

Datum: 2022-10-24  
Dnr: 0315/22  
Referens: Kurt Lindman

m.remissvar@regeringskansliet.se  
m.kemikalieenheten@regeringskansliet.se

## **Renovas yttrande över Naturvårdsverkets skrivelse ”Hantering av schaktmassor och annat naturligt förekommande material som kan användas för anläggningsändamål” Dnr M2022/01181**

### **Sammanfattning**

Naturvårdsverket har haft regeringens uppdrag att underlätta en mer cirkulär hantering av schaktmassor. Renovas synpunkter i sammanfattning:

- Renova tillstyrker förslagen som syftar till att inert och icke-farligt avfall kan lagras längre tid än tre år innan det återvinns, utan att lagringen klassas som deponi.
- Renova är positivt till förslaget att ”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”, inte ska anses vara avfall i 15 k 1a §.
- Renova avstyrker förslaget om anmälningsskyldighet för att använda utgrävd icke förorenad jord och annat naturligt material för byggnation på den plats där grävningen utfördes. Anmälningsskyldighet krävs inte enligt avfallsdirektivet eftersom det inte är avfall och behövs inte heller för kontroll av flöden enligt EU:s markstrategi. Åtminstone bör det anges en nedre gräns för vad som är anmälningsskyldig åtgärd.
- Renova är positivt till åtgärder mot invasiva arter men menar att det inte bör betraktas som återvinning. Nedgrävning av invasiva växter är en saneringsåtgärd. Naturvårdsverkets motivering kan också tolkas som att all sanering mot invasiva arter utgör avfallsbehandling av jorden i marken.
- Renova ställer sig positivt till en översyn av deponeringskatten för att åstadkomma en bättre styrning men att dessa bör ses över med en bredare ansats än att slopa avdraget för konstruktionsmaterial.

## Generella synpunkter

Renova ser positivt på de merparten av förslagen då det är viktigt att underlätta en mer cirkulär hantering av ur risksynpunkt enklare massor. De förekommer i stora volymer och den som tar emot dem tar risker då det inte är enkelt att bedöma kvaliteten på materialen. Det gör det svårt att skapa en fungerande marknad för överskottsmassor. Ska ianspråktagandet av mark minska måste byggherrarna ta ett större ansvar för dels för att begränsa uppkomna överskottsmassor dels genom att beskriva vilka användningsområden som kan vara lämpliga för de massor som uppstår.

Följer man pengarna så finns ofta stora ekonomiska intressen bakom stora byggprojekt. Ska man bygga borde man även bära ett tydligt ansvar även för de överskottsmassor som blir ett resultat. Ett mål i alla större byggprojekt borde vara en strävan efter en så stor massbalans, som möjligt. Redan i projekteringsstadiet är det lämpligt med en dialog med kommun och tillsynsmyndighet, andra användare av massor och avfalls- och återvinningsaktörer. De massor som kommer uppstå bör så tidigt som möjligt definieras.

Det vore därför mycket positivt om Naturvårdsverket och Boverket kunde utreda hur krav kan ställas för att minimera överskottsmassor och att det också finns dokumenterade hanteringsplaner för de massor som ändå uppstår. Kommuner och regioner kan från sitt håll bättre möta de behov som finns i sin översiktsplanering och genom att upprätta masshanterings- och massförsörjningsplaner.

Renova ser att både Stockholm, Göteborgs stad och Malmö har börjat driva dessa frågor på ett konstruktivt sätt. Regionalt samarbete behövs för att utveckla hanteringen av massor. Samhället måste på ett mer genomgripande sätt engagera sig i frågan om för att masshanteringen ska bli mer cirkulär. Trots detta finns många hinder kvar, till exempel att det faktiskt inte finns någon efterfrågan, oavsett föroreningsnivån, på de tunga leror som är vanliga i Göteborg.

Renova vill också poängtera deponiernas potential för att bearbeta inkomna avfall. Deponier kan aktivt drivas med syfte att minska deponering och öka deponins livslängd. Renova satsar på återvinning och ökad kunskap genom den nya materialterminalen på Fläskebodeponin. Tvättning och sortering kan bedrivas tack vare anläggningens utmärkta skyddsåtgärder som stora hårdgjorda ytor, vattenrening samt naturligtvis ett tillstånd.

## Detaljerade synpunkter

### 2.2.4 Vad gäller vid hantering av massor

På sidan 20 konstaterar Naturvårdsverket att behandling av massor, avfall eller inte, generellt utgör miljöfarlig verksamhet först och främst utifrån den påverkan på människors hälsa och miljön som hanteringen kan innebära, till exempel damning, utlakning, buller eller annan påverkan som kan kräva återställning av platsen.

