



Datum

2022-09-26

Vår referens

Daniel Kjellqvist

Stadsjurist

daniel.kjellqvist@malmo.se

**Remiss från Miljödepartementet om Naturvårdsverkets rapport Hantering av schaktmassor och annat naturligt förekommande material som kan användas för anläggningsändamål.
MN-2022-7655**

Sammanfattning

Regeringen har gett Naturvårdsverket i uppdrag att göra en bred översyn av hanteringen av schaktmassor och annat naturligt förekommande material som kan användas för anläggningsändamål och föreslå hur regelverket och eventuella andra styrmedel kan användas för anläggningsändamål och föreslå hur regelverket och eventuella andra styrmedel kan justeras för att åstadkomma en mer ändamålsenlig hantering som bidrar till en mer cirkulär ekonomi. Miljönämnden ser mycket positivt på lagförändringar som möjliggör en mer hållbar användning av schaktmassor och annat naturligt material som uppstår i samband med bygg- och anläggningsverksamheter/infrastrukturprojekt utan att det medför en risk för negativ påverkan på människors hälsa eller miljön. Det saknas dock definitioner av ett antal centrala begrepp vilket gör det svårt att bedöma konsekvenserna av förslaget. Avfallsbranschen är utsatt för oseriösa aktörer och vissa förslag riskerar att förvärra situationen med efterföljande konsekvenser för både människors hälsa och miljön och tillsynsmyndighetens verksamhet.

Förslag till beslut

1. Miljönämnden svarar på kommunstyrelsen remiss enligt förvaltningens förslag till yttrande.

Beslutsunderlag

- Tjänsteskrivelsen, daterad 2022-09-26
- Bilaga 1 - Naturvårdsverkets rapport Hantering av schaktmassor och annat naturligt förekommande material som kan användas för anläggningsändamål.

Beslutsplanering

Miljönämnden, 2022-10-27

Beslutet skickas till

Kommunstyrelsen

Ärendet

Kommunstyrelsen har översänt Remiss från Miljödepartementet om Naturvårdsverkets rapport Hantering av schaktmassor och annat naturligt förekommande material som kan användas för anläggningsändamål till bland annat miljönämnden för samråd. Svar önskas senast 2022-10-05, men anstånd har beviljats till 2022-10-28.

Bakgrund

Regeringen beslutade den 28 januari 2021 att ge Naturvårdsverket i uppdrag att göra en bred översyn av hanteringen av schaktmassor och annat naturligt förekommande material som kan användas för anläggningsändamål och föreslå hur regelverket och eventuella andra styrmedel kan justeras för att åstadkomma en mer ändamålsenlig hantering som bidrar till en mer cirkulär ekonomi.

Uppdraget har genomförts på Naturvårdsverket som ett projekt med en intern styrgrupp. Naturvårdsverket har under genomförandet haft stöd av en bred referensgrupp med representanter från Trafikverket, Boverket, Sveriges geologiska undersökning (SGU), Kemikalieinspektionen och Sveriges geotekniska institut, samt tillsynsmyndigheter, Sveriges Kommuner och Regioner, branschorganisationer, näringslivsföreträdare och andra relevanta aktörer.

I uppdraget ingick att:

- kartlägga befintliga materialflöden av massor som schaktats ur i samband med byggverksamhet och analysera hur materialet hanteras efter att det har schaktats ur,
- analysera om nuvarande hantering av massor innebär
 - en resursanvändning som kan effektiveras,
 - kostnader för aktörer och samhälle som inte är miljömässigt motiverade,
 - miljöpåverkan, inklusive utsläpp av växthusgaser, som kan undvikas,
- undersöka hur massor hanteras och regleras i andra länder i Norden eller inom EU för att se om det finns relevanta erfarenheter att ta del av,
- föreslå vilka åtgärder som kan vara lämpliga att vidta för att
 - åstadkomma en förbättrad, kostnadseffektiv hantering av massorna, samtidigt som miljöbalkens syfte och mål tillgodoses på bästa sätt,
 - åstadkomma en tydligare och mer förutsebar klassning och avklassning av material som avfall,
- analysera hur tillsynen av hanteringen av massorna kan bli mer enhetlig och effektiv,
- beakta att förslagen ska bidra till att uppfylla miljöbalken, särskilt målen God bebyggd miljö och Giftfri miljö, samt ligga i linje med den svenska handlingsplanen för en cirkulär ekonomi,
- lämna de författningsförslag som är nödvändiga för de föreslagna åtgärderna.

