

Raziyeh Khodayari, 08-677 27 13
raziyeh.khodayari@energiforetagen.se

m.remissvar@regeringskansliet.se
m.kemikalieenheten@regeringskansliet.se

diarienummer M2022/01181

Remiss av Naturvårdsverkets skrivelse Hantering av schaktmassor och annat naturligt förekommande material som kan användas för anläggningsändamål

Energiföretagen Sverige samlar och ger röst åt omkring 400 företag som producerar, distribuerar, säljer och lagrar energi. Vårt mål är att utifrån kunskap, en helhetssyn på energisystemet och i samverkan med vår omgivning, utveckla energibranschen – till nytta för alla.

Vi tackar för möjligheten att avge remissvar.

Sammanfattning

Energiföretagen Sverige tycker att det är positivt att Naturvårdsverket vill skapa en effektivare resursanvändning, men förslaget måste bli mycket tydligare kring vad som avses för att det ska kunna efterlevas av verksamheten.

Energiföretagen Sverige tycker att

- förslaget innebär en praktisk utmaning om provtagning.
- förslaget på anmälningsplikt motverkar ökad användning av massor.
- definitionen av bygg- och anläggningsverksamhet bör klargöras.
- man behöver definiera icke förorenade massor. Det bör vara enklare att undanta alla rena massor och inte bara de som ska återfyllas med.
- man bör skilja mellan invasiva arter. En del arter är inte särskilt aggressiva och inte heller svårt att hantera. Verksamhetsutövaren behöver göra en genomgång av invasiva arter och ta rimliga åtgärder på plats.
- förslaget innebär orimliga krav på mängdgräns och inert avfall. Energiföretagen Sverige avstyrker detta förslag.
- definitionen av avfall bör tydliggöras.
- en tydligare vägledning på området kommer att kunna bidra till en mer resurseffektiv hantering av massor. Man ska skilja mellan användning på plats och användning på annat ställe.

- det finns fortsatta utmaningar med att ingen avvägning görs mellan olika miljömål. Det är inte rimligt att enbart miljömålet giftfri miljö väger tyngst och inte åtgärdens påverkan på miljön som helhet. Det behövs verktyg och algoritmer där miljömålen vägs in tillsammans.
- det är bra att Skatteverket tillsammans med Naturvårdsverket ska göra en översyn av lagen om skatt på avfall med avseende på avdragsmöjligheter för massor. Lagen om skatt på avfall behöver ändras för att de styrmedel som idag finns ska fungera optimalt.
- Det är bra att Boverket och SGU ges i uppdrag att se över hur befintliga verktyg kan utvecklas och om ytterligare verktyg behöver skapas för att uppkomna massor ska kunna nyttiggöras så långt som möjligt.

Detaljerade synpunkter

Bakgrunden till förslagen är svårigheten att bedöma om massorna är avfall eller produkt, bristen på matchning mellan uppkomst av schaktmassor och efterfrågan, brist på samordning och planering av schaktmassor samt utmaningar för tillsyn bland annat avsaknad av vägledning som underlättar för myndigheter och koordinering/samordning av komplexa lagstiftningar.

Naturvårdsverket föreslår att för lagring, sortering och mekanisk bearbetning av massor som inte är avfall införs särskilda provningsbestämmelser i miljöprovningsförordningen. För den fortsatta användningen av massor efter sådan hantering föreslås inga nya krav. Det föreslår också att undantaget för användning av "icke förorenad jord eller annat naturligt material som grävts ut i samband med en byggverksamhet" lyfts från avfallsförordningen till 15 kap. miljöbalken.

Energiföretagen Sverige ser allmänt positivt på Naturvårdsverkets förslag och anser att om de genomförs kommer de att öka återvinningen av massor för anläggningsändamål. Det är positivt att Naturvårdsverket föreslår flera lättnader, bland annat att hantering av massor på byggarbetsplatsen underlättas.

Energiföretagen Sverige är positiva till att för lagring, sortering och mekanisk bearbetning av massor som inte är avfall införs särskilda provningsbestämmelser i miljöprovningsförordningen. Förslaget innebär att undantag från tillståndsplikt för mekanisk bearbetning och sortering av avfall som ska användas till bygg- och anläggningsändamål ändras till att enbart omfatta behandling på den plats där avfallet ska användas. Inga nya krav införs för den fortsatta användningen av massor efter sådan hantering.

Energiföretagen Sverige tycker att det är positivt att Naturvårdsverket vill skapa en effektivare resursanvändning, men förslaget måste bli mycket tydligare kring vad som avses för att det ska kunna efterlevas av verksamheten.