Det finns därför en legal ”nedre” gräns i 9 kap. 1-3 §§ miljöbalken för vad som kan klassas som miljöfarlig verksamhet: Sammanfattningsvis ska det röra sig om utsläpp från eller användning av mark, byggnader eller anläggningar på ett sätt som kan medföra olägenhet. *Med olägenhet för människors hälsa avses störning som enligt medicinsk eller hygienisk bedömning kan påverka hälsan menligt och som inte är ringa eller helt tillfällig.* Det krävs alltså någon teoretisk och praktisk risk för omgivningspåverkan. Detta har betydelse för de

invändningar vi har mot förslaget till anmälningsplikt som rör icke förorenad jord och annat naturligt material, se nedan i kommentaren till kap. 7.1.1 och 7.3.4.

## **2.5, 6.2.1 Rättspraxis kring avfallsbegreppet**

EU-kommissionen och Naturvårdsverket menar att bygg- och anläggningsarbeten inte utgör en produktionsprocess i direktivets mening. Restprodukter i form av sprängsten med mera kan därför inte utgöra biprodukter. Detta till skillnad från vad som gäller i Storbritannien.

Renova delar Avfall Sveriges synpunkt att i den pågående översyn av avfallsdirektivet bör Sverige också arbeta för ett förtydligande i direktivet eller en tydligare vägledning, som medger en bredare tolkning av vad som är en produktionsprocess och därmed vad som kan anses utgöra biprodukt.

Renova konstaterar att inget av de fem länder som det redogörs för i rapporten har en så generell och vid anmälningsplikt som Naturvårdsverket förordar i kap. 7.3.4., på sid. 157 ff., nämligen för all användning/uppläggning av icke förorenad jord och annat naturligt förekommande material på den plats där grävningen utfördes ska anmälas, utan nedre mängdgräns, oavsett om det är ett område som kan antas vara förorenat eller ej.

## **5.2.2 och 6.2.2 Minskad deponering och förebyggande**

Renova välkomnar förslaget att den så kallade deponiskatten bör utredas, men avstyrker att avdraget för konstruktionsmassor ska tas bort. Renova delar även Naturvårdsverkets och Avfall Sveriges uppfattning att deponiskatterna inte styr som de borde och därför behöver ses över i ett bredare sammanhang. Renova är positivt till en sådan översyn. Relativpriserna spelar absolut roll men är inte hela förklaringen till att marknaden inte fungerar bättre.

De stora volymer som kan uppstå på kort tid, okända risker och höga kvalitetskrav på upphandlade produkter spelar lika stor roll enligt Renovas mening. Högre krav på byggherrarna i projekteringsskedet hade kunnat minska de mängder som idag måste transporteras långt eller till deponier. Projekt över en viss storlek bör kunna redovisa en massdispositionsplan. Dessa planer kan bidra till en mer proaktiv tillsyn av projekten. Kommunerna kan också verksamt bidra genom att i sin översiktsplanering och avfallsplanering bidra till förebyggande genom att möta de behov som finns för både masshantering och massförsörjning, t ex ytor för masshantering nära stora byggobjekt.

## **6.2 Matchning mellan tillgång och efterfrågan**

Renova är ställer sig positivt till att Naturvårdsverket tillsammans med SGI och SGU undersöker om naturliga och nationella bakgrundshalter i mark påverkar beräkningen av värdena. Det är också positivt att det ska utredas möjliga verktyg för att matcha behov av schaktmassor med arbeten där massor uppstår. Enligt Naturvårdsverkets rapport verkar Danmarks arbete vara ett gott exempel!

## **7.1.1 och 7.3.4 Förslag till ny bestämmelse gällande icke förorenad jord**

I förslagen saknas en tydlig definition av icke förorenad jord. Det är oklart vad som avses med icke-förorenad jord och det finns en risk att ansvariga inte gör de undersökningar som behövs. Det bästa vore om definitionen tydliggörs genom lagstiftning.

Renova tillstyrker trots invändningen ovan föreslagen ändring av 15 kap miljöbalken 1a§  
*”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.”*  
Detta är i enlighet med att sådana massor också är undantagna avfallsdirektivet.

Eftersom massorna är undantagna från avfallsdirektivet och avfallsdefinitionen, krävs därför inte heller enligt direktivet någon förprovning av nämnda hantering av massorna. I rapporten sid. 158 föreslår Naturvårdsverket ändå anmälningsskyldighet för användning av icke-förorenad jord, dessutom utan nedre mängdgräns, oavsett om det avser privatperson eller företag och oberoende av risk eller mängd. Detta med hänvisning till att tillsynsmyndigheten ska ges en möjlighet att få kännedom om uppkomst och användning av massor som inte är avfall.

Naturvårdsverkets uppdrag var att föreslå nya regler i syfte att underlätta för vissa specifika avfallsslag så att de även fortsatt skulle kunna hanteras på ett sätt som innebär att verksamhetsutövaren inte behöver söka tillstånd eller anmäla sin verksamhet (motsvarande dagens U-verksamhet). Det är tveksamt om en utvidgad anmälningsskyldighet, nämligen för användning av naturliga material som redan idag inte bedöms vara avfall, är rätt väg att gå. Naturvårdsverket anger på sidan 116 i rapporten det är risknivån som är styrande för vilken provningsnivå som är tillämplig i 34 o 35 §§ miljöprovningsförordningen vid återvinning av massor som är avfall i anläggningsarbeten.

