

Handläggare
Nanna Spett
Telefon: 08-508 28 862

Till
Miljö- och hälsoskyddsnämnden
2022-08-30, p. 11

Hantering av schaktmassor och annat naturligt material som kan användas för anläggningsändamål

Remiss från kommunstyrelsen, Dnr KS 2022/830

Förvaltningens förslag till beslut

1. Godkänna detta tjänsteutlåtande som svar på kommunstyrelsens remiss.

Anna Hadenius
Förvaltningschef

Eva Sunnerstedt
Tf avdelningschef

Sammanfattning

Regeringen har gett Naturvårdsverket i uppdrag att göra en översyn av hanteringen av schaktmassor och annat naturligt material som kan användas för anläggningsändamål. Målsättningen med uppdraget är att den resurs som massor utgör och som idag finns tillgänglig som en följd av samhällsbyggande ska kunna nyttjas på ett hållbart och ändamålsenligt sätt.

Naturvårdsverket föreslår följande författningsändringar:

- Undantaget i avfallsförordningen (2020:614) för användning på samma plats av ”*icke förorenad jord eller annat naturligt material som grävts ut i samband med en byggverksamhet*” lyfts till 15 kap. miljöbalken, vilket möjliggör en mer resurs-effektiv hantering av sådana massor.
- Inert och icke-farligt avfall ska kunna lagras längre tid än tre år innan det återvinns, om det finns särskilda skäl.
- Ny prövningsplikt införs för användning, lagring samt sortering och mekanisk bearbetning av massor som inte är avfall genom ett nytt kapitel i miljöprövningsförordningen (2013:251) MPF.

- Prövningsbestämmelserna om återvinning av icke-farligt avfall för anläggningsändamål (29 kap. 34-35 §§ MPF) kompletteras med en mängdgräns för när återvinning alltid är tillståndspliktig.
- Undantaget från anmälnings- respektive tillståndsplikt för mekanisk bearbetning och sortering av icke-farligt avfall för byggnads- eller anläggningsändamål kommer bara 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.
- Ny prövningsbestämmelse införs i 29 kap. MPF för återvinning av jordar som innehåller invasiva främmande arter.
- 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.

Därutöver avser Naturvårdsverket att utveckla sina vägledningar på ett antal områden.

Miljöförvaltningens synpunkter och förslag

Miljöförvaltningen välkomnar en översyn av hanteringen av schaktmassor men noterar att förslagen innebär en ökad arbetsbelastning för tillsynsmyndigheten. Förvaltningen konstaterar dock att det är ett komplext område och att det stundvis är svårt att få en överblick över de lämnade förslagen och vad dessa kommer att få för effekt för tillsynen, cirkulariteten och branschen.

Miljöförvaltningen framför bl.a.:

- Det är positivt med prövningsplikt för masshantering oavsett om det är fråga om avfall eller produkt.
- Förslaget innehåller omotiverade skillnader i prövningsplikt mellan massor som är avfall respektive inte avfall.
- Varje steg i masshanteringskedjan behöver i vissa fall kontrolleras för att fånga upp oseriösa aktörer.
- Endast tillfällig lagring av avfall ska få undantas från att vara en deponi och förutsättningarna behöver förtydligas.
- Vägledning behövs.
- Det behövs samsyn vad gäller riktvärden.
- Förslagen kring hur en effektivare masshantering respektive informationsflöde mellan utbud och efterfrågan ska uppnås är otydliga.

Bakgrund

Regeringen har gett Naturvårdsverket i uppdrag att göra en översyn av hanteringen av schaktmassor och annat naturligt förekommande material som kan användas för anläggningsändamål. Målsättningen med uppdraget är att den resurs som massor utgör och som idag finns tillgänglig som en följd av samhällsbyggande ska kunna nyttjas på ett hållbart och ändamålsenligt sätt. Uppdraget innefattar förslag på hur regelverket och eventuella andra styrmedel kan justeras för att åstadkomma en mer ändamålsenlig hantering som bidrar till en cirkulär ekonomi.

Naturvårdsverkets redovisning av uppdraget har remitterats av regeringen till bland annat Stockholms stad. Kommunstyrelsen har remitterat förslaget till nämnden för svar senast den 13 september 2022.

