



Yttrande över Naturvårdsverkets skrivelse Hantering av schaktmassor och annat naturligt förekommande material som kan användas för anläggningsändamål (M2022/01181), dnr 00357/2022

Beskrivning av ärendet

Naturvårdsverket har fått i uppdrag av regeringen att utreda hur schaktmassor och annat naturligt förekommande material kan användas för anläggningsändamål. Helsingborgs stad har beretts möjlighet att lämna synpunkter på Naturvårdsverkets skrivelse.

Synpunkter från Helsingborgs stad

Sammanfattning

Helsingborgs stad delar Naturvårdsverkets uppfattning att hantering av massor från samhällsbyggandet i många fall sker ineffektivt med en dålig resursanvändning som följd. Staden välkomnar därmed Naturvårdsverkets förslag. Tydliga regler på området är också viktiga i det förebyggande arbetet mot oseriösa aktörer i avfallsbranschen.

Att icke förorenat material klassificeras som avfall motverkar möjligheterna till en mer hållbar och ändamålsenlig användning. Förslaget är att sådant material undantas från avfallsbegreppet. Genom att se massor som en resurs kan dessa användas i både byggnation och underhåll i kommunerna, på ett bättre sätt än idag.

Det saknas dock ett resonemang kring varför massorna uppstår och behovet av avfallsförebyggande åtgärder vid källan.

Samtidigt föreslås provningsplikt och kontroll av material som betecknas som rent och naturligt och som uppstår i bygg- och anläggningsverksamhet. Detta medför att nya arbetsuppgifter kring hantering av rena massor uppstår för berörda myndigheter. Staden är tveksam till om detta verkligen är rätt prioritering av tillsynsresurser. Samtidigt har staden förståelse för att det inte är rimligt att helt släppa kontrollen över de aktuella materialslagen.

Gällande återanvändning av rena massor på uppkomstplats och avfallsmassor för anläggningsändamål, finns inte en nedre gräns för anmälningsplikten. Det innebär att antalet ärenden som ska prövas kan bli mycket stort. En nedre gräns bör införas i dessa fall.

En frågeställning som lyfts i rapporten är om masshanteringsplanering kan ske regionalt eller fortsatt för varje kommun. Det är av stor vikt att det blir tydligt vem som ansvarar för planeringen.

Helsingborgs stad ser både fördelar och risker med förslaget som syftar till att icke-farligt avfall som lagras en längre tid än tre år före det återvinns kan lagras utan att klassas som en deponi. Förslaget skapar möjlighet för Sveriges kommuner och större exploatörer att kostnadseffektivt nyttiggöra större volymer konstruktionsmaterial.

Dock finns det en risk att material som lämpar sig för uppgradering minskar i omfattning eftersom det är mer kostnadseffektivt med långtidslagring om materialet kan få avsättning utan föregående behandling.

Vi ser vidare en risk för att mekanisk bearbetning och sortering av icke-farligt avfall ute på den plats där det förädlade avfallet sedan ska användas, kan medföra svåra avvägningar för den myndighet (kommunerna) som ska pröva verksamheterna. Det finns ett problem med bedömning av rimlighet vid tillämpning av miljöbalkens allmänna hänsynsregler i sådana ärenden.

Ett nationellt digitalt planeringsverktyg med exempelvis information om materialslag, härkomst, fysikalisk-kemiska data och bedömning av lämplighet behöver inrättas i Sverige. Ett sådant verktyg medför på allvar att cirkulära och resurseffektiva lösningar kan uppnås. Även den lokala fysiska planeringen på kommunal nivå behöver utvecklas för att tillgodose en resurseffektiv masshantering. Ekonomiska styrmedel för att gynna en ökad återvinning av massor bör med fördel utredas av Naturvårdsverket och Skatteverket.