Förslagets huvudsakliga innehåll

Naturvårdsverket har under utredningen identifierat flera olika orsaker till att hanteringen av massor idag ofta innebär en ineffektiv resursanvändning. Dessa orsaker kan sammanfattas enligt följande huvudområden:

- Svårigheter i bedömningen av om massor är avfall eller produkt skapar otydlighet och oförutsebarhet för verksamhetsutövare och svåra avvägningar för tillstånds- och tillsynsmyndigheter, eftersom bedömningen är avgörande för vilka regler som är tillämpliga.
- Brister i matchning mellan uppkomst av massor och efterfrågan medför svårigheter att finna lämplig avsättning. Det beror framför allt på bristande kunskap och information om massors innehåll och hur de kan användas utan att oacceptabla risker uppstår. Det leder till att deponering i vissa fall är ekonomiskt mer fördelaktigt, eller upplevs som ett enklare sätt att hantera massorna.
- Brister i planering och samordning, vilket bland annat beror på att det saknas användbara verktyg för masshanteringsplanering, leder till utmaningar bland annat när det gäller att tillgodose behovet av lagringsplatser för att kunna lagra massor över en längre tid.
- Särskilda utmaningar för tillsynen, såsom stort behov av samordning, komplex lagstiftning som försvårar verksamhetsutövarnas möjligheter att ta fram underlag som tillsynsmyndigheterna ska granska, samt bristande vägledningsstöd, innebär att tillsynsmyndigheterna ställs inför svåra beslut samtidigt som förväntningarna är höga.

För att åstadkomma en förbättrad och kostnadseffektiv hantering samtidigt som miljöbalkens syfte och mål uppnås på bästa sätt föreslår Naturvårdsverket i huvudsak följande åtgärder.

- Införandet av särskilda provningsbestämmelser i ett nytt kapitel i miljöprovningsförordningen för lagring, sortering och mekanisk bearbetning av massor som inte är avfall och som uppstår i bygg- och anläggningsverksamhet. För den fortsatta användningen av massor efter sådan hantering föreslås inga nya krav.
- Nytt krav på att den som till annan lämnar massor som uppstått i bygg- och anläggningsändamål ska kontrollera att mottagaren har tillstånd eller har anmält hanteringen. Lämnaren ska också ge mottagaren information om att massorna är tekniskt och miljö- och hälsomässigt lämpliga för avsett ändamål.
- Undantaget för användning av ”icke förorenad jord eller annat naturligt material som grävts ut i samband med en byggverksamhet” lyfts från avfallsförordningen till 15 kap. miljöbalken. Det möjliggör en mer resurseffektiv hantering av sådana massor där den sammantagna bedömningen är att massorna lämpligast används på den plats där de uppstår.
- Bestämmelsen i miljöprovningsförordningen gällande återvinning av avfall för anläggningsändamål förtydligas med en mängdgräns om 100 000 ton och utöver att det ska vara icke-farligt, ska det även utgöras av inert avfall.

- Anmälnings- respektive tillståndsplikt för mekanisk bearbetning och sortering av icke-farligt avfall för byggnads- eller anläggningsändamål enligt 29 kap 40-43 §§ kommer bara enligt förslaget gälla om återvinningen sker på den plats där avfallet ska användas. Vidare ska gränsen för anmälningsplikt vad gäller yrkesmässig sortering av icke-farligt avfall vid 1 000 ton per kalenderår tas bort.
- En ny bestämmelse gällande återvinning av jordar som innehåller invasiva främmande arter.
- Ändringar i miljöbalken och deponeringsförordningen som möjliggör att inert och icke-farligt avfall kan lagras längre tid än tre år innan det återvinns, om det finns särskilda skäl och om lagringen inte orsakar skada eller olägenhet för människors hälsa eller miljön.
- Boverket och SGU får i uppdrag att se över hur befintliga verktyg kan utvecklas och om ytterligare verktyg behöver skapas för att uppkomna massor ska kunna nyttiggöras så långt som möjligt. För att underlätta matchningen mellan uppkomna massor med efterfrågan föreslås att ett antal kunskapshöjande åtgärder genomförs gällande kunskap och informationsutbyte om massornas innehåll och egenskaper.
- Skatteverket tillsammans med Naturvårdsverket får i uppdrag att utreda om lagen om skatt på avfall behöver ändras för att de styrmedel som idag finns ska fungera optimalt.
- Därutöver avser Naturvårdsverket att utveckla sina vägledningar på ett antal områden.

