



## Anmälan om svar på remiss av Naturvårdsverkets skrivelse Hantering av schaktmassor och annat naturligt förekommande material som kan användas för anläggningsändamål

Remiss från Naturvårdsverket

Förslag till beslut

Borgarrådsberedningen föreslår att kommunstyrelsen beslutar följande.  
Anmälan om svar på remissen godkänns.

### Föredragande borgarrådet Åsa Lindhagen

#### Sammanfattning av ärendet

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. För att åstadkomma en förbättrad och kostnadseffektiv hantering samtidigt som miljöbalkens syfte och mål uppnås på bästa sätt föreslår Naturvårdsverket en rad åtgärder åtgärder.

Ärendet bereddes av borgarrådsberedningen den 12 oktober 2022. På grund av tekniskt fel uteblev ärendet från kommunstyrelsen den 26 oktober 2022 varför stadsledningskontorets tjänsteutlåtande skickades till Miljödepartementet som Stockholms stads svar på yttrandet. I denna promemoria redovisas ärendet så som det behandlades av borgarrådsberedningen.

#### Beredning

Ärendet har remitterats till stadsledningskontoret, exploateringsnämnden, miljö- och hälsoskyddsnämnden och Stockholms Stadshus AB som remitterat vidare till Stockholm Vatten och Avfall AB. Exploateringskontoret har inkommit med ett kontorsyttrande.

*Stadsledningskontoret* anser att ändringar i lagstiftningen tillsammans med insatser för ökad kunskap och förbättrad vägledning kommer sammantaget 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 och mer enhetlig tillsyn

*Exploateringskontoret* anser att Naturvårdsverkets ändringar är positiva men kontoret vill gärna se en vägledning kring betydelsen av ickeförorenad jord samt kring klimatperspektivet vid riskvärdering av massor. Vidare ställer kontoret sig frågande kring tillståndsplikt för viss masshantering och vill gärna att det ska finnas en vägledning kring hur jordar med invasiva arter ska hanteras om de uppdragas. Förslaget om att en skatt på avfall bör utredas anses positivt.

*Miljö- och hälsoskyddsnämnden* anser att det är positivt med prövningsplikt för masshantering oavsett om det är fråga om avfall eller produkt. Vidare menar de att i vissa fall behöver varje steg i masshanteringskedjan kontrolleras för att fånga upp oseriösa aktörer och att samsyn behövs gällande riktvärden. De konstaterar även att det är svårt att bedöma hur förslagen kommer att påverka deras arbete som tillsynsmyndighet.

*Stockholms Stadshus AB genom dotterbolaget Stockholm Vatten och Avfall AB* ser positivt på att Naturvårdsverket belyser dagens situation vad gäller masshanteringen i Sverige och ser över och förtydligar lagstiftningen inom detta område. Bolaget hoppas att detta ska möjliggöra en mer cirkulär och resurseffektiv användning av massor från byggprojekt framöver men önskar samtidigt att Naturvårdsverket skulle väga in klimataspekter i större utsträckning. Det noteras att översynen av lagen om skatt på avfall som Naturvårdsverket föreslår kan medföra förändringar som är kostnadsdrivande för bolagets avfallsverksamhet.

### Föredragande borgarrådets synpunkter

Stockholm ska vara en fossilfri och klimatpositiv stad senast år 2040. För att nå målet krävs en långtgående omställning av samhället. För att vi ska nå målet måste sättet vi planerar och bygger staden också förändras i grunden då byggsektorn i dag står för över 20 procent av de totala direkta utsläppen i Sverige enligt Boverket.

Jag välkomnar därför ambitionen i Naturvårdsverkets remiss om hantering av schaktmassor och annat naturligt förekommande material som kan användas för anläggningsändamål. Att ställa om byggsektorn till att bli mer cirkulär är en viktig del för att minska dess miljö- och klimatpåverkan och vinsterna för miljö- och klimat kan bli stora om masshantering kan styras i en mer lokal och cirkulär riktning.

Naturvårdsverkets föreslår ett antal förändringar i lagstiftningen som förtydligar när massor ska anses vara avfall eller produkter. Då lagstiftningen är komplex vill jag dock understryka behovet av vägledningar och riktlinjer för hur avvägningar ska göras kring dessa frågor, vilket stadens förvaltningar anför. Vidare är det svårt att i dagsläget göra en bedömning av vad den ändrade lagstiftningen kommer att få för konsekvenser för stadens som tillsynsmyndighet.

I övrigt hänvisar jag till förvaltningarnas svar.

Jag föreslår att borgarrådsberedningen föreslår att kommunstyrelsen godkänner anmälan om svaret på remissen.

Stockholm den 29 mars 2023

Åsa Lindhagen

## Bilaga

Promemoria Naturvårdsverkets skrivelse hantering av schaktmassor och annat naturligt förekommande material som kan användas för anläggningsändamål – D.nr. KS 2022/830-1.1

**Borgarrådsberedningen** tillstyrker föredragande borgarrådets förslag.

**Särskilt uttalande** av borgarråden Christofer Fjellner, Dennis Wedin och Andrea Hedin (alla M) enligt följande.

Vi ser positivt på Naturvårdsverkets skrivelse och anser att det är viktigt att masshanteringskedjan kontrolleras för att upptäcka fusk. Som Moderaterna tidigare föreslagit ser vi möjligheter att staden kan ställa andra krav på redovisning av hur provtagningen av massorna går till för att få en bättre bild av vad schaktmassorna innehåller.

