

Yttrande över Naturvårdsverket skrivelse Hantering av schaktmassor och annat naturligt förekommande material som kan användas för anläggningsändamål. M2022/01181

Ragn-Sells är ett av Sveriges främsta kompetensföretag inom återvinning och miljö, Vi är en del av Ragn-Sellskoncernen och finns även i Norge, Danmark och Estland. Vi erbjuder nyskapande och effektiva lösningar för att minimera, ta hand om och omvandla avfall till resurser. Ragn-Sells är verksamma över hela landet och hanterar årligen nära 3 miljoner ton massor, både förorenade och ej förorenade, även om det sista ju är ett svårdefinierat begrepp.

Ragn-Sells har fått möjlighet att lämna synpunkter på Naturvårdsverket skrivelse Hantering av schaktmassor och annat naturligt förekommande material som kan användas för anläggningsändamål.

Ragn-Sells tycker att skrivelsen i stort sett är bra och innehåller relevanta förslag både för att öka ett resurseffektivt nyttjande av schaktmassor och för att öka möjligheten för tillsynsmyndigheter att ha kontroll på återvinningsverksamheter. Dock finns det några punkter av central betydelse som vi anser att Naturvårdsverket inte tillräckligt lyfter fram, har missuppfattat eller där vi anser att det behövs förtydliganden:

1. Skrivelsen belyser inte tillräckligt de regionala skillnader som finns på marknaden. Dessa behöver beaktas för att minska risken att lagstiftning och tillämpning utvecklas åt ett håll som inte ökar återvinningen av massor utan i stället snarare ökar risken för olämplig hantering och framtida miljöproblem.
2. Skrivelsen kommer till slutsatsen att en av anledningarna till bristande återvinning är att deponering ofta är ekonomiskt mer fördelaktig än återvinning. Denna slutsats är i allmänhet felaktig och behöver oavsett förtydligas för att rätt beslut ska kunna fattas.
3. Skrivelsen föreslår att en översyn av Lag (1999:673) om skatt på avfall (LSA) skulle kunna vara ett sätt att öka återvinning av massor. Det är möjligt att det är korrekt. Men Naturvårdsverket har helt missuppfattat LSA och dess tillämpning, varför det föreslagna angreppssättet är helt felaktigt.

Sammanfattningsvis så anser vi att det varken går att hitta en generell förklaring till varför massor inte återvinns i högre utsträckning eller en generell lösning på problemet, som är tillämplig för de vitt skilda förutsättningar som råder i olika geografier i Sverige vid olika tidpunkter. Alla åtgärder som vidtas måste ta hänsyn till de motsatta förhållanden som råder mellan glesbygd och expansiva regioner samt det faktum att det inte genom styrmedel går att tvinga fram återvinning i de fall då efterfrågan på det återvunna materialet saknas. Däremot kan återvinning underlättas och ökas genom flera av de förslag som läggs fram i skrivelsen avseende samordning, matchning och tydligare vägledning.

Ragn-Sells synpunkter på skrivelsen utvecklas i det följande och avser olika former av schaktmassor. Synpunkterna avser alltså inte entreprenadberg.

