

## **Lägesrapport för vinterväghållningen vintern 2010-2011 samt en översiktlig problemanalys.**

### **Bakgrund**

Stockholm har drabbats av ovanligt starkt vinterväder de senaste två vintrarna. Efter föregående vinter, som överraskade många, utarbetade kontoret på uppdrag av trafik- och renhållningsnämnden en utvärdering av de insatser i form av vinterväghållning som kontoret genomförde, samt utförde en omvärldsanalys. Utvärderingen visade på ett antal faktorer och förhållanden som påtagligt försvårade möjligheterna till effektiv vinterväghållning. Detta i sin tur resulterar i risk för ökade olycksfall, sämre tillgänglighet och problem för samhällsviktiga funktioner t.ex. kollektivtrafik, räddningstjänst och polisiära insatser.

Utvärderingen redovisades i tjänsteutlåtande som behandlades av trafik- och renhållningsnämnden vid sammanträde 2010-06-14. I utlåtandet föreslogs ett antal åtgärder där staden och nämnden har rådighet över problemen. Kontoret anförde också att den svenska tolkningen av EU:s avfallsdirektiv, som innebär att snö klassas som avfall, medför en betydande byråkrati och medför osäkerhet hur vinterväghållningsinsatser kan utföras både på kort och på lång sikt. Denna fråga är dock resultat av tillämpning av lagstiftning vilket är en angelägenhet för statliga myndigheter och ytterst regeringen att besluta om.

Även om vinterförhållanden fortfarande kan anses råda i Stockholm, finns det anledning att redan nu göra en utvärdering av hur de av nämnden beslutade åtgärder har fungerat. En slutredovisning kommer att lämnas till nämnden i juni.

### **Några grundläggande förutsättningar**

Trafikkontoret ansvarar för vinterväghållning (och barmarksrenhållning) på cirka 18,3 km<sup>2</sup> (18289000 m<sup>2</sup>) vägytor, gång- och cykelvägar, allmän platsmark i form av torg mm samt några parker i innerstaden. Detta är fördelat på 5,3 milj. m<sup>2</sup> i innerstaden och 12,9 milj. m<sup>2</sup> i ytterstaden. Dessa ytor är av sådan karaktär att de måste plogas och halkbekämpas när den samlade snömängden överskrider 3 cm.

Detta utgör kontraktsvillkor vid upphandlingen av entreprenader. Övriga ytor som kräver vissa insatser är parker, idrottsplatser, terminaler för kollektivtrafik, Stockholms hamnområden samt fastighetsmark för bostäder och arbetsplatser mm. Dessa ytor sköts av andra huvudmän. Den totala markytan i Stockholm uppgår till 188 miljoner m<sup>2</sup>, vilket innebär att kontoret ansvarar för ca 10 % av den samlade markytan i Stockholm.

Kontraktsvillkoren innebär vidare att insatser i form av plogning och halkbekämpning sker i viss turordning fördelat i angelägenhetsgrad. Bussgator och trafikleder inklusive gång och cykelvägar skall åtgärdas inom 4 timmar samt bostadsgator inom 10 timmar. När den ackumulerade snömängden uppgår till ca 40 cm i innerstaden och 60 cm i ytterstaden måste vi börja transportera bort snö för att klara trafiksäkerhet och framkomlighet. Erfarenhetsmässigt har plogvallar och tillfälliga snöupplag då blivit så höga att de utgör direkta olycksrisker eller förhindrar framkomlighet för kollektivtrafik mm. Knutpunkter för kollektivtrafik och spåranläggningar kräver dock tidigare snöbortforsling.

Kontoret konstaterar att mängden ytor som måste bli föremål för vinterväghållningsåtgärder från trafikkontoret ökar år från år till följd av stadens snabba utveckling. År 2006 uppgick ytorna som skall skötas vintertid till 17,94 milj. m<sup>2</sup> d.v.s. en ökning med 400 000 m<sup>2</sup> mellan 2006 och 2010.

Orsaken är naturligtvis utbyggnaden av flera stora bostadsområden i halvcentrala lägen samt den förtätning som sker i många ytterområden. Varje exploatering innebär att ytorna som kräver renhållning året runt ökar. Merparten av ytorna är hårdgjorda av sten, betong eller asfalt. En ytterligare konsekvens av stadens utveckling är att möjligheten att ploga bort snön och lägga i vallar på närbelägna lågutnyttjade ytor av impediment karaktär minskar, eftersom dessa ytor uppgraderas till planteringar eller motsvarande känsliga ytor av hög standard vid exploatering.

