

§ 97

Yttrande om Naturvårdsverkets skrivelse – Hantering av schaktmassor och annat naturligt förekommande material som kan användas för anläggningsändamål, 2022-5093 MHN-2022-00405

Beslut

Miljö- och hälsoskyddsnamnden beslutar

att överlämna yttrande daterat den 19 oktober 2022 till miljödepartementet.

Sammanfattning

Naturvårdsverket har gjort en översyn av hanteringen av schaktmassor och annat naturligt förekommande material som kan användas för anläggningsändamål. Naturvårdsverket har föreslagit nya regelverk och andra styrmedel för att öka återanvändningen av dessa material.

Förslagen innebär vissa lättnader för återanvändning och några förtydliganden som underlättar tolkningen av befintliga regler. Det finns också förslag som kommer att betyda mer administration för verksamhetsutövare och ge ett ökat resursbehov hos tillsynsmyndigheterna (vanligtvis kommunala miljö- och hälsoskyddsnamnder).

Beslutsunderlag

- Tjänsteskrivelse daterad den 28 september 2022
- Bilaga 1, Yttrande
- Bilaga 2, Naturvårdsverkets remiss
- Bilaga 3, Miljödepartementets sändlista för remissen

Tillstyrkt av MHN AU.

Yrkanden

Mats Åhlund (C) yrkar att nämnden lägger till i yttrandet: "Nämnden anser också att Naturvårdsverket måste fortsätta arbetet med att så mycket och många materialslag som möjligt ska klassas som en resurs och som avfall endast i undantagsfall, för att

Miljö- och hälsoskyddsnamnden
Protokoll

Datum:
2022-10-19

ytterligare bidra till att ändra hela synsättet på massor och än mer bidra till en cirkulär ekonomi.”

Tor Bergman (M) yrkar bifall till Mats Åhlunds (C) tilläggsyrkande.

Kerstin Westman (S) yrkar avslag på Mats Åhlunds (C) tilläggsyrkande.

Beslutsgång

Ordföranden ställer arbetsutskottets förslag mot Mats Åhlunds (C) tilläggsyrkande och finner att nämnden bifaller arbetsutskottets förslag.

Omröstning begärs och genomförs. Nämnden fastställer följande propositionsordning: Den som vill bifalla arbetsutskottets förslag röstar ja och den som vill bifalla Mats Åhlunds (C) förslag röstar nej.

Ja-röster: Emine Behiye Karakitapoglu (S), Gunnar Larsson (S), Björn Smeds (L), Anette Fischer (V), Sofie Juhlin (MP), Ove Johansson (S) och Kerstin Westman (S).

Nej-röster: Mats Åhlund (C), Tor Bergman (M), Lisen Burmeister (SD) och Kathrine Laurell (M).

Avstår: Petter Melin (KD) och Andrea Karnekvist (V).

Ordföranden finner att nämnden, med 7 ja-röster, 4 nej-röster och 2 som avstår, beslutar att bifalla arbetsutskottets förslag.

Särskilt yttrande

Mats Åhlund (C) lämnar följande särskilt yttrande:

Jag anser att Naturvårdsverket måste fortsätta arbetet med att så mycket och många materialslag som möjligt ska klassas som en resurs och som avfall endast i undantagsfall, för att ytterligare bidra till att ändra hela synsättet på massor och än mer bidra till en cirkulär ekonomi.

Ajournering

Ordföranden ajournerar sammanträdet under punkten kl. 13.34–13.43.

Datum:
2022-10-19Diarienummer:
MHN-2022-5093Miljö- och hälsoskydds nämnden
YttrandeMiljödepartementet
m.remissvar@regeringskansliet.seHandläggare:
Ebba Tiberg

M2022/01181

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

Remiss från Miljödepartementet, dnr. M2022/01181 Remisstid: 27 oktober 2022

Uppsala kommun har berett remissen i två berörda nämnder. Miljö- och hälsoskydds nämnden och gatu- och samhällsmiljönämnden. Respektive nämnd skickar in ett eget yttrande över remissen.

Miljö- och hälsoskydds nämnden har synpunkter på följande delar i remissen:

- Avfallsbegreppet
- Matchning mellan tillgång och efterfrågan/planering
- Massornas innehåll och egenskaper (karaktärisering)
- En bättre och tydligare vägledning om massor
- Tydligare lagstiftning gällande massor som är avfall
- Nya bestämmelser för massor som inte är avfall

Sammanfattning

Miljö- och hälsoskydds nämnden (nämnden) ser positivt på målsättningen och de övergripande förslagen i remissen. En ändamålsenlig hantering av schaktmassor som bidrar till en mer cirkulär ekonomi är önskvärd för att samhället ska nå uppsatta miljömål. Förslagen skulle även bidra till en bredare översyn över vad massor används till och underlätta återvinning av massor.