Ärendet

Naturvårdsverket har identifierat fyra övergripande problemområden och för varje problemområde redogörs för slutsatser och behov av förändringar och förslag till författningsändringar:

1. Avfallsbegreppet

Lagstiftningen som reglerar avfall behöver bli tydligare men också förstärkas. Användningen av massor som inte klassas som avfall behöver regleras och det behövs vägledning kring avfallsdefinitionen.

2. Tillgång och efterfrågan

Det behöver genomföras särskilda insatser för ökad kunskap, förbättrad vägledning och informationsutbyte. Lagstiftningen behöver bli tydligare och lagen om skatt på avfall behöver ses över.

3. Planering och samordning

Definitionen av deponi behöver förtydligas och längre lagringstider innan lagringen klassas som deponi bör medges i vissa fall. Masshanteringsplanering behöver utredas av Boverket. Översiktsplanen bör identifiera lämpliga platser för hantering av massor.

4. Tillsynens förutsättningar

Det behövs förbättrad vägledning vid bedömning av risker vid hantering och användning av massor. Det behövs också större möjligheter till samordning och delaktighet i tidiga skeden.

Förslag till författningsändringar

- Undantaget från avfallsförordningen för användning på samma plats av icke förorenad jord eller annat naturligt material som grävts ut i samband med en byggverksamhet

lyfts till 15 kap. miljöbalken, vilket innebär att sådan användning undantas från avfallsbegreppet generellt. Till skillnad från idag kommer sådan användning därmed inte heller omfattas av bestämmelserna i förordningen (2001:512) om deponering av avfall respektive provningsbestämmelserna om avfall i miljöprovningsförordningen.

- Genom bemyndigande i miljöbalken och ny bestämmelse i förordningen om deponering av avfall ska tillstånds- eller tillsynsmyndigheten kunna besluta att lagring av inert och icke-farligt avfall under en period längre än tre år inte ska anses vara en deponi. Detta får beslutas om det finns särskilda skäl och lagringen inte orsakar skada eller olägenhet för människors hälsa eller miljön.
- Ny provningsplikt införs för användning, lagring samt sortering och mekanisk bearbetning av massor som inte är avfall genom ett nytt kapitel i MPF. Samtidigt klargörs att anmälningsplikten för sortering eller krossning av berg, naturgrus eller andra jordarter enligt 4 kap. 6 § MPF endast gäller för gruv- eller täktanläggningar.
- Anmälan enligt det nya kapitlet om massor ska särskilt innehålla uppgifter om typer och mängd material, dess säkerställda avsättning samt dess tekniska och miljö- och hälsomässiga lämplighet för avsett ändamål. Anmälan ska också innehålla förslag på lämpliga skyddsåtgärder och andra försiktighetsmått. Kravet ska införas i ny bestämmelse i förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd. Även för en anmälan för täktverksamhet införs ett krav om att anmälan ska innehålla uppgifter om materialets miljö- och hälsomässiga lämplighet för avsett ändamål.
- Provningsbestämmelserna om återvinning av icke-farligt avfall för anläggningsändamål (29 kap. 34-35 §§ MPF) kompletteras med en mängdgräns för när återvinning, oaktat föroreningsrisk, alltid är tillståndspliktig. Vidare införs ett krav på att avfallet ska vara inert. Även i bestämmelserna om lagring av avfall (29 kap. 48-49 §§ MPF) kompletteras särregleringen för byggnads- eller anläggningsändamål med kravet på att avfallet ska vara inert.
- Idag är återvinning av icke-farligt avfall för byggnads- eller anläggningsändamål genom mekanisk bearbetning respektive sortering undantagen från tillstånds- respektive anmälningsplikt enligt 29 kap. 40-43 §§ MPF. Naturvårdsverket

föreslår att undantagen framöver endast ska 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 och all sådan sortering istället bli anmälningspliktig.

- Ny prövningsbestämmelse införs i 29 kap. MPF för återvinning av jordar som innehåller invasiva främmande arter.
- Enligt en ny bestämmelse i förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd ska den som till annan lämnar massor som uppstått i bygg- och anläggningsändamål kontrollera att mottagaren har tillstånd eller har anmält hanteringen. Den som lämnar massorna till annan ska också lämna information om att dessa är tekniskt och miljö- och hälsomässigt lämpliga för avsett ändamål.

Därutöver föreslås ett antal redaktionella ändringar i MPF.

