Regionrådsberedningen

SKRIVELSE
2022-10-21

RS 2022-0563

Regionstyrelsen

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

Föredragande regionråd: Aida Hadzialic

Ärendebeskrivning

Miljödepartementet har remitterat ärendet *Naturvårdsverkets skrivelse Hantering av schaktmassor och annat naturligt förekommande material som kan användas för anläggningsändamål*, till Region Stockholm för yttrande.

Förslag till beslut

Regionrådsberedningen föreslår att regionstyrelsen att besluta följande.

1. Regiondirektörens tjänsteutlåtande utgör Region Stockholms yttrande till Miljödepartementet över Naturvårdsverkets skrivelse Hantering av schaktmassor och annat naturligt förekommande material som kan användas för anläggningsändamål.

2. Paragrafen justeras omedelbart.

Regionrådsberedningens motivering

Naturvårdsverket har utrett hanteringen av schaktmassor och annat naturligt förekommande material som kan användas för anläggningsändamål. Massorna är en resurs som skall nyttjas på ett hållbart och ändamålsenligt sätt. Det är en målsättning som Regionrådsberedningen delar. Utredningens förslag riskerar dock att motarbeta denna målsättning.

Som ansvarig för stora infrastrukturprojekt kopplade till kollektivtrafiken har Region Stockholm under de senaste åren behövt hantera entreprenadberg klassificerats som avfall istället för produkter. Entreprenadberg har stor potential att bidra till att tillgodose behovet av ballast om det istället klassificeras som produkt.

Konsekvenserna på infrastrukturinvesteringar om Naturvårdsverkets förslag i utredningen blir verklighet kommer att bli stora både på pågående och kommande projekt vilket kommer drabba utvecklingen i Stockholmsregionen negativt. Följdeffekterna på verksamheter som nyttjar

uttaget berg ur Region Stockholms infrastrukturprojekt till andra projekt kommer även dessa att bli stora och är svåra att överblicka.

Flera av förslagen i utredningen riskerar att få negativa konsekvenser och merparten av de föreslagna ändringarna behövs inte, vilket förtydligas i Regiondirektörens tjänsteutlåtande. Att förutse alla konsekvenser detta kan få är svårt och Regionrådsberedningen betonar vikten av att det slutliga förslaget får en väl tilltagen remissperiod.

Beslutsunderlag

1. Regiondirektörens tjänsteutlåtande
2. Remiss – Naturvårdsverkets skrivelse Hantering av schaktmassor och annat naturligt förekommande material som kan användas för anläggningsändamål
3. Trafiknämndens yttrande den 29 augusti 2022

Aida Hadzialic

Regionledningskontoret
Josefin Hallenborg

TJÄNSTEUTLÅTANDE
2022-09-12

RS 2022-0563

Regionstyrelsen

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

Regionledningskontorets förslag till beslut

Regionrådsberedningen föreslår att regionstyrelsen beslutar följande.

1. Regiondirektörens tjänsteutlåtande utgör Region Stockholms yttrande till Miljödepartementet över Naturvårdsverkets skrivelse Hantering av schaktmassor och annat naturligt förekommande material som kan användas för anläggningsändamål.

2. Paragrafen justeras omedelbart.

Sammanfattning

Miljödepartementet har remitterat ärendet *Naturvårdsverkets skrivelse Hantering av schaktmassor och annat naturligt förekommande material som kan användas för anläggningsändamål*, till Region Stockholm för yttrande.

Region Stockholm är positiv till syftet med utredningen och att den genomförs. Region Stockholms bedömning är däremot att föreslagna åtgärder i Naturvårdsverkets skrivelse är komplexa och svårförståeliga, och att det finns behov av justeringar och förtydliganden. Förslaget i nuvarande form riskerar att få stora ekonomiska konsekvenser och det är tveksamt vilken nytta det gör för miljön, vilket redovisas i detta yttrande. Föreslagna åtgärder riskerar även att påverka tidplanerna för utbyggnaderna av tunnelbanan då bergmaterialhanteringen kan försvåras.

Bakgrund

Miljödepartementet har remitterat ärendet *Naturvårdsverkets skrivelse Hantering av schaktmassor och annat naturligt förekommande material som kan användas för anläggningsändamål*, till Region Stockholm för yttrande.

Naturvårdsverket har på uppdrag av Sveriges regering utrett hanteringen av schaktmassor och annat naturligt förekommande material som kan användas för anläggningsändamål. Målsättningen med uppdraget 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. I uppdraget ingår att Naturvårdsverket ska föreslå hur regelverk och eventuella andra styrmedel kan justeras för att åstadkomma detta och därmed bidra till en cirkulär ekonomi.

Naturvårdsverket anser att avgränsningarna beträffande vad som är avfall respektive produkt, delvis kan tillgodoses genom förbättrad vägledning.

Parallellt med utredningsuppdraget har Naturvårdsverket publicerat tydliggöranden gällande när massor kan ses som produkt och vad som krävs av verksamhetsutövaren till följd av det. Naturvårdsverket föreslår därutöver att det införs särskilda prövningsbestämmelser i miljöprövningsförordningen för lagring, sortering och mekanisk bearbetning av massor som inte är avfall. Vidare föreslår Naturvårdsverket bland annat 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. Syftet är att möjliggöra en resurseffektiv hantering av massorna, där den sammantagna bedömningen är att massorna lämpligast används på den plats där de uppstår.

Region Stockholms yttrande
Region Stockholms utbyggnad av infrastruktur för kollektivtrafiken har under de senaste åren hanterat risker för både försening och fördyring till följd av att entreprenadberg från projekten blivit klassificerade som avfall i stället för produkter. Entreprenadberg från utbyggnaden har potential att bidra till att tillgodose behovet av ballast i Stockholmsregionen samt minska uttaget av täktberg så länge den hanteras som en produkt.

Risk för oförutsedda konsekvenser vid omfattande regeländring
Region Stockholm anser att flera av förslagen är överflödiga och ser en risk med att genomförandet kan få negativa konsekvenser som är svåra att förutse. Det slutliga förslaget behöver därmed ges en väl tilltagen remissperiod.

Region Stockholm anser att merparten av de föreslagna regeländringsförslag egentligen inte behövs. Problemet som Region Stockholm ser det är att Naturvårdsverkets egenkonstruerade praxis att entreprenadberg inte kan klassas som biprodukt lett till en felaktig bedömning av nödvändiga författningsändringar i denna utredning. Regeländringar om att verksamhetsutövare säkerställer miljömässiga och tekniska kunskaper om materialet hade varit tillräckligt. Detta innebär att det nollalternativ som Naturvårdsverket jämför mot blir missvisande. Exempelvis har merparten

av avsedda verksamheter redan en reglerad verksamhet via anmälan och tillstånd då materialet de hanterade tidigare, innan Naturvårdsverkets konstruktion, klassades som biprodukter. Region Stockholms bedömning stöds även av EU-kommissionen.

Utgångspunkt i att material är avfall snarare än en resurs
De av Naturvårdsverket föreslagna åtgärder tar tydligt utgångspunkt i att materialet är eller ska hanteras som avfall trots att det inte definieras som ett sådant. Vidare innefattar utgångspunkterna för de föreslagna åtgärderna också jordmassor. Region Stockholm anser att det är felaktigt att ursprunget till materialet ska styra fortsatt användning snarare än dess tekniska och miljömässiga kvalitet. Merparten av de projektgenererade schaktmassorna, i vart fall i Stockholm, är inte jordmassor utan entreprenadberg enligt Länsstyrelsens förslag till regional masshanteringsplan för Stockholms län (2022).

Att Naturvårdsverket har jordmassor som utgångspunkt visar sig tydligt i resonemang och exemplifieringar för motiv till de föreslagna ändringarna. Exempelvis är det ett stort fokus på att genererade schaktmassor ska användas på den plats där de uppkom, eller i samma område, definierat som samma vägsträcka och projekt. Att reglera användningen för ett material som klassas som produkter blir skadligt för de stora materialposterna som har en fungerande marknad, exempelvis entreprenadberg. Avstånden till den plats där materialet kommer att användas regleras av marknaden och priset på transporter och material.

Begränsning av användning och fungerande marknader
Att lyfta fram undantaget från avfallsförordningen till 15 kap. Miljöbalken (*”Med avfall avses inte icke förorenad jord och annat naturligt material som har grävts ut i samband med en byggverksamhet, om det är säkerställt att materialet kommer att användas i sitt naturliga tillstånd för byggnation på den plats där grävningen utfördes och att den användningen inte skadar eller innebär någon olägenhet för människors hälsa eller miljön.”)* är i grunden bra och Region Stockholm instämmer i de angivna motiven till detta. Men för att denna åtgärd ska få avsedd effekt anser Region Stockholm att formuleringen behöver justeras och/eller att Naturvårdsverket behöver tydliggöra eller definiera vad som menas med ”…på den plats där grävningen utfördes…”.

I arbetet med nya vägledningar som Naturvårdsverket presenterat tidigare (exempelvis ”Tolkning av centrala begrepp vid hantering av massor”) har det i remissvar resonerats som att exempelvis entreprenadberg kan vara en produkt, inte avfall eller biprodukt, förutsatt att det finns en säkerställd

användning och det kan genomföras utan risk för miljö- och hälsa. Bevis på säkerställd användning har exemplifierats vara en fungerande marknad och masshanteringsplaner som kan bevisa att långsiktigt behov av materialet föreligger. Ingenstans i dessa remissvar har ytterligare en begränsning kring att användningen skall ske på ”…på den plats där de uppkom” förekommit. En fungerande marknad för försäljning av berg från förvaltningarnas projekt uppstår inte om det begränsas till att de ska tillbaka till ”samma område”.

För att föreslagna åtgärder ska bli applicerbara på de stora, mest användbara materialströmmarna, krävs att denna formulering tas bort, vidgas eller att vägledning i tolkningen av begreppet offentliggörs samtidigt som dessa regeländringar genomförs. Görs inte detta är Region Stockholms bedömning att entreprenadberg fortsatt riskerar att tolkas som avfall, vilket i praktiken kan omöjliggöra eller kraftigt försena och fördyra utbyggnaden av kollektivtrafik i Stockholm och leda till en ökad belastning på närliggande täkter och materialhanteringsindustrin.

Utredningen har visat på exempel i både Finland och Frankrike där en annan tolkning har medfört att material kan användas på en annan plats utan att betraktas som ett avfall.

Anmälningsplikt för användning av produkter är inte ändamålsenligt
Region Stockholm förstår motiven bakom att via anmälan och/eller tillstånd reglera hantering av schaktmassor avseende sortering, mekanisk bearbetning och lagring givet den uppenbara störningen som kan uppstå på omgivningen, avseende exempelvis buller och vattenhantering.

Region Stockholm ställer sig däremot tveksam till den föreslagna anmälningsplikten för användning av dessa produkter. Region Stockholm ser inte nyttan med att användningen av en produkt ska styras utifrån ursprung så länge övriga kriterier och regler uppfylls för produkten. Det är vidare tveksamt om det är praktiskt genomförbart på exempelvis anläggningar som bryter eget berg samt tar in entreprenadberg för bearbetning. Att anmäla varje användning av ballast som har sitt ursprung från entreprenadberg blir dyrt och tillför ingen ökad miljönytta.

Förslaget har vidare ingen mängdbegränsning och det blir då enligt Region Stockholm också svårt att förstå hur slutsatsen kan bli att det endast är ett fåtal projekt som berörs av regeländringen. Arbetsbördan på de redan knappa tillsynsresurserna kommer att öka i och med ökade antal ärenden.

Övergångsbestämmelser behövs inte för redan prövade anläggningar och verksamheter
Region Stockholm är kritisk till att befintliga anläggningar som redan är prövade, antingen via en anmälan (C-verksamhet) eller tillstånd (B-verksamhet) ska omprövas. I Länsstyrelsens förslag till regional masshanteringsplan för Stockholms län är bristen på stadsnära bergmaterialanläggningar ett av de största hindren mot ökad cirkulär användning av rena och schaktade material från bygg- och anläggnings-projekt. Förslaget innebär en risk för att de redan få anläggningarna i länet riskerar att försvinna.

Region Stockholm är av uppfattningen att det inte finns miljö- eller hälsomässiga motiv till att genomföra en omprövning då den störande verksamheten från dessa anläggningar redan har kunnat begränsas med villkor och skyddsåtgärder inom ramen för de befintliga tillstånden. I första hand föreslår Region Stockholm att dessa verksamheter som regel inte behöver omprövas. I andra hand föreslår Region Stockholm att det får bedömas från fall till fall om den befintliga verksamheten, dess beskaffenhet och dess reglering är otillräcklig för att skydda miljö och människor.

Krav på den som lämnar vidare material om dess lämplighet för användningsändamålet
Skrivelsen föreslår nya krav i förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd (FMH) avseende att den som lämnar ifrån sig jord, berg, naturgrus eller andra jordarter som inte är avfall och som uppstått i bygg- och anläggningsverksamhet ska kontrollera att mottagaren av materialet har de tillstånd eller har gjort de anmälningar som krävs för hanteringen. Detta är redan idag ett inarbetat arbetssätt i region Stockholms verksamhet och Region Stockholm ställer sig bakom förslaget.

Region Stockholm anser däremot att det är orimligt att också ställa krav på att den som lämnar ifrån sig materialet ska veta om dess miljömässiga eller tekniska lämplighet för det avsedda användningsändamålet. Avlämnaren av material kan och bör skaffa sig information om och redovisa de miljömässiga- och tekniska egenskaperna till mottagaren av materialet. Det bör vara upp till mottagaren att avgöra om egenskaperna lämpar sig för det tänkta ändamålet, då det är mottagaren som har kunskap och kompetens om användningsändamålet.

Förslaget innebär ytterligare ett exempel på skillnader i krav på materialet enbart beroende på dess ursprung. Det är enligt Region Stockholm

praktiskt svårt att genomföra, medför fördyringar och riskerar därmed att hämma återanvändningen av entreprenadberg, särskilt för anläggningar som samtidigt hanterar berg från egen täkt och entreprenadberg.

Berg innehållande sulfider
Region Stockholm anser att det är positivt att Naturvårdsverket går fram med regeländringar som avser att förenkla hantering och användning av entreprenadberg innan ytterligare vägledning, riktlinjer eller bedömnings-underlag finns avseende hanteringen av berg innehållande sulfider inom bygg- och anläggningsbranschen.

Som beskrivs i remissmaterialet har de stora verksamhetsutövarna, Trafikverket, Region Stockholm och Stockholms stad redan tagit fram riktlinjer för att hantera och använda berg från sina respektive verksamheter. Dessa borde enligt Region Stockholm vara tillräckligt stöd för tillsynen vid prövning av verksamheter som hanterar dessa utövares bergmaterial. Till dess att ytterligare kunskap finns så anser Region Stockholm att det är liten risk för påverkan på miljö och hälsa förknippade med normal hantering av entreprenadberg med sulfider inom bygg- och anläggningsbranschen.

Att invänta ytterligare riktlinjer för detta riskerar enligt Region Stockholm att göra mer skada än nytta för miljön. Trafikverket, Region Stockholm, Luleå tekniska högskola, Sveriges geologiska undersökning (SGU) med flera bedriver också arbeten med att ytterligare undersöka eventuella risker vid hanteringen av entreprenadberg med sulfider och resultat från Region Stockholms storskaliga laktester förväntas komma under slutet av år 2023.

Avgränsade materialslag kan angripas på samma sätt framgent
Region Stockholm anser att det finns ett stort behov av att se över hanteringen av bygg- och rivningsavfall. Syfte och metodik från denna utredning borde kunna användas på massor från ”bygg- och rivningsavfall”, material som denna utredning avgränsat bort. Dessa massor borde också på sikt hanteras utifrån egenskaper snarare än ursprung. Naturvårdsverket behöver i närtid få i uppdrag att se över regelverket också för den typen av material.

Naturvårdsverkets övergripande målbeskrivning är tydlig och bra. Den fungerar också väl på exempelvis massor från bygg- och rivnings-verksamhet respektive muddermassor som också borde behandlas på samma sätt, det vill säga att egenskaper snarare än ursprung är det väsentliga.

Ekonomiska konsekvenser
Föreslagna åtgärder kommer att innebära stora direkta ekonomiska konsekvenser för framför allt Region Stockholms leverantörer i och med att det föreslås att samtliga befintliga verksamheter ska omprövas. Dessa kostnader kommer indirekt att drabba Region Stockholm. Fler anläggningar blir också tillståndspliktiga jämfört med att idag vara anmälningspliktiga, vilket innebär större kostnader vid ansökningar.

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 idag 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.

Carina Lundberg Uudelepp
Regiondirektör

Anton Västberg
Utvecklingsdirektör

Beslutsunderlag
1. Remiss – Naturvårdsverkets skrivelse Hantering av schaktmassor och annat naturligt förekommande material som kan användas för anläggningsändamål
2. Trafiknämndens yttrande den 29 augusti 2022

Beslutsexpediering
1. Miljödepartementet
2. Trafiknämnden

Godkänd av Carina Lundberg Uudelepp, 2022-09-12

SWEDISH
ENVIRONMENTAL
PROTECTION
AGENCY

SKRIVELSE
2022-05-31

Ärendenummer:
NV-01151-21

Hantering av schaktmassor och annat naturligt förekommande material som kan användas för anläggningsändamål

Redovisning av regeringsuppdrag

BESÖK: STOCKHOLM – VIRKESVÄGEN 2
ÖSTERSUND – FORSKARENS VÄG 5, HUS UB
POST: 106 48 STOCKHOLM
TEL: 010-698 10 00
E-POST: REGISTRATOR@NATURVARDSVERKET.SE
INTERNET: WWW.NATURVARDSVERKET.SE

Innehåll

SAMMANFATTNING **7**

1. INLEDNING **9**
1.1 Uppdraget **9**
1.2 Avgränsningar och förutsättningar **10**
1.3 Genomförande **11**
1.4 Läsanvisning **11**

2. BAKGRUND **13**
2.1 Målbild **13**
2.1.1 Inledning 13
2.1.2 Sammanställning av relevanta målbeskrivningar och styrdokument 13
2.1.3 Naturvårdsverkets beskrivning av en hållbar masshantering 15
2.2 Relevant avfalls- och miljölagstiftning **15**
2.2.1 Inledning 15
2.2.2 Miljöbalken 16
2.2.3 Regler för avfallshantering 17
2.2.4 Vad gäller vid hantering av massor 20
2.2.5 Hur en täktverksamhet regleras 23
2.2.6 Sammanfattning av EU:s markstrategi 24
2.3 Relevant produkt- och kemikalielagstiftning **26**
2.3.1 CLP-förordningen 28
2.3.2 Reach-förordningen 28
2.3.3 CLP:s och Reach tillämplighet på naturliga material 29
2.3.4 Sambandet mellan Reach och miljöbalken 30
2.3.5 Produktsäkerhetslagen 31
2.3.6 Byggproduktförordningen 31
2.3.7 Marknadskontroll 34
2.3.8 Plan- och bygglagen 35
2.3.9 Strålskyddslagen 38
2.4 Tillsynsansvar för massor **39**
2.4.1 Tillsynsuppdragets omfattning 39
2.4.2 Ansvarig tillsynsmyndighet 40
2.5 Rättspraxis **40**

3. NULÄGESBESKRIVNING **45**
3.1 Kartläggning av materialflöden **45**
3.1.1 Inledning 45
3.1.2 Tillvägagångssätt, insamling av information och underlag 45
3.1.3 Uppkomst och fysiska flöden av massor 46
3.1.4 Mängden massor som uppkommer i bygg- och anläggningsarbeten 50

3.1.5 Massornas innehåll och egenskaper 52
3.1.6 Översikt delflöden 56
3.1.7 Delflöde 1 – användning av interna massor för byggnation 56
3.1.8 Delflöde 2 – användning av externa massor för byggnation 57
3.1.9 Delflöde 3 – förädling och försäljning av produkter 58
3.1.10 Delflöde 4 – återvinning av avfall i anläggningsändamål (ej prövningspliktigt) 60
3.1.11 Delflöde 5 – återvinning av avfall i anläggningsändamål (prövningspliktigt) 61
3.1.12 Delflöde 6 – behandling av avfall 63
3.1.13 Delflöde 7 – sluttäckning och konstruktion på deponi 64
3.1.14 Delflöde 8 – deponering 65
3.2 Beskrivning av marknaden och dess aktörer 66
3.2.1 Marknaden för massor 67
3.2.2 Motiv för styrmedel 72
3.2.3 Dagens styrmedel 72
3.2.4 Vilken styrning behövs? 74
4. UTBLICK TILL ANDRA LÄNDER 76
4.1 Urval 76
4.2 Norge 76
4.2.1 Relevant lagstiftning och vägledningar 76
4.2.2 Naturligt förekommande material 77
4.2.3 Betraktas massor som biprodukter? 78
4.2.4 När avfall upphör att vara avfall 79
4.3 Finland 79
4.3.1 Relevant lagstiftning 79
4.3.2 Naturligt förekommande material 81
4.3.3 Betraktas massor som biprodukter? 82
4.3.4 När avfall upphör att vara avfall 82
4.4 Danmark 82
4.4.1 Relevant lagstiftning 82
4.4.2 Naturligt förekommande material 83
4.4.3 När avfall upphör att vara avfall 83
4.5 Storbritannien 84
4.5.1 Relevant regelverk och vägledningar 84
4.5.2 Betraktas massor som biprodukter? 84
4.5.3 Naturligt förekommande material 84
4.5.4 När avfall upphör att vara avfall 86
4.6 Frankrike 87
4.6.1 Relevant lagstiftning 87
4.6.2 Naturligt förekommande material 87
4.6.3 När avfall upphör att vara avfall 88
4.7 Slutsatser 89

5. PROBLEMANALYS 91
5.1 Avfallsbegreppet 91
5.1.1 Inledning 91
5.1.2 Avfallsdefinitionen 92
5.1.3 Översyn av avfallsdefinitionen 93
5.1.4 Analys av avfallsbegreppet 93
5.1.5 Naturvårdsverkets arbete med att tydliggöra avfallsbegreppet 94
5.1.6 Massor och biproduktsbegreppet 97
5.1.7 När avfall upphör att vara avfall 99
5.1.8 Undantaget för icke förorenad jord och annat naturligt material 103
5.2 Matchning mellan tillgång och efterfrågan 107
5.2.1 Massornas innehåll och egenskaper 107
5.2.2 Deponering och onödig användning av massor 110
5.3 Planering och samordning 111
5.3.1 Behovet av lagringsplatser och lagring över tid 111
5.3.2 Avsättning kan inte alltid säkerställas 111
5.3.3 Insamling av uppgifter om hanterade mängder massor 113
5.3.4 Osäkerheter vid upphandling 114
5.4 Tillsynens förutsättningar 115
5.4.1 Tillsynens förutsättningar inom masshanteringsområdet 115
5.4.2 Behov av samordning 117
5.4.3 Bedömning av om massor är avfall eller produkt 117
5.4.4 Bedömning av miljö- och hälsomässigt lämplig användning 118
5.5 Massor som innehåller invasiva främmande arter 119
5.5.1 Bakgrund 119
5.5.2 Om regleringen av invasiva främmande arter 120
5.5.3 Olistade arter 121
5.5.4 Hantering i andra länder 121
5.5.5 Användning i anläggningsändamål 121
5.5.6 Nedgrävning på plats 122
5.5.7 Uppläggning på behandlingsyta 122
5.5.8 Omhändertagande på platsen av jordmassor med invasiva främmande arter 123
6. NATURVÅRDSVERKETS SLUTSATSER FÖR EN MER HÅLLBAR MASSHANTERING 124
6.1 Avfallsbegreppet 125
6.1.1 Tydligare lagstiftning gällande massor som är avfall 125
6.1.2 Nya bestämmelser för massor som inte är avfall 125
6.1.3 En bättre och tydligare vägledning om massor 127
6.2 Matchning mellan tillgång och efterfrågan 127
6.2.1 Ökad kunskap 128
6.2.2 Minskad deponering och onödig användning av massor 132
6.3 Planering och samordning 133

6.3.1 Lagring av massor över längre period än tre år 133
6.3.2 Säkerställd avsättning 134
6.3.3 Krav i upphandling 136
6.4 Tillsynens förutsättningar 136
6.4.1 Stöd vid bedömning av risker 136
6.4.2 Förutsättningar för samordning och delaktighet i tidiga skeden 137
7. NATURVÅRDSVERKETS FÖRSLAG TILL REGERINGEN 138
7.1 Ändringar i miljöbalken 138
7.1.1 Förslag om ny bestämmelse i 15 kap. miljöbalken gällande icke förorenad jord 138
7.1.2 Förslag om ny bestämmelse i 15 kap. miljöbalken om lagring längre tid än tre år 140
7.2 Ändringar i deponeringsförordningen 141
7.3 Ändringar i miljöprövningsförordningen 141
7.3.1 Förslag om ändring i 1 kap. miljöprövningsförordningen 142
7.3.2 Förslag om ändring i 4 kap. miljöprövningsförordningen 143
7.3.3 Förslag om ändring i 29 kap. miljöprövningsförordningen 144
7.3.4 Förslag till nytt kapitel i miljöprövningsförordningen 152
7.4 Ändringar i förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd 163
7.4.1 Förslag om nya bestämmelser i FMH om material som uppstår i bygg- och anläggningsverksamhet 163
7.4.2 Förslag om ändring i FMH gällande täkter 166
8. FÖRFATTNINGSFÖRSLAG 168
9. KONSEKVENSUTREDNING 178
9.1 Inledning 178
9.2 Beskrivning av problemet och vad vi vill uppnå 178
9.3 Beskrivning av vilka effekterna blir om någon reglering inte kommer till stånd 179
9.4 Uppgifter om vilka aktörer som berörs av regleringen 179
9.4.1 Verksamhetsutövare 179
9.4.2 Tillsyns- och tillståndsmyndigheter 180
9.4.3 Tillsynsvägledande myndigheter 180
9.5 Uppgifter om vilka konsekvenser Naturvårdsverkets förslag till reglering medför 181
9.5.1 Schablonkostnader 181
9.5.2 Förslag till ändring i 15 kap. 1 a § miljöbalken 181
9.5.3 Förslag till ny paragraf i förordningen om deponering av avfall 182
9.5.4 Förslag till ändringar i förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd 183
9.5.5 Förslag till ändringar i miljöprövningsförordningen 185
9.5.6 Förslag till nytt kapitel i miljöprövningsförordningen 189
9.6 Övriga överväganden 192

9.6.1 I vilken utsträckning regleringen kan komma att påverka konkurrensförhållandena för företagen 192

9.6.2 Om särskilda hänsyn behöver tas till små företag vid reglernas utformning 192

9.6.3 Uppgifter om de bemyndiganden som myndighetens beslutanderätt grundar sig på 193

9.6.4 Bedömning av om regleringen överensstämmer med eller går utöver de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till Europeiska unionen 193

9.6.5 Bedömning av om särskilda hänsyn behöver tas när det gäller tidpunkten för ikraftträdande 194

9.6.6 Bedömning av om det finns behov av speciella informationsinsatser 195

10. KÄLLFÖRTECKNING 196

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 prövningsbestämmelser i miljöprövningsförordningen. 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 prövningsbestämmelserna för avfall föreslår vi att bestämmelsen i miljöprövningsförordningen 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.

1. Inledning

1.1 Uppdraget

Regeringen beslutade den 28 januari 2021 att ge 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.

I uppdraget ingår att:

- *kartlägga befintliga materialflöden av massor som schaktats ur i samband med byggverksamhet och analysera hur materialet hanteras efter att det har schaktats ur,*
- *analysera om nuvarande hantering av massor innebär*
  - *en resursanvändning som kan effektiveras,*
  - *kostnader för aktörer och samhälle som inte är miljömässigt motiverade,*
  - *miljöpåverkan, inklusive utsläpp av växthusgaser, som kan undvikas,*
- *undersöka hur massor hanteras och regleras i andra länder i Norden eller inom EU för att se om det finns relevanta erfarenheter att ta del av,*
- *föreslå vilka åtgärder som kan vara lämpliga att vidta för att*
  - *åstadkomma en förbättrad, kostnadseffektiv hantering av massorna, samtidigt som miljöbalkens syfte och mål tillgodoses på bästa sätt,*
  - *åstadkomma en tydligare och mer förutsebar klassning och avklassning av material som avfall,*
- *analysera hur tillsynen av hanteringen av massorna kan bli mer enhetlig och effektiv,*
- *beakta att förslagen ska bidra till att uppfylla miljöbalken, särskilt målen God bebyggd miljö och Giftfri miljö, samt ligga i linje med den svenska handlingsplanen för en cirkulär ekonomi,*
- *lämna de författningsförslag som är nödvändiga för de föreslagna åtgärderna.*

Uppdraget ska redovisas senast den 1 juni 2022.

1.2 Avgränsningar och förutsättningar

Med begreppet massor avses i denna skrivelse schaktmassor och annat naturligt förekommande material, såsom jord, grus och entreprenadberg, som uppkommer i samband med bland annat bostadsbyggande eller anläggande av vägar och järnvägar. Vi har även inkluderat bergmaterial från täktverksamhet i uppdraget. Vi har valt att inom uppdraget också analysera och lämna förslag till åtgärder för att förebygga eller förhindra spridning av invasiva främmande arter genom hantering av massor. Vi har avgränsat uppdraget på så vis att vi inte särskilt har utrett hanteringen av bygg- och rivningsavfall eller muddermassor. Dessa material kan dock i viss utsträckning ingå som en del av de massor som utreds inom uppdraget. Massor från efterbehandling av förorenade områden eller restprodukter från reningsverk, industri eller förbränningsanläggningar utreds inte heller inom uppdraget.

Inom uppdraget har vi inte heller utrett eller utvecklat marknadsmässiga eller digitala system för informationsutbyte eller handel med massor mellan privata aktörer.

Under genomförande av detta uppdrag har Naturvårdsverket samtidigt haft ett annat pågående regeringsuppdrag Avfall som resurs (NV-00196-21), där vi bland annat analyserat lämpligheten i att införa nationella kriterier för när avfall upphör att vara avfall samt kvotplikter. Slutsatserna i det uppdraget, som redovisades till regeringen den 25 november 2021, har till viss del legat till grund för arbetet med detta uppdrag. Vi har också beaktat slutsatserna av uppdrag om förstärkta insatser mot brottslighet inom avfallsområdet, som Naturvårdsverket genomfört tillsammans med Kustbevakningen, länsstyrelserna i Gävleborgs, Norrbottens, Stockholms, Skåne och Västra Götalands län, Polismyndigheten, Tullverket och Åklagarmyndigheten. Uppdraget redovisades till regeringen den 7 mars 2022 (NV-02193-21).

Parallellt med regeringsuppdraget har Naturvårdsverket också arbetat med den pågående översynen av Naturvårdsverkets handbok *Återvinning av avfall i anläggningsarbeten*.[1] Den vägledningen kompletterar de förslag som Naturvårdsverket lämnar i denna redovisning.

Vid genomförande av detta uppdrag har Naturvårdsverket också beaktat de förslag som regeringen lämnat i sin promemoria *Ett förbättrat genomförande av MKB-direktivet*[2]. I propositionen föreslås nya bestämmelser för hur säkerheter för utvinningsverksamheter ska ställas. Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 januari 2023.

[1] *Återvinning av avfall i anläggningsarbeten,* Naturvårdsverkets handbok 2010:1, (2010).

[2] *Ett förbättrat genomförande av MKB-direktivet*, Promemoria, Miljödepartementet, M2021/00596, (2021).

1.3 Genomförande

Uppdraget har genomförts på Naturvårdsverket som ett projekt med en intern styrgrupp.

Naturvårdsverket har under genomförandet haft stöd av en bred referensgrupp med representanter från Trafikverket, Boverket, Sveriges geologiska undersökning (SGU), Kemikalieinspektionen och Sveriges geotekniska institut, samt tillsynsmyndigheter, Sveriges Kommuner och Regioner, branschorganisationer, näringslivsföreträdare och andra relevanta aktörer. Tre större samråd har hållits med hela referensgruppen. Det första samrådet som hölls den 7 maj 2021 syftade till att inhämta underlag till den kartläggning över befintliga materialflöden samt den problemanalys av nuvarande hantering som skulle göras. Vid det andra tillfället, den 18 november 2021, var syftet att informera om och inhämta synpunkter på den kartläggning och problemanalys som gjorts. Vid det tredje samrådet, den 30 mars 2022, var målsättningen att informera om och inhämta synpunkter på vår utvecklade problemanalys och våra preliminära förslag till åtgärder för att åstadkomma en mer ändamålsenlig hantering av massor. Den kartläggning och analys samt de förslag vi redovisar är avstämda med berörda aktörer.

Två separata samråd har hållits med tillsynsmyndigheterna den 4 juni 2021 respektive den 17 mars 2022, för att få fördjupad kunskap om förutsättningarna för tillsynen samt inhämta synpunkter på problembeskrivning och förslag till åtgärder. Därutöver har under hela uppdragets gång flera bilaterala samråd och dialogmöten ägt rum med berörda aktörer, av vilka särskilt kan nämnas Trafikverket, Boverket, Kemikalieinspektionen, SGU, Länsstyrelsen Stockholm, Sveriges bergmaterialindustri (SBMI) och Region Stockholm. Vi har också haft två möten med Finlands miljöcentral (SYKE) samt med norska Miljødirektoratet, för att inhämta kunskap om reglering och erfarenheter av hantering av schaktmassor i Finland och Norge.

Naturvårdsverket har under uppdragets gång haft dialog med Regeringskansliet, Miljödepartementet.

Uppdraget har genomförts av Kristina Widenberg, Helen Lindqvist, Julia Jourak, Björn Johansson, Elisabeth Österwall, Tomas Chicote och Lena Lidmark, samt projektledaren Ulrika Gunnesby.

1.4 Läsanvisning

Kapitel 1 är en inledning där bland annat avgränsningar och genomförande framgår. I kapitel 2 (Bakgrund) finns Naturvårdsverkets beskrivning av vad vi menar med en hållbar masshantering, samt en översikt över relevant lagstiftning. Kapitel 3 (Nulägesbeskrivning) innehåller en kartläggning över befintliga materialflöden av de massor som schaktas ur i samband med bygg- och

anläggningsverksamhet, samt en analys av hur materialet hanteras efter att det har schaktats ur. I kapitlet finns också en beskrivning av marknaden och dess aktörer.

Kapitel 4 (Utblick till andra länder) innehåller en undersökning av hur massor hanteras och regleras i några anda länder i Norden och inom EU. I kapitel 5 (Problemanalys) presenterar vi de viktigaste utmaningarna och bristerna med nuvarande hantering av schaktmassor, som vi identifierat mot bakgrund av den kartläggning som vi gjort.

I kapitel 6 (Naturvårdsverkets slutsatser för en mer hållbar masshantering) beskrivs de fyra problemområden som Naturvårdsverket identifierat tillsammans med en samlad redogörelse av de slutsatser som vi kommit fram till.

Kapitel 7 (Naturvårdsverkets förslag till regeringen) innehåller en precisering av våra förslag till författningsändringar samt motiveringarna till dessa.

I kapitel 8 (Författningsförslag) redovisas förslag till ändringar i miljöbalken, deponeringsförordningen, miljöprövningsförordningen samt förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd. I kapitel 9 (Konsekvensutredning) beskrivs konsekvenserna av våra författningsförslag.