Om man räknar på hur stor andel av snö som faller ner över staden, och som måste forslas bort, finner man att vintern 2009-2009 transporterades 800 000 m<sup>3</sup> snö från innerstaden till de sjötippor som staden kan utnyttja genom dispens från naturvårdsverket från förbudet för dumpning av avfall. Den samlade snömängden som föll ner under perioden med minusgrader var cirka 2 meter, men eftersom den snö som transporteras är plogad och därigenom betydligt kompaktare, beräknas den snön ha minskat till totalt 1 meter snödjup. Totalt innebär detta 5,3 milj. m<sup>3</sup> snö på de ytor som skall vinterväghållas. Detta innebär att 15 % av den samlade mängden snö i innerstaden transporterades i väg till sjötippor.

Ett flertal utredningar som företagits under årens lopp har klart visat att det för innerstaden, från miljösynpunkt och framkomlighetssynpunkt, inte finns något realistiskt alternativ till att använda sjöplatserna för tippning av snö. Det finns inga landområden inom rimliga avstånd eller överhuvudtaget som kan ta hand om de mängder snö som blir aktuella en snörik vinter. En mild vinter uppstår problemet inte överhuvudtaget eftersom snöbortforsling inte utförs sådana vintrar.

I ytterstaden transporterades 500 000 m<sup>3</sup> till landtippar, som under stor brådska kunde etableras förra vintern genom samverkan med andra förvaltningar, som förvaltrade olika markområden. Landupplagen kunde etableras genom att det framstod som uppenbart för alla inblandade att viktiga samhällsfunktioner inte skulle klaras om inte snöbortforsling kunde ske.

Detta innebar att ca 4 % av den snö som föll i ytterstaden transporterades bort till olika upplagsplatser. Möjligheterna att lagra snö på plats genom att ploga upp mindre upplag på lågutnyttjade ytor är fortfarande väsentligt bättre i ytterstaden än i innerstaden, men skillnaden kommer att utjämnas eftersom vi bedömer att behoven av borttransport av snö i ytterstaden kommer att öka som en följd av stadens utveckling.

### **Två kalla vintrar i rad**

Meteorologiskt sett får man gå tillbaks till 1980- talet för att finna så långa sammanhängande perioder med minusgrader som under de senaste två vintrarna. Föregående vinter innebar en sammanhängande period med minusgrader från 15 december till slutet av mars. Vinter 2010-2011 började med minusgrader redan i början av november. Den 9 november innebar snöfall och minusgrader som föranledde plogning och halkbekämpning, men snön smälte bort de kommande dagarna. I mitten av månaden började en lång sammanhängande period med temperaturer under noll (minusgrader) och återkommande snöfall som sträckte sig till den 16- 18 januari då det blev kortvarigt varmare och plusgrader. Därefter minusgrader, men med små snömängder.

Enligt SMHI mätningar blev nederbörden i form av snö, 102 cm i innerstaden och 120 cm i söderort under november- december. De första tio dagarna i januari föll ytterligare 20 cm snö över staden. Senare delen av januari och fram till 10 februari kan närmast beskrivas som normal vinter i Stockholmsområdet, vilket innebär omväxlande kall och varmperioder. Det samlade snötäcket smälte samman till

någon decimeter och naturen skötte snöbortforslingen i form av smältvatten till dagvatten eller infiltration i marken.

Eftermiddagen de 10 februari drog ett kraftigt lågtryck in över Stockholmsområdet vilket föranledde att en klass 2 varning utfärdades. På 24 timmar föll 25-35 cm snö i Stockholmsområdet och stora problem uppstod framförallt i kollektivtrafiken. Trafikkontoret prioriterade bussgator och större trafikleder, men trots detta ställde SL in samtliga busslinjer under fredagen. Vår bedömning är att ett flertal samverkande faktorer låg till grund för SL:s beslut.

## **Erfarenheter av genomförda åtgärder denna vinter**

### **Förbättringsåtgärder**

Kontoret konstaterar att den planering och förberedelser som gjordes med stöd av föregående års erfarenheter och enligt trafik- och renhållningsnämndens beslut har till största delen fungerat väl. Problem som kräver ytterligare arbetsinsatser är de negativa konsekvenserna av fastighetsägares skottning av tak, som hamnar på plogade och halkbekämpade trottoarer, samt felparkerade bilar som försvårar snöröjningen. Den samlade bedömningen är dock att det har skett en viss förbättring i dessa avseenden.