Övriga förslag

Boverket och SGU föreslås få i uppdrag att utreda hur 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 samordning i regionalt sammanhang. Skatteverket bör tillsammans med Naturvårdsverket ges i uppdrag att se över lagen (1999:673) om skatt på avfall med avseende på avdragsmöjligheterna för massor.

Naturvårdsverket avser därutöver att utveckla sina vägledningar på ett antal områden. Vägledningen om avfallsdefinitionen kommer att utvecklas genom att behandla frågan om avgränsningen mellan avfall respektive produkt. Det utgivna dokumentet om praxis på området kommer fortsätta att uppdateras. Vägledningen om undersökning av avfall som ska återvinnas för anläggningsändamål planerar verket att bygga ut med exempel, förutsatt att andra aktörer och myndigheter bidrar med underlag. Även en vägledning om vad som bör beaktas vid bedömningen av om användning av massor är miljö- och hälsomässigt lämpligt, är under utveckling. Naturvårdsverket rekommenderar även att det i översiktsplaner och kommunala detaljplaner, när behov kan förutses, identifieras lämpliga platser för hantering av massor från bygg- och anläggningsverksamheter.

Ärendets beredning

Ärendet har beretts av avdelningen Plan och miljö i samarbete med den juridiska funktionen på avdelningen Verksamhetsstöd.

Förvaltningens synpunkter och förslag

Det är välkommet med en översyn av hanteringen av schaktmassor så att de kan komma till användning utan risker för hälsa och miljö. Förvaltningen noterar att förslagen på ändringar i lagstiftningen, som delvis utgår från EU:s regler om prövning av all avfallshantering, innebär en ökad arbetsbelastning för tillsynsmyndigheten bl.a. eftersom

- återvinning av avfall för anläggningsändamål föreslås bli minst anmälningspliktig,
- sortering av icke-farligt avfall föreslås bli minst anmälningspliktig,
- anmälningsplikt föreslås införas för återvinning av avfall som innehåller invasiva främmande arter,
- ett nytt kapitel föreslås som innebär anmälnings- eller tillståndsplikt för användning, sortering och lagring av jord och liknande som inte är avfall.

Förvaltningen konstaterar dock att det är ett komplext område och att det stundvis är svårt att få en överblick över de lämnade förslagen och vad dessa kommer att få för effekt för tillsynen, cirkulariteten och branschen. Det är därför viktigt att förslagen, om de genomförs, förenas med tydlig vägledning och med lyhördhet för inkomna synpunkter under remissförfarandet.

Om tillsynsmyndigheten ges möjlighet att förlänga tiden för lagring i vissa situationer innan lagringen klassas som deponi och fler lagringsplatser kan skapas underlättas tillsynen och massor kommer att kunna återvinnas bättre. Fler och mindre lagringsplatser kan minimera transportsträckorna. I många fall behöver dessa platser inte vara permanenta utan kan finnas i några år i väntan på kommande projekt.

Det är viktigt att förslaget inte medför att det blir lättare för oseriösa aktörer att överge upplag av massor. Också här behövs vägledning för tillsynsmyndigheterna om hur man upptäcker varningssignaler och hur man kan arbeta för att undvika det. Liksom i nämndens yttrande, den 31 mars 2021, över Miljödepartementets promemoria ”Ordning och reda på avfallet” är förvaltningen positiv till möjligheten att ställa ekonomisk säkerhet vilket skulle kunna vara ett sätt att förhindra att stora lager av schaktmassor lämnas för det allmänna att ta hand om.

Även användningen av massor som inte är avfall behöver regleras

Det är positivt med prövningsplikt för masshantering, oavsett om det är fråga om avfall eller produkt. Det är också bra att regleringen

blir synlig för tillsynen genom ett nytt kapitel i MPF. I nämndens yttrande över Miljödepartementets promemoria ”Ordning och reda på avfallet” föreslog nämnden att prövningspunkterna som gäller för massor som är avfall samlas under egen rubrik i 29 kap. MPF.

Omotiverade skillnader i prövningsplikt mellan massor som är avfall respektive inte avfall bör undvikas

Återvinningen av avfall genom mekanisk bearbetning respektive sortering är idag undantaget från tillståndsplikt om detta sker för byggnads- eller anläggningsändamål. Naturvårdsverket föreslår nu att återvinningen också måste ske på samma plats för att undantaget från tillståndsplikt ska bli tillämpligt. Förvaltningen noterar att detta innebär en skärpning i prövningsplikt i förhållande till vad som gällt hittills, inte ett förtydligande såsom anges i förslaget. Några tydliga skäl till skärpningen framgår inte av förslaget då ändringen bedöms som ett förtydligande, vilket är en brist. För att uppnå en effektiv masshantering behöver prövningsplikten övervägas noga för att inte skapa en omotiverat tung och tidskrävande prövningsprocess för berörda verksamhetsutövare. Risker är annars att systemet försvårar för återvinning av massor.