2. Bakgrund

2.1 Målbild

2.1.1 Inledning

Syftet med detta uppdrag är att åstadkomma en mer ändamålsenlig hantering av massor som bidrar till en mer cirkulär ekonomi med särskild hänsyn till miljökvalitetsmålen om *God bebyggd miljö* och *Giftfri miljö*. Därutöver ser Naturvårdsverket att målet som rör *Begränsad klimatpåverkan* är relevant att ta hänsyn till, tillsammans med regeringens strategi för cirkulär omställning i Sverige.[3]

Ovan nämnda miljömål och strategi beskriver en riktning och politisk vilja för vad som ska åstadkommas genom Sveriges miljöarbete och hur vi ska uppnå en hållbar utveckling. De täcker in många olika sakområden, som i vissa fall kan rymmas inom ramen för ett mål eller en strategi och i andra fall inom flera mål. Masshantering är ett sakområde som faller in under flera mål och styrdokument, vars beskrivningar, som i första hand rör massornas kvalitet och innehåll av farliga ämnen, varierar. Beskrivningarna i målen och strategin och hur de tolkas har stor betydelse för vilken resurseffektivitet och cirkulär potential i masshanteringen som kan uppnås, då de påverkar bedömningen av massornas lämplighet att cirkulera. Det är därför nödvändigt att göra en samlad tolkning och avvägning av dessa för att få en beskrivning av hållbar masshantering som bidrar till cirkulära flöden och beaktar massornas innehåll av farliga ämnen på ett sätt som är miljö- och hälsomässigt lämpligt.

Nedan följer en sammanställning av de målbeskrivningar och styrdokument som Naturvårdsverket bedömer är särskilt relevanta för hållbar masshantering. Därefter följer Naturvårdsverkets beskrivning av vad vi anser vara en hållbar masshantering, mot bakgrund av en tolkning och sammanvägning av de olika styrdokumenten.

2.1.2 Sammanställning av relevanta målbeskrivningar och styrdokument

Generationsmålet

Generationsmålet är ett övergripande mål som inriktar den svenska miljöpolitiken och är vägledande för miljöarbetet på alla nivåer i samhället.

Det övergripande målet för miljöpolitiken är att till nästa generation lämna över ett samhälle där de stora miljöproblemen är lösta, utan att orsaka ökade miljö- och hälsoproblem utanför Sveriges gränser.

[3] *Cirkulär ekonomi – Strategi för omställningen i Sverige*, Miljödepartementet, (2020).

Till Generationsmålet hör sju strecksatser varav en har särskild betydelse för en hållbar masshantering:

- *Kretsloppen är resurseffektiva och så långt som möjligt fria från farliga ämnen.*

Till generationsmålet finns 16 miljökvalitetsmål som riksdagen beslutat om och som beskriver tillståndet i den svenska miljön som miljöarbetet ska leda till. Av dessa är följande särskilt relevanta för masshantering.

Miljökvalitetsmålet God bebyggd miljö

Städer, tätorter och annan bebyggd miljö ska utgöra en god och hälsosam livsmiljö samt medverka till en god regional och global miljö. Natur- och kulturvärden ska tas till vara och utvecklas. Byggnader och anläggningar ska lokaliseras och utformas på ett miljöanpassat sätt och så att en långsiktigt god hushållning med mark, vatten och andra resurser främjas.

Till miljömålet hör sex preciseringar varav följande bedöms ha särskild betydelse för en hållbar masshantering:

- *Människor utsätts inte för skadliga luftföroreningar, kemiska ämnen, ljudnivåer och radonhalter eller andra oacceptabla hälso- eller säkerhetsrisker.*
- *Avfallshanteringen är effektiv för samhället, enkel att använda för konsumenterna och att avfallet förebyggs samtidigt som resurserna i det avfall som uppstår tas till vara i så hög grad som möjligt samt att avfallets påverkan på och risker för hälsa och miljö minimeras.*
- *Användningen av energi, mark, vatten och andra naturresurser sker på ett effektivt, resursbesparande och miljöanpassat sätt för att på sikt minska och att främst förnybara energikällor används.*
- *Det finns natur- och grönområden och grönstråk i närhet till bebyggelsen med god kvalitet och tillgänglighet.*

Miljökvalitetsmålet Giftfri miljö

Förekomsten av ämnen i miljön som har skapats i eller utvunnits av samhället ska inte hota människors hälsa eller den biologiska mångfalden. Halterna av naturfrämmande ämnen är nära noll och deras påverkan på människors hälsa och ekosystemen är försumbar. Halterna av naturligt förekommande ämnen är nära bakgrundsnivåerna.

Till miljömålet hör sex preciseringar varav följande bedöms ha särskild betydelse för en hållbar masshantering:

- *Den sammanlagda exponeringen för kemiska ämnen via alla exponeringsvägar inte är skadlig för människor eller den biologiska mångfalden.*
- *Information om miljö- och hälsofarliga ämnen i material, kemiska produkter och varor är tillgänglig.*

- *Användningen av särskilt farliga ämnen har så långt som möjligt upphört.*
- *Förorenade områden är åtgärdade i så stor utsträckning att de inte utgör något hot mot människors hälsa eller miljön.*

Strategi för cirkulär omställning i Sverige

Utöver generationsmålet med tillhörande miljökvalitetsmål har regeringen beslutat om en strategi för cirkulär omställning i Sverige. Denna nationella strategi pekar ut inriktningen för det arbete som behöver göras för att ställa om till cirkulär produktion, konsumtion och affärsmodeller, samt giftfria och cirkulära materialkretslopp. Strategin ger bland annat följande:

- *Vision: Ett samhälle där resurser används effektivt i giftfria cirkulära flöden och ersätter jungfruliga material.*
- *Övergripande mål: Omställningen till en cirkulär ekonomi ska bidra till att nå miljö- och klimatmålen, samt de globala målen i Agenda 2030.*

2.1.3 Naturvårdsverkets beskrivning av en hållbar masshantering

Naturvårdsverket bedömer att en avvägning mellan giftfria och resurseffektiva kretslopp för att uppnå en hållbar masshantering och bidra till miljömålen och en cirkulär ekonomi inom ramen för detta uppdrag kan beskrivas enligt följande:

I en hållbar masshantering cirkuleras miljö- och hälsomässigt lämpliga massor på ett ändamålsenligt sätt. Bedömning av lämplighet utgår från vilka risker massorna medför för människors hälsa och miljön på kort och lång sikt, utifrån massornas innehåll och platsen där massorna ska användas.

Därigenom bedöms cirkulär och resurseffektiv masshantering uppnås med minskad utvinning av geologiska naturtillgångar, minskade transporter och utsläpp av växthusgaser, samt goda förutsättningar för en god och hälsosam livsmiljö och fungerande ekosystem som inte hotas av förekomsten av farliga ämnen i miljön.

2.2 Relevant avfalls- och miljölagstiftning

2.2.1 Inledning

I det här kapitlet ges inledningsvis en översiktlig genomgång av relevant regelverk inom avfallsområdet på EU-nivå. Därefter beskrivs det svenska regelverket gällande avfallslagstiftning och den svenska miljölagstiftningen i relevanta delar, det vill säga utifrån masshanteringsperspektivet.

På EU-nivå finns den centrala regleringen om avfall i avfallsdirektivet.[4] Medlemsländernas avfallshantering ska ske enligt avfallshierarkin och underlätta för åtgärder som ger bäst resultat för miljön som helhet. Dessutom bör avfallshanteringen i unionen förbättras och omvandlas till hållbar materialhantering.[5] Direktivet innehåller bland annat bestämmelser om hur avfall ska hanteras och förebyggas, under vilka förutsättningar ett ämne eller föremål kan betraktas som en biprodukt samt när avfall upphör att vara avfall.

Direktivet reglerar även tillståndsprövning avseende avfallsbehandling.[6] Dess krav på tillstånd har i svensk rätt genomförts genom kraven på tillstånd och anmälan i miljöprövningsförordningen (2013:251). Anmälningssystemet med de särskilda bestämmelser som följer av 25 d och 27 a §§ förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd, FMH, uppfyller avfallsdirektivets krav på tillstånd. De verksamheter som behandlar avfall, men som enligt svensk rätt varken är tillståndspliktiga eller anmälningspliktiga, det vill säga U-verksamheter, uppfyller inte direktivets krav.

Deponering av avfall regleras på EU-nivå i deponidirektivet.[7] Med avfall avses enligt artikel 2 a i deponidirektivet avfall som omfattas av avfallsdirektivet. Detta innebär att de avfallsslag som är undantagna från avfallsdirektivets tillämpningsområde inte heller omfattas av deponidirektivet. Enligt artikel 3 undantas från direktivets tillämpningsområde även deponering av icke förorenad jord och icke-farligt inert avfall som uppkommer vid prospektering och utvinning, behandling och lagring av mineraltillgångar samt vid drift av stenbrott. Direktivet innehåller bestämmelser om bland annat lokalisering, deponiklasser och skyddskrav i form av funktionskrav.

2.2.2 Miljöbalken

Av miljöbalkens mål i portalparagrafen i 1 kap. 1 § framgår bland annat att miljöbalken ska tillämpas för att främja återanvändning och återvinning av material, råvaror och energi för ett cirkulärt kretslopp. Miljöbalkens allmänna hänsynsregler i 2 kap. gäller för alla åtgärder och verksamheter som kan innebära risker för miljön och människors hälsa, inklusive avfallshantering eller hantering av massor. I och med att 2 kap. gäller alla som bedriver eller avser att bedriva en verksamhet eller vidta en åtgärd, innebär det att 2 kap. ska tillämpas även för verksamheter som regleras särskilt genom annan lagstiftning.

I 2 kap. 2 § finns kunskapskravet som innebär att verksamhetsutövaren ska skaffa sig nödvändig kunskap för att minska risken för skada eller andra olägenheter för

[4] Europaparlamentets och rådets direktiv (2008/98/EG) av den 19 november 2008 om avfall och om upphävande av vissa direktiv, i lydelsen enligt Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2018/851 (härefter avfallsdirektivet).

[5] Se skäl 1 i avfallsdirektivet.

[6] Se art. 23 i avfallsdirektivet.

[7] Rådets direktiv 1999/31/EG av den 26 april 1999 om deponering av avfall (härefter deponidirektivet).

människors hälsa och miljön. I förarbetena erinras också om de mer konkreta kraven på kunskap i 26 kap. Av det kapitlet följer en skyldighet för verksamhetsutövare att fortlöpande planera och kontrollera sin verksamhet för att motverka eller förebygga olägenheter eller skada. Verksamhetsutövaren ska också genom egna undersökningar eller på annat sätt hålla sig underrättad om verksamhetens eller åtgärdens påverkan på miljön.[8]

Försiktighetsprincipen i 2 kap. 3 § ger uttryck för att verksamhetsutövaren ska vidta åtgärder eller andra försiktighetsmått för att förebygga, hindra eller motverka att skada eller andra olägenheter för miljö eller hälsa uppstår. Kretsloppsprincipen i 2 kap. 5 § innebär att verksamhetsutövare ska hushålla med resurser och minska mängden avfall som uppstår, bland annat genom återanvändning eller återvinning. Vidare har lokaliseringsprincipen i 2 kap. 6 § och rimlighetsavvägningen i 2 kap. 7 § betydelse vid olika bedömningar och avvägningar i frågor som handlar om avfall- eller masshantering. Lokaliseringsprincipen ger uttryck för att en verksamhet ska lokaliseras på en plats som ger minsta möjliga intrång och olägenhet för människors hälsa och miljön. Rimlighetsavvägningen innebär att kraven bland annat i 2 kap. 2–5 §§ och 6 § första stycket endast gäller om det inte kan anses orimligt att uppfylla dem.[9] Därutöver bör nämnas 2 kap. 8 § som ger uttryck för principen att förorenaren betalar och innebär ett ansvar för att åtgärda en skada eller olägenhet som en verksamhet eller åtgärd har lett till.

En verksamhetsutövare ska således leva upp till samtliga hänsynsregler i den utsträckning det inte kan anses orimligt samt också ha kunskap om vad bestämmelserna i 2 kap. innebär för den egna verksamheten. Att efterleva bestämmelserna i 2 kap. kräver ett kontinuerligt och systematiskt arbete av verksamhetsutövaren. En verksamhet ska bedömas utifrån samtliga hänsynsregler i såväl prövning som tillsyn.

9 kap. miljöbalken innehåller bestämmelser om tillstånds- och anmälningsplikt för miljöfarliga verksamheter. I 26 kap. regleras tillsyn som genom tillsynsmyndigheters uppgifter säkerställer att miljöbalkens mål uppnås.[10] Mer om tillsyn finns i kapitel 5.4.

2.2.3 Regler för avfallshantering

Regler om avfallshantering återfinns i första hand i 15 kap. miljöbalken som handlar om avfall, samt i avfallsförordningen (2020:614). Beskrivningen av reglerna för avfallshantering görs nedan i relevanta delar.

[8] Prop. 1997/98:45 del 2, sid. 13 f.

[9] Rimlighetsavvägningen ska inte tillämpas gällande miljökvalitetsnormer för vatten (se 5 kap. 4 § samt 2 kap. 7 § 2 miljöbalken).

[10] Se 26 kap. 1 § miljöbalken.

Avfall definieras som varje föremål eller ämne som innehavaren gör sig av med eller avser eller är skyldig att göra sig av med.[11] Definitionen innebär att det alltid är nödvändigt att pröva innehavarens syften, skyldigheter eller intentionen i fråga om att förfoga över ämnet eller föremålet, det s.k. kvittblivningsintresset. Ett föremål eller ämne är att betrakta som avfall enbart när definitionen är uppfylld.

Avfallsdirektivet innehåller en uppräkning av material och ämnen som undantas från direktivets tillämpningsområde.[12] Dessa undantag har genomförts i svensk rätt i 1 kap. 15 § avfallsförordningen. Enligt denna bestämmelse ska avfallsförordningen inte tillämpas på bland annat icke förorenad jord och annat naturligt material som har grävts ut i samband med en byggverksamhet, om det är säkerställt att materialet kommer att användas i sitt naturliga tillstånd för byggnation på den plats där grävningen utfördes och att den användningen inte skadar eller innebär någon olägenhet för människors hälsa eller miljön.[13] Genomförandet av undantaget i avfallsförordningen innebär bland annat att för sådan icke förorenad jord och annat naturligt material som undantaget omfattar kan andra förordningar ändå, såsom 29 kap. miljöprövningsförordningen och förordningen (2001:512) om deponering av avfall, deponeringsförordningen, vara tillämpliga. Ytterligare beskrivning av konsekvenserna av genomförandet finns i kapitel 7.1.1.

Om ett föremål eller ämne är att betrakta som avfall ska avfallsinnehavaren som utgångspunkt klassificera avfallet utifrån dess eventuella innehåll av farliga ämnen enligt 2 kap. 1 § avfallsförordningen. I 5 kap. avfallsförordningen finns även krav på tillstånd gällande exempelvis transport och insamling av avfall.

Ett centralt begrepp i lagstiftningen är även avfallshierarkin som innebär att avfall i första hand ska förebyggas, och om avfall uppstår ska det behandlas på det sätt som bäst skyddar människors hälsa och miljön som helhet. Avfallshierarkin anger således hur man ska gå till väga för att den lämpligaste behandlingsmetoden väljs för att behandla ett visst avfall. Bestämmelserna om avfallshierarkin finns i 2 kap. 5 § samt 15 kap. 10 § miljöbalken.[14] Det är den ursprungliga avfallsproducenten som, om inget annat har avtalats eller framgår av lag eller annan författning, ska se till att avfallet blir behandlat enligt avfallshierarkin.[15]

Alla som hanterar avfall ska se till att hanteringen inte skadar eller orsakar risk för skada på människors hälsa eller miljön, vilket framgår av 15 kap. 11 § miljöbalken.[16] Risken i detta sammanhang ska vara beaktansvärd i förhållande till

[11] Se 15 kap. 1 § första stycket miljöbalken.

[12] Se art. 2 i avfallsdirektivet.

[13] Se art. 2.1.c i avfallsdirektivet eller 1 kap. 15 § 3 avfallsförordningen.

[14] För mer information, se Naturvårdsverkets hemsida om Lagar och regler om avfall, tillgänglig via: https://www.naturvardsverket.se/vagledning-och-stod/avfall/lagar-och-regler-om-avfall/

[15] Se 15 kap. 4 och 11 a §§ miljöbalken.

[16] I 15 kap. 5 § miljöbalken förklaras vad omfattas av att hantera avfall.

den verksamhet som bedrivs.[17] De allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. miljöbalken gäller vid hantering av avfall. En tillämpning av 2 kap. 7 § kan dock inte leda till att en hantering av avfall kan anses rimlig om den innebär en lägre skyddsnivå än vad som anges i 15 kap. 11 §.[18]

Vad som menas med bland annat behandla, återvinna, materialåtervinna eller bortskaffa avfall framgår av 15 kap. 6 § miljöbalken. Uttrycken *återvinna avfall* och *bortskaffa avfall* är avsedda att även omfatta hanteringar som innebär att avfall på olika sätt förbereds för återvinning respektive bortskaffande.[19] Definitionen av *återvinning* är att vidta en åtgärd som innebär att avfall kommer till nytta som ersättning för något annat material eller förbereder det för en sådan nytta eller en åtgärd som innebär att avfall förbereds för återanvändning.

Ytterligare ett centralt begrepp i lagstiftningen är biproduktsbegreppet i 15 kap. 1 § andra stycket miljöbalken. Begreppet innebär att ett ämne eller föremål som uppkommit i en produktionsprocess, där huvudsyftet inte är att producera ämnet eller föremålet, ska anses vara en biprodukt i stället för avfall om vissa förutsättningar är uppfyllda.[20] Det ämne, föremål eller material som uppkommer i en produktionsprocess, men som inte är huvudsyftet med produktionen, kan betraktas som en restprodukt eller en produktionsrest. Vid uppkomsten av restprodukter, som innehavaren inte gör sig av med eller avser att göra sig av med, ska en fortsatt bedömning göras utifrån kriterierna i bestämmelsen för att avgöra om de utgör biprodukter eller avfall.

Det första kriteriet innebär att det ska vara säkerställt att restprodukten kommer att fortsätta att användas, det vill säga att fortsatt användning inte bara är möjlig utan faktiskt kommer att ske. Enligt det andra kriteriet ska produktionsresten kunna användas inom ramen för den säkerställda användningen, direkt utan någon annan bearbetning än den bearbetning som är normal i industriell praxis. Det tredje kriteriet ställer krav på att restprodukten har producerats som en integrerad del i en produktionsprocess, medan det fjärde kräver att användningen enligt det första kriteriet inte strider mot lag eller annan författning. Alla de fyra kriterierna ska vara uppfyllda för att kunna fastställa att produktionsresten är en biprodukt och inte avfall. Om man vid bedömningen har kommit fram till att restprodukten är en biprodukt ska den inte omfattas av avfallslagstiftningen utan av annat regelverk, till exempel kemikalie- eller produktlagstiftningen.

För att aktörer på marknaden för sekundära råvaror ska ges större säkerhet när det gäller ämnens eller föremåls status som avfall eller icke-avfall och att lika villkor bör främjas har det genom ändringsdirektivet införts att medlemsstaterna ska vidta lämpliga åtgärder för att se till att avfall som har genomgått materialåtervinning

[17] prop. 2019/20:22 s. 28.

[18] Ibid s. 29.

[19] Ibid.

[20] Se mer om biproduktsbegreppet i European Commissions Guidance on the interpretation of key provisions of Directive 2008/98/EC on waste, s. 14 f.

eller något annat återvinningsförfarande ska anses ha upphört att vara avfall om fyra kriterier är uppfyllda.[21] Dessa kriterier ska beaktas vid all bedömning av om avfall har upphört att vara avfall och inte bara vid utarbetandet av kriterier för när avfall upphör att vara avfall.[22]

Kriterierna innebär att ämnet eller föremålet ska användas för ett visst ändamål; att det ska finnas en marknad för eller efterfrågan på sådana ämnen eller föremål; att ämnet eller föremålet uppfyller tillämpliga krav i lag och annan författning; och att användningen av ämnet eller föremålet inte leder till allmänt negativa följder för människors hälsa eller miljön. De första två kriterierna innebär att det till exempel finns en marknad med utbud och efterfrågan avseende ämnet eller föremålet.[23] Att ämnet eller föremålet uppfyller tillämpliga krav i lag och annan författning betyder att alla tillämpliga produktkrav och krav på skydd av människors hälsa och miljön som finns såväl i EU-rätten som svensk rätt ska vara uppfyllda.[24] Ämnet eller föremålet ska alltså vara klart för avsedd användning utan att ytterligare avfallsbehandling behövs. Det sista kriteriet innebär att det ska göras en generell bedömning av följderna av användningen av ämnet eller föremålet, det vill säga vilka följder som användningen typiskt sett kan få, och att det inte får uppstå ökade risker för människors hälsa eller miljön på grund av att avfallsregelverket inte tillämpas.[25]

I 15 kap. 41–44 §§ miljöbalken finns bestämmelser om att varje kommun ska upprätta en kommunal renhållningsordning. I renhållningsordningen ska det finnas en avfallsplan och de föreskrifter om hantering av avfall som gäller för kommunen. Avfallsplanen ska även beskriva kommunens åtgärder för att minska avfallets mängd och farlighet.

2.2.4 Vad gäller vid hantering av massor

Behandling av massor, oavsett om dessa är att betrakta som avfall eller inte, utgör generellt miljöfarliga verksamheter först och främst utifrån den påverkan på människors hälsa och miljön som de kan innebära, till exempel damning, utlakning, buller eller annan påverkan som kan kräva en återställning av behandlingsplatsen. Miljöfarliga verksamheter regleras övergripande i 9 kap. miljöbalken och FMH.

[21] Se skäl 17 och art. 6 i avfallsförordningen samt 15 kap. 9 a § miljöbalken.

[22] Miljödepartementets promemoria *Genomförande av reviderade EU-direktiv på avfallsområdet*, Dnr M2019/01776/R, oktober 2019, s. 89.

[23] Ibid., s. 177.

[24] Ibid.

[25] Ibid.

Om massorna klassas som icke-avfall

Om massorna inte är att betrakta som avfall regleras den fortsatta hanteringen inte av avfallslagstiftningen utan av miljöbalkens allmänna hänsynsregler i 2 kap. miljöbalken, samt av relevant produkt- och kemikalielagstiftning som beskrivs närmare i kapitel 2.3.

Om massorna inte klassas som avfall kan viss behandling av massor anmälas enligt 4 kap. 6 § miljöprövningsförordningen. Bestämmelsen avser utvinningsverksamheter och innebär att sortering och krossning av berg, naturgrus eller andra jordarter får bedrivas, både inom och utanför detaljplanelagt område, förutsatt att den sker på samma plats under en längre tid än trettio kalenderdagar under en tolvmånadersperiod. För sådana verksamheter finns det enligt plan- och bygglagen (2010:900), PBL, och plan- och byggförordningen (2011:338), PBF, i vissa fall krav avseende lovplikt för upplag/materialgård eller marklov om marknivån vid behandlingsplatsen ska ändras. Lovplikten gäller både inom och utanför detaljplanelagt område avseende upplag/materialgård som uppfyller vissa kriterier.[26]

Om en verksamhet eller åtgärd inte är anmälnings- eller tillståndspliktig enligt andra bestämmelser i miljöbalken men innebär en väsentlig ändring av naturmiljön, finns det krav på att den ska anmälas för samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken (så kallat 12:6-samråd). För att en användning av massor ska kunna bedömas inom ramen för 12:6-samråd är det således en förutsättning att användningen inte ska vara anmälnings- eller tillståndspliktig och att den innebär en väsentlig ändring av naturmiljön. Det kan alltså vara motiverat att göra en anmälan för samråd vid större schaktningar och dräneringar, upptagande av ledningsgator, tippning av schakt- och rivningsmassor samt vägprojekt, om de inte prövas i annan ordning.[27] Beroende på hur och var massorna ska användas kan annan lagstiftning också bli tillämplig, till exempel krav på marklov enligt PBL.

Om massorna klassas som avfall

I 29 kap. miljöprövningsförordningen finns bestämmelser om tillstånds- och anmälningsplikt för verksamheter som hanterar avfall. Utgångspunkten vid bedömningen av om en verksamhet ska vara tillstånds- eller anmälningspliktig är vilka effekter som verksamheten har på omgivningen. Verksamheter som generellt har en större effekt på omgivningen bör vara tillståndspliktiga.[28] Dessa bestämmelser reglerar både mängder, tider och för vilka ändamål avfall kan behandlas inför återvinning genom ett anmälningsförfarande samt när gränsen för tillståndsplikt inträder.

---

[26] Se 6 kap. 1 och 2 §§ PBF samt 10 kap. 2 § PBL.

[27] Se prop. 1997/98:45, del 2, s. 150.

[28] Se prop. 1997/98:45, del 1 s. 336.

I 29 kap. 34–35 §§ miljöprövningsförordningen regleras tillstånds- respektive anmälningsplikt för återvinning av icke-farligt avfall för anläggningsändamål. Tillstånds- respektive anmälningsplikten är kopplad till risken för att åtgärden förorenar mark- eller vattenområden. Tillståndsplikt B gäller om föroreningsrisken inte är endast ringa och anmälningsplikt C om föroreningsrisken är ringa. I de fall föroreningsrisken är mindre än ringa omfattas verksamheten varken av anmälan eller tillståndsplikt, s.k. U-verksamhet.

I 29 kap. 40–41 §§ miljöprövningsförordningen finns bestämmelser om tillstånds- respektive anmälningsplikt för mekanisk bearbetning, det vill säga krossning och siktning, av icke-farligt avfall. Tillståndsplikt B gäller för att återvinna mer än 10 000 ton icke-farligt avfall per kalenderår genom mekanisk bearbetning. Tillståndsplikten gäller däremot inte för att genom krossning, siktning eller motsvarande mekanisk bearbetning återvinna avfall för byggnads- eller anläggningsändamål. I de fallen gäller i stället anmälningsplikt C enligt 29 kap. 41 §. Gränserna mellan tillstånds- och anmälningsplikt skiljer sig alltså åt mellan avfall som ska användas för byggnads- eller anläggningsändamål och annat avfall. Det finns ingen tidsgräns för behandlingen oavsett om den mekaniska bearbetningen är tillstånds- eller anmälningspliktig. I bestämmelserna anges inte att avfall som behandlas för byggnads- eller anläggningsändamål ska användas på den plats där behandlingen sker för att undantas från tillståndsplikten, men sådan tolkning har gjorts i vissa fall.[29]

Tillstånds- respektive anmälningspliktig sortering av icke-farligt avfall regleras i 29 kap. 42–43 §§ miljöprövningsförordningen. Tillståndsplikt B gäller om mängden avfall är mer än 10 000 ton per kalenderår. Tillståndsplikt gäller inte för att sortera avfall för byggnads- eller anläggningsändmål. Behandlingen ska anmälas om mängden avfall är mer än 1 000 ton per kalenderår och avfallet ska användas för byggnads- eller anläggningsändamål och mer än 1 000 ton men högst 10 000 ton per kalenderår i andra fall. Här finns inte heller någon begränsning i tid hur länge verksamheten kan bedrivas och samma otydlighet gäller fall där avfallet ska sorteras för byggnads- eller anläggningsändmål.

29 kap. 48–49 §§ miljöprövningsförordningen innehåller bestämmelser om tillstånds- och anmälningsplikt avseende lagring av icke-farligt avfall som en del av insamling av avfallet. Tillståndsplikt B gäller för att lagra icke-farligt avfall som en del av att samla in det, om mängden avfall är mer än 30 000 ton och avfallet ska användas för byggnads- eller anläggningsändamål eller mer än 10 000 ton annat icke-farligt avfall i andra fall. Verksamheten ska anmälas C om mängden avfall vid något tillfälle är mer än 10 ton men högst 30 000 ton och avfallet ska användas för byggnads- eller anläggningsändamål, eller mer än 10 ton men högst 10 000 ton annat icke-farligt avfall i andra fall. Det finns inte någon begränsning i tid för hur länge verksamheten kan bedrivas.

I 29 kap. 68–70 §§ miljöprövningsförordningen regleras tillstånds- och anmälningsplikt för att behandla icke-farligt avfall. Enligt 68 § gäller tillståndsplikt

[29] Miljödepartementets promemoria *Ordning och reda på avfallet*, M2021/00207, januari 2021, s. 23.

A om det är mer än 100 000 ton sådant avfall per kalenderår som behandlas. Tillståndsplikt B finns föreskrivet i 69 § om det är mer än 500 ton men högst 100 000 ton icke-farligt avfall per kalenderår som behandlas. 70 § omfattar anmälningsplikt C för behandling av icke-farligt avfall upp till och med 500 ton per år. Behandlingen innebär enligt dessa bestämmelser både återvinning och bortskaffande. Gemensamt för dessa bestämmelser är att om behandlingen är tillståndspliktig enligt någon annan bestämmelse i 29 kap. gäller den bestämmelsen, det vill säga att den går före. Noterbart är att 29 kap. 68–70 §§ miljöprövningsförordningen blir tillämpbara för anmälningspliktig verksamhet i relevanta fall.

Bortskaffande av avfall genom deponering är reglerad enligt en särskild lagstiftning. Att deponera avfall innebär enligt 15 kap. 6 § miljöbalken att bortskaffa avfall genom att lägga det på en deponi. En deponi är en upplagsplats för avfall som finns på eller i jorden.[30] Som deponi räknas inte en plats där avfall lastas om för att förbereda det för vidare transport till en annan plats där det ska behandlas; lagras innan det återvinns, om lagringen sker under en kortare period än tre år; eller lagras innan det bortskaffas, om lagringen sker under en kortare period än ett år.

Deponidirektivet är genomfört i svensk rätt genom bland annat miljöbalken, deponeringsförordningen och på föreskriftsnivå. Förordningen innehåller bestämmelser om bland annat deponiklasser, förutsättningar för avfall för att deponeras, lokalisering och utformning med mera. Naturvårdsverket har enligt 10 b § och 15 § deponeringsförordningen tilldelats bemyndiganden om att ta fram föreskrifter bland annat om förutsättningar som avfall måste uppfylla för att få deponeras i de olika deponiklasserna.[31]

Alla avfallsanläggningar och industrianläggningar där det deponeras mer än 50 ton farligt avfall eller annat avfall per år, eller om avfall förvaras på dessa anläggningar under en längre tid än tre år, är enligt 1 § lagen (1999:673) om skatt på avfall skyldiga att betala skatt.

2.2.5 Hur en täktverksamhet regleras

Massor uppstår även inom täktverksamheter, det vill säga en typ av miljöfarliga verksamheter som omfattas av 9 kap. miljöbalken. En täkt syftar till att nyttiggöra det uttagna materialet, antingen genom direkt försäljning eller inom verksamhetsutövarens övriga verksamhet. Uttag som primärt syftar till att bereda plats för annan verksamhet utgör däremot inte en täkt. En täkts omfattning regleras genom att i tillståndet ange en viss mängd, exempelvis 200 000 ton berg, som får tas ut under ett visst antal år.

[30] Se 15 kap. 15 a § miljöbalken.

[31] Naturvårdsverkets föreskrifter om deponering, kriterier och förfaranden för mottagning av avfall vid anläggningar för deponering av avfall, (NFS 2004:10).

Täktverksamhet är i regel en tillståndspliktig A- eller B-verksamhet.[32] När en täktverksamhet prövas ska verksamhetsutövaren beskriva verksamhetens verkningar i en miljökonsekvensbeskrivning, däribland hur verksamheten kan bedrivas i enlighet med hänsynsreglerna i 2 kap. miljöbalken.[33] Fram till år 2009 fanns en specifik behovsprövning för samtliga täktverksamheter. Denna togs bort med motiveringen att samma prövning ska ske enligt 2 kap. miljöbalken.[34] För naturgrus-, torv- och matjordstäkter finns det fortsatt specialregleringar.[35] En naturgrustäkt får inte komma till stånd om det bland annat med hänsyn till det avsedda användningsområdet är tekniskt möjligt och ekonomiskt rimligt att använda ett annat material.[36] Denna bestämmelse syftar alltså bland annat till att göra en behovsbedömning avseende naturgrusets användningsområde.

En behovsutredning ska alltså göras som en del av bedömningen av om verksamheten kan bedrivas i enlighet med 2 kap. miljöbalken. Av praxis[37] framgår att behovsbedömningen görs för att bedöma behovet av exempelvis ballastmaterial i det aktuella närområdet och vilken typ av material som det finns behov av. Naturvårdsverket uppfattar att behovsutredning däremot inte syftar till att göra en bedömning av det uttagna materialets miljömässiga lämplighet.

Angående täktverksamheter finns reglering även i 20 e § FMH. Länsstyrelsen kan förelägga en verksamhetsutövare att inkomma med en utredning som belyser behovet av täkten samt en täktplan av den omfattning som behövs. Enligt Naturvårdsverkets kännedom har sådana förelägganden hittills inte meddelats, vilket antas bero på att behovsprövningen ändå ska ingå i miljökonsekvens-beskrivning och ansökan om täkttillstånd. Om något behov av täkten inte föreligger ska tillståndsmyndigheten även utan ett sådant föreläggande som åsyftas i bestämmelsen avslå eller avvisa ansökan.

2.2.6 Sammanfattning av EU:s markstrategi

EU:s markstrategi för 2030 fastställer att marken utgör en bas för livs- och samhällsviktiga funktioner, och grunden för vår framtid och vår möjlighet att bromsa klimatförändringen.[38] Samtidigt lider de flesta av världens marker stor skada; totalt bedöms 60–70 procent av Europas marker vara i ett ohälsosamt tillstånd idag. Trots att markskydd tas upp i ett flertal europeiska policydokument finns luckor i det befintliga regelverket för mark. Därför kommer kommissionen

[32] Se 4 kap. 1–2 §§ FMH och 11 kap. 9 § och 9 b § miljöbalken.

[33] Se 22 kap. 1 § miljöbalken och 19 kap. 5 § miljöbalken.

[34] Prop. 2008/09:144, sid 12–13.

[35] Se 9 kap. 6 f-g §§ miljöbalken.

[36] Se 9 kap. 6 f § miljöbalken.

[37] Se bland annat MÖD av den 8 december 2017 i mål nr M 2330-17 och i mål nr M 7369-17.

[38] EU:s strategi för jord- och markhälsa för 2030, fakta-PM om EU-förslag 2021/22:FPM23, COM (2021) 699, (2021).

till år 2023 att presentera ett särskilt förslag till nytt regelverk för markhälsa, Soil Health Law. Sannolikt kommer det nya regelverket utformas som ett direktiv, då kommissionen meddelat att man avser att bland annat utgå från vattendirektivet.[39]

Markstrategins syfte är att utgöra ett ramverk med konkreta åtgärder för att skydda, återställa och hållbart nyttja marken. Markstrategin är utvecklad i nära synergi med andra policyer inom den Gröna given, och är främst förankrad i EU:s strategier för biologisk mångfald och klimatanpassning. Med stöd i en kombination av frivilliga och bindande åtaganden sätts ett antal mål på lång och medellång sikt.

Markstrategin för 2030 betonar betydelsen av mark och markhälsa som en lösning för stora utmaningar, bland andra klimatförändringar, cirkulär ekonomi, biologisk mångfald, ianspråktagande av mark och rent vatten. Centralt är gemensamma indikatorer för god markhälsa, som kommer att utarbetas av kommissionens expertgrupp för mark.