1. Regionala skillnader och efterfrågan på massor för återvinning

I områden som exploateras och i anslutning till större infrastrukturprojekt finns ett överskott på massor. I de geografierna kan bättre planering, matchning och masslogistikcentra förvisso öka återvinningen av uppschaktat material, men det kommer fortfarande att föreligga ett stort överskott av massor sett över en rimlig tidsperiod. Man måste alltså transportera bort och göra sig av med massor på lämpligt sätt, även massor som rent tekniskt hade varit möjliga att återvinna. Vidare är massor från exploatering av tidigare bebyggda områden oftast förorenade i någon mån. Det är alltså viktigt att rätt massor återvinns och att hanteringen av de massor som inte är lämpliga att återvinna sker på rätt sätt. Anledningen till låg återvinningsgrad är helt enkelt ett överutbud av massor i förhållande till behovet av återvunna eller jungfruliga massor. I SGU's rapport [Grus, sand och krossberg 2019 \(sgu.se\)](#) kan man t.ex. i figur 26 konstatera att det varken i Storstockholm eller Skåne finns några moräntäkter av nämnvärd storlek och därav dra slutsatsen det inte finns efterfrågan på denna typ av material, utöver den efterfrågan som redan idag täcks av återvunna jordmassor. Vi vet att det förekommer en omfattande återvinning och omplacering av jordmassor i bägge regionerna och mängden massor som redan återvinns täcker alltså den reella efterfrågan av sådant material. Resterande mängd jordmassor är således överskottsmassor för vilka det inte finns någon efterfrågan, i alla fall inte i närtid eller närområde.

I geografier där det pågår mindre bygg- och anläggningsaktivitet, oftast glesbygd, råder det i stället ofta brist på lämpliga massor att använda, till exempel till nödvändig sluttäckning av gamla avfallsanläggningar. I sådana regioner kan skrivelsens slutsats vara korrekt; att efterfrågan från deponier konkurrerar med andra återvinningslösningar och att efterfrågan på jordmassor som är lämpliga att återvinna är större än tillgången. Se vidare stycket om sluttäckning nedan.

2. Riktig deponering är aldrig "billig"

Det behövs i skrivelsen ett förtydligande av begreppet "deponi". I MB 5 a § definieras: *Med deponi avses i denna balk en upplagsplats för avfall som finns på eller i jorden.* Men i skrivelsen förefaller begreppet ibland användas enbart för aktiva deponianläggningar som är tillståndsgivna enligt gällande lagstiftning.

Det framförs i skrivelsen att en anledning till att så pass lite massor återvinns är att det är för billigt att köra massorna "till deponi". Om man menar deponering på tillståndsgivna aktiva deponier är antagandet fel. Om man i stället menar sluttäckning av gamla deponier och tippar kan det i vissa fall vara korrekt, men i allmänhet bara i de fall det faktiskt handlar om Återvinning.

Riktiga deponier kostar pengar att anlägga, driva och avsluta. Detta oavsett vilken avfallsklass det handlar om. Att sådana deponier skulle ta emot massor till väldigt lågt pris är dels ologiskt ur ett kommersiellt perspektiv, dels helt okänt för oss som den största aktören på den svenska deponimarknaden.

När massor tas in väldigt billigt för sluttäckning av deponier och tippar kan det finnas ett par olika anledningar till detta. Det kan handla om det övre skyddsskiktet som ska vara väldigt rent och om massor som behöver uppvisa olika tekniska egenskaper (skjuvhållfasthet, stenfritt etc). Det kan även vara så att den aktuella täckningen sker i ett område där det råder brist på massor och att marknadsförutsättningarna därför leder till väldigt låga priser eller t.o.m. ersättning för den som kan leverera in massor av önskad kvalitet. Jmf även stycket om geografiska skillnader ovan. Detta är den enda situationen när skrivelsens hypotes om "hög efterfrågan" från deponier är korrekt.

Men, det kostar alltid pengar för mottagaren att hantera massor. Därför kan man med fog anta att de anläggningar som tar emot massor gratis eller till lågt pris för återställning/konstruktion gör det i så liten utsträckning som möjligt samt för att uppfylla ett faktiskt behov. Därmed utgör det *Återvinning* av massorna enligt Miljöbalk och Avfallsförordning. Denna form av Återvinning kan i vissa fall konkurrera ut annan Återvinning och kan vara ett (tillfälligt) problem för enskilda aktörer, men det är likväl Återvinning av massorna. Alternativet skulle ju vara att de anläggningar som idag återvinner massorna i stället köper in material från täkter eller liknande. När massor i stället tas emot till omotiverat omfattande sluttäckningar av gamla avfallsanläggningar samt till andra konstruktioner görs det i allmänhet av ekonomiska skäl: man vill ta in så mycket massor som möjligt till så högt pris som möjligt. Detta görs uteslutande i regioner där det finns ett massöverskott och därmed en betalningsvilja för att bli av med massor. I skrivelsen använder Naturvårdsverket uttrycket "onödig användning" för det här massflödet, men i statistiken redovisas hanteringen som "återvinning". Dessa bortskaffningsmetoder utsätter såväl riktig återvinning som riktig deponering för hård konkurrens på rent ekonomiska grunder, men det kostar likväl alltid betydande summor för avfallsproducenten att bortskaffa massor till dessa projekt. Vi anser därför att skrivelsens slutsats är felaktig när man framför att det är låga kostnader för deponering och annat bortskaffande som begränsar återvinningen i de expansiva regionerna.