Vidare behöver definitionerna av schaktmassor bli tydligare – inte minst för att kunna skilja material med andra användningsområden från avfall. Förutom att det skulle främja cirkuläritet och resurseffektivisering, skulle både staden och region samt andra aktörer kunna spara pengar i form av minskad avfallsskatt om dessa de facto rubricerades och användes mer effektivt.

## **Kommunstyrelsen**

**Särskilt uttalande** av Christofer Fjellner och Jonas Nilsson (båda M) som är likalydande med Moderaternas särskilda uttalande i borgarrådsberedningen.

## Ärendet

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.

För att åstadkomma en förbättrad och kostnadseffektiv hantering samtidigt som miljöbalkens syfte och mål uppnås på bästa sätt föreslår Naturvårdsverket en rad åtgärder åtgärder.

De svåra avgränsningar som finns gällande vad som är avfall respektive produkt kan till viss del tillgodoses genom en förbättrad vägledning. Därutöver föreslås att det för lagring, sortering och mekanisk bearbetning av massor (som inte är avfall) införs särskilda prövningsbestämmelser i miljöprövningsförordningen. För den fortsatta användningen av massor efter sådan hantering föreslås inga nya krav.

Vidare föreslås 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. Det möjliggör en mer resurseffektiv hantering av sådana massor där den sammantagna bedömningen är att massorna lämpligast används på den plats där de uppstår.

Gällande prövningsbestämmelserna för avfall föreslås att bestämmelsen i miljöprövningsförordningen gällande återvinning av avfall för anläggningsändamål förtydligas med en mängdgräns. Naturvårdsverket föreslår också att avfallet, utöver att vara icke-farligt, även ska vara inert (till exempel jord, grus och betong) för att det ska vara lämpligt. Bestämmelserna gällande lagring, sortering och mekanisk bearbetning av avfall bör tydliggöras. En ny bestämmelse föreslås gällande återvinning av jordar som innehåller invasiva främmande arter.

För att komma till rätta med brister i planering och samordning föreslås 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. Ändringen medger en mer flexibel hantering av massor och ger möjlighet till en mer resurseffektiv hantering.

För att åstadkomma bättre verktyg för masshanteringsplanering föreslår Naturvårdsverket att Boverket och SGU får i uppdrag att se över hur befintliga verktyg kan utvecklas och om ytterligare verktyg behöver skapas för att uppkomna massor ska kunna nyttiggöras så långt som möjligt. För att underlätta matchningen mellan uppkomna massor med efterfrågan, samtidigt som eller inom en rimlig tidsrymd efter att massorna uppstått, föreslår vi att ett antal kunskapshöjande åtgärder genomförs gällande kunskap och informationsutbyte om massornas innehåll och egenskaper.

Naturvårdsverket föreslår också att Skatteverket tillsammans med Naturvårdsverket får i uppdrag att utreda om lagen om skatt på avfall behöver ändras för att de styrmedel som idag finns ska fungera optimalt.

Tillsynen har en viktig och ofta svår roll när det gäller masshantering. Ändringar i lagstiftningen tillsammans med insatser för ökad kunskap och förbättrad vägledning kommer sammantaget 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 och mer enhetlig tillsyn. Bedömningen är att förutsättningarna för både tillstånds- och tillsynsmyndigheters möjlighet att pröva och granska verksamheter som hanterar massor kommer att kunna förbättras genom utredningens förslag.

### Remissammanställningen

Ärendet har remitterats till stadsledningskontoret, miljö- och hälsoskyddsnämnden och Stockholms Stadshus AB som remitterat vidare till Stockholm Vatten och Avfall AB. Exploateringskontoret har inkommit med ett kontorsyttrande.

### Stadsledningskontoret

**Stadsledningskontorets** tjänsteutlåtande daterat den 10 augusti 2022 har i huvudsak följande lydelse.

Stadsledningskontoret ser positivt på att Naturvårdsverket fått i uppdrag att se över hanteringen av schaktmassor med mer.

Av kommunfullmäktiges budget 2022 framgår att Stockholms stad är en av Europas snabbast växande huvudstäder. Byggprojekt som påverkar trafiken behöver samplaneras för att främja framkomligheten. Det finns också en handlingsplan för cirkulärt byggande som ska implementeras inom alla stadens verksamheter.

Stadsledningskontoret välkomnar förändringar i lagstiftningen som främjar en cirkulär och resurseffektiv hantering av massor, särskilt entreprenadberg. Det finns idag otydligheter i lagstiftningen som tillsammans med Naturvårdsverkets tolkning av lagstiftningen medför att schaktmassor, jord, sten och liknande klassas som avfall, istället för biprodukt. Avfallslagstiftningen är komplex och svår att förstå eftersom den är öppen för olika tolkningar. Stadsledningskontoret håller därför med Naturvårdsverket om att lagstiftning, regelverk och tolkning av lagstiftningen måste vara tydligt för att möjliggöra en cirkulär och resurseffektiv användning av entreprenadberg och andra massor från byggprojekt.