Inom ramarna för det nya regelverket för markhälsa övervägs såväl bindande som frivilliga åtgärder inom en rad områden:

- För att möjliggöra en säker, hållbar och cirkulär användning av schaktade massor kommer kommissionen att bedöma behovet av juridiskt bindande ”pass” för schaktmassor. Dessa pass ska ange massornas kvalitet för att säkerställa att de transporteras, behandlas eller återvinns på ett säkert sätt.
- Förebyggande av markförorening genom reglering: pesticiddirektivet[40] och slamdirektivet[41] kommer att revideras, liksom industriemissionsdirektivet[42] och miljöansvarsdirektivet[43]. Miljöbrottsdirektivet kommer att skärpas, så att det kan utgöra ett kraftfullare verktyg mot miljöbrott som resulterar i jordförorening.
- Kommissionen avser att verka för en bättre integration och koordinering av policyer som gäller vatten och jord, och att publicera vägledning om hållbar hantering av sediment.
- Dagens rapportering av återställande och efterbehandling av förorenade områden är huvudsakligen frivillig och baserad på stora nationella variationer, utifrån metodik, definitioner och riktvärden. Kommissionen vill åstadkomma ett *level playing field* (lika konkurrensmöjligheter), genom att undersöka behovet av lagkrav på rapportering. Juridiskt bindande krav

[39] Europaparlamentets och rådets direktiv 2000/60/EG av den 23 oktober 2000 om upprättande av en ram för gemenskapens åtgärder på vattenpolitikens område, härefter vattendirektivet.

[40] Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/128/EG av den 21 oktober 2009 om upprättande av en ram för gemenskapens åtgärder för att uppnå en hållbar användning av bekämpningsmedel.

[41] Rådets direktiv 86/278/EEG av den 12 juni 1986 om skyddet för miljön, särskilt marken, när avloppsslam används i jordbruket.

[42] Europaparlamentets och rådets direktiv 2010/75/EU av den 24 november 2010 om industriutsläpp (samordnade åtgärder för att förebygga och begränsa föroreningar).

[43] Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/35/EG av den 21 april 2004 om miljöansvar för att förebygga och avhjälpa miljöskador.

på det här området kan omfatta att identifiera, inventera, åtgärda och rapportera detta arbete med förorenade områden.

- Eventuellt kommer *Soil health certificates for land transactions* (jordhälsocertifikat för marktransaktioner) att ingå i det kommande direktivet för markhälsa. Om det inte blir ett juridiskt krav, kommer länderna åtminstone att uppmanas att ta fram ett sådant system.
- En prioritetslista över förorenande ämnen, inklusive *emerging contaminants* (nya förorenande ämnen), kommer att utarbetas för ämnen som utgör en särskild risk.
- Harmonisering av riskbedömningsmetodik och bästa praxis inom Europa kommer att främjas och uppmuntras.

Ett nytt direktiv för markhälsa skulle medföra ökat behov av samverkan mellan myndigheter. I strategin lyfts fram att avsaknaden av samarbete gör att stora miljövinster som finns i att hantera markmiljöfrågan mer integrerat missas. Det finns stor potential både vad gäller att bidra till förbättringar för såväl klimatmålen som de gröna målen.

2.3 Relevant produkt- och kemikalielagstiftning

I det här kapitlet beskrivs den produkt- och kemikalielagstiftning som kan vara relevant för jord- och stenmassor som utgör produkter.

Lagstiftningen för olika produktområden på EU-nivå utgörs mest av harmoniserande regler för produkter och varor som enskilda medlemsländer inte får avvika ifrån.[44] Harmoniserade produktregler ska, som utgångspunkt, ha en hög skyddsnivå för hälsa, säkerhet samt miljö- och konsumentskydd.[45] En stor del av den harmoniserade produktlagstiftningen är utformad i enlighet med den så kallade nya metoden.[46] Den innebär bland annat att harmoniseringen av lagstiftningen begränsas till väsentliga krav (företrädesvis prestanda- eller funktionskrav) som produkter som släpps ut på EU-marknaden måste uppfylla om de ska omfattas av den fria rörligheten, samt att de tekniska specifikationerna för produkter som uppfyller de väsentliga kraven i lagstiftningen bör fastställas i harmoniserade standarder som kan tillämpas tillsammans med lagstiftningen. På detta sätt harmoniseras produkters och varors väsentliga egenskaper i syfte att skydda miljön

[44] Principen om fri rörlighet av varor (art 28 i fördraget om Europeiska unionens Funktionssätt, FEUF) är utgångspunkten till i olika grad harmoniserad lagstiftning som EU kan besluta om med stöd av den rättsliga grunden i art. 114 FEUF om tillnärmning av lagstiftning. Avvikelse i medlemsstater ska godkännas av Kommissionen (114.6 FEUF).

[45] Jfr art. 114 FEUF.

[46] Se Meddelande från Kommissionen, 2016 års blåbok om genomförandet av EU:s produktbestämmelser (2016/C 272/01).

och människors hälsa i relation till de ämnen som regleras. Ytterligare krav ställs i standarder som tas fram av standardiseringsorganisationer genom mandat från kommissionen. De harmoniserade reglerna för en viss produkt eller vara finns i relevant EU-förordning eller direktiv. En produkt som uppfyller dessa krav får CE-märkas av tillverkaren.[47]

Reach-förordningen[48] innehåller regler om registrering av ämnen, förbud eller andra restriktioner för ämnen, krav på tillstånd för särskilt farliga ämnen samt regler om att informera kunder. Det ställs till exempel krav på att ta fram kunskap om ämnenas inneboende egenskaper och risker. Vidare finns det begränsningskrav beträffande en del ämnen och användningar. Begränsningskrav införs enligt huvudregel i Reach om det finns en oacceptabel risk för hälsa eller miljö i samband med en viss användning av ämnet och risken behöver hanteras generellt i EU, det vill säga att risken med användningen finns i flera medlemsländer. Förordningen riktar sig till dem som tillverkar, importerar eller säljer varor och kemiska produkter i EU eller EES. I princip alla ämnen omfattas av Reach.

CLP-förordningen innehåller bland annat regler för att klassificera, märka och förpacka ämnen och blandningar och omfattar alla sådana produkter som släpps ut på marknaden.[49] Klassificeringen och märkningen av kemiska produkter görs i syfte att kunna avgöra om ämnen eller blandningar ska klassificeras som farliga.

I detta sammanhang bör även nämnas EU:s nya handlingsplan för cirkulär ekonomi.[50] I handlingsplanen angavs bland annat ett nytt lagstiftningsinitiativ om hållbara produkter skulle tas fram. Detta syftar till att säkerställa att produkterna på EU:s marknad är hållbara, förnyelsebara och har liten klimatpåverkan samt främjar att EU:s konsumenter ska erbjudas bättre information om produkter som i sin tur möjliggör medvetna val. Initiativet kommer även att utvidga ekodesigndirektivet[51] så att det inte bara ska avse energirelaterade produkter, utan bidra till en mer hållbar produktdesign avseende flera produktgrupper, samt reglera aspekter som produkters återanvändbarhet, reparerbarhet och produktpass[52].

---

[47] CE (Conformité Européenne) märkning innebär en överensstämmelse med för produkten aktuell EU-lagstiftning.

[48] Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1907/2006 om registrering, utvärdering, godkännande och begränsning av kemikalier, härefter Reach-förordningen.

[49] Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1272/2008 om klassificering, märkning och förpackning av ämnen och blandningar, härefter CLP-förordningen.

[50] Meddelande från kommissionen till europaparlamentet, rådet, europeiska ekonomiska och sociala kommittén samt regionkommittén - En ny handlingsplan för den cirkulära ekonomin, För ett renare och mer konkurrenskraftigt Europa. Bryssel den 11.3.2020, COM (2020) 98 final.

[51] Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/125/EG av den 21 oktober 2009 om upprättande av en ram för att fastställa krav på ekodesign för energirelaterade produkter, härefter ekodesigndirektivet.

[52] För mer om bland annat produktpass se Produkters livslängd och återvinningsbarhet – översiktlig beskrivning av befintlig kunskap, Redovisning av regeringsuppdrag, Naturvårdsverket 2020-06-11, NV-00076-20.

2.3.1 CLP-förordningen

Många kemiska produkter (ett kemiskt ämne eller en blandning av kemiska ämnen) kan ha farliga egenskaper. För den som köper och använder sådana produkter finns det ett regelverk om hur de ska klassificeras, märkas och förpackas. Klassificering, märkning och förpackning av kemiska produkter som släpps ut på marknaden regleras i CLP-förordningen. Ett av de främsta syftena med förordningen är att fastställa huruvida ett ämne eller en blandning har egenskaper som gör att det kan klassificeras som farligt. För att omfattas av CLP-förordningens tillämpningsområde ska en produkt alltså utgöra ett ämne eller en blandning som har hälso- och/eller miljöfarliga egenskaper eller medför fysikaliska faror, till exempel brandfara. Kraven på märkning och förpackning av kemiska produkter som är blandningar omfattar inte alla blandningar, utan det avgörs av halten av ingående farliga ämnen. CLP-förordningen gäller vidare inte för varor, sammansättningar av ämnen, blandningar eller förpackningar.[53]

Klassificering enligt förordningen innebär att den som tillverkar eller importerar en kemisk produkt är skyldig att utifrån specifika kriterier identifiera ämnets eller blandningens farliga egenskaper med avseende på människors hälsa och miljön samt fysikaliska faror, samt ge användaren nödvändig information så att ett gott skydd säkerställs. Klassificeringen bygger strikt på inneboende egenskaper och tar inte hänsyn till hur ämnet eller blandningen, det vill säga produkten, är tänkt att användas eller risken för exponering. Om ett ämne eller en blandning uppfyller något av kriterierna ska de klassificeras som farliga innan de släpps ut på marknaden. Kriterierna utgör en gräns för när en tillverkare eller importör är skyldig att märka sin kemiska produkt, för att användarna i ett senare led ska kunna bedöma produktens lämplighet i det enskilda användningsområdet. Bedömningen om produktens lämplighet för ett givet ändamål ligger således utanför regelverket och de kriterier som CLP ställer upp.

2.3.2 Reach-förordningen

Reach-förordningen innehåller, som framgår ovan, regler för den som tillverkar, importerar eller säljer varor och kemiska produkter inom EU/EES. Förordningen innehåller även regler som användare av kemiska produkter måste följa. Det är tillverkare, importörer och nedströmsanvändare som ansvarar för att de ämnen som de tillverkar, släpper ut på marknaden respektive använder inte har några skadliga hälso- eller miljöeffekter.

Registrering enligt Reach-förordningen innebär att tillverkare och importörer samlar in eller tar fram data om de ämnen som de tillverkar eller importerar, använder dessa data för att bedöma riskerna i samband med dessa ämnen samt utarbetar och rekommenderar lämpliga hanteringsåtgärder för att kontrollera dessa

[53] En vara är ett föremål som under produktionen får en särskild form, yta eller design, vilken i större utsträckning än dess kemiska sammansättning bestämmer dess funktion, se artikel 3.3 i Reach-förordningen.

risker.[54] För att fullgöra dessa skyldigheter och garantera öppenhet krävs det att tillverkare och importörer tar fram ett registreringsunderlag. Det är bara ämnen som ska registreras. Blandningar eller varor registreras inte. Den som importerar en blandning måste dock registrera alla ämnen som ingår i blandningen.

Att ett ämne är registrerat enligt Reach-förordningen innebär att tillverkaren eller importören har bedömt vilka användningsområden som är lämpliga för ämnet. Det innebär alltså inte ett godkännande från någon myndighet, utan en bedömning av tillverkaren eller importören att användningen av ämnet på vissa angivna områden är säker. Företagets registrering kan följas upp av Kemikalieinspektionen, KemI, som är ansvarig tillsynsmyndighet.

2.3.3 CLP:s och Reach tillämplighet på naturliga material

För att CLP- och Reach-förordningen ska vara tillämpliga vid tillverkning och återvinning av naturliga material såsom jord och berg, vilka sedan sätts på marknaden i form av produkter, är det en förutsättning att dessa material utgör ett kemiskt ämne eller en blandning. Ett kemiskt ämne är ett grundämne eller en kemisk förening som kan finnas naturligt eller har framställts på konstgjord väg. Det är tillverkaren av materialen som ska göra bedömningen om den aktuella produkten utgör ett kemiskt ämne eller en blandning.[55] Då jord och berg utgörs av naturliga kemiska ämnen omfattas de därmed av CLP- och Reach-förordningarna. Naturliga massor träffas dock sällan av några specifika regler i denna produkt- och kemikalielagstiftning.

Ämnen som listas i bilaga V till Reach-förordningen är undantagna från registreringsplikten, eftersom registrering av dessa ämnen anses olämpligt eller onödigt (se artikel 2.7.b). Ämnen som förekommer naturligt i jord och berg (se artikel 3.39: ämnen som förekommer i naturen) är undantagna i det fall de inte modifieras kemiskt samt under förutsättning att de inte uppfyller kriterierna för att klassificeras som farliga enligt CLP-förordningen.[56] För att naturligt förekommande jord eller berg ska omfattas av undantaget från registreringsplikten krävs dels att ämnet är naturligt förekommande, det vill säga att det enbart får ha bearbetats med en process som är listad i artikel 3.39[57], dels att det inte utsätts för

[54] European Chemicals Agency (ECHA) vägledning om registrering, version 0.4, augusti 2021, s 14.

[55] Begreppet *ämne* definieras på samma sätt i art. 3.1 i Reach och i art. 2.7 i CLP, det vill säga kemiskt grundämne och föreningar av detta grundämne i naturlig eller tillverkad form, inklusive de eventuella tillsatser som är nödvändiga för att bevara dess stabilitet och sådana föroreningar som härrör från tillverkningsprocessen, men exklusive eventuella lösningsmedel som kan avskiljas utan att det påverkar ämnets stabilitet eller ändrar dess sammansättning.

[56] Se mer i ECHA:s vägledningsdokument om bilaga V: Guidance for Annex V (europa.eu), besökt 2022-04-27.

[57] Enligt art. 3.39 i Reach ska ämnet vara obearbetat eller bearbetat endast med manuella eller mekaniska medel eller genom inverkan av tyngdkraften, genom lösning i vatten, flotation, extraktion med vatten, ångdestillation eller upphettning enbart i syfte att avlägsna vatten, eller som utvunnits ur luft på vilket sätt som helst.

kemisk modifiering. Det senare innebär att ämnets kemiska struktur kvarstår oförändrad, även om det har genomgått en kemisk process eller behandling, eller en fysikalisk mineralogisk omvandling, exempelvis för att avlägsna föroreningar (artikel 3.40). Om däremot ett ämne genomgår en kemisk modifiering av en eller flera av de ursprungliga beståndsdelarna i det naturligt förekommande ämnet, som leder till en ändring av den kemiska strukturen, omfattas ämnet inte längre av undantaget. Som exempel kan nämnas malm som extraheras med metoder som inte anges i artikel 3.39 eller med metoder som modifierar den kemiska strukturen hos det slutliga ämnet. I dessa fall kan den slutliga produkten efter behandlingen normalt inte betraktas som ett ämne som förekommer i naturen och måste därmed registreras.

Ämnen som är naturligt förekommande i material som jord och berg utsätts i normalfallet inte för kemisk modifiering enligt Reach-förordningen när dessa används som produkter. Ämnen i exempelvis bergmaterial kan dock genomgå en liknande kemisk process vid bearbetning, krossning eller sprängning. Som exempel kan nämnas jord och berg som innehåller sulfidförande mineral. Dessa mineral/ ämnen kommer vid kontakt med luft, till exempel vid schaktning och uppläggning, att oxideras. Oxidering av sådana sulfidmineral leder till att syra bildas samtidigt som metaller kan frigöras. Det kan därför behövas ett förtydligande av hur dessa eller liknande fall bedöms utifrån Reach-förordningen.

Naturliga material, exempelvis ballastprodukter i form av jord eller bergmaterial, har inte reglerats särskilt på EU-nivå och omfattas i normalfallet inte av registreringsplikten i Reach-förordningen. Det finns inte heller några andra bestämmelser i de avsnitt i Reach-förordningen som handlar om tillstånd och begränsningar som är direkt applicerbara på naturligt förekommande material i jord och berg. Kraven i CLP-förordningen träffar i normalfallet inte heller denna typ av material eftersom halterna av farliga ämnen ofta kan vara för låga för att materialet ska klassificeras som farligt.

2.3.4 Sambandet mellan Reach och miljöbalken

Miljöbalkens regler om miljöfarlig verksamhet kopplar på många sätt till Reach. De verksamheter som hanterar kemiska produkter är i många fall även definierade som miljöfarliga verksamheter enligt 9 kap. miljöbalken. En viktig skillnad mellan reglerna i Reach och miljöbalken är att miljöbalken ställer krav i det enskilda fallet medan kraven på säker användning i Reach normalt ställer mer generella krav utifrån typfall som tagits fram av det företag[58] som tillverkar eller importerar ett ämne. Detta innebär att kraven enligt miljöbalken för en användning av ett ämne kan vara strängare än de anvisningar för säker användning som tillverkaren eller importören beskrivit i säkerhetsdatablad eller exponeringsscenarier[59]. Strängare krav kan ställas av såväl den operativa tillsynsmyndigheten som den

[58] Se bland annat Reach artikel 10 a) v) och x), artikel 14, samt artikel 31.

[59] Se bland annat Reach artikel 14 och 31.

tillståndsprövande myndigheten i ett enskilt fall när en verksamhet som använder kemikalier prövas eller tillsyn utförs enligt miljöbalken. Även det omvända kan gälla, det vill säga att ett säkerhetsdatablad eller exponeringsscenario enligt Reach medför strängare krav. Även om både Reach och miljöbalken berör miljöfarliga verksamheter finns det viktiga skillnader mellan effekten av de båda regelverken. I Reach är ingången en säker användning av ett kemiskt ämne och inte hur en verksamhet i sin helhet kan påverka miljön. I Reach ställs krav på tillräcklig kontroll vilket innebär att exponeringen eller koncentrationen i miljön nära verksamheten inte får överstiga en säker nivå. Enligt reglerna om miljöfarlig verksamhet i miljöbalken ställs krav utifrån bästa möjliga teknik. I Reach gör tillverkaren/importören eller användaren av ett ämne bedömningen av vilka riskminskande åtgärder som krävs för säker användning. Vid tillståndsprövning enligt miljöbalken ställer myndigheten krav genom villkor i tillståndet för verksamheten utifrån miljöbalkens mål och syften. Miljöbalken gäller alltså parallellt med Reach och andra EU-förordningar och verksamhetsutövaren är skyldig att uppfylla samtliga krav.

2.3.5 Produktsäkerhetslagen

Produktsäkerhetslagstiftningen innehåller regler för säkra varor och tjänster till konsumenter. Denna lagstiftning syftar till att en vara, under normal och rimligt förutsebar användning, inte ska medföra risk för skada på person. Syftet med lagen är alltså att förebygga personskador. Genom produktsäkerhetslagen (2004:451) genomförs Europaparlamentets och rådets direktiv 2001/95/EG av den 3 december 2001 om allmän produktsäkerhet. Lagens primära syfte är alltså inte att skydda miljön.

2.3.6 Byggproduktförordningen

En byggprodukt är varje produkt eller byggsats som tillverkas och släpps ut på marknaden för att varaktigt ingå i byggnadsverk eller delar därav, och vars prestanda påverkar byggnadsverkets prestanda i fråga om de grundläggande kraven för byggnadsverket. Syftet med byggproduktförordningen[60] är att förbättra den inre marknadens funktion och den fria rörligheten för byggprodukter i EU genom att fastställa enhetliga bestämmelser för saluföring av sådana produkter och införa ett gemensamt tekniskt språk för att bedöma byggprodukternas prestanda.[61] Byggproduktförordningens bilaga I specificerar områden inom vilka harmoniserade bedömningsmetoder för byggprodukters prestanda kan tas fram i

[60] Europaparlamentet och rådets förordning (EU) nr 305/2011 av den 9 mars 2011 om fastställande av harmoniserade villkor för saluföring av byggprodukter och om upphävande av rådets direktiv 89/106/EEG, härefter byggproduktförordningen.

[61] I skäl 25 till förordningen betonas vidare bland annat att prestandadeklarationen i tillämpliga fall för att öka möjligheterna till hållbart byggande och för att underlätta framväxten av miljövänliga produkter bör åtföljas av information om innehåll av farliga ämnen i byggprodukten.

den mån något medlemsland har regler som kräver kännedom om en viss väsentlig produktegenskap.[62] I viss utsträckning finns även miljöegenskaper med i bilaga I, som rubriken till trots inte ställer krav på byggnadsverk.

Förordningen fastställer således metoderna och kriterierna för att bedöma och ange byggprodukters prestanda och villkoren för att använda CE-märkning. Den innebär att alla medlemsländer inom EU ska tillämpa samma provtagningsmetoder och redovisningsformat för att underlätta för tillverkarna av till exempel ballast som sätts samman till byggprodukter (såsom betongkonstruktioner, obundna lager med mera). Det är alltså inte själva produkterna som är föremål för harmoniseringen. Medlemsstaterna ansvarar dock för de krav i fråga om brandsäkerhet, bärförmåga, stadga och beständighet, miljö, energi och annat som gäller för byggnadsverk. Det går att ha nationella bestämmelser med krav på att byggprodukter till exempel inte får ha visst innehåll av farliga ämnen, om det finns harmoniserade sätt att redovisa denna väsentliga produktegenskap. Den rättspraxis som utvecklats i anslutning till byggproduktförordningen anger att systemet är uttömmande och att offentliga aktörer inte får ställa krav på redovisning av produktegenskaper som inte finns i de harmoniserade standarderna.[63]

Hur man sätter samman byggprodukterna till byggnader och anläggningar ligger under så kallad nationell kompetens, det vill säga att vilka krav som ska ställas på byggnader och anläggningar ska anges på nationell nivå. Det är sedan upp till användaren att utifrån de av tillverkaren deklarerade egenskaperna avgöra produktens lämplighet för användning i det enskilda fallet.

Krav på tillverkaren att deklarera väsentliga egenskaper

Produkter som täcks av en harmoniserad standard under byggproduktförordningen ska ha en prestandadeklaration och en CE-märkning när de säljs. Vilka väsentliga egenskaper som kan provas och redovisas för varje produkt framgår av ZA-bilagan[64] i dess harmoniserade standard. Allt behöver inte provas och redovisas. Tillverkaren behöver endast prova och redovisa de väsentliga egenskaper som byggherren i det land där produkten saluförs och ska användas behöver känna till. Den alternativa märkningen NPD (no performance determined) får användas för övriga väsentliga egenskaper. NPD-alternativet får dock inte användas, om egenskapen är föremål för ett gränsvärde i standarden.

Tillverkaren har alltså vissa möjligheter att välja vilka egenskaper som ska bedömas och redovisas i prestandadeklarationen för sin produkt. Det kan dock vara

---

[62] I bilaga I anges grundläggande krav på byggnadsverk inklusive krav avseende hygien, hälsa och miljö.

[63] Se EU-domstolens rättspraxis om harmoniserade standarder för byggprodukter på https://www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/regler-om-byggande/byggprodukter/rattspraxis/ny-dom/, besökt 2022-04-27.

[64] Vilka väsentliga egenskaper man ska ange i en prestandadeklaration kan ses i den harmoniserade standardens s.k. ZA-bilaga. Det styrs av de nationella byggreglerna i det land där produkten kommer att säljas. Se Guide till standardiserad CE-märkning: https://www.boverket.se/sv/om-boverket/guider/guide-for-obligatorisk-ce-markning/, besökt 2022-05-02.

en del av en enskild kunds kravställning för att den ska kunna avgöra produktens lämplighet för användning. Om kunden (användaren) av produkten ställer sådana krav är tillverkaren skyldig att deklarera detta, men endast i det fall det finns en harmoniserad produktstandard där en beskrivning av egenskapen ingår, med en hänvisning till vilket metod som ska användas. En offentlig beställare (till exempel Trafikverket) kan därmed inte ställa krav på att vissa egenskaper ska deklareras, om det inte finns någon harmoniserad standard för den aktuella byggprodukten, där en metod för provning och analys som har angetts ska användas för test av den aktuella egenskapen. Endast om tillverkaren själv vill ange dessa egenskaper som frivilliga uppgifter kan sådana finnas. Det kan dock inte anges som en del av prestandadeklarationen eller CE-märkningen.

Harmoniserade standarder

Harmoniserande standarder (betecknas hEN[65]) inom byggproduktområdet betyder att inga medlemsländer får ha avvikande standarder eller krav på provning och redovisning av en byggprodukts prestanda. Det är kommissionen som ger mandatet till standardiseringsorganisationen att ta fram EU-gemensamma standarder baserat på medlemsstaternas regelverk. Uppdragen går till standardiseringsorganisationen CEN som genomför arbetet, det svenska deltagandet sker genom Svenska institutet för standarder, SIS. Det finns en rad byggprodukter som (än så länge) saknar harmoniserade standarder. Detta skapar utrymme för att medlemsländer kan ha bestämmelser på nationell nivå avseende dessa byggprodukters prestanda. Sådana nationella regler måste dock tas bort om det kommer en harmoniserad standard för byggprodukten.

Ett exempel på en harmoniserad standard är SS-EN 13242+A1 2007 *Ballast för obundna och hydrauliskt bundna material till väg- och anläggningsbyggande*. Denna standard innehåller krav på provning och deklaration av egenskaper, till exempel geometriska egenskaper (kornstorleksfördelning), finmaterialkvalitet eller motstånd mot mekanisk nötning och total svavelhalt. För att fastställa dessa egenskaper hänvisar standarden i sin tur till olika standardiserade provnings-metoder. Dessa testmetoder är inte harmoniserade, utan egenskaperna ska testas med den metod som standardiseringsorganet valt, genom de tekniska kommittéerna.[66] I bilaga C till denna standard framgår att om något farligt ämne identifieras, åligger det producenten att säkerställa att dess halt inte överstiger de

[65] Vilka standarder som är harmoniserade framgår av European Commission, “Internat Market, Industry, Entrepreneurship and SMEs”, EUROPA - European Commission - Growth - Regulatory policy - NANDO, besökt 2022-04-27.

[66] Tekniska kommittéer för standarder - Svenska institutet för standarder, SIS. Se till exempel: Standardutveckling - Avgivning av farliga ämnen från bygg-och anläggningsprodukter SIS/TK 497 - Svenska institutet för standarder, SIS: *SIS/TK 497 är svensk spegelgrupp till CEN/TC 351 "Construction products: Assessment of release of dangerous substances" och deltar på uppdrag av EU i arbetet med att utarbeta standardiserade metoder för provtagning, provning och analys. När provningsmetoderna blir klara ska de refereras till i de harmoniserade produktstandarderna, vilket innebär att användningen av metoderna kan bli en förutsättning för att få CE-märka produkten och därmed få sälja den inom EU.* Besökt 2022-04-27.

gränsvärden som gäller enligt bestämmelserna på platsen för ballastens användning. Om sådana nationella gränsvärden saknas för det givna användningsområdet, till exempel i en väg eller en anläggning, finns det därmed inget krav på att innehåll av farliga ämnen, till exempel utlakning av tungmetaller, måste deklareras, om inte köparen av materialet särskilt begär detta. Sverige har i dagsläget inte några specifika krav eller gränsvärden som kan tillämpas på samtliga verksamheter för dessa användningsområden (anläggnings- och vägbyggande).

Förslag till ny byggproduktförordning

Kommissionen har under våren 2022 presenterat ett förslag till en ny byggproduktförordning i syfte att förstärka och modernisera regelverket. Avsikten är att skapa en harmoniserad ram för att bland annat bedöma och förmedla information om byggprodukters miljö- och klimatprestanda. Detta i tillägg till dagens syfte som är avgränsat till att underlätta den fria rörligheten för byggprodukter genom avlägsnande av tekniska handelshinder. En möjlighet för kommissionen att genom delegerade akter ställa materiella krav på produkterna kommer att säkerställa att design och tillverkning av byggprodukter baseras på den senaste tekniken för att göra produkterna mer hållbara, återvinningsbara och lättare att använda för återtillverkning.[67]

Kommissionens intention är, så som det framgår av förslaget, att bredda byggproduktförordningen så att fler aspekter täcks in, vilket är i linje med den breda ekodesignförordning som föreslogs parallellt med den förnyade byggproduktförordningen. Dessa aspekter är bland annat att förbättra byggprodukters hållbarhet samt att bidra till uppnåendet av målen för grön och digital omställning av ekonomin. Att även design- och tillverkningsskedet omfattas av hållbarhetskraven kan ha potentiellt stor inverkan på miljö och klimat. Det återstår dock att se om och i så fall i vilken omfattning krav på exempelvis information om innehåll av farliga ämnen för produkter införs.

2.3.7 Marknadskontroll

I EU används begreppet marknadskontroll för tillsynsinsatser enligt ett antal EU-rättsakter som har listats i bilaga 1 till EU:s förordning om marknadskontroll.[68] Bilaga 1 är en förteckning över harmoniserade EU-rättsakter, och där ingår bland annat Reach-, CLP- och byggproduktförordningen. I förordningen om marknadskontroll finns en definition av vad *marknadskontroll* är. Marknadskontroll är den verksamhet som bedrivs och de åtgärder som vidtas av marknadskontrollmyndigheter för att säkerställa att produkterna överensstämmer

[67] Kommissionens pressmeddelande den 30 mars 2022 på https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_22_2013, besökt 2022-04-27.

[68] Europarlamentets och rådets förordning (EU) 2019/1020 av den 20 juni 2019 om marknadskontroll och överensstämmelse för produkter och om ändring av direktiv 2004/42/EG och förordningarna (EG) nr 765/2008 och (EU) nr 305/2011, härefter förordningen om marknadskontroll.

med de krav som fastställs i relevant harmoniserad unionslagstiftning, samt säkerställa skydd av det allmänintresse som omfattas av den lagstiftningen. EU:s förordning om marknadskontroll trädde i kraft den 16 juli 2021.

Marknadskontroll är således en begränsad form av tillsyn, men enbart sådan tillsyn som riktas mot ekonomiska aktörer som tillhandahåller produkter på den gemensamma EU-marknaden. De utsedda centrala myndigheterna med kontrollansvar för en eller flera rättsakter kallas för marknadskontrollmyndigheter. Den exakta fördelningen mellan myndigheter av EU-rättsakter i bilaga 1 är inte slutgiltigt fastställd i författning (en svensk förordning om marknadskontroll), utan ingår i det paket med författningar som kommer att färdigställas under året. Fördelningen av sakområden är dock i princip densamma som i äldre lagstiftning, vilket till exempel innebär att Boverket kommer att vara marknadskontrollmyndighet för byggprodukter. Lagstöd för Boverkets marknadskontroll av byggprodukter finns i PBL. Det är Styrelsen för ackreditering och teknisk kontroll (Swedac) som samordnar de svenska marknadskontroll-myndigheterna i Marknadskontrollrådet.[69]

2.3.8 Plan- och bygglagen

I PBL finns särskilda regler för planläggning av mark och vatten samt regler om byggande. Lagstiftningen fokuserar på den del av kommunernas planering som rör användningen av mark och vatten samt bebyggelsemiljön, det vill säga styrningen av bebyggelseutveckling med mera, genom planläggning, tillståndsprövning och tillsyn i övrigt (se 1 kap. 1 § PBL). Bestämmelserna syftar även till att främja en god och långsiktigt hållbar livsmiljö.[70] Syftet är att kommunerna i sin planering ska kunna förebygga miljöproblem och ta hänsyn till naturens kretslopp.

Planläggning

Som det definieras i 1 kap. 4 § PBL innebär planläggning arbetet med att ta fram en regionplan, en översiktsplan, en detaljplan och/eller områdesbestämmelser. Enligt förarbetena bör termen hållas generell och omfatta arbetet med att ta fram de planformer som regleras i lagen, det vill säga både de vägledande instrumenten (regionplaner och översiktsplaner) och de rättsverkande planerna (detaljplaner och områdesbestämmelser).[71]

7 kap. PBL innehåller bestämmelser om regional fysisk planering. Regionens ansvar är bland annat att utreda regionala frågor av betydelse för den fysiska miljön, upprätta förslag till regionplan eller ändring av en sådan plan samt anta och pröva aktualiteten hos planen. En regionplan ska ange de grunddrag för

[69] Se mer om Marknadskontrollrådet på https://marknadskontroll.se. Besökt 2022-04-27.

[70] Prop. 1992/93:180, s. 34 f.

[71] Prop. 2009/10:170, s. 151.

användningen av mark- och vattenområden och de riktlinjer för lokaliseringen av bebyggelse och byggnadsverk som har betydelse för länet. Planen, som inte är bindande, ska ge vägledning för beslut om översiktsplaner, detaljplaner och områdesbestämmelser.[72] När en regionplan eller en ändring av den upprättas gäller samma krav på processen för samråd och granskning som för en översiktsplan.[73]

Regional fysisk planering innebär ett system för samordning av flera kommuners planering. Systemet grundas på behovet av samordning av det planeringsbehov som går utöver kommungränser, det vill säga planering eller frågor av betydelse som berör flera kommuner. Regional fysisk planering innebär vidare reglerade former av samarbete avseende inte bara bostadsplaneringsfrågor utan även infrastruktur-, kollektivtrafik- eller utvecklingsfrågor.[74] Förarbetena nämner även andra faktorer som leder till ett växande behov av mellankommunal och regional planering eller frågor som kan vara svåra för enskilda kommuner att hantera, såsom urbanisering, tillväxt, avfolkning, och behov av anpassning till ett förändrat klimat.[75]

Sammantaget handlar regional fysisk planering om strukturella förutsättningar utifrån ett mellankommunalt och regionalt perspektiv med regionalomfattande frågor samt med aspekter kopplade till bland annat hållbar stadsutveckling. I förarbeten framhålls även att det förutom de listade exemplen, kan finnas andra frågor som med fördel bör kunna samordnas inom ramen för den regionala fysiska planeringen.[76] Regional fysisk planering ska, enligt 7 kap. 1 § PBL, ske i Stockholms och Skåne län.[77] Lagstiftningen hindrar dock inte att regional fysisk planering görs på frivillig basis i övriga delar av landet.

Regional samordning är viktig för att klara utmaningar, till exempel rörande bostadsförsörjning och utbyggnad av kollektivtrafik och annan infrastruktur, framför allt när regioner växer. Regionen ska i regionalplan visa bland annat hur hänsyn har tagits till och regionplanen samordnats med kommunernas riktlinjer för bostadsförsörjningen, liksom med kommunernas mål, planer och program med betydelse för en hållbar utveckling i länet. Regionalplanering innebär vissa skyldigheter och konsekvenser för kommunerna. De vägs dock upp av de fördelar som en förbättrad samhällsplanering innebär, och som därmed regional fysisk planering kan bidra med.[78]

---

[72] Se 7 kap. 2 § PBL.

[73] Se 7 kap. 5 § PBL.

[74] Prop. 2017/18:266, s. 22 f.

[75] Prop. 2017/18:266, s. 34.

[76] Prop. 2017/18:266, s. 37.

[77] Se även regeringens remiss till Lagrådet om Regional fysisk planering i Hallands län, 2022-01-22.

[78] Detta var även regeringens bedömning när den lämnade förslag på att regional fysisk planering bör införas i Hallands län. Se lagrådsremissen, s. 9.

Regler för byggande

Boverkets byggregler (2011:6), BBR, innehåller föreskrifter och allmänna råd till PBL och plan- och byggförordningen (2011:338), PBF. Föreskrifterna gäller bland annat vid uppförande av nya byggnader samt mark- och rivningsarbeten, för obebyggda tomter som ska förses med byggnader och vid uppförande av anläggningar andra än byggnader på tomter.[79] Föreskrifterna och de allmänna råden är alltså kopplade till specifika bestämmelser i PBL och PBF och utgår från det som regleras i dessa.[80]

Krav på material och byggprodukter[81] ställs utifrån vad som är viktigt i relation till exempelvis utformning, säkerhet och bärförmåga av byggnader och anläggningar. De material och byggprodukter som används ska ha kända egenskaper i de avseenden som har betydelse för byggnadens förmåga att uppfylla kraven i dessa föreskrifter och allmänna råd (se Allmänna regler 2.1).

