



Miljödepartementet
m.remissvar@regeringskansliet.se

Yttrande över regeringsuppdrag hantering av schaktmassor och annat naturligt förekommande material som kan användas för anläggningsändamål.

Ert ärendenummer: M2022/01181

Yttrande

Länstyrelsen anser överlag att syftet och målsättningen med regeringsuppdraget är bra och att de föreslagna åtgärderna bör genomföras.

Likt Naturvårdsverkets egna slutsatser anser länstyrelsen att resultatet av genomförandet av de föreslagna ändringarna är avhängigt medföljande vägledning. Det är därför av stor vikt att lag- och förordningsförändringar följs av riktade resursinsatser till berörda centrala statliga verk för att skyndsamt utveckla denna vägledning.

Länstyrelsen utvecklar nedan synpunkter kopplad till vissa delar av redovisningen.

Förslag till ändring i 15 kap. 1 a § miljöbalken samt nytt kapitel i MPF

Såvitt det får förstås är syftet med ändringen att förenkla förfarandet genom att massor som uppstår vid till exempel större projekt ska få möjlighet att inte klassas som avfall och att upplag utan anläggningssyften ej ska klassas som deponi. Såsom förslaget är formulerat ser dock länstyrelsen att det finns risk för övertolkningar av paragrafen och länstyrelsen ser ett glapp mellan förslagets formulering och resonemanget i redovisningen. För att uppnå syftet med förslaget bör det vara resonemanget som bör få vara ledande. Till exempel finns det redan idag möjlighet att inom ett projekt återanvända massor som uppstår i projektet för anläggningsändamål, s.k. massbalans. Naturvårdsverket framför även detta bland annat vid redogörelsen för avfallsdefinitionen på sid 92. Länstyrelsen befärrar att formuleringar som ”byggnation” och ”på plats” riskerar att utan tydlig vägledning leda till att dessa massor nu kan komma att kräva anmälan enligt förslaget till ny förordning.

Förslag till förändringar av §§ 40-43 i MPF

I förslagen till förändringar av §§ 40-43 i MPF tydliggörs att undantagen gäller om åtgärden utförs där avfallet ska användas. Länsstyrelsen undrar om Naturvårdsverket har resonerat över om undantaget inte även bör gälla platsen där avfallet uppkommer. Länsstyrelsen kan se en vinning i att avfall till exempel sorteras vid den verksamhet (det projekt) avfallet uppkommer för att då kunna sorteras i olika fraktioner och därmed effektivisera transporter och öka resursutnyttjandet genom att bättre kunna matcha uppkomna och efterfrågade massor.

Tillsynens förutsättningar

Naturvårdsverket framför själva att flera tillsynsmyndigheter anser att det är svårt att ställa specifika krav om försiktighetsmått för en verksamhet enbart med stöd av de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. miljöbalken.

Verket anser trots det att hänsynsreglerna ger tillsynsmyndigheterna det stöd som krävs för att ge tillsynsmyndigheterna långtgående befogenhet att ställa krav på att verksamhetsutövarna skaffar sig kunskap om vad massorna innehåller och kan redovisa det för tillsynsmyndigheten. Med utgångspunkt från den kunskap som verksamhetsutövaren redovisar kan tillsynsmyndigheten, med stöd av 2 kap. 3 § miljöbalken, fatta beslut om försiktighetsmått när det gäller användning och hantering av massorna. Vilka försiktighetsmått som är lämpliga att kräva behöver bedömas från fall till fall, men påverkas av massornas innehåll och den tänkta användningen.

Här konstaterar länsstyrelsen att det finns en viss diskrepans mellan vad verket bedömer är juridiskt möjligt och tillsynsmyndigheternas behov av tydlighet. Länsstyrelsen anser att naturvårdsverket, trots sin bedömning om de juridiska möjligheterna, bör se över vägledningarna och behovet av eventuella juridiska förändringar. Grundtanken måste vara att lagstiftningen är ett fungerande verktyg för användarna, tillsynsmyndigheter och verksamhetsutövare.