Stadsledningskontorets bedömning är dock att föreslagna åtgärder i Naturvårdsverkets skrivelse är onödigt krångliga. Det är utifrån förslagen svårt att förstå hur effekten blir för möjligheten till cirkulär användning och vilka konsekvenser det får för tillsynen. Stadsledningskontoret noterar också att förslagen på ändringar i lagstiftningen, riskerar att leda till en ökad arbetsbelastning för

tillsynsmyndigheten, bland annat för att det föreslås blir betydligt fler nya områden för tillståndsplikt.

Stadsledningskontoret anser vidare att Naturvårdsverket inte tar hänsyn till att det i återanvändningen av entreprenadberg finns en marknad som reglerar priset på material och transport samt avgör var materialet kan återanvändas. Om entreprenadberg skulle definieras som biprodukt kan säkerställd användning utgöras av den befintliga marknaden tillsammans med regionala masshanteringsplaner. Stadsledningskontoret anser därmed att det är en brist att Naturvårdsverket inte föreslår att entreprenadberg återigen ska klassas som biprodukt. Sedan tidigare var avsedda verksamheter reglerade via anmälan och tillstånd, då materialet de hanterade klassades som biprodukter. Stadsledningskontorets ståndpunkt är att merparten av föreslagna regeländringar inte behövs om klassningen ändras tillbaka till biprodukt.

Stadsledningskontoret vill påpeka att den föreslagna riktlinjen för återanvändning av massor som uppstår i byggprojekt riskerar att begränsa återanvändningen, eftersom förslaget säger att massor ska tas om hand på den plats där de uppstår vilket i förslaget är definierat som inom samma vägsträcka eller inom samma projekt. Fortsatt användning av massor bör istället styras av materialets tekniska och miljömässiga kvalitéer tillsammans med var efterfrågan finns inom ett större geografiskt område.

Stadsledningskontoret menar att det är viktigare att utgå ifrån det behov som finns av en viss typ av massor inom ett större område, än att ange exakt var och när specifika massor ska användas på en plats. I linje med detta är det svårt att i förväg peka ut ytor för masshantering i översiktsplanen. Ytorna behöver ofta vara tillfälligt strategiskt lokaliserade i områden med mycket exploatering och följa stadens utbyggnad och där behoven finns. I bedömning av återanvändning av massor bör även miljöpåverkan från transporter vägas in som en aspekt.

Stadsledningskontoret vill även lyfta att ekonomiska incitament måste gå hand i hand med förslagen. Det ska löna sig ekonomiskt att göra det som är bäst från miljösynpunkt, exempelvis ska lokal masshantering vara mer lönsamt än deponi.

När det gäller återvinningen av avfall genom mekanisk bearbetning respektive sortering noterar stadsledningskontoret att förslaget innebär en skärpning i prövningsplikt i förhållande till vad som gällt

hittills, inte ett förtydligande såsom anges i förslaget. För att uppnå en effektiv masshantering behöver prövningsplikten övervägas noga för att inte skapa en omotiverat tung och tidskrävande prövningsprocess. Riskerna är annars att de nya förslagen försvårar för återvinning av massor.

Stadsledningskontoret bedömer att många oklarheter kvarstår även om de förändringar som föreslås i Naturvårdsverkets skrivelse genomförs. Både för tillsynen och för verksamhetsutövarna behövs omfattande vägledningar utifrån föreslagna förändringar för att förtydliga oklarheter, förenkla tillsynsarbetet och säkra likabehandling.

De oklarheter som råder idag har inte bara lett till suboptimeringar för möjligheten att nyttja massor utan leder också till omfattande miljöbelastning då massor ska transporteras och hanteras som avfall istället för att återanvändas. Detta får också stora ekonomiska konsekvenser för en rad stora projekt, bland annat genomförandet av de nya tunnelbaneprojekten i Stockholm. Det är därför mycket angeläget att tolkningen av lagstiftningen tydliggörs inom en snar framtid.

Som svar på remissen hänvisas till vad som sägs i stadsledningskontorets tjänsteutlåtande.

### **Exploateringskontoret**

**Exploateringskontorets** tjänsteutlåtande daterat den 12 september 2022 har i huvudsak följande lydelse.

Exploateringskontoret är positivt till de ändringar som Naturvårdsverket förslår, men har en del synpunkter.

Exploateringskontoret tycker det är bra att undantaget i avfallsförordningen (2020:614) för användning på samma plats av "ickeförorenad jord eller annat naturligt material som grävts ut i samband med en byggverksamhet" lyfts till 15 kap. miljöbalken och välkomnar ytterligare vägledning på vad som avses med ickeförorenad jord. Innan det har tydliggjorts är det svårt att avgöra huruvida ändringen kommer ha bäring på exploateringskontorets verksamheter som endast omfattar arbeten i urban miljö där marken kan anses vara mer eller mindre antropogent påverkad. Att kravet på syfte med användningen av massorna där de uppkommer försvinner i och med att undantaget lyfts till miljöbalken är mycket bra. Det möjliggör en mer rättvis helhetsbedömning av masshanteringens totala miljöpåverkan då det med nuvarande lagstiftning är tämligen svårt att få med klimatpåverkan i bedömningen av vad som är mest lämplig hantering i det enskilda fallet. Förhoppningsvis leder detta till att både miljömål och klimatmål kan vägas in i den sammanlagda bedömningen. För att tillsynsmyndigheten ska kunna göra en helhetsbedömning behövs ytterligare vägledningen med riktlinjer för hur avväganden ska göras mellan klimatpåverkan och lokal påverkan i form av potentiell förorenings-spridning, buller, naturvärden med mera. På så vis kan bäst resultat för miljön som helhet så som avses i avfallsdirektivet uppnås.

