



Datum
2022-10-13
Adress

Yttrande

Diarienummer
TN-2022-1394

Till
[Här fyller du i mottagare]

Remiss från Miljödepartementet - Naturvårdsverkets rapport Hantering av schaktmassor och annat naturligt förekommande materialligt förekommande material som kan användas för anläggningsändamål STK-2022-927

Tekniska nämnden föreslås besluta att lämna följande yttrande:

Sammanfattning

Tekniska nämnden är positiv till en större tydlighet i regelverket kring masshantering. Naturvårdsverkets förslag bedöms kunna leda till att hantering av schaktmassor blir enklare i framtiden. En förutsättning för detta är att de vägledningsdokument som Naturvårdsverket aviserar, tas fram inom rimlig tid. Nämnden är dock tveksam till vissa av förslagen, främst förslaget om ett nytt kapitel i miljöprövningsförordningen vilket innehåller nya krav på anmälan och tillstånd. Dessa ändringar kan medföra en ökad administration och tidsåtgång – vilket kan leda till att massorna fraktas från platsen även om det finns avsättning för dem - och därmed motverka möjligheter till ett ökat återbruk.

Yttrande

Planering och samordning (kap. 6.3.)

Tekniska nämnden delar Naturvårdsverkets bedömning att behovet av lagringsplatser för massor, både över kort och lång tid, är stort. Nämnden ser därför positivt på Naturvårdsverkets rekommendation att det i översiktsplanering eller kommunala detaljplaner identifieras var det kan vara lämpligt att placera verksamheter som hanterar massor. Nämnden bedömer att regional fysisk planering kan användas som grund för att ta fram ett ändamålsenligt planeringsverktyg för att hantera matchning av utbud och efterfrågan för massor och regional samordning på regional nivå, och tillstyrker därför att Boverket och SGU får i uppdrag att utreda denna fråga. Den regionala planeringen skulle också kunna hantera lämpliga platser för masshantering främst i storstadsregioner. Nämnden ser också positivt på att Naturvårdsverket utreder möjligheter för längre lagringstider av avfall innan det återvinns.

Förbättrad vägledning (kap 6.2.1.)

Tekniska nämnden framhåller att förbättrad vägledning är mycket viktigt verktyg för att uppnå ökad regional samordning. En utvecklad vägledning bidrar till mer konsekvent tillsyn av hantering av massor. Denna ökade förutsägbarhet minskar risken för oförutsedda kostnader i exploateringsprojekt.

Förslag om ny bestämmelse i 15 kap. miljöbalken gällande icke förorenad jord (kap. 7.1.1.)

Naturvårdsverket föreslår att icke förorenade massor som uppkommit under byggprojekt under vissa förutsättningar inte ska utgöra avfall. Tekniska nämnden är positiva till detta förslag, med hänvisning till att det kan minska behovet att frakta massor från byggprojekt. Tekniska nämnden ställer sig bakom förslaget att nuvarande reglering ska flyttats från avfallsförordningen till miljöbalken. Tekniska nämnden är positiv till att uttrycket "den plats där massor uppstår" ges en vid tolkning och exempelvis kan inkludera en vägsträckning (se s. 139, tredje stycket).

Förslag om ny bestämmelse i 15 kap. miljöbalken om lagring längre tid än tre år (kap. 7.1.2.)

Förslaget om att massor ska kunna lagras i mer än tre år utan att klassificeras som en deponi menar nämnden är en välkommen förenkling i förhållande till dagsläget, då massor kan behöva läggas upp längre än tre år under vissa större projekt med långa ledtider.

Förslag om ändring i 29 kap. miljöprövningsförordningen (kap. 7.3.3.)

Förslaget till en ny bestämmelse i 29 kap. miljöprövningsförordningen gäller krav på anmälan för att återvinna massor som innehåller invasiva arter på den plats som avfallet uppkommit. Tekniska nämnden är i princip positiv till Naturvårdsverkets uppmaning om att jord innehållande invasiva arter ska behandlas på plats. Med de förslag till åtgärder som i utredningen föreslås framstår det som mindre troligt att bestämmelsen kommer att tillämpas i någon större utsträckning. Organiskt material är mindre lämpligt att använda som grundläggning för byggnader, varför material som innehåller invasiva växtarter inte är lämpligt att använda på detta sätt. Vidare krävs det så stora schakt för att det ska gå att komma ner till – 5 meter, vilket medför att det av ekonomiska skäl, inte blir motiverat att hantera massorna på plats.