I budget för 2010 uppdrogs åt trafik- och renhållningsnämnden och exploateringsnämnden att i samverkan med berörda förvaltningar utreda platser lämpliga att lagra snö från vinterväghållningen i ytterstaden. En arbetsgrupp med representanter från stadsdelarna i ytterstaden, exploateringskontoret, stadsbyggnadskontoret och miljöförvaltningen under ledning av trafikkontoret inventerade ett 70- tal platser under hösten 2010.

Arbetet resulterade i förslag till handlingsplan innebärande ett 20- tal platser med beteckningen A-platser som bedömdes lämpliga och möjliga att använda samt ett 10- tal s.k. B-platser som utgjorde reservplatser vid stora snömängder. Den strategi som ligger till grund för handlingsplanen innebär att så långt möjligt minimera transportsträckorna, samt att platserna inte får vara störande för närboende. I tjänsteutlåtandet konstaterades att möjligheten att lagra snö från ytterstaden i snöupplag var god de närmaste åren, men redan efter tre år skulle ett flertal ytor som ingår i kartläggningen tas i anspråk för bostadsbebyggelse. Stadens planering riskerar att medföra att vinterväghållningen inte kan klaras på en önskvärd nivå. Trafik- och renhållningsnämnden godkände förslaget vid sammanträdet 14:e december 2010.

### **Innevarande vinter (2010-2011)**

Bortforslingen av snö i innerstaden inleddes redan sista dagarna i november vilket är rekordtidigt. Snöbortforslingen i innerstaden skedde därefter i olika omgångar fram till 18 januari då all snö i innerstaden som utgjorde någon form av hinder var bortforslad. Sammanlagt hade därmed ca 550 000 m<sup>3</sup> snö körts till sjötipparna i innerstaden. Dispensen gäller för 800 000 m<sup>3</sup>.

Snöfallet den 10-11 februari innebar att snöbortforslingen i innerstaden måste påbörjas igen efter ett längre uppehåll, eftersom snövallarna innebär begränsad säkerhet och framkomlighet. Snökampanjen pågår hela vecka 7 och innebär att kontoret kommer att ha tippat ca 720 000 m<sup>3</sup> snö fram till 21 februari. Detta innebär att dispensen på 800 000 m<sup>3</sup> snart är uppnådd. Ett ytterligare snöfall av större omfattning kan därför inte hanteras inom ramen för nuvarande dispens. Kontoret förbereder därför en framställan till naturvårdsverket om att utöka dispensen med ytterligare 200 000 m<sup>3</sup> snö.

Den stora nederbörds mängden under dygnet 10-11 februari skapade problem genom att plogningsresurser inte är anpassade till den stora snömängden på kort tid. Det tar ca fyra timmar att ploga igenom det prioriterade vägnätet inklusive samtliga bussgator. När plogningen är klar har det fallit ytterligare 10 cm snö och plogningen måste fortsätta i en ny runda. I innerstaden skedde tre genomplogningar av huvudvägnätet för att klara kollektivtrafikens behov, men detta innebar samtidigt att bostadsgator och lågprioriterade områden inte kunde åtgärdas inom den tid (tio timmar) som borde skett. Antalet maskiner och förare var otillräckligt för att klara denna snömängd, vilket resulterade i ojämnt packade körbanor och gångbanor.

I ytterstaden startade snöbortforslingen i stor skala i mitten av december i omedelbar anslutning till nämndens beslut om att utnyttja snöupplagen. Vissa kollektivtrafikanläggningar behöver dock åtgärdas tidigare för att säkerställa en fungerande kollektivtrafik. Det fortsatta snöandet i december och tidigt i januari medförde att snöbortforslingen fortsatte med full intensitet ända fram till slutet av januari, då situationen bedömdes vara under kontroll. Förhållandet att snömängderna inträffade så tidigt på året innebar att kontoret tillämpade en slags försiktighetsprincip innebärande att det kördes mer snö än vad som var akut nödvändigt för att ha beredskap att klara ytterligare tillkommande snömängder. Således har ett flertal B-yltor redan tagits i anspråk och av de 27 ytor som använts är 18 stycken helt fyllda med snö.

