

REMISSVAR

2022-10-27

Till: Miljödepartementet
m.remissvar@regeringskansliet.se

Kopia: m.kemikalieenheten@regeringskansliet.se

Angående remiss av Naturvårdsverkets skrivelse *Hantering av schaktmassor och annat naturligt förekommande material som kan användas för anläggningsändamål*, Miljödepartementet (Dnr M2022/01181)

Peab är Nordens samhällsbyggare med 15 000 medarbetare och en omsättning på 63 miljarder kronor. Med lokal närvaro och fokus på egna resurser utvecklar, anlägger och bygger vi vardagen där livet levs.

Peab AB med dotterbolag lämnar härmed sitt yttrande över innehållet i rubricerat remissunderlag.

Sammanfattning

Peab AB stöttar delar av förslaget, men kan inte ställa sig bakom det i sin helhet. Peab ser positivt på att regeringen har identifierat behov av utredningen och delar problembilden som föranledde uppdraget. Att främja och underlätta ett bättre utnyttjande av schaktmassor som råvara för tillverkning av relevanta produkter som motsvarar marknadens behov och tekniska specifikationer är av yttersta vikt för att åstadkomma cirkulära flöden och bidra till samhällets hållbara utveckling.

Peab ansluter sig i detta remissvar till de synpunkter som framförs i det remissvar som Sveriges Bergmaterialindustri (SBMI) avger. Peabs övergripande synpunkt är därutöver att bygg- och anläggningsbranschen, tillsammans med Naturvårdsverket och andra berörda myndigheter, bör få i uppdrag att ta fram relevanta kriterier för användning av aktuella massor i anläggningskonstruktioner. Kriterierna ska baseras på tydliga användningsområden och med End-of-Waste-kriterier som motsvarar den miljö- och hälsomässiga risk som aktuella massor i praktiken tillför. Framtagande av tydliga och branschspecifika kriterier ger i förlängningen ett minskat behov av anmälningsärenden, underlättad tillsyn och förenklad användningen av massor. Därmed kan det övergripande målet för utredningen uppnås.

Under övergångsperioden, innan kriterierna är fastställda, föreslår Peab att förfarandet för U-verksamheter och anmälan för användning av avfall för anläggningsändamål kvarstår i dess nuvarande lydelse och vägledning.

Peabs kommentarer till förslagen

Peab ansluter sig i detta remissvar till de synpunkter som framförs i det remissvar som Sveriges Bergmaterialindustri (SBMI) avger. Utöver vad som anförs i SBMI:s remissvar anser Peab att även nedan angivna synpunkter bör beaktas.

1 Inledning

Peab har följande grundläggande uppfattning när det gäller hantering av schaktmassor och annat material som används för bygg- och anläggningsändamål:

1.1 Råvaror

Råvaror såsom överskott från en produktionsverksamhet, oaktat om dessa juridiskt betraktas som avfall eller som biprodukter, är en resurs som måste omhändertas och utnyttjas på bästa möjliga sätt. Detta fungerar väl i många industrinäringar inom såväl Sverige som EU. Det som kännetecknar ett väl fungerande nyttjande av cirkulära resurser är att man skiljer på råvarans innehåll och slutprodukten egenskaper. Så länge slutprodukten motsvarar de tekniska specifikationer, standarder och andra krav som ställs på en jungfrulig produkt, och att produktens användning är bedömd utifrån risker för hälsa och miljö i enlighet med produktlagstiftning, är råvarans beskaffenhet av underordnad betydelse.

