

Miljödepartementet, 103 33 Stockholm

m.remissvar@regeringskansliet.se,
m.rattssektariatet@regeringskansliet.se,
linn.akesson@regeringskansliet.se.

Yttrande gällande *Ordning och reda på avfallet* d.nr M2021/00207

NCC AB ("NCC") är ett av de ledande byggföretagen i Norden. Som expert på att driva komplexa byggprocesser bidrar NCC till byggande som har en positiv inverkan på kunderna och på samhällets utveckling i stort. Verksamheten omfattar produktion av asfalt och stenmaterial, kommersiell fastighetsutveckling samt bygg- och infrastrukturprojekt. 2020 omsatte NCC ca 54 miljarder SEK och hade 14 500 anställda.

Inställning

NCC är positiva till ambitionerna i promemorian med att komma till rätta med oseriösa aktörer i branschen men menar att majoriteten av förslagen blir missriktade. Förslagen riskerar att skada de bolag som sköter sig, medför stora samhällskostnader, ökar den administrativa bördan, ökar riskerna för stora förseningar vid stora infrastrukturprojekt samt ger en ytterst begränsad och till och med minskad miljö- och klimatnytta.

NCC är däremot positiva till att undantag görs från tillstånds- och anmälningsplikt för åtgärder som vidtas med icke-förorenad jord eller annat icke-förorenat naturligt förekommande material som schaktas ur i samband med en byggverksamhet. Förslaget innebär minskade transporter och att rena massor inte belastar deponier vilket innebär mer hållbar masshantering.

NCC avstyrker Förslaget i promemorian i sin helhet och anför följande som skäl för NCC:s inställning.

Inledande kommentarer

Syftet med att skärpa regleringen och kontrollen av avfallshanteringen utgår enligt promemorian från att några oseriösa aktörer i branschen medvetet bedrivit verksamhet med uppenbart uppsåt att kringgå gällande lagstiftning.

Den typen av lagbrott ska och måste regleras. Men NCC anser att förslagen i promemorian är oproportionerliga och missriktade sett till målsättningen och riskerar att få stora negativa konsekvenser för alla bolag i branschen, även de som sköter sig.

NCC förespråkar istället mer proportionerliga och riktade insatser för att få ordning på regelfusket som till exempel att tillsynsarbetet skärps, möjligheterna att lagföra överträdelser effektiviseras och att en anonym tips-funktion inrättas där oseriös avfallshantering kan anmälas.

Aktuellt förslag i promemorian Ordning och reda på avfallet ("Förslaget") avseende skärpt tillståndsplikt innebär att bergmaterial, returafalt och andra anläggningsmaterial inte i samma utsträckning genom återvinning kommer återföras i den cirkulära materialhanteringen. En jämförelse kan göras med många andra EU-länder där anläggningsmaterial i mycket större omfattning återvinns/återanvänds samtidigt som EU-lagstiftningen efterlevs.

NCC anser vidare att utredningar avseende avfallslagstiftningen ska utgå från en övergripande genomgång av avfallsbegreppet, inklusive definition av biprodukter och tydliga end-of-waste kriterier. Det är på inget sätt rimligt att t.ex. rent råberg, dvs. entreprenadberg, ska anses som avfall då det är en uppenbar naturresurs som man varken vill eller bör göra sig av med och som bearbetas på samma sätt som annat bergmaterial för samhällsbyggandet.

Det ska i sammanhanget även noteras att den omständigheten att en verksamhet tillståndsprövas, istället för att anmälas, inte per automatik medför ökad kontroll eller ökade krav på verksamheten.

Anmälningsförfarandet och dess komplexitet ger en fullgod kontroll av den planerade verksamheten vilket idag ofta inkluderar i princip samma utredningar och kontrollfunktioner som en tillståndprocess.

Huvudsakliga synpunkter på förslaget

Tillståndsplikten

NCC ser med mycket stor oro på att de flesta av NCC:s verksamheter skulle bli tillståndspliktiga om Förslaget träder ikraft. NCC upplever att myndigheter och utredningar inte verkar beakta att det i många fall inte är en realistisk möjlighet att söka tillstånd för verksamheter då de ofta inte avses bedrivas på platsen under lång tid, är belägna på platser som inte medger mer permanenta verksamheter eller är för små för att kunna täcka den stora kostnaden som en tillståndprocess innebär.

NCC upplever att vidare att utredningen inte beaktar att det krävs mycket stora investeringar för verksamhetsutövare för att ens skapa möjlighet att erhålla tillstånd samt att tillstånden i många fall medför onödigt oflexibla

och statiska verksamheter som inte går att anpassa efter den varierande och snabba marknaden som grundar sig på strategiska samhällsbeslut av statliga och kommunala beställare.