Det har inte varit populärt bland kringboende att platserna utnyttjats för snöupplag. Av de 27 platser som kommit till användning har klagomål inkommit gällande mer än hälften av platserna och i några fall i skrivelser till ansvariga politiker. Man anser helt enkelt att det borde finnas lämpligare platser än just där man själv bor eller av olika skäl har intressen att bevaka.

Sammanlagt i ytterstaden har hittills 480 000 m<sup>3</sup> snö transporterats till snöupplag fördelat på 270 000 m<sup>3</sup> i västerort och 210 000 m<sup>3</sup> i söderort. Detta innebär att beredskapen för att klara ytterligare snöfall i ytterstaden är mindre tillfredställande om större snöfall inträffar. Det finns i nuläget beredskap för ytterligare ca 150 000 m<sup>3</sup> snö i upplag i ytterstaden. Snöfallet den 10 februari innebär att tillgängliga ytor för snöupplag minskar, men kommer att klaras genom att det finns utrymmen lokalt genom att så mycket snö lagts på upplag. Läget kan dock bli problematiskt om ytterligare snöfall inträffar.

## **Problem som bör hanteras**

### **Beskrivning**

Det finns två strategiska problem som måste hanteras i framtiden för att staden skall kunna ha en tillräckligt bra beredskap för att klara framkomlighet och säkerhet vid stränga vintrar. Det ena problemet är stadens planering som i framtiden måste i högre grad ta hänsyn till möjligheten att klara vinterväghållningen även vid stora snömängder. Detta arbete kan staden lösa inom ramen för en handlingsplan för vinterväghållningen som beslutas av kommunfullmäktige. Handlingsplanen blir styrande för planeringen av nya områden samt för att säkerställa vinterväghållningen i befintliga områden.

Det andra problemet utgörs av förhållandet att snö klassas som avfall när den blir föremål för väghållningsinsatser. Avfallslagstiftningen är en mycket komplicerad del av den svenska miljörätten och ger upphov till stora osäkerheter när den tillämpas på bortforslingen av snö i tätort. Å ena sidan ställer väglagen med tillhörande förordningar samt lag om särskilda bestämmelser om gatuhållning och skyltning, långtgående och tydliga krav på kommunen att säkra framkomlighet och säkerhet bl.a. genom snöröjning.

Miljölagstiftningen å andra sidan grundas på att verksamheter som innebär miljöfarlig verksamhet enligt kap. 9 MB, t.ex. hantering av avfall, skall regleras genom tillståndsprövning, vilket är en detaljerad process där miljöbalkens mål enligt kap. 1 samt hänsynsreglerna enligt kap 2 alltid skall iakttas samt ytterligare regler som måste följas och som är obligatoriska vid s.k. ansökningsmål. När det gäller nyttjandet av vattenområden inom Stockholm för tippning av snö är detta

dessutom uttryckligen förbjudet, genom det sk dumpningsförbudet enligt 15 kap 31 § miljöbalken, vilket är en följd av avfallsbegreppet. Staden har efter särskild ansökan till naturvårdsverket erhållit dispens från förbudet. Enligt 15 kap 33 § miljöbalken kan naturvårdsverket genom beslut i det enskilda fallet medge dispens från 31 § om avfallet kan dumpas utan olägenhet för människors hälsa eller miljön.

Å ena sidan ställer lagstiftaren höga krav på en säker och framkomlig väghållning men för att kunna utföra detta tvingas kommunen tillämpa en miljölågstiftning som gör uppdraget i praktiken omöjligt att genomföra om lagen skall följas.

### **Något om miljöeffekter av snöhanteringen**

Under årens lopp har ett flertal undersökningar utfört inom staden för att belysa miljökonsekvenserna av den tippning av snö i stadens vattenområden som genom åren varit huvudalternativet, samt för att utreda alternativa lösningar. Tippningen av snö i vattenområden har alltid skapat debatt genom det negativa visuella intryck som uppstår, samt oro för negativa effekter på miljö särskilt ytvatten och sediment på de platser där tippning sker.

Den första större undersökningen utfördes redan vintern 1984-1985, vilken var en snörik vinter. Miljöförvaltningen utförde en bred undersökning av föroreningar i snö som tippades i Riddarfjärden, orörd snö från olika platser i staden, samt i Riddarfjärdens vatten i anslutning till tipplatsen. I rapporten konstaterades klart förhöjda halter av främst bly och kolväteföreningar i anslutning till trafikerade ytor. Det konstaterades att det fanns risk för anrikning av tungmetaller främst bly samt olika kolväten i sedimenten av snötippningen. Miljönämnden ansåg med anledning av rapporten att tippningen på sikt borde upphöra.

