

Regionstyrelsen

Yttrande över Naturvårdsverkets skrivelse Hantering av schaktmassor och annat naturligt förekommande material som kan användas för anläggningsändamål

Regionledningskontorets förslag till beslut

Regionrådsberedningen föreslår att regionstyrelsen beslutar följande.

1. Regiondirektörens tjänsteutlåtande utgör Region Stockholms yttrande till Miljödepartementet över Naturvårdsverkets skrivelse Hantering av schaktmassor och annat naturligt förekommande material som kan användas för anläggningsändamål.
2. Paragrafen justeras omedelbart.

Sammanfattning

Miljödepartementet har remitterat ärendet *Naturvårdsverkets skrivelse Hantering av schaktmassor och annat naturligt förekommande material som kan användas för anläggningsändamål*, till Region Stockholm för yttrande.

Region Stockholm är positiv till syftet med utredningen och att den genomförs. Region Stockholms bedömning är däremot att föreslagna åtgärder i Naturvårdsverkets skrivelse är komplexa och svårförståeliga, och att det finns behov av justeringar och förtydliganden. Förslaget i nuvarande form riskerar att få stora ekonomiska konsekvenser och det är tveksamt vilken nytta det gör för miljön, vilket redovisas i detta yttrande. Föreslagna åtgärder riskerar även att påverka tidplanerna för utbyggnaderna av tunnelbanan då bergmaterialhanteringen kan försvåras.

Bakgrund

Miljödepartementet har remitterat ärendet *Naturvårdsverkets skrivelse Hantering av schaktmassor och annat naturligt förekommande material som kan användas för anläggningsändamål*, till Region Stockholm för yttrande.

Naturvårdsverket har på uppdrag av Sveriges regering utrett hanteringen av schaktmassor och annat naturligt förekommande material som kan användas för anläggningsändamål. Målsättningen med uppdraget är att den

resurs som massor utgör, och som idag finns tillgänglig som en följd av samhällsbyggande, ska kunna nyttjas på ett hållbart och ändamålsenligt sätt. I uppdraget ingår att Naturvårdsverket ska föreslå hur regelverk och eventuella andra styrmedel kan justeras för att åstadkomma detta och därmed bidra till en cirkulär ekonomi.

Naturvårdsverket anser att avgränsningarna beträffande vad som är avfall respektive produkt, delvis kan tillgodoses genom förbättrad vägledning.

Parallellt med utredningsuppdraget har Naturvårdsverket publicerat tydliggöranden gällande när massor kan ses som produkt och vad som krävs av verksamhetsutövaren till följd av det. Naturvårdsverket föreslår därutöver att det införs särskilda prövningsbestämmelser i miljöprövningsförordningen för lagring, sortering och mekanisk bearbetning av massor som inte är avfall. Vidare föreslår Naturvårdsverket bland annat att undantaget för användning av "icke förorenad jord eller annat naturligt material som grävts ut i samband med en byggverksamhet" lyfts från avfallsförordningen till 15 kap. miljöbalken. Syftet är att möjliggöra en resurseffektiv hantering av massorna, där den sammantagna bedömningen är att massorna lämpligast används på den plats där de uppstår.

Region Stockholms yttrande

Region Stockholms utbyggnad av infrastruktur för kollektivtrafiken har under de senaste åren hanterat risker för både försening och fördyring till följd av att entreprenadberg från projekten blivit klassificerade som avfall i stället för produkter. Entreprenadberg från utbyggnaden har potential att bidra till att tillgodose behovet av ballast i Stockholmsregionen samt minska uttaget av täktberg så länge den hanteras som en produkt.

Risk för oförutsedda konsekvenser vid omfattande regeländring

Region Stockholm anser att flera av förslagen är överflödiga och ser en risk med att genomförandet kan få negativa konsekvenser som är svåra att förutse. Det slutliga förslaget behöver därmed ges en väl tilltagen remissperiod.

