

2022-10-19

FÖRSLAG TILL YTTRANDE

Dnr: MSN 2022-134, KFKS 2022-00881

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

Miljödepartementets diarienummer M2022/01181

Stadsutvecklingen i Nacka och tunnelbanans utbyggnad gör att frågan om hantering av massor är av högsta vikt, och Nacka kommun har därför valt att yttra sig över Naturvårdsverkets skrivelse.

Att hantera massor lokalt ger många fördelar för såväl klimatet, som för miljön och ekonomin. Nacka kommun är därför positiv till syftet med utredningen, eftersom svårigheter kring masshantering riskerar att försena och fördyra många projekt och samtidigt leda till både sämre resurshushållning och negativ påverkan på klimat och miljö. Nacka kommun bedömer dock att de åtgärder som Naturvårdsverket föreslår riskerar att göra bedömningen ännu mer komplex än den är idag, och samtidigt ge nya restriktioner för både återanvändning på plats och massor som redan idag kan hanteras som produkt. Förslaget riskerar därför att få stora ekonomiska konsekvenser på flera nivåer, utan att leda till någon motsvarande nytta för miljön. De föreslagna åtgärderna riskerar även att leda till längre utbyggnadstid för tunnelbanan och Nacka stad, genom att hanteringen av berg- och schaktmassor försvåras.

Detta är mycket oroande och inte acceptabelt beträffande tunnelbanan. Utbyggnaden av denna till Nacka är redan ca 5 år försenad, jämfört med ursprungligt planerat, och en ytterligare försening skulle innebära stora olägenheter för både kollektivtrafikanter och för fordonstrafiken inom och till/från Nacka. Om de föreslagna reglerna blir verklighet anser Nacka kommun därför att undantag eller övergångsregler måste införas för sådan verksamhet där regeländringarna riskerar att försena redan igångsatta projekt av typen t-banans utbyggnad.

Nedan redovisas Nackas synpunkter mer i detalj.

Massor som avfall eller produkt

Nacka kommun instämmer i att utredningen är nödvändig, med tillägget behovet av förändring är akut, eftersom nuvarande system är otydligt och innebär flera problem. Ett exempel på frågor som har blivit komplicerade på grund av nuvarande regelverk är att

massor, som har rätt kvalitet för att användas som produkt, har klassats som avfall. Avfallsklassningen innebär högre krav för hanteringen, oavsett om massorna ska återanvändas på plats, återanvändas i annat projekt eller skickas till kross, sortering och materialförsäljning. Det i sin tur förflyttar diskussionen från massornas egenskaper och påverkan på miljö och hälsa, till huruvida massorna är avfall eller inte. Detta gör att masshanteringen fördröjs och fördyras, och att massor som är lämpliga att återanvända ibland behöver köras bort till avfallsanläggning för förädling eller deponering. Samtidigt behöver massor transporteras in i kommunen till andra projekt. Sammantaget innebär det en dålig hushållning med de resurser som uppstår lokalt och med ballastmaterial, som är en ändlig resurs, samt onödigt stor miljö- och klimatpåverkan från ut- och intransporter. Detta påverkar både större exploateringsprojekt och en del arbeten som rör vanlig drift och underhåll.

Nacka kommun betonar att regelverket behöver förändras så att det underlättar för massor att hanteras som produkt. Kommunen noterar dock att de föreslagna ändringarna snarare går åt andra hållet, och belägger hanteringen med ytterligare krav på anmälan och tillstånd.

Konsekvensutredningen

Nacka kommun delar utredningens bild av att förslagen skulle ge en bättre kontroll av masshanteringen. Förslaget tydliggör dock inte varför det är rimligt att kräva en så omfattande kontroll, eller varför fokus ligger på att massor antingen ska ses som avfall eller hanteras på ett liknande sätt. De föreslagna ändringarna berör dessutom många regelverk, vilket gör det väldigt svårt att få en överblick över vilka konsekvenserna faktiskt blir. Kommunen anser att många av målen istället bör hanteras med tydligare vägledning och ett regelverk som underlättar för att massor ska klassas som produkt så tidigt som möjligt. Om verksamheten, där massorna uppstår, tidigt kan visa att de klarar miljömässiga och tekniska krav för en produkt, så skulle dagens regelverk innebära en betydligt enklare hantering i alla led, jämfört med Naturvårdsverkets förslag. Detta utan att det innebar negativa effekter för miljö eller hälsa.

Materialet bör ses som en resurs

Av utredningen framgår att storleksordningen 85 procent av de massor som uppkommer inte klassas som avfall. En stor del av detta är entreprenadberg, som ofta kan användas som produkt i byggprojekt. Trots det har utredningen ett stort fokus på att massor antingen ska hanteras som avfall, eller alternativt hanteras under den nya rubriken ”massor som uppkommer från bygg- och anläggningsverksamhet”, med nya anmälnings- och tillståndsklasser. Om förslaget tillämpas så resulterar det i att man kan ha tre identiska högar, där deras ursprung gör att en klassas som avfall, en klassas som ”material som uppkommit från bygg- och anläggningsverksamhet” och en klassas som produkt. Och trots att de har identiska egenskaper så omfattas de av tre olika regelverk.