Praktisk utmaning om provtagning

Förslaget innebär en praktisk utmaning då det är otydligt om man bör ta prover på alla massor, även om de ska användas på samma plats igen. Det är självklart att man behöver ta prov om man misstänker förorening men redan idag ställer många kommuner krav på provtagning som i praktiken är svåra att genomföra.

Förslag på anmälningsplikt motverkar ökad användning av massor

Naturvårdsverket föreslår följande:

1 § Anmälningsplikt C och verksamhetskod X gäller för användning av icke förorenad jord och annat naturligt material som har grävts ut i samband med en byggverksamhet, om det är säkerställt att materialet kommer att användas i sitt naturliga tillstånd för byggnation på den plats där grävningen utfördes och användningen inte skadar eller innebär någon olägenhet för människors hälsa eller miljön.

Naturvårdsverket bedömer att nyttan med de förslag som de lämnar överväger de samhällsekonomiska konsekvenser som de kan medföra för berörda aktörer. Energiföretagen Sverige håller inte med. Det kommer att försvåra anläggningsägarnas arbete med tanke på att det innebär ökad anmälningsplikt som idag inte finns.

Om man sorterar bort stenar blir det anmälningsplikt vilket är administrativt kostnads- och tidskrävande. Krav på anmälningsplikt för lagring inom arbetsområdet är inte rimligt heller.

Det känns krångligt att först undanta vissa massor från avfallsbegreppet och sedan införa nya paragrafer för anmälningsplikt av dem. Anmälningar medför merarbete och risk för överträdelser av lagstiftning i de fall det råkar missas och riskerar att motverka ökad återanvändning.

Generellt är anmälningsplikt om lagring idag under rubriken "som en del av att samla in avfall" och ska massorna tillbaka till samma plats så är lagringen normalt sett inte en del av att samla in avfall och därmed inte anmälningspliktig.

Energiföretagen Sverige avstyrker förslaget om anmälningsplikt (C-anmälan) för sortering av sten från uppgrävda massor vid exempelvis kabelförläggning eftersom det innebär en tillkommande administration utan större nytta. Tvärtemot innebär det ytterligare moment som gör utbyggnad av elnätet besvärligare och långsammare. Idag finns inga krav på anmälan och massorna kan användas på samma ställe utan anmälan. Vi är positiva till att minimera transporter men det underlättas inte av att behöva anmäla varje gång.

Tydliggör definitionen av bygg- och anläggningsverksamhet

Naturvårdsverket föreslår att undantaget för användning av "icke förorenad jord eller annat naturligt material som grävts ut i samband med en byggverksamhet" lyfts från avfallsförordningen till 15 kap. miljöbalken. Det i syfte att möjliggöra en mer resurseffektiv hantering av sådana massor där den sammantagna bedömningen är att massorna lämpligast används på den plats där de uppstår.

Bygg- och anläggningsverksamhet finns som ett juridiskt begrepp men det finns behov att definiera byggverksamhet. Anläggningsverksamhet kan innehålla, även VA-verksamheter där man gräver djupare. Det är viktigt att tydliggöra om verksamheter inom energi- och infrastrukturuområdet definieras som bygg- eller anläggningsverksamhet.

Definiera icke förorenade massor

1 a § Med avfall avses inte icke förorenad jord och annat naturligt material som har grävts ut i samband med en byggverksamhet, om det är säkerställt att materialet kommer att användas i sitt naturliga tillstånd för byggnation på den plats där grävningen utfördes och att den användningen inte skadar eller innebär någon olägenhet för människors hälsa eller miljön.

Energiföretagen Sverige är positiva till att man lyfter undantaget för användning av "icke förorenad jord eller annat naturligt material som grävts ut i samband med en byggverksamhet" från avfallsförordningen till 15 kap. miljöbalken. Det möjliggör en mer resurseffektiv hantering av sådana massor där den sammantagna bedömningen är att massorna lämpligast används på den plats där de uppstår.

Det innebär att uppläggningar som idag faller in under deponilagstiftningen skulle undantas från de reglerna. En hantering som innebär att verksamhetsutövare, där det finns möjlighet, lägger upp eller använder massor i anslutning till där de uppstår, skulle också leda till ett minskat antal transporter och därmed minska den sammanlagda miljöpåverkan.

Det är bra att icke förorenade massor som ska användas på den plats där de uppstod inte ska klassas som avfall. Det gäller både sådan användning som är återvinning och sådan som är bortskaffande. Men hur definieras att avfallet inte är förorenad jord? Jord kan innehålla naturligt förhöjda halter av vissa ämnen. Det finns olika syn på hantering av icke förorenade massor hos tillsynsmyndigheterna. Som verksamhetsutövare har man bevisbördan men vad innebär det i praktiken? Hur definierar man "på den plats där grävningen utfördes" och hur kommer man att verifiera villkoret "säkerställt" att materialet kommer att användas på plats?