Det är byggherrens ansvar att utföra mottagningskontroll. Det innebär att verifiera att rätt material och produkter tas emot på byggplatsen, vilket innebär att material och produkter ska identifieras, granskas och provas, såvida de inte är byggprodukter med bedömda egenskaper eller att det är uppenbart onödigt (se Allmänna regler 2:322). Material och byggprodukter som används i en byggnad ska vidare inte i sig eller genom sin behandling påverka inomhusmiljön eller byggnadens närmiljö negativt (se Allmänna regler 6:11). Material som finns i byggnaden får inte heller ge upphov till föroreningar i en koncentration som medför olägenheter för människors hälsa (se Allmänna regler 6:911).

Med byggprodukter med bedömda egenskaper avses byggprodukter som är CE-märkta eller typgodkända och/eller tillverkningskontrollerade enligt bestämmelserna i 8 kap. 22–23 §§ PBL. De kan också ha certifierats av ett certifieringsorgan som ackrediterats för uppgiften och för produkten i fråga enligt förordning (EG) nr 765/2008 av den 9 juli 2008 om krav för ackreditering och marknadskontroll i samband med saluföring av produkter och upphävande av förordning (EEG) nr 339/931. Vidare kan de ha tillverkats i en fabrik vars tillverkning och produktionskontroll och utfallet därav för byggprodukten fortlöpande övervakas, bedöms och godkänns av ett certifieringsorgan som ackrediterats för uppgiften och för produkten ifråga enligt förordning (EG) nr 765/2008 (se Allmänna regler 1:4).

---

[79] Vid uppförandet av andra anläggningar än byggnader på tomter gäller föreskrifterna i avsnitt 8:9 BBR.

[80] Avsnitt 2 i BBR, som heter *Allmänna regler*, innehåller föreskrifter och allmänna råd till 10 kap. 5 § PBL samt 3 kap. 8 och 9 §§ PBF. Avsnittet innehåller även allmänna råd för tillämpningen av PBL och PBF i övrigt.

[81] I 1 kap. 4 § PBL definieras en byggprodukt som en produkt som är avsedd att stadigvarande ingå i ett byggnadsverk.

2.3.9 Strålskyddslagen

Naturligt förekommande, radioaktivt material (s.k. NORM[82]), såsom bergmaterial, regleras i särskilda föreskrifter, Strålsäkerhetsmyndighetens föreskrifter (SSMFS 2018:4) om naturligt förekommande radioaktivt material och byggnadsmaterial. Föreskrifterna omfattar bland annat vissa undantag från lagen (1984:3) om kärnteknisk verksamhet och strålskyddslagen (2018:396), anmälningsplikt för NORM-verksamheter och friklassning av NORM. En verksamhet som hanterar NORM vars aktivitetskoncentration överskrider 1 000 becquerel per kilogram (1 kBq/kg) per radionuklid i uran- eller toriumserierna eller 10 kBq/kg för kalium-40, ska anmälas till Strålsäkerhetsmyndigheten. Vad gäller byggnadsmaterial innehåller föreskrifterna kompletterande bestämmelser till strålskyddslagen (2018:396) och strålskyddsförordningen (2018:506).

Föreskrifterna SSMFS 2018:4 innehåller specifika bestämmelser för den som hanterar NORM, till exempel sådant stenmaterial som kan uppstå vid schakt och losshållning av berg, genom både bergtäktsverksamhet samt vid exempelvis tunneldrivning. Enligt strålskyddslagen är verksamheter som hanterar NORM att betrakta som verksamhet med strålning.

NORM innehåller radioaktiva ämnen bestående av isotoper av uran och torium med sina respektive sönderfallsprodukter samt kalium-40. Enligt föreskrifterna SSMFS 2018:4 får jord- och bergmassor som innehåller NORM hanteras exempelvis genom att materialet läggs på en deponi eller används för ett anläggningsändamål. Detta är en form av riktad friklassning som innebär att material omhändertas eller används på ett sätt som gör att det inte längre behöver omfattas av strålskyddslagen. Med användning för anläggningsändamål avses i föreskriften sådan användning som anges i Naturvårdsverkets handbok 2010:1, Återvinning av avfall i anläggningsarbeten.

Strålsäkerhetsmyndigheten betonar i sin vägledning till föreskrifterna SSMFS 2018:4 vikten av att NORM vars aktivitetskoncentration överskrider 10 kBq/kg per radionuklid i uran och toriumserierna, eller överskrider 100 kBq/kg för kalium-40, inte ska användas som byggnadsmaterial eller som utfyllnad under byggnader för att undvika såväl gammastrålning som radon i byggnader. Föreskrifterna sätter dock inte upp något förbud mot att vissa enskilda material används som byggnads-material eller som utfyllnad under byggnader.

Användning av jord- och bergmassor för andra ändamål än i byggnader, såsom anläggningsarbete inom vägar och järnvägar eller i andra utomhusytor, utgör inte ett problem från strålskyddssynpunkt.

[82] Från engelskans Naturally Occurring Radioactive Material.

2.4 Tillsynsansvar för massor

I det här kapitlet beskrivs tillsynsmyndighetens uppdrag och omfattning samt hur ansvaret ser ut när det gäller massor, oavsett om dessa är avfall eller produkter.

Hantering av massor får anses utgöra miljöfarlig verksamhet enligt 9 kap. 1 § miljöbalken. Detta beror först och främst på att hanteringen innebär användning av mark och anläggningar på ett sätt som kan medföra olägenhet för människors hälsa eller miljön.

Miljöbalkens tillämpning utvecklas med samhällets utveckling och efter vad som behövs för att motverka och begränsa att skador uppstår. Bedömningar görs ofta i enskilda fall med stöd av de allmänna hänsynsreglerna och miljöbalkens mål. Att miljöbalkens mål och syfte uppnås säkerställs genom prövning och tillsyn.

2.4.1 Tillsynsuppdragets omfattning

Tillsynsmyndigheten ska på eget initiativ eller efter anmälan i nödvändig utsträckning[83] kontrollera att miljöbalkens regler och myndigheternas och domstolarnas beslut efterlevs samt vidta de åtgärder som behövs för att verksamhetsutövare ska följa reglerna (26 kap. 1 § andra stycket 1). Tillsynsinsatsen ska stå i proportion till vad som kan uppnås i det enskilda fallet. Genom tillsyn kan avvikelser upptäckas och därigenom nödvändiga åtgärder vidtas.

Tillsynsuppdraget innebär inte enbart att kontrollera. Att ge råd och information som riktar sig direkt till en enskild verksamhetsutövare i syfte att underlätta för denne att efterleva regelverken är också en viktig del i uppdraget (26 kap. 1 § andra stycket 2).

Tillsynsmyndigheten får inte tillgripa mer ingripande tvångsåtgärder än vad som krävs i det enskilda fallet för att åstadkomma att balkens regler följs (26 kap. 9 § andra stycket).

Utgångspunkten för hur tillsynen är organiserad och vilka myndigheter som ansvarar för vilka områden framgår av 26 kap. 3 § miljöbalken. Myndigheternas specifika ansvarsområden för tillsyn framgår dock av 2 kap. miljötillsynsförordningen (2011:13).[84]

Tillsynsansvaret över miljö- och hälsoskydd enligt 9 kap. miljöbalken och avfallshantering enligt 15 kap. miljöbalken har enligt 26 kap. 3 § miljöbalken lagts

[83] Att kontroll sker ”i nödvändig utsträckning” innebär att kontrollen ska ske i sådan omfattning att den bidrar till att regelefterlevnaden överlag är god och att alla inkommande ärenden handläggs med tillfredsställande kvalitet. Se Nationell strategi för tillsyn enligt miljöbalken, tillsynsvägledning, https://www.naturvardsverket.se/vagledning-och-stod/miljobalken/nationell-strategi-for-miljobalkstillsynen/tillsynsuppdraget/#E-125131610, besökt 2022-05-09.

[84] Av 2 kap. miljötillsynsförordningen framgår även att det är den kommunala nämnden som är ansvarig för den lokala tillsynen, medan statliga myndigheter ger tillsynsvägledning.

på kommunala nämnder, dock med undantag för tillståndspliktiga verksamheter.[85] Att länsstyrelsen har tillsynsansvar för tillståndspliktiga verksamheter framgår av 2 kap. 29 § miljötillsynsförordningen.[86] Miljöfarliga verksamheter som hanterar massor tillsynas oftast av kommunala nämnder (C- och U-verksamheter) eller länsstyrelsen (B-verksamheter).

2.4.2 Ansvarig tillsynsmyndighet

Som beskrivits i avsnitt 2.3.3 omfattas massor som är produkter av bestämmelser i kemikalielagstiftningen till exempel Reach och CLP. Bestämmelserna i miljötillsynsförordningen innebär att länsstyrelsen, om den har ansvar för tillsyn av en miljöfarlig verksamhet, även ska ha tillsynsansvar för hantering av kemikalier i viss mån.[87] Detta tillsynsansvar är dock väl avgränsat mot KemI:s tillsynsansvar. Likaså kan kommunen i vissa fall ha tillsynsansvar över viss hantering av kemikalier, vilket också på samma sätt är avgränsat mot KemI:s tillsynsansvar.[88] Tillsynsansvar som länsstyrelsen eller kommunen i vissa fall har avseende kemiska produkter i miljöfarliga verksamheter omfattar i huvudsak hantering av kemikalier i verksamheten. Ansvaret omfattar inte utsläppande på marknaden, skyldighet att anmäla till produktregistret etc. Detta omfattas av KemI:s tillsynsansvar enligt 2 kap. 21 § miljötillsynsförordningen.

Även om massor som är produkter omfattas av kemikalielagstiftningen träffas naturliga massor sällan av några specifika regler i till exempel Reach och CLP. Hanteringen av massor som är produkter får anses utgöra miljöfarlig verksamhet. Tillsynen ska mot bakgrund av ovanstående omfatta verksamhetens påverkan på människors hälsa och miljön i sin helhet och utgå från miljöbalkens krav. Detta kan anses innefatta även vilken påverkan produkten, det vill säga massorna, och hanteringen av produkten kan ha på människors hälsa och miljön. Det är i huvudsak kommunala nämnder eller länsstyrelser som har ansvar för tillsynen över den lagstiftning som är relevant för massor som är produkter.

2.5 Rättspraxis

Avfallsbegreppet härrör från EU:s avfallsdirektiv varför avgöranden från Europeiska unionens domstol, härefter EU-domstolen, har fått stor betydelse för

[85] prop. 1997/98:45, del 2 s. 268.

[86] I bestämmelsen i 1 a och b listas även vilka verksamheter som undantas från detta tillsynsansvar.

[87] Avseende KemI:s tillsynsansvar se 2 kap. 21 § miljötillsynsförordningen. Avseende hur länsstyrelsens tillsynsansvar för viss hantering av kemikalier är avgränsat mot KemI:s ansvar för tillsyn se 2 kap. 29 § 1 och 30 § 1 miljötillsynsförordningen.

[88] Se 2 kap. 32 § miljötillsynsförordningen.

hur avfallsdefinitionen ska tolkas. Av EU-domstolens praxis kan bland annat följande slutsatser utläsas:

- En omständighet som talar för att ett ämne eller ett föremål inte är avfall är att det är ekonomiskt fördelaktigt att återanvända ämnet eller föremålet.[89]
- Lagring under lång tid innebär att ämnet utgör en börda för innehavaren och kan orsaka olägenheter för miljön som avfallsdirektivet syftar till att begränsa.[90]
- Att man ställer villkor för lagring av ett material medför inte att man per automatik kan säga att det inte är avfall.[91]
- Om man kan identifiera ämnen som kan användas och kan styrka användningen är detta inte avfall.[92]
- Ett material är inte avfall om det är säkerställt att det kommer att användas inom väl identifierade områden och om det finns klara åtaganden från andra näringsidkare att materialet ska användas.[93]
- Lagringen av ett material ska begränsas så att det kan återanvändas i sin helhet och lagringen får inte pågå längre än nödvändigt.[94]
- Om det inte går att separera oanvändbara delar (avfall) från användbara delar (icke-avfall) klassas allt som avfall.[95]

Mot bakgrund av EU-domstolens avgöranden har Mark- och miljööverdomstolen (MÖD) i flertalet mål tolkat avfallsbegreppet. Nedan följer ett urval av de mål där MÖD har meddelat avgöranden som är relevanta för masshantering.

Begreppet biprodukt

MÖD har bland annat fastslagit att det inte går att reglera i tillståndet för en verksamhet vad som utgör en biprodukt för den aktuella verksamheten utan att detta i första hand ska avgöras genom tillsyn.[96]

I M 1832-17[97] hade de aktuella massorna grävts ut i samband med utbyggnaden av järnvägens dubbelspår genom Gamla Uppsala. MÖD fastslog att de aktuella

[89] Se EU-domstolens dom i mål C-9/00, *Palin Granit Oy*.

[90] Ibid.

[91] Ibid.

[92] Se EU-domstolens dom i mål C-114/01, *AvestaPolarit Chrome Oy*.

[93] Se EU-domstolens dom i mål C-121/03, *Europeiska kommissionen mot Spanien* och i mål C-113/12, *Donal Brady*.

[94] Se EU-domstolens dom i mål C-113/12, *Donal Brady*.

[95] Se EU-domstolens dom i mål C-629/19, *Sappi*.

[96] Se MÖD 2011:39.

[97] Se Mark- och miljööverdomstolens avgörande den 18 januari 2018 i mål nr M 1832-17.

massorna i målet inte kunde klassas som en biprodukt enligt 15 kap. 1 § miljöbalken eftersom de inte hade uppkommit i en produktionsprocess.

Slutligen har MÖD i M 11690-18[98] prövat samtliga biproduktskriterier i 15 kap. 1 § miljöbalken vid en ansökan om att fylla ut ett vattenområde med järnsand. I målet fann domstolen att järnsanden hade sådana lakningsegenskaper att ansökt användning som fyllnadsmaterial i vatten kunde leda till allmänt negativa följder för miljön och människors hälsa. Det var alltså inte fråga om en biprodukt utan avfall.

Återvinning och bortskaffande

MÖD har i flertalet avgöranden bedömt frågan om ett material ersätter ett annat material och att det därmed utgör ett återvinningsförfarande och inte ett bortskaffande av avfall. Prövningen görs i två steg; dels måste bolaget kunna visa att massorna ersätter ett annat material som annars skulle ha använts, dels måste materialet vara lämpligt för ändamålet.

I frågan om att visa att massorna ska ersätta annat material har MÖD bland annat uttalat följande. I M 7806-16[99] fann MÖD att det inte var ett självständigt syfte att landskapsanpassa vid återställande av ett bygge. Det var därför inte fråga om att ersätta ett annat material och massorna sågs därför som avfall. I M 7582-18[100] var det fråga om att använda 3 750 000 ton införda massor för att efterbehandla ett område. MÖD fann att både mängden massor och sättet som efterbehandlingen skulle genomföras på talade för att det inte var fråga om att ersätta ett annat material, varför merparten av massorna bedömdes vara avfall. I M 36-19[101] ansåg bolaget att det krävdes 600 000 ton massor för att efterbehandla en täkt. MÖD fann däremot att tillsynsmyndighetens bedömning av hur mycket massor som krävdes vägde tungt, varför bolaget fick tillstånd till införsel av de 200 000 ton massor för efterbehandling som länsstyrelsen bedömde behövdes.

I M 11887-19[102] fann MÖD inte skäl att ifrågasätta det angivna syftet för användningen av massorna då en utfyllnad i varje fall i viss utsträckning kunde bedömas förbättra bruknings- och odlingsförutsättningarna på fastigheten. Utfyllnaden var dock av sådan omfattning att det var tveksamt om den kunde anses stå i proportion till den förbättring av åkermarken som kunde uppnås och att det därmed verkligen var fråga om att avfallet skulle ersätta annat material. Ur ett kretsloppsperspektiv såg MÖD dock fördelarna med att överskottsmassor kunde användas i olika anläggningsprojekt istället för att läggas på deponi. Det kunde därför finnas skäl att göra en nyanserad bedömning av om avfallet ersatte andra

[98] Se Mark- och miljööverdomstolens avgörande den 21 februari 2020 i mål nr M 11690-18.

[99] Se Mark- och miljööverdomstolens avgörande den 12 september 2017 i mål nr M 7806-16.

[100] Se Mark- och miljööverdomstolens avgörande den 2 juli 2019 i mål nr M 7582-18.

[101] Se Mark- och miljööverdomstolens avgörande den 12 juni 2020 i mål nr M 36-19.

[102] Se Mark- och miljööverdomstolens avgörande den 14 maj 2021 i mål nr M 11887-19.

material som annars hade behövts. MÖD uteslöt därför inte att det kunde finnas ett verkligt behov av att ersätta annat material för att fylla ut den aktuella åkermarken, i syfte att förbättra möjligheterna att bruka marken.

Ifråga om bedömningen av massornas lämplighet har MÖD bland annat uttalat att det med beaktande av verksamhetens lokalisering inte var lämpligt att använda avfall som hade en högre föroreningshalt eller utlakning än vad som var tillåtligt enligt Naturvårdsverkets handbok.[103] I ett annat fall har massornas föroreningsrisk inte fått överstiga mindre än ringa.[104] MÖD uttalande även i målet att det varit av vikt att bolaget hade en väl inarbetad kontroll av införda massor för att kunna säkerställa att de var lämpliga att använda.[105] Om massorna inte kunde anses lämpliga vid en kontroll skulle dessa istället utgöra avfall. När massornas ursprung inte var fastställd har MÖD angett att det inte heller var möjligt att göra någon bedömning av deras lämplighet på förhand. Avgörande för bedömningen var istället ursprungskontroll från avfallslämnaren och rutinen för mottagningskontroll, samt provtagning som skulle upprättas inom egenkontrollen.[106]

Innehåll, lokalisering och riskbedömning

MÖD har i flera avgöranden uttalat sig om vilka krav som kan ställas på massor som ska användas för exempelvis efterbehandling. Tydligt är att en bedömning behöver göras i varje enskilt fall beroende på vilken typ av massor som ska användas och hur de ska användas.

I M 10715-12[107] fastställdes att endast *icke förorenade massor*, vilket innebar massor med halter i nivå med bakgrundshalter i området som var opåverkade, fick användas för anläggande av en hamnyta. I M 9443-14[108] fick istället endast *rena massor* användas för sluttäckning och uppbyggnad av ett vadehavs inre vall och häckningsöar. Med rena massor menades att halterna av grundämnen och farliga ämnen i de massor som skulle användas inte fick vara högre än de naturliga bakgrundshalterna.

I MÖD 2013:16 fann MÖD att avfallet inte enbart skulle vara icke-farligt, utan också *inert* enligt definitionen i deponeringsförordningen. Det föreskrevs också att avfallet skulle klara gränsvärdena för utlakning respektive innehåll av organiska ämnen i 22 och 23 §§ NFS 2004:10.[109]

---

[103] Se Mark- och miljööverdomstolens avgörande den 12 juni 2020 i mål nr M 36-19 och *Återvinning av avfall i anläggningsarbeten*, Naturvårdsverkets handbok 2010:1, tabell 4.

[104] Se Mark- och miljööverdomstolens avgörande den 12 juni 2020 i mål nr M 36-19.

[105] Ibid.

[106] Se Mark- och miljööverdomstolens avgörande den 14 maj 2021 i mål nr M 11887-19.

[107] Se Mark- och miljööverdomstolens avgörande den 28 juni 2013 i mål nr M 10715-12.

[108] Se Mark- och miljööverdomstolens avgörande den 26 mars 2015 i M 9443-14.

[109] Naturvårdsverkets föreskrifter om deponering, kriterier och förfaranden för mottagning av avfall vid anläggningar för deponering av avfall, (NFS 2004:10).

I M 3330-17[110] konstaterade MÖD att det inte gick att på ett generellt plan säga vad som var en ringa föroreningsrisk, varför bedömningen skulle behöva ske utifrån förhållandena i det enskilda fallet. Det kunde vidare inte generellt ställas krav på att verksamhetsutövaren i anmälan skulle uppge vilket konkret avfall som skulle användas. Det var i många fall tillräckligt att ange avfallets innehåll och egenskaper i anmälan. I M 8555-17[111] fann MÖD slutligen att verksamhetens föroreningsrisk inte enbart kunde baseras på föroreningshalten i de massor som bolaget avsåg att tillföra utan skulle ske utifrån en helhetsbedömning.

[110] Se Mark- och miljööverdomstolens avgörande den 11 oktober 2017 i mål nr M 3330-17.

[111] Se Mark- och miljööverdomstolens avgörande den 4 december 2018 i mål nr M 8555-17.

3. Nulägesbeskrivning

3.1 Kartläggning av materialflöden

3.1.1 Inledning

Naturvårdsverket ska inom ramen för detta uppdrag kartlägga befintliga materialflöden av de massor som schaktas ur i samband med bygg- och anläggningsverksamhet och analysera hur materialet hanteras efter att det har schaktats ur. Dessa massor utgörs av så kallade schaktmassor och annat naturligt förekommande material, såsom jord, entreprenadberg och grus, vilka uppkommer i samband med bland annat bostadsbyggande eller anläggande av vägar och järnvägar. Avgränsningen av uppdraget och denna kartläggning framgår i kapitel 1.2. Detta kapitel syftar till att beskriva hur dessa flöden ser ut idag.

Naturvårdsverket har i samråd med ett stort antal aktörer och myndigheter identifierat ett antal olika uppkomstkällor och behandlingsmetoder för de massor som omfattas av denna översyn. Naturvårdsverket har så långt det varit möjligt, inom de tidsramar och förutsättningar som uppdraget medgett och utifrån den information som finns tillgänglig, kartlagt dessa flöden. Naturvårdsverkets uppdrag är inte avgränsat till att enbart se över hanteringen och regleringen av sådana massor som klassas som avfall, utan kartläggningen omfattar även de massor som inte är avfall.

3.1.2 Tillvägagångssätt, insamling av information och underlag

Naturvårdsverket har för genomförande av kartläggningen haft samråd med berörda myndigheter och aktörer. Flertalet samrådsaktörer har bistått med underlag och bedömningar som ligger till grund för Naturvårdsverkets slutsatser. Som ett komplement till de muntliga samråden och inkomna skriftliga underlag har Naturvårdsverket studerat ett stort antal fristående rapporter och arbeten som företrädelsevis utgått från lokala och regionala förhållanden för flödet av massor.

Naturvårdsverket har vid genomförda samråd efterfrågat uppgifter om uppkomna mängder, massornas innehåll och egenskaper. Bilden av hur massor flödar i samhället är dessvärre svår att få klarlagd fullt ut, vilket tillfrågade aktörer bekräftat. Detta beror på att det inte finns någon heltäckande statistik som beskriver mängden massor av olika kvalitet som uppstår och som av olika skäl hanteras på olika sätt, oavsett om det är avfall eller icke-avfall.

Den statistisk som finns på området är främst den avfallsstatistik som Naturvårdsverket låter sammanställa.[112] Denna statistik ger enbart en bild över de massor som utgör avfall, och är sammanställd på en sådan aggregerad nivå att det inte går att urskilja ursprung (typ av projekt), föroreningsinnehåll eller specifika bestämmelser. Statistiken omfattar bara avfall som hanteras vid tillståndspliktiga A- och B-verksamheter, som är skyldiga att lämna miljörapport. I vissa fall omfattas även avfall som hanteras i C-verksamhet, men enbart i de fall där sådan verksamhet är samlokaliserad med A- eller B-verksamhet.

3.1.3 Uppkomst och fysiska flöden av massor

Massor uppstår i huvudsak inom infrastrukturprojekt (nydragning eller reparationer av vägar, järnvägar, VA, fiber med mera), exploateringsprojekt samt andra typer av service- och underhållsarbeten. En mindre del av dessa massor kan återanvändas direkt där de uppstår. Merparten måste dock i normalfallet hanteras som ett överskott och transporteras bort för att antingen användas på andra platser, omhändertas för behandling eller bortskaffas.

Massor skickas också direkt till deponi för att bortskaffas eller användas som konstruktionsmaterial (till exempel byggande av driftvägar eller för sluttäckning), antingen direkt från uppkomstplatsen eller via platsen där de genomgått en första behandling. I vissa fall kan massor också skickas på export till andra länder.

Översikt materialkategorier

Naturvårdsverket har valt att dela in de massor som ingår i uppdraget i olika materialkategorier. Detta beror på att olika material hanteras på olika sätt, beroende på vilken aktör som är ansvarig för hanteringen (i vilket skede av byggprocessen, i vilken typ av projekt etc.), vilken typ av material det är frågan om, vad det har för innehåll och egenskaper och vad det kan användas till, ur olika aspekter (tekniska såsom bärighet och stabilitet, miljömässiga såsom utlakningsegenskaper). Massorna kan vara av naturligt ursprung, uppstå i bygg- och anläggningsarbeten, och vara mer eller mindre påverkade av mänsklig aktivitet. Indelningen av massor i materialkategorier presenteras i tabell 1 nedan. Där begreppet massor eller något annat begrepp från denna tabell (för respektive materialkategori) fortsatt används i denna rapport har det samma betydelse som i tabell 1, med tillhörande beskrivning.

[112] *Avfall i Sverige 2018: Uppkomst och behandling*, Rapport 6932, Naturvårdsverket juni 2020, (2020). Rapport 6932 Avfall i Sverige 2018 – Uppkomst och behandling – ISBN 978-91-620-6932-2 (scb.se). Besökt 2022-01-20.

Tabell 1. Indelning av massor med naturligt ursprung som uppstår i bygg- och anläggningsverksamhet.

	Massor			
	Entreprenadberg	Jord- och schaktmassor		
Materialkategori	A. Råberg, losshållet berg	B. Sand och grus	C. Morän	D. Lera och silt
Produkttyp/ slutprodukt	Krossat berg. T.ex. materialtyp 1, 3A*	Stapelbara, ensgraderade sand- och grusfraktioner. T.ex. materialtyp 2*	Osorterat fyllnadsmaterial. T.ex. materialtyp 3B, 4A*	Lösa jordar, i vissa fall ej packningsbara T.ex. materialtyp 4B, 5A*
Möjliga användningsområden (ej uttömmande)	T.ex. väg (bundet/obundet lager), järnväg, grundläggning för byggnad, betongballast etc.	T.ex. väg (bundet/obundet), järnväg, grundläggning för byggnad, betongballast, sluttäckning deponi (t.ex. dräneringsskikt ovan tätskikt) etc.	T.ex. väg (obundet), bullerskyddsvall, sluttäckning deponi (t.ex. avjämningsskikt under tätskikt) etc.	T.ex. tillsats i odlingsjord, sluttäckning deponi (t.ex. del av tätskikt) etc.
Möjlig påverkansgrad	Orörda. Antropogent eller geogent påverkat	Orörda. Antropogent, biogent eller geogent påverkat	Orörda. Antropogent, biogent eller geogent påverkat	Orörda. Antropogent, biogent eller geogent påverkat
Föroreningsnivå	Icke förorenat, lätt förorenat eller förorenat	Icke förorenad, lätt förorenad eller förorenad	Icke förorenad, lätt förorenad eller förorenad	Icke förorenad, lätt förorenad eller förorenad

*Exempel från Tabell AMA CB/1, AMA anläggning 2020.

Beskrivning av massor

Entreprenadberg

Med entreprenadberg menas ett bergmaterial som inte brutits ut i en täkt, utan som exempelvis uppstått i skärningar eller tunnlar vid vägbygge. Entreprenadberg kan normalt, efter bearbetning, användas för byggande av till exempel vägar och järnvägar. Bergmaterial kan också uppstå genom produktion i täkter. Produkter av exempelvis bergmaterial benämns i denna rapport som ballast (på engelska *aggregates*). I begreppet entreprenadberg ingår i denna kartläggning följande materialkategori:

A. Råberg, losshållet berg

Från materialkategori A framställs normalt, på mekanisk väg genom krossning och siktning, produkttyper såsom bär- och förstärkningslager, rörgravsgrus etc.

Jord- och schaktmassor

Jord- och schaktmassor är material som i byggverksamhet vanligen uppkommer i samband med gräv- och schaktarbeten (inte sprängning). Jord- och schaktmassor kan i vissa fall, direkt eller efter bearbetning, användas till exempel för byggande

av vägar. Jord- och schaktmassor kan normalt utan föregående bearbetning användas för utfyllnader av olika slag, till exempel uppfyllnad av vallar, underbyggnad och avjämning under anläggningar. Med jord- och schaktmassor avses i denna kartläggning materialkategorierna:

B. Sand och grus.
C. Morän.
D. Lera och silt.

Från materialkategori B, C och D framställs normalt, enbart genom sortering (men i vissa fall genom krossning och siktning), produkttyper såsom bär- och förstärkningslager, rörgravsgrus, mursand och fyllnads- och tillsatsmaterial.

Beskrivning av övriga begrepp, tabell 1

Produkttyp/slutprodukt

Olika material kan delas in i olika produkttyper (typ av produkt med en särskild avsedd slutanvändning). Hur indelningen görs beror bland annat på materialets sammansättning (till exempel kornstorleksfördelning). Sammansättningen hos olika material inom en viss produkttyp kan också variera.

En del produkttyper, till exempel ensgraderade sandfraktioner som bland annat används som ballast i betong, omfattas av harmoniserade krav i bland annat byggproduktförordningen.

Möjliga användningsområden

Möjligheten att använda olika typer av material och produkttyper, för olika användningsområden, styrs bland annat av materialets fysikaliska sammansättning, påverkansgrad och föroreningsinnehåll. Platsen där den avsedda användningen kommer att ske spelar också roll, eftersom materialets innehåll av föroreningar och ämnen riskerar påverka omgivande miljö.

Materialkategorierna ”råberg”, ”sand och grus”, samt ”morän” (A, B och C) är ofta, på grund av sin sammansättning, användbara efter någon form av siktning och krossning. Lera och silt har i normalfallet begränsade användningsområden, vilket beror på att materialet har dåliga tekniska förutsättningar till exempel för packningsbarhet och stabilitet.

Möjlig påverkansgrad

Med orört material menas:

- material som uppstått genom schakt inom ett område som inte påverkats av mänsklig verksamhet såsom industrier, vägar, järnväg, tätbebyggelse eller annan liknande verksamhet som tillfört området föroreningar, eller
- material som uppstått genom schakt inom ett område som inte tidigare har fyllts ut med jord, berg eller annat material, eller

- material som uppstått i samband med schaktning eller sprängning, till exempel entreprenadberg från tunneldrivning eller ballast från en täkt, där halterna av exempelvis sprängmedelsrester är försumbara.

Med antropogent påverkat material menas:

- material som uppstått genom schakt inom ett område som påverkats av mänsklig verksamhet såsom industrier, vägar, järnväg, tätbebyggelse eller annan liknande verksamhet som tillfört området föroreningar eller främmande föremål, eller
- material som uppstått genom schakt inom ett område som tidigare har fyllts ut med jord, berg eller annat material, eller
- material som uppstått i samband med schaktning eller sprängning, till exempel entreprenadberg från tunneldrivning eller ballast från en täkt, där halterna av till exempel sprängmedelsrester inte är försumbara.

Med biogent påverkat material menas:

- material som uppstått genom schakt inom ett område, till exempel jordmassor från vägdiken, som innehåller biologiska komponenter (exempelvis invasiva främmande arter) som vid viss hantering kan medföra spridning som kan skada människors hälsa och miljön.

Med geogent påverkat material menas:

- material som uppstått genom schakt eller sprängning inom ett område, till exempel entreprenadberg från en tunnel, morän eller lera från ett skogsområde eller ballast från en täkt, som innehåller nivåer av naturligt förekommande ämnen som vid viss hantering kan medföra spridning och exponering av ämnen eller komponenter som kan skada människors hälsa och miljön.

Föroreningsnivå

Se tabell 3, som innehåller en indelning av föroreningsnivåer utifrån materialens kemiska innehåll och egenskaper.

Ett förorenat område är ett relativt väl avgränsat område (mark- eller vattenområde, byggnader och anläggningar) där en eller flera föroreningar förekommer. Definitionen av *förorening* saknas i miljöbalken. En förorening i efterbehandlings-sammanhang är ett ämne som härrör från mänsklig aktivitet och som förekommer i

jord, berg, sediment, vatten eller byggnadsmaterial i en halt som överskrider bakgrundshalten.[113]

Utifrån aspekten av skyddet av mark eller jord som en del av miljön har förorening setts som förekomsten av kemiska ämnen av en sådan art och omfattning att den mänskliga hälsan eller miljön riskerar att skadas. Förorening av mark/jord har alltså ansetts ske genom olika kemiska eller annars miljöfarliga substanser där även radioaktiva substanser eller främmande arter har nämnts som en typ av förorening.[114] Ett område som naturligt innehåller höga halter av till exempel arsenik (så kallat geogent påverkade massor enligt ovanstående beskrivning) i jordlagren eller berggrunden, är enligt gällande definition i efterbehandlings-sammanhang inte att betrakta som ett förorenat område, men anses inkluderas utifrån aspekten skydd av markmiljön. Om massorna däremot schaktas ut, och används på ett sådant sätt (till exempel på annan plats) att arsenik-innehållet kan skada människors hälsa och miljön, kan ett förorenat område uppstå.

3.1.4 Mängden massor som uppkommer i bygg- och anläggningsarbeten

Det finns inte tillräckligt med heltäckande underlag för att med säkerhet kunna säga hur mycket massor, av vilka kvaliteter, avfall respektive icke-avfall, som idag uppstår i samband med bygg- och anläggningsprojekt. Flertalet studier har genomförts på regional nivå där särskilda insatser och utredningar genomförts, företrädelsevis under senare delen av 2010-talet.[115] På övergripande nivå har det enbart kunnat göras grova uppskattningar av hur stora mängder det kan röra sig om.[116]

De expansiva regionerna med högst exploateringstryck och bostadsbyggande antas tillsammans stå för den största andelen av alla uppkomna massor. En stor andel massor uppstår, över mer tidsbegränsade tidsperioder, i samband med större infrastrukturprojekt såsom Förbifart Stockholm, utbyggnaden av tunnelbanan till Nacka, Ostlänken, Västlänken med flera. De massor som genereras i de större projekten behöver, på grund av att det rör sig om stora mängder på kort, tid hanteras på anläggningar (exempelvis täkter) som har kapaciteten att ta omhand stora volymer. Massorna blir då sannolikt en del i denna anläggnings totala produktionsvolym där till exempel mottaget och behandlat entreprenadberg senare upptas i statistiken som en del av den årliga ballastproduktionen, totalt sett. Det

---

[113] *Att välja efterbehandlingsåtgärd*, Naturvårdsverket 2009, rapport nr 5978, s. 111.

[114] Jan Darpö, *Eftertanke och förutseende, En rättsvetenskaplig studie om ansvar och skyldigheter kring förorenade områden*, Uppsala universitet, 2001, s. 253.

[115] Se exempelvis företaget Ecoloops utredningar:
”Scenario- och kostnadsanalys av klimatsmarta masstransporter”, Länsstyrelsen i Skåne, (2020).
”Massanalys och kostnads/nyttoanalys med masshanteringsnoder”, Norrköpings kommun, (2021).
”Energieffektiv och cirkulär masshantering i Trafikverket genom extern samverkan – Fallstudie Södertörn”, Trafikverket, (2017).

