

**Vår kontakt:**

Elisabeth Werner  
Telefon 010-449 20 86  
elisabeth.werner@skanska.se  
Skanska Sverige AB  
Juridik

Remissvar  
Version 20190115

Miljö- och energidepartementet  
Rättssekretariatet, Natur och kretslopp

## Remissvar M2018/01322/R

### 1 Sammanfattning

Skanska Sverige AB och Skanska Industrial Solutions AB (ett helägt dotterbolag till Skanska Sverige AB) (gemensamt benämnda nedan som "Skanska") inkommer härmed, efter medgivande av anstånd, med sitt remissvar över rubricerad remiss. Skanskas disposition följer remissens disposition med rubriknumrering.

Skanska ställer sig mycket positiv till den översyn av den nationella avfallslagstiftningen som nu pågår.

Att möjliggöra undantag för verksamheter genom regelförenkling med s.k. allmänna regler är mycket positivt, förutsatt att detta kan realiseras i praktiken. Det kommer att ge ökad förutsägbarhet och resursbesparing, vilket är värdefullt.

Skanska ställer sig dock frågande till den avgränsning som dels regeringens uppdrag innebär, dels den begränsning av uppdraget som Naturvårdsverket har tolkat i deras avgränsning av uppdraget.

Skanska menar att uppdraget har avgränsats allt för snävt, bl.a. att man inte ska titta på huruvida en produkt ens är att betrakta som avfall och att man uteslutit framtagande av kriterier för end of waste ("EoW").

För att klassas som ett avfall krävs enligt såväl avfallsdirektivet som 15 kap. 1 § miljöbalken att en produkt anses utgöra avfall när dess innehavare gör sig av med, avser att göra sig av med eller är skyldig att göra sig av med produkten.

Aldrig någonsin har man byggt så mycket bostäder m.m. som man gör idag. Med den urbanisering som sker så aktualiseras även utbyggnad av samhället med stora infrastrukturprojekt som följd. Det går lätt att räkna upp en stor mängd olika projekt i denna kategori; såsom Förbifart Stockholm, Västlänken, Ostlänken, Botniabanan, citytunneln i Malmö, utbyggnad av E4 osv. osv. Dessa projekt innebär att stora överskottsmassor av såväl berg, s.k. entreprenadberg, som schaktmassor uppstår och måste omhändertas.

Många av ovan nämnda produkter som nämns ovan betraktas som en råvara eller produkt av det bolag som handhar den. Produkten kommer antingen att återanvändas, försäljas eller användas som en återvinningsprodukt för exempelvis nyttillverkning av asfalt. Detta

innebär således att innehavaren inte alls har någon avsikt att göra sig av med produkten ifråga.

För att kunna möjliggöra en för samhället långsiktig effektiv och ändamålsenlig hushållning med naturresurser som berg, naturgrus eller andra jordarter (inkl. det som normalt benämns schaktmassor) behöver överskottsmassor som uppkommer vid bygg- och anläggningsarbeten, t.ex. infrastrukturprojekt, under vissa förutsättningar kunna undantas från att definieras som avfall och istället ses som den resurs dessa massor faktiskt är.

Till saken hör att det är ändliga naturresurser vi har att göra med när det kommer till schakt- och bergmassor. Även asfalt består till 96% av bergkross. Hushållning och användning av dessa produkter är något som är miljöfrämjande, istället för att transportera materialet, ibland långt, för att lägga dessa på deponi för att de betraktas som avfall.

Hantering av en produkt som klassificeras som avfall innebär att en verksamhetsutövare måste ansöka om tillstånd i de allra flesta fall, eftersom det är en stor mängd som ska hanteras och under en relativt lång period. Istället för att vid materialterminaler kunna göra en s.k. krossanmälan, d.v.s. anmälan om krossverksamhet uppmanar tillsynsmyndigheterna nu verksamhetsutövaren att ansöka om tillstånd för mottagande och bearbetning av avfall och i vissa fall deponiverksamhet.

Det avgörande från Mark- och miljööverdomstolen (mål nr M 7806-16) som regeringen hänvisar till i sitt uppdrag visar tydligt på absurditeten hur jungfruliga massor som kan användas i stort sett var som helst klassas som avfall p.g.a. att domstolen ansett att det fanns ett kvittblivningssyfte då användaren inte kunde uppge vad massorna skulle användas till bara att man skulle använda dem vid ett senare tillfälle. Eftersom massorna ansågs vara ett avfall och att det lades upp på i upplag på marken var det att betrakta som deponering för vilket tillstånd krävdes. Det kan inte vara så att slutanvändaren måste vara säkerställd vid uppgrävning, tunneldrivning eller dylikt. Det är orimligt att ställa det som krav, särskilt avseende massor som kommer att användas för bygg- och anläggningsändamål och som inte innehåller några föroreningsnivåer som innebär någon risk för människors hälsa och miljön.

