

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

Dnr: MN 2022/000058

### Miljönämndens beslut

Miljönämnden antar kontorets tjänsteskrivelse daterad 2022-09-18 som sitt eget yttrande.

### Sammanfattning av ärendet

Miljönämnden har fått möjlighet att yttra sig om författningsförslagen som presenteras i regeringens uppdrag om Hantering av schaktmassor och annat naturligt förekommande material som kan användas för anläggningsändamål. Målet 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. Mängden massor som uppstår årligen är större än vad samhället, i ett kortsiktigt och lokalt perspektiv, kan nyttiggöra. Naturvårdsverket har identifierat fyra huvudsakliga orsaker till att hanteringen av massor idag ofta innebär en ineffektiv resursanvändning och föreslår omfattande åtgärder för att åstadkomma en förbättrad och kostnadseffektiv hantering samtidigt som miljöbalkens syfte och mål uppnås på bästa sätt.

### Avfallsbegreppet

Svårigheter i bedömningen av om massor är avfall eller produkt skapar otydlighet för verksamhetsutövare och svåra avvägningar för myndigheter eftersom bedömningen är avgörande för vilka regler som är tillämpliga.

Föreslagna åtgärder omfattar:

- förtydligande om tillämpningen av bindande regelverk samt förbättrad vägledning tas fram
- för lagring, sortering och mekanisk bearbetning av massor som inte är avfall införs särskilda provningsbestämmelser. För den fortsatta användningen av massor efter sådan hantering föreslås inga nya krav.
- undantaget för användning av "icke förorenad jord eller annat naturligt material som grävts ut i samband med en byggverksamhet" lyfts från avfallsförordningen till miljöbalken.
- provningsbestämmelsen i miljöprovningsförordningen gällande återvinning av avfall för anläggningsändamål förtydligas med en mängdgräns. Avfallet, utöver att vara icke-farligt, även ska vara inert för att det ska vara lämpligt.
- bestämmelserna gällande lagring, sortering och mekanisk bearbetning av avfall tydliggörs.
- en ny bestämmelse föreslås gällande återvinning av jordar som innehåller invasiva främmande arter.

### Matchning mellan tillgång och efterfrågan

Brister i matchning mellan uppkomst och efterfrågan av massor medför svårigheter att finna lämplig avsättning. Det beror framförallt på bristande information om massors innehåll och hur de kan användas utan att oacceptabla risker uppstår. Det innebär att deponering i vissa fall upplevs som ett enklare och mer ekonomiskt sätt att hantera massorna.

För att underlätta matchningen mellan uppkomna massor med efterfrågan, samtidigt som eller inom en rimlig tidsrymd efter att massorna uppstått, föreslås att ett antal kunskapshöjande åtgärder genomförs gällande kunskap och informationsutbyte om massornas innehåll och egenskaper.

Justerandes signum

Anslagsdatum

2022-10-10

Utdragsbestyrkande

## § 104 forts

*Planering och samordning*

Brister beror bland annat på att det saknas användbara verktyg för masshanteringsplanering, vilket leder till utmaningar exempelvis när det gäller att tillgodose behovet av lagringsplatser för att kunna lagra massor över en längre tid.

- ändringar i miljöbalken och deponeringsförordningen som möjliggör att inert och icke-farligt avfall kan lagras längre tid än tre år innan det återvinns, om det finns särskilda skäl och om lagringen inte orsakar skada eller olägenhet för människors hälsa eller miljön. Det medger en mer flexibel hantering och resurseffektiv hantering av massor.
- att man ser över utveckling av befintliga och nya verktyg för att åstadkomma en bättre för masshanteringsplanering så att massor ska kunna nyttiggöras så långt som möjligt.

*Tillsynens förutsättningar*

Tillsynen har en viktig och svår roll när det gäller masshantering. Särskilda utmaningar för tillsynen, som stort behov av samordning, komplex lagstiftning samt bristande vägledningsstöd, innebär att tillsynsmyndigheterna ställs inför svåra beslut samtidigt som förväntningarna är höga.