Mindre ingripande kontrollåtgärder finns redan att välja, som gällande lagstiftning på plan- och bygg- samt miljöområdet. I rapporten nämns bland annat bygg-, rivnings- och marklov enligt plan- och bygglagen (2010:900, PBL); och samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken för åtgärd som kan komma att väsentligt ändra naturmiljön. Renova anser också att upplysningsplikt alternativt införande av allmänna regler är mer proportionerligt krav än anmälningsskyldighet för denna typ av åtgärd, i det fall det är nödvändigt att tillsynsmyndigheten får kännedom om åtgärden. Renova menar som Avfall Sverige att det är svårt att se att mindre användning av naturligt förekommande material skulle vara miljöfarlig verksamhet.

Renova avstyrker därför förslaget om att användningen ska vara anmälningsskyldig, och särskilt, i de fall ärendet ska prövas eller anmälas enligt någon annan bestämmelse i miljöbalken eller plan- och bygglagen.

### **7.1.2 och 7.2 Förslag om ny bestämmelse i 15 kap. miljöbalken om lagring längre tid än tre år samt ändringar i deponeringsförordningen**

Renova tillstyrker att tillstånds- och tillsynsmyndigheter i enskilda fall ska kunna besluta i det enskilda fallet om att lagring av inert och icke-farligt avfall under en period som är längre än tre år inte ska anses vara en deponi. Förslaget innebär en större flexibilitet och kan underlätta avsättningen av materialet.

Naturvårdsverket menar att det ska finnas särskilda skäl och nämner att ledtiderna i större infrastrukturprojekt kan vara långa och att förseningar kan förekomma. För att tillämpningen ska bli mer förutsägbar vore det lämpligt att utveckla de särskilda skälen.

Det är vidare positivt att Naturvårdsverket menar. anläggningsjord i normalfallet bör kunna falla in under definitionen av inert avfall. Det är bra och bör framgå av vägledningen.

### 7.3.3. Författningsförslag gällande invasiva arter

Naturvårdsverket skriver att ”Jord som innehåller invasiva arter i princip alltid bedöms vara avfall. Detta eftersom det är något man behöver göra sig av med, eller behandla för att destruera de invasiva arterna”. Men det är inte jorden som är problemet utan den är en del av lösningen. Om syftet är att göra jorden kvitt från livskraftiga växtdelar och den bästa saneringsmetoden är nedgrävning eller annan behandling på plats så är väl detta i första hand sanering och inte återvinning. Fastighetsägaren avser genom att behålla jorden och genom att omfördela den och har därför inget kvittblivningsintresse av själva jorden i det fallet. Om anmälningsplikt för in situ-behandling av jord med invasiva arter införs, riskerar detta att fastighetsägaren, särskilt hushåll, väljer att bortskaffa jorden även i de fall där nedgrävning på plats hade varit att föredra.

Punkt 5.5 i remissen belyser att det finns både EU-listade och olistade invasiva arter i Sverige, men författningen behöver göra tydliggöra vilka arter som kräver anmälningsplikt. Eftersom det är straffbart att inte lämna in en anmälan (29 kap. 4 § 1 b § miljöbalken) får det inte råda någon tvekan om när anmälningsplikt gäller. Renova kan därför inte tillstyrka förslaget.

### 7.3.4 Ett nytt kapitel i miljöprövningsförordningen

Naturvårdsverket föreslår ett nytt kapitel för icke-avfall i miljöprövningsförordningen. De allmänna hänsynsreglerna som finns i kapitel 2 i miljöbalken finns som stöd men det räcker inte som vägledning. Förslaget är principiellt viktigt genom att det skapar ett alternativ till avfallshantering. Det är bra att regelverken för material och avfall på det sättet blir mer lika. Renova instämmer i den analys naturvårdsverket gör och tillstyrker att kapitlet införs. I takt med att vägledningen växer fram kan nya material komma att läggas till.

#### 7.4.1 Nya bestämmelser i förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd om material som uppstår i bygg- och anläggningsverksamhet

En ny bestämmelse *Den som lämnar jord, berg, naturgrus eller andra jordarter som inte är avfall och som har uppstått i bygg- och anläggningsverksamhet...* ska kontrollera att den som tar emot materialet har de tillstånd och gjort de anmälningar som behövs. Renova förstår att man vill se en parallell till avfallsförordningens 5 kap 18 §. Renova anser inte att det är nödvändigt och enbart försvårar avsättning och avstyrker därför förslaget.

Naturvårdsverket föreslår ett krav om att den som lämnar material vidare ska lämna information om att materialet är tekniskt och miljö- och hälsomässigt lämpligt för avsett ändamål. Syftet är att underlätta tillsynen av verksamheter som hanterar material på sådant sätt att information materialets lämplighet att använda följer med materialet till nästa led. Det här kravet är viktigt och Renova tillstyrker det. Förslaget ligger i linje med att nystartade täkter ska ha bedömt i vilka sammanhang materialet kan användas.

Anders Åström

VD

Renova AB