I förslaget nämns att den typen av verksamheter som omfattas av undantaget idag har en större bullerpåverkan och övriga störningar för omgivningen, vilket kräver att platsens lämplighet prövas i förväg i ett tillstånd. Man anger också att återvinning på plats är mer tillfällig och därför innebär mindre omgivningspåverkan (se s 148 i förslaget). Genom förslaget till skärpning vad gäller återvinning av avfall för byggnads- och anläggningsändamål kommer gränsen för tillståndsplikt hamna på 10 000 ton. För mekanisk bearbetning respektive sortering av massor som inte utgör avfall föreslås dock genom lydelsen i det nya kapitlet i MPF att gränsen för tillståndsplikt ska gå vid 200 000 ton. Förvaltningen kan inte se att omgivningspåverkan nämnvärt förändras med om massor som hanteras för byggnads- eller anläggningsändamål är avfall eller inte, varför skillnaderna framstår som omotiverade. Enhetliga gränser är att föredra för att skifta fokus från bedömningen om det är fråga om avfall eller produkt. I vart fall bör frågan analyseras vidare så att strängare tillståndsplikt för massor som utgör avfall endast föreskrivs om det är motiverat av miljöskäl.

Aktörens ansvar vid inköp av produkt

Enligt förslaget (se sid 157 och 164) ska den som köper och använder en produkt bestående av massor för anläggningsändamål inte behöva anmäla sin hantering till tillsynsmyndigheten. Detta gäller framförallt det som underlaget benämner antropogent påverkat material som tas in av en återvinningsanläggning, bearbetas och sedan säljs som produkter. Miljöförvaltningen bedömer att varje steg i

masshanteringskedjan behöver kontrolleras i dessa fall för att fånga upp oseriösa aktörer och att det därför finns behov av tillsyn också hos den aktör som avser att använda produkten.

Endast tillfällig lagring av avfall ska få undantas från att vara en deponi och förutsättningarna behöver förtydligas

Lagring av avfall längre än tre år föreslås kunna undantas från att vara deponi genom beslut av tillstånds- eller tillsynsmyndighet. Enligt förslaget ska det dels finnas särskilda skäl, dels vara klart att lagringen inte orsakar skada eller olägenhet för människors hälsa eller miljön. Vad som avses med särskilda skäl behöver exemplifieras och förtydligas om det ska kunna tillämpas enhetligt av tillsynsmyndigheter. Eftersom bestämmelsen ligger på förordningsnivå kommer det inte finnas förarbeten att hänvisa till varför tillämpningen kan komma att variera stort mellan tillsynsmyndigheterna. Det bör därför tas fram vägledning om under vilka förutsättningar ett undantag kan anses lämpligt om tillstånds- och tillsynsmyndigheterna ska kunna tillämpa bestämmelsen på ett rättssäkert sätt.

Det kan också ifrågasättas om formuleringen är för generös jämfört med undantaget i deponidirektivet, som enbart avser lagring inför återvinning eller behandling, dvs tillfällig lagring. En tidsbegränsning bör därför vara en förutsättning för undantag. Förvaltningen anser att det behöver framgå direkt av den aktuella bestämmelsen att det endast är tillfällig lagring, i avvaktan på återvinning eller behandling, som kan komma ifråga för undantag. Det bör också framgå att undantagsbeslutet ska gälla under en begränsad tid som myndigheten bestämmer.

