



Miljö- och energidepartementet
m.remissvar@regeringskansliet.se

Begäran om yttrande av Naturvårdsverkets skrivelse Hantering av schaktmassor och annat naturligt förekommande material som kan användas för anläggningsändamål - Svar senast 2022-10-27

Er beteckning: M2022/01181

Bakgrund och generell inställning

Länsstyrelsen Skåne har fått ta del av och ombetts lämna synpunkter på Naturvårdsverkets redovisning av regeringsuppdrag i skrivelse NV-01151-21 *Hantering av schaktmassor och annat naturligt förekommande material som kan användas i anläggningsändamål*.

Generellt sett är Länsstyrelsen Skåne positiv till de förändringar som föreslås och visionen att ta ett helhetsgrepp om frågan. För att uppnå en ökad cirkulär ekonomi och samtidigt kunna uppfylla miljömålen om en giftfri miljö är detta ett angeläget arbete som Länsstyrelsen Skåne på det stora hela ställer sig bakom. Länsstyrelsen Skåne har dock synpunkter på vissa formuleringar avseende de olika förslagen till ändringar i lagtexter och följdförfattningar. Dessa redovisas nedan.

Ändring av 15 kap. 1 § i Miljöbalken

Länsstyrelsen är positiv till den ändring av 15 kap 1 § miljöbalken som föreslås, i vilken icke förorenad jord och annat naturligt material som uppkommer vid byggverksamhet lyfts ut ur avfallsbegreppet under vissa förutsättningar. Det är positivt att avfallsbegreppet därmed blir mer direktivskonformativt och att undantaget som tidigare varit inskrivet i avfallsförordningen 1 kap 15 § 3 punkten därmed kan tillämpas mer i enlighet med sitt syfte.

Paragrafen bör dock likriktas i sin utformning med de övriga föreslagna ändringarna och tilläggen, så att det framgår att det är massor som uppstår både vid bygg- och anläggningsarbeten som får hanteras på detta sätt och att de får användas både vid byggnads- och anläggningsarbeten. Övriga förändrade paragrafer använder begreppen bygg- och anläggningsändamål och det är av vikt att dessa är relaterbara till varandra. Byggnation är en betydligt snävare definition än anläggning och för att förändringen ska få den effekt som avses bör både begreppen

omfattas. Majoriteten av de massor som denna paragraf kan komma att omfatta torde uppstå ur anläggningsarbeten snarare än byggnadsarbeten.

Länsstyrelsens är kritisk till definitionen att en plats bör kunna likställas med en vägsträcka. Dels är denna definition mycket oklar och skulle kunna innebära förflyttning av massor tiotals mil om det rör sig om större vägar. Med begreppet ”på plats” bör istället anses inom ett område med liknande förutsättningar och med en relativ närhet till platsen för upptaget. En sådan tillämpning säkerställer att projekten inte bidrar till en diffus spridning av ämnen i miljön, till exempel vad gäller naturligt förekommande höga halter av vissa tungmetaller eller oupptäckta och svåridentifierade föroreningar. Länsstyrelsen finner också att tolkningen att en plats kan motsvara en vägsträcka medför att tolkningen av lagtexten riskerar att påverka olika aktörer väldigt olika, med rättsosäkerhet som följd. Det går svårt att motivera varför en entreprenör får flytta massor längst väg E4 i ombyggnadsprojektet mellan Ljungby och Toftanäs (32 mil) men att en byggentreprenör som gräver upp massor i Lund inte skulle kunna få flytta dessa en motsvarande sträcka, till exempel ut på jordbruksmarken utanför Landskrona. Länsstyrelsen är således positiv till förslaget om ändring i lagtexten men ställer sig ifrågasättande till vägledningen av tolkningen.

