

**Vår kontakt:**

Mathias Lindqvist  
Telefon 010-449 62 79  
mathias.lindqvist@skanska.se  
Skanska Sverige AB, stab Juridik

Dokumentnamn  
Version 1

Miljödepartementet

[m.remissvar@regeringskansliet.se](mailto:m.remissvar@regeringskansliet.se)  
[johan.fallenius@regeringskansliet.se](mailto:johan.fallenius@regeringskansliet.se)

## **Svar på remiss M2019/01322/R angående Naturvårdsverkets skrivelser ”Förslag till författningsändringar med allmänna regler för vissa verksamheter” och ”Förslag till allmänna regler för vissa verksamheter som hanterar avfall”**

### **Inledning**

Skanska är ett av världens ledande bygg- och projektutvecklingsföretag verksamt i Sverige, övriga Norden, Europa och USA. I Sverige är Skanskas verksamhet indelad i fyra affärsområden; Byggverksamhet, Bostadsutveckling, Kommersiell utveckling och Infrastrukturutveckling. Antalet anställda i Sverige uppgår till cirka 9000 personer. Omsättningen i den svenska verksamheten uppgick 2019 till cirka 42 miljarder kronor.

Skanskas ambition är att bygga ett bättre samhälle. Lägre klimatpåverkan och bättre nyttjande av material genom bland annat cirkulära materialflöden är viktiga delar i detta arbete. En betydande del av Skanskas verksamhet består i just hantering, återanvändning och återvinning av material för bygg- och anläggningsindustrin. För Skanska är ett tydligt regelverk och en förutsägbar rättstillämpning beträffande möjligheterna att på ett tydligt och enkelt sätt kunna cirkulera entreprenadberg, schaktmassor och liknande material en förutsättning för den fortsatta utvecklingen av en cirkulär ekonomi.

Mot denna bakgrund och med beaktande av beviljat anstånd till den 22 juni 2020 samt i egenskap av remissinstans inkommer Skanska Sverige AB tillsammans med dotterbolaget Skanska Industrial Solutions AB (gemensamt ”**Skanska**”) med remissvar över rubricerad remiss. Beträffande Skanskas specifika synpunkter så följer dispositionen i remissen.

### **Skanskas synpunkter**

#### Skanskas inställning

Skanska motsätter sig de förslag till författningsändringar och allmänna regler som framförs i remissen (”**Förslagen**”) och avråder från implementering. Skanska redovisar nedan skälen till denna inställning

## Sammanfattning

Skanska motsätter sig Förslagen och avråder från implementering eftersom:

- Förslagen inte är i linje med regeringens uppdrag med syfte att förenkla det aktuella regelverket, öka flexibiliteten och bidra till att öka återvinningen av icke-farligt avfall i Sverige.
- Förslagen inte kommer att innebära en lösning på de problem som redan föreligger och som kommer att fortsätta att uppstå vid masshantering, inte minst i samband med stora infrastruktur- och byggprojekt.
- Förslagen implementerade i författning sannolikt skulle försvåra det fortsatta arbetet med den bredare översyn masshanteringen i Sverige som föreslås av flera intressenter, inklusive Skanska.
- Förslaget NV-07431-17 inte förefaller vara genomtänkt i delar samt att verksamheter, vilka är tänkta att omfattas av de allmänna reglerna, kommer att påföras mer strikta regleringar än vad som är miljömässigt motiverat. Dessa iakttagelser styrker Skanska i sin uppfattning att förslaget inte bör implementeras.

Skanska föreslår istället att regeringen skyndsamt tillsätter en arbetsgrupp med företrädare för myndigheter (företräddelsevis Naturvårdsverket och Sveriges Geologiska Undersökning), branschorganisationer och företag från bygg- och anläggningssektorn m.fl. med uppdraget att stå för en bred och samlad översyn av aktuellt regelverk med syfte att *på riktigt* förenkla regelverket, öka flexibiliteten och bidra till utvecklingen av cirkulära effektiva materialflöden i Sverige

## Övergripande synpunkter

Enligt Skanskas mening är Förslagen inte i linje med regeringens uppdrag med syfte att förenkla det aktuella regelverket, öka flexibiliteten och bidra till att öka återvinningen av icke-farligt avfall i Sverige.