Staden ser negativt på förslaget om att ta bort skatteavdrag för konstruktionsmassor. Det pågår de närmaste åren mycket deponi-återställningar och behovet av massor är stort. Förslaget har flera negativa konsekvenser som t.ex. att deponier inte hinner återställas i tid vilket ger ökat metanläckage till atmosfären och ökade lakvattenmängder som belastar miljön. Konstruktionsmassor riskerar istället gå till andra konstruktionsändamål som deponering, bullervallar och andra utfyllnader på bekostnad av miljön. Därtill skulle den samhällsekonomiska kostnaden kunna bli stor, då kommuner behöver köpa in material som till stor del riskerar vara jungfruligt. Eventuella problem med onödig användning av massor för konstruktionsändamål bör istället kunna regleras via tillsyn vid framtagande av sluttäckningsplaner, eller även av Naturvårdsverket genom att i vägledningsmaterial hårdare styra hur en deponi ska utformas.

Bedömning av massor - allmänna synpunkter

Naturvårdsverkets utredning inriktar sig på entreprenadberg (bergmaterial som inte brutits ut i bergtäkt) samt jord- och schaktmassor i form av sand och grus, morän samt lera och silt. Det står uttryckligen att massor från efterbehandling av förorenade områden inte utreds inom uppdraget. Staden vill i detta sammanhang uppmärksamma att avsevärda mängder lätt förorenade massor vanligtvis uppstår i samband med efterbehandlingar. Sådana massor borde också vara möjligt att införliva i utredningen.

Vid schaktning förekommer det att massor som tidigare tillförts ett område, så kallade fyllnadsmassor, påträffas. Ett sådant material kan vara heterogent och inte möjligt att kategorisera i de grupper som Naturvårdsverket utgår ifrån. Det krävs ett förtydligande om fyllnadsmassor i sådana fall fortsatt klassificeras som avfall.

En viktig slutsats är att behov av vägledning finns, men inte enbart för massor som utgör avfall. Det är bra om vägledning i vissa delar också kan vara användbar på massor och material som används för ett anläggningsändamål, men som inte är avfall. I slutsatsen beskrivs att det förutsätts att det är risker för hälsa och miljö som ska bedömas. Det vore lämpligt att även platsens och omgivningens lämplighet beaktas ur ett planeringsperspektiv (ex hur området i stort är tänkt att utvecklas över längre tid, hur masshantering kan påverka utveckling och möjligheter till exploatering, vissa typer av verksamheter, bostäder osv). Det är intressant att framöver kunna identifiera lämpliga platser för hantering av massor i kommunernas översiktsplan. Då behövs en bra vägledning vid val av platser. Vägledning bör finnas redan på ett tidigt stadium kring masshantering, exempelvis i samband med exploatering eller planläggning.

Naturvårdsverket bedömer att många åtgärder för anläggningsändamål som vidtas under förespeglning att det handlar om användning av massor med ett ringa föroreningsinnehåll i själva verket är minst anmälningspliktiga.

Man gör denna reflektion utifrån att endast en mindre mängd av de massor som uppkommer anses uppfylla kriteriet "mindre än ringa risk". Vidare konstaterar verket att stora mängder massor används för tveksamma ändamål som kan likställas med kvittblivning. Verket ger uttryck för ett "marknadsmislyckande" vad avser hantering av massor där till exempel negativa miljö- och hälsoeffekter uppkommer till följd av felaktig användning. Staden delar Naturvårdsverkets bedömning i dessa frågor. Det finns också ett behov av åtgärder för att korrigera de hälso- och miljöeffekter som felaktigt återvunna massor skapar i samhället.

Digitala verktyg

I bland annat Danmark och Frankrike, finns digitala verktyg för kontroll, spårbarhet och användning av massor som nyttjas av ett brett spektra av aktörer. Ett sådant verktyg kan ge större möjligheter till "matchning" mellan olika projekt och på så sätt åstadkomma en bättre resurshushållning. Dessutom bör sannolikheten för att massor hamnar på platser som är lämpliga för användningen öka betydligt. I Sverige saknas idag en sådan plattform.

Verket föreslår att Boverket och SGU utreder närmare hur ett planeringsverktyg kan utformas. Detta är en central fråga där Sverige måste åstadkomma smarta digitala lösningar för branschen. På så sätt kan det på allvar åstadkommas cirkulära lösningar vad gäller massor.