1.2 Pragmatisk tolkning av lagstiftning

En pragmatisk tolkning av miljölagstiftningen, som underlättar tillverkning av relevanta produkter som motsvarar de tekniska standarder och övriga krav som marknad och myndigheter ställer, är en framgångsfaktor för branschen för att nå cirkularitet. Detta förhållningssätt bör anammas även för tillverkning av produkter för konstruktionsändamål inom bygg- och anläggningsbranschen. I 15 kap. 1 § miljöbalken gällande biprodukter tolkar Naturvårdsverket att byggverksamhet inte kan klassas som en naturlig produktionsprocess vilket därmed innebär att råvaror som uppkommer som en naturlig följd av exempelvis ett infrastrukturprojekt inte kan klassas som en biprodukt utan som avfall. Denna tolkning förhindrar ett cirkulärt nyttjande av överskottsmaterial från bygg- och anläggningsverksamhet. Peabs uppfattning är att man mycket väl kan bedöma ett vägprojekt som en naturlig produktionsprocess, som vilken annan industriell produktion som helst. Det skulle vara en mer framåtsträvande tolkning av Miljöbalken, med betydligt mer cirkulär verksamhet som följd.

Peabs bedömning är att ökade krav på tillstånds- eller anmälningsplikt för verksamheter inte leder till förbättrade förutsättningar för att tillverka cirkulära material. Det leder istället till fortsatt kvittblivning genom passiva konstruktioner som inte ersätter jungfruliga råvaror eller som överanvändning i samband med t ex deponitäckningar eller bullervallar.

Peab skulle vilja se en differentiering där verksamheter som bedriver tillverkning av relevanta produkter med återvunna råvaror bör ha förenklade krav på tillstånd och anmälan, medan verksamheter som inte bidrar till cirkulära flöden bör ha ökade krav jämfört med idag.

2 Författningsförslag

2.1 Förslag till ändring i 15 kap. 1 a § miljöbalken

Peab stödjer förslaget och ser positivt på att undantaget inom EU för icke förorenad jord och naturligt förekommande material föreslås införas i Miljöbalken.

2.2 Förslag till ny paragraf i förordningen om deponering av avfall

Peab stödjer förslaget och ser positivt på att Naturvårdsverket föreslår förändringar i deponeringsförordningen som syftar till att underlätta lagring av material längre tid än tre år.

Bygg- och anläggningsverksamhet är mycket konjunkturberoende och drivs ofta i projektform. De insatsprodukter som används är volymkrävande vilket medför stora transportresurser. Anpassning av produktionen under en längre tidsrymd gör det lättare att arbeta resurseffektivt. Att beredas möjlighet för längre lagring av råvara kommer att stimulera tillverkningen av cirkulära produkter och återanvändning av material.

2.3 Förslag till ändringar i förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd

2.3.1 20 j § om särskilda bestämmelser om täkter

Peab stödjer inte förslaget. Pålagor i prövning av täkter och i tillsyn kopplat till risker vid användning av naturprodukter är oskäligen och kan inte motiveras utifrån utredningen.

Peabs uppfattning är att risker och förekomst av farliga ämnen i berg- och naturgrusmaterial från jungfrulig produktion redan omhändertas i och med att gällande standarder föreskriver bl a råvarukontroll och krav på kunskap om förekomst av farliga ämnen i ballastmaterial. Dessutom pågår redan ytterligare utredningar inom bergmaterialbranschen utöver gällande myndighetskrav för att öka kunskapen om produkterna. De flesta ballastprodukter som sätts på marknaden är prestandadeklarerade och CE-märkta i enlighet med standard som Peab anser är tillräckligt.

Peab ser inte att frågan om jungfruligt ballastmaterial bör ingå i en utredning om schaktmassor utan att förslaget stryks.

2.4 Förslag till ändringar i miljöprövningsförordningen

2.4.1 Ny bestämmelse i 29 kap. X § om avfall som utgörs av jord som innehåller invasiva främmande arter

Peab stödjer förslaget men anser att förslaget måste förtydligas med vilka invasiva arter som inkluderas för innehåll i jord. Det framgår inte om det gäller endast de växter som regleras i EU-förteckningen över invasiva arter, varvid en tydlig definition eller annan hänvisning är nödvändig. Vidare anger förslaget till ny bestämmelse bara platsen ”där det uppstått” och reglerar därmed inte tydligt återvinning som sker på andra plaster än växternas ursprungsplats, vilket bör vara ett av huvudsyftena för att reducera spridning till nya bestånd.

