

Bedömning av provningsnivån vid återvinning av schaktmassor i anläggningsändamål

Inledning

Detta handläggarstöd är tänkt som en hjälp i bedömningen av när en anläggning där schaktmassor (avfall) återvinns för anläggningsändamål bör anmälas (C-verksamhet) eller när det krävs tillstånd (B-verksamhet). Avsikten med handläggarstödet är att förtydliga kring provningsnivån. Den vägledning som finns när det gäller avfall för anläggningsändamål är Naturvårdsverkets handbok 2010:1 (nedan benämnd handboken). Väldigt många upplever handboken som alltför omfattande och svår att använda. Vi har utgått från handboken och försökt att förtydliga och om möjligt förenkla.

Samhället strävar efter en högre grad av återvinning av schaktmassor för anläggningsändamål. För att nå dit är det viktigt att tillsynsmyndigheterna är tydliga med vad som gäller för anmälningsärenden respektive tillståndsprövningar. Det är svårt för verksamhetsutövaren att göra bedömningen om det är möjligt att återvinna massorna eller ej vilket ofta resulterar i att massorna inte kommer till användning på ett bra sätt. Strävan bör vara att göra processen kring bedömning av provningsnivån så tydlig som möjligt.

Väldigt få ärenden tillståndsprövas i dagsläget. Det är en lång och, ur verksamhetsutövarens perspektiv, besvärlig process. Det är betydligt enklare att deponera massorna och att använda jungfruligt material. Anmälningsärenden är i regel mindre betungande för verksamhetsutövaren än en tillståndsprövning.

Projektet har frågat Miljöprövningsdelegationerna efter beslut kring tillstånd för schaktmassor i anläggningsändamål. Det verkar vara sällsynt med sådana beslut. De flesta svarade att de ej hanterat några ärenden av detta slag.

Bedömning av provningsnivå

Syfte

För att det ska vara aktuellt med återvinning av schaktmassor (avfall) i anläggningsändamål krävs att det finns ett verkligt syfte med anläggningen. Saknas syfte är det inte aktuellt att gå vidare och fundera över provningsnivån. Schaktmassor ska ersätta traditionella anläggningsmaterial. Av handboken framgår några kriterier som ska vara uppfyllda för att verksamheten ska kunna betraktas som användning för anläggningsändamål:

- Endast den mängd avfall som behövs för konstruktionens funktion, t.ex. bärförmåga, hållbarhet och utjämning omfattas av återvinningsbegreppet.
- Konstruktionen ska fylla en funktion. Om en anläggning utformas så att onödigt mycket avfall används och avfallet inte fyller någon funktion kan det vara fråga om bortskaffning av avfall.
- Anläggningen bör färdigställas inom rimlig tid. Om tillgången på avfall är så begränsad att det tar mycket lång tid för anläggningen att bli uppförd kan det ifrågasättas om anläggningen verkligen fyller en funktion. Vad som är rimlig tid måste avgöras från fall till fall och är beroende av typ av anläggning.

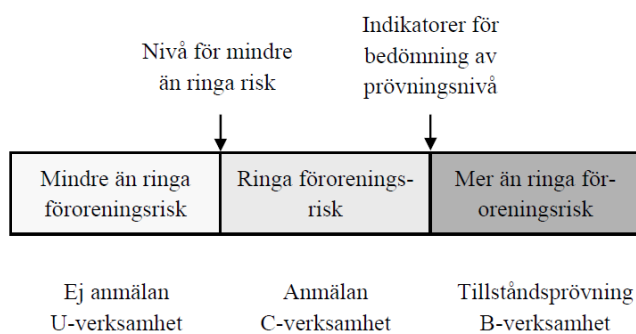
När du konstaterat att det finns ett verkligt syfte är det dags att göra en riskbedömning.

Bedömning av risk

Med ordet risk menas vanligen en sammanvägning av sannolikheten för en negativ händelse och dess konsekvenser. Hur stor risken är vid återvinning av schaktmassor för anläggningsändamål beror främst på massornas föroreningsinnehåll och lakningsegenskaper. Halten av ett förorenande ämne har störst betydelse vid en bedömning av riskerna för hälsa och markmiljö. Risker med lakning/spridning har störst betydelse vid en bedömning av påverkan på grund- och ytvatten.