Vidare anser Naturvårdsverket, när avfall används för anläggningsändamål, att informationen behöver vara tillgänglig även framåt för att undvika att avfallsmassor grävs upp och återanvänds i något annat syfte som är direkt olämpligt. Inskrivning i fastighetsboken kan vara en sådan lämplig framåtsyftande åtgärd. Vi vill uppmärksamma att en sådan inskrivning endast kan ske genom ett föreläggande. Dessa beslut blir ofta relativt allmänt hållna vilket i sin tur medför svårigheter om föreläggandet inte följs och det blir ett rättsligt efterspel. Användning av fastighetsboken medför därför begränsade möjligheter. Ett bättre sätt än ett föreläggande vara att besluta om ett förbud mot uppgrävning av massor för återvinning. Ett sådant beslut blir tydligt och kan inte misstolkas. För de fall där en fastighetsägare visar att massor kan användas på ett säkert sätt kan sedan myndigheten upphäva förbudet.

Upphandling, ekonomiska incitament, fysisk planering

Staden anser att beställare, både inom det privata och offentliga, behöver ta ett större ansvar vid upphandling av tjänster så att massor som uppkommer kan nyttiggöras på bästa sätt. Ökade krav medför samarbeten och samordningsvinster och även bättre kunskap om massorna vilket ger positiva sideeffekter. I detta behövs en tydlig vägledning från Naturvårdsverket. Staden stödjer förslaget om en översyn av beskattningen av avfall där incitament som åstadkommer en prissättning som gynnar återvinning i förhållande till användning av jungfruligt material eller deponering utreds. Tillsammans med högre krav vid upphandlingar bör detta driva den cirkulära ekonomin framåt.

I samband med större exploateringsprojekt ska det finnas ett krav om att hanteringsytor för massor ska finnas tillgängliga i nära anslutning till anläggningsverksamheten. Detta får anses gynna en cirkulär hantering men ger också minskade transporter. Även kommunerna, inte minst de som har fokus på snabb expansion, bör vara delaktiga i sitt planeringsarbete för att skapa förutsättningar för hantering av avfall och material lokalt men också för att möjliggöra en effektiv resurshushållning.

Förändringar i lagstiftningen

Naturligt material - Naturvårdsverket föreslår att icke förorenad jord och annat naturligt material från en byggverksamhet undantas från avfallsbegreppet, i 15 kapitlet miljöbalken, i de fall materialet används på uppkomstplatsen och i sitt naturliga tillstånd. Användningen kan ha ett syfte men det behöver inte vara så. Naturvårdsverket föreslår, i detta sammanhang, att ett nytt kapitel införs i miljöprövningsförordningen som behandlar massor som inte utgör avfall. För en sådan situation införs anmälningsplikt. Vinsterna är, att deponeringsbestämmelser (när syfte med användningen av materialet saknas) och provning utifrån täktverksamhet inte längre ska tillämpas. Inte heller blir den mer diffusa avvägningen i samrådet, enligt 12 kapitlet 6 § miljöbalken, aktuell om det finns en anmälningsplikt. Vidare förtydligas det i förordning om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd vilka uppgifter som en anmälan ska innehålla, vilket bland annat omfattar information om avsättning och lämplighet för materialet.

Naturvårdsverket föreslår slutligen ytterligare ändringar i samma förordning som handlar om kontroll av mottagaren vid överlämning av massor till annan verksamhet. Vi ser positivt på de föreslagna ändringarna som bör innebära en förbättrad möjlighet att hantera massor på ett effektivare sätt, inte minst logistiskt. Naturvårdsverket bör dock överväga att införa en nedre gräns för när anmälan inte behövs för att undvika ett allt för stort inflöde av ärenden till kommunerna och för att det ska finnas en rimlig miljönytta med handläggningen.

Begreppet "användning på den plats där grävningen utfördes" behöver klargöras av Naturvårdsverket. I utredningen nämns att det kan handla om åtgärder inom samma vägsträcka, men ett vägarbete eller anläggning av ny väg kan innebära ett flertal mil. Innebörden av begreppet behöver således ges en tydligare definition.

