

Handläggare  
bjohol

Miljö- och energidepartementet  
Rättssekretariatet, Natur- och kretslopp  
Johan Fallenius  
m.remissvar@regeringskansliet.se

## Remiss av promemorian Verksamheter som kan undantas från tillstånds- och anmälningsplikt

### Inledning

Sveriges geologiska undersökning (SGU) har den 24 september 2018 tagit emot ovanstående remiss för yttrande. SGUs remissvar utgår från Naturvårdsverkets (NV) promemoria den 26 april 2018 (promemorian).

SGU är expertmyndighet för frågor rörande geologi och grundvatten. SGU är föreskrivande myndighet för grundvattenfrågor inom svensk vattenförvaltning. SGU är miljömålsmyndighet för miljömålet Grundvatten av god kvalitet. Med anledning av detta vill SGU framföra följande.

### Sammanfattning

SGU är i huvudsak positiv till de överväganden och förslag som framgår av den remitterade promemorian. SGUs viktigaste synpunkter kan sammanfattas enligt följande:

- Förslaget försämrar möjlighet att pröva verksamheters lokalisering. Rutiner för detta måste istället klargöras i de allmänna reglerna
- Dagens tillståndsprocess med möjlighet till komplettering i flera steg förändras. De allmänna reglerna måste därför bli tydliga och pedagogiska och omfatta höga miljökrav
- SGUs kompetens är viktig vid flera svårbedömda avfallsslag och hydrogeologiskt känsliga miljöer

Ett antal av SGUs synpunkter är av sådan karaktär att SGU även avser återkomma till dem – och eventuellt också utveckla dem – i det fortsatta författningsarbetet.

### SGUs synpunkter

#### Allmän synpunkt

SGU vill inledningsvis framhålla vi inte har haft möjlighet att delta i NVs arbete som resulterat i aktuell promemoria och att vi gärna deltar i det fortsatta författningsarbetet.



SGU anser generellt sett att tillfälliga massor som uppstår i samband med byggande är en viktig ballastresurs som ska tas tillvara. Det är därför viktigt att i planeringsprocessen inkludera platser där tillfälliga massor kan hanteras på ett miljöriktigt sätt. SGU är därmed positiva till det arbete som görs avseende masshanteringen i samhället och arbetet med aktuell promemoria är ett bra exempel. SGU ser gärna att Naturvårdverket i samråd med berörda myndigheter jobbar vidare med frågan t.ex. genom att ta fram kriterier för när ett avfall övergår till att bli en resurs (End of Waste, EoW). Detta ingår inte i det aktuella uppdraget men frågeställningarna är kopplade till varandra i en bredare bemärkelse.

### *SGUs syn på införandet av allmänna regler för att kunna undanta verksamheter från tillstånds- och anmälningsplikt*

SGU har inga principiella invändningar mot promemorians förslag att undanta vissa verksamheter från tillstånds- och anmälningsplikt. I dagsläget upplever många verksamhetsutövare att de befintliga reglerna för avfallsverksamheter tillämpas på olika sätt i olika delar av landet. SGU håller med om att förslaget ger ökad förutsebarhet.

SGU håller med om promemorians sammanfattande bedömning att förslaget innebär dels att alla de avfallsbehandlande verksamheter för vilka det idag inte råder tillstånds- eller anmälningsplikt kommer att omfattas av allmänna regler, dels en regelförenkling för vissa avgränsade verksamheter.

SGUs största farhåga med förslaget är att det försämrar myndigheternas möjlighet att pröva verksamhetens lokalisering. Enligt SGU blir därmed lämplig lokalisering den enskilt viktigaste frågan att lyfta fram vid formuleringen av de allmänna reglerna.

SGU vill även lyfta fram de svårigheter som verksamhetsutövare kommer att ställas inför utifrån övriga krav på utformningen av allmänna regler som promemorian för fram. Promemorian anger de krav som de allmänna reglerna ska omfatta;

- De allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. miljöbalken,
- Avfallsdirektivets specifika krav om typer, mängder, behandlingsmetoder, riskvärdering, innehållande av villkor och gränsvärden, bästa tillgängliga teknik mm.
- MKB-direktivets specifika krav om projektets egenskaper, kumulativa effekter, utnyttjande av naturresurser, alstrat avfall osv, olycksrisker, lokaliseringsprinciper kring markanvändning, tålighet, skydd, normer, värden och kriterier för påverkan mm.