Region Stockholm anser att merparten av de föreslagna regeländringsförslag egentligen inte behövs. Problemet som Region Stockholm ser det är att Naturvårdsverkets egenkonstruerade praxis att entreprenadberg inte kan klassas som biprodukt lett till en felaktig bedömning av nödvändiga författningsändringar i denna utredning. Regeländringar om att verksamhetsutövare säkerställer miljömässiga och tekniska kunskaper om materialet hade varit tillräckligt. Detta innebär att det nollalternativ som Naturvårdsverket jämför mot blir missvisande. Exempelvis har merparten

av avsedda verksamheter redan en reglerad verksamhet via anmälan och tillstånd då materialet de hanterade tidigare, innan Naturvårdsverkets konstruktion, klassades som biprodukter. Region Stockholms bedömning stöds även av EU-kommissionen.

Utgångspunkt i att material är avfall snarare än en resurs

De av Naturvårdsverket föreslagna åtgärder tar tydligt utgångspunkt i att materialet är eller ska hanteras som avfall trots att det inte definieras som ett sådant. Vidare innefattar utgångspunkterna för de föreslagna åtgärderna också jordmassor. Region Stockholm anser att det är felaktigt att ursprunget till materialet ska styra fortsatt användning snarare än dess tekniska och miljömässiga kvalitet. Merparten av de projektgenererade schaktmassorna, i vart fall i Stockholm, är inte jordmassor utan entreprenadberg enligt Länsstyrelsens förslag till regional masshanteringsplan för Stockholms län (2022).

Att Naturvårdsverket har jordmassor som utgångspunkt visar sig tydligt i resonemang och exemplifieringar för motiv till de föreslagna ändringarna. Exempelvis är det ett stort fokus på att genererade schaktmassor ska användas på den plats där de uppkom, eller i samma område, definierat som samma vägsträcka och projekt. Att reglera användningen för ett material som klassas som produkter blir skadligt för de stora materialposterna som har en fungerande marknad, exempelvis entreprenadberg. Avstånden till den plats där materialet kommer att användas regleras av marknaden och priset på transporter och material.

Begränsning av användning och fungerande marknader

Att lyfta fram undantaget från avfallsförordningen till 15 kap. Miljöbalken ("Med avfall avses inte icke förorenad jord och annat naturligt material som har grävts ut i samband med en byggverksamhet, om det är säkerställt att materialet kommer att användas i sitt naturliga tillstånd för byggnation på den plats där grävningen utfördes och att den användningen inte skadar eller innebär någon olägenhet för människors hälsa eller miljön.") är i grunden bra och Region Stockholm instämmer i de angivna motiven till detta. Men för att denna åtgärd ska få avsedd effekt anser Region Stockholm att formuleringen behöver justeras och/eller att Naturvårdsverket behöver tydliggöra eller definiera vad som menas med "...på den plats där grävningen utfördes...".

I arbetet med nya vägledningarna som Naturvårdsverket presenterat tidigare (exempelvis "Tolkning av centrala begrepp vid hantering av massor") har det i remissvar resonerats som att exempelvis entreprenadberg kan vara en produkt, inte avfall eller biprodukt, förutsatt att det finns en säkerställd

användning och det kan genomföras utan risk för miljö- och hälsa. Bevis på säkerställd användning har exemplifierats vara en fungerande marknad och masshanteringsplaner som kan bevisa att långsiktigt behov av materialet föreligger. Ingenstans i dessa remissvar har ytterligare en begränsning kring att användningen skall ske på "...på den plats där de uppkom" förekommit. En fungerande marknad för försäljning av berg från förvaltningarnas projekt uppstår inte om det begränsas till att de ska tillbaka till "samma område".