[116] Se exempelvis *Grus, sand och krossberg 2019,* SGU, (2020).

råder idag brist på tillgängliga och tätortsnära ytor där massor kan lagras och hanteras i väntan på användning i andra projekt. Bristen på platser att hantera massor anses vara en orsak till att det i praktiken blir svårt att uppnå en effektiv massbalans mellan olika projekt. Flertalet aktörer och myndigheter vittnar om dåliga förutsättningar för samordning mellan olika projekt där utmaningarna bland annat anges vara matchningen av massors uppkomst i ett projekt med efterfrågan på massor i ett annat. Mängden massor som uppstår överskrider ibland det lokala och regionala behovet av konstruktionsmaterial, på kort sikt.[117] I tabell 2 ges en sammanfattning över uppskattade och inrapporterade mängder.

Tabell 2. Sammanräkning av uppskattade och inrapporterade mängder massor som uppkommer per år. Källor: *Grus, sand och krossberg 2019*, SGU och *Avfall i Sverige 2018*, Naturvårdsverket.

Mängder	Ej avfall	Jordmassor från byggverksamhet (J) Mineraliskt bygg- och rivningsavfall (BR)	
		Icke-farligt avfall	Farligt avfall
Uppkomna massor	Uppskattad mängd massor från byggverksamhet: 60–80 miljoner ton, varav störst andel antas utgöras av entreprenadberg	8 300 000 ton (J) 2 700 000 ton (BR)	597 000 ton (J) 197 000 ton (BR)
Förbehandlade och sorterade massor	Inrapporterad produktion (SMP): 100,2 miljoner ton ballast, varav uppskattningsvis ca 10 miljoner ton entreprenadberg	687 000 ton (J) 1 184 000 ton (BR)	497 000 ton (J) 2 220 ton (BR)
Materialåtervunna massor	-	23 000 ton (J) 151 000 ton (BR)	0 ton (J) 0 ton (BR)
Massor som används i konstruktion, (utanför och på deponi)	-	2 978 000 ton (J) 701 000 ton (BR)	155 000 ton (J) 18 000 ton (BR)
Massor som används för återfyllnad	-	797 000 ton (J) 239 000 ton (BR)	35 200 ton (J) 0 ton (BR)
Massor som deponeras	-	2 143 000 ton (J) 74 600 ton (BR)	313 000 ton (J) 22 000 ton (BR)

Baserat på genomgånget underlag och dialog med berörda aktörer bedömer Naturvårdsverket att det på nationell nivå sannolikt kan röra sig om en total årlig uppkomst av massor (avfall eller icke-avfall, alla materialkategorier) i storleksordningen från 60–80 miljoner ton upp till 150–200 miljoner ton. En större andel av dessa mängder antas utgöras av entreprenadberg. Denna bedömning bör, som spannet antyder, tillskrivas stor osäkerhet och ämnar här enbart ange en storleksordning för att få en uppfattning om omfattningen av de mängder massor

[117] Se exempelvis ”Massanalys och kostnads/nyttoanalys med masshanteringsnoder”, Norrköpings kommun, (2021).

som hanteras på nationell nivå. Vilka faktiska mängder det rör sig om varierar sannolikt också på årsbasis, till exempel beroende på byggkonjunktur, vilka projekt som pågår, projektens omfattning, tidsaspekter etc.

År 2018 uppkom det i byggverksamhet enligt avfallsstatistiken 8,3 miljoner ton jordmassor och 2 700 000 ton mineraliskt bygg- och rivningsavfall som utgjordes av icke-farligt avfall. Motsvarande mängd som var farligt avfall uppgick till 597 000 ton jord och 197 000 ton mineraliskt bygg- och rivningsavfall. Mineraliskt bygg- och rivningsavfall har inkluderats i sammanställningen då det kan innehålla viss mängd jord- och schaktmassor från rivningsverksamhet.

Det finns idag stora luckor i statistiken av hur mycket avfall som faktiskt uppkommer inom bygg- och anläggningsbranschen. Det beror sannolikt på att en stor del av flödet inte fångas upp via den obligatoriska miljörapporteringen, som bara avser A- och B-verksamheter. Det avfall som inte tas upp i statistiken är sådant avfall som tas emot och hanteras av C- och U-verksamheter. Det är inte heller möjligt att fastställa hur stor mängd uppgrävda massor som i praktiken inte betraktas som avfall men som används i olika byggprojekt.

3.1.5 Massornas innehåll och egenskaper

Insamling av uppgifter kring massornas innehåll och egenskaper sker idag främst på projektnivå. Det finns inte någon övergripande statistik eller bedömning som med tillräcklig säkerhet kan användas för att redovisa vilka massor, av vilket innehåll och med vilka egenskaper, som förekommer och i vilken omfattning. Uppgifter från enskilda aktörer och projekt visar att massor ofta delas in utifrån föroreningsnivå och innehåll, se tabell 3 nedan.

Tabell 3. Exempel på indelning av massors innehåll.

Föroreningsnivå	Innehåll
Icke förorenade massor	Definieras oftast som halter* under de naturliga bakgrundshalterna eller ”MRR**”. Nivåerna av naturfrämmande ämnen ligger på noll eller är nära noll. Kan innehålla försumbara halter av ämnen (t.ex. kväve i sprängmedelsrester) eller komponenter (t.ex. invasiva främmande arter) och främmande föremål (t.ex. bitar av tegel, glas, plast etc.) som härstammar från mänsklig eller biologisk aktivitet.
Lätt förorenade massor	Definieras oftast som halter över ”MRR” men under ”KM”**.
Förorenade massor	Definieras oftast som halter över ”KM” och över ”MKM”**.

* Karaktäriseringsskalan bestäms utifrån vad som är relevant ur risksynpunkt.

**Se betydelse av begreppen ”MRR”, ”KM” och ”MKM” i nedanstående avsnitt.

Uppskattning av mängder, olika föroreningsnivåer

Det går inte att på övergripande nivå sammanställa hur stor andel av alla uppkomna massor som innehåller föroreningshalter under eller över de föroreningsnivåer som listats i tabell 3. Både tillsynsmyndigheterna och branschföreträdare har framfört att deras kunskap om massornas innehåll, egenskaper och potentiella miljöpåverkan idag är begränsad. Mer stöd och vägledning anses behövas från Naturvårdsverket och andra expertmyndigheter för att man ska kunna undersöka och bedöma om massors innehåll och egenskaper ger upphov till risker för människors hälsa och miljön, vid fortsatt användning.

Naturvårdsverket har i tidigare sammanhang fått inspel om att endast en mycket begränsad andel av alla uppkomna massor (alla materialkategorier) understiger Naturvårdsverkets vägledande nivåer för mindre än ringa risk (MRR)[118]. De massor som förekommer i störst utsträckning är sannolikt massor med föroreningshalter upp till de generella riktvärdena för förorenad mark (KM och MKM).[119] Denna uppskattning bör tillskrivas stor osäkerhet. Det är till exempel inte klarlagt om halter i olika material fastställts med samma eller jämförbara analysmetoder som ligger till grund för beräkningen av MRR, KM och MKM.

Exempelvis beskriver Trafikverket utöver ovanstående en situation där i princip alla projekt i södra Sverige idag hanterar biogent påverkade massor, det vill säga massor som innehåller invasiva främmande arter.

Innehåll och egenskaper hos entreprenadberg

Innehåll och egenskaper hos entreprenadberg bedöms idag på samma sätt som ballastmaterial från en täkt. I jämförelse med ballast från en täkt är det dock vanligt att innehållet och egenskaperna hos entreprenadberg varierar mer. Vad bergmaterial kan användas till beror främst på de geologiska förutsättningarna inom det område där materialet uppstått och skiljer sig åt inom olika regioner. Ett ballastmaterial från en täkt härstammar från en och samma plats medan entreprenadberg som exempelvis uppstår inom infrastrukturprojekt kan komma från stora geografiska områden med varierande geologi. Entreprenadberg kan också innehålla en högre andel mikrosprickor då mer sprängmedel krävs vid exempelvis tunneldrivning än vid losshållning i täkt. Dessa olika faktorer är några av de delar som kan påverka entreprenadbergets tekniska egenskaper negativt, i jämförelse med de ballastmaterial det har potentialen att ersätta.[120]

Branschföreträdare har framfört att de miljömässiga och kemiska egenskaperna (exempelvis innehåll och lakbarhet av arsenik, sulfidförande mineral etc.) hos både

---

[118] Se *Återvinning av avfall i anläggningsarbeten*, Naturvårdsverkets handbok 2010:1.

[119] Se *Riktvärden för förorenad mark*, Naturvårdsverkets publikation, rapport 5976, (2016).

[120] Se exempelvis: *Hållbar ballastförsörjning – förutsättningar i Stockholm och Uppsala län,* SGU-rapport 2018:09, (2018).

ballast och entreprenadberg hittills har haft en mindre betydelse i de bedömningar som genomförs avseende dessa materials användbarhet och lämplighet för olika ändamål. Enligt uppgifter som inkommit sker det alltid en kontroll av råvaran inför att brytning och produktion av ballast i en täkt påbörjas. Där kontrolleras att berget inte avviker från vad som är normalt för aktuell bergart. Reglering av detta anges normalt hanteras inom ramarna för respektive täkts tillstånd och sedan i täktens löpande egenkontroll och det är därför svårt att göra en generell beskrivning av hur man går tillväga idag.

De större aktörerna ställer inom sina egna projekt, i vissa fall, objektspecifika krav på hanteringen av berg- och jordmassor, till exempel krav på kompletterande miljötekniska undersökningar samt i vissa fall krav på dokumentation och kontroll. Kraven bygger då bland annat på de undersökningar som genomförts inom ramen för det aktuella projektet och det resultat som kommit fram, bland annat ur de översiktliga undersökningar som genomförts i de inledande stegen. Dessa krav träffar dock enbart de berg- och jordmassor som uppkommer i det aktuella projektet. De specifika kraven på bergmassorna utgår i normalfallet enbart från de tekniska egenskaperna (inte miljö eller hälsa, annat än sådana egenskaper som kopplar till eventuella arbetsmiljörisker vid hanteringen, såsom damning i byggskedet). Jord- och bergmassor är till exempel undantagna från Trafikverkets miljökrav som specificeras i särskilda kravdokument.[121]

Idag ställs i normalfallet inga krav på provning av innehåll, utlakning eller avgivning av farliga ämnen på de bergmaterialprodukter som köps in. De krav som ställs utgår från krav på CE-märkning enligt byggproduktförordningen, vilket idag inte innehåller krav på obligatorisk testning och deklaration av egenskaper som kan påverka omgivande miljö och människors hälsa.

Innehåll och egenskaper hos jord- och schaktmassor

Jord- och schaktmassor provtas i normalfallet alltid i någon omfattning och utvärderas då främst utifrån det miljömässiga innehållet (dock inte alltid utifrån de tekniska egenskaperna) genom en jämförelse mot Naturvårdsverkets generella riktvärden för förorenad mark (känslig mark, KM, och mindre känslig mark, MKM) och de vägledande halt- och utlakningsnivåerna för mindre än ringa risk (MRR). Dessa riktvärden är inte framtagna eller direkt tillämpliga för dessa syften men har, i brist på andra jämförvärden (till exempel kända halter och nivåer för motsvarande produkter), kommit att bli branschpraxis för att bedöma vad som är lämpligt att använda för olika ändamål.

Främmande föremål (till exempel bitar av tegel, glas eller plast) sorteras normalt bort från sådana massor som ska användas i exempelvis vägar, på grund av höga krav på teknisk bärighet etc. För massor som ska användas för utfyllnad, till exempel i bullerskyddsvallar, kan däremot en viss andel av främmande föremål

[121] *Generella miljökrav vid entreprenadupphandling*, TDOK 2012:93, och *Material och varor - krav och kriterier avseende innehåll av farliga ämnen*, TDOK 2012:22.

såsom bitar och framgent av andra typer av material vara godtagbart, förutsatt att dessa material inte innehåller förorenande ämnen eller innebär andra typer av olägenheter för omgivningen (till exempel kontakt med stickande, skärande föremål).

Användning av material med potential att ersätta massor av naturligt ursprung

Naturvårdsverket har bett samrådsaktörerna om uppgifter för alternativa material, det vill säga vilka material som idag används inom bygg- och anläggningsverksamhet, istället för naturligt förekommande material. Sådana alternativa material kan till exempel utgöras av slagger, askor, betong och asfalt. De svar som inkommit visar att det i dagsläget inte går att få någon bra och heltäckande bild om detta. För enskilda material och användningsområden finns dock en del uppgifter, exempelvis följande.

Asfaltgranulat

Nedkrossad asfaltgranulat (också kallad ”returasfalt”) förekommer i stora volymer och är idag, med undantag för sådan asfalt som innehåller till exempel tjära (polyaromatiska kolväten, PAH), förhållandevis okomplicerad vad gäller föroreningar.

Naturvårdsverket har i samband med genomförandet av ett tidigare regeringsuppdrag[122] övervägt att föreslå ett undantag från tillståndsplikten enligt avfallsdirektivet för återvinning av asfaltavfall för anläggningsändamål. Sådan återvinning kan ske dels i obunden form genom att nedkrossad asfaltsgranulat används som ersättning för jord eller berg, dels i bunden form genom att asfalten återvinns för tillverkning av ny asfalt. Obunden återvinning (exempelvis användning av obundet bärlager i en väg) innebär dock att det i framtiden inte kommer att vara möjligt att återvinna asfalten för att tillverka ny asfalt, bland annat eftersom de tekniska egenskaperna försämras. Naturvårdsverket anser att sådan återvinning, som bryter kretsloppet, inte bör uppmuntras genom ett undantag från tillståndsplikten. Potentialen att använda och återvinna asfaltgranulat annat än i bunden form bedöms därmed som begränsad.

Askor från avfallsförbränning och energiåtervinning

Uppskattningsvis används årligen ca en miljon ton slaggrus (siktad och metallseparerad bottenaska) i anläggningsarbeten i deponi (konstruktionsändamål).

Enligt uppgift används aska (bottenaska, flygaska och rökgasreningsprodukter), utöver att användas som konstruktionsmaterial i deponier, också bland annat till

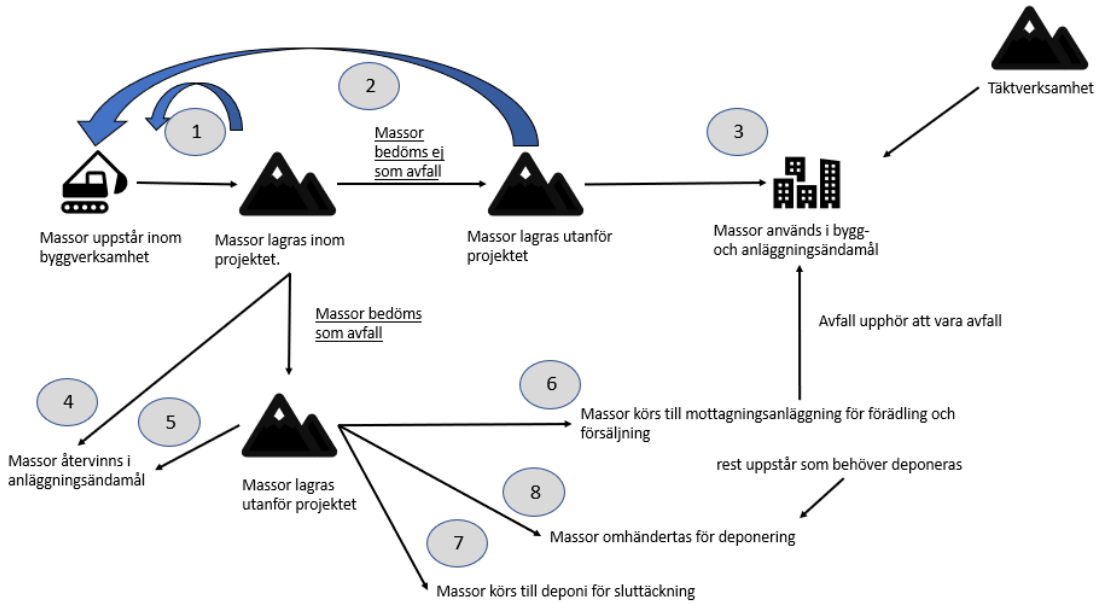
[122] Naturvårdsverkets skrivelse NV-07431-17, *Förslag till allmänna regler för vissa verksamheter som hanterar avfall Komplettering av redovisning av regeringsuppdraget att utreda undantag från tillstånds- och anmälningsplikt för hantering av vissa avfallsslag för anläggningsändamål,* (M2019/00996/R, M2019/01082/R M2017/02593/R), (2020)

vägbyggnadsändamål och jordförbättringsmedel. Denna typ av användning omfattar dock endast en liten andel av den totala mängd aska som uppkommer vid avfallsförbränning.[123]

I enskilda projekt där bottenaskor använts som konstruktionsmaterial, framförallt som förstärkningslager i exempelvis vägar eller vid utbyggnad av hamnar, så har det gjorts i kombination med långtgående krav på skyddsåtgärder.[124]

3.1.6 Översikt delflöden

Naturvårdsverket har, i syfte att kunna använda kartläggningen som grund för fortsatt problemanalys och lösningsförslag, delat in hanteringen av massor i olika delflöden (figur 1). Det som avgör hur massor hanteras efter att de uppstått inom en byggverksamhet beror främst på vilken materialkategori det är frågan om, i vilken grad massorna är påverkade, hur stora volymer det är frågan om, vilken lagstiftning som är tillämpbar samt vilka aktörer som är inblandade i olika skeden.



Figur 1. Identifierade delflöden av massor.

3.1.7 Delflöde 1 – användning av interna massor för byggnation

Massor kan uppstå inom den egna verksamheten (interna massor). Dessa massor kan, beroende på vilken materialkategori de tillhör, också användas inom den egna verksamheten, till exempel som utfyllnadsmaterial. I vissa fall finns det utrymme

[123] Se *Askor i Sverige*, SCB, på uppdrag av Svenska EnergiAskor, (2012).

[124] Se t.ex. Länsstyrelsen Skåne, Dnr 24793-2021.

för lagring och behandling i anslutning till projektet, inom ett större arbetsområde eller i direkt anslutning till detta. Normalt finns det dock inte möjlighet att tids- eller platsmässigt lagra och behandla massor inom projektet där massorna uppkommer.

Vilka massor som kan användas beror också på vilket behov av massor som finns i projektet. I vissa projekt kan det exempelvis finnas behov av att anlägga en bullerskyddsvall, för vilket uppkomna massor av exempelvis morän kan lämpa sig väl. I många projekt är det på förhand fastställt redan i upphandlingen vilka massor som kan användas inom projektet, dessa benämns då inom byggnomenklaturen[125] som ”fall A”-massor, och vilka som ska omhändertas av någon annan, benämns då som ”fall B”-massor”.

Uppskattning av volymer och antalet verksamheter

Trafikverket uppskattar att det i cirka 80 procent av alla deras projekt uppstår ett överskott av massor, som det inte finns avsättning för inom projektet där massorna uppstod.[126] Avsättning för dessa massor kan dock finnas inom andra projekt.

Aktörer

Ansvariga aktörer med rådighet över massorna i någon del bedöms för delflöde 1 vara:

- Byggherren för aktuellt projekt (ansvarig för att visa att det finns behov av ett material, vilket och hur mycket, som används i anläggningen, till exempel i en bullerskyddsvall).
- Projektets upphandlade entreprenör (om aktuell entreprenadform medger att denne har rådighet över ”fall-A”-massorna).

3.1.8 Delflöde 2 – användning av externa massor för byggnation

Massor kan uppstå utanför den egna verksamheten (externa massor). Normalt sker behandlingen av de externa massor som används i byggverksamhet, på annan plats, det vill säga inte där de slutligen används. Dessa platser kan exempelvis vara täkter och materialterminaler, som samtidigt utvinner ballast och/eller tar emot och behandlar bland annat entreprenadberg.

[125] Se exempelvis *AMA anläggning 20*. Svensk byggtjänst ISBN 97891791170172: AMA Anläggning 20 för tekniska beskrivningar | byggtjanst.se, besökt 2022-02-21.

[126] *Överskottsmassor vid arbeten med väg och järnväg – betydande kostnader utan miljönytta,* Trafikverket, (2020).

Uppskattning av volymer och antalet verksamheter

Naturvårdsverket har efterfrågat uppgifter om mängder och kvalitet av de massor som köps in eller på något sätt tas emot för att användas inom bygg- och anläggningsprojekt. Som tidigare beskrivits utgör ofta en stor andel av alla massor som uppstår ett överskott för det aktuella projektet. Hur stor andel av dessa massor (avfall eller icke-avfall) som kan användas i andra projekt, antingen direkt eller efter förberedande behandling, samt hur stor andel som utgörs av ballast från täkter eller andra, alternativa material, går inte att uppskatta då uppgifter om detta saknas. De svar Naturvårdsverket fått från samrådsaktörerna bekräftar denna osäkerhet.

Aktörer

Ansvariga aktörer med rådighet över massorna i någon del bedöms för delflöde 2 vara:

- Byggherren för aktuellt projektet (ansvarig för vilket material som köps in och som används i anläggningen, till exempel en väg).
- Projektets upphandlade entreprenör (om denne ansvarar för att köpa in material).
- Materialleverantören (till exempel en täktägare eller annan verksamhetsutövare, som sätter en produkt på marknaden).

3.1.9 Delflöde 3 – förädling och försäljning av produkter

Massor som tas omhand och genomgår behandling (främst krossning och siktning), till exempel i en täkt eller på en så kallad materialterminal, hanteras i normalfallet vid försäljning som produkter. Dessa massor består framförallt av entreprenadberg, men kan också utgöras av andra material. Om massor som idag hanteras inom detta flöde i vissa fall egentligen borde hanteras som avfall, är inte klarlagt.

För att minimera riskerna och för att hålla nere kostnaderna i hanteringen av massor är det vanligt att de större offentliga byggherrarna överlåter omhändertagandet för uppkomna överskottsmassor till en entreprenör genom civilrättsliga avtal. Det blir då entreprenörens uppdrag att tillhandahålla både transportlösningar, ytor för hantering och behandling samt att säkerställa och bedöma lämplig, fortsatt användning för massorna. Den entreprenör som i anbudet presenterar den mest kostnadseffektiva lösningen (med minst risker för fördyringar, till exempel kortast transportavstånd), vinner i regel anbudet eftersom hanteringen av massor i normalfallet är en avgörande kostnadspost i prissättningen. Det finns framtagna hållbarhetskriterier för schaktning och masshantering vid upphandling (se avsnitt 5.4.3). Dessa är dock frivilliga, varför det är svårt att få en uppfattning om i vilken omfattning de används.

Etablerade och tillståndsgivna verksamheter som ligger nära platserna där massor uppkommer har stora konkurrensfördelar på marknaden. Eftersom det i expansiva

regioner ofta rör sig om ett konstant flöde och omhändertagande av totalt sett stora volymer, främst av entreprenadberg men även andra typer av material, finns det för hanteringen ett stort behov av ytor med kapacitet att lagra stora mängder massor. Det är inte alltid det finns en samtidig efterfrågan av så stora mängder, varför massorna kan komma att behöva lagras förhållandevis länge. En anledning till att långa lagringstider behövs kan exempelvis vara att entreprenadberg som uppkommer konkurrerar med ballastmaterial från närliggande täkter, och på grund av en tillfälligt mättad marknad behöver entreprenadberget därmed lagras längre.

Både entreprenörer och tillsynsmyndigheter har framfört att denna hantering skapar osäkerheter. Entreprenörerna som tar omhand massorna menar att osäkerheten om vad massorna innehåller är stor. Detta eftersom de undersökningar som genomförts i normalfallet enbart är av översiktlig karaktär, om det över huvud taget gjorts några undersökningar. Tillsynsmyndigheterna framför att det uppstår problem vid tillsynen av de anläggningar som tar emot och behandlar dessa massor, till exempel då det i vissa fall visat sig att massorna innehåller föroreningar, efter att de tagits emot. Byggherren för projektet där massorna uppkommer är den som vanligtvis bedömer att massorna inte ska komma att utgöra avfall. Därför innehåller normalt dessa anläggningars tillstånd och villkor inte krav på sådana skyddsåtgärder och försiktighetsmått som kan komma att behövas för att skydda omgivningen från massornas föroreningsinnehåll.

Uppskattning av volymer och antalet verksamheter

SGU sammanställer på årsbasis statistik över ballastproduktionen från tillståndsgivna täkter. Inrapporterad produktion år 2019 uppgick till 100,2 miljoner ton ballast, varav uppskattningsvis cirka 10 miljoner ton entreprenadberg.[127] Denna statistik baseras på de produktionsuppgifter som enskilda verksamhetsutövare årligen rapporterar in via den obligatoriska miljörapporteringen.[128] Att mottagning och behandling av entreprenadberg, vid anmälningspliktiga verksamheter, inte ingår i de uppgifter som är obligatoriska att rapportera är något som SGU pekat på som en särskild svårighet för insamling av data i syfte att öka resurseffektiviseringen av entreprenadberg på regional nivå.[129]

Aktörer

Ansvariga aktörer med rådighet över massorna i någon del bedöms för delflöde 3 vara:

[127] *Grus, sand och krossberg 2019*, SGU-rapport 2020:2, (2020).

[128] Vilka verksamheter som är skyldiga att lämna miljörapport framgår av miljöprövningsförordningen och av bilagan till FMH.

[129] *Resurseffektivisering och minskade transporter – förslag till hur insamling av produktionsuppgifter från entreprenadberg kan utformas*, SGU-rapport 2015:39, (2015).

- Byggherren för projektet där massorna uppkommer (ansvarig för bedömningen av hur massorna bör hanteras vidare, utifrån till exempel användbarhet och tillämplig lagstiftning).
- Projektets upphandlade entreprenör och transportör (om denne har rådighet över ”fall-B”-massorna).
- Mottagaren av materialet, till exempel en täktägare eller annan verksamhetsutövare som omhändertar uppkomna massor mot en överenskommen kostnad. Denne är ansvarig för att säkerställa att erforderliga tillstånd för omhändertagande finns, det vill säga att fortsatt behandling är tillåtlig utifrån gällande lagstiftning i till exempel miljöbalken. Mottagaren av materialet, tillika tillverkaren av förädlat material, är också ansvarig för att bedöma lämpliga och möjliga användningsområden för det material som produceras.

3.1.10 Delflöde 4 – återvinning av avfall i anläggningsändamål (ej prövningspliktigt)

Massor som är avfall kan återvinnas som konstruktionsmaterial till vägar, järnvägar eller bullerskyddsvallar, eller som grundläggning för exempelvis byggnader eller parkeringsplatser, under förutsättning att de ersätter ett annat material och bedöms lämpliga. Massor som utgör avfall och som kan återvinnas i ett anläggnings-ändamål där föroreningsrisken är mindre än ringa omfattas idag inte av prövningsplikt (så kallad U-verksamhet). Massor inom detta flöde omfattas av det förslag till allmänna regler som Naturvårdsverket lämnade till regeringen i januari 2020.

Även om verksamheten inte omfattas av anmälan eller tillståndsplikt, kan åtgärden omfattas av andra bestämmelser, bland annat krav på samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken om åtgärder som väsentligt kan komma att ändra naturmiljön.

I praktiken kommer det avfall som återvinns i ett anläggningsändamål att upphöra att vara avfall i samband med att anläggningen färdigställs (i annat fall skulle anläggningen gå över till att utgöra en plats för deponering av avfall). Hanteringen innebär här alltså att avfall upphör att vara avfall, utan att någon bedömning görs mot bestämmelserna i 15 kap. 9 a § miljöbalken. Den bedömning som görs här, med stöd av 15 kap. 6 § miljöbalken, utgår enbart från att avfallsmassorna kommer till nytta som ersättning för något annat material och är lämpliga för avsedd användning.

Det kan inte alltid visas att massor som används, exempelvis för utfyllnad av jordbruksmark faktiskt kommer till nytta som ersättning för något annat material.[130] Det är därför svårt att göra gränsdragningen mot när uppförande av en anläggning med avfall utgör bortskaffning. I och med att det ankommer på

[130] Se exempelvis MÖD 11887-19.

verksamhetsutövaren att bedöma om man omfattas av prövningsplikt, är det inte alltid tillsynsmyndigheten ges möjlighet att granska de bedömningar som görs.

Uppskattning av volymer och antalet verksamheter

Naturvårdsverket har tagit fram en konsekvensutredning i samband med framtagandet av förslaget till allmänna regler. Sammanfattningsvis uppskattade Naturvårdsverket utifrån den information som inkom att tusentals verksamheter som per år återvinner avfall för anläggningsändamål idag hanteras som U-verksamheter. Detta skulle kunna innebära att en förhållandevis stor andel av de massor som används till anläggningsändamål idag har ett innehåll av ämnen och egenskaper som motsvarar ”mindre än ringa risk”. Eftersom andelen icke förorenade massor, med en föroreningsnivå motsvarande MRR, sägs utgöra en väldigt liten del av alla massor som uppkommer (se tabell 3 med tillhörande beskrivning), omfattas de verksamheter som idag hanteras som U-verksamhet dock sannolikt minst av anmälningsplikt. En stor del av alla massor som hanteras inom delflöde 4, hanteras därför med stor sannolikhet på ett sätt som inte är förenligt med gällande bestämmelser.

Aktörer

Ansvariga aktörer med rådighet över massorna i någon del bedöms för delflöde 4 vara:

- Byggherren för projektet där massorna uppkommer (ansvarig för bedömningen av hur massorna bör hanteras vidare, till exempel utifrån användbarhet och tillämplig lagstiftning).
- Projektets upphandlade entreprenör och transportör (om denne har rådighet över ”fall-B”-massorna).
- Mottagaren av materialet (till exempel en privat fastighetsägare eller annan verksamhetsutövare, som omhändertar uppkomna massor, mot en överenskommen ersättning.)

3.1.11 Delflöde 5 – återvinning av avfall i anläggningsändamål (prövningspliktigt)

Massor som utgör avfall och som kan återvinnas i ett anläggningsändamål där föroreningsrisken är ringa eller mer än ringa omfattas idag av prövningsplikt (så kallade C- och B-verksamhet). Frågorna om vad som utgör ett återvinnings-förfarande och vilka massor som är lämpliga tas i detta fall omhand i en anmälan eller tillståndsansökan. Detta ger tillsynsmyndigheten helt andra förutsättningar att kontrollera genomförda undersökningar och bedömningar, jämfört med massor som hanteras inom delflöde 4.

Många tillsynsmyndigheter vittnar om att vissa verksamheter, allt från större aktörer till privata markägare och mindre åkeriföretag, använder stora volymer massor för tveksamma ändamål. I de samtal som Naturvårdsverket haft med berörda aktörer framkommer att användning av massor till exempel för utfyllnad i bullervallar och pulkabackar också betraktas som likvärdigt med kvittblivning (deponering). Exempel på detta är de stora mängder lermassor som uppstår inom olika projekt i Göteborgsområdet och som sedan flyttas och används i andra kommuner för diverse utfyllnader, av jordbruksmark, hästhagar, efterbehandling av täkter etc.

Det har framkommit uppgifter om att det i denna typ av ärenden är vanligt att fastighetsägaren eller entreprenören söker och får bygglov hos ansvarig nämnd på kommunen. Detta lovbeslut används senare för att motivera behovet av anläggningen när anmälan om återvinning av avfall i anläggningsändamål skickas in till miljökontoret. Verksamhetsutövaren ges senare tillstånd eller meddelas beslut för återvinning av avfall i anläggningsändamål om att få anlägga tänkt yta med angiven mängd massor, men tar därefter inte alltid ytan i anspråk till det man sökte bygglov för.

Uppskattning av volymer och antalet verksamheter

Enligt avfallsstatistiken från år 2018[131] användes 2 978 000 miljoner ton jordmassor (som utgjordes av icke-farligt avfall) som konstruktionsmaterial i Sverige. 155 000 ton utgjordes av farligt avfall. Motsvarande mängd mineralavfall från bygg- och rivningsverksamhet var 701 000 ton (icke-farligt avfall) och 18 000 ton (farligt avfall). Med ”användning som konstruktionsmaterial” avses att avfall används som funktions- eller konstruktionsmaterial på eller utanför deponier. Det är bara tillståndspliktiga B-verksamheter som ingår i denna statistik. C-verksamheter bedöms dock utgöra majoriteten av de verksamheter som genom anmälan eller tillstånd används för återvinning avfall i anläggningsändamål.

Under 2018 användes 797 000 ton jordmassor för återfyllnad, varav 35 200 ton var farligt avfall. Motsvarande mängd mineralavfall från bygg- och rivningsverksamhet var 239 000 ton (icke-farligt avfall) och noll ton (farligt avfall). Med återfyllnad avses enligt 1 kap. 6 § avfallsförordningen att återvinna lämpligt icke-farligt avfall genom att använda det för att återställa urschaktade områden eller vid landskapsmodellering, om avfallet som används ersätter material som inte utgör avfall och begränsas till den mängd som är nödvändig. Då det är svårt att i avfallsstatistiken skilja på användning som konstruktionsmaterial respektive återfyllnad, bör skillnaderna i mängder behandlat avfall för respektive typ läsas i relation till varandra.[132]

---

[131] Se *Avfall i Sverige 2018, Uppkomst och behandling*, Rapport 6932, Naturvårdsverket juni 2020, (2020).

[132] Ibid.

Aktörer

Ansvariga aktörer med rådighet över massorna i någon del bedöms för delflöde 5 vara:

- Byggherren för projektet där massorna uppkommer (ansvarig för bedömningen av hur massorna bör hanteras vidare, till exempel utifrån användbarhet och tillämplig lagstiftning).
- Projektets upphandlade entreprenör och transportör (om denne har rådighet över ”fall-B”-massorna).
- Mottagaren av materialet (till exempel en privat fastighetsägare eller verksamhetsutövare som omhändertar uppkomna massor mot en överenskommen kostnad).

3.1.12 Delflöde 6 – behandling av avfall

Massor som utgör avfall och som behöver genomgå behandling innan de återvinns eller bortskaffas kan tas emot på en avfallsbehandlingsanläggning. I vissa fall är en sådan verksamhet samlokaliserad med en deponi, varför kopplingar till delflöde 7 och 8 finns. Massor i detta delflöde kan genom behandling (återvinningsförfarande) upphöra att vara avfall enligt 15 kap. 9 a § miljöbalken.

Vid behandling kan det ibland uppstå en rest som i sin tur behöver deponeras. Är avfallsbehandlingsanläggningen samlokaliserad med en deponi, utgör detta en mindre kostnad, jämfört med om massorna behöver tas omhand och transporteras för att deponeras på en annan plats.

Uppskattning av volymer och antalet verksamheter

År 2018 behandlades 687 000 ton jordmassor i Sverige (icke-farligt avfall). Mängden farligt avfall uppgick till 497 000 ton. Motsvarande mängd mineralavfall från bygg- och rivningsverksamhet var 1 184 000 ton (icke-farligt avfall) och 2 220 ton (farligt avfall). Exempel på metoder för behandling av avfall är fragmentering, krossning och sortering av avfall samt biologisk behandling av förorenad jord.

De avfallsslag som under år 2018 i störst utsträckning materialåtervanns på annat sätt än genom konventionell materialåtervinning (till exempel när metallavfall används för produktion av nya metallprodukter) var avfall från förbränning, jordmassor och vanligt slam. Mängden jordmassor som materialåtervanns på annat sätt uppgick till totalt 23 000 ton, medan mineraliskt bygg- och rivningsavfall uppgick till 151 000 ton (båda icke-farligt avfall).

Aktörer

Ansvariga aktörer med rådighet över massorna i någon del bedöms för delflöde 6 vara:

- Byggherren för projektet där massorna uppkommer (ansvarig för bedömningen av hur massorna bör hanteras vidare, till exempel utifrån användbarhet och tillämplig lagstiftning).
- Projektets upphandlade entreprenör och transportör (om denne har rådighet över ”fall-B”-massorna).
- Avfallsbehandlingsanläggningen som omhändertar uppkomna massor, mot en överenskommen kostnad.