Förvaltningens förslag till yttrande

Miljönämnden ser mycket positivt på lagförändringar som möjliggör en mer hållbar användning av schaktmassor och annat naturligt material som uppstår i samband med bygg- och anläggningsverksamheter/infrastrukturprojekt utan att det medför en risk för negativ påverkan på människors hälsa eller miljön. Förslaget utgår ifrån de regelförändringar som tidigare bedömts nödvändiga för att harmonisera med bland andra avfallsdirektivet och innebär att all hantering av avfall minst måste prövas så som anmälningspliktig.

Nytt kapitel i miljöprövningsförordningen

Ett problem som ofta har lyft av branschen är att material som varit lämpligt för olika anläggningsändamål både ur ett tekniskt, miljömässigt och hälsomässigt perspektiv i vissa fall definierats som ett avfall och därmed även behövt genomgå den syftesprövning som följer av provningskoderna för återvinning av avfall i 29 kap. miljöprövningsförordningen. Miljönämnden anser att naturvårdsverket genom förslaget om införandet av ny provningskod för icke förorenad jord och annat naturligt förekommande material (1 §) i ett nytt kapitel har hittat en bra balans mellan branschens behov av förenklingar och förtydliganden utan att öka risken för negativ påverkan på människors hälsa eller miljön. Miljönämnden hade dock önskat att det redan i utredningen framgick på ett tydligare sätt vad som avses med icke förorenad jord samt vad som avses med ”på den plats där grävning utfördes”.

Miljönämnden tolkar de föreslagna bestämmelserna 2-5 §§ som så att dessa material kan innehålla föroreningar utan någon egentlig begränsning. Miljönämnden ser därför att det finns stora risker förknippade med förslaget om bearbetning och sortering av framför allt jord som inte bedömts vara avfall men som innehåller förorenade ämnen. De verksamheter som hanterar dessa material ska visserligen enligt förslaget vara anmälningspliktiga eller tillståndspliktiga och

därmed bli föremål för tillsyn. Det är dock inte möjligt för tillsynsmyndigheten att ha den kontinuerliga kontrollen av de stora mängder material som passerar dessa verksamheter och som efter behandling inte längre ska vara föremål för några specifika regler eller krav. Detta förslag innebär att man ger ett väldigt stort förtroende till en bransch som i tidigare utredning ” Förstärkta insatser mot brottslighet inom avfallsområdet ” har visats sig vara förknippad med stora problem. Med hanteringen av dessa material följer visserligen ett förslag på olika typer av informationskrav i förordningen om miljö- och hälsoskydd men dessa upphör när de passerat behandlingsanläggningen. Det framgår inte heller av förslaget att informationen ska sparas under en viss tid. Utredningen drar även slutsatsen att dessa kommer att användas inom stora infrastrukturprojekt men det finns inget hinder mot att dessa verksamhetskoder används av anläggningar utan en tydlig koppling till denna typ av större projekt.

Anfall eller inte anfall

Miljönämnden anser att en väldigt stor och komplex fråga som uppstår med anledning av förslagen är huruvida ett material, framför allt jordmassor, ska definieras som avfall eller inte avfall. För detta bedöms det finnas ett stort behov av tillsynsvägledning. En förutsättning för att inte arbetsbelastningen eller tidsåtgången vid handläggning av ärenden ska öka är att tillsynsvägledning och informationsmaterial finns färdigt eller åtminstone kommer ut i väldigt nära anslutning till att bestämmelserna ska börja tillämpas för att undvika att olika tolkningar börjar ta form innan en vägledning är färdig. Det hade varit önskvärt, precis som för bedömningen av icke förorenad jord och platsen där grävningen utförts, att detta redan i utredningen fanns förslag på bedömningsgrunder. Det behövs även tydligare krav på hur provtagning ska ske samt vilka provtagningsparameterer som ska ingå för att aktörer och tillsynsmyndigheter ska kunna ta ställning till om användningen av materialet är lämplig för ändamålet, både avseende geotekniska egenskaper och miljö- och hälsomässig påverkan.

