

Handläggare

Sara Nordström

Miljödepartementet

m.remissvar@regeringskansliet.se

Yttrande över Naturvårdsverkets skrivelser "Förslag till författningsändringar med allmänna regler för vissa verksamheter som behandlar avfall" och "Förslag till allmänna regler för vissa verksamheter som hanterar avfall"

Sveriges geologiska undersökning (SGU) har den 20 mars 2020 tagit emot ovanstående ärende för yttrande. Med anledning av detta vill SGU framföra följande.

SGU anser att möjligheten att inkludera massor som klassas som utvinningsavfall i de allmänna reglerna borde ha utretts mer utförligt. Så som det även konstateras i promemorian daterad den 30 januari 2020 undantas inert avfall och icke-förorenad jord från tillståndsplikten i utvinningsavfallsdirektivet¹. I Sverige har man ändå valt att låta detta avfall omfattas av utvinningsavfallsförordningen² vilket således är en viss överimplementering av direktivet. I promemorian framgår bl.a. att material som kommer från utvinningsindustrin kan innehålla höga halter av t.ex. uran. SGU vill här poängtera att det är naturligt att de massor som kommer från områden där det är relevant att bedriva mineralutvinning innehåller högre bakgrundsvärden av metaller. Det betyder dock inte att t.ex. avbanad jord är potentiellt skadligare för miljön för att avbaningen skett för utvinningsändamål än om syftet varit anläggande av en allmän väg inom området med samma geologiska beskaffenhet. SGU anser att det finns skäl att se över möjligheterna att inkludera även vissa massor från utvinningsindustrin i förslagen om allmänna regler.

SGU har tidigare, i olika sammanhang, velat belysa problemet med att eventuella föroreningar i massor kan medföra risker för den grundvattenbaserade dricksvattenförsörjningen. Ett exempel är de synpunkter som SGU förde fram i myndighetens yttrande över promemorian "Genomförande av reviderade EU-direktiv på anfallsområdet" (ert dnr M2019/01776/R, SGU dnr 33-2117/2019). SGU menar att det, vid hantering av stora mängder massor, alltid finns en påtaglig risk att delar av massorna kan vara felklassade och därmed ha ett högre innehåll av föroreningar än vad som förväntas.

¹ Jfr artikel 2 i Europaparlamentets och rådets direktiv (2006/21/EG) av den 15 mars 2006 om hantering av avfall från utvinningsindustrin och om ändring av direktiv 2004/35 EG.

² Förordningen (2013:319) om utvinningsavfall.

Synpunkter på promemorian "Förslag till författningsändringar med allmänna regler för vissa verksamheter som behandlar avfall" daterad den 20 september 2019.

SGU har inga synpunkter på ovan nämnda promemoria.

Synpunkter på promemorian "Förslag till allmänna regler för vissa verksamheter som hanterar avfall" daterad den 30 januari 2020.

Förslag om allmänna regler för sortering, mekanisk bearbetning och lagring av asfalt som är avfall.

SGU konstaterar att förslaget har begränsats till att endast gälla de platser som sedan tidigare anmälts till tillsynsmyndigheten. Med hänsyn till avfallens egenskaper anser SGU att detta är en rimlig begränsning. I övrigt konstaterar SGU att förslaget innehåller flera försiktighetsåtgärder så som invallning av kemikalier, begränsningar i lagringstiden och krav på skydd från nederbörd. SGU anser att de föreslagna villkoren för lagtingen är väl utformade och har inget att erinra mot förslaget.

Förslag om allmänna regler för återvinning av vissa avfallslag för anläggningsändamål.

