



Datum 2022-10-20
Diarienummer 0553/22

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

Miljödepartementets ärende: M2022/01181

Göteborgs Stads synpunkter på Remiss från Miljödepartementet - Naturvårdsverkets skrivelse Hantering av schaktmassor och annat naturligt förekommande material som kan användas för anläggningsändamål

Remissen är Naturvårdsverkets redovisning (NVO1151-21, 2022-05-31) av en översyn av hanteringen av schaktmassor som genomförts på uppdrag av regeringen.

Inledande synpunkter

Den effekt som förslaget avser att uppnå är en mer hållbar hantering och reglering av massor som uppstår i samhällsbyggandet och som kan användas i anläggningsändamål, och som inte är avfall. Målsättningen är att främja en cirkulär ekonomi samtidigt som miljöbalkens mål om ett högt miljöskydd tillgodoses. Att införa ett eget kapitel i miljöprövningsförordningen för sådan verksamhet, med ett tydligt cirkulärt tänk, som myndigheten föreslår anser staden vara det mest fördelaktiga av de alternativ som framställs i skrivelsen.

Förslagen till reglering kan minska oklarheter och osäkerheter som Naturvårdsverket identifierat på området. De verksamhetsutövare som påverkas av förslagen är de som bedriver olika typer av infrastruktur-, bygg- och anläggningsprojekt, täktverksamheter och deponiverksamheter, samt olika entreprenörer verksamma inom området.

Göteborgs Stad stödjer förslaget att en lägre prövningsnivå införs i syfte att säkerställa en resurseffektiv hantering av massor samtidigt som en miljö- och hälsomässigt säker användning säkerställs. Staden bedömer att förslaget kan innebära ökade möjligheter till planering och samordning lokalt och regionalt med ökade ekonomiska samordningsvinster som följd.

Göteborgs Stad tillstyrker att det tydliggörs att massor som återanvänds på plats undantas från avfallsdefinitionen i miljöbalken. Trots att det är positivt att vissa schaktmassor inte längre ska klassas som avfall så kan förslaget riskera att minska i stället för att öka cirkulariteten för schaktmassor. Den ökade miljöprövningen som föreslås - kan komma att motverka syftet. Idag är långa handläggningstider och låg förutsägbarhet i prövningsprocessen viktiga orsaker till att lämpliga schaktmassor transporteras långt eller deponeras i stället för att återanvändas eller återvinnas. Även brist på mellanlagringsplatser påverkar, men i det avseendet kan förslaget bidra positivt.

Detaljerade synpunkter

Förslag om avfallsbegreppet

Kap 6.1 och 7.1

Göteborgs Stad tillstyrker Naturvårdsverkets förslag att ett *undantag från definitionen av avfall* införs i miljöbalken för icke förorenad jord och annat naturligt förekommande material som grävts ut i samband med byggverksamhet, när det är säkerställt att materialet kommer att användas på platsen. Idag ligger detta undantag i avfallsförordningen vilket inneburit att olika krav från miljöbalken ställts på dessa massor, till exempel tillstånd för deponering (6.1 och 7.1). Göteborgs Stad ser positivt på att bedömningen av dessa massor nu blir mer tydlig och konsekvent.

6.1.1 och 7.3.3

I de delar av förslaget som avser justeringar av avfallslagstiftningen (6.1.1 och 7.3.3) blir det större fokus på att massorna ska vara inerta. Göteborgs Stad tillstyrker att inertbegreppet införs. Naturvårdsverket har tidigare fått kritik från branschföreträdare för att de föreslagit bedömning utifrån totalhalter och inte utifrån utlakning. Eftersom inertbegreppet avser lakbarhet är det en bra omsvängning.

Inom så kallad U-verksamhet, det vill säga avfallsverksamhet som varken är anmälnings- eller tillståndspliktig, återvinns ofta massor som är klassade som avfall. Detta kan idag göras när risken bedöms som mindre än ringa (MRR). Detta förfarande uppfyller inte EU:s avfallsdirektiv om det inte finns undantag fastställda i allmänna regler. Naturvårdsverket har tidigare tagit fram förslag till allmänna regler, men nu föreslår Naturvårdsverket i stället att *återvinning av inerta och icke-farliga avfallsmassor ska omfattas av anmälningsplikt (7.3.3)*. Göteborgs Stad ser en risk för att de olika kraven på anmälningsplikt skulle innebära att återvinningen av dessa massor skulle minska eftersom det skulle innebära handläggning och väntan på beslut och eventuella villkor. Göteborgs Stad förordar allmänna regler som ger större

förutsägbarhet, lägre kostnader och gör att återvinning går att inrymma i projektets tidsplaner. Även massor med invasiva arter bör kunna inrymmas i undantaget från avfallsbegreppet i miljöbalken.

