

2022-10-20

TJÄNSTESKRIVELSE

Dnr: KFKS 2022-00881

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

Yttrande till Miljödepartementet

Förslag till beslut

Kommunstyrelsen antar föreslaget yttrande enligt bilaga 1 till tjänsteskrivelsen daterad den 20 oktober 2022.

Sammanfattning

Regeringen har gett Naturvårdsverket i uppdrag att göra en bred översyn av hanteringen av schaktmassor och annat naturligt förekommande material som kan användas för anläggningsändamål och föreslå hur regelverket och eventuella andra styrmedel kan justeras för att åstadkomma en mer ändamålsenlig hantering som bidrar till en mer cirkulär ekonomi. Målsättningen med uppdraget är att den resurs som massor utgör och som i dag finns tillgänglig som en följd av samhällsbyggande ska kunna nyttjas på ett hållbart och ändamålsenligt sätt.

I dag 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.

Naturvårdsverket har identifierat flera olika orsaker till att hanteringen av massor i dag ofta innebär en ineffektiv resursanvändning och lämnar förslag för att åstadkomma en förbättrad och kostnadseffektiv hantering samtidigt som miljöbalkens syfte och mål uppnås på bästa sätt.

Ärendet

Miljödepartementet har remitterat Naturvårdsverkets skrivelse ”Hantering av schaktmassor och annat naturligt förekommande material som kan användas för anläggningsändamål”. Skrivelsen är ute på remiss till och med den 27 oktober 2022. Nacka kommun är inte remissinstans men väljer att yttra sig över skrivelsen eftersom frågan gällande masshantering i högsta grad är aktuell och påverkar många av kommunens projekt.

Ärendet har behandlats på miljö- och stadsbyggnadsnämndens sammanträde den 19 oktober 2022, § 178. Miljö- och stadsbyggnadsnämnden beslutade att föreslå kommunstyrelsen att anta förslaget yttrande med ett visst tillägg. Tillägget ingår numera i förslaget till yttrande i bilaga 1 till denna tjänsteskrivelse (i slutet av andra stycket).

Innehållet i Naturvårdsverkets skrivelse i korthet

Regeringen har gett Naturvårdsverket i uppdrag att göra en bred översyn av hanteringen av schaktmassor och annat naturligt förekommande material som kan användas för anläggningsändamål och föreslå hur regelverket och eventuella andra styrmedel kan justeras för att åstadkomma en mer ändamålsenlig hantering som bidrar till en mer cirkulär ekonomi. Målsättningen med uppdraget är att den resurs som massor utgör och som i dag finns tillgänglig som en följd av samhällsbyggande ska kunna nyttjas på ett hållbart och ändamålsenligt sätt.

I dag 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.

Naturvårdsverket har identifierat flera olika orsaker till att hanteringen av massor i dag ofta innebär en ineffektiv resursanvändning. Dessa orsaker kan sammanfattas enligt följande huvudområden:

- Svårigheter i bedömningen av om massor är avfall eller produkt skapar otydlighet och oförutsebarhet för verksamhetsutövare och svåra avvägningar för tillstånds- och tillsynsmyndigheter, eftersom bedömningen är avgörande för vilka regler som är tillämpliga.
- Brister i matchning mellan uppkomst av massor och efterfrågan medför svårigheter att finna lämplig avsättning. Det beror framför allt på bristande kunskap och information om massors innehåll och hur de kan användas utan att oacceptabla risker uppstår. Det leder till att deponering i vissa fall är ekonomiskt mer fördelaktigt, eller upplevs som ett enklare sätt att hantera massorna.
- Brister i planering och samordning, vilket bland annat beror på att det saknas användbara verktyg för masshanteringsplanering, leder till utmaningar bland annat när det gäller att tillgodose behovet av lagringsplatser för att kunna lagra massor över en längre tid.
- Särskilda utmaningar för tillsynen, såsom stort behov av samordning, komplex lagstiftning som försvårar verksamhetsutövarnas möjligheter att ta fram underlag som tillsynsmyndigheterna ska granska, samt bristande vägledningsstöd, innebär att tillsynsmyndigheterna ställs inför svåra beslut samtidigt som förväntningarna är höga.