Naturvårdsverket anför i Förslagen att myndigheten har identifierat ett flertal problem och brister kopplade till masshanteringen i samhället, vilka bland annat anses leda till hämrad återvinning, onödiga transporter samt omotiverade kostnader. Mot denna bakgrund bedömer Naturvårdsverket att det krävs en bred översyn av hur masshanteringen regleras idag för att komma till rätta med bristerna.

Det är Skanskas uppfattning att Förslagen inte kommer att innebära en lösning på de problem som redan föreligger och som kommer att fortsätta att uppstå vid masshantering, inte minst i samband med stora infrastruktur- och byggprojekt. Skanska instämmer därför med Naturvårdsverket (och flera andra remissinstanser) i att det behövs en bredare översyn av masshanteringen i Sverige för att skapa nödvändiga förutsättningar för den fortsatta utvecklingen av en cirkulär ekonomi. Med hänsyn härtill är det viktigt att Förslagen *inte leder till föreslagna författningsändringar* eftersom införandet av Förslagen som författning sannolikt skulle försvåra det fortsatta arbetet med den bredare översyn som föreslås av flera intressenter, inklusive Skanska. För det fall Förslagen ändå skulle leda till författningsändringar är det Skanskas uppfattning att det i så fall inte ska ske genom förordning, utan genom myndighetsföreskrifter.

Enligt Skanskas mening måste en bredare översyn av masshanteringen ta sin utgångspunkt i *avfallsdefinitionen* (15 kap. 1 § första stycket miljöbalken) och i syfte att klargöra vilka material (massor) som inte ska klassificeras som avfall då det saknas ett kvittblivningssyfte eller i vart fall ska klassificeras som biprodukt (15 kap. 1 § andra stycket miljöbalken). Översynen bör även syfta till att ytterligare klargöra förutsättningarna för när material som har klassificerats att utgöra avfall upphör att vara avfall (s.k. End of Waste-kriterier) (jfr. 15 kap. 1 § tredje stycket miljöbalken, 39-40 §§ och bilaga 5 avfallsförordningen).

Den yttersta målsättningen med översynen bör vara att åstadkomma ett relativt enkelt och överskådligt system beträffande cirkulära effektiva materialflöden med en indelning av massor (förslagsvis) i sådana massor som i) går att använda och cirkulera utan återvinningsåtgärder (t.ex. entreprenadberg), ii) massor som inte går att cirkulera (t.ex. kraftigt förorenade jordar) och iii) massor som kan återvinnas och cirkuleras via återvinningsåtgärder (t.ex. behandlingsbara förorenade jordar).

Mot denna bakgrund motsätter sig Skanska Förslagen och avråder från att Förslagen implementeras i svensk lagstiftning. Skanska föreslår istället att regeringen skyndsamt tillsätter en arbetsgrupp med företrädare för myndigheter (företräddelsevis Naturvårdsverket och Sveriges Geologiska Undersökning), branschorganisationer och företag från bygg- och anläggningssektorn m.fl. med uppdraget att stå för en bred och samlad översyn av aktuellt regelverk med syfte att *på riktigt* förenkla regelverket, öka flexibiliteten och bidra till utvecklingen av cirkulära effektiva materialflöden i Sverige.

#### Specifika synpunkter på NV förslag daterat 2020-01-30 (NV-07431-17)

Vid sidan om de övergripande synpunkterna ovan, så redovisar Skanska nedan följande specifika synpunkter på förslag till allmänna regler för vissa verksamheter som hanterar avfall (NV-07431-17). Skanskas synpunkter har även framförts till SBMI, varför Skanskas synpunkter i denna del i allt väsentligt motsvarar vad SBMI anför på sidorna 7-9 i sitt remissvar daterat 2020-06-19.

#### *Avsnitt 2.2, sidan 14-15*

Naturvårdsverket (fortsättningsvis "NV") anför i avsnitt 2.2 att syftet med allmänna regler är att det ska vara lätt att tillämpa dem. Skanska förutser snarare att de av NV föreslagna allmänna reglerna för återvinning av asfalt blir mycket svåra att tillämpa eftersom det avseende återvinning av asfalt föreslås långtgående begränsningar och skyddsåtgärder, se vidare nedan.