Förutsägbarheten bedöms som låg jämfört med allmänna regler, vilket även det utgör ett hinder för återvinning. För att enklare kunna planera miljötillsyn för dessa verksamheter ser staden att det kan finnas ett behov av register men tror att det kan lösas på andra sätt än med anmälningsplikt.

Naturvårdsverket föreslår att en ny bestämmelse införs för invasiva främmande arter (7.3.3). Naturvårdsverket framhåller att jord som innehåller invasiva arter bedöms i princip alltid vara avfall eftersom det är något man behöver göra sig av med, eller behandla. I en vägledning har Naturvårdsverket bedömt att behandling på plats genom nedgrävning på två eller fem meters djup är bästa behandlingsmetoden och denna hantering föreslås bli anmälningspliktig. Efter att behandlingen slutförts, bedöms jorden ha upphört att vara avfall. Andra behandlingar är förbränning eller kemisk behandling.

Stadens erfarenhet är att jordmassor med invasiva arter inte är lämpliga för vägbyggnad och därför kommer det i de flesta fall vara svårt att behandla dessa på plats - men i de fall det är lämpligt ifrågasätter staden att de ska klassas som avfall. Jordar med invasiva arter bör inkluderas i det undantag som ges i miljöbalken. Även för dessa jordar riskerar handläggningstid och förutsägbarhet utgöra hinder för återvinning där det hade varit möjligt. Det är rimligt med någon slags registrering, men även för denna hantering kan allmänna regler vara lämpligt. Staden bedömer att de nya förslagen till regler kan komma att innebära att massor med invasiva arter kommer behöva hanteras på liknande sätt som förorenade massor hanteras idag, vilket kan leda till minskad återvinning samt öka transporter och kostnaden.

6.1.2-3, 7.3.4

Naturvårdsverket bedömer också att *vissa massor kan ses som icke-avfall* (6.1.2–3). Det är två förutsättningar som ska vara uppfyllda: det ska finnas avsättning för materialet och materialet ska vara miljö- och hälsomässigt lämpligt för den avsedda användningen. Om verksamhetsutövaren kan visa att båda dessa förutsättningar är uppfyllda saknas kvittblivningsintresse och massorna är icke-avfall. Staden ser positivt på att massor som inte behöver genomgå någon behandling återanvänds och att avfall på detta sätt förebyggs. Det ligger i linje med målen i stadens avfallsplan.

Naturvårdsverket föreslår att provningsbestämmelser införs för lagring, sortering och mekanisk bearbetning av jord, berg, naturgrus eller andra

jordarter som inte är avfall men som uppstått i bygg- och anläggningsverksamhet (6.1.2 och 7.3.4). Användningen behöver inte prövas för detta icke-avfall, däremot i de fall där massorna återanvänds på plats så tillkommer anmälningsplikt för användningen. Staden ser en risk för att *anmälningsplikterna för lagring av massor som inte är avfall och för användning på plats* leder till att återanvändningen minskar och endast kommer ske i undantagsfall. Även här kan handläggningstid och dålig förutsägbarhet utgöra hinder. Bortforsling och omhändertagande av denna typ av massor ökar kostnaderna och de anmälningar som ändå görs kommer innebära handläggningskostnader till exempel för stadens va-verksamhet. Inga massor från akut driftverksamhet kommer att kunna återanvändas på plats om det blir anmälningspliktigt.

7.4.1

Naturvårdsverkets föreslår att nya bestämmelser införs i förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd (FMH) där den som lämnar vidare jord, berg, naturgrus eller andra jordarter som inte är avfall och som har uppstått i bygg- och anläggningsverksamhet ska säkerställa att den som tar emot materialet har de tillstånd eller har gjort de anmälningar som krävs för den vidare hanteringen. Detta motsvarar det krav som ställs på hantering av avfall. Naturvårdsverket föreslår även ett krav om att *den som lämnar material vidare* ska lämna information om att materialet är tekniskt och miljö- och hälsomässigt lämpligt för avsett ändamål (7.4.1). Även ökade krav på täkter föreslås som handlar om användning och avsättning. Staden bedömer att detta är långtgående krav att ställa på något som klassas som produkter och omfattas av branschstandarder. Staden ser svårigheter för avlämnaren att övervaka mottagarens användning. En utökad produktinformation kan åstadkommas utan att dessa lagkrav ställs.

5.1.7

Ett tredje spår är att massor som blivit avfall efter genomgången behandling ska kunna upphöra att vara avfall. Naturvårdsverket lyfter (5.1.7) att branschorganisationer och verksamhetsutövare kan ta fram underlag för sådana kriterier (kallas end-of-waste-kriterier). Dessa massor blir då produkter tillgängliga på en fri materialmarknad på liknande sätt som jungfruliga material. Staden ser positivt på att även massor som behöver genomgå en behandling kan upphöra att vara avfall, detta har en potential att minska både stadens och samhällets kostnader för inköp av massor och att öka cirkulariteten. Dessa massor behöver lika villkor som jungfruliga för att öka återvinningen.