2.4.2 29 kap. 34 och 35 §§ om återvinning för anläggningsändamål

Peab stödjer inte förslaget. U-verksamheter måste ersättas med ändamålsenliga allmänna regler, inte med nya anmälningsärenden.

Peabs bedömning är att produkter tillverkade med överskotts råvaror i första hand skall tillverkas utifrån gällande tekniska standarder och specifikationer. Detta är förhållandevis enkelt, både för tillverkare och tillsynsmyndigheter, för vedertagna produkter som ballast och jordar som omfattas av gällande regelverk och standarder.

När dessa standarder och allmänna produktspecifikationer saknas, som ofta inom U-verksamheter, så bör branschen gemensamt ges möjlighet att upprätta kriterier för riskfri användning av exempelvis fyllnadsmassor i konstruktioner. Dessa kriterier bör vara kopplade till generella risker för det specifika användningsområdet.

Detta arbetssätt tillämpas i flera av våra grannländer samt i andra branscher i Sverige, där det upprättats ändamålsenliga kriterier och specifikationer som underlättar tillsyn och säker användning. Peab emotser att branschen får den möjligheten med exempelvis Naturvårdsverket och Trafikverket som givna remissinstanser. Peab ser detta som en betydligt mer konstruktiv lösning för ökad cirkulär och riskfri användning av befintliga resurser än att öka antalet anmälningsärenden.

Genom liggande förslag ser Peab ett ökat antal anmälningsärenden, vilket försvårar bygg- och anläggningsprocessen. Riskerna är att byggprocessen blir dyrare genom fler nya anmälningsförfaranden, vilket kan ge en stor samhällseffekt. Om det ändå genomförs är det viktigt att säkerställa att tillsynsmyndigheterna förses med den kompetens och de resurser som krävs för att ta emot det högre antalet anmälningsärenden som kommer till följd av dessa förslag.

2.4.3 29 kap. 40–43 §§ om mekanisk bearbetning och sortering

Peab stödjer inte förslagen. Förslagen, som innebär försämrings- i förutsättningarna för anmälningspliktig sortering, mekanisk bearbetning, lagring och användning av avfall som utgör mindre än ringa risk, är inte skäligen och kommer innebära ökade kostnader och ökat resursslöseri.

Det finns idag en omfattande hantering av schaktmassor som bedrivs enligt anmälan inom ramarna för dessa verksamhetskoder, som skapar stora samhällsekonomiska samt miljö- och klimatomkostnader. Utredningen har inte påvisat att omfattningen av dessa är ett problem, utan att det primärt handlar om en utmaning för prövande och tillsynande organ.

Vår uppfattning är att alla verksamheter som uppenbart syftar till produkttillverkning inte behöver försämrade villkor. Den primära tillsynen av produkttillverkningen sker från de certifieringsorgan som löpande reviderar tillverkningen baserat på de produktstandarder som föreskrivs från t ex Boverket eller Trafikverket. Detta gäller exempelvis bergtäkter med mottagning av schaktmassor eller sorteringsanläggningar som tillverkar cirkulära produkter. Dessa verksamheter behöver förenklingar för att bidra till den cirkulära utvecklingen, inte försämrade förutsättningar.

2.5 Förslag till nytt kapitel i miljöprövningsförordningen

Peab stödjer inte förslaget och hänvisar till vår bedömning i punkt 2.4.2 ovan, angående branschgemensamma kriterier för material, t ex avbanings- och fyllnadsmassor, som inte är vedertagna produkter och som skall användas i andra projekt.