3.1.13 Delflöde 7 – sluttäckning och konstruktion på deponi

Massor kan användas som konstruktionsmaterial på en deponi, till exempel i sluttäckningen eller för byggnation av vägar. Om massorna kommer till användning inom ett deponiområde, som ersättning för ett annat material, utgör användningen ett återvinningsförfarande.

Det har framkommit uppgifter, både vid samråd inom detta regeringsuppdrag och genom uppgifter från enskilda verksamhetsutövare, som vittnar om att sluttäckning av deponier idag fungerar som en alternativ metod för bortskaffning. Det som i juridisk mening är ett avdragsgillt återvinningsförfarande[133], innebär i praktiken att massor till en mycket liten kostnad används för sluttäckning av deponier i mängder som inte är nödvändiga för att uppnå det skydd som sluttäckningen syftar till. Detta rör sig både om deponier som uppfyller kraven i deponeringsförordningen, och om äldre deponier som skulle ha avslutats på grund av att de inte klarar dessa krav.

Uppskattning av volymer och antalet verksamheter

Andelen massor som tas emot för sluttäckning av deponier bedöms idag vara stor, jämför uppgifter som presenterades för delflöde 5 ovan.

Aktörer

Ansvariga aktörer med rådighet över massorna i någon del bedöms för delområde 7 vara:

- Byggherren för projektet där massorna uppkommer (ansvarig för bedömningen av hur massorna bör hanteras vidare, till exempel utifrån användbarhet och tillämplig lagstiftning).
- Projektets upphandlade entreprenör och transportör (om denne har rådighet över ”fall-B”-massorna).

[133] ”Avdrag för skatt på avfall”, Skatteverket: https://www4.skatteverket.se/rattsligvagledning/edition/2014.1/1831.html#h-Avfall-som-ar-avsett-att-anvandas-for-sluttackning, besökt 2022-01-27.

- Verksamhetsutövaren för deponin som omhändertar uppkomna massor, mot en överenskommen kostnad, i syfte att använda dessa för sluttäckning.

3.1.14 Delflöde 8 – deponering

Om massor bortskaffas görs detta vanligen genom att de deponeras. Deponering av massor anses idag i många fall vara det enklaste och mest kostnadseffektiva sättet att omhänderta de överskottsmassor som uppstår inom bygg- och anläggningsprojekt. Dagens förhållandevis låga avgifter för mottagning på en deponi övertrumfar sannolikt ofta andra aspekter såsom transportavstånd. Korta ledtider i ett byggprojekt kan också påverka om massorna körs direkt till en deponi, istället för att omhändertas för provtagning, bedömning och fortsatt användning.

Vid deponering av avfall (icke-farligt och farligt avfall) finns tre olika deponiklasser:

- Deponi för inert (icke-farligt) avfall.
- Deponi för icke-farligt avfall.
- Deponi för farligt avfall.

I Naturvårdsverkets föreskrifter (NFS 2004:10) om deponering, kriterier och förfaranden för mottagning av anläggningar för deponering av avfall finns mottagningskriterier för vilka krav avseende halter och utlakningsnivåer som avfall ska understiga för att få deponeras på deponiklasserna enligt ovan.

Lagring av massor kan idag också komma att övergå till tillståndspliktig deponering. Om massorna utgör avfall finns enligt 15 kap. 5 a § miljöbalken en tidsbegränsning om att massorna får lagras maximalt ett år, om de ska bortskaffas, eller tre år, om de ska återvinnas.

Deponierna som tar emot massor kan i dessa sammanhang ibland också vara en mottagningsanläggning för vidare behandling där en viss andel av den mängd som tas emot sannolikt inte deponeras. Den avfallsstatistik som finns bekräftar detta, se nedan. En stor mängd massor tas troligen emot för att användas (om anläggningens tillstånd tillåter det), exempelvis till sluttäckning eller som konstruktionsmaterial i interna driftsvägar. Om deponin är samlokaliserad med en avfallsbehandlingsanläggning kan massorna eventuellt, om de anses lämpliga, användas som beståndsdel vid framtagande och försäljning av diverse produkter, till exempel anläggningsjord.

Uppskattning av volymer och antalet verksamheter

Massor som deponeras finns upptagna i den avfallsstatistik som Naturvårdsverket låter sammanställa. Enligt uppgifter från Statistiska Centralbyrån bortskaffades år 2018, 2 143 000 ton jordmassor (icke-farligt avfall) och 313 000 ton jord (farligt

avfall).[134] Motsvarande mängd mineralavfall från bygg- och rivningsverksamhet var 74 600 ton (icke-farligt avfall) och 22 000 ton (farligt avfall).

Eftersom det i statistiken inte sammanställs uppgifter om avfallets ursprung är det inte klarlagt hur stor andel av dessa inrapporterade mängder som utgörs av massor som uppstår i samband med bygg- och anläggningsprojekt, vid exploatering eller vid exempelvis efterbehandling av förorenade områden.

I avfallsstatistiken finns det inte heller några specifika uppgifter om deponeringen av entreprenadberg. Mängden entreprenadberg som deponeras bedöms idag vara förhållandevis liten och då enbart omfatta sådant berg som innehåller höga halter av sulfidförande (och försurande) mineral. Sannolikt utgörs de inrapporterade mängderna som deponerats till stor del av förorenade jordmassor från efterbehandlingsprojekt, eftersom åtgärderna i dessa fall genomförs för att avhjälpa en konstaterad miljöskada.

Aktörer

Ansvariga aktörer med rådighet över massorna i någon del bedöms för delområde 8 vara:

- Byggherren för projektet där massorna uppkommer (ansvarig för bedömningen av hur massorna bör hanteras vidare, till exempel utifrån användbarhet och tillämplig lagstiftning).
- Projektets upphandlade entreprenör och transportör (om denne har rådighet över ”fall-B”-massorna).
- Verksamhetsutövaren för deponin som omhändertar uppkomna massor, mot en överenskommen kostnad, i syfte att deponera dessa massor.

3.2 Beskrivning av marknaden och dess aktörer

Enligt regeringsuppdraget ska Naturvårdsverket göra en bred översyn av dagens hantering av schaktmassor och annat naturligt förekommande material och föreslå hur regelverket och eventuella andra styrmedel kan justeras för att åstadkomma en mer ändamålsenlig hantering, som bidrar till en mer cirkulär ekonomi. Naturvårdsverket ska vidare analysera om nuvarande hantering av massor innebär kostnader för aktörer och samhälle som inte är miljömässigt motiverade.

Styrmedel handlar i grunden om att införa drivkrafter för marknadens aktörer så att de tar hänsyn till miljön i sina affärsmässiga val och beslut. Styrmedel ska i teorin spegla exakt den miljökostnad som till exempel ett visst utsläpp innebär. Om vi underimplementerar ett styrmedel kommer aktörerna inte att få tillräckliga

[134] Se *Avfall i Sverige 2018, Uppkomst och behandling*.

drivkrafter att ta hänsyn till miljön och då kommer en miljökostnad uppstå för samhället. Om vi däremot överimplementerar ett styrmedel kommer aktörerna att ta större hänsyn till miljön än vad som är motiverat ur samhällsekonomisk synvinkel. Då kan man tala om en kostnad för aktörer (och samhälle) som inte är miljömässigt motiverad.

Denna styrmedelsanalys innehåller:

- en beskrivning av marknaden för massor,
- en beskrivning av berörda aktörer,
- samhällsekonomiska motiv för styrmedel,
- en genomgång av dagens styrmedel och en analys av om de skapar rätt incitamentsstruktur för säker återvinning av massor, samt
- en översiktlig analys av behovet av justeringar av dagens styrmedel och eventuella behov av kompletterande styrmedel.

3.2.1 Marknaden för massor

Den marknad som vi studerar är marknaden för massor där infrastrukturprojekt söker avsättning för massor som det inte finns behov av inom projektet. Det sker vanligtvis genom upphandling där den entreprenör som kan uppfylla aktuella krav och omhänderta massorna till lägsta pris vinner anbudet (det vill säga det ekonomiskt mest fördelaktiga). Om entreprenören tror sig kunna använda eller sälja massorna vidare är det möjligt att erbjuda ett lägre pris för omhändertagandet. Om entreprenören däremot vet att till exempel förorenad jord ingår i massorna behöver det avspeglas i det pris som entreprenören erbjuder, vilket då blir högre. Om entreprenören är osäker på innehållet behöver denne ta ut ett högre pris för att ta höjd för detta. Information om materialet blir därmed avgörande för både infrastrukturprojektens kostnader för att bli av med massorna och för att entreprenörerna ska kunna ge ett riktigt pris på omhändertagandet, men också för att rätt massor ska kunna användas på rätt plats.

Utbud av massor

Marknaden för massor är lokal eller regional, då transporten är en relativt stor kostnad i relation till materialets värde och det därför sällan är värt att transportera massorna någon längre sträcka. Många täkter kan endast transportera ballast upp till 50 km.[135] Utbudet av massor beror därför på vilka projekt som för tillfället pågår i en viss region och vilken typ av massor de genererar.

De största volymerna av entreprenadbergmassor tas ut i storstadsområdena, till exempel från projekt som Förbifart Stockholm och Västlänken i Göteborg. Ofta är dessa materialtillgångar efterfrågade inom det lokala storstadsområdet där mycket

[135] *Grus, sand och krossberg 2019,* SGU, periodiska publikationer 2020:2.

byggnation av bostäder eller infrastrukturanläggningar pågår. Stockholms län är det område i Sverige där det byggs allra mest. Uppskattningsvis mellan 5 000 och 10 000 byggentreprenader genomförs varje år i Stockholm. Cirka 50 procent av den årliga totala ballastkonsumtionen i Stockholm kommer från entreprenadberg. Stora mängder entreprenadberg kommer också från de större infrastrukturprojekten mellan städerna där syftet är att länka samman tätorterna i samhället, exempelvis frigörs stora mängder entreprenadberg från Ostlänken och Norrbotniabanan. Sådana massor är vanligen svårare att upparbeta i den lokala regionen och de kan därför behöva skickas längre sträckor för avsättning.[136]

Efterfrågan på massor

Även efterfrågan beror på vilka projekt som för tillfället pågår i en viss region och som är i behov av massor. Efterfrågan på dessa massor beror också på utbudet av primärt material från täkter i en region. Generellt sett har vi en god tillgång till primärt material från täkter i större delen av landet. Det stora utbudet i kombination med relativt låga priser för dessa material gör att de återvunna massorna riskerar att bli ett mindre attraktivt alternativ, särskilt om dess tekniska eller miljömässiga egenskaper anses osäkra eller inte är kända.

En betydande del av efterfrågan på schaktmassor som inte utgörs av entreprenadberg verkar idag komma från deponier, för att användas som konstruktionsmaterial på deponin eller som material till sluttäckning av deponin, vilket innebär att deponiskatten blir avdragsgill. Kostnaden för inlämning av material till deponin blir därmed lägre och det kan vara mer rationellt att göra sig av med massorna på detta sätt än att försöka hitta en användning högre upp i avfallshierarkin, i synnerhet om det råder osäkerhet kring massornas innehåll och egenskaper. Huvuddelen av de deponier som avslutades som en följd av de strängare bestämmelserna för deponering som infördes år 2008 kommer att sluttäckas fram till år 2030.[137] Därefter förväntas inte samma efterfrågan finnas för schaktmassor till deponiverksamheter.

Matchning av utbud och efterfrågan

Som nämnts är marknaden för massor lokal eller regional. En utmaning är att matcha utbudet och efterfrågan av massor i en region. Det krävs regional planering för att få ett effektivt materialflöde utan onödigt långa transporter. För detta krävs en överblick över alla olika infrastrukturprojekt, information om uppkomna mängder och behov av massor av olika egenskaper. Ytterligare en utmaning är att det krävs stora ytor för behandling och lagring av massorna, vilket innebär en utmaning framför allt i tätorter, där markytan både är begränsad och värdefull.

---

[136] Ibid.

[137] ”Deponering”, Avfall Sverige: https://www.avfallsverige.se/avfallshantering/avfallsbehandling/deponering/, besökt 2022-05-16.

Aktörer

De aktörer och verksamheter som är centrala för att uppkomna massor ska hanteras på ett resurseffektivt och miljö- och hälsomässigt säkert sätt är förenklat följande:

- infrastrukturprojekt, som ger upphov till massor,
- entreprenörer, som tar hand om massorna,
- täktverksamheter, som bearbetar och säljer massorna, samt
- deponier, som tar hand om massorna.

Aktörskedjorna kan vara långa med flera aktörer i varje aktörsled, men det kan även vara en och samma aktör som har hand om hela kedjan. Nedan beskrivs dessa aktörer.

Infrastrukturprojekt ger upphov till massor

Mer än 20 000 markområden i Sverige är varje år föremål för berg- och jordschaktning, allt ifrån stora regionala infrastrukturprojekt, med mer än 10 miljoner ton entreprenadbergsmassor, till små förändringar av terrängen, där man på varje plats endast tar ut något enstaka ton berg eller jord. Den största mängden projekt utgörs av underhåll och förbättringar medan ett fåtal projekt utgörs av de stora infrastrukturprojekten, som genererar enorma mängder massor.[138]

De aktörer som står för dessa infrastrukturprojekt är till stor del offentliga aktörer. Trafikverket är den i särklass största aktören. Regionerna står också för en stor del av uppkomna massor, framför allt i storstadsregionernas stora projekt, till exempel tunnelbaneutbyggnaden i Stockholm. Även kommuner och kommunala bolag samt privata byggherrar ger upphov till massor.

De beteenden, val och beslut som kan leda till att uppkomna massor inte hanteras på ett resurseffektivt och säkert sätt, är bland annat att aktörerna ofta upphandlar bortforsling eller omhändertagande av massorna och därmed överlåter ansvaret för massorna till entreprenörer och transportörer. Ett annat beteende som leder till problemet är att aktörerna provtar och utvärderar massorna i låg utsträckning och därmed inte alltid har tillräcklig kunskap om massornas innehåll.

Drivkrafterna är främst ekonomiska. Massor som uppstår och som inte kan användas inom projektet innebär en kostnad för omhändertagande. Därför finns det rimligen naturliga incitament att minimera uppkomsten av massor, att använda så mycket material som möjligt i det egna projektet och att hitta det billigaste sättet att omhänderta de massor som utgör ett överskott. Att transporten är en betydande del av kostnaden, innebär att det finns drivkrafter att hitta avsättning så nära projektet som möjligt. Då den största andelen av projekten är offentliga kan det också finnas drivkrafter i form av politiska krav på en hållbar hantering av massorna. En viktig faktor i infrastrukturprojekt är tidshållningen. Den kan försvåra en hållbar

[138] *Grus, sand och krossberg 2019*, SGU, periodiska publikationer 2020:2.

hantering av massor då det tar tid att provta och utvärdera för att hitta lämplig avsättning av massorna, varför bortforsling kan vara ett mer rationellt alternativ.

Entreprenörer tar hand om massorna

Infrastrukturprojekten upphandlar ofta entreprenörer för omhändertagande av de massor som utgör överskott. Entreprenörerna deltar i upphandlingen och den som kan uppfylla upphandlingens krav till lägsta kostnad tilldelas anbudet.

Entreprenören kan vara någon av de stora rikstäckande företagen eller något av de tusentals lokala mindre företagen, till exempel ett åkeri. Det kan även handla om en lång kedja av olika aktörer med underleverantörer.

De beteenden, val och beslut som kan leda till att uppkomna massor inte hanteras på ett resurseffektivt och säkert sätt är att entreprenörerna tar över ansvaret för massorna och transporterar dem till närliggande täkter, kross- och återvinningsstationer, temporära upplagsplatser eller deponi. I vissa fall sker detta utan att ha tillräcklig kunskap om massornas innehåll finns för att kunna använda rätt massa för rätt ändamål. Aktörerna provtar inte alltid massorna i tillräcklig utsträckning. Resultatet av provtagningen leder inte heller alltid till att en korrekt bedömning av massornas lämplighet kan göras.

Drivkrafterna är främst ekonomiska. Genom att hålla nere kostnader för transporter till och mottagning vid täkt eller deponi kan entreprenören öka sin vinstmarginal. Om entreprenören kan få en ersättning för materialet vid mottagandet eller betala lägre mottagningsavgift blir lönsamheten högre.

Täktverksamheter tar emot, bearbetar och säljer massorna

Entreprenörerna transporterar användbara massor till täkter eller materialterminaler där de sorteras, bearbetas och säljs som återvunnet material. År 2020 fanns det 1178 täkter.[139]

De beteenden, val och beslut som kan leda till att uppkomna massor inte hanteras på ett resurseffektivt och säkert sätt består i att täktverksamheterna tar emot och behandlar massor samt säljer massorna vidare utan att bedöma dem lämpliga för avsedd användning. De har därmed inte tillräcklig kunskap om massornas innehåll för att kunna använda rätt massa till rätt syfte.

Drivkrafterna är främst ekonomiska. Täkterna tar emot entreprenadberg och andra schaktmassor mot en mottagningsavgift beroende på materialtyp. Vanligtvis görs ingen miljömässig provtagning eller bedömning av materialet utan det krossas, siktas och märks om, och säljs sedan som återvunnen råvara till ett lägre pris än jungfrulig råvara.

Vissa aktörer har börjat ta fram certifierade återvunna produkter, eftersom de uppfattar att det finns en viss efterfrågan på sådana. De uppger att det är betydligt

[139] *Grus, sand och krossberg 2019*, SGU, periodiska publikationer 2020:2.

dyrare att ta fram en godkänd återvunnen produkt jämfört med motsvarande jungfrulig produkt. Att det blir dyrare med certifierade återvunna produkter beror på att jungfruliga produkter vanligtvis inte riskbedöms, provtas och utvärderas.

Deponier tar om hand om massorna

Deponering är den behandlingsmetod som ska användas för avfall som inte kan behandlas på annat sätt. Vid deponierna används även avfall för konstruktion inom deponin samt för sluttäckning. Vid deponin kan även massor bearbetas, så som sker vid täkter, för vidare transport till återanvändning och återvinning. Som framgår av vår kartläggning, delflöde 8, är det troligtvis endast en liten del av den totala mängden massor som mottas på en deponi som faktiskt deponeras.

Det finns för närvarande ca 350 aktiva deponier registrerade i Svenska miljö-rapporteringsportalen. I de flesta fall är det kommuner, kommunförbund eller kommunala bolag som är verksamhetsutövare. Det finns dock även deponier som hanteras av privata aktörer. Deponierna är indelade i deponi för farligt avfall, deponi för icke-farligt avfall samt deponi för inert avfall.

De beteenden, val och beslut som kan leda till att uppkomna massor inte hanteras på ett resurseffektivt sätt består främst i att deponiverksamheterna i vissa fall använder onödigt stora mängder massor för konstruktion och sluttäckning. Avfall som deponeras genomgår dock alltid en grundläggande karakterisering enligt lagstadgade krav och ska klara kraven som ställs för respektive deponiklass. [140] Vilka massor som är lämpliga att använda för konstruktionsändamål och sluttäckning preciseras vanligtvis i tillståndet för deponin[141]. Deponering och användning inom en deponi är därmed att betrakta som ett förhållandevis säkert omhändertagande med möjlighet till god kontroll och uppföljning över tid. Däremot är sådan hantering inte resurseffektiv då vissa massor sannolikt kunde nyttiggjorts på andra sätt istället.

Drivkrafterna är främst ekonomiska. Aktörerna tar ut deponiavgifter som ska täcka verksamhetens kostnader för drift, sluttäckning och efterbehandling. När deponier stängs ska de täckas, så att så lite vatten som möjligt tränger ner i avfallet och förorenar omgivande miljö. Vanligen krävs det ett 2–3 meter tjockt lager av olika material för att klara de krav deponilagstiftningen ställer. Det är inte troligt att en deponi alltid vill betala för att köpa in dessa massor, de erbjuder istället sannolikt lägre mottagningsavgift för att ta hand om massor de har användning för.

[140] Se 4 § och 37 § Naturvårdsverkets föreskrifter (NFS 2004:10) om m deponering, kriterier och förfaranden för mottagning av avfall vid anläggningar för deponering av avfall.

[141] Se bl.a. MÖD 2007:29, MÖD 2008:7 och MÖD M 5829-14.

3.2.2 Motiv för styrmedel

En fråga är om det finns motiv för staten att ingripa på marknaden för massor. Om staten bör ingripa med miljöpolitiska styrmedel beror på om det förekommer så kallade marknadsmisslyckanden som gör att aktörerna inte inkluderar relevanta miljöaspekter i sina val och beslut. Det är då motiverat för staten att ingripa och skapa drivkrafter så att aktörernas beteende ändras, genom styrmedel såsom regleringar eller skatter.

En orsak till att användbara massor deponeras eller bortskaffas tycks vara att kostnaderna för att matcha och transportera massorna till avsättningsmarknaden är höga, främst på grund av höga transaktionskostnader, vilket kan göra det mer rationellt att köra massorna till deponi eller annat bortskaffande. Om problemet orsakas av höga transaktionskostnader kan det finnas motiv för staten att påverka relativpriset mellan transport till avsättningsmarknaden och deponi av massor, genom att antingen sänka kostnaden för återvinning eller höja kostnaden för deponi.

Ett annat marknadsmisslyckande som tycks föreligga när det gäller massor är att aktörer deponerar eller bortskaffar användbara resurser på grund av att de saknar information om massornas innehåll och om de är säkra att använda. Det kan därför finnas motiv för staten att ingripa och försöka öka informationen bland aktörerna på marknaden, så att mer av de användbara massorna kan användas istället för att deponeras.

Andra marknadsmisslyckanden när det gäller hanteringen av massor är externa effekter i form av miljö- och hälsoproblem från felaktig användning av återvunna massor samt externa effekter av transporter och deponering, till exempel växthusgasutsläpp. De sistnämnda är dock, åtminstone till stor del, redan internaliserade genom befintliga styrmedel för transporter respektive deponier.

En aspekt som marknaden inte själv kan lösa är den regionala planeringen. Bearbetning och lagring av massor kräver stora ytor, vilket i sin tur kräver att regionen eller kommunen planerar för detta.

3.2.3 Dagens styrmedel

Här redovisas kort de styrmedel som idag finns på plats och som adresserar de marknadsmisslyckanden som identifierats ovan.

Styrmedel för hantering och användning av massor

De styrmedel som finns idag, och som beskrivits i kapitel 2.2 och 2.3, är främst juridiska och fokuserar på att undvika hälso- och miljöskada vid användning av massor. Hantering av massor regleras övergripande i 9 kap. miljöbalken, FMH och miljöprövningsförordningen.

En avgörande aspekt för möjligheterna till återvinning som lyfts fram av berörda aktörer är huruvida de uppkomna massorna klassas som avfall eller inte. Om

massorna inte klassas som avfall omfattas vidare användning i normalfallet av de allmänna hänsynsreglerna i miljöbalken. Klassas massorna som avfall kan fortsatt användning vara anmälnings- eller tillståndspliktig, beroende på föroreningsrisk. Det råder osäkerheter bland aktörerna när massorna ska klassas som avfall eller inte, samt hur föroreningsrisken ska bedömas och värderas. Om massorna klassas som avfall blir den vidare hanteringen oftast dyrare och uppfattas ofta som krångligare. Då vissa massor inte håller en hög teknisk prestanda, till exempel lera, blir det därmed enklare och mer lönsamt att bortskaffa dem.

Styrmedel för deponering av massor

Avfallshantering och deponiverksamhet är reglerat i författning, främst i miljöbalken, deponeringsförordningen och Naturvårdsverkets föreskrifter om deponering av avfall.

Samhället försöker styra bort från onödig deponering, dels genom deponiförbud för vissa material, dels med en deponiskatt enligt lagen om skatt på avfall, som är avsedd att göra det till ett dyrare alternativ att deponera än att återvinna. Avfallsskatt betalas för avfall som förs in till en avfallsanläggning där avfall till en mängd av mer än 50 ton per år slutligt förvaras eller förvaras mer än tre år. Det är en platt skatt, vilket innebär att det är samma skattesats för alla material som är skattepliktiga, för närvarande 573 kr/ton. En stor del av det som deponeras idag är dock skattebefriat genom undantag eller avdragsmöjligheter för många materialslag.

Schaktmassor (förutom förorenad jord) som deponeras träffas av deponiskatten. Som nämnts ovan är det dock inte troligt att det betalas någon deponiskatt för alla de massor som tas emot på deponier idag, detta eftersom massor som ska användas för konstruktionsmaterial på deponiområdet eller till sluttäckning är avdragsgill och då det finns en betydande efterfrågan från deponierna av sådant material.

Enligt statistik från Skatteverket gjordes år 2020 avdrag för sammanlagt 6 884 917 ton avfall fördelat på:

1. avfall som förts ut: 3 278 095 ton,
2. avfall för drift: 91 072 ton,
3. avfall för konstruktionsarbeten: 2 248 011 ton,
4. avfall för sluttäckning: 1 267 739 ton.

Relativpriset för återvunnet material

Intresset från marknadens aktörer att återvinna massor beror delvis på relativpriset för deponi och relativpriset för jungfruliga massor. När det gäller deponi medför möjlighet till avdrag från deponiskatten att det riskerar att bli ett attraktivt alternativ att köra massorna till deponier istället för att hitta avsättning för dem hos andra aktörer på marknaden. En annan aspekt av relativpriset för deponi är att det

kan bli mer attraktivt att göra sig av med massor för onödiga ändamål än att deponera.

Ytterligare en aspekt som gör att marknaden för återvunna massor inte fungerar optimalt är relativpriset mellan jungfruligt material från täkt och återvunnet material. När det gäller jungfruliga material anser aktörerna att det inte föreligger samma risk som med återvunnet material, varför hanteringen av jungfruligt material blir relativt sett billigare.

3.2.4 Vilken styrning behövs?

Frågan är vilket som är det effektivaste sättet att styra för att mer av massorna som uppstår ska komma till användning istället för att deponeras eller bortskaffas, samtidigt som hälso- och miljörisker blir hanterbara. Styrningen bör sätta generella spelregler och låta marknadens aktörer välja hur de ska agera, då det är aktörerna som har mest information och kan göra de mest kostnadseffektiva valen i de enskilda fallen. Att vi har en begränsad kunskap om problemet vad gäller volymer, hantering och materialens beskaffenhet, gör det svårare att styra och utforma träffsäkra styrmedel.

Naturvårdsverket har ovan identifierat några huvudsakliga problem som kan behöva korrigeras för att marknaden för massor ska fungera bättre, nämligen höga transaktionskostnader, bristande eller ojämnt fördelad information, implementeringen av dagens styrmedel samt problematiska relativpriser gentemot deponi och jungfruligt material. Dessutom verkar det finnas brister i den interna styrningen och planeringen i offentlig sektor.

Korrigera den bristande informationen om massorna

- Skapa incitament för dem som genererar massor att ta fram, utvärdera och delge information om massorna till marknadens aktörer och myndigheter.

Korrigera incitamentsstrukturen i befintliga styrmedel så att relativpriserna ändras

- Förtydliga reglerna eller vägledningen kring när massorna blir avfall/icke-avfall för att minska osäkerheten bland aktörerna.
- Se över avdragsmöjligheterna för massor som används för drift, konstruktion och sluttäckning på deponier så att inte onödigt mycket massor används (öka relativpriset för deponering).
- Se över lagstiftningen (eller tillämpningen) för jungfruliga täktprodukter så att de har samma krav på kontroll ur hälso- och miljöhänsyn som återvunna massor (öka relativpriset för jungfruliga massor).

Bättre planering och intern styrning

Som nämnts ovan är merparten av de projekt som ger upphov till massor offentliga verksamheter, där Trafikverket är den i särklass största aktören. Det innebär att det finns andra möjligheter att styra verksamheterna än med traditionella styrmedel som lagar och skatter.

- Säkerställ att regioner och kommuner gör massanalyser och masshanteringsplaner för sina egna projekt samt planerar ytor för masshantering.
- Säkerställ att offentliga aktörer ställer upphandlingskrav i enlighet med de kriterier Upphandlingsmyndigheten har tagit fram samt efterfrågar certifierade återvunna produkter.

Mot denna bakgrund har vi utvecklat vår problemanalys i kapitel 5 och våra åtgärdsförslag i kapitel 6.

4. Utblick till andra länder

4.1 Urval

Inom ramen för uppdraget ska Naturvårdsverket undersöka hur massor hanteras och regleras i andra länder inom Norden och EU för att se om det finns relevanta erfarenheter att ta del av. För att genomföra denna utredning har vi studerat ett urval av internationella publikationer som också innehåller beskrivningar av olika länders lagstiftningar.

Naturvårdsverket har i första hand prioriterat de nordiska länderna på grund av att förutsättningarna i många sammanhang kan anses jämförbara i dessa länder, till exempel när det gäller liknande geologiska förutsättningar, tillgången till jungfruligt material, och exploateringstryck.

Kartläggningen utgår ifrån en översiktlig genomgång av relevant reglering och fokuserar på hur naturligt förekommande material från infrastruktur- eller byggverksamhet hanteras, inklusive nationell reglering avseende avfall som upphör att vara avfall.

4.2 Norge

4.2.1 Relevant lagstiftning och vägledningar

Norge har implementerat avfallsdirektivet i de delar som är av intresse utifrån vårt uppdrag. Reglering om bland annat föroreningar i den yttre miljön, avfall samt avfallshantering finns i Lov om vern mot forurensninger og om avfall (LOV-1981-03-13-6), forureningsloven, Forskrift om begrensning av forurensning (FOR-2004-06-01-931), forurensningsforskriften, Forskrift om gjenvinning og behandling av avfall (FOR-2004-06-01-930), avfallsforskriften, samt vägledningar från Miljødirektoratet.

Kapitel 9 i avfallsforskriften handlar om deponering av avfall och gäller alla deponier. I kapitlet finns även undantagen i artikel 3 i deponidirektivet implementerade, bland annat undantaget om utvinningsavfall.[142] Från kapitlets tillämpningsområde har *deponering av icke förorenad jord* (§ 9–2.b) undantagits, vilket också medfört att deponering av icke förorenad jord även undantagits från krav på tillstånd enligt kapitlets § 9–7. Ett genomförande av undantaget om utvinningsavfall genom denna formulering har medfört att det nu utreds huruvida

[142] Undantaget enligt 9 kap. art 3.3.
Hanteringen av avfall från landbaserad utvinningsindustri – det vill säga avfall från prospektering, utvinning, inklusive utvecklingsfasen innan produktion inleds, bearbetning och lagring av mineraltillgångar samt från drift av stenbrott – ska undantas från detta direktivs tillämpningsområde om den omfattas av tillämpningsområdet för andra unionslagstiftningsakter.

undantaget anses ha fått en bredare tillämpning än vad deponidirektivet ger stöd för. Ytterligare konsekvens är att deponering av all icke förorenad jord har ansetts kunna ske utan tillstånd. Detta trots att det finns krav på tillstånd för avfallshantering i överordnad lagstiftning, det vill säga i forureningsloven. Därutöver har branschen generellt inte betraktat icke förorenad jord (som ej återanvänds på samma plats) som avfall, och hanteringen av sådant material har därför kunnat ske utan tillstånd.[143] En annan följd är förekomsten av så kallade ”massetipper”, det vill säga anläggningar som saknar tillstånd att hantera avfall men som hanterar överskottsmassor från exempelvis bygg- och anläggningsprojekt, vilket är massor som enligt lagstiftning är avfall.

Miljødirektoratets vägledning (Fact-sheet M 1234) från år 2018 avser hantering av icke förorenad jord och har kommit till för att förklara och förtydliga gällande regler. Vägledningen har lett till att icke förorenade massor har börjat betraktas som verksamhetsavfall (trade waste) och att alla ”massetipper” har behövt godkännas av myndigheterna som deponier för industriavfall.[144] Vägledningen reviderades år 2019.

4.2.2 Naturligt förekommande material

Allt överskottsmaterial från bygg- och rivningsaktivitet, sprängning och tunneldrivning och som inte återanvänds direkt på plats är avfall.[145] Att föra bort massor från utgrävningsplatsen innebär i vissa fall att massorna automatiskt klassas som avfall.[146] Naturligt förekommande, utgrävda icke förorenade massor (jord blandad med sten) ses inte som avfall så länge de återanvänds på platsen och inte bortskaffas på platsen.[147] Inte heller förorenade, naturligt förekommande utgrävda massor (jord blandad med sten) ses som avfall om de kan återanvändas på platsen och om koncentrationen av vissa ämnen är under angivna gränsvärden i relevant nationell vägledning.[148] Icke förorenat bergmaterial från borrning eller sprängning som återanvänds på platsen ses inte som avfall. Förorenat bergmaterial som återanvänds på plats hanteras inte heller som avfall. Detta förutsatt att koncentrationen av vissa ämnen är under angivna gränsvärden i relevant nationell vägledning. Vid bergmaterial ska även innehåll av sulfid samt plast- och sprängämnesrester utredas.[149] Icke förorenat entreprenadberg från tunneldrivning som återanvänds på plats är inte avfall. Inte heller förorenat entreprenadberg från

[143] Ibid.

[144] *Survey of the emergence and use of naturally occurring materials*, final rapport 2020, Reference 2020/15505, Danish Technological Institute, m.fl., (2021), s. 121.

[145] Hale 2021, s. 5 och Survey och emergence, final rapport 2020, se Table 17 och 18.

[146] Hale 2021, s. 3.

[147] *Survey of the emergence and use of naturally occurring materials,* (2021), se Table 17.

[148] Ibid.

[149] Ibid.

tunneldrivning betraktas som avfall om det återanvänds på plats, förutsatt att koncentrationen av vissa ämnen är under angivna gränsvärden i relevant nationell vägledning.

Miljødirektoratets vägledning om mellanlagring och bortskaffande av icke förorenad jord och sten är från år 2021.[150] Återanvändning av rena jord- och stenmassor kräver undantag från forureningsloven, vilket bara kan ges av Miljødirektoratet. Följande kriterier ska enligt vägledningen vara uppfyllda för att kunna återanvända icke-förorenade, utgrävda sten- och jordmassor:

1. platsens utformning ska inte vara beroende av tillgång till icke förorenade jord- och stenmassor,
2. det finns tillräckligt med material som ska återanvändas, och
3. de utgrävda materialens egenskaper gör dem lämpliga för återanvändning.

Förorenat material är definierat i § 2–3a forurensningsforskriften som jord som innehåller ämnen som kan utgöra en risk för hälsa eller miljön och koncentrationer av gifter som överskrider gränsvärdena för förorenad mark i bilaga I.[151] Det förorenade materialet klassificeras vidare enligt Miljødirektoratets vägledning TA-2553/2009 innehållande riktlinjer för hälsoriskbaserad klassificering av förorenad mark i fem klasser.[152] Klass 3-material kan exempelvis läggas i övre jordlager i stadskärna eller vid kontors- eller affärsbyggnader, medan klass 4-material kan vändas i vägar och industriområde. Jord- och stenmassor med syrabildande egenskaper, till exempel alunskiffer, anses alltid vara förorenade om inte annat dokumenteras.[153] Det finns ingen vägledning avseende återanvändning av förorenad utgrävd jord. Det är dock möjligt att ansöka om tillstånd för att återanvända sådan jord förutsatt att kriterierna uppfylls och att riskanalys visar att ingen påverkan sker på den omgivande miljön.[154]

4.2.3 Betraktas massor som biprodukter?

Enligt Miljødirektoratets bedömning kan överskottsmassor av jord och sten som uppstår i bygg- och anläggningsarbeten generellt inte utgöra biprodukter eftersom denna typ av projekt inte bör kunna falla in under begreppet produktionsprocess. Som produktionsprocess tolkas exempelvis en produktionslinje.

