

Introduktion till tillsynsprojektet avfallsmassor

INLEDNING

Miljösamverkan Skåne har under januari 2013 inlett projektet om tillsyn över hanteringen av avfallsmassor. Under våren 2013 har projektgruppen bland annat tagit fram information och dokumentation som ligger till stöd för tillsynskampanjen under perioden 1 augusti – 31 oktober 2013.

Tillsynsprojektet bygger på att utifrån ett genomfört pilotprojekt (Länsstyrelsen och sex kommuner, hösten 2011), fortsätta arbetet med tillsyn över förorenade massor i hela länet. Pilotprojektet konstaterade, projektrapport 2012-04-16, att det föreligger vad man skulle kunna kalla ett ”systemfel” när det gäller kedjan av masshanterare i samband med att avfallsmassor ska omplaceras i landskapet. Genom befintlig och nyvunnen kunskap kring avfallsbranschen kan konstateras att branschegna ekonomiska incitament till självsanering saknas. God materialhushållning kräver återanvändning av avfall för anläggningsarbeten. Hantering av massor för anläggningsändamål är en ur miljösynpunkt komplex verksamhet med otydliga regler. Naturvårdsverkets Handbok 2010:1 ”Återvinning av avfall i anläggningsarbeten” har ännu inte fått genomslagskraft och acceptans i branscherna. Likriktning av tillsynen är önskvärd och en samordning nödvändig eftersom massor transporteras över kommungränserna.

Under hösten 2012 har pilotprojektets arbetsgrupp tagit fram ett vägledningsmaterial för att förbereda den gemensamma tillsynen. Detta material presenterades vid ett seminarium den 17 januari 2013 i Kristianstad och finns publicerat på Miljösamverkan Skånes hemsida.

Utgångspunkten är att massor utgör avfall och som sådant, vid rätt förutsättningar, kan återanvändas för diverse anläggningsändamål. Rätt förutsättningar innebär att föroreningar inte i onödan transporteras från en plats till en annan, späds ut eller i övrigt hanteras så att kunskapen om avfallsmassornas ursprung och beskaffenhet går förlorad. Platsen för anläggningen ska vara lämplig med tanke på avfallets beskaffenhet.

TILLSYNSKAMPANJ INOM PROJEKTET

Inom projektet är det tänkt att de deltagande kommunerna ska bedriva samordnat tillsynsarbete under den begränsade perioden 1 augusti – 31 oktober 2013. Tillsynen ska inrikta sig på situationer:

1. Där avfallsmassorna uppstår d.v.s. vid rivningar och markarbeten (vid lov beviljade enligt plan- och bygglagen, där information finns att hämta från stadsbyggnadskontoren), inom förorenade områden (vid saneringsanmälningar), inom miljöfarliga verksamheter och vid stora infrastrukturprojekt som vägbyggen, järnvägsbyggen, tunnelbyggen och muddringar.
2. Där avfallsmassorna hamnar (lagras/bearbetas/deponeras/läggs upp) d.v.s. inom anmälnings- eller tillståndspliktiga anläggningar enligt 9 kap. miljöbalken, vid återställning av täkter enligt 9 kap. och 12 kap. miljöbalken, vid sluttäckning av deponier, vid utfyllnader i åkermarker eller inom biotopskyddade områden enligt 7 kap miljöbalken, samt vid flytt av avfallsmassor inom industrimark efter anmälan.

Hantering av avfallsmassor för olika anläggningsändamål såsom bullervallar, utfyllnader m.m., är miljömässigt och juridiskt komplex. Avfallsmassor genereras vid exploateringsföretag eller andra markarbeten och massorna sprids ut i naturen antingen via mellanlager eller direkt ut till diverse anläggningar eller till *fingerade* anläggningar.

De negativa miljöeffekter som riskerar uppstå vid ogenomtänkt tillsyn över masshanteringen är geografiskt föränderliga, i värsta fall omfattande. I de flesta fall är miljöproblemen möjliga att förebygga eller hantera genom tillsynen. Projektets målsättning är att de deltagande kommunerna ska genomföra tillsyn över masshantering, exempelvis när det gäller mellanlager, misstänkta olovliga deponeringsverksamheter, samt anläggningar och/eller transporter

Erfarenheterna från tillsynskampanjen ska dokumenteras och sammanställas. Svårigheten när det gäller tillsynen över masshanteringen är den bristande samordningen både mellan kommuner och mellan kommunala och statliga tillsynsmyndigheter. Samordning är nödvändig vid hanteringen av kommunöverskridande miljöproblem och en målsättning är att projektet ska skapa nätverk och arbetsmetoder inför framtiden.

Genom det pilotprojekt som genomfördes mellan Länsstyrelsen i Skåne och sex kommuner under hösten 2011 kunde konstateras:

- Hanteringen av avfallsmassor är ett miljöproblem i exploaterings fotspår, och det växer i omfattning.
- Branscherna (bygg, åkeri, mellanlager/deponier) kan misstänkas profitera på oegentlig hantering av avfallsmassor och därför saknas ofta ekonomiska incitament till självsanering.
- Synliga tillsynsmyndigheter minskar fusk
- Tillsynsmyndigheternas materiella hantering av miljöproblemet (kravnivå på masshanteringen) varierar. Troligen beror det på oklarheter när det gäller exempelvis rutiner vid anmälan, krav på provtagning, omfattning och metodik när det kommer till provtagning, och försiktighetsmått.
- För lite operativt samarbete.