Under 1998 utredde konsultföretaget Tyréns, på uppdrag av projektgruppen för dagvattenstrategi i Stockholm, miljöbelastningen vid val av olika metoder för snöhantering. Utredningens slutsatser var att det inte fanns något realistiskt alternativ till att använda sjötippor för innerstadens behov. Man konstaterade också att snö var en särskilt förorenad del av dagvatten (fruset) som påverkades både av luftföroreningar i luften vid snöfall samt direkt av kallstartande bilar saltning mm. De allvarligaste föroreningarna ansågs vara olika kolväten bl.a. PAH samt tungmetaller. Utredningen byggde på litteraturstudier.

År 2005 utförde trafikkontoret en mycket omfattande fältundersökning av föroreningsinnehållet i den snö som dumpades i sjötipporna samt utredde och beräknade miljökonsekvensen och samhällsekonomiska konsekvenser av olika

handlingsalternativ för snöbortforslingen. Utredningen visade att det miljömässigt överlägset bästa alternativet var fortsatt tippning i sjötippor. Det konstaterades också att uppmätta halter i snön var avsevärt lägre än de som uppmättes 20 år tidigare. En annan skillnad jämfört med den tidigare undersökningen var att det inte fanns någon skillnad från föroreningssynpunkt mellan gator med olika trafikintensitet i innerstaden. Riktvärden och miljökvalitetsnormer underskreds med god marginal och snön bedömdes inte utgöra någon negativ påverkan på vatten och sediment.

Dispensen från naturvårdsverket som beslutades 2006, innebar att ett omfattande kontrollprogram måste genomföras innefattande både snöprover, ytvattenprover och sedimentprover. Vinterperioden 2007 -2009 skedde ingen snötippning varför enbart ytvattenprover analyserades. Vintern 2009-2010 blev som tidigare framhållits den kallaste och snörickaste sedan 1985. I rapporten till naturvårdsverket konstaterades att snötippningen inte medförde någon negativ påverkan på vattenkvaliteten och naturliga variationer i ytvattnet har större påverkan. Samtliga miljökvalitetsnormer för ytvatten underskreds med stor marginal. Provtagningen av sediment i området visade att påverkan från snötippningen inte kunde konstateras. I jämförelse med en stor undersökning som miljöförvaltningen utförde 1997 av sediment i Stockholm har en avsevärd förbättring skett. För många ämnen en halvering eller mer av halterna som uppmättes i sedimenten.

För att belysa den utveckling som skett redovisas i nedanstående diagram trenden av vissa tungmetaller från de undersökningar av snö som utförts i Stockholm och som beskrivs ovan. Det skall nämnas att vid undersökningen 1985 uppmättes mycket höga halter av olje- och kolväteföreningar (t.ex. PAH) i storleksordningen 50-100 mg/l. I de undersökningar som utförts under senare år hittas inte detekterbara halter mer än i fåtalet prov. Detektionsgränsen är i storleksordningen 1-10µg/l.

## Halter i snö



När det gäller bly och kadmium som bedöms utgöra en typiskt trafikrelaterad förorening konstateras att halterna har minskat dramatiskt och nu utgör storleksordningen 10 % av de halter som uppmättes 1985. Det är samma trend som gäller för kolväteföreningar. Den fördjupade analys som utfördes 2010 pekade entydigt mot att halterna av tungmetaller härrörde från stenmaterialens naturliga innehåll av metaller. Alla mineral (stenmaterial) innehåller tungmetaller i varierande mängd och detta är ett naturligt tillstånd.

Kvicksilver anses vara en i huvudsak långdistanstransporterad förorening, det vill säga härrör från avlägsna källor ofta främmande länder. Även här ses en tydlig

minskning av halterna i snön men från en betydligt lägre nivå än de lokalt emitterade föroreningarna bly och kadmium.

Halterna av föroreningar i snö har uppenbarligen minskat högst betydligt i förhållande till de första undersökningarna. Resultaten bekräftas dessutom av de sediment undersökningar som utfördes förra året, vilka visar att även föroreningar i sedimenten har minskat avsevärt. Resultaten får anses vara ett kvitto på att en rad olika åtgärder som vidtagits för en renare fordonstrafik har gett resultat.