29 kap 40 och 41 §§ Miljöprövningsförordningen – mekanisk bearbetning

Förslaget innebär att tidigare undantag från tillståndsplikt för hantering av avfall för bygg- och anläggningsändamål tas bort. I Förslaget anges tillståndsplikt för mekanisk bearbetning av icke-farligt avfall överstigande 10 000 ton per år. Avseende berg och jord får maximalt 30 000 ton per år bearbetas utan att verksamheten blir tillståndspliktig. Ett nytt undantag blir istället att obegränsad mängd berg eller icke-farligt avfall får behandlas på platsen under maximalt två år. Överstigs denna tid begränsas användningen till bearbetning av maximalt 30 000 ton tillfört berg eller jord eller 10 000 ton annat icke-farligt avfall.

De flesta av NCC:s fasta verksamheter, i likhet med många branschföretag, bearbetar betydligt större volymer än 30 000 ton berg eller jord och 10 000 ton returavfall m.m. per år till bygg- och anläggningsändamål, varför konsekvensen oundvikligen blir att de flesta anmälda verksamheter blir tillståndspliktiga. Förändringen avseende den obegränsade mängden som får bearbetas under två års tid tar i detta fall sikte på material från bygg- och anläggningsprojekt, t.ex. infrastrukturprojekt.

Som huvudregel kan räknas med en process på flertalet år för att erhålla tillstånd. Verksamheter som hanterar entreprenadberg bör vara belägna i närheten av de projekt där entreprenadberget uppstår, bl.a. eftersom det inte är miljömässigt motiverat att transportera dessa material längre sträckor, samtidigt som det till sin natur inte kan lokaliseras alltför bostadsnära. Motståndet från allmänheten och myndigheterna är därför ofta stort. Därtill kan även påpekas att många stadsnära terminalverksamheter till sin natur inte kan ha lång verksamhetstid då de lokaliseras nära bebyggelse och stora mångåriga infrastrukturprojekt, bl.a. för att undvika den omfattande miljöbelastningen som långa transporter medför. Följaktligen avvecklas de i takt med samhällsutbyggnaden eller färdigställandet av infrastrukturprojekten. Vid beaktande av att det i de flesta regioner tar flera år att erhålla tillstånd blir dessa verksamheter rent tidsmässigt inte möjliga att etablera. Inte heller kommer det vara ekonomiskt motiverat att ta en så stor kostnad som en tillståndsprozess medför för de många i tid kortvariga verksamheterna som ofta bedrivs som en del i samhällsbyggnaden i storstadsregionerna.

Det ska även poängteras att de kostnadsberäkningar för erhållande av tillstånd som anges i Förslaget inte är korrekta då en tillståndsprocess av normalgraden, tillsammans med process efter överklagande som i de flesta fall sker, ligger på mellan 300 000 – 1 500 000 kronor för den sökande. Utöver det kommer det allmänna kostnader för prövningen.

För att branschföretagen ska kunna fortsätta bedriva de fasta verksamheterna som idag har anmälts, dvs. terminaler, fristående asfaltverk med returafalt och ytor för icke- farligt avfall, behöver således tillstånd omgående sökas. Såsom angetts ovan är tillståndsprocessen är mycket tidskrävande och omfattande och tar mycket stora resurser i anspråk hos verksamhetsutövarna. Då det ofta vare sig tidsmässigt möjligt eller ekonomiskt motiverat att ta den kostnaden förespår NCC därför att många anläggningar där återvinning idag sker kommer läggas ner eller flytta betydligt längre ifrån de projekt där berget kommer ifrån.

Därtill kan även noteras att de verksamheter som tar emot returafalt intill ett asfaltverk, som i sig inte är tillståndspliktigt, framgent också kommer bli tillståndspliktiga då mängden returafalt i samtliga av NCC ca 30 anläggningar överstiger 10 000 ton per år. Vid beaktande av den synnerligen begränsade miljörisken som är förknippad med bearbetning av returafalt i syfte att återvinna massorna i ny asfalt, ser inte NCC någon miljönytta med att verksamhet ska tillståndsprövas. Med den idag helt regelmässiga införselkontrollen är risken att massor med stenkolstjära tas emot närmast obefintlig, varför inga föroreningar finns som kan avgå. En jämförelse kan härvid göras till fjolårets förslag som istället föreslog att hanteringen (återvinningen) av returafalt till asfaltverk under vissa förutsättningar varken skulle vara anmälnings- eller tillståndspliktig med mängder upp till 100 000 ton.

All potentiell återvinning av petroleumbaserade produkter, såsom bitumen i returafalt, ger en betydande minskning av CO₂-utsläpp. Med anledning av den stora miljönyttan som återanvändning av returafalt ger, vid produktion av ny asfalt i asfaltverk, framhåller NCC alltjämt att undantag från tillståndsplikt ska gälla för återvinning till ny asfalt.

Med utgångspunkt i att även entreprenadberg, enligt senare års praxis, huvudsakligen har ansetts som avfall uppstår även ett omfattande problem med dess hantering då dessa verksamheter uteslutande bearbetar betydligt större volymer än 30 000 ton per år. Ska Sverige uppfylla övergripande miljömål och öka återanvändningen/återvinningen av avfall för anläggningsändamål måste regelverket möjliggöra målet istället för att uppenbart motverka det syftet.

