

Handläggare
Alexandra Bercoff
08-50887683**Till**
Rotel IX

Hantering av schaktmassor och annat naturligt förekommande material som kan användas för anläggningsändamål. Svar på remiss

Sammanfattning

Exploateringskontoret är positivt till att 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 och välkomnar ytterligare vägledning på vad som avses med *icke förorenad jord*. Exploateringskontoret anser även att det finns behov av att tydliggöra klimatperspektivet i kommande vägledning och att vägledning kring hur riskvärdering ska göras för att säkerställa att massor är lämpliga för ändamålet med avseende på hälsa och miljö tas fram.

Exploateringskontoret noterar att hantering av massor som klassas som produkter och som ska användas på annan plats än där de uppkommer saknar ingång i lagstiftningen. Vidare ställer sig exploateringskontoret frågande till rimligheten i att alla verksamheter som mekaniskt bearbetar och sorterar över 10 000 ton avfallsmassor blir tillståndspliktiga medan verksamheter som påstår sig bedriva samma verksamhet för produkter får hantera 200 000 ton inom ramen för anmälan.

Exploateringskontoret anser att det är svårt att peka ut platser för masshantering i översiktsplaner och detaljplaner som är möjliga att realisera när det varken finns ekonomiska incitament eller lagkrav på lokalt omhändertagande av massor. Det är viktigt att det finns ekonomiska incitament att återvinna lokalt istället för att deponera. Exploateringskontoret ställer sig positivt till Naturvårdsverkets förslag att utreda utformningen av lagen om skatt på avfall och menar att det är ett steg i rätt riktning.

Exploateringskontoret
Miljö, landskap och trafikFleminggatan 4
Box 8189
104 20 Stockholm
Växel 08-508 276 00
alexandra.bercoff@stockholm.se
exploateringskontoret@stockholm.se
Org nr 212000-0142
start.stockholm

Exploateringskontoret tycker att Naturvårdsverkets förslag att ge Sveriges geologiska undersökning (SGU) och Boverket i uppdrag att ta fram ett planeringsverktyg är bra, men komplext.

Exploateringskontoret bedömer att den stora utmaningen är att klargöra vem som ska äga och förvalta verktyget samt hur användningen och spridningen bland alla aktörer säkerställs. För att erhålla statistik och enklare kunna förutspå framtida tillgång och efterfrågan på massor samt planera för effektiv hantering behövs krav på uppföljning.

Exploateringskontoret tycker att kraven som ställs vid återvinning av jordar innehållande invasiva arter är bra men bör kompletteras med vägledning om hur invasiva arter ska hanteras om de uppdragas. Idag ställs inga krav på att undersöka om det finns invasiva arter eller ej.

Remissen

Naturvårdsverket har redovisat sitt arbete med regeringsuppdraget att utreda hantering av schaktmassor och annat naturligt förekommande material som används för anläggningsändamål i en skrivelse.

Skrivelsen har skickats ut på remiss från kommunstyrelsen med svarstid senast den 13 sep 2022. Eftersom svarstiden är kort lämnar exploateringskontoret ett kontorsyttrande direkt till kommunstyrelsen.

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.
- Inert och icke-farligt avfall ska kunna lagras längre tid än tre år, om det finns särskilda skäl.
- Ny provningsplikt införs för användning, lagring samt sortering och mekanisk bearbetning av massor som inte är avfall genom ett nytt kapitel i Miljöprovningsförordningen (2013:251).
- Provningsbestämmelserna om återvinning av icke-farligt avfall för anläggningsändamål 29 kap. 34-35 §§ Miljöprovningsförordningen kompletteras med en mängdgräns (100 000 ton) 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 provningsbestämmelse införs i 29 kap. Miljöprovningsförordningen 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.

Naturvårdsverket föreslår även två nya utredningar

- Boverket tillsammans med SGU ges 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 tillsammans med Naturvårdsverket får i uppdrag att utreda om lagen om skatt på avfall behöver ändras för att de styrmedel som idag ska finnas ska fungera optimalt.

Därutöver avser Naturvårdsverket att utveckla sina vägledningar på ett antal områden, bland annat riskvärdering vid användning av massor.

Exploateringskontorets synpunkter

Exploateringskontoret är positivt till de ändringar som Naturvårdsverket förslår, men har en del synpunkter.