Undantaget för icke förorenad jord som lyfts till miljöbalken omfattar endast massor som används på samma plats där de uppkommer. Exploateringskontoret önskar vägledning för hur avväganden för miljö och klimat ska göras i bedömningen av anmälan/tillstånd även för återvinning av massor som återvinns på annan plats än där de uppkommer.

Exploateringskontoret är även positivt till möjligheten att göra undantag för lagring av massor längre än 3 år utan att det strider mot deponeringsdirektivet. Då Stockholm befinner sig i en tid då stora volymer berg genereras från infrastrukturprojekt är det

viktigt att det finns möjlighet att ta tillvara denna resurs så den finns tillgänglig i framtiden då behovet av bergmaterial förväntas överstiga produktionen.

Vidare har exploateringskontoret noterat att det är oklart hur material som schaktas och klassas som produkter ska hanteras, dvs material som har en säkerställd avsättning, exempelvis från ett projekt till ett annat, och är lämpligt ur miljö- och hälsoperspektiv. Är tanken att sådant material fortfarande ska hanteras som avfall trots att det ej klassats som avfall enligt Naturvårdsverkets vägledning om masshantering och återvinning av avfall för anläggningsändamål del 3 Tolkning av centrala begrepp vid hantering av massor?

För att bättre nyttja de materialtillgångar som uppkommer inom exploaterings- och infrastrukturprojekt har ytor för masshantering pekats ut som en viktig del av Naturvårdsverket med flera. De utmaningar exploateringskontoret har haft kopplat till etablering av masshanteringsytor är att tillgodose högt ställda krav på hårdgjord/tät beläggning samt lakvattenrening. Kraven har gjort det ekonomiskt svårt att återvinna lätt förorenade massor som behöver bearbetas för att uppnå god teknisk prestanda. Tydligare vägledning är avgörande för att kunna göra en ekonomisk bedömning av om en etablering är möjlig utifrån de krav som ställs. Naturvårdsverket lyfter vikten av vägledning för riskvärdering som ska användas för att bedöma ett materials lämplighet utifrån miljö och hälsa istället för de generella riktvärdena för förorenad jord (KM/MKM). Exploateringskontoret ser positivt på detta och hoppas att vägledningen kan få samma genomslag som de generella riktvärdena har haft.

Utöver de utmaningar för ökad återanvändningsgrad som lyfts i vägledningen konstaterar exploateringskontoret att det är ett problem att nå strategiskt viktiga platser för masshantering då det inte går att få dispens för tunga fordon på BK2-vägar.

Det är svårt att på förhand förstå konsekvenserna av Naturvårdsverkets förslag på mängdgränser för när återvinning av avfall i anläggningsarbeten samt mekanisk bearbetning och sortering blir tillståndspliktigt istället för anmälningspliktigt. Exploateringskontoret förstår att det kan finnas fördelar med att införa mängdgränser, men ser samtidigt att det kräver mer vägledning kring vad som ska ingå i en tillståndsansökan för att verksamheter inte ska avskräckas från att ansöka. Framför allt behövs vägledning gällande hur man på ett tillfredsställande sätt visar att materialet är lämpligt från miljö- och hälsosynpunkt. Det är avgörande för att fler ska ta steget och våga ansöka om tillstånd för att bedriva masshanteringsytor med mekanisk bearbetning och sortering.

Exploateringskontoret konstaterar även att mängdgränsen på 10 000 ton för när mekanisk bearbetning och sortering av avfall blir tillståndspliktig är mycket lägre än motsvarande mängdgräns (200 000 ton) för verksamhet som hanterar icke avfall. En konsekvens av detta förutspås vara att alla verksamhetsutövare kommer påstå sig ha icke avfall, dvs. visa på att avsättningen är säkerställd samt att materialet är lämpligt för miljö och hälsa och därigenom ha en rimlig chans att konkurrera på marknaden. Med detta resonemang medför föreslagen mängdgräns för hantering av avfall ingen



förändring i förfarandet från nuvarande anmälningsplikt. Exploateringskontoret anser att det nya kapitlet för massor som klassas som icke avfall i miljöprövningsförordningen är bra, men bedömer att resonemanget ovan bör beaktas. Att Naturvårdsverket även inkluderar täkter och föreslår krav på att även jungfruligt berg ska vara miljö- och hälsomässigt lämpliga för ändamålet är också bra. Det är ett steg i rätt riktning till att ställa krav på allt jord- och stenmaterial oavsett härkomst och klassning (avfall/icke avfall). Det tillkommande kravet på att icke farligt avfall även ska vara inert är ett relevant och ett bra tillägg.