[150] Hale 2021, s. 5.

[151] *Survey of the emergence and use of naturally occurring materials*, (2021), s. 120.

[152] Ibid.

[153] Ibid., s. 121.

[154] Hale 2021, s. 6.

4.2.4 När avfall upphör att vara avfall

Norge har inga nationella kriterier för när avfall upphör att vara avfall. Att ett material har klassats som avfall förhindrar dock inte att materialet används eller återanvänds om följande krav är uppfyllda:

- materialet eller dess egenskaper har en viss eftertraktad funktion,
- materialet uppfyller vissa på förhand bestämda kriterier,
- materialet har marknadsvärde, och
- materialet är inte förorenat så mycket att det kan leda till miljö- eller hälsoproblem.[155]

För att förbättra nyttjandet av avfall från bygg- och rivningsprojekt krävs att alla projekt ska ha en avfallshanteringsplan som säkerställer att cirka 60 procent av avfallet sorteras på plats, vilket även ska dokumenteras.[156] Användningen av avfall från bygg- och rivningsprojekt är inte reglerad genom krav eller kriterier utan genom vägledningar och standarder som är kopplade till vägbyggnation. Betong och tegel (tiles) krossas ofta på plats för att sedan användas som utfyllnad. Innan rivnings- eller återuppbyggnads- (rehabilitation) projekt sätts igång finns det krav på att undersöka förekomsten av vissa miljöfarliga ämnen i olika slags byggavfall.[157]

4.3 Finland

4.3.1 Relevant lagstiftning

Finland har, som medlemsstat i EU, införlivat avfallsdirektivet. Lagstiftning som här är av intresse är avfallslagen (646/2011) och avfallsförordningen (179/2012), miljöskyddslagen (527/2014) och miljöskyddsförordningen (713/2014), förordningen om markförorening och efterbehandling (PIMA-förordningen 214/2007) samt förordningen om återvinning av vissa avfall i markbyggnad (843/2017).

3 § avfallslagen innehåller vissa av undantagen som motsvarar artikel 2 i avfallsdirektivet. Det gäller dock inte undantaget avseende icke förorenad jord och annat naturligt förekommande material som grävts ut i samband med byggverksamhet, när det är säkerställt att materialet kommer att användas för byggnation i sitt naturliga tillstånd på den plats där grävningen utfördes (artikel 2.1.c.). Av förarbeten till avfallslagen framgår att det avsedda material som med säkerhet och någorlunda omedelbart kommer att användas för byggnation, i sitt naturliga tillstånd eller efter att ha förbehandlats genom sållning eller på något

[155] Hjelmar 2016, s. 40.

[156] Ibid., s. 133.

[157] Ibid., s. 135.

annat motsvarande sätt, på den plats där grävningen utfördes eller någon annanstans, sällan motsvarar de allmänna kännetecknen för avfall. Det är därför inte nödvändigt att föreskriva om ett sådant undantag från avfallslagens tillämpningsområde.[158] Avfallslagen gäller alltså inte jord som inte anses vara avfall, varför behandling eller användning av sådan jord inte heller kräver miljötillstånd.[159] Finlands tolkning av undantaget i artikel 2.1.c har således inneburit att sådant material, inklusive när materialet används någon annanstans än på den plats som grävningen utfördes, inte har setts som avfall och inte heller reglerats i avfallslagen. Relevant finsk lagstiftning ska ses mot denna bakgrund.

Icke förorenad jord från byggnation bör i första hand användas på samma plats, till exempel i miljökonstruktioner som bullervallar, vägkonstruktioner, på åkrar och i landskapsarkitektur.[160] Jordmaterial som kan användas säkert och systematiskt anses vanligtvis inte vara avfall. Generellt sett kan bortskaffande av jord rättfärdigas bara om jordmaterialet inte kan användas på grund av att det innehåller skadliga ämnen/föroreningar. PIMA-förordningen innehåller tröskelvärden och riktvärden för vanliga skadliga ämnen i marken. Enligt avsnitt 2 är markförorenings- och efterbehandlingsbehovet baserat på en bedömning av hälso- eller miljöfaran.[161] Bedömningen är riskbaserad och ska genomföras om koncentrationen av skadliga ämnen överstiger de värden som föreskrivs i bilagan, eller om platsen antas vara förorenad, det vill säga om den har använts som ett industri- eller lagringsområde. Föroreningar mäts genom provtagning, baserad på standardiserade metoder.[162]

Enligt förordningen om återvinning av vissa avfall i markbyggnad får avfall återvinnas utan miljötillstånd, om kvalitetskontrollen och återvinningen av avfallet säkerställs samt om verksamheten anmäls för registrering i datasystemet för miljövårdsinformation i enlighet med förordningen och 116 § i miljöskyddslagen.[163] Utöver vad som föreskrivs i miljöskyddslagen och avfallslagen finns det krav som gäller för återvinning av avfall enligt 4 § i förordningen. Dessa innefattar bland annat avfallsskiktets tjocklek i markbyggnationer, gränsvärden för lakkriterier och koncentration av farliga ämnen samt avstånd till vattenförekomst och grundvattennivå.

Det finns ett förslag om ett förnyat kapitel i miljöskyddslagen, 14 a, som ska innehålla bestämmelser om behandling av jordmaterial som uppkommer i samband med byggande eller motsvarande verksamhet och om det administrativa förfarandet

---

[158] Finlands regerings proposition till Riksdagen med förslag till avfallslag och vissa lagar som har samband med den, RP 199/2010 rd, s. 68.

[159] Miljöministeriet i Finland, Miljövårdsavdelningen, *Uppgrävd jord – avfallets art och behandling*, promemoria 7/3/2015, s. 11.

[160] *Survey of the emergence and use of naturally occurring materials*, (2021), s. 124.

[161] Ibid., s. 128.

[162] Ibid.

[163] Se mer i *Förslag till allmänna regler för vissa verksamheter som hanterar avfall*, Naturvårdsverket, 2020.

i samband med det.[164] Det förnyade kapitlet ska innefatta definition av icke förorenat jordmaterial och skyldigheten att undersöka jordmaterial som orsakar eventuell olägenhet samt anmälningsförfarandet för grävning, återvinning och tillfällig lagring av jordmaterial. De allmänna bestämmelserna i miljöskyddslagen preciseras genom en ny förordning, där det föreskrivs närmare om anmälningsförfarandet och krav på innehåll i anmälan samt krav för att förebygga eller minska eventuella olägenheter till följd av verksamheten.

Vid sidan om reglering finns det i vissa regioner en digital marknadsplattform, maapörssi, som har etablerats för fördelning av återanvändbar mark och rivningsmaterial.[165] Maapörssi-användare kan till en lägre kostnad ta emot överflödig jord som uppkommer på andra byggplatser, vilket resulterar i en effektivare resursanvändning, minimerar transportsträckorna och därmed minskade utsläpp från transporter.

4.3.2 Naturligt förekommande material

Icke förorenad jord, icke förorenade utgrävda massor (blandade) och icke förorenat berg från borrning och sprängning ses inte som avfall om jordens, massornas eller bergets framtida användning är säker, systematisk och om materialet kan användas direkt, det vill säga utan någon vidare behandling.[166] Detta gäller oavsett om jorden eller de utgrävda massorna eller berget från borrning eller sprängning används på plats eller på något annat ställe än där massorna har uppkommit. Icke förorenat berg från tunneldrivning, även inklusive överskottsberg, ses inte som avfall oaktat om berget används på platsen där det har uppkommit eller på annat ställe.[167]

Förorenad jord och förorenade utgrävda massor (blandade) är att betrakta som avfall om koncentrationen av föroreningar överstiger gränsvärden eller om bakgrundshalterna överstiger gränsvärdena.[168] Detta oavsett om förorenad jord och massor (blandade), inklusive överskottsmassor och överskottsjord, återanvänds på platsen eller på annan plats.[169]

För förorenat berg från borrning och sprängning eller tunneldrivning, inklusive överskottsberg, gäller, oavsett om det används på platsen eller på annat ställe än där det har uppkommit, att föroreningsinnehållet i normalfallet inte fastställs i

[164] Finska miljöministeriets webbplats om återvinning av jordmaterial som uppkommer i samband med byggande: https://ym.fi/sv/atervinning-av-jordmaterial-som-uppkommer-i-samband-med-byggande, besökt 2022-02-07. Lagförslaget är under behandling under våren 2022.

[165] *Survey of the emergence and use of naturally occurring materials*, (2021), s. 133.

[166] Ibid., se Table 17 och 18.

[167] Ibid.

[168] Ibid.

[169] Ibid.

sådant material.[170] Myndigheter kan dock ställa krav på att sulfidinnehåll eller sprängämnesrester bedöms.

4.3.3 Betraktas massor som biprodukter?

Överskottsmassor av jord och sten som uppstår i bygg- och anläggningsarbeten kan generellt inte anses utgöra biprodukter, eftersom den typen av projekt inte kan falla in under begreppet ”produktionsprocess”.

4.3.4 När avfall upphör att vara avfall

Finland har inga nationella kriterier för när jord- eller bergmassor som utgör avfall upphör att vara avfall. Man har dock genomfört en pilotstudie om huruvida jordmaterial som uppstår under byggnation lämpligen ska kunna vara föremål för regler om när avfall upphör att vara avfall.[171]

4.4 Danmark

4.4.1 Relevant lagstiftning

Inledningsvis kan nämnas att det i Danmark enbart är utgrävd jord som avses med naturligt förekommande material, vilket beror på landets geologiska förutsättningar.

Lagen om förorenad mark (Jordforureningsloven) anger hur ansvar för förorenade områden delas mellan regionerna och kommunerna och reglerar bland annat anmälningsförfarandet vid utgrävning och borttagande av jord. Med stöd av lagen meddelas bland annat regler om återvinning och användning av mark för särskilda ändamål, inklusive regler om kriterier och gränsvärden.[172] Förordningen om anmälan och dokumentering vid borttagande av jord (Jordflytningsbekendtgørelsen) reglerar utgrävning och omflyttning av förorenad eller möjligen förorenad jord. All utgrävning och borttagande av mer än en kubikmeter jord måste anmälas till kommunen.[173] Förordningen innehåller minimikrav för provtagning, analys och klassificering av jord i föroreningskategorier (två nivåer) utifrån kemiska analyser.[174] Förordningen om definitionen av lätt förorenad jord (Bekendtgørelse om definition af lettere forurenet jord) anger, förutom definitionen, gränsvärden för ett flertal ämnen för

[170] Ibid.

[171] Hjelmar, 2016, s. 39.

[172] *Survey of the emergence and use of naturally occurring materials*, (2021), s. 101.

[173] Ibid., s. 28.

[174] Ibid., s. 104.

bedömningen av vad som anses vara lätt förorenad.[175] Jord som är förorenad av tungmetaller omfattas av förordning nr 1672 av den 15 december 2016 om användning av restavfall, jord och sorterat bygg- och rivningsavfall, Restproduktbekendtgørelse[176], som reglerar anmälan av användning (för byggnadsarbeten), provtagning, analys och klassificering i tre kategorier av restavfall och jord baserat på gränsvärden för innehåll och lakbarhet för flera oorganiska ämnen.[177] Vid varje projekt som använder jord ska en bedömning göras om det omfattas av 5 kap. miljöskyddslagen (Miljøbeskyttelsesloven), som reglerar förorenande verksamheter.

JordWeb är ett digitalt system i Danmark som har till syfte att underlätta anmälan av jord genom att skapa en webbaserad lösning för samarbete mellan beställare, kommun, markägare, konsult, entreprenör och transportföretag.[178] Det säkerställer en korrekt hantering av jorden från utgrävning till deponering. Alla som har tillgång till systemet kan ta del av relevant information i varje enskilt ärende, bland annat om typ av jord, föroreningshalt och hur jorden avses att hanteras.

4.4.2 Naturligt förekommande material

Icke förorenad jord betraktas huvudsakligen inte som avfall om den återanvänds på platsen, medan icke förorenad överskottsjord som återanvänds på annan plats i huvudsak utgör avfall.[179] Förorenad jord betraktas i princip som avfall. Under vissa förhållanden ses förorenad jord inte som avfall.[180] I sådana situationer är det föroreningsnivån som avgör möjlig användning.[181] Utgrävda förorenade massor (blandade) ses huvudsakligen som avfall.

4.4.3 När avfall upphör att vara avfall

Danmark har för närvarande inte nationella kriterier om när avfall upphör att vara avfall. Vissa utsorterade fraktioner av icke-farligt och icke förorenat avfall från bygg- och rivningsverksamhet och ballast kan användas som ersättning för råmaterial utan tillstånd enligt miljöskyddslagen, förutsatt att kriterier i förordningen 1662 av den 21 december 2010 om användning av restprodukter och jord i byggnation samt av icke-farligt utsorterat bygg- och rivningsavfall är

[175] Ibid., s. 103.

[176] Se mer i *Förslag till allmänna regler för vissa verksamheter som hanterar avfall*, Naturvårdsverket, 2020.

[177] *Survey of the emergence and use of naturally occurring materials,* (2021), s. 105.

[178] Ibid., s. 28 f.

[179] Ibid., se Table 17 och 18.

[180] Ibid.

[181] Ibid., se Table 17 och 18.

uppfyllda.[182] Likaledes kan asfaltavfall användas för vägbyggnation utan tillstånd enligt miljöskyddslagen om kraven i Asphalt Circular av den 15 juli 1985 är uppfyllda.[183] Bygg- och rivningsavfall bestående av naturlig sten och blandat stenmaterial kan utan tillstånd, efter behandling användas som ersättningsmaterial efter anmälan till kommunen.[184]

4.5 Storbritannien

4.5.1 Relevant regelverk och vägledningar

Waste Duty of Care Code of Practice är en lagstadgad vägledning utfärdat med stöd av 34.7 § 1990 års miljöskyddslag (Environmental Protection Act, EPA), som innehåller uppförandekod om avfallshanteringsplikt (34.1 § EPA). Uppförandekoden utgår till viss del från avfallsdirektivets bestämmelser. Generellt kan avfallshantering kräva tillstånd av olika slag eller dispenser.

4.5.2 Betraktas massor som biprodukter?

I Storbritannien regleras biprodukter på samma sätt som i avfallsdirektivet. I den generella vägledningen om avfall från Department for Environment, Food and Rural Affairs ges som exempel på biprodukt icke förorenad naturligt förekommande jord som är lämplig för användning och som inte behöver genomgå någon behandling förutsatt att användning är säkerställd.[185] Detta anses innebära att byggnation ses som produktionsprocess och att sådant material kan klassas som biprodukter, om kriterierna är uppfyllda.

4.5.3 Naturligt förekommande material

Naturligt förekommande överskottsjord som uppkommer i byggnation eller infrastruktur och som anses vara lämplig för återanvändning, men som återanvänds på annan plats än där den uppkom, utgör sannolikt avfall, såvida den inte uppfyller biproduktskriterierna och därmed kan betraktas som biprodukt.

Byggnationsrester kan dock också utgöra och användas som icke-avfall på samma plats eller på annan plats än där de uppkommit, oavsett om de kräver ytterligare

[182] Hjelmar, 2016, s. 104.

[183] Ibid.

[184] Ibid., s. 105.

[185] Decide if a material is waste or not: general guide, updated 31 august 2021, https://www.gov.uk/government/publications/legal-definition-of-waste-guidance/decide-if-a-material-is-waste-or-not, besökt 2022-04-26, se avsnitt 1.1 och 6.2.

behandling. Detta förutsatt att materialet hanteras enligt The Definition of Waste: Development Industry Code of Practice, Main Document.[186]

Uppförandekoden ger ett hanteringssätt för att på platsspecifik basis kunna bedöma om urschaktat material ska klassificeras som avfall eller inte och när behandlat schaktavfall kan upphöra att vara avfall för en viss användning. Uppförandekoden innebär en högkvalitativ och professionell projekthantering där ansvar för bland annat kontroll, dokumentation och att koden följs läggs på en så kallad *qualified person* som övervakar processen. Bedömningar och spårbarhet är också förutsättningar för huruvida Environmental Agency (härefter EA) kommer att kräva att tillstånd söks för det aktuella projektet. Om ett material hanteras på ett sådant sätt att alla krav i uppförandekoden uppfylls är det inte att betrakta som avfall.[187] Att uppfökodenrandekoden används påverkar inte EA:s tillsynsfunktion.

Uppförandekoden anger fyra faktorer av betydelse för att ett urschaktat material ska betraktas som icke-avfall:

1. Skydd av miljön och människors hälsa
   Avfallsdirektivets syfte är styrande här. Behovet av skyddsåtgärder måste bedömas och vara lämpliga för den föreslagna användningen av materialet.
2. Lämplighet för ändamålet, utan behandling
   Materialet måste vara lämpligt för sitt ändamål i alla avseenden, inklusive kemisk och geoteknisk lämplighet samt användningsspecifika krav.
3. Säkerställd avsättning
   Innehavaren av materialet ska kunna visa att materialet faktiskt kommer att användas.
4. Mängd
   Endast nödvändig mängd material ska användas.

Att dessa faktorer beaktas och att korrekt bedömning görs i förhållande till materialet säkerställs genom framtagandet av en materialhanteringsplan (MMP). Det är verksamhetsutövarens ansvar att erforderliga bedömningar är gjorda och att en MMP är framtagen. MMP ska tas fram före urschaktningen och i den ska man dokumentera hur allt material tas om hand.[188] En *qualified person,* som anlitas av

[186] The Definition of Waste: Development Industry Code of Practice: https://www.claire.co.uk/projects-and-initiatives/dow-cop/28-framework-and-guidance/111-dow-cop-main-document, besökt 2022-04-26.

[187] Contaminated Land: Applications In Real Environments (CL:AIRE) CoP Main Document s. 5. Kan laddas ned på https://www.claire.co.uk/projects-and-initiatives/dow-cop/28-framework-and-guidance/111-dow-cop-main-document, besökt 2022-04-26.

[188] MMP ska bland annat innehålla:

- en beskrivning och kategorisering av material avseende potentiell användning och relativa mängder,
- specificerad materialanvändning till vilka föreslagna material ska matchas, vilket sker genom en lämplig riskbedömning relaterad till användningsplatsen,
- uppgifter om var och om det är lämpligt med visst material samt hur materialet kommer att lagras; om den avsedda platsen och användningen av dessa material och om hur detta material ska spåras,

verksamhetsutövaren, har till uppgift att granska bevisen/dokumentation om den föreslagna platsspecifika användningen av allt material, godkänna dessa och underteckna ett intyg som skickas till EA. Intyget fungerar som en anmälan om att projektet genomförs i enlighet med uppförandekoden.

Det finns en version av uppförandekoden som gäller vid direkt överföring och användning av icke förorenat naturligt förekommande material på annan plats än där det uppkom, där mottagarplatsen inte behöver ha miljötillstånd eller dispens från avfallslagstiftningen.[189]

4.5.4 När avfall upphör att vara avfall

Quality Protocol, Aggregates from Inert Waste (härefter QP) innehåller nationella end of waste-kriterier för ballast från inert avfall och gäller i England, Wales och Nordirland.[190] QP innehåller kriterier för framställning och användning av granulerat material som tillverkas av inert avfall och används inom byggnation.[191] För att uppfylla kriterierna i QP ska tillverkaren av ett byggaggregat uppfylla alla krav i den engelska *aggregat standard* som materialet efter tillverkning utifrån tänkt ändamål ska uppfylla.[192] Materialet ska tillverkas i ett system som omfattas av den relevanta standardens Factory Production Control.

Den färdiga ballasten ska inte behöva genomgå någon ytterligare behandling för att kunna användas. Tillverkaren ska kunna visa att alla kriterier i QP är uppfyllda. Av detta skäl ska varje lass av återvunnet ballast ha en fraktsedel (delivery documentation) som ska innehålla information om bland annat leveransdag, produktbeskrivning utifrån relevant standard, mängd/volym och intyg att produkten uppfyller kriterierna i QP.[193] Dokumentationen ska behållas minst två år och kunna visas upp vid behov. Materialet som har upphört att vara avfall kan sedan lagras som icke-avfall. Om det visar sig att materialet har lagrats tillsvidare utan säkerställd avsättning (certanity of use) ska materialet betraktas som avfall igen.

- färdig beredskapsplan innan flytt av material och en verifieringsplan.

(se CL:AIRE CoP Main Document s. 13).

[189] Se Bilaga 2 till CL:AIRE CoP Main Document, s. 26.

[190] Quality Protocol, Aggregates from Inert Waste, End of waste criteria for the production of aggregates from inert waste: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/296499/LIT_8709_c60600.pdf, besökt 2022-04-26.

[191] Bilaga C till Quality Protocol listar de material ballast kan framställas från, där ingår bland annat betong (17 01 01), tegel (17 01 02), blandningar av betong, tegel, klinker etc. (17 01 07), annan jord och sten än som anges i 17 05 03 (17 05 04), muddermassor som innehåller farliga ämnen och som enligt 2 kap. 3 § ska anses vara farligt avfall (17 05 06), annat blandat bygg- och rivningsavfall än det som anges i 17 09 01-17 09 03 (17 09 04) och jord och sten (20 02 02). Ingående material får inte vara förorenade eller innehålla föroreningar av farliga ämnen som anges i nationella listor. Eventuella föroreningar ska tas bort under framställningsprocessen så att produkterna uppfyller krav i de standarder som anges i Table B3 i protokollet.

[192] Relevanta standarder anges i Bilaga B till QP.

[193] Se avsnitt 3.3.2 i QP.

Byggaggregatet ska ha en avsedd användning i byggnation och ska ha lämplig produktbeskrivning i fraktsedeln när det levereras.

4.6 Frankrike

4.6.1 Relevant lagstiftning

Frankrike har implementerat avfallsdirektivet. Avfallsreglerna finns i miljölagen (Code de l'environnement 28.02.2002). Miljölagen innehåller definition av farligt och icke-farligt avfall samt delar in avfall i tre kategorier (disposal class) utifrån gränsvärden för föroreningar. Fransk lagstiftning skiljer mellan återanvändning och nyttiggörande. Avfall (déchets) ska nyttiggöras (det innefattar en presumtion att avfallet har upphört att vara avfall) eller bortskaffas, medan material (matériaux), exempelvis urschaktad sten och jord, ska återanvändas som ersättningsmaterial.[194]

För att säkerställa spårbarhet av och kontroll över användning av utgrävd jord på annan plats har man tagit fram TERRASS[195], en gratis webplattform för företag och organisationer som återvinner utgrävd jord för användning off-site.[196] TERRASS säkerställer spårbarhet från utgrävnings- till användningsplats, registrerar information om bland annat kvalitet, underlättar för matchning av utbud och efterfrågan med mera genom att samla in och lagra information i en gemensam databas.

4.6.2 Naturligt förekommande material

Juridiskt sett betraktas utgrävd sten och jord inte som avfall om sådant material återanvänds på platsen.[197] Där innefattas även andra lokaliseringar om dessa avtalsmässigt är kopplade till samma verksamhetsutövare (project owner). Däremot betraktas materialet som avfall om det transporteras till andra platser. Återanvändning på plats kräver dock tillstånd (authorization).[198] Behandling (krossning, sortering) på den plats materialet är avsett att användas är möjlig. Om materialet inte återanvänds blir det avfall och projektägaren ansvarar för att det lagenligt bortskaffas eller återvinns. Detta gäller inte om materialet har kommit från en miljöklassad anläggning eller från en anläggning klassad i enlighet med end of waste-regler (art. L.541–2 och L.541–4.3 miljölagen).[199]

---

[194] Haas 2020, s. 6.

[195] Se https://www.brgm.fr/en/website/terrass, besökt 2022-05-05.

[196] Blanc m.fl., Excavated soil reuse tools developed as part of the French soil management framework, ResearchGate, oktober 2012, s. 11 f.

[197] Ibid.

[198] Projektägaren behöver fylla i en s.k. installation classée pour la protection de l'environnement (ICPE) för att få tillståndet.

[199] Haas 2020, s. 6.

Som ovan framgår är det tillåtet att återanvända urschaktat material även på annan plats än där dessa uppkom. Det ställs dock krav på kunskap om huruvida utgrävningsplatsen är förorenad och omfattas av den nationella policyn för förorenade områden.[200] Om utgrävningsplatsen inte är förorenad, kan den utgrävda jorden, som då ses som naturligt material, flyttas till andra platser om de geotekniska förutsättningarna är lämpliga. Om utgrävningsplatsen är förorenad finns det möjlighet att behandla materialet på platsen. Urschaktad jord som är transporterad till en annan plats, och därmed avfall enligt miljölagen, kan återvinnas om följande kriterier är uppfyllda:

1. om jordkvaliteten på mottagarplatsen inte påverkas, det vill säga att kemiska egenskaper hos den utgrävda jorden överensstämmer med mottagningsplatsens geokemiska egenskaper,
2. om vattenkvaliteten och ekosystemet på mottagarplatsen inte påverkas, och
3. om jordens kemiska egenskaper gör den lämplig för avsedd användning på mottagarplatsen (utifrån tre bedömningsnivåer med gränsvärden för olika kemiska ämnen alternativt användningsspecifika gränsvärden för industri, kontor, vägar etc., eller vid behov platsspecifika gränsvärden).[201]

4.6.3 När avfall upphör att vara avfall

I november 2020 anmälde Frankrike ett förslag om nationella kriterier för när avfall upphör att vara avfall avseende urschaktad jord och sediment för anläggnings- och utvecklingsarbeten.[202] Avfall av urschaktad jord och sediment upphör att vara avfall efter nödvändiga beredning- och kontrollåtgärder om det uppfyller angivna kvalitetskriterier samt om det finns ett överföringsavtal med en entreprenör, vilket ska innehålla bland annat identifierad mottagningsplats, entreprenörsåtaganden, eventuella användningsbegränsningar och kvalitetsutvärdering i enlighet med vissa av miljöministeriet godkända förfaranden i riktlinjer för återvinning.

Vid beredningen ska för varje parti utgrävd jord/sediment finnas ett intyg om överensstämmelse som ska innehålla vissa uppgifter och som ska sändas till varje berörd part. Varje parti utgrävd jord/sediment ska ges ett särskilt nummer och knytas till utgrävningsplatsen, i syfte att säkerställa spårbarhet. I förslaget regleras även vem som ska genomföra nödvändiga kontroller eller analyser av avfallet och att avfallet som har förberetts för att användas i anläggnings- eller utvecklingsarbeten ska lagras separat från annat material. De handlingar som visar att kraven ovan är uppfyllda ska bevaras i tio år.

---

[200] Hale 2021, s. 5.

[201] Ibid.

[202] "Draft Order of setting out the criteria for end-of-waste status for excavated soil and sediments that have been prepared for use in civil engineering or development", French republic, Ministry of Ecological Transition, NOR: TREP2026542A, 2020-11-10.

4.7 Slutsatser

Inledningsvis kan konstateras att det finns vissa skillnader mellan hur de länder vi undersökt har införlivat eller tolkat avfallsdirektivet och dess bestämmelser. Detta har sedan påverkat utformningen av det nationella regelverket, vilket i sin tur har lett till att det finns nationella skillnader mellan hur urschaktad naturligt förekommande jord och sten betraktas och i vilken mån sådant material får användas även på andra platser än där det uppkom, liksom om det krävs tillstånd för dess hantering.

Finland har exempelvis en bredare tolkning av undantaget i artikel 2.1.c i avfallsdirektivet och ser inte urschaktad naturligt förekommande sten och jord som avfall oavsett var materialet sedan används för byggnation. Detta synsätt kan anses ha styrt hur Finland avser att nu revidera sin reglering av masshantering. Enligt förslagen, som nu är under beredning, kommer fokus att ligga på att ta fram gränsvärden för olika användningsområden istället för att definiera vad som utgör förorenat eller icke förorenat material/avfall.

Skillnader har kunnat konstateras även vid tolkningen av begreppet produktionsprocess, som finns med i ett av kriterierna för att kunna bedöma om restprodukter kan betraktas som biprodukter.[203] I Sverige finns det praxis på att infrastrukturarbeten inte kan anses utgöra en produktionsprocess, varför massor från sådana projekt inte kan bli biprodukter.[204] Detta synsätt delas i vart fall av Finland och Norge. Storbritannien verkar dock inte göra samma avgränsning. Massor eller produktionsrester från infrastrukturarbeten kan där utgöra biprodukter om kriterierna är uppfyllda.

Det kan även konstateras att urschaktad naturligt förekommande jord och sten som inte återanvänds på plats generellt betraktas som avfall i de flesta av de analyserade länderna. Även här finns dock vissa skillnader. Enligt det franska regelverket tolkas användning ”on-site” bredare på så sätt att även andra geografiska platser som har avtalsmässig koppling till samma projektansvarig innefattas. Som framgått ovan görs det i det finska regelverket ingen skillnad avseende var sådant material återanvänds, eftersom det inte ses som avfall. I Storbritannien finns däremot möjlighet att klassa urschaktad naturligt förekommande jord och sten som biprodukter.

Alla de analyserade länderna har tagit fram någon form av reglering eller uppförandekod för att möjliggöra eller underlätta att urschaktad naturligt förekommande jord och sten som är avfall ska kunna återvinnas/nyttjas i byggnations- eller anläggningsarbeten. Sådana regler ställer oftast höga krav på verksamheter när det gäller kartläggning och analys av material utifrån fastställda gränsvärden eller riskbedömning utifrån geokemiska förutsättningar på den avsedda användningsplatsen. Kraven kan omfatta olika intyg/dokumentation, krav på spårbarhet och registrering på nationell eller regional nivå, eller till och med

[203] Se art. 5 i avfallsdirektivet.

[204] Se MÖD M 1832-17.

krav på tillstånd. Vissa länder har tagit fram verktyg/digitala marknadsplatser för att underlätta omfördelning och matchning av massor.

Nationella kriterier för när avfall upphör att vara avfall har tagits fram i Storbritannien avseende ballast från inert avfall och i Frankrike för urschaktad jord och sediment för anläggnings- och utvecklingsarbeten. Kriterierna reglerar framställningsprocessen och är knutna till standarder. Det finns krav på bland annat kontrollåtgärder avseende avfallet och intyg av överensstämmelse. Framställaren av materialet ska vidare säkerställa spårbarhet genom fraktsedel eller registreringssystem. Det finns också krav på säkerställd avsättning för materialet eller kontrakt med entreprenör som kommer att använda materialet.

Sammantaget kan konstateras att det har funnits behov i de analyserade länderna att inom ramen för både EU- och nationellt regelverk hitta framkomliga vägar för att kunna nyttja urschaktad naturligt förekommande jord och sten när det klassas som avfall. Detta för att uppnå cirkulär hantering i större omfattning. Oavsett form av reglering är det uppenbart att kartläggning och analys av sådana massor utifrån olika fastställda gränsvärden har varit en viktig utgångspunkt. Likaså framstår det som grundläggande att användningsplats och användningsändamål för massorna är utrett och att det är säkerställt att en användning faktiskt kommer att ske. Att det finns spårbarhetssystem kopplat till reglering främjar också syftet att rätt massor hamnar på rätt plats.

5. Problemanalys

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 bästa sätt. Inom ramen för detta uppdrag har Naturvårdsverket inledningsvis formulerat en beskrivning av målsättningen på följande sätt:

I en hållbar masshantering cirkuleras miljö- och hälsomässigt lämpliga massor på ett ändamålsenligt sätt. Bedömning av lämplighet utgår från vilka risker massorna medför för människors hälsa och miljön på kort och lång sikt, utifrån massornas innehåll och platsen där massorna ska användas.

Därigenom bedöms cirkulär och resurseffektiv masshantering uppnås med minskad utvinning av geologiska naturtillgångar, minskade transporter och utsläpp av växthusgaser, samt goda förutsättningar för en god och hälsosam livsmiljö och fungerande ekosystem som inte hotas av förekomsten av farliga ämnen i miljön.

Naturvårdsverket har identifierat flera olika brister som medför att dagens hantering är en ineffektiv resursanvändning av de massor som uppstår i bygg- och anläggningsverksamhet. Dessa brister beskrivs närmare i detta avsnitt enligt följande huvudområden:

- avfallsbegreppet (kapitel 5.1),
- matchning mellan tillgång och efterfrågan (kapitel 5.2),
- planering och samordning (kapitel 5.3), och
- tillsynens förutsättningar (kapitel 5.4).

5.1 Avfallsbegreppet

5.1.1 Inledning

Bedömningen av om massor ska ses som avfall eller inte är en återkommande fråga som i vissa fall är svår att avgöra. Samtidigt är det en viktig del i den bedömning som behöver göras för den fortsatta hanteringen, eftersom det spelar en avgörande roll för vilka bestämmelser som blir tillämpliga. Om massorna ses som avfall gäller avfallslagstiftningen. Det kan innebära att verksamheten behöver tillstånd för transporter, krav på anteckningsskyldighet, krav på att anmäla eller söka tillstånd för lagring av avfallet eller för att återvinna det och så vidare. Om massorna istället ses som icke-avfall, det vill säga ett material eller en produkt, gäller istället det som brukar benämnas produkt- och kemikalielagstiftningen, till exempel byggproduktförordningen. Hänsynsreglerna 2 kap. miljöbalken är tillämpliga, oavsett om det handlar om avfall eller icke-avfall.

Inom regeringsuppdraget har frågeställningen om när något ska bedömas som avfall eller inte varit central och grundläggande för det vidare arbetet. Det finns ingen avgränsning för uppdragets omfattning till att enbart analysera avfall, utan Naturvårdsverkets uppdrag är att se över massors hantering, vilket inkluderar både de massor som ses som avfall och de som inte gör det.

Nedan går vi igenom de olika begrepp och frågeställningar som är relevanta inom uppdraget, kopplat till avfallsdefinitionen och hanteringen av massor.

5.1.2 Avfallsdefinitionen

Avfallsdefinitionen är central i de bedömningar som behöver göras. Definitionen följer av avfallsdirektivet och har genomförts i svensk rätt i 15 kap. 1 § miljöbalken, i princip ordagrant som dess formulering i avfallsdirektivet:

Med avfall avses i denna balk varje ämne eller föremål som innehavaren gör sig av med eller avser eller är skyldig att göra sig av med.

Avfallsdefinitionen ligger till grund för vad som ska anses vara ett avfall. Den som är innehavare av materialet måste bedöma om det finns ett så kallat kvittblivningsintresse eller inte. Det finns en subjektiv bedömning i definitionen, som bidrar till att det kan vara svårt i vissa fall att fastställa om något är avfall eller inte. När det gäller massor är en viktig utgångspunkt i bedömningen att massornas innehåll och eventuella risker för miljön och människors hälsa inte ensamt ligger till grund för om massor utgör avfall eller inte. Däremot är det möjligt att innehåll av farliga ämnen leder till att ett kvittblivningsintresse och en skyldighet att göra sig av med avfallet uppstår.

Massor som uppkommer inom ett projekt och som inte innehåller ämnen eller uppvisar egenskaper som gör att de är olämpliga att använda ses i många fall inte som avfall och ingår ofta i den så kallade massbalansen, det vill säga massor som det finns avsättning för om de har rätt kvalitet. Om massorna skulle visa sig innehålla miljö- och hälsoskadliga ämnen som gör dem olämpliga att använda på platsen uppstår ett kvittblivningsintresse (det vill säga en skyldighet att bli kvitt/göra sig av med dem). I de fall då en avsättning finns och massorna är lämpliga utifrån en miljö- och hälsomässig aspekt, bedöms det inte föreligga ett kvittblivningsintresse. Samtidigt kan ett ämne eller ett material som inte tycks vara skadlig för miljön och människors hälsa ändå vara avfall. Icke förorenade massor kan exempelvis bedömas som avfall om det saknas en direkt avsättning för dem eller om det är oklart om de kan komma till användning.