Exploateringskontoret tycker det är bra att 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 och välkomnar ytterligare vägledning på vad som avses med *icke förorenad jord*. Innan det har tydliggjorts är det svårt att avgöra huruvida ändringen kommer ha bäring på exploateringskontorets verksamheter som endast omfattar arbeten i urban miljö där marken kan anses vara mer eller mindre antropogent påverkad. Att kravet på syfte med användningen av massorna där de uppkommer försvinner i och med att

undantaget lyfts till miljöbalken är mycket bra. Det möjliggör en mer rättvis helhetsbedömning av masshanteringsens totala miljöpåverkan då det med nuvarande lagstiftning är tämligen svårt att få med klimatpåverkan i bedömningen av vad som är mest lämplig hantering i det enskilda fallet. Förhoppningsvis leder detta till att både miljömål och klimatmål kan vägas in i den sammanlagda bedömningen. För att tillsynsmyndigheten ska kunna göra en helhetsbedömning behövs ytterligare vägledning med riktlinjer för hur avväganden ska göras mellan klimatpåverkan och lokal påverkan i form av potentiell föroreningsspridning, buller, naturvärden med mera. På så vis kan bäst resultat för miljön som helhet så som avses i avfallsdirektivet uppnås. Undantaget för icke förorenad jord som lyfts till miljöbalken omfattar endast massor som används på samma plats där de uppkommer. Exploateringskontoret önskar vägledning för hur avväganden för miljö och klimat ska göras i bedömningen av anmälan/tillstånd även för återvinning av massor som återvinns på annan plats än där de uppkommer.

Exploateringskontoret är även positivt till möjligheten att göra undantag för lagring av massor längre än 3 år utan att det strider mot deponeringsdirektivet. Då Stockholm befinner sig i en tid då stora volymer berg genereras från infrastrukturprojekt är det viktigt att det finns möjlighet att ta tillvara denna resurs så den finns tillgänglig i framtiden då behovet av bergmaterial förväntas överstiga produktionen.

Vidare har exploateringskontoret noterat att det är oklart hur material som schaktas och klassas som produkter ska hanteras, dvs material som har en säkerställd avsättning, exempelvis från ett projekt till ett annat, och är lämpligt ur miljö- och hälsoperspektiv. Är tanken att sådant material fortfarande ska hanteras som avfall trots att det ej klassats som avfall enligt Naturvårdsverkets vägledning om *masshantering och återvinning av avfall för anläggningsändamål del 3 Tolkning av centrala begrepp vid hantering av massor?*

För att bättre nyttja de materialtillgångar som uppkommer inom exploaterings- och infrastrukturprojekt har ytor för masshantering pekats ut som en viktig del av Naturvårdsverket med flera. De utmaningar exploateringskontoret har haft kopplat till etablering av masshanteringsytor är att tillgodose högt ställda krav på hårdgjord/tät beläggning samt lakvattenrening. Kraven har gjort det ekonomiskt svårt att återvinna lätt förorenade massor som behöver bearbetas för att uppnå god teknisk prestanda. Tydligare vägledning är avgörande för att kunna göra en ekonomisk bedömning av om en etablering är möjlig utifrån de krav som ställs. Naturvårdsverket lyfter vikten av vägledning

för riskvärdering som ska användas för att bedöma ett materials lämplighet utifrån miljö och hälsa istället för de generella riktvärdena för förorenad jord (KM/MKM). Exploateringskontoret ser positivt på detta och hoppas att vägledningen kan få samma genomslag som de generella riktvärdena har haft.

Utöver de utmaningar för ökad återanvändningsgrad som lyfts i vägledningen konstaterar exploateringskontoret att det är ett problem att nå strategiskt viktiga platser för masshantering då det inte går att få dispens för tunga fordon på BK2-vägar.

Det är svårt att på förhand förstå konsekvenserna av Naturvårdsverkets förslag på mängdgränser för när återvinning av avfall i anläggningsarbeten samt mekanisk bearbetning och sortering blir tillståndspliktigt istället för anmälningspliktigt. Exploateringskontoret förstår att det kan finnas fördelar med att införa mängdgränser, men ser samtidigt att det kräver mer vägledning kring vad som ska ingå i en tillståndsansökan för att verksamheter inte ska avskräckas från att ansöka. Framför allt behövs vägledning gällande hur man på ett tillfredsställande sätt visar att materialet är lämpligt från miljö- och hälsosynpunkt. Det är avgörande för att fler ska ta steget och våga ansöka om tillstånd för att bedriva masshanteringsytor med mekanisk bearbetning och sortering.