Nacka kommun anser att det är viktigt att massor hanteras utifrån hur det är lämpligt att de används, d.v.s. utifrån deras tekniska och kemiska egenskaper. Fokus bör därför i stället läggas på hur verksamheten där massorna uppkommer ska kontrollera hur massorna kan användas, så att de kan hanteras som produkt på ett snabbt och säkert sätt. Detta krav bör vara snarlikt hos täkter och bygg- och anläggningsprojekt, eftersom det handlar om en jämförbar produkt. I och med att andra EU-länder (Frankrike och Finland) har tolkat direktiven så att bygg- och anläggningsmassor kan hanteras som produkt på annan plats än där de uppkommit, så bör EU-lagstiftning inte vara ett hinder.

Som Naturvårdsverkets förslag är skrivet så går det i stället snarare åt andra hållet, så att de 85 procent av masshanteringen som tidigare varit enklare att hantera får nya krav och mer administration. Det riskerar att leda till svårare och långsammare hanteringen, vilket minskar incitamentet att massor hanteras som resurs och ökar belastningen på täkter och deponier.

Brister i nuvarande regelverk

Utredningen lyfter bristen i att avfallsförordningen (2020:614) undantar ”icke förorenad jord och annat naturligt material som grävts ut i samband med en byggverksamhet, om det är säkerställt att materialet kommer att användas i sitt naturliga tillstånd på den plats där grävningen utfördes och användningen inte skadar eller innebär någon olägenhet”, samtidigt som miljöbalken (1998:808) fortfarande klassar materialet som avfall, i kapitel 15. Nacka kommun håller med Naturvårdsverkets förslag om att det underlättar om den formuleringen lyfts till miljöbalken, så att den typen av massor inte klassas som avfall. Det är även positivt med utredningens förtydligande om att ”icke förorenad jord” avser massor som inte är påverkade av mänskliga föroreningskällor. Annars diskuteras föroreningsgrad ofta utifrån Naturvårdsverkets värden för ”mindre än ringa risk”, känslig markanvändning eller mindre känslig markanvändning, vilket är väldigt missvisande eftersom värdena är framtagna för annan användning. Däremot förtydligar utredningen inte vad som avses med ”naturligt material” och ”på den plats där grävningen utfördes”. Det behöver vara tydligt beskrivet innan en lagändring genomförs. Naturvårdsverket behöver även ta fram en ny vägledning.

Anmälningssplikt för att lägga upp och använda produkter

Nacka kommun instämmer i att omfattande masshantering kan leda till olägenhet för omgivningen, t.ex. genom buller, damm och lakvatten. Däremot finns effektiva åtgärder för att minska risken för olägenhet, och kommunen delar inte utredningens slutsats att en anmälningssplikt för produkthantering skulle leda till någon relevant miljö- och hälsonytta. I kombination med förslaget om att den som levererar massor måste kontrollera mottagarens uppgifter, skulle det visserligen göra att det blev betydligt lättare att spåra massor, från uppkomst till slutanvändning, jämfört med idag. Däremot riskerar det föreslagna arbetssättet att ta betydande resurser för såväl verksamheter som tillsynen.

Kommunen betonar att det som avgör risken för olägenhet inte är massornas ursprung, utan den mängd som hanteras, hur massorna hanteras samt massornas kemiska och tekniska kvalitet. Idag har verksamheter där massor ska användas ett eget ansvar att bedöma om användningen är anmälningspliktig eller ej, men även om en verksamhet inte förhandsgranskas i en anmälan, så kan tillsynskrav ställas i efterhand om myndigheten misstänker olägenheter. Kommunen är därför tveksam till att miljönyttan, med att begära att varje användning av massor från bygg- eller anläggningsprojekt ska anmälas, står i proportion med de kostnader och fördröjningar kravet medför. Eftersom det dessutom handlar om många projekt där dessa typer av massor hanteras, så riskerar anmälningsplikten att bli betungande både för verksamheter och för kommunens miljötillsyn.

Uppgifter när massor lämnas vidare

Nacka kommun delar utredningens bedömning om att den som lämnar ifrån sig massor avfall eller förorenade massor, som uppstått i bygg- och anläggningsverksamhet, behöver kontrollera att den de lämnar massorna till får hantera massorna. Däremot är det inte rimligt att den som lämnar massorna ska kontrollera vad som ska byggas eller att massorna är tekniskt lämpliga för det som mottagaren planerar att göra, t.ex. om massorna ska användas i ett anläggningsprojekt. Grunden bör vara att den som lämnar vidare massor redogör för vilken teknisk och kemisk kvalitet som massorna har, eftersom det ligger inom den verksamhetens rådighet. Mottagaren bör sedan ha ansvar för att massorna används på ett lämpligt sätt, vilket ligger inom mottagarens rådighet.

[Namn]
Ordförande Kommunstyrelsen

[Namn]
Stadsdirektör