Naturvårdsverket rekommenderar att det i översiktsplaner och detaljplaner identifieras var inom den expansiva delen av respektive kommun och region som det skulle kunna vara lämpligt att placera verksamheter som hanterar massor från bygg- och anläggningsverksamhet. Exploateringskontoret ser det som en möjlighet, men vill även lyfta att det är svårt i expansiva områden där konkurrensen om plats är stor och där fler bostäder många gånger får företräde framför lokal masshantering. Exploateringskontoret vill även lyfta att ekonomiska incitament måste gå hand i hand med vad som är bäst för miljön för att få till en förändring. Det ska löna sig ekonomiskt att göra det som är bäst från miljösynpunkt. Exempelvis ska lokal masshantering vara mer lönsamt än deponi. Exploateringskontoret välkomnar därför en översyn av lagen om skatt på avfall som Naturvårdsverket lyfter.

Utmaningarna gällande samverkan och bättre matchning mellan utbud och efterfrågan av massor är mycket komplex och innefattar frågeställningar kring affärsmodeller, marknad, juridik, ansvarsfördelning och mycket mer. Exploateringskontoret är positivt till förslaget att låta SGU och Boverket utreda hur regional fysisk planering kan användas som grund för att ta fram ett ändamålsenligt planeringsverktyg för att hantera matchning av utbud och efterfrågan för massor, men är samtidigt ödmjukt inför utredningens komplexitet och i viss mån känsliga karaktär. Flera privata aktörer har lanserat digitala verktyg för att bättre matcha tillgång och efterfrågan, men utan större framgång. Exploateringskontoret är av uppfattningen att programvara för digitala planeringsverktyg redan finns och att det snarare är frågor kring ägande och förvaltning av ett sådant verktyg samt eventuella krav på att ansluta sig/samverka kring utbud och efterfrågan som är den stora utmaningen. En ökad transparens på området vore önskvärt. Som marknaden ser ut nu finns det risk för att alla vill bli av med massor med dåliga tekniska egenskaper och köpa in massor med hög teknisk kvalitet. I kartläggningsrapporten<sup>1</sup> som gjordes inom ramen för den regionala masshanteringsplanen för Stockholms län pekades bristen på statistik över massflöden ut som ett hinder för framtidsplanering. Exploateringskontoret håller med om att bättre uppföljning av massor skulle förenkla planeringen av masshantering. Ett digitalt planeringsverktyg skulle med fördel kunna användas även i syfte att föra statistik.

Exploateringskontoret anser att krav som ställs vid återvinning av jordar innehållande invasiva arter är bra men bör kompletteras med vägledning om hur invasiva arter ska hanteras om de uppdagas. Idag ställs inga krav på att undersöka om det finns invasiva arter eller ej.

## Miljö- och hälsoskyddsämnden

**Miljö- och hälsoskyddsämnden** beslutade vid sitt sammanträde den 30 augusti 2022 följande.

1. Godkänna detta tjänsteutlåtande som svar på kommunstyrelsens remiss.

Skriv eller klista in beslutsmening/ar.

**Miljöförvaltningens** tjänsteutlåtande daterat den 22 augusti 2022 har i huvudsak följande lydelse.

Det är välkommet med en översyn av hanteringen av schaktmassor så att de kan komma till användning utan risker för hälsa och miljö. Förvaltningen noterar att förslagen på ändringar i lagstiftningen, som delvis utgår från EU:s regler om prövning av all avfallshantering, innebär en ökad arbetsbelastning för tillsynsmyndigheten bl.a. eftersom

1. återvinning av avfall för anläggningsändamål föreslås bli minst anmälningsskyldig,
2. sortering av icke-farligt avfall föreslås bli minst anmälningsskyldig, anmälningsskyldighet föreslås införas för återvinning av avfall som innehåller invasiva främmande arter,
3. ett nytt kapitel föreslås som innebär anmälningsskyldighet eller tillståndsskyldighet för användning, sortering och lagring av jord och
4. liknande som inte är avfall.

Förvaltningen konstaterar dock att det är ett komplext område och att det stundvis är svårt att få en överblick över de lämnade förslagen och vad dessa kommer att få för effekt för tillsynen, cirkulariteten och branschen. Det är därför viktigt att förslagen, om de genomförs, förenas med tydlig vägledning och med lyhördhet för inkomna synpunkter under remissförfarandet.

Om tillsynsmyndigheten ges möjlighet att förlänga tiden för lagring i vissa situationer innan lagringen klassas som deponi och fler lagringsplatser kan skapas underlättas tillsynen och massor kommer att kunna återvinnas bättre. Fler och mindre lagringsplatser kan minimera transportsträckorna. I många fall behöver dessa platser inte vara permanenta utan kan finnas i några år i väntan på kommande projekt.

Det är viktigt att förslaget inte medför att det blir lättare för oseriösa aktörer att överge upplag av massor. Också här behövs vägledning för tillsynsmyndigheterna om hur man upptäcker varningssignaler och hur man kan arbeta för att undvika det. Liksom i nämndens yttrande, den 31 mars 2021, över Miljödepartementets promemoria ”Ordning och reda på avfallet” är förvaltningen positiv till möjligheten att ställa ekonomisk säkerhet vilket skulle kunna vara ett sätt att förhindra att stora lager av schaktmassor lämnas för det allmänna att ta hand om.