Vidare är Länsstyrelsen positiv till att Naturvårdsverket öppnat för att massor som då inte längre ska anses utgöra avfall skulle kunna få placeras i bullervallar eller liknande konstruktioner, om detta bedöms ha en större miljömässig nytta än att dessa till exempel placeras i en deponi. Länsstyrelsen noterar dock att detta kräver en noggrann redogörelse av massornas innehåll och miljöpåverkan från verksamhetsutövarens sida samt vilka avvägningar som görs för vad som anses vara det miljömässigt bästa. Vägledning kommer att krävas både till verksamhetsutövare och till de myndigheter som ska hantera anmälan. Det finns även en risk att förfarandet kommer att minska cirkulär användning av massor, se mer avseende detta nedan.

Ny paragraf 15 kap. 39 § i Miljöbalken samt i Deponeringsförordningen

Länsstyrelsen är positiv till ändringen av 15 kap. 39 § i Miljöbalken, avseende att provnings- eller tillsynsmyndigheten i enskilda fall får besluta att lagring av inert och icke-farligt avfall under en period om längre än tre år inte ska anses vara en deponi. Länsstyrelsen finner det lämpligt att lagstiftningen blir tydligt likriktat deponeringsdirektivet. Den tidigare tillämpningen har varit onödigt skap i förhållande till miljönyttan avseende långsiktiga projekt med en tydlig avsättning av

massor inom projektet och där den miljömässigt bästa tillämpningen varit att massorna lagrats på platsen. Länsstyrelsen finner också att Naturvårdsverkets förslag till formulering är lämplig i förhållande till svensk lagstiftning och delar bedömningen att tillämpningen endast ska omfatta material som är både inert och icke-farligt samt att denna hantering vidare behöver fångas upp och omhändertas inom ramen för anmälningsplikt.

Ändring av 4 kap. 6 § i Miljöprövningsförordningen

Ändringen medför att det tydliggörs att paragrafen endast är tillämplig på material från täkter eller gruvor. Länsstyrelsen är positiv till förändringen och anser att det övriga material som tidigare hanterats inom nämnda paragraf istället bör fångas upp av annan prövning.

Ändring av 29 kap. 34-35 §§ i Miljöprövningsförordningen

Länsstyrelsen ser positivt på att begreppet mindre än ringa risk har tagits bort ur 35§ och att anmälningsplikten därmed kommer att omfatta alla avfall som ska nyttjas i anläggningsändamål. Länsstyrelsen Skånes uppfattning är att en stor del av de senare årens brist på tydlighet har rört de massor som bedömts vara mindre än ringa risk avseende halterna, men där mängderna istället varit mycket omfattande. Den nya formuleringen bör säkerställa att avfall för anläggningsändamål inte längre kommer att hanteras som samråd enligt 12 kap 6 § i Miljöbalken, vilket är en mycket positiv förändring. Länsstyrelsen är också positiv till den mer direktivskonformativa tolkningen av avfallslagstiftningen.

Det har tidigare förekommit svårigheter i bedömningen om distinktionen mellan kod 90.131 och 9.141 och Länsstyrelsen anser att en mängdgräns torde underlätta bedömningen både för verksamhetsutövare och tillsynsmyndigheter avsevärt. Länsstyrelsen bedömer dock att den föreslagna mängdgränsen på 100 000 ton massor inte är rimlig i förhållande till den mängd massor denna typ av verksamheter normalt hanterar och som idag hanteras som c-verksamheter eller till och med som U-verksamheter. För bygg- och anläggningsåtgärder är tonnaget 100 000 lågt. Att denna mängdbegränsning ska gälla oaktat risken med materialet förefaller inte skäligt i förhållande till miljönyttan, särskilt inte då materialet är inert. Länsstyrelsen bedömer att 200 000 ton borde vara en lämpligare gräns. Detta är också i enlighet med tidigare handläggarstöd från Miljösamverkan Sverige, där 100 000 kubikmeter ansetts utgöra en stor anläggning. Denna volym kan antas motsvara ca 180 000 ton. Länsstyrelsen föreslår att paragrafen ändras till att gränsen för B-anmälan inträder vid 200 000 ton.