Ändringar i lagstiftningen tillsammans med insatser för ökad kunskap och förbättrad vägledning kommer att kunna underlätta tillsynsmyndigheternas arbete med att säkerställa att användningen av massor sker på ett miljö- och hälsomässigt lämpligt sätt, och resultera i en effektivare tillsyn. Förutsättningarna för myndigheterna att pröva och granska verksamheter som hanterar massor kommer att kunna förbättras genom förslagen.

Nyttan med samtliga förslag bedöms överväga de samhällsekonomiska konsekvenser som de kan medföra för berörda aktörer.

Miljökontoret anser att förslagen är relevanta och välkomnar kompletterande vägledning. Förslagen kommer troligen att bidra till att mer av de massor som uppstår ska kunna nyttjas samtidigt som miljö- och hälsoriskerna hålls under kontroll. Det är positivt att lagändringar införs samt att förbättrade tillsynsvägledning tas fram avseende masshantering och användning av avfall i anläggningsändamål. Det är ett komplicerat tillsynsområde som i många fall innebär svåra avvägningar för tillsynsmyndigheten samt skapar otydlighet och oförutsebarhet för verksamhetsutövare. Tillsynens resurser används främst reaktivt, istället för proaktivt för att förhindra att brister uppstår. I många fall måste ärenden där massor lagts upp olovligen på olämpliga platser prioriteras och vissa verksamheter använder stora volymer massor för tveksamma ändamål. Sådana ärenden är ofta problematiska att hantera inom tillsynsarbetet.

Kontoret påverkas av dessa lagändringar genom att vi sannolikt behöver handlägga fler anmälningsärenden och utöva tillsyn. Vi har dock möjlighet att ta ut full eller nästan full kostnadstäckning för detta arbete enligt miljöbalken.

Kontoret föreslår att miljönämnden antar kontorets tjänsteskrivelse som sitt eget yttrande.

**Beslutsunderlag**

Miljökontorets tjänsteskrivelse 2022-09-18

Hantering av schaktmassor och annat naturligt förekommande material som kan användas för anläggningsändamål, NV-01151-21.

Justerandes signum	Anslagsdatum 2022-10-10	Utdragsbestyrkande
--------------------	----------------------------	--------------------

§ 104 forts

*Beslutet skickas till*

- Svaren lämnas per e-post till [m.remissvar@regeringskansliet.se](mailto:m.remissvar@regeringskansliet.se) med kopia till [m.kemikalieenheten@regeringskansliet.se](mailto:m.kemikalieenheten@regeringskansliet.se)

Ange dnr M2022/01181 och remissinstansens namn i ämnesraden på e-postmeddelandet.

Svaret bör lämnas i två versioner: den ena i ett bearbetningsbart format (t ex word), den andra i ett format (t ex PDF) som följer tillgänglighetskraven enligt lagen (2018:1937) om tillgänglighet till digital offentlig service.

Remissinstansens namn ska anges i namnet på respektive dokument.

Justerandes signum

Anslagsdatum

2022-10-10

Utdragsbestyrkande



Handläggare  
Ana Camargo Valencia (Mk)  
Miljökontoret  
Enhetschef  
Ana.Camargo-Valencia@sodertalje.se

Mottagare  
Miljönämnden

## Remiss om Naturvårdsverkets skrivelse *Hantering av schaktmassor och annat naturligt förekommande material som kan användas för anläggningsändamål, NV-01151-21*

### Kontorets/förvaltningens förslag till nämnden

Miljönämnden antar kontorets tjänsteskrivelse som sitt eget yttrande.