#### *Avsnitt 3.2.3, sidan 27 / Avsnitt 4.2, sidan 39, 4 § i förslaget till förordning*

NV begränsar förslaget för de allmänna reglerna avseende sortering, mekanisk bearbetning och lagring av asfalt till verksamhet som avses bedrivas vid anmälningspliktiga asfaltverk och som därmed redan har lokaliseringsprövats. NV anger vidare en mängdbegränsning för denna återvinning.

NV anför i avsnitt 3.2.3 att mängdbegränsning behövs. Skanska har förståelse för att de allmänna reglerna kan behöva innefatta en mängdbegränsning. NV baserar dock sin mängdbegränsning på ett felaktigt angivande att mekanisk bearbetning av mer 100 000 ton avfall idag är tillståndspliktig A-verksamhet. Det framgår av 29 kap. 68 § miljöprövningsförordningen ("MPF") att tillståndsplikten gäller *behandling* av avfall och inte specifikt mekanisk bearbetning av avfall. Det framgår också av 29 kap. 68 § MPF att tillståndsplikten inte gäller om behandlingen är tillståndspliktig enligt någon annan bestämmelse i 29 kap. MPF. NV framhåller i sin vägledning till 29 kap. MPF, Avfall, 2017-04-28 att om någon annan kod i 29 kap. MPF är tillämplig går den före 68 §. Det torde härmed vara klarlagt att mängdbegränsningen om 100 000 ton i 29 kap. 68 § MPF inte gäller avfallshantering, återvinning genom mekanisk bearbetning och sortering. De senare åtgärderna omfattas istället av 29 kap. 40-43§§ MPF.

NV förefaller med andra ord på felaktiga grunder ha bestämt en övre gräns om 100 000 ton avfall per kalenderår för de verksamheter som omfattas av de allmänna reglerna. Utöver denna mängdbegränsning föreslår NV i 4 § punkten 6 i förslaget till förordning att förordningen ska gälla för sortering, mekanisk bearbetning och lagring av asfalt som är avfall om: "*Totala mängden producerat material per kalenderår inte överstiger vad som följer av anmälan*".

Skanska menar sammanfattningsvis att NV:s mängdbegränsning i förslaget är bestämt utifrån felaktiga grunder, för snävt satt samt att regleringen i 4 §, punkten 6 i den föreslagna förordningen innebär en sådan kraftig begränsning av vilka verksamheter som kan åberopa det nya regelverket att tillämpningen i praktiken kommer att omöjliggöras i många fall. Detta kommer sannolikt få till följd att verksamhetsutövare kommer att, som idag, fortsätta välja anmäla eller söka tillstånd för verksamheten och i prövningen erhålla platsspecifikt anpassade skydds- och försiktighetsåtgärder.

*Avsnitt 3.2.4, sidan 28, m.fl.*

NV skriver i avsnitt 3.2.4 att eftersom avfallets sammansättning skiljer sig från sammansättningen av det material som omfattas av anmälan, uppnås inte nödvändigtvis ett tillräckligt skydd för exempelvis grundvattnet genom de försiktighetsåtgärder som anges i anmälan. Särskilda skyddsåtgärder föreslås därför.

Skanska vill dock påtala att NV i förslaget endast föreslår allmänna regler för återvinning av asfalt på redan lokaliseringsprövade anläggningar. Det framgår vidare att NV anser att asfalt är relativt okomplicerat vad gäller föroreningar med undantag för s k. tjärasfalt (se sammanfattningen i förslaget på sidan 4 och sidan 30, sista stycket i avsnitt 3.3.1). Skanska menar att NV inte har anpassat försiktighetsåtgärderna utifrån dessa ställningstaganden.

NV redovisar i föreslagen 8 § i förordningen (sidan 40), under rubriken "Försiktighetsåtgärder" allt för långtgående krav gällande lagring av asfalt, både avseende tid och krav på nederbördsskydd.