Samtidigt förorenas nya icke förorenade massor om man inte lägger tillbaka massorna på samma ställe. Undantaget i avfallsförordningen 15 § 3 avfallsförordningen om massor gäller bara när det används på den plats det grävdes upp. Det bör vara enklare att undanta alla rena massor och inte bara de som ska återfyllas med.

Energiföretagen Sverige är tveksamma om undantaget kommer att tillämpas i verklighet om det inte finns något incitament för kommuner och länsstyrelser att ge förutsättningar i översikts- och detaljplaner, samt i bygglov.

Naturvårdsverkets skriver att med icke förorenat menas sådant material som inte utsatts för antropogen påverkan. Det finns många naturligt förhöjda halter av vissa ämnen som i sitt orörda tillstånd bedöms som ofarliga men som får en miljöpåverkan när dom grävs fram (ex. sulfidlera, arsenikhaltigt berg). Kommer detta att regleras i en kommande vägledning?

Hantering av invasiva arter

Energiföretagen Sverige anser att det är positivt att en ny bestämmelse föreslås gällande återvinning av jordar som innehåller invasiva främmande arter. Emellertid har vi invändningar mot anmälningsplikt C för jord som innehåller invasiva främmande arter.

På sidan 151 står följande:

§ Anmälningsplikt C och verksamhetskod X gäller för att yrkesmässigt återvinna avfall som utgörs av jord som innehåller invasiva främmande arter, om avfallet återvinns i anslutning till den plats där det uppstått.

I definitionen för "icke förorenat massor" ingår att det kan innehålla försumbara halter av ämnen (exempelvis kväve i sprängmedelsrester) eller komponenter (exempelvis invasiva främmande arter) och främmande föremål (exempelvis bitar av tegel, glas, plast etc.) som härstammar från mänsklig eller biologisk aktivitet.

Behandlingen av jordar som innehåller vissa invasiva främmande arter bedöms utgöra en återvinning av jorden. Efter avslutad behandling har avfallet upphört att vara avfall. Av denna anledning är det orimligt att behöva anmäla om massorna innehåller exempelvis parkslide. Det bäst att antingen gräva djupt eller gräva ner parkslide. Det är viktigt att säkerställa att massorna inte flyttas och att hanteringen sker enligt lokala krav.

Om massorna används på samma plats kan det ibland skapa andra värden och bidra till ökad biologisk mångfald, även om de är något förorenade med invasiva arter eftersom det kan innebära att andra arter gynnas. Då måste man lyfta massorna åt sidan och lägga tillbaka där det är artrikt.

Sammanfattningsvis bör man skilja mellan invasiva arter. En del arter är inte särskilt aggressiva och inte heller svåra att hantera. Verksamhetsutövaren behöver göra en genomgång av invasiva arter och ta rimliga åtgärder på plats.

Orimliga krav på mängdgräns och inert avfall

På sidan 8 föreslås att bestämmelsen i miljöprövningsförordningen gällande återvinning av avfall för anläggningsändamål förtydligas med en mängdgräns.

Vidare föreslås att avfallet, utöver att vara icke-farligt, även ska vara inert för att det ska vara lämpligt att använda.

Energiföretagen Sverige avstryker förslaget. Att införa en mängdgräns för återvinning för anläggningsändamål är att införa mer krav då en del tidigare anmälningspliktiga verksamheter blir tillståndspliktiga, vilket troligen inte kommer att leda till ökad återanvändning.

Att införa krav på att avfallet ska vara inert riskerar merarbete för att bevisa att avfallet är inert och kan exempelvis leda till krav på laktester (i stället för totalhalt). Det fungerar inte om man ska göra laktester eftersom det tar tid. Verksamhetsutövaren behöver ofta hantera massorna snabbt i synnerhet om man jobbar i tätortsområden.

Dessutom införs ordet inert enligt förslaget både i tillstånds- och anmälningspliktsparagrafen, vilket utesluter all återanvändning av massor som inte kan bevisas/klassas som inerta. Det bör räcka med att det i paragraferna står som det gör och bygger på en bedömning av föroreningsrisk för mark och vatten.

Naturvårdsverkets vägledning

Energiföretagen Sverige är positiva till ökad kunskap och informationsutbyte om massornas innehåll och egenskaper för att underlätta matchningen mellan uppkomna massor med efterfrågan.