För att föreslagna åtgärder ska bli applicerbara på de stora, mest användbara materialströmmarna, krävs att denna formulering tas bort, vidgas eller att vägledning i tolkningen av begreppet offentliggörs samtidigt som dessa regeländringar genomförs. Görs inte detta är Region Stockholms bedömning att entreprenadberg fortsatt riskerar att tolkas som avfall, vilket i praktiken kan omöjliggöra eller kraftigt försena och fördyra utbyggnaden av kollektivtrafik i Stockholm och leda till en ökad belastning på närliggande täkter och materialhanteringsindustrin.

Utredningen har visat på exempel i både Finland och Frankrike där en annan tolkning har medfört att material kan användas på en annan plats utan att betraktas som ett avfall.

Anmälningsplikt för användning av produkter är inte ändamålsenligt
Region Stockholm förstår motiven bakom att via anmälan och/eller tillstånd reglera hantering av schaktmassor avseende sortering, mekanisk bearbetning och lagring givet den uppenbara störningen som kan uppstå på omgivningen, avseende exempelvis buller och vattenhantering.

Region Stockholm ställer sig däremot tveksam till den föreslagna anmälningsplikten för användning av dessa produkter. Region Stockholm ser inte nyttan med att användningen av en produkt ska styras utifrån ursprung så länge övriga kriterier och regler uppfylls för produkten. Det är vidare tveksamt om det är praktiskt genomförbart på exempelvis anläggningar som bryter eget berg samt tar in entreprenadberg för bearbetning. Att anmäla varje användning av ballast som har sitt ursprung från entreprenadberg blir dyrt och tillför ingen ökad miljönytta.

Förslaget har vidare ingen mängdbegränsning och det blir då enligt Region Stockholm också svårt att förstå hur slutsatsen kan bli att det endast är ett fåtal projekt som berörs av regeländringen. Arbetsbördan på de redan knappa tillsynsresurserna kommer att öka i och med ökade antal ärenden.

Övergångsbestämmelser behövs inte för redan prövade anläggningar och verksamheter

Region Stockholm är kritisk till att befintliga anläggningar som redan är prövade, antingen via en anmälan (C-verksamhet) eller tillstånd (B-verksamhet) ska omprövas. I Länsstyrelsens förslag till regional masshanteringsplan för Stockholms län är bristen på stadsnära bergmaterialanläggningar ett av de största hindren mot ökad cirkulär användning av rena och schaktade material från bygg- och anläggningsprojekt. Förslaget innebär en risk för att de redan få anläggningarna i länet riskerar att försvinna.

Region Stockholm är av uppfattningen att det inte finns miljö- eller hälsomässiga motiv till att genomföra en omprövning då den störande verksamheten från dessa anläggningar redan har kunnat begränsas med villkor och skyddsåtgärder inom ramen för de befintliga tillstånden. I första hand föreslår Region Stockholm att dessa verksamheter som regel inte behöver omprövas. I andra hand föreslår Region Stockholm att det får bedömas från fall till fall om den befintliga verksamheten, dess beskaffenhet och dess reglering är otillräcklig för att skydda miljö och människor.

Krav på den som lämnar vidare material om dess lämplighet för användningsändamålet

Skrivelsen föreslår nya krav i förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd (FMH) avseende att den som lämnar ifrån sig jord, berg, naturgrus eller andra jordarter som inte är avfall och som uppstått i bygg- och anläggningsverksamhet ska kontrollera att mottagaren av materialet har de tillstånd eller har gjort de anmälningar som krävs för hanteringen. Detta är redan idag ett inarbetat arbetssätt i region Stockholms verksamhet och Region Stockholm ställer sig bakom förslaget.

Region Stockholm anser däremot att det är orimligt att också ställa krav på att den som lämnar ifrån sig materialet ska veta om dess miljömässiga eller tekniska lämplighet för det avsedda användningsändamålet. Avlämnaren av material kan och bör skaffa sig information om och redovisa de miljömässiga- och tekniska egenskaperna till mottagaren av materialet. Det bör vara upp till mottagaren att avgöra om egenskaperna lämpar sig för det tänkta ändamålet, då det är mottagaren som har kunskap och kompetens om användningsändamålet.