Skanska vill påtala att en av samhällets utmaningar för återvinning av olika material är att behovet inte uppstår exakt samtidigt som överskottet. För att kunna öka återvinningen i praktiken, är det en förutsättning att det finns en buffertfunktion för denna obalans mellan

tillgång och efterfrågan. Här är gränsen om tolv månaders lagring alltför begränsande. I samband med större anläggningsprojekt uppstår ofta stora materialöverskott, som mycket väl kan balanseras av ett löpande behov av material, men detta behöver längre tid för avsättning än tolv månader och även längre tid än tre år. Det är ett starkt önskemål från branschen att kunna lagra material längre tider. Det är enligt Skanskas mening inte miljömässigt motiverat att begränsa lagring till en tolv månadersperiod i ljuset av att lagring av nu aktuella material saknar påverkan på omgivningen.

Skanska vill också framhålla att krav på nederbördsskydd inte heller är motiverat, inte minst med hänsyn till vad NV för egen del anger om att asfalt är relativt okomplicerat vad gäller föroreningar.

NV anger i föreslagen 9 § i förordningen (sidan 40) under rubriken "Försiktighetsåtgärder" att lakvatten ska samlas upp för att möjliggöra provtagning.

Skanska vill framhålla att lakvatten är, enligt definitionen i 3 c § förordning om deponering av avfall, en vätska som efter att ha varit i kontakt med avfall lämnar en deponi eller som innehålls i en deponi. Eftersom NV:s förslag reglerar lagring av avfall, inte deponering, uppkommer inget lakvatten vid sådan lagring som omfattas av förslaget. Denna sammanblandning av begrepp där yt- och dagvatten likställts med lakvatten riskerar att påföra de verksamheter som omfattas av de allmänna reglerna en mer strikt reglering än vad som är miljömässigt motiverat.

#### *Avsnitt 5.2, sidan 39, 3 § i förslaget till förordning*

I föreslagen 3 § i förordning om allmänna regler för sortering, mekanisk bearbetning och lagring av asfalt som är avfall definierar Naturvårdsverket "asfalt som är avfall" som uppbruten eller uppfräst asfalt utan stenkolstjära.

Skanska menar att det är av vikt att, innan en sådan här definition antas, görs en bredare översyn av masshanteringen och att den tar sin utgångspunkt i avfallsdefinitionen (15 kap. 1 § första stycket miljöbalken) i syfte att klargöra vilka material som inte ska klassificeras som avfall då det saknas ett kvittblivningssyfte eller i vart fall ska klassificeras som biprodukt (15 kap. 1 § andra stycket miljöbalken).

#### *Avsnitt 5.2, sidan 40, 10-12 §§ i förslaget till förordning*

NV föreslår i 12 § i förslaget till förordning begränsningsvärden avseende buller. Det är enligt Skanskas mening inte motiverat att reglera bullernivåer när de verksamheter som kan omfattas av de allmänna reglerna endast får bedrivas på anläggningar som utgörs av anmälningspliktiga asfaltverk. De anläggningar där det är relevant med reglering av bullernivåer får man förutsätta att det redan finns en reglering med begränsningsvärden för bullernivåer. Skulle de allmänna reglerna för återvinning av asfalt revideras så att de även kan gälla platser som inte tidigare har anmälts skulle det kunna vara relevant med begränsning av bullernivåer vid bostadshus, men inte vid redan lokaliseringsprövade verksamheter. Samma gäller för kraven som anges i föreslagna 10-11 §, för damm-bekämpning och förvaring av kemiska produkter. Förslaget förefaller med andra ord inte vara genomtänkt i dessa delar.

### *Avsnitt 5.2, sidan 40, 14 § i förslaget till förordning*

NV föreslår i 14 § i förslaget till förordning krav i förhållande till försiktighetsåtgärder och förelägganden som redan föreligger genom gällande beslut för verksamheten. NV föreslår att om ett föreläggande eller ett beslut riktat till en verksamhet innehåller försiktighetsåtgärder eller begränsningsvärden som regleras enligt 8–13 §§ ska de strängaste kraven gälla.

Skanska menar att denna systematik innebär en rättsosäkerhet för verksamhetsutövaren med hänsyn till vad som tidigare har angetts för den specifika lokaliseringen och rimligtvis redan hanteras genom befintlig anmälan av asfaltverket. Förslaget förefaller med andra ord inte vara genomtänkt i denna del.