I naturvårdsverkets utredning på sida 146 anges att avfall som används för sitt näringsinnehåll, till exempel användning av matjord och torv för odling, inte är att betrakta som återvinning i ett anläggningsändamål. Länsstyrelsen anser att matjord generellt måste betraktas som olämplig för anläggning med anledning av dess tekniska egenskaper, men att undantag kan finnas. Utläggning av massor vid utfyllnader av åkermark med matjord sker ofta. Utfyllnaderna bedöms som förbättring för jordbruket till exempel genom att marken blir plattare eller dräneringen hamnar på ett bättre djup vilket kan förbättra brukbarheten. Samtidigt nyttiggörs matjordens strukturella egenskaper. Problematiken uppstår då även matjord kan ha ett föroreningsinnehåll som inte kan anses obetydligt, särskilt då materialet har ett högt organiskt innehåll. Därtill är matjord är svårt att bli av med för konstruktioner av tekniska skäl finns ett starkt incitament för att bortskaffa materialet på ett sätt som inte alltid kan anses lämpligt. Länsstyrelsen anser därför att även utfyllnader som sker med matjord ska utgöra återvinning för anläggningsändamål och omfattas av de föreslagna ändringarna i paragraferna. Länsstyrelsen anser att det finns behov av ytterligare vägledning om när utfyllnad på jordbruksmark i produktionshöjande syfte kan anses lämplig samt vilka kriterier massorna då bör uppfylla.

Länsstyrelsen ser positivt på klargörandet att det är just inerta avfall som ska kunna nyttjas för anläggningsändamål. Däremot finns en oklarhet med vad som ska anses utgöra inert material i detta fall, då risken samtidigt ska anses vara mer än ringa. Detta kan komma att skapa svårigheter och fortsatt osäkerhet i den kommande prövningen om inte detta tydligt definieras. Erfarenheten är att haltkriterierna för avfall för inert deponi ofta felaktigt används i dessa sammanhang och Länsstyrelsen anser detta viktigt att detta inte etableras som vedertagna gränsvärden. Länsstyrelsen emotser ytterligare vägledning från Naturvårdsverket avseende gränsdragningen mellan ringa och mer än ringa risk men önskar därtill tydligt vägledning för när avfall kan anses vara inert.

Av 35 § bör framgå om paragrafen inte ska tillämpas på sådant avfall som istället ska regleras av den nya paragrafen om jordmassor som innehåller invasiva främmande arter, om detta är lagstiftarens avsikt.

Ändring av 29 kap. 40-43 §§ i Miljöprövningsförordningen

Ändringen avser ett tydliggörande av att undantaget i 40 § gäller bearbetning och sortering för att återvinna avfall för byggnads- eller anläggningsändamål om bearbetningen sker på den plats där avfallet ska användas. Länsstyrelsen är positiv till tydliggörandet.

Ändring av 29 kap. 48-49 §§ i Miljöprövningsförordningen

Länsstyrelsen är positiv till att det tydliggörs att avfallet ska vara inert, men anser att det kvarstår frågetecken kring hur paragrafen ska tillämpas. Av motiveringstexten framgår att Naturvårdsverket inte anser att paragrafen ska omfatta sådan lagring som sker på samma plats som avfallet ska användas, utan att sådan lagring borde kunna inkluderas i 34 och 35 §§ i förordningen och kunna hanteras inom ramen för dessa paragrafer. Något stöd för denna tolkning inkluderas dock inte i lagtexten, vilket riskerar att medföra att detta blir svårtolkat.