Energiföretagen Sverige bekräftar Naturvårdsverket bedömning att en tydligare vägledning på området kommer att kunna bidra till en mer resurseffektiv hantering av massor. Vägledningen är ett mycket välkommet hjälpmedel för en enhetlig tolkning av regelverket. Man ska skilja mellan användning på plats och användning på annat ställe då förhållandena kan vara helt annat om massorna ska användas på en annan plats.

Det finns också behov av att ta fram en vägledning för hantering av massor som innehåller invasiva arter.

Övriga synpunkter

När det gäller avfallsfrågan så behöver det vara mycket tydligt vad det innebär.

Energiföretagen Sverige är positiva till lagändringar som möjliggör att inert och icke-farligt avfall kan lagras längre tid än tre år innan det återvinns, om det finns särskilda skäl och om lagringen inte orsakar skada eller olägenhet för människors hälsa eller miljön.

Det är bra att Skatteverket tillsammans med Naturvårdsverket ska göra en översyn av lagen om skatt på avfall med avseende på avdragsmöjligheter för massor. Lagen om skatt på avfall behöver ändras för att de styrmedel som idag finns ska fungera optimalt. När översynen påbörjas önskar Energiföretagen att

lämna synpunkter på hur det ska utformas i syfte att öka möjligheten till en resurseffektiv användning av massorna.

Det är bra att Boverket och SGU ges i uppdrag att se över hur befintliga verktyg kan utvecklas och om ytterligare verktyg behöver skapas för att uppkomna massor ska kunna nyttiggöras så långt som möjligt. Vi anser att flera andra aktörer bör medverka i uppdraget.

Det finns skäl att acceptera högre halter i vissa områden om man exempelvis vill öppna upp för återvinning av massor i tätortsnära miljöer. Det för att man ska kunna lägga tillbaka massorna beroende på situation.

På sidan 168 står det:

1 a § Med avfall avses inte icke förorenad jord och annat naturligt material som har grävts ut i samband med en byggverksamhet, om det är säkerställt att materialet kommer att användas i sitt naturliga tillstånd för byggnation på den plats där grävningen utfördes och att den användningen inte skadar eller innebär någon olägenhet för människors hälsa eller miljön.

Det finns fortsatta utmaningar med att ingen avvägning görs mellan olika miljömål. Det är inte rimligt att enbart miljömålet giftfri miljö väger tyngst och inte åtgärdens påverkan på miljön som helhet. Det behövs verktyg och algoritmer där miljömålen vägs in tillsammans. Bland annat ska bedömningar av klimatkonsekvenser ingå.

Begreppet "den plats där avfallet ska användas" används på flera ställen i utredningen: Begreppet där återvinningen kan ske, bör definieras närmare.

Under 6.3.2 anges att "det behöver också finnas platser där dessa massor kan lagras och bearbetas innan de används vidare". Att identifiera möjliga lagringsplatser i översiktsplaner skulle ge förutsättningar för att ändringarna enligt 6.1.2 får genomslag. Det bör ges incitament till kommunerna och länsstyrelserna att göra det, exempelvis genom lagstiftning.

Vilka försiktighetsmått som är lämpliga att kräva behöver bedömas från fall till fall, men påverkas av massornas innehåll och den tänkta användningen. Detta är ett förekommande problem med tillämpningen av Naturvårdsverkets generella riktvärden där både konsulter och tillsynsmyndigheter idag gör konservativa bedömningar (oftast till följd av okunskap). Om denna aspekt inte hanteras eller om ingen kravställning görs mot tillsynsmyndigheter så riskerar detta att bli fruktlöst.

7.1.2, 39 a § det står att "Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om att tillsyns- eller tillståndsmyndigheten i ett enskilt fall får besluta om att lagring av inert och icke-farligt avfall under en period längre än tre år inte ska anses vara en deponi." samt 7.2, X § "Den tillsyns- eller tillståndsmyndighet som prövar en verksamhet enligt 29 kap.

miljöprövningsförordningen (2013:251) får besluta om att lagring av inert och icke-farligt avfall under en period längre än tre år inte ska anses vara en deponi, om det finns särskilda skäl och om lagringen inte orsakar skada eller olägenhet för människors hälsa eller miljön."

För energibolagen eller infrastrukturprojekt borde förslaget vara tydligare och ge undantag redan i lagen, då tre år oftast inte räcker till för de olika tillstånds- och utredningsärenden som krävs i sådana projekt.

Kap 7: För att övriga ändringar ska få genomslag borde planprocessen integreras i Naturvårdsverkets förslag till författningsändringar.

Stockholm 27 oktober 2022



Åsa Pettersson
vd, Energiföretagen Sverige