### *Avsnitt 5.3, sidan 50*

NV föreslår begränsningsvärden för suspenderad halt och oljeindex baserat på villkor i en av deldomarna för Bunge bergtäkt på Gotland. NV föreslår med andra ord begränsningsvärden att gälla i allmänna regler för asfaltsverksamhet med villkor för vattenpåverkan som härrör från tillståndsprövning av en specifik täktverksamhet i anslutning till mycket känslig naturmiljö. NV har heller inte konsekvensbedömt kostnaderna för månatlig flödesrelaterad vattenprovtagning. Denna kostnad är inte obetydlig och kan dessutom vara svårt att genomföra och är inget som normalt ställs som krav vid motsvarande hantering idag för asfalt med motsvarande kriterier. På samma sätt som ovan riskerar de verksamheter som omfattas av de allmänna reglerna att påföras en mer strikt reglering än vad som är miljömässigt motiverat.

### *Sammanfattande reflektioner och slutsats avseende ovanstående synpunkter*

Med hänvisning till ovan redovisade specifika synpunkter är det Skanskas uppfattning att förslaget inte förefaller vara genomtänkt i delar samt att verksamheter, vilka är tänkta att omfattas av de allmänna reglerna, kommer att påföras mer strikta regleringar än vad som är miljömässigt motiverat. Dessa iakttagelser styrker Skanska i sin uppfattning att förslaget inte bör implementeras.

### *Avsnitt 5.4, sidan 54 ff.*

I 3 § i föreslagen förordning om allmänna regler för återvinning av avfall för anläggningsändamål definierar NV vad som avses med berg, jord, betong och tegel.

Skanska menar att det är av vikt att, innan en sådan här definition antas, görs en bredare översyn av masshanteringen ur juridisk synpunkt och att den tar sin utgångspunkt i avfallsdefinitionen (15 kap. 1 § första stycket miljöbalken) i syfte att klargöra vilka material som inte ska klassificeras som avfall då det saknas ett kvittblivningssyfte eller i vart fall ska klassificeras som biprodukt (15 kap. 1 § andra stycket miljöbalken).

Regelverket behöver alltså kompletteras med tydliga riktlinjer för vad som *inte* är avfall. I ett flertal ärenden, som är aktuella vid sammanställande av detta remissvar, råder oklarhet kring huruvida entreprenadberg ska klassas som avfall eller i vart fall som en biprodukt. Entreprenadberg utgör en viktig del av bergmaterialförsörjningen i flera regioner i Sverige,

och om denna viktiga materialresurs ska klassificeras som avfall utan möjlighet att upphöra vara avfall genom tydliga kriterier för End of Waste (EOW) innebär det stora konsekvenser i form av onödiga utsläpp och kostnader.

NV definierar vidare i 3 § i den föreslagna förordningen vad som avses med naturlig jord och naturligt berg: jord eller berg från naturlig mark och som är avfall. Denna definition kopplas till kvalitetskrav för kategori A enligt bilaga.

Skanska konstaterar utifrån vad som bland annat framgår av SGU:s Geokemiska atlas över Sverige, att de naturliga koncentrationerna av huvudelement och spårämnen varierar regionalt i landet, vilket beror på förutsättningar som ges av de geologiska förhållandena. Med hänvisning till detta är det orimligt att i förordning fastställa nationella kvalitetskrav för kategori A enligt föreslagen bilaga.

NV anger i bilaga 2 till den föreslagna förordningen mängdbegränsningar för de avfall som avses användas för anläggningsändamål. NV anger även i 7 § den föreslagna förordningen bland annat begränsningen att avfallet endast får användas utanför vattenskyddsområde.

Skanska menar att med de föreslagna låga halterna i kategori A ska inte någon mängdbegränsning, enligt bilaga 2, behövas inte heller torde det finnas anledning att t ex. generellt undanta tertiär skyddszon för vattenskyddsområden, enligt 7 §. Förslaget förefaller med andra ord behöva arbetas om i nu aktuella delar.

Malmö den 22 juni 2020

Mathias Lindqvist  
Bolagsjurist