

Sammanfattning

I denna skrivelse redovisar Naturvårdsverket regeringens uppdrag att utreda hantering av schaktmassor och annat naturligt förekommande material som kan användas för anläggningsändamål. Uppdraget gavs till Naturvårdsverket den 28 januari 2021 och ska redovisas till Regeringskansliet (Miljödepartementet) senast den 1 juni 2022.

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.

Idag 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 idag 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 framförallt 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.

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

De svåra avgränsningar som finns gällande vad som är avfall respektive produkt kan till viss del 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. Därutöver föreslår vi att det för lagring, sortering och mekanisk bearbetning av massor som inte är

avfall införs särskilda provningsbestämmelser i miljöprovningsförordningen. För den fortsatta användningen av massor efter sådan hantering föreslår vi inga nya krav. Vi föreslår också 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 provningsbestämmelserna för avfall föreslår vi att bestämmelsen i miljöprovningsförordningen gällande återvinning av avfall för anläggningsändamål förtydligas med en mängdgräns. Vi föreslår också att avfallet, utöver att vara icke-farligt, även ska vara inert för att det ska vara lämpligt. Vi föreslår vidare att bestämmelserna gällande lagring, sortering och mekanisk bearbetning av avfall tydliggörs. En ny bestämmelse föreslås gällande återvinning av jordar som innehåller invasiva främmande arter.

För att komma till rätta med brister i planering och samordning föreslår vi 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 vi 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.

Vi 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. Vi bedömer att förutsättningarna för både tillstånds- och tillsynsmyndigheters möjlighet att pröva och granska verksamheter som hanterar massor kommer att kunna förbättras genom våra förslag.

Vi bedömer att nyttan med de förslag som vi lämnar överväger de samhällsekonomiska konsekvenser som de kan medföra för berörda aktörer.