Tekniska nämnden konstaterar att förhindra spridning av invasiva arter är en viktig fråga för biologisk mångfald. Därmed är nämnden positiv till att massor med invasiva arter ska anmälas och att hanteringen därefter ska ske på sätt som hindrar risk för spridning. Nämnden anser dock att både metod samt art behöver utgå ifrån platsens och artens förutsättningar - så att önskade effekter uppnås.

Förslag till nytt kapitel i miljöprövningsförordningen (kap. 7.3.4)

Naturvårdsverket föreslår att ett nytt kapitel införs i miljöprövningsförordningen avseende schaktmassor som består av jord, grus och sten som inte är förorenade, och inte utgör avfall. I kapitlet föreslås regler som avser användning, mekanisk behandling samt lagring av sådana massor. Användning av icke förorenade "naturliga" massor föreslås omfattas av

anmälningsplikt (1 §), och sortering/mekanisk behandling föreslås omfattas av anmälningsplikt över 1000 ton/kalenderår respektive tillståndsplikt över 200 000 ton (2–3 §§). Vidare föreslår Naturvårdsverket att lagring av mer än 5 ton sådana massor ska omfattas av anmälningsplikt respektive över 300 ton ska omfattas av tillståndsplikt (4–5 §§). Tekniska nämndens verksamhet, samt andra nämnder med byggande verksamheter i Malmö stad, bedöms beröras av de regler som avser användning och lagring av sådana massor. Tekniska nämnden bedömer att de aktuella förslagen snarare utgör en pålaga än en lättnad i förhållande till dagens regelverk.

Ny bestämmelse som motsvarar undantaget för icke förorenad jord och annat naturligt material (användning 1 §)

Tekniska nämnden tycker att det är positivt att en möjlighet ges att nyttja överskottsmassor i anslutning till platsen där massorna uppkommit, utan att dessa ses som en deponi eller att ett syfte med nyttjandet av massorna behöver specificeras enligt förslaget till ny bestämmelse i 15 kap. miljöbalken. Dock är det svårt att förstå varför all användning av icke förorenade, eller naturliga schaktmassor ska omfattas av anmälan. Detta kan komma att leda till betydande dröjsmål, även när det är fråga om mycket små mängder, annars är sannolikheten hög att mycket massor kommer att fraktas bort från platsen för att spara tid och undvika administration, även om det medför extra kostnader. Tekniska nämnden anser att det vore rimligt att användning av dessa massor i viss utsträckning ska kunna göras utan anmälan. Nämnden kan konstatera att den föreslagna lydelsen är så långtgående att den skulle medföra att alla massor som uppkommer i samband med mycket små åtgärder, inklusive privatpersoners åtgärder som anläggande av en friggebod eller andra mindre byggnadsverk på enskildas tomter, inkluderas. Många sådana åtgärder faller sannolikt utanför definitionen av miljöfarlig verksamhet enligt 9 kap. 1 miljöbalken, och bör därmed inte kunna regleras genom en bestämmelse i miljöprövningsförordningen.

Avfall definieras enligt 15 kap. 1 § miljöbalken som varje ämne eller föremål som innehavaren gör sig av med eller avser eller är skyldig att göra sig av med. Detta brukar uttryckas som att ett avfall är något som har ett kvittblivningsintresse. Tekniska nämnden ser ett övergripande problem i att regeringsuppdraget inte tar ställning till gränsdragningen mellan avfall och vad som inte är avfall. Idag anser nämnden att schaktmassor inte automatiskt blir avfall då de grävs upp. Massor som kan användas på platsen (till exempel i ett ledningsschakt) saknar ett kvittblivningsintresse (jfr till exempel dom den 15 januari 2020, Växjö tingsrätt, mål M 3453–19). Om dessa massor innehåller ett visst föroreningsinnehåll, utan att detta leder till att det finns en skyldighet att göra sig av med dem, omfattas de inte heller av 1 § i förslaget till nytt kapitel i miljöprövningsförordning. Det innebär, såvitt nämnden förstår, att de aktuella massorna inte omfattas av krav på anmälan. Det framstår som inkonsekvent att icke förorenade massor ska omfattas av strängare krav än massor som innehåller vissa föroreningar. En sådan tillämpning framstår som oproportionerlig och svår att förstå.