Pilotprojektet konstaterade också att det råder osäkerhet kring gränsdragningen mellan ett anmälningspliktigt anläggningsändamål och en tillståndspliktig deponeringsverksamhet. Anläggningsändamål används ibland, utifrån erfarenheter av pilotprojektet, som täckmantel för ett i grunden illegalt bortskaffningsförfarande. Verksamhetsutövarnas initiala bedömning när det gäller huruvida de avfallsmassor man avser återvinna uppfyller halt- och lagningskraven för mindre än ringa risk, utgör grunden för hur massorna kommer att hanteras inom tillsynen. Genom samordning med länsstyrelsen, som hanterar anmälningar enligt 12 kap. 6 § miljöbalken, och kommunen, kan kommunen bli informerad vid tveksamma fall och på det sättet inleda tillsynsåtgärder i de fall verksamhetsutövarna gjort felaktiga bedömningar eller valt att agera ohederligt.

Materialet består av en allmän tillsynsvägledning, checklista för inspektören att användas inför och under inspektion, en broschyr och en vägledning i hantering och provtagning av massor samt ett antal exempelbeslut med förslag till försiktighetsmått vid förelägganden samt motiveringar för dessa. Materialet är tänkt att användas som inspiration och kunskapskälla för de inspektörer/tjänstemän som ska medverka inom tillsynskampanjen.

TILLSYNSPROJEKTETS SYFTE

Projektets syfte är att genom tillsynskampanjen skapa kunskap om rutiner och tillsynsbehov avseende avfallsmassor hos de deltagande kommunerna. Genom den information som fås ur projektet skapas förutsättningar för att fortsättningsvis arbeta fram gemensamma handläggningsrutiner samt relevant information kring masshantering riktad mot tillsynsmyndigheter och branscher.

En viktig förhoppning från projektgruppen är att vi ska kunna föra fram information om hur man ställer rimliga krav på verksamhetsutövarna samt föreslå samordningsformer mellan tillsynsmyndigheterna.

TILLSYNSPROJEKTETS GENOMFÖRANDE

Projektet kan lämpligen startas upp enligt följande:

1. Läs igenom vägledningsmaterialet
2. Bedöm kommunens/länsstyrelsens tillsynsbehov
 - a) Inventera befintliga ärenden
 - Aktuella byggnads- och rivningsplatser samt aktuella bygg- och marklov
 - Aktuella ärenden om ”anmälan om uppläggning av inert avfall för anläggningsändamål” för t.ex. bullervallar eller andra typer av anläggningsändamål såsom vägar och markutfyllnad.
 - Anmälnings- eller tillståndspliktiga anläggningar för avfallsmottagningar, mellanlagring, behandling eller deponering.
 - b) Inventera förekomsten av nedanstående ute i fält :
 - Utfyllnad av åkermark
 - Utfyllnad av mörgelgravar
 - Flytt av massor av industrimark
 - Skogsvägar eller andra mindre vägar som anläggs
 - Aktuella byggnads- och rivningsplatser av infrastruktur samt boende
 - Bullervallar
 - Diverse jordhögar och andra högar med blandat avfall
2. Gör ett körschema för de ärenden och områden som ni vill tillsyna och åk ut i fält.
3. Bedöm de högar ni har observerat ute i fält enligt bifogat rapporteringsunderlag, vägledningsmaterial, samt dokumentet *frågor och svar* (se bilagor nedan). Exkludera nedskräpningsärenden från projektet.

Vid bedömning ta hänsyn till följande punkter:

- Äkta anläggningsändamål?
- Misstänkt kvittblivning?
- Behov av rättsliga åtgärder (föreläggande om förbud, försiktighetsmått/information provtagning, söka tillstånd enligt 9 kap och samråd 12 kap 6 §)?

4. Vidta de åtgärder som krävs för att massor hanteras säkert.
5. Ta reda på om kommunens bygglovshandläggare och miljöinspektörer har gemensamma rutiner för att handlägga masshantering i samband med PBL-ansökningar/anmälningar (till exempel bygglov, rivningslov, marklov).
6. Om den inte finns, ta fram en rutin. Exempel på rutin är Landskrona kommun, se Patriks dokument i Landskrona.
7. Rapportera resultatet från tillsynsprojektet senast 31 oktober 2013

BILAGOR

Rapporteringsunderlag
Vägledningsmaterial
Dokumentet frågor och svar
Exempel på gemensam rutin handläggning masshantering enligt PBL (Landskrona)

KONTAKTUPPGIFTER

Martin Stockfors, Söderåsens miljöförbund
Telefon: 0435-78 24 99; E-post: Martin.Stockfors@smfo.se

Jenny Olsson, Hässleholms miljökontor
Telefon: 0451-26 83 40; E-post: Jenny.E.Olsson@hassleholm.se

Patrik Karlsson, Landskrona miljöförvaltning
Telefon: 0418-47 36 04; E-post: Patrik.Karlsson@landskrona.se

Angelica Persson, Eslövs miljö- och samhällsbyggnadsförvaltning
E-post: Angelica.Persson@eslov.se

Margaretha Svenning, Länsstyrelsen i Skåne
Telefon: 040-20 21 77; E-post: Margareta.Svenning@lansstyrelsen.se

Göran Jansson, Länsstyrelsen Skåne/Miljösamverkan Skåne
Telefon: 040-25 22 61; E-post: Goran.N.Jansson@lansstyrelsen.se

Bo Persson, Kommunförbundet Skåne/Miljösamverkan Skåne
E-post: Bo.Persson@kfsk.se