En cirkulär masshantering av massor som uppkommer vid bygg- och anläggningsarbeten förutsätter flera möjliga lösningar för omhändertagande och hantering av dessa. Samtliga beror starkt på olika förhållanden både tid och plats (geografi).

Det är av stor vikt att miljönyttan med regelsystemet analyseras eftersom det inte kan anses miljömässigt motiverat med en hantering enligt ovan som bidrar till obefintlig miljönytta i många fall. Det är snarare tvärtom att sådan hantering är miljöfrämjande och inte syftar till att hushålla med de naturresurser det är fråga om.

## 2 Uppdrag och genomförande

### 2.1 Uppdraget

Skanska förordar syftet med uppdraget och vill särskilt framhålla en del av uppdragsbeskrivningen:

*"Syftet är att säkerställa att det inte införs en tillstånds- eller anmälningsplikt för de verksamheter där detta inte är motiverat med hänsyn till miljön eller människors hälsa samt att undersöka om det finns skäl att göra motsvarande undantag för verksamheter som idag är tillstånds- eller anmälningspliktiga."*

Avgränsningen av uppdraget som Naturvårdsverket har gjort är dock motsägelsefull i förhållande till uppdragets syfte som redogörs för i avsnitt 2.1 i remissen.

## 2.2 Avgränsningar

Avgränsningen av översynen av lagstiftningen till att enbart inkludera vissa delar i avfallslagstiftningen och inte alla delar riskerar att få oklarheter och "luckor" i lagen till följd. Precis som tidigare när avfallsbestämmelserna i 15 kap. miljöbalken och tillhörande förordningar och föreskrifter reviderades har felaktig implementering skett där kritik också riktats mot Sverige från EU-kommissionen. Ett exempel på en sådan lagtekniskt felaktig implementering är bl.a. undantaget i artikel 2.1 c i avfallsdirektivet som förlades i 11 § 3 avfallsförordningen, vilket har fått till följd att undantaget enbart gäller under avfallsförordningens tillämpningsområde men inte i övrigt.

Att ta ett samlat grepp kring hela lagstiftningen hade med stor sannolikhet medfört att ett sådant fel som nämnts ovan skulle kunna undvikas, se Mark- och miljööverdomstolens ("MÖD") avgörande i mål nr M 7806-16, 2017-09-12.

Alternativ implementering av artikel 2.1 c i avfallsdirektivet anser Naturvårdsverket emellertid inte omfattas av uppdraget, trots att ovan nämnda dom har lagt stor tyngdpunkt vid just tillämpningsproblematiken av motsvarande paragraf.

Skanska menar att det inte heller är ändamålsenligt i förhållande till uppdraget att avgränsa uppdraget så att analys av huruvida något är att betrakta som avfall eller inte eller biprodukt, eller framtagande av kriterier för end of waste, inte ingår.

Svårigheten med hantering av vissa produkter i vår bransch grundar sig just i att de nu har börjat klassificeras som avfall av tillsyns- och provningsmyndigheterna trots att det inte finns något kvittblivningssyfte från verksamhetsutövaren och trots att de kan hanteras utan fara för människors hälsa och miljön. Vilken produkt som är under lupp är olika från tid till annan, men problematiken är densamma. För ett antal år sedan var det fräsasfalt/asfaltgranulat idag är det entreprenadberg som är i ropet. Uppdraget blir därmed tandlöst för branschen när man inte tittar på om vissa produkter inte ens ska betraktas som avfall, såsom exempelvis entreprenadberg fräsasfalt osv., under vissa förutsättningar som att de kan hanteras utan fara för människors hälsa och miljön.

## 3 Juridiska förutsättningar

I uppdraget har Naturvårdsverket tagit avstamp i alla de EU-rättsliga regler som har anknytning till EU:s avfallsdirektiv, men så har inte skett på motsvarande sätt avseende svensk lagstiftning. Skanska menar att det på så sätt som angetts ovan finns stor risk för att man inte ser helheten med avfallslagstiftningen och att det därmed blir felaktigheter som gör lagen motsägelsefull eller inte tillämpbar i vissa situationer, vilket skulle vara olyckligt.

