

Remissvar

Jernkontorets diarienumr: 24/22

Stockholm 20 oktober 2022

David Hansson
Miljödepartementet

Yttrande över Remiss M2022_0181 Hantering av schaktmassor

Sammanfattning

Jernkontoret anser att Naturvårdsverket tagit problemen på allvar och verkligen försökt att hitta lösningar på frågor som funnits under många år. Genomgången av olika lagstiftningar i inledningen och beskrivningar av problem är realistiska och verklighetsbaserade. Förslagen är i många delar bra, i alla fall när man läser löptexterna och vi förstår ambitionerna bakom. Men en fråga som omedelbart dyker upp är om det är lämpligt eller ens möjligt att införa termen "hantering av icke-avfall" eftersom avfallslagstiftningen bara har termerna avfall och produkt. Om man inför ett tredje begrepp som inte finns i EU-rätten på detta specifika område, uppstår frågan vad detta får för implikationer på andra områden. Det föreslagna uppdraget till Skatteverket och Naturvårdsverket om översyn av lagen om skatt på avfall bedömer vi inte behövs. I övrigt anser vi att pragmatiska lösningar på hantering av massor är mycket välkomna. Vi välkomnar detta arbetssätt också för masshantering på industriområde och för revideringen av Handbok för återanvändning av avfall för anläggningsändamål.

Bakgrund

Målsättningen med detta regeringsuppdrag är att den resurs som massor utgör och som idag finns tillgänglig som en följd av samhällsbyggande ska kunna nyttjas på ett hållbart och ändamålsenligt sätt. Idag uppstår årligen från 60–80 miljoner ton upp till 150–200 miljoner ton massor i Sverige. Denna mängd är större än vad samhället, i ett kortsiktigt och lokalt perspektiv, kan nyttiggöra. Naturvårdsverket har identifierat flera olika orsaker till att hanteringen av massor idag ofta innebär en ineffektiv resursanvändning. Dessa orsaker kan sammanfattas enligt följande huvudområden:

- Svårigheter i bedömningen av om massor är avfall eller produkt skapar otydlighet och oförutsebarhet för verksamhetsutövare och svåra avvägningar för tillstånds- och tillsynsmyndigheter, eftersom bedömningen är avgörande för vilka regler som är tillämpliga.
- Brister i matchning mellan uppkomst av massor och efterfrågan medför svårigheter att finna lämplig avsättning. Det beror framförallt på bristande kunskap och information om massors innehåll och hur de kan användas utan att oacceptabla risker uppstår. Det leder till att

Besöksadress
Kungsträdgårdsgatan 10

Telefon
08 679 17 00

E-post
office@jernkontoret.se

Organisationsnr
802001-6237

Postadress
Box 1721, 111 87 Stockholm

Webbplats
www.jernkontoret.se

deponering i vissa fall är ekonomiskt mer fördelaktigt, eller upplevs som ett enklare sätt att hantera massorna.

- Brister i planering och samordning, vilket bland annat beror på att det saknas användbara verktyg för masshanteringsplanering, leder till utmaningar bland annat när det gäller att tillgodose behovet av lagringsplatser för att kunna lagra massor över en längre tid.
- Särskilda utmaningar för tillsynen, såsom stort behov av samordning, komplex lagstiftning som försvårar verksamhetsutövarnas möjligheter att ta fram underlag som tillsynsmyndigheterna ska granska, samt bristande vägledningsstöd, innebär att tillsynsmyndigheterna ställs inför svåra beslut samtidigt som förväntningarna är höga.

Sammanfattningen av problemen och förslagen på lösningar är mycket väl strukturerade och vi välkomnar detta sätt att arbeta på. Vi ser gärna att detta angreppssätt återkommer i vägledning om avfall, biprodukter, när avfall upphör att vara avfall, och för revideringen av Handbok för återvinning av avfall för anläggningsändamål.

Synpunkter på förslagen i regeringsuppdraget

Genomgången av olika lagstiftningar i inledningen och beskrivningar av problem är realistiska och verklighetsbaserade. Det har varit ett bra samarbete med branscherna under uppdraget och Naturvårdsverket har verkligen lyssnat på branscherna och letat lösningar. Förslagen är i många delar bra, i alla fall när man läser dem i löptexterna och vi förstår ambitionerna bakom.

Begreppet icke-avfall

Genomgående i uppdraget skrivs att massor kan vara avfall eller icke-avfall. Begreppet används löpande genom hela uppdraget, på bland annat sidan 19, 21, 45, 84, 91, 95-97 och 141. I en resonerande löptext fungerar det för att illustrera problemen och för att introducera lösningar men det är mindre lämpligt i faktiska lagstiftningstext. En fråga som omedelbart dyker upp är om det är möjligt eller lämpligt att införa termen "hantering av icke-avfall"? I avfallslagstiftningen finns bara avfall eller produkt, och om man inför något tredje begrepp som inte finns i EU-rätten på ett specifikt område är det frågan vad detta får för implikationer på andra områden. Ett icke-avfall är ju en produkt och inget annat. Vi är tveksamma till denna lösning även om vi förstår varför man valt den. Skälet till vår tveksamhet är att det inte går att bedöma i sin helhet vad införande av detta (be)grepp skulle ge för konsekvenser för att andra områden bortom hanteringen av massor. Om Regeringskansliet går vidare med detta förslag bör detta först konsekvensbedömas i sin helhet ur ett bredare perspektiv.