Införandet av katalytisk avgasrening på bensinmotorer har minskat kolväteutsläppen inklusive PAH med 90 %, och bly emitteras inte längre från avgaser. Övriga åtgärder för minskade utsläpp som genomförts under senaste 20-års perioden är miljözon för tunga fordon, PAH- oljefria däck, oljeläckande bilar är utsorterade från marknaden, renare dieselbränslen samt katalysatorrening på dieselmotorer. Under senare år har också betydligt större insatser skett för gatuhållning och städning av allmän platsmark. Detta har uppenbarligen haft mycket positiv effekt på både dagvatten och snö.

Den 1 januari 2010 infördes miljö kvalitetsnormer för ytvattenförekomster i Sverige i enlighet med EU-direktiv. När det gäller tungmetaller som omfattas av direktivet så gäller detta enbart metaller som är biologiskt tillgängliga, vilket innebär i jonform. Samtliga undersökningar som hittills utförts av snö eller dagvatten i Sverige har däremot utförts på totalhalter av dessa ämnen, vilket innebär en systematisk överskattning av halterna som redovisas i förhållande till riktvärden och effekter i miljön. Trafikkontoret har uppmärksammat olika myndigheter på dessa systematiska fel som utförts, och vi bedömer att en viss kursändring börjar ske så att riktiga bedömningar nu förekommer. Ovanstående jämförelser som vi presenterar avser dock totalhalter eftersom detta var standard innan EU- direktivet fastställde hur provtagningen skall ske.

## **Miljörättsligt komplicerat**

### **Avfallsbegreppet**

Den svenska tolkningen av avfallsbegreppet som det har införts i svensk miljölagstiftning, medför att snö bör betraktas som avfall i vissa fall. I 15 kap. 1 § miljöbalken definieras avfall som ”varje föremål, ämne eller substans som ingår i en avfallskategori och som innehavaren gör sig av med eller avser eller är skyldig att göra sig av med”. Definitionen innehåller två förutsättningar för att något skall klassificeras som avfall. Dels skall föremålet, ämnet, substansen ingå i en avfallskategori, dels skall innehavaren göra sig av med, avse göra sig av med,

eller vara skyldig att göra sig av med ämnet, substansen mm. Avfallskategorier framgår av 3 § avfallsförordningen med hänvisning till bilaga. Här finns ingen kategori som på något vis innebär att snö kan hänföras till en avfallskategori. Alltså borde detta inte utgöra avfall i miljöbalkens mening och problemet är löst.

Lagstiftaren har dock infört en särskild kategori som innebär att ämnen, substanser mm som inte ingår i någon tidigare uppräknad kategori har tilldelats en egen kategori. Alla föremål, ämnen, substanser som inte ingår i en kategori tilldelas en egen kategori. I praktiken kan därför samtliga kategorier tas bort och syftet med hanteringen blir avgörande för klassningen som avfall. Inte heller substansen, produktens egenskaper eller miljöpåverkan tilldelas betydelse i detta avseende.

Trafik- och renhållningsnämnden är skyldig att, när framkomlighet och säkerhet äventyras eller när det medför stora störningar för samhällsfunktioner, transportera bort snö till sjötipparna i innerstaden eller de områden på land som finns tillgängliga. Den svenska tillämpningen innebär därför att snö därmed skall betraktas som avfall.

Det svenska kontoret i Bryssel utförde 2010 en enkel enkät till övriga EU- länder för att få besked hur frågan behandlades i övriga länder. Av svaren framgick att snö inte betraktas som avfall i de olika ländernas tillämpning av avfallsdirektivet och i huvudsak var frågeställningen okänd. Det förefaller som att den svenska tolkningen är inriktad på en mycket bokstavlig tolkning där kreativiteten inte varit inriktad på de praktiska konsekvenserna utan på en mer akademiskt tilltalande lösning.

När det gäller förbudet mot dumpning av avfall, i detta fall snö, har Mannheimer och Swartling utrett grunderna för hur detta införts i svensk miljölagstiftning. Man konstaterar att de olika konventioner som åberopas som stöd för införandet av dumpningsförbudet 15 kap. 31 § miljöbalken, enbart avser dumpning från fartyg, luftfartyg, plattformar eller andra konstruktioner. Så var även fallet i Sverige fram till 1993. I samband med en översyn av de svenska bestämmelserna som genomfördes ändrades dumpningsförbudet i några avseenden bl.a togs rekvisitet att dumpningen ska ha skett från fartyg mm, bort. Enligt Mannheimer och Swartlings utredning lämnades i förarbetena ingen förklaring till varför tillämpningsområdet utvidgades till att avse dumpning från land.