### Sammanfattning av ärendet

Miljönämnden har fått möjlighet att yttra sig om författningsförslagen som presenteras i regeringens uppdrag om *Hantering av schaktmassor och annat naturligt förekommande material som kan användas för anläggningsändamål*. Målet 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. Mängden massor som uppstår årligen är större än vad samhället, i ett kortsiktigt och lokalt perspektiv, kan nyttiggöra. Naturvårdsverket har identifierat fyra huvudsakliga orsaker till att hanteringen av massor idag ofta innebär en ineffektiv resursanvändning och föreslår omfattande åtgärder för att åstadkomma en förbättrad och kostnadseffektiv hantering samtidigt som miljöbalkens syfte och mål uppnås på bästa sätt.

### *Avfallsbegreppet*

Svårigheter i bedömningen av om massor är avfall eller produkt skapar otydlighet för verksamhetsutövare och svåra avvägningar för myndigheter eftersom bedömningen är avgörande för vilka regler som är tillämpliga. Föreslagna åtgärder omfattar:

- förtydligande om tillämpningen av bindande regelverk samt förbättrad vägledning tas fram
- för lagring, sortering och mekanisk bearbetning av massor som inte är avfall införs särskilda provningsbestämmelser. För den fortsatta användningen av massor efter sådan hantering föreslås inga nya krav.
- undantaget för användning av "icke förorenad jord eller annat naturligt material som grävts ut i samband med en byggverksamhet" lyfts från avfallsförordningen till miljöbalken.
- provningsbestämmelsen i miljöprovningsförordningen gällande återvinning av avfall för anläggningsändamål förtydligas med en mängdgräns. Avfallet, utöver att vara icke-farligt, även ska vara inert för att det ska vara lämpligt.
- bestämmelserna gällande lagring, sortering och mekanisk bearbetning av avfall tydliggörs.
- en ny bestämmelse föreslås gällande återvinning av jordar som innehåller invasiva främmande arter.

### *Matchning mellan tillgång och efterfrågan*

Brister i matchning mellan uppkomst och efterfrågan av massor medför svårigheter att finna lämplig avsättning. Det beror framförallt på bristande information om massors innehåll och hur de kan användas utan att oacceptabla risker uppstår. Det innebär att deponering i vissa fall upplevs som ett enklare och mer ekonomiskt sätt att hantera massorna.

För att underlätta matchningen mellan uppkomna massor med efterfrågan, samtidigt som eller inom en rimlig tidsrymd efter att massorna uppstått, föreslås att ett antal kunskapshöjande åtgärder genomförs gällande kunskap och informationsutbyte om massornas innehåll och egenskaper.

### *Planering och samordning*

Brister beror bland annat på att det saknas användbara verktyg för masshanteringsplanering, vilket leder till utmaningar exempelvis när det gäller att tillgodose behovet av lagringsplatser för att kunna lagra massor över en längre tid.

– ändringar i miljöbalken och deponeringsförordningen som möjliggör att inert och icke-farligt avfall kan lagras längre tid än tre år innan det återvinns, om det finns särskilda skäl och om lagringen inte orsakar skada eller olägenhet för människors hälsa eller miljön. Det medger en mer flexibel hantering och resurseffektiv hantering av massor.

– att man ser över utveckling av befintliga och nya verktyg för att åstadkomma en bättre för masshanteringsplanering så att massor ska kunna nyttiggöras så långt som möjligt.

### *Tillsynens förutsättningar*

Tillsynen har en viktig och svår roll när det gäller masshantering. Särskilda utmaningar för tillsynen, som stort behov av samordning, komplex lagstiftning samt bristande vägledningsstöd, innebär att tillsynsmyndigheterna ställs inför svåra beslut samtidigt som förväntningarna är höga.

Ändringar i lagstiftningen tillsammans med insatser för ökad kunskap och förbättrad vägledning kommer att kunna underlätta tillsynsmyndigheternas arbete med att säkerställa att användningen av massor sker på ett miljö- och hälsomässigt lämpligt sätt, och resultera i en effektivare tillsyn. Förutsättningarna för myndigheterna att pröva och granska verksamheter som hanterar massor kommer att kunna förbättras genom förslagen.

Nyttan med samtliga förslag bedöms överväga de samhällsekonomiska konsekvenser som de kan medföra för berörda aktörer.