Det är lämpligt att göra riskbedömningen i två steg.

1. Mindre än ringa risk eller ej?
2. Om risken är större än ringa – anmälan eller tillståndsprövning?



Figur 3 i handboken. Beskrivning av provningsnivåerna av avfall för anläggningsändamål

STEG 1

Mindre än ringa risk

Vid återvinning av schaktmassor (avfall) för anläggningsändamål kan ibland massornas föroreningsinnehåll vara så litet att risken för att förorena mark och vatten bedöms som mindre än ringa. Att använda schaktmassor på ett sätt som medför en föroreningsrisk som är mindre än ringa kan ske utan anmälan (U-verksamhet).

En viktig faktor att ta hänsyn till är platsen för anläggningen. Den bör inte kräva särskild hänsyn som till exempel vattenskyddsområden, Natura-2000-områden och andra områdesskyddade platser enligt 7 kap. miljöbalken samt rasriskområden och översvämningssområden. Är så fallet krävs minst en anmälan enligt 90.140 även om föroreningsrisken bedöms som mindre än ringa.

Innebär anläggningen en väsentlig påverkan på naturmiljön behövs ett samråd enligt 12 kap. 6§ miljöbalken. Det är verksamhetsutövaren som gör bedömningen om samråd behövs. Länsstyrelsen hanterar samrådet. I övriga fall, dvs anmälningsplikt och tillståndsplikt enligt 9 kap ska påverkan på naturmiljön prövas inom ramen för anmälan/tillståndsprövningen

STEG 2

Om risken är större än ringa – anmälan eller tillstånd?

När krävs anmälan? När krävs tillståndsprövning? Det är många gånger svårt att dra en gräns. Tabell 2 på sid 29 i handboken är en vägledning kring provningsnivån. Många upplever tabellen som vag och önskar större tydlighet kring gränsdragningarna. Detta är inte enkelt att åstadkomma eftersom det hela tiden handlar om bedömning av risk.

Vi har utgått från tabellen och för att förenkla har vi lagt in numrering och kommentarer i tabellen. Se nedan. Tabellen innehåller nio olika indikatorer som stöd i bedömningen av risknivån. Det kan även finnas andra aspekter att ta hänsyn till som till exempel recipientens känslighet, kulturmiljöfrågor, naturvärden, områdesskydd, bygglov, marklov etc. Dessa tas inte upp här.

Prioritering

För att förenkla riskbedömningen föreslår vi en prioritering av de olika indikatorerna. Vi menar att de viktigaste indikatorerna att ta hänsyn till i riskbedömningen är föroreningshalt (indikator 1) och spridningsrisk (indikator 7) och att göra en samlad bedömning av de båda. Dessa indikatorer är markerade med röd färg i tabellen nedan.

Om du efter att ha gjort en bedömning kring föroreningshalt och spridningsrisk fortfarande är osäker på provningsnivån gå då vidare med övriga indikatorer i tabellen. Om ytterligare tre indikatorer pekar på tillståndsplikt är det troligen en tillståndspliktig åtgärd. Samtliga indikatorer behöver inte uppfyllas för att anmälan eller tillståndsplikt ska föreligga. Indikatorerna är markerade med blå färg nedan.

OBS! Indikatorerna i tabellen är till för att underlätta bedömningen av provningsnivån. De ska inte användas för att bedöma tillåtligheten. För bedömning av anmälningsärenden har projektet tagit fram ett separat handläggarstöd.