Nämnden tillstyrker förslagen till regeländringar som ger tydligare lagstiftning för massor som är avfall och ny lagstiftning för massor som inte är avfall samt möjligheten att kunna lagra massor längre tid än tre år. En översyn bör dock göras hur regeländringarna samspelar med entreprenadbranschens regler så att man får med sig hela branschen. Flera av förslagen kommer att betyda mer administration för

verksamhetsutövare och ge ett ökat resursbehov hos myndigheterna. Det är angeläget att ny lagstiftning formuleras så att det finns ett incitament för verksamhetsutövaren att följa reglerna. Det finns också vissa begrepp som måste tydliggöras. Det gäller även hur massorna ska karakteriseras och testas. Tillsynsmyndigheterna efterfrågar klar och tydlig tillsynsvägledning för den nya och den kvarvarande lagstiftningen.

Vägledningsförslag och informationsutbyte

Avfallsbegreppet

Miljö- och hälsoskyddsnämnden anser att Naturvårdsverket ska förklara hur man bedömer om massor är en produkt och vilka krav som i så fall gäller för dessa massor.

Miljö- och hälsoskyddsnämnden anser även att det kommer bli svårt att fastställa om massor är förorenade eller utgör icke-förorenad jord och/eller annat naturligt material. Naturvårdsverket har infört markkriteriet ”mindre än ringa risk” (MRR). Det är sällan som massor lever upp till MRR. Ofta finns det någon parameter med halter som leder till klassificeringen ”mer än ringa risk”. Det beror delvis på regionala bakgrundshalter. Ett exempel i Uppsala län är lerorna som kan ha en bakgrundshalt av arsenik, barium, kobolt och nickel över MRR och KM. Även fluorid finns i förhöjda halter i Uppsala med omnejd. Atmosfärisk deposition eller annan diffus spridning leder också till förhöjd bakgrundshalt.

Naturvårdsverket behöver ge vägledning för bedömning av naturligt förekommande halter av grundämnen över MRR/KM eller över gränsen för inert avfall. I stadsmiljö finns även låga halter av andra ämnen än grundämnen så som PFAS som också kan betraktas som bakgrundshalter, vilket i praktiken påverkar materialåtervinning.

Entreprenadbranschens verklighet

Miljö- och hälsoskyddsnämnden bedömer att det är viktigt att få med hela branschen på förändringarna. Ett alltför omfattande regelverk kring masshantering och återvinning skulle kunna resultera i att schaktentreprenörer oftare väljer den enklare vägen och transporterar massor till deponi. Likaså måste det finnas en förståelse för hur täkter arbetar. I kapitel 5.4.2 skriver Naturvårdsverket att det är viktigt att tillsynsmyndigheten kommer in i tidiga skeden. Verkligheten är dock ofta att schaktentreprenaden handlas upp i slutet av projektplaneringen och entreprenören har endast ett par veckor på sig att planera masshanteringen. Miljö- och hälsoskyddsnämnden anser att en omarbetning av förslagen bör göras så de är i enlighet med entreprenadjuridik och praxis.

Masslogistikcenter

Utredningen bortser nästan helt från den affärsrättsliga aspekten av masstransporter och återanvändning. Att hantera massor är en del av entreprenörernas affär och en gemensam hantering och omlastning för hela branschen innebär att helt nya samarbetsformer och kontraktsskrivningar behövs. Det kommer att medföra svårigheter eftersom byggbranschen ofta hanterar frågor av hävd och tradition.

Utöver ovan nämnda ser miljö- och hälsoskyddsnämnden positivt på syftet med masslogistikcenter. Det vore bra om det vid behov kan inrättas via översiktsplaner, detaljplaner, regionala masslogistikcentra eller dylikt.

Karaktäriseringen av massor

Miljö- och hälsoskyddsmyndigheten understryker vikten av att material testas på relevant sätt. Testmetoder enligt NFS2004:10 har brister för bland annat lera. Testmetoden mäter en maximal utlakning eftersom leran slammas upp i lakvätskan. I praktiken är vattentransporten genom lera mycket låg och lakningen blir i praktiken låg, vilket inte beaktas med skaklaktest. Det är problematiskt att Naturvårdsverket rekommenderar laktest av monoliter (vilket lera kan jämföras med, se NV rapport 5535, underlagsrapport 1) och lera genom att torka/krossa materialet och sedan göra skaklaktest vilket gör att stora mängder naturlig lera inte kan klassas som inert på grund av fluorid, antimon och DOC. Monoliter och lera har diffusionsstyrda processer för lakning och anpassade metoder bör antas alternativt anpassa nuvarande kriterier för att inte fylla IFA-deponier med jungfrulig lera.