Planering och samordning

I remissen förslås att masshanteringsplaner borde ske inom ramen för regional fysisk planering och att Boverket tillsammans med SGU bör ges i uppdrag att utreda frågan. Länsstyrelsen anser liksom utredningen att masshantering är en utpräglad regional fråga, men ser svårigheter i att använda den regionala fysiska planeringen för detta ändamål. Såsom läget är just nu är det bara Stockholm, Skåne och Halland som har ett uppdrag att bedriva regional fysisk planering. Med det inte sagt att fler regioner inte borde bedriva regional planering men att starta upp

regional fysisk planering för att planera för masshantering kan vara svårt. Det hade varit mindre komplicerat om strukturen och arbetsformerna kring regional fysisk planering hade varit etablerade att då införa masshanteringsplanering på regional nivå.

Inert och icke-farligt avfall

Naturvårdsverket lyfter fram begreppet inert avfall och hänvisar till deponiförordningens definition. Har man i sammanhanget funderat över i vilken lagtext begrepp bör vara definierade. Länsstyrelsen anser att det kan vara lämpligt att överväga att lyfta begrepp som används i flera förordningar under miljöbalken till själva balken, i detta fall kapitel 15.

I förslaget till ny bestämmelse 15 kap. 39 a § föreslås att det ska finnas en möjlighet att undanta avfall som är inert och icke-farligt från de generella tre-års bestämmelserna avseende deponering. Som det får förstås är avsikten att bättre nyttja massor som resurs genom att bland annat bättra matcha tillgång och efterfrågan. Är det säkerställt att den föreslagna bestämmelsen inte skulle kunna få andra konsekvenser gällande till exempel andra avfallsfraktioner än vad som avses.

Mindre än ringa risk

Att ta bort en undre gräns för anmälningsplikt kan innebära betydligt merarbete för tillsynsmyndigheterna då egentligen all hantering av avfallsmassor blir anmälningspliktigt. Som det får förstås är detta en anpassning till direktivet och är därmed en ändring som måste genomföras oavsett bedömda konsekvenser om till exempel ökad administrativ börda. Detta kräver därför omfattande vägledning till såväl branschen som tillsynsmyndigheterna. Önskvärt är att vägledningen finns på plats innan lagförändringen träder i kraft för att inte ytterligare skapa förvirring inom ett komplicerat område.

När avfall upphör att vara avfall

Länsstyrelsen ser att det saknas en hänvisning till EG-förordning 1013/2006 som omfattar alla avfallstransporter på import och export till och från EU. Därav önskas tillägg i texten enligt följande exempel

3.1.3 Uppkomst och fysiska flöden av massor (s.46).

*I vissa fall kan massor också skickas på export till andra länder **och kan då omfattas av EG-förordning 1013/2006 om det i något land bedöms vara avfall.***

5.1.7 När avfall upphör att vara avfall (s. 99)

Kommissionens arbete med kriterier

*Kommissionen har tillsammans med medlemsländerna tagit fram EU-förordningar med kriterier för när olika avfallsslag upphör att vara avfall, så kallade end of waste-förordningar. Sådana förordningar finns i dagsläget för järn-, stål- och aluminiumskrot, glaskross och kopparskrot. Det är möjligt för Sverige att ta fram egna kriterier för specifika avfallsslag som sedan notifieras till kommissionen. Om kommissionen inte har några anmärkningar finns inga hinder för Sverige att införa en nationell förordning för det specifika avfallslaget. Sådana kriterier gäller enbart i den medlemsstat där de beslutas. Vid till exempel utförelse eller export av det återvunna materialet kan en annan medlemsstat bedöma att avfallet inte upphört att vara avfall, och därmed fortsatt klassa det som avfall. **Om materialet bedöms vara avfall omfattas det av EG-förordning 1013/2006.** Kriterier för när avfall upphör att vara avfall har tagits fram av andra länder, bland annat Storbritannien.*

Invasiva arter

Naturvårdsverket föreslår en anmälningsplikt för hantering av jord som innehåller invasiva främmande arter. Länsstyrelsen är väldigt positiva till initiativet och förslaget, dock tycker länsstyrelsen att det skulle behöva tydliggöras hur växtdelar ovan jord ska/får/bör hanteras i sammanhanget. Avser naturvårdsverket att endast växtdelar under jord ingår i anmälningsplikten eller kan det vara okej att även vända ner växtdelar ovan jord i jord som sen anmäls enligt förslaget eller ska växtdelar ovan jord borttransporteras för annan behandling med de spridningsrisker det medför.