Tillstånds- respektive anmälningsplikt föreslås vidare för att sortera eller mekaniskt bearbeta eller lagra jord, berg, naturgrus eller andra jordarter från bygg- och anläggningsverksamhet som inte är avfall. Gränserna mot

tillståndsplikten, om 200 000 ton per kalenderår respektive 300 000 ton per varje enskilt tillfälle, är högt satta. Det bör vägas in att det rör sig om stora materialvolymmer som ska hanteras inom ett tämligen enkelt anmälningsförfarande. Sådana materialvolymmer kan innebära omfattande störningsrisker även om massorna är förhållandevis rena. Det finns behov av förtydligande om "siktning" ingår i begreppet "sortering".

Lagring av inert och icke-farligt avfall - Naturvårdsverket föreslår att ändringar sker i 15 kap miljöbalken och deponeringsförordningen. Förslaget innebär att behörig myndighet, i ett enskilt fall, får besluta om att lagring av inert och icke-farligt avfall, som överstiger tre år, inte ska anses vara deponi. Meningen är att skapa en bättre flexibilitet i till exempel större infrastrukturprojekt där ledtiderna är långa. Det ska finnas särskilda skäl för den i tid utökade lagringen. Det måste förtydligas vilka särskilda skäl som är giltiga, i övrigt har staden inga erinringar.

Återvinning av avfall för anläggningsändamål - I miljöprövningsförordningen föreslås inte enbart tillståndsplikt när det finns risk för förorening utan också om mängden avfall överskrider 100 000 ton (oaktat om risken är ringa eller ej). Vi har inga erinringar mot att en mängdbegränsning införs. Däremot är det en betydande mängd massor som enbart genom ett anmälningsförfarande ska bedömas och det kan därför vara lämpligare att tillståndsplikten läggs på en lägre nivå. Det bör beaktas att en omfattande hantering av stora mängder massor kan medföra påverkan på miljön av ett mer betydande slag.

Vad gäller återanvändning av avfall för anläggningsändamål föreslås att även avfall som innebär mindre än ringa risk ska omfattas av anmälningsplikt. Ändringen blir förvisso i någon bemärkelse logisk då användning av ren jord och berg från byggnation inom aktuell plats exkluderas från avfallsbegreppet men med ett krav på anmälan oavsett om det finns ett syfte eller inte med åtgärden. Att anmälan nu införs även för helt rena avfallsmassor för anläggningsändamål bör åtminstone på sikt innebära att otillåtna åtgärder blir lättare att lagföra. Samtidigt kan antalet ärenden bli mycket stort vilket behöver ställas mot den miljönytta som handläggningen ger. På grund av avsaknad av en nedre volymgräns, är det tveksamt om utredningen verkligen gör rätt prioritering. Mot detta kan det så klart ställas att helt rena avfallsmassor inte är vanligt förekommande. En nedre gränssättning bör dock undersökas av Naturvårdsverket.

Återvinning av jord som innehåller invasiva arter - En ny anmälningspliktig verksamhet, i miljöprövningsförordningen, som gäller återvinning av jord som innehåller invasiva främmande arter på den plats där avfallet uppstått bör införas enligt Naturvårdsverket. Behandlingen av jorden anses då vara återvinning och när den avslutas har jorden upphört att vara avfall. Helsingborgs stad ser positivt på detta förslag, med några tillägg. Det är viktigt att inte låsa fast sig vid vissa metoder för att bekämpa invasiva arter, eftersom nya och mer effektiva metoder är under utveckling. De olika arterna kan bekämpas med många olika metoder och det är viktigt att bestämmelser inte utformas alltför snävt. Det är också viktigt att följa upp och kontrollera utfall av behandlingen, likaså att det finns information om hur t ex maskiner som används vid anläggningsarbeten kan bidra till spridning av invasiva arter.

Mekanisk bearbetning och sortering av icke-farligt avfall – Staden välkomnar att en mängdgräns införs i miljöprövningsförordningen, vad avser återvinning av icke-farligt avfall genom mekanisk bearbetning. Nuvarande lydelse har varit föremål för svåra avvägningar kring risker för störningar. Gränsen mellan anmälan och tillstånd är satt till 10 000 ton avfall per kalenderår. Mängden gäller dock inte för mekanisk bearbetning av avfall på samma plats som återvinning sker, något som endast ska omfattas av anmälningsplikt. Vi förordar dock att även en mängdgräns för tillståndsplikt införs för dessa fall eftersom verksamheterna annars kan bli alltför omfattande för att motsvara anmälningsplikt. Det kan handla om hantering av stora volymer under längre tid (flera år) vilket innebär att eventuella störningar inte endast blir tillfälliga.