Naturvårdsverket skriver själva att MRR inte är relevant för klassning av förorenade massor. Det är en nivå för att underlätta återvinning. "Lätt förorenade" kan leda till begreppsförvirring om en definition önskas av förorenade massor. Det är sålunda viktigt att nya riktlinjer utvecklas.

Miljö- och hälsoskyddsmyndigheten vill också nämna att det finns ett stort behov av att uppdatera kriterierna för olika slags avfall för deponering (inert, icke-farligt, farligt) med avseende på PFAS. Det är ett ämne som sprids mycket lätt varför hanteringen måste regleras.

Tillsynsvägledning

Det är mycket viktigt att Naturvårdsverket tar fram *lättförståelig och tydlig* tillsynsvägledning för de nya bestämmelserna. Syftet måste vara att alla tillsynsmyndigheter i hela Sverige ska bedöma frågorna på samma sätt. Tillsynsvägledning behövs speciellt för:

- Bedömningen av om schaktmassor är en produkt eller avfall.
- Bedömning av om ett material är icke-förorenat eller förorenat (se ovan under karaktärisering)
- Hur naturliga bakgrundshalter ska hanteras och bedömas
- Beslut i det enskilda fallet om lagring av avfall under mer än tre år (ny paragraf MB 15 kap 39a§, sid 140 i remissen).

Övrigt

I kapitel 3.1.5 sid 55 finns ett skrivfel under rubriken "Asfaltgranulat": PAH är en förkortning av "polycykliska aromatiska kolväten".

Lagändringsförslag

Förslag om ny bestämmelse i 15 kap. miljöbalken gällande icke förorenad jord

Miljö- och hälsoskyddsmyndigheten anser att termen "naturligt material" behöver klargöras eller ändras. Förblir massorna verkligen naturliga direkt efter uppgrävning? Markstrukturen går förlorad. Sulfidhaltiga massor kan t.ex. få andra egenskaper efter uppgrävning när de får kontakt med syre. All åkermark är också i viss mån bearbetad.

Miljö- och hälsoskydds nämnden anser att den geografiska begränsningen som avses för att kunna återvinna massor "på den plats där grävningen utfördes" behöver förtydligas. Kan man använda "arbetsområde" eller projektområde" eller behövs en geografisk begränsning? Begränsningen leder till en begränsning i möjlighet till återvinning för verksamhetsutövaren. Det vore fördelaktigt om en kommunal verksamhetsutövare som samtidigt utför byggarbeten på olika arbetsplatser men på kortare avstånd från varandra kunde utnyttja massorna inom olika projekt med de fördelar som remissen ger.

Miljö- och hälsoskydds nämnden anser även att olika blandmaterial kan falla in under denna paragraf. Vid konstruktionsarbeten kan det vara vanligt, och ofta lämpligt, att blanda olika materialtyper (till exempel lera stabiliserad med cement). Betongmassor kan också vara lämpliga till konstruktioner eller vägar.

Förslag om ny bestämmelse i 15 kap. miljöbalken om lagring längre tid än tre år och ändringar i deponeringsförordningen

Miljö- och hälsoskydds nämnden anser att detta förslag inte har utretts tillräckligt då det inte anges hur uppföljning ska göras, dvs att verksamhetsutövaren efter tiden som massorna får lagras även avlägsnar dem. Finns det en risk att det kommer att ligga mindre schakthögar över hela landet, som har glömts bort?

Förslag om ändring i 29 kap. miljöprövningsförordningen

4 kap 6§

Miljö- och hälsoskydds nämnden tillstyrker förslaget att förtydliga att paragrafen enbart gäller täkt- och gruvverksamheter.

29 kap. 34 § och 35 §

Miljö- och hälsoskydds nämnden tillstyrker tillägget att massorna ska vara inerta. Det behöver dock förtydligas om det gäller 100 000 ton under ett år eller sammanlagt under hela byggnationen eller om det gäller en fastighet, en stadsdel eller ett byggprojekt.