Utöver ovanstående vill länsstyrelsen framföra att på fotnot 226 bör det läggas till den senaste genomförandeförordningen för att få med alla aktuella arter av unionsbetydelse. Förslagsvis: "Kommissionens genomförandeförordning (EU) 2022/1203 av den 12 juli 2022 om ändring av genomförandeförordning (EU) 2016/1141 för att uppdatera förteckningen över invasiva främmande arter av unionsbetydelse". Då området Främmande invasiva arter är relativt nytt är det också önskvärt att definiera vilka arter som kommer att omfattas av lagförslaget för återvinning av jord med invasiva arter. Naturvårdsverkets bedömning vad som klassas som invasiv främmande art eller någon listning samt att förtydliga hur lagstiftningen förhåller sig till privatpersoners återvinning av jord med invasiva arter samt klargöra hur tillsynsansvaret ser ut för återvinning av jordmassor med invasiva främmande arter som är

förbjudna enligt EU-lagstiftning. Vilken tillsynsmyndighet är aktuell vid behov av uppföljning av hanteringen?

Konsekvenser för tillsyns- och tillståndsmyndigheter

De föreslagna åtgärderna medför en hel del förändrade juridiska processer. Bland annat förflyttas en del åtgärder från samråd enligt 12:6 till att bli anmälningspliktiga enligt 9 kapitlet. Andra anmälningspliktiga verksamheter tillkommer. Detta medför också att en del frågor flyttas från länsstyrelsen till kommunen. Länsstyrelsen saknar en översiktlig bild och sammanställning över vad detta skulle kunna medföra för tillsynsmyndigheterna, såväl för länsstyrelsen som kommuner.

Beskrivning av ärendet

Länsstyrelsen har beretts möjlighet att yttra sig över Naturvårdsverkets redovisning av regeringsuppdraget ”Hantering av schaktmassor och annat naturligt förekommande material som kan användas för anläggningsändamål”.

Syftet med uppdraget var att åstadkomma en mer ändamålsenlig hantering av massor som bidrar till en mer cirkulär ekonomi med särskild hänsyn till miljö kvalitetsmålen om God bebyggd miljö och Giftfri miljö och i uppdraget ingick att:

- *kartlägga befintliga materialflöden av massor som schaktats ur i samband med byggverksamhet och analysera hur materialet hanteras efter att det har schaktats ur,*
- *analysera om nuvarande hantering av massor innebär*
 - *en resursanvändning som kan effektiveras,*
 - *kostnader för aktörer och samhälle som inte är miljömässigt motiverade,*
 - *miljöpåverkan, inklusive utsläpp av växthusgaser, som kan undvikas,*
- *undersöka hur massor hanteras och regleras i andra länder i Norden eller inom EU för att se om det finns relevanta erfarenheter att ta del av,*
- *föreslå vilka åtgärder som kan vara lämpliga att vidta för att*
 - *åstadkomma en förbättrad, kostnadseffektiv hantering av massorna, samtidigt som miljöbalkens syfte och mål tillgodoses på bästa sätt,*
 - *åstadkomma en tydligare och mer förutsebar klassning och avklassning av material som avfall,*
- *analysera hur tillsynen av hanteringen av massorna kan bli mer enhetlig och effektiv,*

- *beakta att förslagen ska bidra till att uppfylla miljöbalken, särskilt målen God bebyggd miljö och Giftfri miljö, samt ligga i linje med den svenska handlingsplanen för en cirkulär ekonomi,*
- *lämna de författningsförslag som är nödvändiga för de föreslagna åtgärderna.*

Kontaktuppgifter

Välkommen att kontakta mig, Simon Åkerman, för frågor på telefon 010-2251277 eller via e-post simon.akerman@lansstyrelsen.se. Ange ärendets diarienummer 5146-2022 i ämnesraden för e-post.

Det går även bra att ringa till Länsstyrelsens växel, telefon 010 - 225 10 00.

De som medverkat i beslutet

Beslutet har fattats av landshövding Per Bill med miljötillsynshandläggare Simon Åkerman som föredragande. I beredningen av ärendet har även Joakim Hellgren, avdelningschef för avdelningen för miljö, deltagit.

Kopia till

m.kemikalieenheten@regeringskansliet.se.