Miljökontoret anser att förslagen är relevanta och välkomnar kompletterande vägledning. Förslagen kommer troligen att bidra till att mer av de massor som uppstår ska kunna nyttjas samtidigt som miljö- och hälsoriskerna hålls under kontroll. Det är positivt att lagändringar införs samt att förbättrade tillsynsvägledning tas fram avseende masshantering och användning av avfall i anläggningsändamål. Det är ett komplicerat tillsynsområde som i många fall innebär svåra avvägningar för tillsynsmyndigheten samt skapar otydlighet och oförutsebarhet för verksamhetsutövare. Tillsynens resurser används främst reaktivt, istället för proaktivt för att förhindra att brister uppstår. I många fall måste ärenden där massor lagts upp olovligen på olämpliga platser prioriteras och vissa verksamheter använder stora volymer massor för tveksamma ändamål. Sådana ärenden är ofta problematiska att hantera inom tillsynsarbetet.

Kontoret påverkas av dessa lagändringar genom att vi sannolikt behöver handlägga fler anmälningsärenden och utöva tillsyn. Vi har dock möjlighet att ta ut full eller nästan full kostnadstäckning för detta arbete enligt miljöbalken.

Kontoret föreslår att miljönämnden antar kontorets tjänsteskrivelse som sitt eget yttrande.

## **Beslutsunderlag**

Tjänsteskrivelse 2022-09-18

Hantering av schaktmassor och annat naturligt förekommande material som kan användas för anläggningsändamål, NV-01151-21.

## **Ärendefördjupning**

Miljönämnden har fått möjlighet att yttra sig om författningsförslagen som presenteras i regeringens uppdrag om Hantering av schaktmassor och annat naturligt förekommande material som kan användas för anläggningsändamål, NV-01151-21. Målsättningen med detta regeringsuppdrag 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. Bedömning av lämplighet utgår från vilka risker massorna medför för människors hälsa och miljön på kort och lång sikt, utifrån massornas innehåll och platsen där massorna ska användas. Därigenom bedöms cirkulär och resurseffektiv masshantering uppnås med minskad utvinning av geologiska naturtillgångar, minskade transporter och utsläpp av växthusgaser, samt goda förutsättningar för en god och hälsosam livsmiljö och fungerande ekosystem som inte hotas av förekomsten av farliga ämnen i miljön.

## **Bakgrund och problembeskrivning**

Det uppkommer massor vid olika bygg- och anläggningsarbeten (till exempel infrastrukturprojekt) som idag inte hanteras på ett resurseffektivt och miljömässigt säkert sätt. Det uppstår årligen från 60–80 miljoner ton upp till 150–200 miljoner ton massor i Sverige. Denna mängd är större än vad samhället, i ett kortsiktigt och lokalt perspektiv, kan nyttiggöra.

För hantering av vissa typer av massor krävs en avvägning mellan målen om resurseffektiv hantering och en giffri miljö. Det finns en potentiell miljö- och hälsorisk med de massor som uppstår, risker som måste vara under kontroll för att undvika problem vid fortsatt hantering och användning. En del av massorna går därför idag till deponier eller annan kvittblivning som ses som det säkraste eller billigaste alternativet. Att användbara massor deponeras leder till att onödigt deponiutrymme tas i anspråk, att transporter riskerar att bli onödigt långa och att jungfruligt material tas ut i större utsträckning än nödvändigt. Det har identifierats flera olika orsaker till att hanteringen av massor idag ofta innebär en ineffektiv resursanvändning. Dessa orsaker kan sammanfattas i fyra huvudområden, avfallsbegreppet, matchning mellan uppkomst och efterfrågan, planering och samordning samt förutsättningar för tillsyn.