SGU vill framföra att vi på inget sätt är kritiskt inställda till att de allmänna reglerna ska utformas utifrån dessa krav. Vi vill dock lyfta fram komplexiteten i denna kravsammanställning. Det kan i praktiken bli lika omfattande för en verksamhetsutövare att ta fram underlag för att avgöra att verksamheten ryms inom de allmänna reglernas krav som om utövaren enligt dagens gällande regler ska ansöka om tillstånd eller i vart fall anmäla en verksamhet. SGU menar vidare att dagens gällande tillståndsprövningsprocess ofta innebär samråd mellan verksamhetsutövaren och myndigheterna i flera steg, vilket borgar för att ansökan till sist innehåller allt nödvändigt underlag för en riktig miljöprövning. Denna möjlighet till ”kompletterande” prövningsprocess kommer inte att finnas med i det nya systemet. SGUs slutsats blir därför att den vägledning för framtagande av det underlag som krävs för att ta ställning till de allmänna reglernas krav måste bli mycket pedagogisk och lätt att följa.

SGU vill också framhålla tillsynen avseende efterlevnaden av de allmänna reglerna förutsätter att registreringsinstitutet blir ändamålsenligt utformat (se PM s. 26 f.). Visserligen har tillsynsmyndighet möjlighet att ingripa mot en verksamhet, även om de inte är vare sig anmälnings- eller tillståndspliktig, t.ex. för att kontrollera efterlevnaden av de allmänna reglerna. Det förutsätter dock att tillsynsmyndigheten på ett ändamålsenligt sätt görs uppmärksam på verksamheterna i fråga, vilket bör kunna ske genom en reglering om registreringskyldighet.

### *Ett inledande resonemang om frågan om påverkan på grundvattnet*

SGU vet av erfarenhet att det är lätt att man trasslar in sig i olika definitioner av massornas föroreningsstatus.

Som exempel kan nämnas **inerta massor** (liksom **icke farligt** och **farligt avfall**) vilka definieras i deponeringsförordningen och utgår från ämnens (föroreningars) lakbarhet (erhålls genom laktester) och totalhalt. Vidare vill SGU nämna massor för **känslig markanvändning (KM)** och för **mindre känslig markanvändning (MKM)** som är kopplade till Naturvårdsverkets riskbedömning utifrån gjorda antaganden gällande människors exponering t.ex. genom spridning till grund och ytvatten. MRR-massor har föroreningshalter i nivåer som anges till **mindre än ringa risk**, vilket ofta ligger i samma nivå som KM och ibland lägre (alla ämnen finns dock inte med och det kan här finnas risk att man missar relevanta föroreningar).

Med resonemanget ovan vill SGU peka på att definitionerna inte är helt lätta att använda rakt av när det gäller frågeställningen om skyddet av grundvatten, t.ex. i en känslig miljö som en naturgrustäkt eller i en specifik grundvattenförekomst. I det senare fallet skulle man egentligen behöva koppla tillåten halt till gällande miljö kvalitetsnormer (MKN) för grundvatten. Detta tydliggör ytterligare vikten av att de allmänna reglerna som tas fram måste bli mycket tydligt formulerade. SGU vill peka på vikten av att de riktvärden som kommer att kopplas till lagring/deponering av massor ska bedömas i enlighet med följande utgångspunkter:

- Det är viktigt att tydligt framhålla att deponering/lagring av massor under inga omständigheter får innebära risk för negativ påverkan på grundvattnet ur miljö- och hälsoperspektiv
- Det måste finnas (utarbetas) tydliga definitioner (riktvärden) för vilka massor som får användas var. Detta måste framgå i de allmänna reglerna som ska utarbetas. De kan inte (som idag) få formuleras utifrån olika begrepp och med riktvärden som delvis överlappar varandra
- Det måste framgå tydligt hur kontrollen av massorna ska utformas och utföras
- Det måste framgå tydligt vilka typer av massor som får läggas var och att hänsyn måste tas till grundvattnets sårbarhet (t ex vilka miljöer som är otänkbara).