Ny bestämmelse för lagring av jord, berg, naturgrus eller andra jordarter (4–5 §§)

Tekniska nämnden bedömer att de förslag till gränser avseende lagring av schaktmassor som avses i kapitlets 4–5 §§ är bestämda på ett sätt som kan leda till stora förseningar och därigenom extrakostnader i ett projekt. Som exempel kan lyftas att avbaning av jord för att förbereda för villabebyggelse vanligen innebär åtminstone 5 ton massor och att det är vanligt förekommande inom kommunala infrastrukturprojekt att det uppkommer åtminstone 500 ton massor som behöver lagras. Tekniska nämnden bedömer att den administration som kan komma att följa av en så lågt satt gräns som följer av förslag till 4 § kan komma att bli omfattande, både för verksamhetsutövare och tillsynsmyndighet. Nämnden kan också se svårigheter i att i förväg bedöma hur mycket massor som uppkommer i ett projekt, varför det finns risk att massor som skulle kunna lagras på platsen för användning i projektet i stället behöver köras i väg.

Förslaget till tillståndsplikt avseende lagring av massor som inte är avfall kan komma att bli ett problem i hanteringen av främst medelstora infrastrukturprojekt. Med hänvisning till aktuella ledtider för tillstånd enligt miljöbalken som för närvarande föreligger finns det risker att även projekt av mer begränsad omfattning kan bli mycket tidskrävande även om de bedöms ha relativt liten påverkan på miljön. Tekniska nämnden anser att behovet av tillståndshantering för lagring av massor som inte utgör avfall är bristfälligt motiverat, och att det går att ifrågasätta att de skäl som anges för behovet av en prövningsplikt för massor som inte innehåller föroreningar är proportionerliga i förhållande till den administration och de kostnader ett prövningsförfarande medför.

Tekniska nämnden vill framhålla att tid ofta är en starkt kostnadsdrivande faktor i bygg- och anläggningsprojekt, snarare än eventuella tillkommande kostnader, om dessa inte är stora i förhållande till projektets totalkostnad. Förseningar medför ofta stora extra kostnader, varför det i många fall kan vara rationellt att ta en mindre, om än onödig extra kostnad, för att projektet ska kunna fortgå enligt tidsplan. Med de föreslagna nivåerna för anmälningsplikt och tillståndsplikt finns en risk för att projektörer väljer att transportera bort material i stället för att återföra detta på platsen.

Tekniska nämnden vill framhålla att det kan vara svårt att i förhand bedöma hur mycket massor som kan komma att uppstå i ett projekt och hur mycket som kommer att behöva lagras.

Terminologi i förslaget nytt kapitel miljöprövningsförfarandet

Tekniska nämnden ser att avgränsningsproblem kan uppstå i samband med de begrepp som tillämpas i det nya kapitlet. Frågan om vilka material som ska bedömas som naturliga kommer bli föremål för tolkning, om vägledning inte finns, i det aktuella fallet. Detta kan medföra en ytterligare utredningsbörda för verksamhetsutövaren. En definition av vad ett naturligt material är efterfrågas, annars bör en annan formulering väljas.

Vidare framgår av kapitlets rubrik att kapitlet avser massor uppkomna i bygg- och anläggningsverksamhet, medan 1 § bara avser byggverksamhet. Det är dock inte tydligt varför denna begränsning görs i 1 §, men inte resten av kapitlet, och hur gränsdragningen ska göras mellan byggnads- och anläggningsverksamheter.

Tekniska nämnden kan även konstatera att det inte framgår av 4–5 §§ att de massor som bestämmelsen avser inte ska vara förorenade. Det framgår visserligen av förslaget till namn på kapitlet, men rubrikens juridiska status är inte utredd. Tekniska nämnden anser att det är lämpligt att det bör framgå direkt av paragrafen om föroreningshalten i dessa delar ska utgöra ett villkor.

Ordförande

.....
[Förnamn Efternamn]
.....

[Fyll i titel]

.....
[Förnamn Efternamn]
.....

[Här anger du om det finns reservationer/särskilda yttranden]