### *Avfallsbegreppet*

Bedömningen av om massor ska ses som avfall eller inte är en återkommande fråga som i vissa fall är svår att avgöra. Samtidigt är det en viktig del i den bedömning som behöver göras för den fortsatta hanteringen, eftersom det spelar en avgörande roll för vilka bestämmelser som blir tillämpliga. Om massorna ses som avfall gäller avfallslagstiftningen. Det kan innebära att verksamheten behöver tillstånd för transporter, krav på anteckningsskyldighet, krav på att anmäla eller söka tillstånd för lagring av avfallet eller för att återvinna det och så vidare. Om massorna istället ses som icke-avfall, det vill säga ett material eller en produkt, gäller istället det som brukar benämnas produkt- och kemikalielagstiftningen, till exempel byggproduktförordningen. Hänsynsreglerna 2 kap. miljöbalken är tillämpliga, oavsett om det handlar om avfall eller icke-avfall.

### *Matchning mellan uppkomst och efterfrågan*

Det finns generellt en utmaning att matcha uppkomna massor med ett behov och en verklig efterfrågan på material, samtidigt som massorna uppstår. Det finns två delar i detta som gör att matchningen är svår att optimera i dagsläget. De första är bristen på kunskap och information om massornas innehåll och egenskaper, det andra är att relativpriset för deponering och viss typ av onödig användning (dvs.

alternativa metoder för bortskaffande) av massor i vissa fall medför att det är ekonomiskt fördelaktigt att istället göra sig av med massorna. Sverige saknar gemensamma riktlinjer för hur massor, såväl avfall som produkter, kan användas på ett säkert sätt. Sverige saknar också ett system för hur information om massornas innehåll och egenskaper bevaras och förs över till nästa led. För att inom Sverige kunna nyttja de massor som uppkommer, mer hållbart och ändamålsenligt, behöver dessa delar utvecklas.

Deponering eller onödig användning av massor, företrädesvis jord- och schaktmassor, är idag ett attraktivt alternativ att göra sig av med massorna istället för att hitta avsättning för dem hos andra aktörer på marknaden. För ett enskilt projekt är det ofta enklare och mer kostnadseffektivt, men inte nödvändigtvis billigare, att köra bort massor till en mottagningsanläggning som redan har tillstånd, till exempel en deponi, än att inom ramen för projektet genomgå ett anmälnings- eller tillståndsförfarande för återvinning enligt miljöbalken. Om massorna körs till en deponi ställs höga krav på provtagning och utvärdering genom att avfall som ska deponeras ska ha genomgått en grundläggande karakterisering och uppfylla de krav som ställs för att få deponeras i respektive deponiklass. Om massorna ska återvinnas finns däremot stora osäkerheter i bedömningen av massorna.

#### *Planering och samordning*

Bra och användbara verktyg för masshanteringsplanering saknas. I dagsläget finns det i normalfallet inte ett direkt behov av alla de massor som uppstår, samtidigt som de uppstår. Detta får till följd att behovet av lagringsplatser och att kunna lagra massor över tid är stort och i nuläget svårt för samhället att tillgodose. Svårigheten att matcha uppkomst av massor med lämpliga användningsområden i tidiga skeden har också identifierats leda till osäkerhet i upphandlingsprocessen.

Bristen på plats att lagra massor inom projektet eller i anslutande projekt medför att massor ofta måste transporteras bort för att lagras och bearbetas på andra platser innan de kan användas på sin slutliga plats. I brist på närliggande platser behöver massor i många fall köras långa sträckor för att hanteras vidare, vilket inte är optimalt, vare sig ur ett miljö-, resurs- eller klimatperspektiv.

Massorna måste därefter lagras i väntan på att de kan komma till nytta som ersättning för andra massor i samma projekt eller i andra projekt. Denna tid varierar beroende på projektens olika förutsättningar, till exempel typ och storlek på projektet, mängder och kvalitet på massor som tillåts att användas i projektet. Även behovet av kontroller av massornas tekniska och miljömässiga kvalitet kan kräva lagring inför utvärdering om huruvida massorna är lämpliga för planerad avsättning eller inte.