SGUs kompetens kring grundvattenskydd är alltså viktig vid framtagande av de allmänna reglerna.

### *SGUs checklistor och ställningstaganden vid prövning av verksamheter som omfattar masshantering*

SGU pekar i flera sammanhang på vikten av skydd av grundvatten vid all verksamhet som har med masshantering att göra. SGU betonar ofta skyddsvärdet i den omättade zonen som utgör en viktig markzon innan eventuella föroreningar når det mättade flödet i grundvattenmagasinet. Transport genom denna zon ger ett visst skydd och en tidsfrist att hinna vidta saneringsåtgärder vid spill, men kan även ge

tid för naturliga processer som fastläggning och nedbrytning och mäktighet av denna zon är därför viktig.

SGU har tagit fram ett antal punkter i en checklista över frågor som är viktiga att belysa i samband med masshantering. Checklistan finns publicerad på SGUs hemsida. Checklistan är i första hand framtagen inför vår remissgranskning av täktverksamheter för geologiskt material, men flera av ståndpunkterna är relevanta även för masshantering i allmänhet. Ett exempel på risker som är gemensamma för täkter och återvinning är själva masstransporten med stora entreprenadmaskiner i hydrogeologiskt utsatta miljöer. Riskerna gäller både bränsle till maskiner och olja till hydraulik.

SGUs arbete med checklistor har lett fram till ett antal ställningstaganden som vi anser är relevanta för aktuell remiss.

- SGUs grundinställning är att naturgrusbrytning i grundvattenförekomster, avgränsade i vattenförvaltningen, inte ska förekomma och i synnerhet inte då täktverksamhet sker uppströms dricksvattentäkter
- Vid eventuell täkt av naturgrus bör en minst 3 meter djup omättad zon lämnas till den högsta grundvattenytan
- SGU anser att tillfälliga massor som uppstår i samband med byggande är en viktig ballastresurs som ska tas tillvara. Det är därför viktigt att i planeringsprocessen inkludera platser där tillfälliga massor kan hanteras på ett miljöriktigt sätt.

SGUs arbete med checklistor och ställningstaganden är en pågående process. I dagsläget arbetas med att formulera ställningstaganden om hantering av externa massor i pågående och avslutade sand- och grustäkter där SGU kommer att formulera liknande restriktiva ställningstaganden som de ovan nämnda punkterna om naturgrusbrytning.

I detta sammanhang vill SGU lyfta fram Mark- och miljööverdomstolens (MÖD) dom den 29 oktober 2018 i mål nr 3171-18, där MÖD fastställer Miljöprövningsdelegationens beslut om att införsel av externa massor in i en naturgrustäkt inte är tillåtet.

### *Vikten att de allmänna reglernas även omfattar lokalisering och lagringstider*

SGU håller med om att verksamhet som omfattas av de allmänna reglerna behöver vara tydligt definierad och avgränsad både vad gäller vilka avfallstyper och mängder som omfattas. SGU vill framföra att det även är viktigt att tydligt avgränsa vilka lagringstider som omfattas för respektive verksamhet och avfallstyp.

Som SGU redan framfört så anser vi att lokaliseringen av verksamheten är en viktig fråga. I följande delar av remissen kommenterar SGU promemorians olika delförslag utifrån några principiellt viktiga avfallslag som kan tänkas omfattas samt utifrån hydrogeologiska miljöer som vi anser kan vara särskilt känsliga ur ett grundvattenskyddsperspektiv.

### *Lagring, krossning och annan mekanisk bearbetning inför återvinning av avfall som utgörs av jord- och bergmassor*

SGU noterar att de anläggningar som anges i promemorian som kan tänkas omfattas av undantag framför allt är bergtäkter, mobila anläggningar för krossning i anslutning till anläggningsprojekt samt materialterminaler, avfallsanläggningar och industriverksamheter.