Klassificeringen av mekanisk bearbetning och sortering innebär att många i dagsläget permanenta behandlingsanläggningar för bygg- och rivningsavfall nu kommer att behöva tillståndsprövas. Beroende på utformningen och tolkningen av enskilda detaljplaner, kan det innebära att det är planstridigt att bedriva tillståndspliktig miljöfarlig verksamhet. Det kan således uppstå svårigheter att utöva fortsatt avfallsverksamhet i vissa fall när tillståndsplikt införs.

Naturvårdsverket föreslår vidare att sortering av avfall för byggnads- eller anläggningsändamål i miljöprövningsförordningen ska undantas tillståndsplikt om hanteringen sker på den plats där användningen sker. Det är olyckligt att helt undanta tillståndsplikt för dessa verksamheter, då de kan ge upphov till störningar. En mängdgräns för tillståndsplikten för de aktuella fallen bör fastställas även här.

Det finns en risk vid mekanisk bearbetning och sortering av icke-farligt avfall, att hantering som idag sker inom en avfallsanläggning omlokaliseras till platser där bygg- och anläggningsarbeten pågår för att undvika tillståndsplikt. Delvis är detta syftet med förslaget för att förenkla och det kan ge fördelar logistiskt och ur resurssynpunkt.

Men det bör beaktas att en avfallsanläggning som prövats inom en anmälan eller ett tillstånd oftast har villkor med krav på skyddsåtgärder som bullervallar, reningsanläggningar för förorenat dagvatten med mera. Sådana krav går självfallet att ställa även för den aktuella byggplatsen där bearbetning och användning av avfallet ska ske. Men eftersom miljöbalkens lokaliseringsprincip sätts ur spel (platsen är ju redan bestämd från ett byggnads- eller anläggningsändamål) kan detta vara betydligt mer komplicerat. Anläggningen blir också av mer tillfällig karaktär eftersom den på sikt ska avvecklas, men verksamhetstiden kan sannolikt ändå handla om åtskilliga år. Det finns en risk att det vid prövning av sådana anläggningar uppstår en konflikt med miljöbalkens allmänna hänsynsregler vad avser krav på lämplig lokalisering men också för rimlighetsavvägningen kring skyddsåtgärder och ekonomiska aspekter av dessa.

Vidare bedömer vi att tillsynen av sådana anläggningar kan försvåras eftersom det är troligt att både naturligt material och avfallsmassor hanteras på samma yta. Att situationer uppstår där olika fraktioner blandas ihop till följd av misstag eller platsbrist är inte osannolikt.

Inert avfall - Eftersom begreppet "inert avfall" får en viktig betydelse vid prövningar av olika åtgärder inom avfallslagstiftningen (vid lagring och

anläggningsändamål) välkomnar staden att Naturvårdsverket ger begreppet en tydlig definition. Begreppet fyller också en viktig kompletterande funktion till definitionen av "icke-farligt avfall" som gäller idag.

Behov av vägledning med mera

Naturvårdsverket föreslår att det tas fram vägledningar för kontroll av massors innehåll och egenskaper för att bedöma risker vid fortsatt användning. Vidare att det klargörs vad som är produkt respektive icke-avfall. Begreppet icke-förorenad jord behöver definieras och regelverket kring massor i stort ses över. Att öka tydligheten medför även en förbättrad myndighetskontroll och bedömningsgrund gällande illegal verksamhet.

Naturvårdsverket aviserar också om utredningar av hur naturliga och nationella bakgrundshalter i mark på ett mer enhetligt och objektiva sätt kan värderas vid riskbedömning av ett återvinningsförfarande. Sådana utredningar är mycket önskade. Staden välkomnar förslag om olika vägledningar och utredningar kring frågor om massor, både för det som utgör avfall och det som undantas. Det finns ett stort behov av stöd både utifrån ett myndighetsperspektiv och vad avser branschens frågor.

Helsingborg den 12 oktober 2022



Peter Danielsson
Ordförande