#### *Tillsynens förutsättningar inom masshanteringsområdet*

Tillsynen har en viktig och ofta svår roll när det gäller masshantering. Mer och tydligare vägledning har länge efterfrågats av tillsynsmyndigheterna för att få stöd i bedömningar av om hantering av massor sker på ett miljö- och hälsomässigt lämpligt sätt. Efterfrågan på sådan vägledning omfattar såväl när massor är avfall som när de ses som produkt. En anledning till detta är att många tillsynsmyndigheter upplever att det är svårt att ställa specifika krav om försiktighetsmått för en verksamhet enbart med stöd av de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. miljöbalken. Det förekommer idag också en utbredd illegal hantering av massor där tillsynens förutsättningar för utökad kontroll behöver förstärkas.

Hantering av massor är ett tillsynsområde som innehåller många frågeställningar. Lagstiftningen upplevs ofta komplicerad och flera olika tillsynsmyndigheter kan vara inblandade i ett enskilt projekt. Skillnader i tillsynsresurser och erfarenhet finns också mellan stad och landsbygdskommuner. Många av de tillsynsmyndigheter som Naturvårdsverket har kontakt med beskriver en situation där tillsynens resurser idag främst används reaktivt, snarare än att kunna verka proaktivt för att förhindra att brister och fel uppstår. Vissa verksamheter, allt från större aktörer till privata markägare och mindre åkeriföretag, använder stora volymer massor för tveksamma ändamål. Sådana ärenden är ofta problematiska att hantera inom tillsynsarbetet.

Några av de svåraste utmaningarna i tillsynsarbetet är framförallt:

- För att uppkomna massor ska kunna hanteras vidare på ett effektivt och miljömässigt lämpligt sätt behövs en hög grad av samordning mellan olika tillsynsmyndigheter, aktörer och verksamheter, både på lokal och regional nivå. Att nå en bra nivå på sådan samordning är en utmaning. Bristen på samordning beskrivs idag som ett stort problem, både av aktörer och tillsynsmyndigheter.
- Det har länge funnits oklarheter om hur avfallsdefinitionen ska tolkas med avseende på massor som uppstår i bygg- och anläggningsarbeten. Det råder idag stora osäkerheter kring hur man ska bedöma vad som är avfall eller inte och därmed blir det osäkert vilken lagstiftning som är tillämplig.
- Enligt bestämmelserna i 29 kap. 34 och 35 §§ miljöprövningsförordningen är det risknivån som är styrande för vilken provningsnivå som är tillämplig vid återvinning av massor som är avfall i anläggningsarbeten, istället för mängder som är avgörande vid tillämpning av övriga koder i 29 kap.
- Risken styr också användbarhet tillika lämplighet och därmed tillåtlighet. Naturvårdsverkets vägledande nivåvärden avseende provningsnivån U- och C-verksamhet (mindre än ringa risk) samt riktvärdena för efterbehandling av förorenade områden (KM och MKM) tillämpas idag i brist på annan vägledning felaktigt också som riktvärden för vilka massor (avfall och icke-avfall) som får användas till olika ändamål, på olika platser.

#### *Massor som innehåller invasiva främmande arter*

Ett särskilt problem som uppmärksammas under senare tid är massor som innehåller invasiva främmande arter. Hanteringen av massor som innehåller invasiva främmande arter varierar idag från en situation till en annan. Vilken metod som är lämpligast att använda för att förhindra spridning beror på omständigheterna på plats, massornas egenskaper, typ av invasiv art mm. Naturvårdsverkets bedömning är att ett omhändertagande på plats bör eftersträvas, antingen nedgrävning eller behandling. Dels minimeras transporter och spridningsrisk, dels kan i bästa fall hela eller delar av massorna återanvändas, antingen direkt i anläggning eller efter behandling.

#### **Naturvårdsverkets förslag**

Naturvårdsverkets bedömning är att det krävs ett antal ändringar i gällande lagstiftning för att komma till rätta med flera av de svårigheter som finns idag när det gäller att nå en hållbar masshantering. Utöver de författningsförslag som föreslås är utvecklad och förbättrad vägledning en del av lösningarna på de problemen inom detta område.