Länsstyrelsen anser vidare att det även fortsatt finns oklarheter avseende hur verksamhetsutövaren och tillsynsmyndigheten ska kunna säkerställa att det faktiskt finns en avsättning för det material som lagras för bygg- och anläggningsändamål samt hur avfallet ska hanteras om efterfrågan på materialet minskar och syftet med lagringen därför ändras. Vidare anser Länsstyrelsen att det är svårt att från ett miljömässigt perspektiv motivera avfall för bygg- och anläggningsändamål ska hanteras annorlunda än annat inert avfall och att det därför inte heller torde vara motiverat att särreglera detta.

Ändring av 29 kap 68, 69, 71 och 72 §§ i Miljöprövningsförordningen

Länsstyrelsen är positiv till förändringen, att även verksamheter som är anmälningspliktiga enligt annan del av miljöprövningsförordningen ska undantas från ovannämnda paragrafer och inte endast tillståndspliktiga så som tidigare varit formuleringen. Detta bedöms vara mer i linje med lagstiftarens ursprungliga intentioner för tillämpningen av paragraferna och utgöra en mer rimligt förhållningssätt till dessa. Länsstyrelsen ser dock en risk med att verksamheter med en liten huvudverksamhet men med stora mängder avfall nu kommer att omfattas av en provningsnivå som inte nödvändigtvis korrelerar med verksamhetens samlade miljöpåverkan.

Ny paragraf avseende jord som innehåller invasiva arter

Länsstyrelsen förutsätter att paragrafen med nuvarande formulering avser både invasiva främmande arter av unionsbetydelse och av betydelse för medlemslandet Sverige (den så kallade nationella listan) i enlighet med de definitioner som anges i EU-direktiv nr 1143/2014 artikel 3 punkten 3 och 4 alternativt den övergripande definitionen i punkten 2 samma artikel. Detta bör tydliggöras för att få avsedd tillämpning av paragrafen. Av rättssäkerhetsskäl kan den förstnämnda tolkningen vara lämplig. Den sistnämnda tolkningen ger ett bredare handlingsutrymme för tillsynsmyndigheten att agera på sådana arter som

ännu inte upptagits på respektive lista men kan i gengäld ge en ökad rättsosäkerhet som följd.

I Naturvårdsverkets utredning finns en redogörelse för hur den nya paragrafen ska möjliggöra behandling av invasiva arter på plats. Länsstyrelsen vill notera att den nya regleringen inte undantar verksamhetsutövare från bestämmelserna i EU-direktiv nr 1143/2014 som implementerats i miljöbalkens 8 kap samt förordningen (2018:1939) om invasiva främmande arter. Särskilt bör beaktas artikel 7 punkten d, g och h avseende att dessa arter inte får transporteras annat än till platsen för destruktion, släppas ut i miljön eller tillåtas reproducera sig. Det förutsätts således att anläggning med jord som innehåller arten är en godtagen metodik för destruktion för att verksamheten ska vara tillåtlig.

Paragrafen kan läsas som att det är tillräckligt med en c-anmälan till kommunen för all återvinning av massor som innehåller invasiva arter, när viss återvinning i själva verket bör betraktas som förbjuden med bakgrund av ovanstående lagstiftning. En annan tolkning är att det krävs en C-anmälan för samtliga arbeten som berör invasiva främmande arter enligt den vidare definitionen i direktivets 3 artikel paragraf 2. Detta skulle då medföra ett mycket omfattande krav på anmälningar för arbeten så som ledningsdragningar, vägbyggen samt liknande åtgärder där massor tas upp och läggs ned på samma plats, men där arterna inte omfattas av regleringen i miljöbalkens 8 kap.

Med beaktande av de regleringen enligt direktivet och miljöbalkens 8 kap. samt förordningen om invasiva arter blir innebörden av paragrafen mycket svårtydd.