Utifrån denna enkla definition anser SGU att det endast är bergtäkter som går relativt lätt att riskvärdera ur ett hydrogeologiskt perspektiv. Med detta sagt utgör inte heller bergtäkter alltid lätt definierade grundvattenmiljöer. I ytterlighetsfall kan angränsande bergakviferer vara nog så viktiga för omgivande bebyggelses vattenförsörjning. Aktuell brytningsnivå kan ligga över eller under naturlig grundvattenyta vilket påverkar grundvattnets flödesriktning. Ofta är bergtäkter lokaliserade i direkt anslutning till utbrutna naturgrustäkter vilket kan innebära att avrinningen från bergtäkten kan ledas ut till kvarvarande grusavlagringar som ofta leder till konflikt med den regionala vattenförsörjningen. Blottade sprickzoner i botten på täkten kan ibland leda till snabb och långväga transport av ämnen från verksamhetsområden osv.

SGU vill vidare framföra att de övriga anläggningarna som anges i promemorian kan innebära betydligt större geologisk variation och utan någon förutsägbarhet vad gäller jordart och förekommande grundvattenskydd. Det blir alltså mycket viktigt att beskrivningen av tänkt anläggning återföljts av en tydlig geologisk karakterisering av platsen för att kunna avgöra de plats specifika hydrogeologiska riskerna.

SGU vill vidare framföra några reflektioner kring risker med felaktiga definitioner av avfall. Dels finns risker att avfall som ska omhändertas är friklassat på felaktiga grunder, t.ex. som inerta massor. Detta kopplar till hur provtagningen utförs, hur representativ den är för totala mängden massor, av vem provtagning utförs osv. Om friklassningen utförs utan tydlig styrning så finns risk för att förorenade massor slinker igenom kontrollen. SGU vill framföra att kraven på de allmänna reglerna blir höga om inte risken för felklassade massor ska öka med de nya reglerna för undantag.

Dessutom finns flera exempel på risker som kan finnas med material som visserligen är naturliga och ostörda ur ett antropogent perspektiv, men som ändå i en annan miljö kan bli miljöfarliga. Som några exempel kan SGU nämna sulfidjordar som ofta finns i Norrlands kustlandskap, som kan exponeras och syresättas och som då producerar lakvatten med lågt pH (vilket leder till ökad utlakning av metaller). Även bergmaterial av fel kvalitet kan förorsaka problem, t.ex. bergarter med höga sulfidhalter (vilket också ger lågt pH och ökad utlakning av metaller) eller alunskiffer (vilket ger utlakning av metaller, uran och kolväteföreningar). Många av de beskrivna problemen förvärras om massorna får lagras och exponeras under lång tid. Det är tveksamt om dessa typer av massor överhuvudtaget ska kunna undantas från tillstånds- och anmälningsplikt och det är under alla omständigheter viktigt att tydligt uppmärksamma lagringsrutinernas tidshorisonter.

### ***Lagring, sortering samt krossning och annan mekanisk bearbetning inför återvinning av avfall som utgörs av betong, tegel, klinker och keramik***

SGU har inga invändningar mot beskrivningen av återvinningen av betong, tegel, klinker och keramik och vi håller med om den riskvärdering (maskiner, olycksfallsrisker mm) som promemorian för fram.

### ***Lagring samt krossning och annan mekanisk bearbetning inför återvinning av avfall som utgörs av asfalt***

SGU anser att bearbetning och upplag av riven asfalt kräver omfattande försiktighetsåtgärder och bör ej medges utan tillståndsprovning eller anmälan i känsliga miljöer. Exempel på högt värderade och känsliga miljöer är karterade grundvattenförekomster samt områden belägna i närheten av ytvattenförekomster. SGUs inställning gäller alltså även på platser där det sedan tidigare pågår t.ex. täktverksamhet eller hantering av inerta massor om dessa verksamheter sker i känsliga miljöer. Genomförda studier av tillfälliga asfaltupplag inför återvinning visar på varierande grad av lakning av

organiska föroreningar (Norin och Strömvall, 2004), även om spill från fordon och maskiner som används vid hanteringen sannolikt innebär minst lika stor eller större risk för föroreningsspridning. För att minimera lakning från asfaltupplag bör dessa förläggas under tak eller täckas över vid mellanlagring, se exempelvis Norrman m.fl., 2005. För att allmänna regler ska kunna tillämpas istället för anmälningsplikt behöver reglerna vara detaljerade i syfte att förhindra att känsliga miljöer utsätts för risk att förorenas.