I Naturvårdsverkets slutsatser framförs att det finns en rådande brist på kunskap om massors innehåll och egenskaper, samt bristen på spårbarhet och att det därmed finns behov av att utveckla ett mer standardiserat informationsutbyte om massors miljömässiga egenskaper på ett enkelt sätt, till exempel i form av certifikat. Denna möjlighet bör enligt miljönämnden införas så snart en ändring i lagstiftningen genomförs. Som nämnt tidigare behöver det i detta arbete även förtydligas vad som är icke-förorenade jord, jord samt jord som betraktas som avfall. Det är i många fall problematiskt att avgöra om en antropogen påverkan finns även på sådant som förväntas vara ”naturligt förekommande material”, särskilt i eller i anslutning till exploaterade områden, till exempel kan djupt liggande jord ofta vara förorenad via transport av ämnen i grundvatten i mycket låga halter. För att en praktisk tillämpning och gränsdragning för anmälningsplikt för rena massor respektive återvinning av avfall ska bli möjlig bör det, åtminstone för vissa ämnen som t ex PAH som förekommer som en nationell storskalig bakgrundshalt, finnas haltkriterier. För många metaller finns det idag undersökningar om naturligt förekommande bakgrundshalter vilket bör lyftas fram och kompletteras för ett mer heltäckande underlag. Miljönämnden ställer sig positivt till att NV tillsammans med Statens Geotekniska Institut, SGI, och Sveriges Geologiska Undersökning, SGU, påbörjat ett arbete med att se över hur uppdaterad information om naturliga och nationella bakgrundshalter i mark påverkar beräkningen av de generella riktvärdena för förorenad mark och de nu gällande nivåvärdena för mindre än ringa risk. Det är särskilt bra att det utreds hur naturligt förhöjda halter bör hanteras i samband med bedömning av risker, till exempel i samband med byggnation av ny infrastruktur eller exploatering.

Miljönämnden bedömer också att vägledning eller hänvisning till befintlig vägledning gällande analysomfattning och provtäthet bör finnas, för att bedömningar kommuner emellan inte ska bli allt för olika. De kunskapshöjande insatserna som föreslås gällande entreprenadberg och bergmaterial från täkt och som ska resultera i en uppdaterad vägledning bedöms vara bra. Det finns även ett behov av att utöka de bedömningsgrunder som finns idag bla, MRR, KM, MKM, då de behöver vara mer omfattande både gällande analyserade parametrar/ämnen och halter för att bättre kunna matcha materialet mot olika användningsområden på platser med varierande skyddsvärde och skyddsobjekt.

Tillägg och förtydliganden i 29 kap miljöprövningsförordningen

Miljönämnden ställer sig positiv till att man lyfter ut undantaget för icke förorenad jord och annat naturligt förekommande material ur miljöprövningsförordningen och i stället exkluderar materialen från avfallsbegreppet genom tillägget i 15 kap miljöbalken. Detta har nämnden påtalat som en bättre lagstiftningslösning i tidigare remissvar. Miljönämnden anser dock att en orimlig situation uppstår med anledning av systematiken som föreslås. Enligt föreslagen definition i 15 kap 1 a § anses inte massor vara avfall om dessa utgörs av icke förorenad jord och annat naturligt material som har grävts ut i samband med en byggverksamhet, om det är säkerställt att materialet kommer att användas i sitt naturliga tillstånd för byggnation på den plats där grävningen utfördes och att den användningen inte skadar eller innebär någon olägenhet för människors hälsa eller miljön. Definitionen omfattar inte massor som är förorenade men som i övrigt uppfyller rekvisiten i definitionen. Dessa massor skulle i stället, enligt Naturvårdsverket vägledning för ”Massor som kan användas för anläggningsändamål”, inte utgöra ett avfall då det inte föreligger ett kvittblivningsintresse om fortsatt användning av massorna är säkerställd och miljö- och hälsomässigt lämplig för planerad användning. Detta innebär i sin tur att användandet eller återvinningen av förorenade massor där kvittblivningsintresse saknas inte är ett avfall och därför faller utanför både anmälningsplikten i 29 kap 5 § och det nya kapitlets 1 §. Det framstår som orimligt att användandet av förorenade massor inte ska föregås av en anmälan medan användandet av icke förorenade massor ska anmälas trots att de har grävts upp på samma plats och avses användas på samma plats. Frågan blir då om föreslaget regelverket behöver justeras eller om frågan om när ett kvittblivningsintresse ska anses uppstå behöver ses över? Det finns idag ingen praxis som fastställer Naturvårdsverkets tolkning av kvittblivningsintresset i sammanhanget men det finns rättsfall från mark- och miljödomstolen i Växjö (M3454-19) som i det specifika fallet ansåg att kvittblivningsintresse inte fanns då de förorenade massorna avsågs återanvändas på samma plats (i samma schakt) där de grävts ut inom en rimlig tidsrymd. Av vikt kan då i sammanhanget vara att faktiskt föra ett resonemang om hur ”på samma plats” ska tolkas. I rättsfallet ovan var platsen mer eller mindre exakt samma plats där massorna en gång legat vilket inneburit att spridningen av föroreningar varit relativt begränsad.