#### 4 Utformning av allmänna regler samt deras innebörd

Det är mycket viktigt att undantagen i de allmänna reglerna kommer att gälla för betydligt högre volymer eller mängd massor i de allmänna reglerna än vad som gäller idag (30 000 ton) och att upplag får ske under ett längre tidsspann än 1 resp. 3 år. Detta avser främst masstyper som berg, naturgrus eller andra jordarter men även för överskottsmassor av betong och asfalt.

Dessa uppkommer normalt i stora mängder i enskilda större infrastrukturprojekt och kan behöva hanteras, inkl. lagras på terminaler eller anläggningar för framtida återanvändning och/eller återvinning. Att omsättningen av dessa massor varierar och ibland ligger i upplag under en längre tid innebär ingen ökad risk för negativ påverkan på människors hälsa och miljön. När behov uppstår på den lokala marknaden kan de nyttjas som ett alternativ till motsvarande jungfruliga utbrutna massor.

I de fall massor tas in till befintlig tillståndsprövad anläggning, t.ex. täkt, möjliggör detta en bättre hushållning med anläggningens uttag av jungfruligt material.

#### 5 Utgångspunkter för bedömning av om undantag är lämpligt

Det bakomliggande syftet bakom att ersätta tillstånds- eller anmälningsplikten med allmänna regler uppges vara regelförenkling, ökad förutsägbarhet samt resursbesparing.

Skanska menar att detta är starkt efterfrågat från branschen.

Skanska understryker vikten av regelförenklingar, en ökad förutsägbarhet samt resursbesparingar eftersom det kommer att medföra konkurrens på lika villkor inom branschen. Genom dagens tillämpning av lagstiftningen kommer vi aldrig till att kunna återanvända massor resurseffektivt utan att först hamna längst ned i avfallstrappan för att sedan kunna återvinna dem och i vissa fall inte alls då de omfattas av deponi-bestämmelserna.

Skanska efterfrågar även en större tilltro från tillsyns och prövningsmyndigheter gentemot branschen. De flesta aktörer på marknaden vill göra rätt och är också väldigt måna om en hållbar framtid för kommande generationer.

För att skapa cirkulära flöden är det en nödvändighet att alla aktörer på marknaden blir bättre på spårbarhet och att högre krav ställs på detta så att flöden av massor lätt kan kontrolleras och styras. Lagstiftningen måste ge möjlighet att omhänderta, återanvända och återvinna material som uppkommer som överskott vid bygg- och anläggningsprojekt. Frågan är dock om allmänna regler kan leva upp till det bakomliggande syftet som nämns i första stycket detta avsnitt. Skanska menar att de allmänna reglerna inte kan vara för restriktiva avseende exempelvis mängd/volym.

De allmänna reglerna kan inte heller enbart tillåta minimala mängder eller orimligt låga nivåer av vissa ämnen i de massor som ska hanteras. Det är orimligt att tillämpa nivåer som innebär att föroreningsrisken är mindre än ringa när bakgrundshalter och platsspecifika värden på de platser där massorna ska användas eller ligga i upplag oftast

ligger betydligt högre. Det faller på sin egen orimlighet att man i vissa områden åläggs att fylla ut med "renare" massor än vad som redan finns på platsen.

Genom att arbeta med förbättrade regelverk, utformning och standarder för miljöinventeringar, dokumentation för överskottsmassor (tekniska egenskaper, kemiska sammansättningar samt totalhalter/nivåer för innehåll av ev. föroreningar) finns stora möjligheter att uppnå det bakomliggande syftet med regelförenklingar och resursoptimering samt förutsägbarhet.

## **7 Verksamheter som kan vara lämpliga att undanta från tillstånds- och anmälningsplikt**

En tillståndsprocess är oerhört mycket mer kostsam än ett anmälningsförfarande. Den tar mycket längre tid, som oftast förhindrar att omhändertagande av massorna kan ske. Det finns oftast inte så långa ledtider i den här typen av projekt. En tillståndsprocess tar cirka 1,5 år från det att man påbörjar en tillståndsprocess till dess man har ett tillstånd.

Vidare belastar systemet prövningsmyndigheterna resursmässigt och även process-ekonomiskt för samhället och den som söker tillstånd. Resurserna bör läggas där de behöver läggas. Att undanta vissa verksamhetstyper och slag från tillstånds- eller anmälningsplikt är därför något som Skanska ser som mycket positivt dock med beaktande av vad som anförts tidigare om vissa produkter ens ska anses utgöra avfall.