Det är viktigt att hanteringen av massor inte försvåras genom det nya förslaget, för då riskerar det inte att uppnå önskad effekt. Anmälningsförfarandet måste vara enkelt, utan väntetider och kostnadsfritt. Definitionerna i skrivelsen behöver vidgas så att lättnaderna även omfattar andra vanligt förekommande massor, som avbaningsmassor (översta delen av en jordmassa/gräsmatta), stubbar, mullhaltig jord och torv. Idag kan massor som utgör ”mindre än ringa risk” (MRR-massor) användas relativt fritt men enligt skrivelsen blir det anmälningspliktigt vilket kan komma att försvåra hanteringen.

I dagsläget kan man efter en bedömning som landat i att återvinning av schaktmassor kan göras med mindre än ringa risk, utföra återvinningen utan anmälan till tillsynsmyndighet, genom så kallad U-verksamhet. Förslag om ändring av 29 kap 35 § miljöprövningsförordningen innebär att sådan återvinning istället blir C-verksamhet och därmed anmälningspliktigt. Anmälningsförfarandet kommer sannolikt skapa stor ökning av arbetsbelastning för både branschaktörer och myndigheter. Om ändringen införs föreslår Peab att anmälningsprocessen efterliknas den som finns för anmälan av farligt avfall till Naturvårdsverket, där verksamhetsutövaren inte behöver vänta på ett aktivt svar för att få agera. Detta skulle även avlasta för tillsynsmyndigheterna som riskerar att få ett överflöd av anmälningar att hantera utifrån detta nya förslag.

Lättnaderna för mellanlagring och återanvändning gäller endast inert material och material som inte påverkats av människan. Definitionen bör utvidgas då det finns en stor volym massa som skulle kunna

återanvändas men som inte kommer att omfattas av lättnaderna. Detta gäller t ex avbaningsmassor och stubbar som idag i stor utsträckning används i anläggandet av bullervallar, men som enligt denna definition inte längre kan användas för sådana ändamål. Här finns ett stort behov av förtydligande då nuvarande förslag i praktiken innebär att stora volymer kan behöva transporteras bort för annan användning eller avsättning.

2.6 Övriga kommentarer

2.6.1 Bedömning av användbara massor

Möjligheten att använda schaktmassor som konstruktionsmaterial begränsas idag genom att Naturvårdsverket tillämpar totalhalter för MRR som en norm när man tillåter användning av överskottsmaterial i anläggningsprojekt. MRR kan vara relevant när man tillför massor till orörda miljöer som betraktas som skyddsvärda och där det finns ett värde i att inte överskrida bakgrundshalter. Möjligheten att öka resurseffektiviteten och ett cirkulärt nyttjande vore betydligt större med kriterier anpassade för användningsområdet och kringliggande miljö att förhålla sig till, utan att för den skull tillföra mera risker.

Om schaktmassor ändå kommer att bedömas utifrån MRR som gräns för godkänd användning så riskerar både tillsynsmyndighet och verksamhetsutövare att hamna i en situation med ökad administration och ingen ökad användning av schaktmassor.

Peabs förslag är att ballast- och anläggningsbranschen får ett gemensamt uppdrag att ta fram relevanta kriterier för användning av fyllnadsmassor i anläggningskonstruktioner, baserat på tydliga användningsområden och med kriterier som motsvarar den miljö- och hälsomässiga risk man i praktiken tillför ("End-of-Waste"-kriterier). Detta skulle minska behovet av ökad anmälan, underlätta tillsyn, förenkla återanvändningen av massor och därmed nå det övergripande målet för utredningen. Det förutsätter dock att man omprövar tolkningen av miljöbalken enligt punkt 1.2 ovan, och att man värderar skyddsvärdet i en anläggningskonstruktion annorlunda än för orörda och särskilt skyddsvärda miljöer.

Under övergångsperioden innan kriterier är fastställda föreslår Peab att U-verksamheter och användning av avfall för anläggningsändamål fortsätter som tidigare.