29 kap. 40 § - 43 §

Miljö- och hälsoskydds nämnden anser att det bör vara tydligare vad som menas med den plats där avfallet uppstår i dessa paragrafer. Gäller det en fastighet, stadsdel eller byggprojekt. Om inte paragrafen kan göras mer tydligt är kravet på tydlig vägledning viktig.

I 43§ föreslås att ordet yrkesmässigt läggs till. Gränsdragningen mellan privatpersoner som hanterar schaktmassor och yrkesverksamma kan diskuteras. Tillsynsmyndigheten vill inte jaga villaägare men komma åt illegal dumpning av förorenade schaktmassor även om de kommer från mindre byggprojekt. En enkel och effektiv hantering av "mindre anmälningar" är eftersträvänsvärt. Kan man inrätta något slags "underrättelseplikt" för privata fastighetsägare? Alternativt skulle masshantering av schaktningsarbeten på fastigheter med en- eller tvåbostadshus undantagas från anmälningsplikten (miljöbalkens allmänna hänsynsregler och underrättelseplikt vid påträffande av föroreningar gäller ändå).

29 kap. 48 § och 49 §

Miljö- och hälsoskydds nämnden tillstyrker tillägget att massorna ska vara inerta i paragraferna.

29 kap. Avfall

X §

Miljö- och hälsoskyddsnämnden tillstyrker förslaget om ny bestämmelse om C-anmälan för hantering av massor innehållande invasiva främmande arter.

Förslag till nytt kapitel i miljöprövningsförordningen

X kap. 1 § - 5 § införande av anmälningsplikt för hantering av material som uppstår i bygg- och anläggningsbranschen som inte är förorenat.

Nämnden anser att införandet leder till att vi kommer att kunna ha större kontroll på avfallsflödena i samhället. Kraven kommer dock vara svåra att följa upp och man kan förutse att anmälan inte kommer att göras av alla verksamheter. Införande av en ny anmälningsplikt innebär ett ökat resursbehov hos miljöförvaltningen.

Miljö- och hälsoskyddsnämnden anser som ovan att termen ”annat naturligt material” i 1§ behöver klargöras.

Det finns en problematik angående bedömningen mellan icke-förorenat och förorenat material. Det är viktigt att det finns adekvata tester för att definiera materialen och att det finns en tydlig vägledning för just dessa. Som nämnt ovan är det svårt att testa inhomogena material och lera, som inte kan blandas om. Det är dessutom svårt att klassificera naturligt förekommande miljö- och hälsostörande ämnen i olika material.

Förslag om ändring i förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd

Y§ Ny paragraf, bestämmelse om informationsutbyte

Denna bestämmelse bedöms svår att följa upp, dvs hur ska tillsynsmyndigheten kunna kontrollera att ett informationsutbyte gällande avfallens miljö- och hälsomässig lämplighet har skett vid transfer av material? Den innebär också mer administration för verksamhetsutövarna. Miljö- och hälsoskyddsnämnden föreslår att informationen ska finnas i någon form av transportdokument som medföljer transporten av massorna, vilket inte blir alltför betungande att ta fram.

Även idag är det svårt att följa upp om regler gällande återanvändning av schaktmassor i anläggningsändamål efterlevs. Det kör omkring många lastbilar med massor, där vi inte vet om verksamhetsutövaren har gjort de anmälningar eller sökt de tillstånd som behövs. Därför är det angeläget att ny lagstiftning även formuleras så att det finns ett incitament för verksamhetsutövaren att följa lagstiftningen.

Särskilda bestämmelser om täkter

20 j § Ny paragraf.

Nämnden tillstyrker förslaget att en tillståndsansökan för berg/jordtäkt ska innehålla uppgifter om materialets miljö- och hälsomässiga lämplighet för avsett ändamål.

Konsekvenser

Miljö- och hälsoskyddsnämnden anser att det förmodligen rör sig om större kostnader än vad som anges i kapitel 9 för att införa regeländringarna.

Med de förslag som anges i detta uppdrag kommer många fler anmälningar inkomma till tillsynsmyndigheterna runt om i landet. Anmälningarna kommer att utgöras av tillståndspliktiga verksamheter som ändras till anmälningspliktiga och nya

anmälningspliktiga verksamheter. Den ökade mängden inkommande anmälningar kommer leda till ett större behov av personella resurser hos de lokala tillsynsmyndigheterna.

För miljö- och hälsoskyddsnämnden

Kerstin Westman
1:a vice ordförande

Josefin Lindström
nämndsekreterare

Kopia

m.kemikalieenheten@regeringskansliet.se