Tolkning av tabell 2 i handboken

	Ingen anmälningsplikt (U-verksamhet)	Anmälningspliktig (C-nivå)	Tillståndsplikt (B-nivå)
	Mindre än ringa föroreningsrisk	Ringa föroreningsrisk	Mer än ringa föroreningsrisk
1	Halter och utlakning är lägre än nivån för mindre än ringa risk.	Lägre föroreningshalter	Högre föroreningshalter
	<p>En hjälp i bedömningen av föroreningshalter är tabell 4 i handboken. Där finns framräknade halter för mindre än ringa risk för ett antal ämnen. Dessa nivåer täcker tyvärr inte alla situationer och avfallsslag.</p> <p>Förekommer andra oönskade ämnen än de som finns upptagna tabell 4 i aktuella schaktmassor indikerar det att en anmälan behövs. Verksamhetsutövaren behöver visa att föroreningshalterna acceptabla.</p>	<p>Det är viktigt att göra en samlad bedömning av halten och spridningsrisken (indikator nr 7).</p> <p>Generell bedömning: Är föroreningshalterna i schaktmassorna lägre eller i nivå med bakgrundhalten i det området massorna ska användas (men högre än nivån för mindre än ringa risk) samt ingen/försumbar risk för spridning-> anmälningsplikt</p> <p>OBS! Undantag finns. Om massorna innehåller föroreningshalter som är högre än bakgrundhalten i det område massorna ska användas samt ingen/försumbar risk för spridning-> anmälningsplikt</p> <p>Verksamhetsutövaren måste kunna visa underlag för detta.</p>	<p>Det är viktigt att göra en samlad bedömning av halten och spridningsrisken (indikator nr 7).</p> <p>Är föroreningshalterna i schaktmassorna högre än bakgrundhalten i det område massorna ska användas samt att permanenta skyddsåtgärder krävs för att förhindra spridning-> tillståndsplikt</p>
2	Storleken på anläggningen är mindre än värdena i beräkningsmodellen.	Mindre anläggningar (t.ex. mindre parkeringsplats)	Större anläggningar (t.ex. större vägbygge)
	<p>När det gäller storleken på anläggningar för U-verksamhet anges i handboken på sid 42 att ytan ska vara mindre än värdena i beräkningsmodellen, det vill säga 200 m x 200 m.</p> <p>En U-verksamhets yta ska utifrån detta vara mindre än 40 000 m². Här är föroreningshalten lägre än vid anmälningsplikt och därför kan området vara större.</p>	<p>Generell bedömning: En anläggning där cirka 10 000 m³ används kan betraktas som en mindre anläggning (källa Länsstyrelsen Västra Götaland).</p>	<p>Generell bedömning: En anläggning där cirka 100 000 m³ används kan betraktas som en stor anläggning (källa Länsstyrelsen Västra Götaland).</p>

	Samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken kan vara aktuellt.	I samband med bedömning av storlek av anläggningen är det relevant att ta hänsyn till utökningen av mängden föroreningar på platsen. (mängd = halt * volym) Mängden föroreningar hanteras inte som indikator i denna tabell. Även om föroreningshalterna är låga kan mängden i sig innebära en utökad lakning och spridning på platsen. Exempelvis kan en stor volym på liten yta innebära att mängden föroreningar blir hög.	
3	Det förutsätts att det saknas kunskap om var avfallet återvunnits.	Genom anmälan förutsätts att kunskap finns bevarad om platsen där avfallet återvunnits.	Genom tillståndsprövningen förutsätts att kunskap finns bevarad om platsen där avfallet återvunnits.
	Det finns inga krav på dokumentation var avfallet har återvunnits eftersom halterna understiger mindre än ringa risk.	Syftet med detta är att ha kunskap om massorna om det blir aktuellt att flytta dem igen. Det är lätt att glömma bort att förorenade massor tidigare används på en plats. Vid anmälan och prövning finns dokumentation. Det är svårt att bevara denna typ av kunskap. Det är möjligt att dokumentera i fastighetsregistret om ett föreläggande finns.	
4	Skyddet för markmiljön bör ge ett 95 % skydd för marklevande organismer.	Skyddet för markmiljön bör ge ett 50 % skydd för marklevande organismer.	Skyddet för markmiljön avgörs i tillståndsprövningen. Om markmiljön behöver skyddas är dock ett lägre skydd än 50 % inte meningsfullt.
		För att anläggningen ska kunna hanteras som en anmälan ska skyddet för marklevande organismer vara minst 50 % vilket motsvarar kriterierna för MKM. MKM är Naturvårdsverkets generella riktvärden för mindre känslig markanvändning (industriområden, kontor och liknande). Mer information om Naturvårdsverkets generella riktvärden finns i rapport 5976 Riktvärden för förorenad mark.	
		Skyddet för markmiljön är relevant i de fall där det finns en markmiljö att skydda. Områden där markmiljön inte är gynnsam, till exempel stora områden med makadam, saknar oftast marklevande organismer.	