2.6.2 Definitioner

För en pragmatisk tolkning av lagstiftningen krävs tydliga definitioner. Av de begrepp och uttryck som används mer frekvent i skrivelsen anser Peab att främst följande kräver förtydligande i lagstiftningen:

- Vad menas med "jord" och "samma plats"?
- Vilka End-of-Waste-kriterier bör gälla för jord? Se vidare Peabs förslag under punkt 2.4.2 ovan.
- Vad inkluderas/inkluderas inte i "inert material"?

2.6.3 Tillsynsvägledning

Peab ser positivt att Naturvårdsverket vill fortsätta samverka kring vidareutveckling av vägledning runt cirkulär masshantering då det finns behov av ökad kunskap och förbättrad vägledning.

Schaktmassor och andra mineraliska överskottsmaterial bör i första hand betraktas som en potentiell resurs precis som man ser på t ex returpapper, stålskrot och returflis. Här upplever Peab att produktlagstiftningen omhändertar de flesta krav som ställs på produkter och att det i första hand behövs ett mer transparent arbetssätt över hur miljötillsynen utövas mot schaktmassor.

I de fall det inte finns vedertagna standardiserade produktspecifikationer, behövs gemensamma vägledningar kring användning, geometriska begränsningar, egenskaper (t ex när det gäller utlakning)

som driver och tydliggör en riskfri cirkulära användning, det som i dagligt tal benämns End-of-Waste-kriterier. Peab ser inte något värde i att fortsätta som idag, att använda totalhalter för bedömning av användningsområden för schaktmassor, och är därför gärna delaktiga i framtagandet av nämnda vägledningar.

Det är viktigt att tillsynsmyndigheten har både kunskap och resurser att följa upp verksamheterna på samma sätt, för en likriktad tillsyn. Peab anser att tillsynsvägledningen måste bli tydligare och framför mer kunskapsinriktad.

2.6.4 ”Återvinning” eller ”cirkulära flöden”

Med anledning av vad som framkommer i avsnitt 3.1.13 om *Delflöde 7 – sluttäckning och konstruktion på deponi* i Naturvårdsverkets redovisning av regeringsuppdraget, bör det övervägas om tillämpningen av begreppet ”återvinning” i detta fall bör ses över. Nuvarande tillämpning gynnar uppenbart inte cirkulära flöden.

För att underlätta mätningen av återvinning till cirkulära flöden, skulle en möjlighet skulle kunna vara att införa krav på underkoder (jfr koder för farligt avfall enligt NFS 2020:5 Bil 1) till hanteringskoderna (i Avfallsförordningens bilaga 1 och 2), så att det blir möjligt att i statistiken skilja på olika typer av återvinningsförfaranden.

2.6.5 Skatt på avfall

Peab ser positivt på en helhetsöversyn av lagen om skatt på avfall. Det behövs styrmedel som styr mot ökad materialåtervinning, inte ökat resursslöseri.

Peabs uppfattning är att man i första hand bör stimulera och underlätta för produkttillverkning på marknadsmässiga grunder, men skatt på avfall kan vara lämpligt styrmedel i vissa fall, t ex för att motverka överutnyttjande av material i deponier eller i andra applikationer där materialets möjligheter som råvara inte omhändertas. När avfallsskatten infördes 2000 var den ett oerhört effektivt verktyg som gav snabba och positiva resultat för att stimulera återvinning av verksamhetsavfall.

Peab AB

Elisabet Stadler
Miljöchef

Detta remissvar har upprättats av:

Fredrik Jörnlinde, affärsutvecklare, Swerock
Johanna Zachrisson, miljöspecialist, Peab Anläggning
Karolina Walfridsson Westberg, miljögeneralist, Peab AB

och granskats och godkänts av:

Magnus Marmgren, KMA chef, Peab Anläggning
Susanne Björklund, KMA chef, Swerock Norden

Kontaktperson: Elisabet Stadler, elisabet.stadler@peab.se, 072-2466515