Naturvårdsverkets förslag i korthet

Här lyfts de av Naturvårdsverkets förslag som juridik- och kanslistaben anser är av vikt att lyfta med anledning av det förslag till yttrande som har tagit fram. En kortfattad beskrivning av samtliga förslag finns under rubriken ”Sammanfattning” i Naturvårdsverkets skrivelse.

- Naturvårdsverket anser att de svåra avgränsningar som finns gällande vad som är avfall respektive produkt till viss del kan tillgodoses genom en förbättrad vägledning. Naturvårdsverket har parallellt med uppdraget publicerat tydliggöranden kring när massor kan ses som produkt och vad som i de fallen krävs av verksamhetsutövaren.
- För lagring, sortering och mekanisk bearbetning av massor som inte är avfall föreslås att särskilda prövningsbestämmelser ska införas i miljöprövningsförordningen (2013:251). För den fortsatta användningen av massor efter sådan hantering föreslår Naturvårdsverket inga nya krav.
- Undantaget för användning av ”icke förorenad jord eller annat naturligt material som grävts ut i samband med en byggverksamhet” föreslås lyftas från avfallsförordningen (2020:614) 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.

Juridik- och kanslistabens bedömning och förslag till yttrande

Juridik- och kanslistaben har tagit del av miljö- och stadsbyggnadsnämndens förslag till yttrande och delar deras bedömning.

Juridik- och kanslistaben instämmer i miljö- och stadsbyggnadsnämndens bedömning att det är positivt att frågan utreds eftersom svårigheter kring masshantering riskerar att försena och fördyra många projekt. Hanteringen kan också leda till både sämre resurshushållning och påverka miljö och klimat negativt. De åtgärder som Naturvårdsverket föreslår riskerar dock att göra bedömningen ännu mer komplex än den är i dag, och samtidigt ge nya restriktioner för både återanvändning på plats och massor som redan i dag 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.

Ekonomiska konsekvenser

Naturvårdsverkets förslag innefattar att samtliga befintliga verksamheter ska omprövas. Om förslagen genomförs kommer det att innebära stora ekonomiska konsekvenser för

de stora projekten i Nacka kommun, t.ex. tunnelbanan och utbyggnaden av Nacka stad. Dessa kostnader kommer att drabba Nacka kommun antingen direkt eller indirekt. Naturvårdsverkets förslag innebär också att fler anläggningar blir tillståndspliktiga i stället för att som i dag vara anmälningspliktiga. Det innebär större kostnader vid ansökningar. Det innebär dessutom ett större behov av resurser för tillsynspersonal på myndighetssidan.

Det riskerar också att uppkomma indirekta ekonomiska konsekvenser då nya prövningsprocesser skapar en osäkerhet om möjligheterna att fortsätta bedriva materialhantering på befintliga platser i länet. Pågående utbyggnader av nya tunnelbanor i Stockholm påverkas redan i dag ekonomiskt och tidsmässigt. Detta med anledning av att det finns för få anläggningar eller ytor att hantera och bearbeta bergmaterial för återanvändning. Aktuella förslag kommer inte att bidra till att öka antalet anläggningar.

Konsekvenser för barn

Naturvårdsverkets förslag har liten inverkan på barn. Ett syfte med utredningen är visserligen att minska spridning av föroreningar, vilket i förlängningen är viktigt för nuvarande och framtida generationer. De föreslagna åtgärderna gör dock masshantering mer komplicerad än i dag vilket gör effekten svår att överblicka.

Bilagor

1. Förslag till yttrande
2. Naturvårdsverkets skrivelse Hantering av schaktmassor och annat naturligt förekommande material som kan användas för anläggningsändamål
3. Protokollsutdrag från miljö- och stadsbyggnadsnämnden den 19 oktober 2022, § 178

Christopher Arontaus
Tf. kanslichef
Juridik- och kanslistaben

Julia Tham
Utredare
Juridik- och kanslistaben