Förslag om matchning av tillgång och efterfrågan

6.2.1

Naturvårdsverket föreslår åtgärder (6.2.1) som syftar till att de som producerar bergmaterial (både täkter och entreprenadberg) ska utföra fler undersökningar och ta fler prover på bergmaterial för att bedöma miljö- och hälsoaspekter samt lämplig användning. Normalt provtas jord- och schaktmassor, men Naturvårdsverket anser att de bedöms mot olämpliga riktvärden (Naturvårdsverkets generella riktvärden för förorenad mark och gränsvärden för U-verksamhet som tagits fram för andra syften). Naturvårdsverket kommer ta fram ytterligare vägledning och föreslår fler miljöprövningar. Staden bedömer att åtgärder som innebär en förbättrad vägledning med tydliga och lämpliga riktvärden kan bidra till att öka återanvändningen. Alternativet med att ta fram allmänna regler för hantering av avfallsmassor bedömer förvaltningen skulle kunna vara ett sätt att förbättra matchningen.

Förslag avseende planering och samordning

Naturvårdsverket ser att det finns behov av att lagra avfallsmassor längre än tre år och behov av att säkerställa avsättningen. Naturvårdsverket föreslår ett förtydligande i definitionen av deponi samt prövning om särskilda skäl finns för längre lagringstid. Vidare föreslås att Boverket ska utreda masshanteringsplanering på regional nivå och ser att platser för masshantering kan identifieras i arbetet med översiktsplanen. I skrivelsen finns ett resonemang kring om kommunala avfallsplaner är lämpliga för samordning av masshantering, men anser att en regional planering är att föredra. Utifrån de förtydliganden som gjorts ser Naturvårdsverket även möjligheter för Upphandlingsmyndigheten att vidareutveckla stöd vid upphandlingar avseende massor.

Masshantering är en viktig förutsättning för att regionens bostads- och infrastruktur försörjning ska kunna genomföras på ett kostnadseffektivt sätt. Staden har nyligen drivit ett arbete där avfallsplanen kommer att kompletteras med lokala mål avseende masshantering. För Göteborgs del pågår det omfattande och många projekt inom samhällsbyggande som genererar schaktmassor vilket innebär att även en kommunal samordning har stor potential att bidra till ökad cirkularitet. Göteborgs Stad instämmer i att det behövs en regional planering. Stadens avfallsplan har tagits fram i ett regionalt samarbete och gett mellankommunala kontakter som kan bidra till en ökad grad av regional massplanering. Staden instämmer i bedömningen att det är viktigt att avsätta plats för masshantering men ser att det inte bara är i plandokument för långsiktig markanvändning som det finns potential. En viktig fråga är hur marken nyttjas under byggtiden. Ökade möjligheter till mellanlagring både genom planering och att treårsgränsen går att

överskrida kan bidra till ökad cirkularitet. Genom att ha väldefinierade regler för olika klasser av mellanlagringsytor hade återvinningen och återanvändningen kunnat öka.

Förslag avseende tillsyn

Naturvårdsverket bedömer att det finns ett behov av stöd vid prövning och tillsyn. Lagstiftningen på masshanteringsområdet upplevs ofta som komplicerad och svårtolkad. Naturvårdsverket förslår förbättrad vägledning vid bedömning av risker vid hantering och användning. Göteborgs Stad bedömer att en viktig förutsättning för tillämpningen är att klagande vägledningar upprättas för verksamheter och tillsynsmyndigheter, gärna med konkreta fall där det förändrade regelverket ska användas. Vägledningarna bör också innehålla förslag på försiktighetsåtgärder för dessa konkreta fall. Idag är svårigheten att klassificera massor en av anledningarna till att de hamnar på deponi i stället för att återanvändas eller återvinnas. Staden saknar en bedömning som görs utifrån rimlighetsparametrar.

Provtagningsmetoder

Staden bedömer att fokus idag ligger på själva provtagningsresultatet, i relation till riktvärden, i stället för den faktiska minskningen av en förorening inom schaktområdet. Staden bedömer att provtagningsmetoder bör övervägas att utvecklas från att endast använda riktvärden till att den sökande för ett resonemang med tillstånds-/tillsynsmyndigheten avseende riskreduktion.

Klimatpåverkan

Klimatpåverkan utav masstransporter bör beaktas inom regeringsuppdraget. Stadens trafikkontor har utrett sin klimatpåverkan inom sina markentreprenader och konstaterat att masstransporteringen innebär en betydande klimatpåverkan. Masstransporteringen har den största betydelsen jämfört med till exempel förbrukningen utav asfalt och betong.

Göteborg den 20 oktober 2022

Jessica Granath

Avdelningschef Beslutsunderlag, utredning och styrning

Handläggare:

Anna Säveskog

Planeringsledare

Epost: anna.saveskog@stadshuset.goteborg.se