Avfallsbegreppets tillämpning på snö innebär att snöupplagen på land blir tillståndspliktiga eller i vissa fall anmälningspliktiga enligt förordningen om

miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd (1998:899) och tillhörande bilaga. I bilagan sker en uppdelning av prövningsnivån beroende på typ av verksamhet som hanteringen av avfall inordnas i. Revideringar som skett under senare tid innebär att tillståndsprövningar som tidigare skedde i miljödomstol har i stor utsträckning överförts till länsstyrelsernas miljöprövningsdelegationer. Prövningen följer dock i huvudsak samma processregler och formella krav på innehåll och förfarande. Erfarenhetsmässigt är det inte någon skillnad vad gäller tidsåtgång vid prövning i miljödomstol eller miljöprövningsdelegation. En prövningstid på flera år är inte ovanlig vid länsstyrelsen och med överklagande kan tiden fram till ett ianspråktagbart tillstånd utsträckas ytterligare.

Vissa landtippar torde kunna provas genom anmälningsförfarande även om det finns vissa oklarheter. Om snön betraktas som mellanlagring av avfall går gränsen för prövning vid länsstyrelsen vid 10 000 ton och anmälningsplikt vid 10 ton. Av de landtippar som utnyttjas denna vinter skulle tolv (12) stycken vara tillståndspliktiga och 25 stycken anmälningspliktiga.

Resultatet av en strikt tillämpning av miljöbalken torde innebära en omfattande administrativ och byråkratisk process med mycket höga kostnader. Sannolikt skulle dessutom kaos utbryta eftersom några tillstånd knappast skulle kunna hinnas bli klara till nästa år. Ett formellt ansökningsförfarande för snöhanteringen innebär möjligheter för en rad olika instanser att överklaga och därigenom förhindra eller fördröja etableringen av en plats för tillfälligt upplag av snön.

### **Handlingsalternativ**

Det är otillfredsställande att stadens handlingsplan för vinterväghållning som enligt omfattande utredningar är bästa möjliga ur miljösynpunkt och från samhällsekonomisk synpunkt, i grunden är förbjuden enligt miljölagstiftningen. Miljölagstiftningen leder mot att sämre miljöalternativ uppmuntras eller gynnas. Avfallsbegreppet innebär vidare införande av en omfattande byråkrati i ett tillstånds- eller anmälningsförfarande där möjligheten att bedriva tillfälliga snölager blir osäkert och i vart fall inte är motiverat för den tillfälliga verksamhet det är fråga om. Vi befarar att snölagren på land kommer att möta stort motstånd från närboende med utdragna processer som resultat.

Kontoret anser att regelsystemet bör ses över och förenklas så att miljöaspekterna prioriteras och byråkrati och myndighetsadministration minskar. Vi efterlyser mer sunt förnuft och samhällsekonomiska analyser vid tillämpning av EU-direktiv i den svenska miljöretten. Vi vill även erinra om att näringsdepartementet och

miljödepartementet inledde ett arbete som syftade till regelförenklingar inom miljöområdet för cirka fyra år sedan.

När det gäller vinterväghållning bör det finnas flera möjligheter till förenklingar t.ex.

1. En lagändring av 15 kap. 31 § miljöbalken, antingen så att tippning av snö från kaj undantas specifikt eller att bestämmelsen i 15 kap 31 § inte avser tippning från land. Åtgärden strider inte mot internationella åtaganden men kräver riksdagsbeslut.
2. En överenskommelse med naturvårdsverket som innebär att dispenstiden utsträcks till 10 eller 20 år. Åtgärden innebär att den byråkratiska process som hittills skett var och vartannat år undviks. Frågeställningen blir också mindre känslig med ett sådant förfarande.
3. En översyn av avfallsbegreppet så att snö, liksom dagvatten, undantas från avfallsbegreppet samt att även tillståndsplikt och anmälningsplikt för tillfälligt snölager utgår. Kommuner bör hantera detta inom ramen för den politiska organisationens ansvar som väghållare, på samma vis som skett tidigare.