5	Bakgrundshalten utgår från nationella bakgrundshalter.	Skyddet för markmiljön kan anpassas till lokal bakgrundshalt.	
	Här syftas till halterna i tabell 4 i handboken.	Detta innebär att den lokala bakgrundshalten blir styrande för vad man kan tillföra.	
6	Inget behov av ekonomisk säkerhet	Inget behov av ekonomisk säkerhet	Möjligt med ekonomisk säkerhet för återställande när anläggningen tagits ur drift samt för övervakning, kontroll och underhåll av skyddsåtgärder.
			Om tillsynsmyndigheten anser att det finns ett behov av ekonomisk säkerhet kan det innebära tillståndsplikt. Exempelvis ett förorenat lakvatten som kräver uppföljning innebär krav på skyddsåtgärder.
7	Nivåerna är framtagna så att skyddsåtgärder för att förhindra förorening inte behövs.	I normalfallet inte behov av särskilda skyddsåtgärder för att förhindra förorening.	Särskilda skyddsåtgärder för att minska risken för spridning av förorening kan behövas.
	Nivåerna i tabell 4 i handboken avses här.	<p>Det är viktigt att göra en samlad bedömning av spridningsrisken och föroreningshalten (indikator nr 1).</p> <p>Generell bedömning: Är föroreningshalterna i schaktmassorna lägre eller i nivå med bakgrundshalten i det område massorna ska användas (men högre än nivån för mindre än ringa risk) samt ingen/försumbar risk för spridning-> anmälningsplikt</p> <p>Skilj på skyddsåtgärder för tillfälliga och permanenta risker. Tillfälliga skyddsåtgärder för till exempel damning under uppläggning kan hanteras i anmälningsärenden.</p> <p>Konstruktionen i sig kan innebära tillräckliga skyddsåtgärder. Till exempel asfaltering på parkeringsplats, täta lerlager, dagvatten avleds till reningsanläggning som finns sedan tidigare.</p>	<p>Det är viktigt att göra en samlad bedömning av spridningsrisken och föroreningshalten (indikator nr 1).</p> <p>Generell bedömning: Är föroreningshalterna i schaktmassorna högre än bakgrundshalten i det område massorna ska användas samt att permanenta skyddsåtgärder krävs för att förhindra spridning-> tillståndsplikt</p> <p>Skilj på skyddsåtgärder för tillfälliga och permanenta risker. Permanenta skyddsåtgärder är till exempel våtmark, skyddsbarriärer, tätskikt. Skyddsåtgärderna behöver i regel någon form av skötsel och underhåll.</p>

8	Verksamheten behöver inte anmälas men verksamhetsutövaren har ansvaret enligt miljöbalken.	I normalfallet föreläggande om försiktighetsmått för att säkerställa funktionen hos passiva skyddsåtgärder i konstruktionen samt försiktighetsmått i samband med uppförande.	Villkor om särskilda skyddsåtgärder kan behövas. Villkor om skyddsåtgärder i samband med uppförande kan behövas. Villkor för att säkerställa funktionen hos passiva skyddsåtgärder kan behövas.
9	Nivåerna är framtagna så att omgivningskontroll efter att anläggningen är uppförd inte behövs.	I normalfallet inte behov av omgivningskontroll efter att anläggningen är uppförd.	Villkor för omgivningskontroll efter att anläggningen är uppförd kan behövas.
		Här kan det vara aktuellt att ta hänsyn till belastningen på recipienten och dess känslighet.	