Norrman, J, Rosén L, Norin, M, 2005. Decision Analysis for Storage for Reclaimed Asphalt. Environmental engineering science, vol. 22 (6), sid. 783-801

Norin, M, Strömvall, A-M, 2004. Leaching of organic contaminants from storage of reclaimed asphalt pavement. Environmental Technology Vol 25 (3), sid. 323-340

### *Användning av icke-förorenad jord och annat naturligt material på den plats där grävningen utfördes*

Såvitt framgår av promemorian, utgör detta avfallsslag ett undantag från avfallsdirektivets tillämpningsområde, innebärande att verksamheten inte måste omfattas av allmänna regler (jfr även MÖD:s dom den 12 september 2017 i mål nr M 7806-16).

SGU vill dock även framföra att det kan förekomma lokalt betingade hydrogeologiska skillnader som på mycket korta avstånd radikalt kan påverka hur massor reagerar med omgivande miljö. Ett exempel är om massor har legat i ett naturligt s.k. utströmningsområde för grundvatten men flyttas till ett s.k. inströmningsområde. Den lokala miljön för de aktuella massorna kan alltså radikalt förändras från reducerande till oxiderande miljöer och spridning av lakvatten från sådana massor kan helt ändra karaktär, från ytvattenavrinning till grundvattenläckage/avrinning. Vidare kan omlagringen av jordmassor medföra föroreningsspridning samt skapande av nya preferentiella flödesvägar i heterogena massor.

Enligt SGU bör sådana konsekvenser dock kunna hanteras i tillräcklig utsträckning inom ramen för samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken.

### *Återvinning av vissa avfallsslag för anläggningsändamål*

SGU anser att återvinning av avfall för anläggningsändamål är den verksamhet som är svårast att riskvärdera ur ett hydrogeologiskt perspektiv. Det framgår även av promemorians sammanställning av denna verksamhets miljörisker att det finns en farhåga på NV att farliga ämnen kan spridas till mark, vattenområden och grundvatten. SGU håller med promemorian om att dagens gällande regler är oprecist formulerade samt att den tillsynsvägledning som finns på området inte har varit tillräckligt tydlig. SGU är därmed eniga med NV att det finns ett stort behov av allmänna regler inom detta område.

En grundläggande skillnad mot tidigare diskuterade verksamheter är givetvis tidsaspekten där lagring per definition innebär masshantering under en begränsad period medans anläggningar (som i värsta fall kan utgöras av massor med tveksam friklassning) kan komma att innebära att massor läggs upp och kan tillåtas laka ut föroreningar under lång tid.

SGU är öppna för att delta i fördjupade diskussioner kring olika anläggningsobjekts lokaliseringprinciper och exponeringsrisker. Goda hydrogeologiska konceptualiseringar av tilltänkta anläggningsmiljöer kan möjligen vara ett hjälpmedel för att minimera spridningsrisker från anläggningar.

***Biologisk behandling och förbränning av vissa avfallslag***

SGU har inga specifika synpunkter kring promemorians två sista rubriker om verksamheter som omfattar biologisk behandling och förbränning. Vi kan dock delta i diskussioner om vissa av dessa verksamheters sekundära effekter, t.ex. hantering av lakvatten/avrinning från uppsamlat avfall som ska rötas eller komposteras samt hantering av flygaska efter förbränning av avfall.

***Bemyndigande för att ta fram allmänna regler***

Eftersom de allmänna regler som krävs är av relativt teknisk och specifik karaktär, är det enligt SGUs bedömning lämpligt att Naturvårdsverket ges bemyndigande att ta fram sådana regler i samråd med SGU.

Beslut i detta ärende har fattats av generaldirektören Lena Söderberg

I den slutliga handläggningen av ärendet har även juristerna Sara Nordström och Jesper Blomberg, enhetschef Mugdim Islamovic och statsgeologerna Lars Rosenqvist, Fredrik Mossmark, och Björn Holgersson deltagit, där den senaste har varit föredragande.



Lena Söderberg



Björn Holgersson