Även användningen av massor som inte är avfall behöver regleras

Det är positivt med prövningsplikt för masshantering, oavsett om det är fråga om avfall eller produkt. Det är också bra att regleringen blir synlig för tillsynen genom ett nytt kapitel i MPF. I nämndens yttrande över Miljödepartementets promemoria "Ordning och reda på avfallet" föreslog nämnden att prövningspunkterna som gäller för massor som är avfall samlas under egen rubrik i 29 kap. MPF.

Omotiverade skillnader i prövningsplikt mellan massor som är avfall respektive inte avfall bör undvikas. Återvinningen av avfall genom mekanisk bearbetning respektive sortering är idag undantaget från tillståndsplikt om detta sker för byggnads- eller anläggningsändamål. Naturvårdsverket föreslår nu att återvinningen också måste ske på samma plats för att undantaget från tillståndsplikt ska bli tillämpligt. Förvaltningen noterar att detta innebär en skärpning i prövningsplikt i förhållande till vad som gällt hittills, inte ett förtydligande såsom anges i förslaget. Några tydliga skäl till skärpningen framgår inte av förslaget då ändringen bedöms som ett förtydligande, vilket är en brist. För att uppnå en effektiv masshantering behöver prövningsplikten övervägas noga för att inte skapa en omotiverat tung och tidskrävande prövningsprocess för berörda verksamhetsutövare. Risker är annars att systemet försvårar för återvinning av massor.

I förslaget nämns att den typen av verksamheter som omfattas av undantaget idag har en större bullerpåverkan och övriga störningar för omgivningen, vilket kräver att platsens lämplighet prövas i förväg i ett tillstånd. Man anger också att återvinning på plats är mer tillfällig och därför innebär mindre omgivningspåverkan (se s 148 i förslaget). Genom förslaget till skärpning vad gäller återvinning av avfall för byggnads- och anläggningsändamål kommer gränsen för tillståndsplikt hamna på 10 000 ton. För mekanisk bearbetning respektive sortering av massor som inte utgör avfall föreslås dock genom lydelsen i det nya kapitlet i MPF att gränsen för tillståndsplikt ska gå vid 200 000 ton. Förvaltningen kan inte se att omgivningspåverkan nämnvärt förändras med om massor som hanteras för byggnads- eller anläggningsändamål är avfall eller inte, varför skillnaderna framstår som omotiverade. Enhetliga gränser är att föredra för att skifta fokus från bedömningen om det är fråga om avfall eller produkt. I vart fall bör frågan analyseras vidare så att strängare tillståndsplikt för massor som utgör avfall endast föreskrivs om det är motiverat av miljöskäl.

#### Aktörens ansvar vid inköp av produkt

Enligt förslaget (se sid 157 och 164) ska den som köper och använder en produkt bestående av massor för anläggningsändamål inte behöva anmäla sin hantering till tillsynsmyndigheten. Detta gäller framförallt det som underlaget benämner antropogent påverkat material som tas in av en återvinningsanläggning, bearbetas och sedan säljs som produkter. Miljöförvaltningen bedömer att varje steg i masshanteringskedjan behöver kontrolleras i dessa fall för att fånga upp oseriösa aktörer och att det därför finns behov av tillsyn också hos den aktör som avser att använda produkten.

Endast tillfällig lagring av avfall ska få undantas från att vara en deponi och förutsättningarna behöver förtydligas. Lagring av avfall längre än tre år föreslås kunna undantas från att vara deponi genom beslut av tillstånds- eller tillsynsmyndighet. Enligt förslaget ska det dels finnas särskilda skäl, dels vara klart att lagringen inte orsakar skada eller olägenhet för människors hälsa eller miljön. Vad som avses med särskilda skäl behöver exemplifieras och förtydligas om det ska kunna tillämpas enhetligt av tillsynsmyndigheter. Eftersom bestämmelsen ligger på förordningsnivå kommer det inte finnas förarbeten att hänvisa till varför tillämpningen kan komma att variera stort mellan tillsynsmyndigheterna. Det bör därför tas fram vägledning om under vilka förutsättningar ett undantag kan anses lämpligt om tillstånds- och tillsynsmyndigheterna ska kunna tillämpa bestämmelsen på ett rättssäkert sätt.

Det kan också ifrågasättas om formuleringen är för generös jämfört med undantaget i deponidirektivet, som enbart avser lagring inför återvinning eller behandling, dvs tillfällig lagring. En tidsbegränsning bör därför vara en förutsättning för undantag. Förvaltningen anser att det behöver framgå direkt av den aktuella bestämmelsen att det endast är tillfällig lagring, i avvaktan på återvinning eller behandling, som kan komma ifråga för undantag. Det bör också framgå att undantagsbeslutet ska gälla under en begränsad tid som myndigheten bestämmer.