Hindret för ökad återvinning i dessa områden är, som beskrevs i första stycket, snarare en bristande efterfrågan på återvunnet material av en kvalitet som motsvarar överskottsmassorna, i förhållande till det potentiella utbudet av återvunna massor. En ökad kostnad för reglerad deponering kommer av ovanstående anledningar inte med automatik att leda till ökad riktig återvinning, utan snarare till ökad oreglerad kvittblivning och därmed riskera att skapa nya saneringsobjekt.

3. Översyn av Lag (1999:673) om skatt på avfall

Naturvårdsverket föreslår att en översyn av Lag (1999:673) om skatt på avfall (LSA) kan vara en åtgärd för att öka återvinning av massor. Det *kan* vara en effektiv åtgärd, men skrivelsen träffar helt fel då man i 6.2.2 anför att denna översyn ska göras "med avseende på avdragsmöjligheten för massor". Det antyds att man avser massor som förs in för konstruktion och sluttäckning, men kanske menar man även avdraget för förorenade massor från marksanering. Naturvårdsverket missar här två centrala delar i lagstiftningen och tillämpningen av den:

1. De tillståndsgivna anläggningar som hanterar schaktmassor (oförorenade eller inerta) träffas i allmänhet av undantaget i 3§ 1, och omfattas alltså inte av lagens tillämpningsområde.
2. De ofta onödigt stora volymerna av sluttäckningsmaterial och återställningsmaterial, för vilka man vill "öka relativkostnaden", förs till största delen in på anläggningar som inte är registrerade som skatteobjekt. I *Lag (1999:673) om skatt på avfall 1§* står det att lagen omfattar anläggningar där avfall "slutligt förvaras (deponeras)". Tillämpningen har däremot begränsats till att bara omfatta anläggningar som har ett giltigt deponeringstillstånd trots att dessa bara tar emot en bråkdel av alla massor som placeras för att "slutligt förvaras".

En översyn av undantagen i LSA med utfallet att skatten endast träffar jord, oförorenad och/eller förorenad, som läggs på aktiva deponier som är registrerade som skatteobjekt skulle knappast öka återvinningen av massor. Den skulle däremot leda till att en ännu större del än idag av de förorenade massor som grävs upp, vid exploatering och sanering, hamnar på icke reglerade anläggningar eftersom deras konkurrenskraft gentemot de tillståndsgivna deponierna skulle öka ytterligare.

Om LSA väljs som styrmedel för att öka återvinningen av massor måste en översyn alltså göras med en helt annan ingång än att "se över avdragen", om målet med översynen är att öka återvinningen snarare än att öka riskerna för spridning av föroreningar. En översyn måste i så fall göras med ambitionen att träffa de massor som "slutligt förvaras" i onödan, t.ex. i onödigt omfattande sluttäckningar, onödiga konstruktioner och omotiverat omfattande återställningar av täkter. Alltså de anläggningar som tar emot merparten av återvinningsbara schaktmassor och som idag i allmänhet ligger helt utanför tillämpningen av *Lag (1999:673) om skatt på avfall*.

Väderholmens gård, Sollentuna
2022-10-27

Mikael Hedström, VD Ragn-Sells Treatment & Detox AB