Förslaget innebär att allmänna regler ska gälla för återvinning av massor för anläggningsändamål utifrån de villkor som framgår av den föreslagna förordningen. SGU tycker att det är mycket positivt att verksamheter som idag är U-verksamheter nu som huvudregel kommer att vara anmälningspliktiga och därefter i vissa fall kan omfattas av de allmänna reglerna. Bedömning av om allmänna regler är lämpligt ska styras av lokala förutsättningar. I detta sammanhang sägs det främst handla om skydd av grund- och ytvatten och det bedöms kunna hanteras genom att reglera var avfallet får återvinnas med stöd av de allmänna reglerna. För grundvattnets räkning så anges restriktioner i förhållande till vattenskyddsområden och grundvattennivån. SGU noterar att avfall (tillhörande kategori A enligt bilaga 1 till den föreslagna förordningen) med stöd av allmänna regler endast får återvinnas utanför vattenskyddsområden och en meter över högsta grundvattennivå.

SGU vill här poängtera att långt ifrån alla hydrogeologiskt känsliga områden³ är skyddade av vattenskyddsområden. Att bara undanta vattenskyddsområden leder alltså inte till tillräcklig försiktighet. Det finns många enskilda brunnar som är beroende av ett rent grundvatten och dessa behöver inte vara belägna inom vattenskyddsområden.

SGU brukar i sina remissvar över entreprenadarbeten i de mest hydrogeologiskt känsliga miljöerna, förespråka att tre meter omättad zon ska gälla. Ett exempel är att SGU generellt sett kräver att minst tre meter omättad zon kvarlämnas över högsta grundvattenytan och under lägsta brytningsdjup vid sand- och grustäkter samt vid tillståndsprovning av hantering av externa massor inom sådana områden. I tillägg kan nämnas att SGU intar en mycket restriktiv hållning avseende extern masshantering där vi

³ Med hydrogeologiskt känsliga områden menar SGU här områden där grundvattnet lätt kan påverkas negativt av föroreningar eller grundvattenuttag.

ofta förespråkar avslag inom känsliga områden trots att mer än tre meters omättad zon kvarlämnas. Ofta ligger de hydrogeologiskt känsliga områdena inom beslutade grundvattenförekomster vilket innebär att hänsyn till miljö kvalitetsnormer för grundvatten kan avgöra våra beslut.

Att i detta sammanhang överallt tillåta masshantering för anläggning med bara en meter till grundvattennivån anser inte SGU är acceptabelt. SGU noterar vidare att det inte framförs några förslag till rutiner för hur man ska mäta och säkerställa kunskap om högsta grundvattennivån i tänkta lokaler för anläggningar. Detta leder i sig till en uppenbar risk att grundvattennivåer periodvis ytterligare kan närma sig de massor som återanvänds. SGU anser att de mest känsliga områdena inom grundvattenförekomsterna är då dessa utgörs av sand och grus samt av karstförande kalkberggrund. SGU vill se att förslaget undantar tillämpligheten av allmänna regler även för dessa områden.

Friklassning av avfall

I förslaget till förordning om allmänna regler för återvinning av avfall för anläggningsändamål finns definition av Kategori A avfall. SGU ser att en del av detta avfall har sitt ursprung som massor från s.k. naturlig mark, som är utan påverkan av mänsklig verksamhet såsom industrier, vägar, järnväg, tätbebyggelse eller annan liknande verksamhet. Vi anser att detta visar på en framkomlig väg att resurseffektivt klassa massor som kan anses vara rena utifrån de kemiparametrar som förslaget omfattar. SGU vill dock i detta sammanhang peka på brister i förslaget. Det framkommer att andra parametrar än de som finns angivna i förslagets parameterlistor kan komma att bli aktuella för provtagning ”om andra föroreningar utöver de som anges i tabell 5, och som omfattas av kraven i bilaga 1, misstänks förekomma i avfallet”. Det finns ingen vägledning för hur en sådan riskanalys ska göras. SGU menar att PFAS (högfluorerade ämnen) är ett exempel på en parameter som antingen bör finnas med i tabellen från början, eller tydligt kunna föras fram att den bör kunna tillkomma vid minsta misstanke. PFAS kan finnas där brand har bekämpats med släckskum och förekommer ofta i ännu högre halter och omfattning vid platser där brandövning har skett. SGU menar att PFAS är en självklar parameter att ta hänsyn till vid friklassning av i första hand jordmassor och vi efterfrågar därför rutiner för hur man kan säkerställa att brandbekämpning med släckskum inte har skett på de områden som definierats som naturlig mark. SGU vill betona att kontrollen av ämnen som PFAS inte kan baseras på visuell kontroll (syn- och luktntryck) utan måste ske genom representativ provtagning och kemisk analys. Vad gäller PFAS bör kemisk analys omfatta åtminstone de 11 PFAS som ingår i Livsmedelsverkets åtgärdsbaserade riktvärde för dricksvatten.

