

§ 265/2022

Svar på remiss - Naturvårdsverkets skrivelse Hantering av schaktmassor och annat naturligt förekommande material som kan användas för anläggningsändamål (Dnr KS2022/1408)

Sammanfattning

Naturvårdsverket har inkommit med en remiss om Hantering av schaktmassor och annat naturligt förekommande material som kan användas för anläggningsändamål.

Regeringen beslutade den 28 januari 2021 att ge Naturvårdsverket i uppdrag att göra en bred översyn av hanteringen av schaktmassor och annat naturligt förekommande material som kan användas för anläggningsändamål och föreslå hur regelverket och eventuella andra styrmedel kan justeras för att åstadkomma en mer ändamålsenlig hantering som bidrar till en mer cirkulär ekonomi.

I denna skrivelse redovisar Naturvårdsverket regeringens uppdrag. Målsättningen med detta regeringsuppdrag är att den resurs som massor utgör och som idag finns tillgängligt som en följd av samhällsbyggande ska kunna nyttjas på ett hållbart och ändamålsenligt sätt.

Naturvårdsverket har i skrivelsen identifierat flera olika orsaker till att hanteringen av massor idag ofta innebär en ineffektiv resursanvändning. I sammanfattningen på sidorna 7-8 beskrivs orsakerna samt åtgärder för att åstadkomma en förbättrad och kostnadseffektiv hantering samtidigt som miljöbalkens syfte och mål uppnås på bästa sätt.

Förvaltningen anser att skrivelse om ”Hantering av schaktmassor och annat naturligt förekommande material som kan användas för anläggningsändamål” har goda intentioner men behöver bearbetas mer innan beslut kan fattas. Framförallt är de föreslagna mängderna av massor för anmälningsförfarande alldeles för stora i förhållande till risken de innebär att lägga upp. Kungälv kommun ser fram mot en reviderad skrivelse där hänsyn tagits till lämnade kommentarer.

Slutsatsen av alla synpunkter i bilaga 1 är att en förändring behövs men vissa delar behöver utredas mer och begrepp måste förtydligas. Bilaga 2 visar sammanfattning av synpunkterna, vilka också redovisas i tjänsteskrivelsen.

Förslag till beslut

Kungälv kommun översänder bilaga 1 och 2 till Naturvårdsverket som svar på remissen.

Beslutsunderlag

Tjänsteskrivelse Svar på remiss - Naturvårdsverkets skrivelse Hantering av schaktmassor och annat naturligt förekommande material som kan användas för anläggningsändamål
Bilaga Remiss av Naturvårdsverkets skrivelse Hantering av schaktmassor och annat naturligt förekommande material som kan användas för anläggningsändamål - Svar senast 27_10 2022 .msg

Bilaga 220531 Skrivelse, uppdrag om hantering av schaktmassor (M2021_00191).pdf

Bilaga Remiss M2022_01181 Hantering av schaktmassor.pdf

KOMMUNSTYRELSEN

**KUNGÄLV
KOMMUN**



Justeras sign

Sammanträdesprotokoll

Sammanträdesdatum

2022-10-19

Sida

42 (56)

Bilaga Bilaga 2 Kungälv kommun

Bilaga Bilaga 1 Kungälv kommun

Bilaga Protokollsutdrag - Svar på remiss - Naturvårdsverkets skrivelse Hantering av schaktmassor och annat naturligt förekommande material som kan användas för anläggningsändamål - Utskottet för Samhälle och utveckling

Beslut

Kungälv kommun översänder bilaga 1 och 2 till Naturvårdsverket som svar på remissen.

Expedieras till: Naturvårdsverket

KOMMUNSTYRELSEN

**KUNGÄLV
KOMMUN**



Justeras sign

Bedömning

Kungälvs kommun håller med Naturvårdsverket vad gäller problemanalysen men delar inte alla slutsatser. Ett detaljerat svar på remissen återfinns i bilga 1. I stora drag ställer sig förvaltningen bakom Naturvårdsverkets förslag till förändringar. Förvaltningen kan dock av erfarenhet se lite andra faktorer som bidrar till oönskad masshantering bl.a. en skev konkurrens, se följande punkter nedan samt mer utförligt i bilaga 1.

En sammanfattning av Kungälvs kommuns synpunkter i punktform:

1. **Avfall från bergtäkter och gruvor:**

Skrivelsen omfattar även sådant avfall som uppkommer inom täktverksamhet. Sådant avfall finns reglerat i Förordning (2013:319) om utvinningsavfall. Naturvårdsverkets (NV) skrivelse beskriver inte hur det tänkta förslaget förhåller sig till förordningen om utvinningsavfall. När det gäller vilket avfall som uppkommer i en bergtäkt så är borrhax och sediment från sedimentationsdammar en avfallsfraktion som inte beskrivs i skrivelsen och som eventuellt också bör tas med.