Länsstyrelsen ser även att tillsynsansvaret behöver klargöras i dessa ärenden då Länsstyrelsen har tillsynen över 7 artikeln i direktiv 1143/2014 så som detta införlivats i 8 kap. miljöbalken samt förordningen om invasiva främmande arter medan kommunen har tillsynen vid en c-anmälan. Detta skulle innebära att om återvinning av massor med invasiva arter inom ramen för en c-anmälan skulle misslyckas och de invasiva arterna sprids till en ny plats, så innebär detta att tillsynsansvar för verksamheten är kommunens, men även Länsstyrelsens. Vägledning krävs kring var kommunens respektive Länsstyrelsens tillsynsansvar börjar och slutar.

Länsstyrelsen anser att behandlingen inte kan bedömas vara avslutad förrän det konstaterats att materialet inte orsakar en ytterligare förekomst av arten på platsen. Fram till detta bör materialet betraktas som avfall.

Länsstyrelsen emotser Naturvårdsverkets vägledning i frågan avseende godtagbara metodiker för destruktion och vad som utgör effektiva metoder för att undvika spridning av arterna vid hantering.

Länsstyrelsen är positiv till att verksamheten hanteras inom en egen provningsparagraf samt bedömningen att jord som innehåller invasiva främmande arter alltid ska anses utgöra avfall.

Nytt kapitel i miljöprovningsförordningen för hantering av massor som inte utgör avfall

Nytt kapitel X, paragraf 1

Länsstyrelsen delar Naturvårdsverkets bedömning att ett nytt kapitel behövs som en följd av att undantaget om massor lyft upp från avfallsförordningen till miljöbalkens 15 kap. Likaså delar Länsstyrelsen bedömningen att frågan inte bör hanteras inom en sammanslagning av befintliga bestämmelser, samt att en reglering endast genom tillämpning av de allmänna hänsynsreglerna inte kan anses tillfredställande.

Paragrafen bör justeras så att den verksamhet som avses är både byggnads- och anläggningsarbeten. Nyttan för användning av jordar i byggnadsarbeten är mycket mindre än för anläggningsarbeten och paragrafen riskerar att bli mycket snäv med den nuvarande formuleringen. Paragrafen överensstämmer inte heller med rubriken för kapitlet.

Länsstyrelsen anser att den nya bestämmelsen bör omformuleras. Naturvårdsverket framför att den konstruktion som uppförs inte behöver ha någon funktion samt att det med på samma plats ska avses en sträcka motsvarande en vägsträckning (se Länsstyrelsens kommentarer avseende detta ovan). Infrastrukturprojekt kan medföra mycket stora volymer av uppgrävd jord. Farhågan är att regleringen kommer att medföra stora, omotiverade högar och vallar av jordmassor kommer att uppföras i landskapet. Dessa kan vara avsevärt förfulande och utgöra en otillfredsställande resurshushållning, utan att utgöra en sådan skada eller olägenhet för människors hälsa eller miljön som medför att verksamheten inte ska omfattas av paragrafen. Länsstyrelsen anser att förslaget med nuvarande formulering istället för att främja cirkulär ekonomi skapar ett incitament för att avyttra massorna på platsen där de uppstår. Regleringen blir mycket friare för detta än för att använda massorna i anläggningsändamål, särskilt med de snäva ramar för vid vilket tonnage återvinning av massor ska tillståndsprövas enligt 29 kap 34 § oaktat föroreningsgrad. Nyttjandet av massorna som resurs riskerar därmed att minska.

Utöver vad Naturvårdsverket föreslagit anser Länsstyrelsen att det även krävs vägledning till hur tillsyn på dessa verksamheter ska bedrivas.

Nytt kapitel X, paragraf 2-5

Inget att erinra om formuleringarna

Nya paragrafer i förordningen om miljöfarliga verksamheter och hälsoskydd

Länsstyrelsen har inget att erinra mot de nya paragrafer som föreslås på sid 164 och sid 165 i kapitel 7.4.1. Förslaget i 25 x § motsäger dock vad Naturvårdsverket tidigare framfört att det inte ska behöva finnas ett syfte med en konstruktion som nyttjar materialet. Avsättning för materialet kan således vara till exempel markmodellering. Formuleringen borde istället vara att avsättningen ska vara säkerställd och miljömässigt godtagbar.