### **7.2 Mekanisk bearbetning och lagring av vissa avfallsslag inför återvinning**

Idag försvåras återanvändning och återvinning i första hand pga. klassificering som avfall i de verksamheter som består av att återanvända och återvinna överskottsmassor från bygg- och anläggningsprojekt som berg, naturgrus eller andra jordarter samt i vissa fall även materialen asfalt och betong.

Då s.k. entreprenadberg lagras och krossas till olika bergmaterialprodukter ersätter detta behovet av utbrutet jungfruligt berg vilket i en förlängning leder till att tillståndsgivna volymer i bergtäkter räcker längre och behovet av nylokaliseringar av bergtäkter i viss mån skjuts på framtiden vilket ger en långsiktigt ändamålsenlig hushållning med naturresursen.

Anläggningar som bedriver denna typ av verksamhet med produkter av dessa material är t.ex. täkter samt s.k. materialterminaler. Båda dessa anläggningsslag är verksamheter som omfattas av tillstånds- eller anmälningsplikt enligt andra bestämmelser i miljöbalken jmf. verksamhetskoder i miljöprövningsförordningen som t.ex. 10.11/10.20 (täkter), 10.50 (sortering eller krossning av berg, naturgrus eller andra jordarter) samt 63.10 (hamn) i de fall materialet fraktas och/eller hanteras via sjöfart. I dessa fall sker således en miljöprövning för dessa verksamheter, och möjlighet ges till kontroll så att ingen negativ påverkan sker för människors hälsa eller på miljön från denna hantering av materialen.

Lagring och återvinning av asfalt och betong kan i vissa fall med dagens tillämpning av avfallslagstiftningen betraktas som en tillståndspliktig verksamhet medan själva tillverkningsen av asfalt och betong är anmälningspliktig, vilket är en anmärkningsvärd utveckling när det handlar om ett s.k. icke farligt avfall.

När en produkt anses vara ett avfall så kan lagring av avfall som längst ske under tre år (om det är avsett för bygg- och anläggningsändamål). Återvinns inte lagrade massor under denna tidsperiod måste tillstånd för deponi sökas och reglerna om avfallsskatt tillämpas, vilket innebär ett påslag ekonomiskt om 500 kronor per ton. Det är inte alltid efterfrågan sammanfaller med utbudet med anledning av de projekt som råder. Det har dock inte förekommit någon gång att material inte används förr eller senare.

Om massor återvinns eller återanvänds direkt på platsen vid det projekt där de uppkommit kan detta aldrig betraktas som avfallsåtervinning. I det fall massorna i vissa fall ändå anses som ett avfall är det av största vikt att kriterier fastställs för när de upphör att vara avfall, jmf "end of waste-kriterier".

Med ovanstående resonemang borde avgränsningen av uppdraget även omfattat "avfallsdefinitionen, deponibestämmelserna och end of waste-kriterier".

En önskvärd förändring i gällande lagstiftning vore att låta verksamhetskod 10.50 i miljöprövningsförordningen även omfatta krossning och sortering av materialen betong och asfalt i de fall de inte klassas som avfall.

Naturvårdverkets förslag att undanta lagring inför behandling, krossning, samt lagring inför återvinning av jord- och bergmassor, samt i vissa fall asfalt samt betong från anmälnings- och tillståndsplikt och istället låta verksamheten omfattas av allmänna regler riskerar med ovanstående resonemang att inte komma att gälla för flera av de anläggningar som man i uppdraget anser sig kunna omfattas av detta.

### 7.3 Användning av vissa avfallsslag för anläggningsändamål

Skanska anser att det är av stor vikt att kunna undanta massor som uppkommer som överskott vid ny- eller ombyggnad samt underhållsprojekt av befintlig infrastruktur i samhället som t.ex. järnvägar, vägar samt nybyggnad av bostäder, köpcentra och industrilokaler – förutsatt att detta är motiverat med hänsyn till miljön och människors hälsa.

Allmänna regler, som vi förmodar kommer ges ut som föreskrifter, kan enligt Skanskas mening, till skillnad mot vad Naturvårdsverket anser, vara lämpligt för att kunna reglera vad som kan undantas från tillstånds- och anmälningsplikt för att kunna nyttja överskottsmassor för anläggningsändamål oavsett om detta sker på den plats där massorna uppkommer eller på annan plats. För denna hantering gäller redan idag om inte anmälnings- eller tillståndsplikt föreligger att de ska anmälas för s.k. 12:6 samråd om man kan anta väsentlig påverkan på naturmiljön samt egenkontrollförordningen vilket bör ge tillräckligt skydd så inte negativ påverkan uppkommer för miljön eller människors hälsa.

---

Malmö som ovan