Föreslagna åtgärder avseende problematiken kring avfallsbegreppet omfattar:

- förtydligande om tillämpningen av bindande regelverk samt förbättrad vägledning tas fram
- för lagring, sortering och mekanisk bearbetning av massor som inte är avfall införs särskilda provningsbestämmelser. För den fortsatta användningen av massor efter sådan hantering föreslås inga nya krav.
- undantaget för användning av "icke förorenad jord eller annat naturligt material som grävts ut i samband med en byggverksamhet" lyfts från avfallsförordningen till miljöbalken.
- provningsbestämmelsen i miljöprövningsförordningen gällande återvinning av avfall för anläggningsändamål förtydligas med en mängdgräns. Avfallet, utöver att vara icke-farligt, även ska vara inert för att det ska vara lämpligt.
- bestämmelserna gällande lagring, sortering och mekanisk bearbetning av avfall tydliggörs.
- en ny bestämmelse föreslås gällande återvinning av jordar som innehåller invasiva främmande arter.



Föreslagna åtgärder avseende problematiken kring matchning mellan tillgång och efterfrågan omfattar:

- kunskapshöjande insatser som leder till ökad kunskap om massornas egenskaper hos de som producerar och hanterar massor, avseende både entreprenadberg och bergmaterial från täkt samt jord- och schaktmassor
- förbättrad vägledning.
- Ökat informationsutbyte, då det saknas enhetliga system i Sverige för att överföra och bevara information om massors miljömässiga innehåll och egenskaper. Det gäller främst överföring av information när massor byter ägare samt bevarande av information för framtiden om vilka massor som använts i olika anläggningar.
- justeringar och förtydliganden i lagstiftningen som finns för att komma tillrätta med situationen att massor i onödan deponeras eller används för tveksamma ändamål.
- översyn av lagen om skatt på avfall, för att styra bort från onödig deponering,

Föreslagna åtgärder avseende problematiken kring planering och samordning omfattar:

- ändringar i miljöbalken och deponeringsförordningen som möjliggör att inert och icke-farligt avfall kan lagras längre tid än tre år innan det återvinns, om det finns särskilda skäl och om lagringen inte orsakar skada eller olägenhet för människors hälsa eller miljön. Det medger en mer flexibel hantering och resurseffektiv hantering av massor.
- säkerställd avsättning genom att skapa fler lagringsplatser
- att man ser över utveckling av befintliga och nya verktyg för att åstadkomma en bättre för masshanteringsplanering så att massor ska kunna nyttiggöras så långt som möjligt.

Föreslagna åtgärder avseende problematiken kring tillsynens förutsättningar omfattar:

- stöd vid bedömning av risker, genom ändringar i gällande lagstiftning, förtydligande om tillämpningen av bindande regelverk samt genom att förbättrad vägledning tas fram, bedömer Naturvårdsverket att förutsättningarna för både tillstånds- och tillsynsmyndigheternas möjlighet att pröva och granska verksamheter kommer att kunna förbättras.
- Förutsättningar för samordning och delaktighet i tidiga skeden, genom att utreda möjligheterna att ta fram mer ändamålsenliga verktyg för masshanteringsplanering, samt möjliggöra för att lämpliga platser för hantering pekas ut redan i översiktsplaneringen, bedöms att tillsynsmyndigheternas möjligheter att involveras i tidiga skeden kan förbättras. Detta skulle i sin tur kunna leda till större möjligheter att tidigt i processen ta hand om frågor som är viktiga inom prövning och tillsynen

De författningsändringar som föreslås innebär ändringar i framför allt miljöbalken, deponeringsförordningen, miljöprövningsförordningen samt förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd. Nyttan med samtliga förslag bedöms överväga de samhällsekonomiska konsekvenser som de kan medföra för berörda aktörer. Nedan finns en sammanfattad sammanställning av problemområden, behoven samt förslag.