2. **Bergmaterial:**

Stora delar av Naturvårdsverkets skrivelse berör bergmaterial som utgör avfall. Längs västkusten i Sverige uppkommer mycket överskottsmassor som utgörs av postglaciala finleror avsatt i saltvatten (salta leror). För dessa massor finns sällan ett användningsområde, eftersom de både är svårhanterade konstruktionsmässigt och dessutom tenderar att laka ut salter (ex. fluorid, klorid). Kungälvs kommun anser att skrivelsen från Naturvårdsverket därmed inte tycks ha en överblick över problematiken i hela Sverige, utan tycks fokusera på Stockholmstrakten. Därmed kan det hända att tillämpningen inte blir sådan som önskad.

3. **Deponiers sluttäckning:**

Att onödigt mycket material används i deponiers sluttäckning är ett problem som lätt kan lösas genom tillsyn. I samband med sluttäckning av en deponi finns det alltid en tillsynsmyndighet som finns med och som borde kunna göra bedömningar av behovet av sluttäckningens tjocklek. Det är alltså ett problem som egentligen inte borde finnas, eller som skulle kunna lösas med bättre tillsynsvägledning.

4. **Motiv för styrmedel**

Kungälvs kommun anser att det finns motiv för staten att ingripa med miljöpolitiska styrmedel på marknaden då det i våra ögon förekommer marknadsmisslyckanden inom masshanteringsbranschen. Det borde vara motiverat för staten att ingripa och skapa drivkrafter så att aktörernas beteende ändras, genom styrmedel såsom regleringar eller skatter. Idag ägs de flesta mottagningsställen (deponier) av massor av privata aktörer som t.ex. NCC, Skanska m.m. De kan sätta mottagningskostnaden som de vill och gynna de egna företaget vid t.ex. LOU. Detta gör att de stora privata aktörerna skaffat sig ett osunt övertag och skapar en skev konkurrens. De är inte heller intresserade av att dela med sig av sina massor i en regional masshanteringsdatabas. Finns det fog för att undersöka om kartellbildningar (som förekom inom asfalt) förekommer, granskar någon detta? Vill de ta 400 kr/ton för naturligt avsatta leror så kan de det. Vilket gör att kostnaderna för exploatering blir i nivå med avhjälpandeåtgärder för förorenade områden. Den som får betala är ofta kommunen och andra byggherrar. Detta måste ses över och regleras annars kommer Sverige aldrig komma till rätta med ett hållbart masshanteringssystem. Jämför med Danmark, de har haft lyckade återvinningsparker sedan början av 2000-talet (ex. RGS90 f.d. motsvarande Renova i Köpenhamn).

5. **Avfall blir produkt:**

Att avfall istället ska övergå till en produkt ser Kungälvs kommun i egenskap av tillsynsmyndighet som ett mycket positivt förslag. Kungälvs kommun känner inte igen beskrivningen att det är tillsynsmyndigheterna som vill betrakta avfallet som avfall, utan snarare att det är verksamhetsutövarna (VU) som inte önskar gå igenom vad som krävs för att avfall ska upphöra att vara avfall (MB 15:9a). En viktig del att beakta och som det saknas en beskrivning för hur det ska göras

är risken för att jordmassor kommer *blandas ut*, då massor med höga halter av föroreningar kan komma att blandas med massor med lägre halter för att få en produkt med en "godkänd halt".

6. **Att flytta undantaget av massor som används i sitt naturliga tillstånd från avfallsförordningen till kap 15 i MB:**

Om det grävs upp massor på en plats och används där igen, så har ju ingen behövt göra sig av med massorna och därmed är de per definition inte ett avfall. Det måste förtydligas vad "på den plats där grävningen utfördes" betyder. Vad är avgränsningen?

7. **Ändring i förordning (2001:512) om deponering av avfall:**

Det måste förtydligas om det är tillsynsmyndigheten eller tillståndsmyndigheten som får besluta.

8. **Prövning av verksamheter:**

Genom hela skrivelsen beskrivs att en anmälan om miljöfarlig verksamhet prövas. Ordet prövas hänger inte ihop med det som görs på en miljömyndighet när en anmälan inkommer. Prövning görs endast i tillståndsärenden, i anmälningsärenden görs tillsyn och skrivs försiktighetsmått för verksamheten. Rättskraften i ett tillstånd är mycket större än i ett föreläggande om försiktighetsmått. Det beskrivs inte i skrivelsen och kan vara viktigt att veta när myndigheten fattar beslut.