#### Mer vägledning behövs

Vägledning är viktig både för tillsynen och för verksamhetsutövarna. Vägledning behövs för att kunna göra väl avvägda bedömningar, för att förtydliga oklarheter, för att förenkla tillsynsarbetet och för att säkra likabehandling. Miljöförvaltningen önskar en vägledning som är tydlig och användarvänlig. Blir den alltför komplicerad kan den vara svår att ta till sig, både för tillsynsmyndigheterna och för verksamhetsutövarna. Miljöförvaltningen önskar bl.a. att den kommande vägledningen inkluderar den aktuella PFAS-frågan och i vilken omfattning kontroller bör göras i samband med masshantering, samt eventuellt andra föreningar som bör ingå men som i dag inte är branschpraxis. Ett annat stöd som miljöförvaltningen efterfrågar är ett verktyg där tillsynen lätt kan söka upp information om vilka mottagningsanläggningar som finns och vad de får ta emot. Allt som kan underlätta tillsynen är välkommet, gärna genom att information och tillgängliga verktyg är samlade på en plats (med ev. hänvisning till mer omfattande underlag för vidare läsning).

Oklarheter som det behövs mer vägledning kring är åtskilliga men ett exempel är vad som avses med att användning på samma plats enligt förslaget undantag från bestämmelserna om avfall i 15 kap. miljöbalken. Av Naturvårdsverkets redovisning framgår att man tolkat begreppet olika i olika länder i Europa, i Frankrike räknas exempelvis även andra anläggningar som ägs av samma verksamhetsutövare som samma plats. Ett annat exempel är vad som menas med mekanisk bearbetning och om siktning utgör mekanisk bearbetning eller sortering. Mekanisk bearbetning kan vara krossning och siktning enligt nuvarande bestämmelser men i förslaget anges inte krossning och siktning som exempel på mekanisk bearbetning.

#### Det behövs samsyn vad gäller riktvärden

Miljöförvaltningen delar Naturvårdsverkets uppfattning att det blivit branschpraxis att bedöma provresultaten vid provtagning av jord- och schaktmassor utifrån Naturvårdsverkets generella riktvärden för förorenad mark. Förvaltningen delar också bedömningen att en effektivare masshantering förutsätter relevanta riktvärden och/eller produktkrav. Förvaltningen välkomnar därför en uppdatering av vägledningen på masshanteringsområdet. Förvaltningen anser att en översyn även bör omfatta nationella produktkrav på massor då det fortfarande är oklart när eventuella sådana kan komma från EU. Vidare är miljöförvaltningens uppfattning att det finns en diskrepans hos verksamhetsutövare om vad som definieras som rena massor. Vissa definierar massor som inte överskrider MRR som rena medan andra verksamhetsutövarers uppfattning att massor som inte överskrider riktvärdet för känslig mark är vad som bedöms som rena och därför kan användas fritt för anläggningsändamål. Miljöförvaltningen vill därför lyfta vikten av att tydliggöra nomenklaturen i framtida underlag och vägledningar för att konkretisera.

#### Övriga synpunkter

Förslagen innefattar en ny bestämmelse i MPF om anmälningsplikt för användning av icke förorenad jord och annat naturligt material på den plats där grävningen utfördes. Bestämmelsen bör förtydligas så att det utöver grävning även omfattar sprängning. Att avsikten är att även berg som sprängts ut ska omfattas framgår av motiven men inte i föreslagen förordningstext (se s 158 i det remitterade förslaget).

Miljöförvaltningen anser att användning av schaktmassor för en anläggning, som har ett syfte, ska kunna ses som återvinning även om man inte hade byggt anläggningen med inköpt produkt. Detta skulle medföra att schaktmassor kan komma till användning i större omfattning.

Miljöförvaltningen menar att det är viktigt att se mer till att det finns behov av en viss typ av massor inom ett geografiskt område inom en viss rimlig tid än att kunna ange exakt var specifika massor ska användas. T.ex. är infrastrukturprojekten mycket mer långsiktiga med tillståndsprövningar än de anmälningspliktiga exploateringsprojekten så det är svårt att veta flera år i förväg exakt mellan vilka områden en matchning av massor kan göras.

Förslagen kring hur en effektivare masshantering respektive informationsflöde mellan utbud och efterfrågan ska uppnås är i viss mån otydliga. Exempelvis är det oklart hur man ska genomföra förslaget om att lämpliga platser för masshantering vid förutsett behov ska identifieras inom översiktsplaner respektive detaljplaner. Ett sätt kan vara att införa krav om detta i planlagstiftningen. Det är även oklart om Naturvårdsverket anser att en masshanteringsplan ska utgöra en del av kommunens avfallsplan och hur detta i så fall ska genomföras i praktiken.

#### **Stockholm Stadshus AB**

**Stockholms Stadshus AB** beslutade vid sitt sammanträde den 13 september 2022 följande.

att hänvisa till dotterbolaget Stockholm Vatten och Avfalls remissvar i sin helhet.

**Stockholm Vatten och Avfall AB:s** yttrande daterat den 1 september 2022 har i huvudsak följande lydelse.

SVOA önskar att Naturvårdsverket i högre utsträckning skulle väga in klimataspekter i resonemanget kring en hållbar masshantering. Naturvårdsverket lägger sitt fokus på risker avseende exponering och spridning av föroreningar för att uppnå en "säker återvinning av massor" men hur viktas dessa miljöaspekter mot de stora utsläpp av klimatgaser som bortskaffning faktiskt innebär? Vid bedömning av massornas miljö- och hälsomässiga lämplighet för återvinning anser därför SVOA att miljöpåverkan från transport av massorna borde vara en aspekt som ska vägas in.