Miljönämnden ställer sig positiv till att tillägget av en provningskod avseende avfall bestående av jord som innehåller invasiva främmande arter då detta är ett växande problem - i dubbel bemärkelse. I utredningen saknas det dock en redovisning och diskussion om vilka arter som ska anses vara invasiva enligt bestämmelsen i fråga. Det finns en EU-förteckning (unionsförteckningen) över invasiva främmande arter som bedöms ställa till med störst skada för biologisk mångfald inom EU och som därför behöver förbjudas i alla EU:s medlemsländer. Denna omfattar exempelvis inte parkslide som vi i Sverige anser vara en invasiv art. Denna kan inte definitionsmässigt anses som främmande varför detta rekvisit i bestämmelsen bör ses över.

Miljönämnden tror också att den mängdbegränsning som föreslås om 100 000 ton för anmälningspliktig återvinning kommer att underlätta för både verksamhetsutövare och

prövningsmyndigheter då varken rättspraxis eller vägledningar har kunnat ge tillräcklig vägledning i frågan.

Avfallskatt

Miljönämnden instämmer med Naturvårdsverkets bedömning av att en översyn av lag om skatt på avfall behöver göras så att det ur ett skatteperspektiv blir ekonomiskt mer fördelaktigt att hitta avsättning för massor högre upp i avfallshierarkin.

Påverkan på den kommunala tillsynen

Miljönämnden anser att det är väldigt svårt att bedöma om och hur utredningens förslag kommer påverka den kommunala tillsynsverksamheten. Den ändring som tidigare utretts och som dessa förslag baseras på, dvs minst anmälningsplikt för hantering av avfall, kommer i sig med största sannolikhet innebära en ökning av antalet anmälningsärenden. De ändringar som föreslås i denna utredning innebär också att vissa prövningar tillkommer men samtidigt kan den produktifiering av det som tidigare definierats som avfall komma att innebära att antalet prövningar minskar. Det finns dock en stor risk att tillsynsbehovet kan komma att öka avseende de verksamheter som regleras i det nya kapitlet med tanke på de begreppsotydigheter som nämnden har framfört samt den ökande brottsligheten i branschen. Miljönämnden vill därför igen påpeka sin oro för att oseriösa aktörer kan utnyttja de möjligheter som nu ges att flytta förorenade massor utanför tillsynsmyndighets kontroll på ett till synes lagligt sätt där intet ont anande slutkunder riskerar att köpa olämpligt material. Detta riskerar inte bara att leda till mer arbete för tillsynsmyndigheterna utan kan även innebära stora risker för människors hälsa och miljön.

Barnkonventionen

Beaktande av barnkonventionen är inte aktuellt i detta ärende.

Förslaget har utarbetats av Daniel Kjellqvist, Stadsjurist
Samråd har skett med Jeanette Lund, Christian Walient och Kateryna Krog,
miljöskyddshandläggare, miljö- och hälsoskyddsavdelningen.

Ansvariga

Rebecka Persson
Miljödirektör

Vian Mirza
Enhetschef
Enheten för kansli och juridik