Mer vägledning behövs

Vägledning är viktig både för tillsynen och för verksamhetsutövarna. Vägledning behövs för att kunna göra väl avvägda bedömningar, för att förtydliga oklarheter, för att förenkla tillsynsarbetet och för att säkra likabehandling. Miljöförvaltningen önskar en vägledning som är tydlig och användarvänlig. Blir den alltför komplicerad kan den vara svår att ta till sig, både för tillsynsmyndigheterna och för verksamhetsutövarna. Miljöförvaltningen önskar bl.a. att den kommande vägledningen inkluderar den aktuella PFAS-frågan och i vilken omfattning kontroller bör göras i samband med masshantering, samt eventuellt andra föreningar som bör ingå men som i dag inte är branschpraxis. Ett annat stöd som miljöförvaltningen efterfrågar är ett verktyg där tillsynen lätt kan söka upp information om vilka mottagningsanläggningar som finns och vad de får ta emot. Allt som kan underlätta tillsynen är välkommet, gärna genom att information och tillgängliga verktyg är samlade på en plats (med ev. hänvisning till mer omfattande underlag för vidare läsning).

Oklarheter som det behövs mer vägledning kring är åtskilliga men ett exempel är vad som avses med att användning på samma plats enligt förslaget undantag från bestämmelserna om avfall i 15 kap. miljöbalken. Av Naturvårdsverkets redovisning framgår att man tolkat begreppet olika i olika länder i Europa, i Frankrike räknas exempelvis även andra anläggningar som ägs av samma verksamhetsutövare som samma plats. Ett annat exempel är vad som menas med mekanisk bearbetning och om siktning utgör mekanisk bearbetning eller sortering. Mekanisk bearbetning kan vara krossning och siktning enligt nuvarande bestämmelser men i förslaget anges inte krossning och siktning som exempel på mekanisk bearbetning.

Det behövs samsyn vad gäller riktvärden

Miljöförvaltningen delar Naturvårdsverkets uppfattning att det blivit branschpraxis att bedöma provresultaten vid provtagning av jord- och schaktmassor utifrån Naturvårdsverkets generella riktvärden för förorenad mark. Förvaltningen delar också bedömningen att en effektivare masshantering förutsätter relevanta riktvärden och/eller produktkrav. Förvaltningen välkomnar därför en uppdatering av vägledningen på masshanteringsområdet. Förvaltningen anser att en översyn även bör omfatta nationella produktkrav på massor då det fortfarande är oklart när eventuella sådana kan komma från EU. Vidare är miljöförvaltningens uppfattning att det finns en diskrepans hos verksamhetsutövare om vad som definieras som rena massor. Vissa definierar massor som inte överskrider MRR som rena medan andra verksamhetsutövares uppfattning att massor som inte överskrider riktvärdet för känslig mark är vad som bedöms som rena och därför kan användas fritt för anläggningsändamål. Miljöförvaltningen vill därför lyfta vikten av att tydliggöra nomenklaturen i framtida underlag och vägledningar för att konkretisera.

Övriga synpunkter

Förslagen innefattar en ny bestämmelse i MPF om anmälningsplikt för användning av icke förorenad jord och annat naturligt material på den plats där grävningen utfördes. Bestämmelsen bör förtydligas så att det utöver grävning även omfattar sprängning. Att avsikten är att även berg som sprängts ut ska omfattas framgår av motiven men inte i förslagen förordningstext (se s 158 i det remitterade förslaget).

Miljöförvaltningen anser att användning av schaktmassor för en anläggning, som har ett syfte, ska kunna ses som återvinning även om man inte hade byggt anläggningen med inköpt produkt. Detta skulle medföra att schaktmassor kan komma till användning i större omfattning.

Miljöförvaltningen menar att det är viktigt att se mer till att det finns behov av en viss typ av massor inom ett geografiskt område inom en viss rimlig tid än att kunna ange exakt var specifika massor ska användas. T.ex. är infrastrukturprojekten mycket mer långsiktiga med tillståndsprövningar än de anmälningspliktiga exploateringsprojekten så det är svårt att veta flera år i förväg exakt mellan vilka områden en matchning av massor kan göras.

Förslagen kring hur en effektivare masshantering respektive informationsflöde mellan utbud och efterfrågan ska uppnås är i viss mån otydliga. Exempelvis är det oklart hur man ska genomföra förslaget om att lämpliga platser för masshantering vid förutsett behov ska identifieras inom översiktsplaner respektive detaljplaner. Ett sätt kan vara att införa krav om detta i planlagstiftningen. Det är även oklart om Naturvårdsverket anser att en masshanteringsplan ska utgöra en del av kommunens avfallsplan och hur detta i så fall ska genomföras i praktiken.

Bilagor

1. Redovisning av regeringsuppdraget ”Hantering av schaktmassor och annat naturligt förekommande material som kan användas för anläggningsändamål”