SGU noterar att förslaget innehåller rutiner för provtagning av massor i delprover och samlingsprover. SGU fokuserar här i första hand på jordmassor. SGU välkomnar att sådana rutiner tas fram. Vi vill dock framföra att för återvinning av avfall inom känsliga miljöer så kan provtagningsprogram för friklassning av massor ändå vara en otillräcklig rutin även om man följer ett ambitiöst upplägg. Som jämförelse så har SGU utgått från provtagningsrutinerna i Tabell 3 under Bilaga 3 och räknat på typisk jorddensitet och lastkapacitet hos normalstora lastbilar. Om jorden är homogen, med samma ursprung och egenskaper, så innebär förslaget att ett delprov ska tas var sjätte lastbil och ett samlingsprov kommer att omfatta 294 lastbilar. Om jorden är heterogen, med olika ursprung och varierande egenskaper, så innebär förslaget väsentligt mer omfattande provtagning, med 2,6 delprov per lastbil och ett samlingsprov omfattar 12 lastbilar. SGU menar utifrån dessa exempel att det finns uppenbara risker att föroreningar kan missas vilket skulle kunna vara förödande för känsliga grundvattenmiljöer.

SGUs slutsatser

SGU anser att möjligheterna att inkludera massor, som klassas som utvinningsavfall, i de allmänna reglerna borde utretts mer ingående. Så som det även konstateras i promemorian undantas inert avfall och icke-förorenad jord från tillståndsplikten i utvinningsavfallsdirektivet men i Sverige har man ändå valt att låta detta avfall omfattas av utvinningsavfallsförordningen vilket således är en viss överimplementering av direktivet. SGU anser att det finns skäl att se över möjligheterna att inkludera även vissa massor från utvinningsindustrin i förslagen om allmänna regler.

SGU konstaterar att förslaget inte på ett tydligt sätt har behandlat den problematik som myndigheten ser avseende risker med felklassade massor. Utöver detta anser SGU att det är en brist att inte PFAS finns med som en parameter för riskvärdering. Förslaget saknar adekvata förslag om hur skyddet för grundvatten ska kunna hanteras. SGU ser problem med att tillåta återvinning av massor i hydrogeologiskt känsliga miljöer. Att undanta tillämpligheten för allmänna regler endast inom vattenskyddsområden anser SGU är otillräckligt då långt ifrån alla hydrogeologiskt känsliga områden är avgränsade som vattenskyddsområden. Förslaget saknar också rutiner för hur avstånd till grundvattennivån ska säkerställas och SGU är av uppfattningen att extern masshantering kan riskera att ge problem i hydrogeologiskt känsliga miljöer även om 1 meter och ibland så mycket som 3 meter omättad zon kvarlämnas.

Beslut i detta ärende har fattats av generaldirektören Anneli Wirtén.

I den slutliga handläggningen av ärendet har även avdelningschefen Göran Risberg, enhetscheferna Mugdim Islamovic och Elin Jansson, projektledaren Fredrik Mossmark samt statsgeologerna Björn Holgersson och Lars Rosenqvist deltagit. Juristen Sara Nordström har varit föredragande.

Anneli Wirtén

Sara Nordström