Bristen på masshanteringsytor i nära anslutning till där massorna uppstår bedömer vi idag vara ett stort hinder, kanske det största, för att möjliggöra en mer hållbar masshantering. Naturvårdsverket lyfter denna utmaning i aktuell skrivelse och rekommenderar att det i översiktsplanering eller i kommunala detaljplaner identifieras var inom den expansiva delen av respektive kommun och region som det skulle kunna vara lämpligt att placera verksamheter som hanterar massor från bygg- och anläggningsverksamhet. Vi bedömer dock, utifrån vårt samarbete i frågor om masshantering med Exploateringskontoret i Stockholms stad, att ytor för masshantering i många fall bör vara tillfälliga och strategiskt lokaliserade i områden med mycket exploatering. Sådana ytor kan inte alltid pekats ut i översiktsplanen utan behöver följa stadens utbyggnad för att finnas där behovet och nyttorna är som störst för stunden. Frågan om hur fler ytor för masshantering kan möjliggöras bedömer vi skulle behöva ingå som en viktig del i det uppdrag som Boverket och SGU tilldelas avseende regional masshanteringsplanering. Som VA-huvudman har SVOA ett kontinuerligt behov av ytor för mellanlagring av schaktmassor, särskilt då verksamheten bedrivs dygnet runt. SVOA efterfrågar i detta sammanhang även att Boverket ser över bygg lovsreglerna för masshanteringsytor. Idag får tex den sammanlagda tiden för ett tidsbegränsat bygglov inte överstiga 15 år. För masshanteringsytor som är relativt enkla att avetablera borde man kunna tillåta ytterligare förlängning av ett tillfälligt bygglov, fram till dess att marken behöver tas i anspråk för det i detaljplanen avsedda ändamålet.

Naturvårdsverket vill införa ett spårbarhetssystem för massor så att information om massornas innehåll och egenskaper bevaras och förs över till nästa led, samt att information om vilka massor som har använts i olika anläggningar kan dokumenteras. Ett medskick från SVOA är att detta system inte får bli för snävt så att varje lass ska hållas isär och dokumenteras separat då detta inte blir rationellt vid bearbetning av massor. Här behöver en ihopblandning av massor med liknande innehåll och som ska användas inom en viss typ av anläggning kunna medges.

Naturvårdsverket föreslår också i sin skrivelse att bestämmelsen om återvinning av avfall i anläggningsändamål kompletteras med ett krav på att avfallet ska vara inert. I skrivelsens konsekvensutredning i kapitel 9 bedömer Naturvårdsverket att ändringen motsvarar ett förtydligande då det endast bör vara lämpligt att använda inert och icke-

farligt avfall i bygg- och anläggningsändamål. Konsekvenserna bedöms därmed vara obetydliga. Det som inte framgår av skrivelsen är dock hur kravuppfyllelsen ska styrkas, Naturvårdsverket skriver att detta ska avgöras från fall till fall. SVOA ser här en risk i att liknande krav på provning som finns i Naturvårdsverkets föreskrifter om deponering (NFS 2004:10) kan komma att krävas för att visa att avfallet är inert. Om så är fallet så skulle det för verksamhetsutövare innebära att omfattande utredningar av schaktmassor med avseende på utlakning behöver genomföras, till en betydande kostnad. SVOA:s synpunkt är därför att schaktmassors inerthet inför återvinning även i fortsättningen många gånger bör kunna avgöras visuellt av en kvalificerad person, exempelvis baserat på massornas innehåll av naturligt material i form av sten, grus och sand.

Utifrån SVOA:s roll som kommunalt avfallsbolag så noterar vi att den översyn av lagen om skatt på avfall som Naturvårdsverket föreslår under avsnitt 6.2.2 på sid 133 kan medföra förändringar som är kostnadsdrivande för vår avfallsverksamhet. Speciellt vad avser det avfall som definieras enligt miljöbalken 15 kap 20§ punkt 4 Bygg- och rivningsavfall som inte producerats i en yrkesmässig verksamhet. Inert byggavfall som lämnas till kommunala renhållare blir en sammanslagning av många mycket små mängder. Detta material har ofta karaktären att det normalt bäst avsätts som konstruktionsmaterial vid deponier. Detta bör noteras i konsekvensanalysen vid kommande översyn.

Avslutningsvis ser SVOA fram emot att få ta del av mer vägledning som utlovas framöver, framför allt avseende sulfidförande berg samt tydligare riktlinjer/riktvärden för att kunna bedöma om massor är miljö- och hälsomässigt lämpliga för olika användningsområden. Dessa bedömer vi behöver vara anpassade efter hur bakgrundshalterna ser ut i dag i storstadsregionerna så att inte återanvändning omöjliggörs till följd av alltför låga riktvärden. Som tidigare nämnts anser vi också att klimataspekter behöver kunna vägas in vid bedömning av lämplighet för återvinning.