Ändring samt nya paragrafer i förordningen om miljöfarliga verksamheter och hälsoskydd, 20e, j§§

I Naturvårdsverkets text framgår att det inte bedöms nödvändigt att i 20 e§ ha kvar formuleringen ”Länsstyrelsen får förelägga den som ansöker om tillstånd till tåkt enligt denna förordning att lägga fram en utredning som belyser behovet av tåkten(...)” och att detta krav uppfylls genom skrivelserna i 2 kapitlet i miljöbalken. Länsstyrelsen delar inte denna bedömning. Tvärt om är Länsstyrelsens erfarenhet att behovsutredningen av tåkten är en pågående stridsfråga där de sökande snarare som regel än undantag anser att en sådan utredning inte krävs. Med den föreslagna ändringen ser Länsstyrelsen risken att dessa utredningar kommer att försvinna ut ur prövningen. Med beaktande av täkternas stora och permanenta påverkan på miljön anser Länsstyrelsen att det är av yttersta vikt att formuleringen avseende behovsutredningen inte tas bort. Länsstyrelsen motsätter sig därmed ändringen. Om något behöver kravet på behovsutredning stärkas.

Avseende 20j § bör paragrafen kompletteras så att den även omfattar materialets tekniska lämplighet.

Regionplan och PBL

Länsstyrelsen ser att förslagen är angelägna för att minska transporter med massor ur ett klimatperspektiv och att detta även kan göra Trafikverkets projekt mindre kostsamma. När det gäller hur det praktiskt ska ske har Länsstyrelsen ett par medskick.

Enligt 7 kap. 1 § punkt 1 PBL ska regionen utreda frågor av betydelse för länets fysiska miljö. Vi ser att hantering av massor skulle kunna vara en sådan fråga, men vi tror inte att det är lösningen på de detaljerade frågor som adresseras i styckena 5.3.3, s 113 och avsnittet 6.3.2, s 134. Det som den regionala fysiska planeringen (och PBL) skulle kunna hantera handlar därför kanske mer om att peka ut lämpliga platser för hantering/lagring, däremot inte att hantera matchning av utbud och efterfrågan. Länsstyrelsen är därför tveksamma till att författningsändringar i PBL kan komma åt det som adresseras *”att uppgifter om uppkomna och hanterade mängder massor ska kunna samlas in av den/de myndigheter som behöver dessa.”* . I sammanhanget vill Länsstyrelsen också trycka på att samtliga län inte har en regionplan. Att lämpliga områden för hantering/lagring pekas ut i kommunens översiktsplan, enligt vad som föreslås på sid 137 under avsnittet 6.4.2 kan vara rimligt. Sammantaget ser Länsstyrelsen inte att regionplanen är rätt verktyg för en regional masshanteringsplan. Regionen kan däremot vara rätt part att hålla samman en regional masshanteringsplan, bland annat med tanke på att de tar fram den regionala transportinfrastrukturplanen.

En annan fundering Länsstyrelsen har är kopplad till att plan- och bygglagen enligt 1 kap. 1 § syftar till att reglera bestämmelser om planläggning av mark och vatten och byggande. I detta sammanhang blir hanteringen av massor främst en konsekvens av planläggningen och blir därför snarare en genomförandefråga än en fråga som regleras genom planläggningen. Länsstyrelsen ser inte riktigt hur denna aspekt vägts in i Naturvårdsverkets skrivelse.

De som medverkat i beslutet

Beslutet har fattats av tf. avdelningschef miljöavdelningen Kristian Wennberg med projektledare/utredare Frida Törnquist som föredragande. I den slutliga handläggningen har också Susann Söderberg, Lisa Hofer, Cajsa Eriksson, Fanny Söderqvist, Lisbet Neil Stephens, Josefine Andersson medverkat.