Uppdragets omfattning

Det framgår i inledningen att uppdraget inte omfattar uppkomna massor inom grindarna på en industri, dvs. de restprodukter som uppstår parallellt med produktionen samt de markarbeten som görs löpande på industriområdet. Likväl står det på sid 41-42 (och sid 125) att ett urval av domar har gjorts för att illustrera olika aspekter där Naturvårdsverket valt en dom på just detta. Jernkontoret ställer sig frågande till att domen om järnsand ska ingå som ett exempel eftersom det ju exakt är det som inte skulle ingå i uppdraget. Järnsand är ett parallellproducerad material (metallurgisk slagg) till huvudproduktionen av metall. Därför bör inte exemplet med järnsand finnas med som exempel. Det står att också järnsand inte bedöms vara en biprodukt utan avfall i detta enskilda fall. Det är viktigt att detta betonas tydligt om exemplet kvarstår, eftersom avfallslagstiftningens biproduktskriterier anger att man alltid ska bedöma i varje enskilt fall. En enskild dom ger inte svaret för nästa användningsområde eller materialval.

Vi håller med om att det inte borde vara prövningsplikt för hantering av massor som är produkter (icke-avfall). Men en fråga i sammanhanget är om "produkter" också kan vara naturligt förekommande material eller inte?

Översyn av lag om skatt på avfall

Sid 133: Jernkontoret känner inte igen dessa beskrivningar och undrar vad som avses med att företagen skulle använda orimligt mycket material i deponibygggen. För våra företag är det snarare så att det är brist på utrymme på och för deponier och detta motsäger också att förslaget skulle få någon effekt. Flera av våra anläggningar har deponier och sköter dem seriöst. Det är oklart om förslaget skulle ge någon effekt eftersom majoriteten av deponierna kommer att vara sluttäckta 2030. Det föreslagna uppdraget till Skatteverket och Naturvårdsverket om lagen om skatt på avfall bör inte genomföras. I det fall Miljödepartementet ändå väljer att utforma ett sådant uppdrag, måste man vara tydlig med gränsdragningen för uppdraget och vad som behöver ändras för att styrmedel ska fortsätta fungera optimalt. Tydliga avgränsningar måste göras om vad som ska ingå. Parallellproducerade material i industriprocesser där mängderna är helt kopplade till produktionsvolymerna måste fortsatt vara undantagna (t.ex. stoft och metallurgiska slaggar). Det finns ju inte något alternativ utom att sluta producera stål eller att sluta samla in stoft mm, där båda alternativen är oacceptabla. Dessutom ger en effektivare reningsutrustning ofta ökade mängder avfall.

Ändringar i miljöbalken

Nedan ges några korta kommentarer eller frågor per sida. En generell kommentar är ordvalet "som inte är avfall". Då är det en produkt och som tidigare påpekats undrar vi om det är lämpligt eller ens möjligt att införa termen hantering av icke-avfall? I avfallslagstiftningen finns bara avfall eller produkt, och om man inför något tredje begrepp som inte finns i EU-rätten i just detta specifika område är det frågan vad detta får för implikationer på andra områden.

Sid 138: Bra med att undantaget flyttas från avfallsförordningen till Miljöbalkens 15 kapitel för att förtydliga vad som gäller. Det är dock osäkert om man når det Naturvårdsverket har avsett med denna förflyttning.

Sid 140-141: Bra att kunna lagra massor längre än 3 år, men mindre lyckat om man måste anmäla/ha tillstånd för att göra det och det kommer nog inte förenkla processerna runt hantering av massor.

Sid 143: Detta förslag är otydligt och vi undrar om en redan befintlig A-verksamhet måste ha ett separat tillstånd för att t ex krossa berg om förslaget går igenom?

Sid 151: Det är bra om man definierar tydligt vad som klassas som invasiva arter också i detta sammanhang.

Sid 158-160: Fördel att hantera större mängder massor på lägre nivå. Frågan är ju dock vad som är stora mängder och små i denna typ av masshantering. Hur många ton är lite? Nya bestämmelser för sortering och mekanisk bearbetning av jord, berg och naturgrus: på sikt ska man kunna hantera asfalt inom detta kapitel. Anmälan > 1000 ton/år, tillstånd > 200 000 ton/år. Positivt att man sett över nivån för skyddsåtgärder (inga långtgående åtgärder som hårdjord yta eller avancerad rening av lakvatten) utan fokus på buller, damm.

Sid 165 Krav på vad en anmälan ska innehålla, anmälningsplikt (för det nya kapitlet i MPF). Jernkontoret tycker det är bra med denna tydlighet.

Hänvisning till andra remissinstanser

Jernkontorets medlemmars hantering av massor innanför grindarna ingår inte i uppdraget men även för denna hantering behövs en pragmatisk hantering. Eftersom det ofta i avfallssammanhang "smittar" av sig från en tillämpning till en annan har vi ändå valt att svara på denna remiss. Den är också principiellt viktig karaktär. Eftersom SBMI och deras medlemmar är i huvudfokus för detta uppdrag vill vi också hänvisa till deras svar.

Jernkontoret

Annika Roos
Verkställande direktör

Eva Blixt
Handläggare