Förslaget innebär ytterligare ett exempel på skillnader i krav på materialet enbart beroende på dess ursprung. Det är enligt Region Stockholm

praktiskt svårt att genomföra, medför fördyringar och riskerar därmed att hämma återanvändningen av entreprenadberg, särskilt för anläggningar som samtidigt hanterar berg från egen täkt och entreprenadberg.

Berg innehållande sulfider

Region Stockholm anser att det är positivt att Naturvårdsverket går fram med regeländringar som avser att förenkla hantering och användning av entreprenadberg innan ytterligare vägledning, riktlinjer eller bedömningsunderlag finns avseende hanteringen av berg innehållande sulfider inom bygg- och anläggningsbranschen.

Som beskrivs i remissmaterialet har de stora verksamhetsutövarna, Trafikverket, Region Stockholm och Stockholms stad redan tagit fram riktlinjer för att hantera och använda berg från sina respektive verksamheter. Dessa borde enligt Region Stockholm vara tillräckligt stöd för tillsynen vid prövning av verksamheter som hanterar dessa utövarers bergmaterial. Till dess att ytterligare kunskap finns så anser Region Stockholm att det är liten risk för påverkan på miljö och hälsa förknippade med normal hantering av entreprenadberg med sulfider inom bygg- och anläggningsbranschen.

Att invänta ytterligare riktlinjer för detta riskerar enligt Region Stockholm att göra mer skada än nytta för miljön. Trafikverket, Region Stockholm, Luleå tekniska högskola, Sveriges geologiska undersökning (SGU) med flera bedriver också arbeten med att ytterligare undersöka eventuella risker vid hanteringen av entreprenadberg med sulfider och resultat från Region Stockholms storskaliga laktester förväntas komma under slutet av år 2023.

Avgränsade materialslag kan angripas på samma sätt framgent

Region Stockholm anser att det finns ett stort behov av att se över hanteringen av bygg- och rivningsavfall. Syfte och metodik från denna utredning borde kunna användas på massor från ”bygg- och rivningsavfall”, material som denna utredning avgränsat bort. Dessa massor borde också på sikt hanteras utifrån egenskaper snarare än ursprung. Naturvårdsverket behöver i närtid få i uppdrag att se över regelverket också för den typen av material.

Naturvårdsverkets övergripande målbeskrivning är tydlig och bra. Den fungerar också väl på exempelvis massor från bygg- och rivningsverksamhet respektive muddermassor som också borde behandlas på samma sätt, det vill säga att egenskaper snarare än ursprung är det väsentliga.

Ekonomiska konsekvenser

Föreslagna åtgärder kommer att innebära stora direkta ekonomiska konsekvenser för framför allt Region Stockholms leverantörer i och med att det föreslås att samtliga befintliga verksamheter ska omprövas. Dessa kostnader kommer indirekt att drabba Region Stockholm. Fler anläggningar blir också tillståndspliktiga jämfört med att idag vara anmälningspliktiga, vilket innebär större kostnader vid ansökningar.

Det riskerar också att uppkomma indirekta ekonomiska konsekvenser då nya prövningsprocesser skapar en osäkerhet om möjligheterna att fortsätta bedriva materialhantering på befintliga platser i länet. Pågående utbyggnader av nya tunnelbanor i Stockholm påverkas redan idag ekonomiskt och tidsmässigt. Detta med anledning av att det finns för få anläggningar eller ytor att hantera och bearbeta bergmaterial för återanvändning. Aktuella förslag kommer inte att bidra till att öka antalet anläggningar.

Carina Lundberg Udelepp
Regiondirektör

Anton Västberg
Utvecklingsdirektör

Beslutsunderlag

1. Remiss – Naturvårdsverkets skrivelse Hantering av schaktmassor och annat naturligt förekommande material som kan användas för anläggningsändamål
2. Trafiknämndens yttrande den 29 augusti 2022

Beslutsexpediering

1. Miljödepartementet
2. Trafiknämnden