligas. I annat fall är det svårt för verksamhetsutövare och tillsyn att få en gemensam bild och uppfattning.

Trafikverket noterar att vägledningen inte omfattar bedömning av invasiva arter. Frågan kan dock uppkomma hos läsaren varför vägledningen förslagsvis bör nämna att arbete kring invasiva arter pågår och att Naturvårdsverket inväntar dessa arbeten innan vägledning om korrekt riskhantering av invasiva arter kan ges.

Beslut i detta ärende har fattats av chefen för verksamhetsområde Underhåll, Malin Holen. I den slutliga handläggningen har chefen för verksamhetsområde Investering, Annika Holmqvist och chefen för verksamhetsområde Stora projekt, Patrick Gunér deltagit. Föredragande har varit miljöspecialisterna Lisa Cullhed och Ylva Persson. I remissgruppen har representanter från den centrala funktionen Juridik och planprovning samt verksamhetsområdena Investering, Nya stambanor, Planering och Underhåll deltagit.

Malin Holen

chef för verksamhetsområde Underhåll

Dokumentegenskaper, Ärendenummer TRV 2023/69018, Motpartens ärendenummer NV-05919-17, Dokumentdatum 2023-10-02, 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.