9. **Ändring i förordning om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd 20 j §**

Kungälv kommun ställer sig frågande till att 19 kap 5 § eller 22 kap 1 § i miljöbalken (MB) kan tillämpas vid en anmälningspliktig verksamhet då kap 19 § 5 beskriver prövning, vilket en handläggning av en anmälan INTE utgör och kap 22 1 § i MB beskriver ansökan och alltså inte anmälan.

10. **Mängdgräns i avfall för anläggningsändamål:**

Mängdgräns är bra, men föreslagen mängd är alldeles för hög för anmälan, en mer rimlig gräns borde vara kanske kring 10 -30 000 ton. Var gränsen mellan ringa risk och inte endast ringa risk går är fortfarande väldigt oklart. NV måste också ta fram haltkriterier för massor för fler parametrar än de som redan finns för mindre än ringa risk (MRR). En anmälan är inte en enklare prövning och verksamhetsutövaren (VU) har sällan den kompetens som krävs för att uppfylla kunskapskravet enligt 2 kap MB. Prövningsnivån ska utgå från *riskerna* med verksamheten. Att lägga upp 300 000 ton massor på ett ställe påverkar omgivningen mycket. Bland annat ökar risken för skred vid stora mängder, flora (och fauna) blir en annan och framförallt ändras hydrogeologin i området mycket (bl.a. vattentrycket ändras väsentligt). Järnutfällningar är ofta ett problem som uppstår och upplevs negativt. Att det endast är inerta massor (gränsvärden från lakning) som ska återvinnas kan innebära höga totalhalter av föroreningar. Det är sällan bara lakning som är ett problem i en utfyllnad. Även om jordmassorna är inerta kan t.ex. damm vara ett problem eller upptag i växter. Någon konceptuell modell för beskrivning av riskerna kopplat till exponeringsvägar har inte tagits fram som inom förorenade områden (10 kap MB). Om någon sedan vill bygga t.ex. ett hus på platsen kan de inte det då totalhalter av föroreningar kan ligga över både riktvärdena för känslig markanvändning (KM) och mindre känslig markanvändning (MKM). Totalhalter av föroreningar över planerad markanvändning är ej acceptabelt och slutsatsen blir att platsen ej kan exploateras. Det verkar som Naturvårdsverket endast har tänkt avfall för anläggningsändamål som en "enklare" deponi. En deponi är tillståndspliktig och den har bl.a. ett tätskikt i botten och kontrollprogram även om den är inert. Att tillåta stora högar på anmälan som inte har en tät barriär eller efterkontroll kan inte vara hållbart. I Kungälv har massor för återvinning av avfall (bullervall ca 90 000 ton) lagts upp direkt på grässvålen. Ingen geoteknisk undersökning utfördes trots beslut om det och skredrisken ut mot E6:an blev ett faktum. I Norge har flera fall av skred vid vägar kunnat härledas till glidytor skapade av metangas från nedbrytning av organiskt material som gräs. Var tydliga med hur t.ex. bullervallar ska anläggas och konstrueras, då entreprenörerna verkar sakna kunskap. Hur är det med ekonomisk säkerhet om det visar sig att massorna inte uppfyller kravet i anmälan och området blir förorenat? Ju större mängd massor desto större kostnad för avhjälpandeåtgärd.

11. Förslag till ändring 9 kap 6 §

På många ställen står det "behandlas". För tillsynsmyndigheten betyder ordet "behandla" något man gör med avfall. Är det inget avfall så borde det stå "hanteras", eller något annat passande ord.

12. Förslag till ändring av 4 kap i miljöprövningsförelordningen (MPF):

Det funkade fint att använda 10.50 även till "oundvikliga uttag". Så varför ändra?

Ändring i 29 kap MPF:

Yrkesmässigt återvinna avfall som innehåller *invasiva arter* om avfallet återvinns i anslutning till den plats där det uppstått: Om en jordhög grävs ner 4 meter för att den innehåller en invasiv art är det mycket tveksamt att det är fråga om ett återvinnande. Snarare är det ett bortskaffande. Om det ska betraktas som återvinnande: ska någon sedan efter 4 år gräva upp högen och använda den någon annanstans? Tveksamt också om dessa platser finns i anslutning till där t.ex parkslide växer. De växer ofta vid en väg. Finns där utrymme att gräva ner? Vem ska ha den **samlade databasen** och kunskapen över alla dessa ställen med nedgrävda *invasiva arter*? Vore bättre att anlägga deponier för ändamålet på väl valda platser. Trafikverket har troligen inte resurser för att bedriva återvinningsverksamhet. Dikesmassor med parkslide som grävs ner 4 meter under markytan hamnar troligen under grundvattennivån. Under grundvattenytan i den mättade zonen sker ofta ingen större nedbrytning över tid.