Exploateringskontoret konstaterar även att mängdgränsen på 10 000 ton för när mekanisk bearbetning och sortering av avfall blir tillståndspliktig är mycket lägre än motsvarande mängdgräns (200 000 ton) för verksamhet som hanterar icke avfall. En konsekvens av detta förutspås vara att alla verksamhetsutövare kommer påstå sig ha icke avfall, dvs. visa på att avsättningen är säkerställd samt att materialet är lämpligt för miljö och hälsa och därigenom ha en rimlig chans att konkurrera på marknaden. Med detta resonemang medför föreslagen mängdgräns för hantering av avfall ingen förändring i förfarandet från nuvarande anmälningsplikt. Exploateringskontoret anser att det nya kapitlet för massor som klassas som icke avfall i miljöprövningsförordningen är bra, men bedömer att resonemanget ovan bör beaktas. Att Naturvårdsverket även inkluderar täkter och föreslår krav på att även jungfruligt berg ska vara miljö- och hälsomässigt lämpliga för ändamålet är också bra. Det är ett steg i rätt riktning till att ställa krav på allt jord- och stenmaterial oavsett härkomst och klassning (avfall/icke avfall). Det tillkommande kravet på att icke farligt avfall även ska vara inert är ett relevant och ett bra tillägg.

Naturvårdsverket rekommenderar att det i översiktsplaner och detaljplaner identifieras var inom den expansiva delen av respektive kommun och region som det skulle kunna vara lämpligt att placera verksamheter som hanterar massor från bygg- och anläggningsverksamhet. Exploateringskontoret ser det som en möjlighet, men vill även lyfta att det är svårt i expansiva områden där konkurrensen om plats är stor och där fler bostäder många gånger får företräde framför lokal masshantering. Exploateringskontoret vill även lyfta att ekonomiska incitament måste gå hand i hand med vad som är bäst för miljön för att få till en förändring. Det ska löna sig ekonomiskt att göra det som är bäst från miljösynpunkt. Exempelvis ska lokal masshantering vara mer lönsamt än deponi. Exploateringskontoret välkomnar därför en översyn av lagen om skatt på avfall som Naturvårdsverket lyfter.

Utmaningarna gällande samverkan och bättre matchning mellan utbud och efterfrågan av massor är mycket komplex och innefattar frågeställningar kring affärsmodeller, marknad, juridik, ansvarsfördelning och mycket mer. Exploateringskontoret är positivt till förslaget att låta SGU och Boverket 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, men är samtidigt ödmjukt inför utredningens komplexitet och i viss mån känsliga karaktär. Flera privata aktörer har lanserat digitala verktyg för att bättre matcha tillgång och efterfrågan, men utan större framgång. Exploateringskontoret är av uppfattningen att programvara för digitala planeringsverktyg redan finns och att det snarare är frågor kring ägande och förvaltning av ett sådant verktyg samt eventuella krav på att ansluta sig/samverka kring utbud och efterfrågan som är den stora utmaningen. En ökad transparens på området vore önskvärt. Som marknaden ser ut nu finns det risk för att alla vill bli av med massor med dåliga tekniska egenskaper och köpa in massor med hög teknisk kvalitet. I kartlägningsrapporten¹ som gjordes inom ramen för den regionala masshanteringsplanen för Stockholms län pekades bristen på statistik över massflöden ut som ett hinder för framtidsplanering. Exploateringskontoret håller med om att bättre uppföljning av massor skulle förenkla planeringen av masshantering. Ett digitalt planeringsverktyg skulle med fördel kunna användas även i syfte att föra statistik.

Exploateringskontoret anser att krav som ställs vid återvinning av jordar innehållande invasiva arter är bra men bör kompletteras med

Hantering av schaktmassor och annat naturligt förekommande material som kan användas för anläggningsändamål.
Svar på remiss

1

Kartläggning av massor och masstransporter i Stockholms län, 220110

vägledning om hur invasiva arter ska hanteras om de uppdagas. Idag ställs inga krav på att undersöka om det finns invasiva arter eller ej.

Slut



Johan Castwall
Förvaltningschef



Anders Johnson
Avdelningschef



Frida Nordström
Enhetschef