<b>Problemområde</b>	<b>Beskrivning av behovet</b>	<b>Naturvårdsverkets slutsatser och förslag</b>
Avfallsbegreppet	Behov av tydligare lagstiftning. Behov av en mer lika bedömning vid prövning. Behov av stöd vid bedömning av vilken lagstiftning som är tillämplig.	Tydligare lagstiftning gällande bestämmelser om avfall. Nya bestämmelser för massor som inte är avfall. Förbättrad vägledning kring avfallsdefinitionen.

Tillgång och efterfrågan	Behov av kunskap och information om massors innehåll och egenskaper.	Ökad kunskap genom särskilda insatser, förbättrad vägledning och informationsutbyte.
	Behov av att minska deponering och tveksam användning av massor.	Tydligare lagstiftning, förbättrad vägledning och översyn av lagen om skatt på avfall.
Planering och samordning	Behov av att lagra avfallsmassor över längre tidsperioder än tre år.	Förtydligande i definitionen av deponi samt prövning om särskilda skäl finns.
	Behov av att säkerställa avsättningen.	Ytterligare utredning till Boverket om utveckling av masshanteringsplanering.
	Minimering av osäkerheterna i upphandling.	Identifiera lämpliga platser för hantering av massor i översiktsplanen.
Tillsynens förutsättningar	Behov av stöd vid prövning och tillsyn.	Förbättrad vägledning vid bedömning av risker vid hantering och användning.
	Behov av samordning med externa aktörer såväl som inom och mellan tillsynsmyndigheterna.	Större möjligheter till samordning och delaktighet i tidiga skeden.

### Kontorets bedömning

Miljökontoret anser att det är angeläget att de massor som uppstår vid olika bygg- och anläggningsarbeten ska kunna nyttjas samtidigt som miljö- och hälsoriskerna hålls under kontroll. Kontoret bedömer vidare att författningsförslagen som presenteras i redovisning av regeringsuppdraget är relevanta och välkomnar kompletterande vägledning. Förslagen kommer förhoppningsvis att bidra till att en större del av de massor som uppstår ska kunna nyttjas på ett resurseffektivt och miljömässigt säkert sätt.

Det är överlag positivt att lagändringar införs samt att bättre tillsynsvägledning tas fram avseende masshantering och användning av avfall i anläggningsändamål. Det är ett komplicerat tillsynsområde som i många fall innebär svåra avvägningar för tillsynsmyndigheten samt skapar otydlighet och oförutsebarhet för verksamhetsutövare. Tillsynens resurser används främst reaktivt, exempelvis när massor lagts upp olovligt på olämpliga platser, istället för proaktivt för att förhindra att fel och brister uppstår. Sådana ärenden är ofta problematiska att hantera inom tillsynsarbetet.

Kontoret påverkas av dessa lagändringar genom att vi sannolikt behöver handlägga fler anmälningsärenden och utöva tillsyn. Vi har dock möjlighet att ta ut full eller nästan full kostnadstäckning för detta arbete enligt miljöbalken.

### Samberedning

Ärendet har inte samberetts.

### Ekonomiska konsekvenser och finansiering

Beslutet medför inga ekonomiska konsekvenser.

Helena Götherfors Westman  
Kontorschef

Ana Camargo Valencia  
Enhetschef

## **Beslutet skickas till**

Akten

Svaren lämnas per e-post till [m.remissvar@regeringskansliet.se](mailto:m.remissvar@regeringskansliet.se) med kopia till [m.kemikalieenheten@regeringskansliet.se](mailto:m.kemikalieenheten@regeringskansliet.se)

Ange diarienummer M2022/01181 och remissinstansens namn i ämnesraden på e-post-meddelandet.

Svaret bör lämnas i två versioner: den ena i ett bearbetningsbart format (t.ex. Word), den andra i ett format (t.ex. PDF) som följer tillgänglighetskraven enligt lagen (2018:1937) om tillgänglighet till digital offentlig service. Remissinstansens namn ska anges i namnet på respektive dokument.