Med anledning av ovan anförda ställer sig NCC mycket kritisk och frågande till både anledningen till den betydande åtstramningen och framför allt vilken miljönytta som förväntas uppnås.

29 kap 42 och 43 §§ Miljöprövningsförordningen – sortering

På samma sätt som för mekanisk bearbetning enligt 29 kap 40 och 41 §§ tas undantaget för sortering av avfall för bygg- och anläggningsändamål bort och blir enligt Förslaget tillståndspliktig verksamhet om mängden avfall som sorteras överstiger 10 000 ton avfall eller 30 000 ton jord per kalenderår.

NCC framställer samma kritik avseende denna förändring som ovan, och ser samma oundvikliga konsekvenser om Förslaget träder i kraft.

48 § Miljöprövningsförordningen – lagring av icke-farligt avfall

Förslaget i 48 § MPF innebär bl.a. att det blir tillståndspliktigt att vid något tillfälle lagra mer än 100 000 ton berg (som klassas som avfall). Om nu berg alltså ska anses som avfall ser NCC positivt på förändringen och föreslår att denna ökning också tillämpas avseende mängden berg som efter godkänd anmälan får bearbetas enligt 29 kap 40 och 41 §§ miljöprövningsförordningen.

14 a § Avfallsförordningen – lagring som en del av att samla in avfall

Om det inte är motiverat att fortsätta lagra avfall som en del av att samla in det ska den som ansvarar för avfallet se till att avfallet blir behandlat.

Även om fortsatt lagring är motiverad får avfall inte lagras som en del av insamling på en plats under längre tid än tre år innan avfallet återvinns eller längre än ett år innan avfallet bortskaffas.

Bestämmelsen är väldigt otydlig och lämnar alltför stort utrymme för bedömning om vad som ska anses som motiverat. Inte heller anges hur tillsynsmyndigheten får agera och hur verksamhetsutövarna därefter ska följa sådana ageranden. Förslaget medför således en rättsosäkerhet som inte är lämplig. Därutöver följer andra stycket miljöbalkens 15 kap 5 a § avseende tidsgränser för deponi, varför NCC inte ser anledning till detta stycke.

26 kap 10 a § miljöbalken – ekonomisk säkerhet

NCC är inte negativ till förslaget med ekonomisk säkerhet för anmälda verksamheter som sådant. Det bör ju dessutom bli betydligt färre

verksamheter som enbart kommer att anmälas om förslaget träder i kraft, då de allra flesta yrkesmässiga verksamheter som hanterar avfall blir tillståndspliktiga.

NCC önskar dock framföra osäkerhet kring utrymmet för bedömning som lämnas till tillsynsmyndigheterna, med alltför stora variationer och bedömningar till följd. Ska kommunerna, som oftast är tillsynsmyndighet, inneha möjligheten att utta säkerhet bör ramar kring säkerhetens storlek samt när avgift ska tas ut närmare fastställas. NCC ser risken att kommuner kan tillämpa säkerheten som ett sätt att indirekt försvåra etableringar inom kommunen, vilket riskerar att snedvrider konkurrensen och skapa ogynnsamma marknadssituationer.

Sammanfattande kommentarer

Att i princip samtliga verksamheter som hanterar avfall för bygg- och anläggningsändamål blir tillståndspliktiga medför en beaktansvärd ärendetillökning hos miljöprövningsdelegationerna samt en oskälig ekonomisk och tidsmässig börda för branschföretagen som ensamma får stå kostnaden. I förlängningen medför naturligtvis de ökade kostnaderna även ökade samhällskostnader, som givet den begränsade miljönyttan av tillståndsplikten, inte är skäligt.

Då masshanteringen är en väsentlig del av utbyggnaden och underhållet av samhället är det av väsentlig vikt att lagstiftningen utformas med sikte på ökad klimatanpassad cirkularitet utan ökad miljörisk eller minskad rättsosäkerhet. Allt annat är ett stort resursslöseri som inte gynnar återvinning för att minska klimat- och miljöpåverkan i samhället.

Som angetts ovan blir föreslagna förändringar, sett till den förskjutning i praxis där entreprenadberg som huvudregel anses om avfall, att de flesta anläggningar som idag hanterar entreprenadberg omgående måste tillståndsprövas. Det gäller även för samtliga asfaltverk då returafalten genom ständigt förbättrad teknik, idag är en självklar och ökande beståndsdel av den nytillverkade asfalten.

Stockholm den 22 april, 2021

För NCC AB

Ylva Lageson
Head of NCC Industry

Miljödepartementet, 103 33 Stockholm

m.remissvar@regeringskansliet.se,
m.rattssekretariatet@regeringskansliet.se,
linn.akesson@regeringskansliet.se.

Maria Werner
Specialist Legal Counsel

Hakim Belarbi
Head of Public Affairs