Förslag till ny § 36 MPF

Återvinna inert och icke-farligt avfall. Ska det stå icke-farligt avfall som är inert? Alltså det ska vara både icke-farligt OCH inert? Här har nog begreppen blandats ihop, enligt deponiförelordningen finns det tre kategorier av avfall: inert, icke-farligt och farligt avfall.

Förslag till nya §§ 40 och 41 MPF:

Bra att ändringen görs, men är det tydligt med "på den plats där avfallet ska användas"?

Vidare: Vem är intresserad av att ta in någon typ av avfallsmassor till t.ex. Korsvägen (stor trafikerad väg i staden) och återvinna det där? Bättre att återvinna det där det uppkommer.

Förslag till ny 43 § MPF:

Det blir dubbla om på pkt 2

Förslag ny 48 § MPF:

Var hamnar icke-inert avfall då?

13. Förslag till nytt kapitel i miljöprövningsförelordningen (X kap):

1 § "på den plats där grävning utfördes". Definition av hur stor en plats är måste förtydligas. E6 från Skåne till Oslo är en plats enligt Trafikverket. Icke förorenad jord, behövs en tydlig definition på.

2 § 200 000 ton är mycket för en anmälan! Stor påverkan! En rimlig gräns kanske snarare är ca 10-30 000 ton eller precisera hur många ton per ytenhet? Dessa stora mängder gör att risken blir stor (mer än ringa) och då borde det för att harmoniera med andra paragrafer i förelordningen vara tillståndsplikt.

14. Konsekvenser av att förslaget genomförs (s 179):

Beskriver inte fullt ut konsekvenserna för tillsynsmyndigheten (TM). Bara för att TM har rätt att ta ut avgift för tillsynen innebär inte det full kostnadstäckning. TM kan inte ta ut avgift för bl.a. information och samordning. Kommunen får även merkostnader när de utöver att ta fram avfallsplaner också ska ta fram masshanteringsplaner samt ta fram lämpliga platser för masshantering i översiktsplanen (ÖP).

15. Tillsynsvägledning:

Mycket ska avhjälpas med mer tillsynsvägledning. Fungerar sällan helt bra och blir urvattnat. Vägledande myndigheter vågar ofta inte vara tydliga. Då blir det inte tydligt och inget TM kan jobba utifrån. Reglering i lag är tydligare för alla.

16. Kostnader för verksamhetsutövaren (VU):

En anmälan är nästan aldrig komplett, så handläggningen tar ofta minst 20 h/anmälan. Det är inte troligt att VU lägger 80 timmar på sin anmälan! VU har inte kunskapen själv utan behöver köpa in kompetens (miljökonsult). Detta är inte med i beräkningen.

Anmälan är inte enklare, VU ska fortfarande skaffa sig den kunskap som krävs i det enskilda fallet. Vilseledande att framställa det som om det är enkelt.

17. Förslag till ny paragraf i förordningen om deponering av avfall (s 182)

Det är bra att TM kan fatta beslut om undantag gällande massor som ligger för mellanlagring och som har en avsättning men tiden 3 år inte räcker till, att de inte per automatik blir en deponi. Vi tror dock inte att de flesta verksamhetsutövare har lust och möjlighet att varken starta egen deponi eller anmäla någon annan typ av miljöfarlig verksamhet. Vi skulle önska att förslaget mer var inriktat på att det ska bli "fördelaktigt" att skapa större mottagningsanläggningar som bearbetar och behandlar massor, så att de sedan kan sälja dem som nya produkter. Ställ krav på att varje kommun ska ha minst en central återvinning (typ återvinnings-/kretsloppspark) av avfall och massor.

18. 29 kap. 34 och 35 §§ om återvinning för anläggningsändamål (s 187)

Fler än 1000 anläggningar, som återvinner avfall för anläggning, berörs av förslaget vilket innebär ett ökat tillsynsbehov. Naturvårdsverket bedömer att ca 100 verksamheter enligt förordning (2013:319) om utvinningsavfall, kommer gå från anmälan till tillstånd, men det borde vara fler.

Slutsatsen av alla kommentarer är att en förändring behövs men vissa delar behöver utredas mer och begrepp måste förtydligas.