Det är viktigt att den som gör bedömningen av om något är avfall eller inte, genom dokumentation kan visa hur bedömningar av dess egenskaper och kvittblivningsintresse görs. Fastställd användning samt genomförda kontroller, provtagningar och bedömningar kring kvalitet med mera, där innehavaren säkerställer att det tänkta materialet inte leder till risker för människors hälsa och miljön, behöver ligga till grund för den bedömning innehavaren av massorna har gjort, och behöver kunna visas för en tillsynsmyndighet.

5.1.3 Översyn av avfallsdefinitionen

Från olika håll lyfts ibland frågan om att Naturvårdsverket borde verka för en förändring av avfallsdefinitionen. Grunden till det har bland annat varit att avfallsdefinitionen kan vara svårtolkad, då den utgår från en subjektiv bedömning. Det kan också vara svår att bedriva tillsyn utifrån definitionen.

Naturvårdsverket delar uppfattningen att avfallsdefinitionen kan vara svår att tillämpa. Det är dock svårt att genom en definition få en sådan tydlighet som minimerar risken att olika tolkningar görs, och att det inte finns utrymme för några som helst tveksamheter. En eventuell justering av definitionen riskerar också att leda till nya tolkningsproblem. Att påverka definitionens utformning är dock inte en omöjlighet. Ett eventuellt framtida arbete med att driva på en utveckling av avfallsdefinitionen behöver inte uteslutas, men det är ett arbete som behöver ske på EU-nivå och som tar lång tid. Det kan därför inte lösas inom ramen för detta uppdrag. Naturvårdsverkets bedömning är att avfallsdefinitionen inte nödvändigtvis hindrar en utveckling av tolkningen av vad som är avfall och vad som inte är det.

5.1.4 Analys av avfallsbegreppet

Inom det aktuella regeringsuppdraget har Naturvårdsverket undersökt vilka möjligheter vi som tillsynsvägledande myndighet har att utveckla vägledning på området. En del i det arbetet har varit att gå igenom den vägledning som finns från kommissionen samt den praxis som finns på området. Vi har också undersökt hur avfallsdefinitionen har tillämpats av tillsynsmyndigheter och andra myndigheter. I det arbetet har det framkommit att definitionen tillämpas olika strikt i olika situationer, framförallt beroende på vilken typ av avfall eller restprodukt det handlar om. I vissa fall har den potentiella risken vid slutanvändningen påverkat bedömningen av om något ska ses som avfall eller inte. Vid osäkerhet, högre risk eller svårighet att bedöma risken, ter sig sannolikheten större att något bedöms som avfall i enlighet med försiktighetsprincipen. Å ena sidan framkommer uppfattningen från verksamhetsutövare att tillsynsmyndigheter i vissa fall klassar massor som avfall även i de fall då verksamhetsutövaren anser sig ha visat att det är ett material eller en produkt. De menar att tillsynsmyndigheterna i vissa fall gör en för strikt bedömning, vilket leder till fördyrande åtgärder, begränsningar i lagringsmöjligheter, tidskrävande tillståndsprövningar etc. Tillsynsmyndigheten å andra sidan upplever att det i många fall saknas tillräckligt underlag från verksamhetsutövaren för att tillsynsmyndigheten ska kunna godta en bedömning att massorna är en produkt.

Resultatet av ovanstående analys ledde till att Naturvårdsverket påbörjade en översyn av avfallsdefinitionen och dess tillämpning. Den hypotes vi arbetat utifrån har varit att om det är möjligt att tydliggöra tillämpningen så skulle vissa massor kunna ses som produkt istället för som avfall. Det skulle kräva en utveckling av vår

vägledning på området, i första hand till tillsynsmyndigheterna. Det krävs också att det är tydligt vad en verksamhetsutövare behöver säkerställa för att massor i ett visst fall inte ska bedömas som avfall. En sådan tillämpning behöver dock säkerställa att tillräckliga krav ställs för att skydda människors hälsa och miljön. Massor som inte är avfall kan vara både sådana som utvinns från täkt och massor som uppstår i olika infrastrukturarbeten, där en verksamhetsutövare bedömer att det inte är avfall. Det behöver också säkerställas att de krav som finns idag efterlevs. Tillräckligt stöd behöver finnas för att tillsynen ska fungera optimalt oavsett om det handlar om avfall eller produkt. En övergripande målsättning behöver vara att relevanta krav ställs för att skydda människors hälsa och miljön oavsett om det handlar om avfall eller om produkter.

5.1.5 Naturvårdsverkets arbete med att tydliggöra avfallsbegreppet

Under år 2021 påbörjades ett arbete inom Naturvårdsverket där avfallsdefinitionen i relation till masshantering sågs över. Bakgrunden var inte enbart regeringsuppdraget utan också en följd av arbetet med Naturvårdsverkets handbok för återvinning av avfall i anläggningsarbeten (2010:1). Dock såg vi tidigt synergier och en möjlighet att denna del i handboksarbetet skulle kunna lägga en grund för att arbeta vidare med en utveckling och ett tydliggörande av avfallsdefinitionen inom regeringsuppdraget.

Syftet med att se över tolkningen av avfallsdefinitionen har varit att om möjligt förenkla och underlätta hanteringen av vissa massor för att på så sätt bidra till ett mer resurseffektivt kretslopp som i sin tur bidrar till en mer cirkulär ekonomi. Genom att tydliggöra hur avfallsdefinitionen ska tillämpas i olika typer av scenarier kan förutsättningar skapas för att likartade bedömningar ska kunna göras över landet. Detta skapar i sin tur en förutsägbarhet för de verksamhetsutövare som är berörda.

En viktig aspekt har varit att se på frågan ur tillsynsperspektivet. Målsättningen har varit att uppnå en mer resurseffektiv hantering av naturligt förekommande massor, inte att sänka kraven och genom det ta större risker för människors hälsa och miljön. Därför har vi undersökt närmare hur tillsynsmyndigheterna ser på frågan, vilket underlag de får in idag, hur bedömningarna görs och vilket resultat det ger. En bedömning som icke-avfall leder till att massorna istället faller in under produkt- och kemikalielagstiftningen. Oavsett om det handlar om avfall eller inte är hänsynsreglerna, 2 kap. miljöbalken, tillämpliga. Hur tillsynen fungerar och vilka utmaningar som där identifierats framgår av kapitel 5.4.

Arbetet med att se över tolkningen av avfallsdefinitionen kommer att resultera i *Tolkning av centrala begrepp – Naturvårdsverkets vägledning om masshantering och återvinning av avfall för anläggningsändamål.* Det centrala i detta dokument är att Naturvårdsverket nu har gått igenom de förutsättningar som krävs för att ett material som uppstår inte bör bedömas som avfall, det vill säga i vilka fall kan bedömningen göras att massor omfattas av avfallsdefinitionen (när bedöms en

innehavare göra sig av med, avser eller är skyldig att göra sig av med något), och när kan bedömningen göras att massor inte omfattas, samt vad som krävs i respektive fall. Vägledning om avfallsdefinitionen har under våren 2022 publicerats på Naturvårdsverkets webbsida. Naturvårdsverket arbetar nu med att färdigställa ett samlat vägledningsdokument med stöd för tolkning om avfallsdefinitionen och de andra centrala begrepp som berör detta område. [205]

Naturvårdsverkets bedömning

Sammantaget är Naturvårdsverkets bedömning att det är möjligt att se vissa massor som uppstår i samband med bland annat infrastrukturarbeten som icke-avfall. Vår analys av avfallsdefinitionen visar dock att det ställs vissa krav för att kunna göra en sådan bedömning. Det finns flera domar från EU-domstolen[206] på området där domstolen har analyserat gränsdragningen för när ett material eller en restprodukt även fortsatt kan ses som ett material, det vill säga icke-avfall. Det är framförallt två grundläggande förutsättningar som återkommer i bedömningarna: man behöver kunna visa att det finns avsättning för materialet och att materialet är miljö- och hälsomässigt lämpligt för den avsedda användningen. Om verksamhetsutövaren kan visa att dessa två förutsättningar är uppfyllda saknas kvittblivningsintresse.

I en situation där en verksamhetsutövare kan påvisa ovanstående, och en produkt sätts på marknaden, kan den ändå ha begränsningar, det vill säga att produkten kan vara lämplig att använda, men bara inom ett visst givet användningsområde. Sådan information behöver följa med produkten till den slutliga användaren. I ett fall en slutlig användare sedan använder produkten på ett felaktigt sätt, eller på en olämplig plats, innebär det att denne står som ansvarig för den olämpliga eller olagliga användningen. Det skulle till exempel kunna handla om att man använder massor i ett känsligt område där särskilda krav ställts, och på så sätt skapar ett nytt förorenat område som kommer att kräva åtgärder i framtiden.

Ovanstående bedömning leder naturligt in på frågan kring vad det är som ska visas, hur tydlig eller säker en avsättning behöver vara. Detsamma gäller hur man säkerställer att användningen är miljö- och hälsomässigt lämplig. Dessa frågeställningar har vi undersökt genom den rättsliga analysen.

Den bedömning som Naturvårdsverket gör när det kommer till säkerställd avsättning är att det kan handla om att avtal, överenskommelser eller andra förpliktelser finns mellan den part där materialet uppstår och den som ska använda det. Det kan också handla om att det finns regionala masshanteringsplaner

---

[205] *Naturvårdsverkets vägledning, Masshantering och användning av massor i anläggningsarbete*: https://www.naturvardsverket.se/vagledning-och-stod/avfall/atervinning-av-avfall-i-anlaggningsarbeten/, besökt 2022-05-20.

[206] *Sammanställning av rättspraxis, Naturvårdsverkets vägledning om återvinning av avfall i anläggningsarbeten och masshantering*. Version 1, 2022-03-01, https://www.naturvardsverket.se/contentassets/cb9a502dc806470ea6f8f240153cc2e4/slutlig-sammanstallning-rattspraxis-2022-03-01.pdf.

framtagna av myndigheter där ett underskott av massor redovisas, eller annan jämförbar information som påvisar ett reellt behov. En viss flexibilitet kan behöva finnas eftersom bedömningen av när en avsättning är säkerställd kan variera från fall till fall och från material till material.

Detsamma gäller bedömningen av om materialet är miljö- och hälsomässigt lämpligt för ett visst ändamål. Detta kan påvisas genom att uppvisa det underlag och de bedömningar som har gjorts för det aktuella materialet avseende lämplighet för det tänkta användningsområdet. Även här bedömer vi att det finns stor variation avseende hur omfattande ett sådant underlag behöver vara. Det skulle kunna handla om att uppvisa den undersökning som har genomförts för att utesluta att till exempel ett bergmaterial innehåller sulfidförande mineral eller andra geogena föroreningar. Av underlaget bör dock i alla enskilda fall tydligt framgå att det aktuella materialets innehåll och egenskaper motsvarar den önskvärda kvaliteten, utifrån en lämplighet på den plats där materialet avses användas.

Eftersom det i praktiken kan se helt olika ut, vilka typer av material som bedöms som produkter respektive icke-avfall, och hur komplexa dessa bedömningar är (beroende på att man i vissa fall har kännedom om innehåll redan innan material uppkommer) kommer Naturvårdsverket att behöva ta fram ytterligare vägledning kring hur dessa bedömningar bör göras för olika materialkategorier. Detta arbete fortsätter även efter att regeringsuppdraget har färdigställts. För att kunna ta fram en mer riktad vägledning för enskilda material, till exempel bergmaterial, behöver dock en rad olika kunskapshöjande insatser genomföras för att Naturvårdsverket, i samverkan med bland andra SGU, ska kunna åstadkomma detta. Behovet av kunskapshöjande insatser beskrivs i kapitel 5.2.1.

I nuläget ser Naturvårdsverket att möjligheten att klassa massor som icke-avfall (om avsättningen är säkerställd och användningen är miljö- och hälsomässigt lämplig) ger en god grund att arbeta vidare utifrån. Vår bedömning är att det blir möjligt att få till en mer resurseffektiv masshantering genom utvecklad vägledning, utan att äventyra målet om en giftfri miljö. Vi bedömer inte att denna del kräver någon lag- eller förordningsändring. Vi ser också att en sådan utvecklad vägledning kan bidra till en mer enhetlig prövning och tillsyn över landet.

Med ovanstående som grund har Naturvårdsverket vidare undersökt om och i så fall hur arbetet med att bedöma den miljö- och hälsomässiga lämpligheten säkerställs idag. I den delen har vi velat titta på vilken metodik som används av verksamhetsutövare, vilka standarder som används vid undersökning av materialet, samt hur bedömningar görs om ett visst bergmaterial är lämpligt respektive olämpligt. Vi har här identifierat brister som gör att vi behöver tydliggöra vilket ansvar man har som verksamhetsutövare enligt dagens regelverk. Lämpligheten behöver utgå från massornas innehåll av biogena, geogena och antropogena påverkansgrad (se förklaring i kapitel 3.1.3). En bedömning av lämpligheten behöver emellertid också ta hänsyn till vilken plats som massorna avses att användas på. Lämpligheten är alltså en funktion av massornas innehåll, och den plats där de är tänkta att användas. Detta kommer att vara en del i det kommande vägledningsarbetet.

En utgångspunkt inför arbetet med att se över masshanteringen har varit att de krav och regelverk som redan idag finns för material (icke-avfall) kan vara tillräckliga för att reglera området. Med regelverk avses i första hand 2 kap. miljöbalken och viss produktlagstiftning som kan vara relevant. Den analys Naturvårdsverket genomfört inom uppdraget visar att verksamhetsutövare i många fall brister i egenkontroll (bland annat gällande kraven på dokumentation) och inte alltid uppfyller kraven i hänsynsreglerna, 2 kap. miljöbalken. Det kan handla om att brista i att skaffa den kunskap som behövs, eller att brista i att utföra de skyddsåtgärder, iaktta de begränsningar och vidta de försiktighetsmått i övrigt som behövs för att förebygga, hindra eller motverka att verksamheten eller åtgärden medför skada eller olägenhet för människors hälsa eller miljön. I många fall handlar det om bristfällig kontroll och uppföljning, brister i rutiner och metodik för att avgöra vad som ska provtas och hur dessa bedömningar ska användas. Det handlar också om brister i provtagningar, laktester och andra sätt att säkerställa materialens innehåll och eventuella risker. Det saknas på många håll anteckningar om hur arbetet utförs, vilket i sin tur leder till att möjligheten för en tillsynsmyndighet att följa upp och kontrollera eventuella brister är mycket liten.

Naturvårdsverkets uppfattning är att regler som är tillämpliga på massor som inte är avfall i praktiken redan finns, till exempel i 2 kap. miljöbalken. Det har dock framkommit att många uppfattar att dessa regler inte är tillämpliga för massor som är produkter, eller i varje fall inte är tillräckligt konkreta och tydliga. Vår bedömning är därför att samtidigt som Naturvårdsverket tar fram vägledning som tydliggör när massor kan ses som en produkt, behöver även regelverket tydliggöras för massor som utgörs av produkter. En ökad tydlighet kring vilka krav som gäller för massor som är produkter kan säkerställa miljö- och hälsoskyddet samtidigt som det ger tillsynsmyndigheterna en förbättrad möjlighet till kontroll. Det ger också verksamhetsutövare en tydlighet i vilka krav som ställs. I de fall där illegala verksamheter är inblandade kan det ge tillsynen bättre verktyg för att komma till rätta med dessa.

5.1.6 Massor och biproduktsbegreppet

Under utredningen har det framkommit synpunkter om att massor borde kunna ses som biprodukt. Genom ovan nämnda vägledning om avfallsdefinitionen har Naturvårdsverket även närmare analyserat möjligheten att kunna bedöma massor som biprodukt.

När en restprodukt uppstår i en produktionsprocess, där huvudsyftet inte är att producera ämnet eller föremålet, kan en bedömning göras om den ska ses som biprodukt eller som avfall. För att komma fram till bedömningen att en restprodukt utgör biprodukt krävs att samtliga fyra kriterier är uppfyllda[207]:

1. Det är säkerställt att ämnet eller föremålet kommer att fortsätta användas.

[207] Se 15 kap. 1 § andra stycket miljöbalken.

2. Ämnet eller föremålet kan användas direkt utan någon annan bearbetning än den bearbetning som är normal i industriell praxis.
3. Ämnet eller föremålet har producerats som en integrerad del av produktionsprocessen.
4. Den användning som avses i 1 inte strider mot lag eller annan författning och inte leder till allmänt negativa följder för miljön eller människors hälsa.

Vi har gått igenom de domar som finns på området idag, både från EU-domstolen och från Mark- och miljööverdomstolen. Vi har också analyserat vägledningar och annat underlag från kommissionen. Naturvårdsverket har sammanställt detta arbete i dokumentet *Sammanställning av rättspraxis*, där en genomgång av samtliga domar vi bedömt som aktuella finns.[208]

Naturvårdsverket har genom ovanstående arbete kunnat konstatera att det finns flera domar där bedömningen görs att massor som uppstår i infrastrukturarbeten, underhållsarbeten etc., inte uppfyller samtliga kriterier för att ses som en biprodukt. Det är framförallt kriteriet att ämnet eller föremålet har producerats som en integrerad del av en produktionsprocess som varit avgörande.[209] Vår bedömning är därmed att det inte finns utrymme att vägleda om en tillämpning av biproduktbegreppet som innebär att massor som uppstår i infrastrukturarbeten, underhållsarbeten etc. är en biprodukt. Det kan dock finnas fall där det är oklart om en viss process eller verksamhet faller in under begreppet produktionsprocess eller inte, liksom om samtliga övriga kriterier är uppfyllda. Naturvårdsverkets vägledning gällande biproduktbegreppet hindrar inte att en verksamhetsutövare genom prövning driver frågan om hur bestämmelsen ska tolkas. Flera av våra grannländer gör dock samma tolkning av bestämmelsen som Sverige, bland annat Finland och Norge vilket beskrivs i kapitel 4.

Den bedömning en verksamhetsutövare gör för att klassa en restprodukt som biprodukt, jämfört med en bedömning av att det inte är avfall (genom att påvisa att avsättning finns och att användningen är miljö- och hälsomässigt lämplig), bör inte skilja sig nämnvärt åt i omfattning. Biproduktbestämmelsen ställer dessutom upp ytterligare två kriterier som behöver uppfyllas. En verksamhetsutövare som bedömer att en restprodukt kan uppfylla kriterierna för biprodukt, ska alltså redan ha gjort bedömningarna att avsättning finns och att den avsedda användningen är miljö- och hälsomässigt lämplig.

När man talar om bedömningen av om något är avfall eller inte, finns flera andra begrepp från avfallsdirektivet som man behöver känna till och förstå för att få hela sammanhanget klart för sig. Begrepp som huvudprodukt, restprodukt, biprodukt, hänger samman och följer en given logik. Kommissionen beskriver förhållandet

---

[208] *Sammanställning av rättspraxis, Naturvårdsverkets vägledning om återvinning av avfall i anläggningsarbeten och masshantering.* Version 1, 2022-03-01, https://www.naturvardsverket.se/contentassets/cb9a502dc806470ea6f8f240153cc2e4/slutlig-sammanstallning-rattspraxis-2022-03-01.pdf.

[209] Se Mark- och miljööverdomstolens avgörande den 18 januari 2018 i mål nr M 1832-17.

mellan dessa i ett vägledningsdokument.[210] Vi har här valt att inte gå in ytterligare på dessa begrepp utan enbart fokusera på dem som är relevanta för masshanteringen och de förslag vi bedömt som lämpliga.

5.1.7 När avfall upphör att vara avfall

Avfall upphör att vara avfall när det har genomgått en återvinningsprocess och därmed går från avfall till produkt (föremål eller ämne). Frågan om när avfall upphör att vara avfall är viktig eftersom det avgör om det är avfalls- eller produkt- och kemikalielagstiftningen som ska tillämpas. Det är alltid den ansvariga verksamhetsutövaren som gör bedömningen och som har ansvaret att säkerställa att föremålet eller ämnet som sätts på marknaden uppfyller alla lagkrav och att användningen inte leder till allmänt negativa följder för människors hälsa eller miljön utifrån tillgänglig kunskap. Återvinnaren blir i det här avseendet likställd med en producent av en ny produkt eller ett nytt material. I bedömningen behöver man beakta att förutsättningarna över tid kan förändras på ett sätt så att en oacceptabel risk kan uppstå i framtiden, även om det vid tillfället för återvinningen inte bedöms finnas en sådan. I bedömningen av om föremålet eller ämnet innebär miljö- och hälsorisker behöver man beakta på vilka platser det återvunna materialet är avsett att användas. Den som tar emot ett återvunnet material har också ett ansvar att säkerställa att användningen utgår från de uppgifter som följer med materialet. Det är på så sätt ingen skillnad mellan att använda jungfruligt material och material som genomgått en återvinningsprocess och bedömts ha upphört att vara avfall.

Kommissionens arbete med kriterier

Kommissionen har tillsammans med medlemsländerna tagit fram EU-förordningar med kriterier för när olika avfallsslag upphör att vara avfall, så kallade end of waste-förordningar. Sådana förordningar finns i dagsläget för järn-, stål- och aluminiumskrot, glaskross och kopparskrot. Det är möjligt för Sverige att ta fram egna kriterier för specifika avfallsslag som sedan notifieras till kommissionen. Om kommissionen inte har några anmärkningar finns inga hinder för Sverige att införa en nationell förordning för det specifika avfallsslaget. Sådana kriterier gäller enbart i den medlemsstat där de beslutas. Vid till exempel utförsel eller export av det återvunna materialet kan en annan medlemsstat bedöma att avfallet inte upphört att vara avfall, och därmed fortsatt klassa det som avfall. Kriterier för när avfall upphör att vara avfall har tagits fram av andra länder, bland annat Storbritannien.

Kommissionen har också nyligen påbörjat arbetet med att ta fram flera EU-gemensamma kriterier för end of waste. Naturvårdsverket kommer med intresse att följa det arbetet.

[210] European Commissions Guidance on the interpretation of key provisions of Directive 2008/98/EC on waste, https://ec.europa.eu/environment/pdf/waste/framework/guidance_doc.pdf

Naturvårdsverkets regeringsuppdrag Avfall som resurs

Naturvårdsverket har under hösten 2021 redovisat ett regeringsuppdrag som hanterar dessa frågeställningar, *Avfall som resurs*.[211]. I uppdraget ingick att analysera kvotplikt för användning av återvunnen råvara och nationella kriterier för när avfall upphör att vara avfall. Den del av uppdraget som hanterat kriterier för när avfall upphör att vara avfall bestod bland annat i att analysera förutsättningar, inklusive för- och nackdelar, med nationella kriterier för när avfall upphör att vara avfall och göra en bedömning av om det skulle kunna vara aktuellt att ta fram nationella kriterier för detta. Naturvårdsverket bedömer att det finns juridiska förutsättningar och att det kan vara aktuellt att införa nationella kriterier för när avfall upphör att vara avfall i Sverige för vissa avfallsslag. Det finns ett antal aspekter som påverkar bedömningen av lämpligheten att införa nationella kriterier för en enskild avfallsström och det krävs ett omfattande underlag för varje enskild avfallsström som kan vara aktuell för att kunna göra sådana bedömningar. En ytterligare slutsats från regeringsuppdraget avfall som resurs är att det saknas en gemensam bild av hur kriterier för när avfall upphör att vara avfall är tänkta att fungera och vilka syften sådana kriterier bör fylla i Sverige. Detta påverkar i sin tur hur kriterierna bör utformas och vilka verksamhetsutövare som skulle träffas av sådana kriterier. Den rekommendation som Naturvårdsverket lämnade är sammanfattningsvis att regeringen bör avvakta med att införa nationella kriterier för när avfall upphör att vara avfall. För att kunna fatta ett välgrundat beslut om lämpligheten med nationella kriterier för utvalda avfallsströmmar bedömer vi att ett antal aktiviteter först bör genomförs. Exempelvis är återvinning av avfall så att det upphör att vara avfall ett fokusområde i den nationella strategin för miljöbalkstillsynen, och Naturvårdsverket kommer som en del av det arbetet att uppdatera vägledningen om när avfall upphör att vara avfall. En målsättning är att underlätta såväl bedömningar som tillsyn över bestämmelserna om när avfall upphör att vara avfall. Naturvårdsverkets redovisning av uppdraget avfall som resurs ger utgångspunkter för fortsatt arbete med sådana frågor i Sverige.

Särskilt om massor och avfall upphör att vara avfall

När det gäller massor har frågan om kriterier för när avfall upphör att vara avfall lyfts vid flera tillfällen. Naturvårdsverket har därför inom det aktuella regeringsuppdraget undersökt frågan vidare mer specifikt kopplat till massor, och möjligheten att föreslå att Sverige tar fram sådana kriterier.

För att ta fram nationella kriterier för när avfall upphör att vara avfall för massor behöver man bedöma om så är lämpligt, om tillräckligt många verksamheter komma att kunna nyttja dessa, och om de leder till en förenkling jämfört med idag, och i slutändan därmed leder till en mer resurseffektiv hantering. En förutsättning

[211] Naturvårdsverkets redovisning av regeringsuppdrag Avfall som resurs, NV-00196-21, (2021): https://www.naturvardsverket.se/contentassets/a72237b83b314efc97485022fcbd2420/skrivelse-avfall-som-resurs.pdf.

för att kriterier för när avfall upphör att vara avfall ska kunna tillämpas är att massorna är avfall.

Hanteringen av massor som sker idag kan i huvudsak delas in i tre huvudområden (utöver deponi) vilket också beskrevs närmare i kapitel 3.1:

- Massor används som produkt, antingen genom att massorna används internt inom projekt, eller genom att en bedömning görs att avsättning finns och massorna är miljö- och hälsomässigt lämpliga för den avsedda användningen och därmed kan ses som en produkt (som beskrivs ovan, det vill säga att kvittblivningsintresse inte uppstår).
- Avfallsmassor används i anläggningsarbeten. Massorna är avfall när de används, och bedöms upphöra att vara avfall genom användningen. Anmälnings- eller tillståndsplikt enligt 29 kap. 34–35 §§ miljöprövningsförordningen (återvinning för anläggningsändamål) kan vara tillämplig.
- Avfallsmassor återvinns så att de upphör att vara avfall. Massorna används därefter som en produkt. Detta kan ske genom en bedömning i det enskilda fallet genom att tillämpa 15 kap. 9 a § miljöbalken eller genom att tillämpa kriterier för när avfall upphör att vara avfall, i de fall sådana finns (nationella eller EU-gemensamma).

När det gäller massor är de mest förekommande tillvägagångssätten de som beskrivs i de två första punkterna ovan, det vill säga antingen att massorna redan från början bedöms vara en produkt, eller att avfallsmassor används som avfall i anläggningsarbeten. Den tredje punkten är det enda fall där kriterier för när avfall upphör att vara avfall kan vara relevant. Då återvinning av avfall så att det upphör att vara avfall idag endast sker i mindre omfattning, behöver det noga övervägas om tillräckligt underlag finns för att kriterier för när avfall upphör att vara avfall är det verktyg som bäst kan möta de behov som finns. Den avfallsström där det möjligen kan fylla ett syfte är återvinning av jordmassor som används som matjord.

Utan tillgång till lagstadgade kriterier för när ett visst avfall upphör att vara avfall, sker sådan återvinning genom tillämpning av 15 kap. 9 a § miljöbalken. Det görs genom en bedömning från fall till fall, genom att en verksamhetsutövare ansvarar för bedömningen som sedan kan granskas av en tillsynsmyndighet. Det är alltså idag fullt möjligt för en verksamhet att återvinna avfallsmassor så att de upphör att vara avfall, genom att använda sig av 15 kap. 9 a § miljöbalken.

Eftersom huvudansvaret för bedömningen av när avfall upphör att vara avfall ligger på verksamhetsutövaren, kan branschorganisationer och verksamhetsutövare arbeta för att ta fram underlag för bedömningen enligt de generella kriterierna i 15 kap. 9 a § miljöbalken. Sådant underlag skulle i förlängningen kunna användas för att ta fram nationella kriterier för utvalda avfallsströmmar.

Naturvårdsverkets bedömning

Det finns både fördelar och nackdelar med att ta fram nationella kriterier för när avfall upphör att vara avfall för ett visst avfallsslag, jämfört med att som idag göra en bedömning utifrån det enskilda fallet. En fördel med kriterier är att de ger en förutsägbarhet och tydlighet, samt underlättar tillsynen. Om verksamhetsutövaren följer de krav som framgår av förordning eller föreskrifter, vet denne på förhand om avfallet kan upphöra att vara avfall eller inte.

En nackdel kan vara att kriterier blir obligatoriska att följa för samtliga verksamhetsutövare som återvinner det aktuella avfallsslaget. Det kan innebära att även en mindre verksamhet som idag återvinner avfall genom en enkel process behöver tillämpa kriterier som reglerar återvinningen av det aktuella avfallsslaget.

Inom ramen för detta regeringsuppdrag har vi tittat närmare på hur sådana kriterier skulle kunna se ut specifikt för massor, till exempel jord och bergmaterial. Vår bedömning är att det när det gäller massor finns två huvudspår för hur hanteringen idag går till, vilket beskrivs ovan. Antingen finns en avsättning direkt vid uppkomsten där en verksamhetsutövare gör bedömningen att det inte är avfall. I de fallen finns nu Naturvårdsverkets vägledning att ta stöd i, där detta är möjligt i de fall då avsättning kan påvisas och då en miljö- och hälsomässigt lämplig användning finns. I det andra fallet har massorna klassats som avfall, men kan användas i anläggningsändamål. I dessa fall kan en anmälan eller tillstånd krävas som återvinning av avfall i anläggningsändamål. I inget av dessa två fall kan nationella kriterier tillämpas. Kriterier kan bara fylla en funktion när man innehar avfallsmassor som man vill återvinna genom olika typer av processer, för att sedan använda som en produkt. Från branschaktörer har det framhållits att det är av stor vikt att möjliggöra en bedömning av massor som produkt redan när de uppstår. Detta har särskilt framhållits vad gäller bergmaterial. Det innebär dock inte att det är uteslutet att ta fram kriterier för vissa specifika strömmar där de kan fylla ett behov. Jordmassor avsedda att användas som matjord skulle kunna vara en sådan avfallsström där kriterier kan fylla en funktion.

Naturvårdsverket tog fram förslag till allmänna regler genom ett regeringsuppdrag som slutrapporterades i januari 2020, *Förslag till allmänna regler för vissa verksamheter som behandlar avfall*.[212] Detta förslag mottog dock en hel del kritik från framförallt branschorganisationer. I det arbetet gavs de deltagande aktörerna också möjligheten att ta fram lämpliga haltgränser för innehåll i det material som då skulle kunna ses som återvunnet. Syftet var att Naturvårdsverket i samarbete med berörda aktörer skulle ta fram sådant underlag som hade kunnat ligga till grund för lämpliga haltgränser för olika typer av massor. Regeringen har valt att inte gå vidare med Naturvårdsverkets förslag. Allmänna regler och eventuella kriterier för när avfall upphör att vara avfall är till sin form relativt lika uppbyggda.

---

[212] *Förslag till allmänna regler för vissa verksamheter som hanterar avfall: Komplettering av redovisning av regeringsuppdraget att utreda undantag från tillstånds- och anmälningsplikt för hantering av vissa avfallsslag för anläggningsändamål*, NV-07431-17, Naturvårdsverket, (2020).

Mot bakgrund av ovanstående förordar Naturvårdsverket, i detta skede, inte att nationella kriterier tas fram när det gäller massor.

5.1.8 Undantaget för icke förorenad jord och annat naturligt material

Avfallsdirektivet ger möjlighet till undantag från direktivets tillämpningsområde. Ett av dessa undantag är: *icke förorenad jord och annat naturligt förekommande material som grävts ut i samband med byggverksamhet, när det är säkerställt att materialet kommer att användas för byggnation i sitt naturliga tillstånd på den plats där grävningen utfördes.*

Utifrån perspektivet resurseffektivitet bör icke förorenade massor eller massor med lågt föroreningsinnehåll, i så stor utsträckning som möjligt, återanvändas eller återvinnas och då helst så nära som möjligt den plats där massorna har sitt ursprung. I vissa fall uppstår stora mängder massor på platser där avsättning saknas. Avståndet till platser där avsättning finns kan innebära långa transporter och därmed stora kostnader. I en del fall kan det också handla om att den tekniska kvaliteten inte är den önskvärda, vilket leder till att avsättning saknas. I sådana fall kan den miljö- och hälsomässigt mest lämpliga hanteringen vara att massorna hanteras på den plats där de uppstår, eller i anslutning till den platsen. Med icke förorenade massor avses sådana massor som inte har antropogen påverkan. Massorna kan ändå innehålla till exempel förhöjda halter av arsenik naturligt. Även sådana massor ska ses som icke förorenade. Dock kan hanteringen av sådana massor leda till att risker uppstår, vilket kan kräva att särskilda krav kan ställas eller att en särskild hantering kan komma att vara nödvändig. Se vidare i kapitel 3 (tabell 3).

Verksamheter undantagna från avfallsdirektivets tillämpningsområde

I artikel 2 i avfallsdirektivet finns dels sex undantag från direktivets tillämpningsområde oavsett annan gemenskapslagstiftning, dels fyra undantag i den utsträckning de omfattas av annan gemenskapslagstiftning. Undantagen har i huvudsak genomförts i svensk rätt genom 1 kap. 15 § 3 avfallsförordningen. Ett av direktivets undantag omfattar *icke förorenad jord och annat naturligt förekommande material som grävts ut i samband med byggverksamhet, när det är säkerställt att materialet kommer att användas för byggnation i sitt naturliga tillstånd på den plats där grävningen utfördes*. Detta undantag har genomförts i 1 kap. 15 § 3 avfallsförordningen. Så som undantaget har genomförts i svensk rätt innebär det endast en möjlighet att undantas från avfallsförordningens tillämpningsområde. Annan avfallslagstiftning är dock fortfarande tillämplig, eftersom materialet alltjämt omfattas av avfallsdefinitionen i 15 kap. 1 § miljöbalken, till exempel miljöprövningsförordningen och deponeringsförordningen. Naturvårdsverkets bedömning är att undantaget som ges i avfallsdirektivet inte har nyttjats till fullo.

Naturvårdsverkets hemställan till regeringen 2018

Naturvårdsverket lämnade år 2018 in en hemställan till regeringen gällande behovet av en översyn av det svenska genomförandet av undantagen i artikel 2 i avfallsdirektivet. Hemställan togs fram i samarbete med Trafikverket. Bakgrunden till hemställan var att Naturvårdsverket bedömde att det behövdes åtgärder för att bidra till en mer resurseffektiv masshantering. En av de åtgärder som Naturvårdsverket bedömde som lämplig var att nyttja den undantagsmöjlighet som ges i avfallsdirektivet, genom att i svensk rätt genomföra ett bredare undantag från avfallsregelverket gällande *icke förorenad jord och annat naturligt förekommande material som grävts ut i samband med byggverksamhet när det är säkerställt att materialet kommer att användas för byggnation i sitt naturliga tillstånd på den plats där grävningen utfördes*.

Bakgrund

Skälen till varför kommissionen sett behov av ett undantag för icke förorenad jord och annat naturligt förekommande material framgår av vägledningen till avfallsdirektivet.[213] Där beskrivs att bakgrunden till det aktuella undantaget är att systemet för avfallshantering allmänt anses som olämplig för den här typen av material, *även om definitionen av bortskaffande är uppfylld*.

Att Sverige inte nyttjar undantaget så som avsikten har varit, tydliggjordes ytterligare genom en dom från Mark- och miljööverdomstolen som kom 2017.[214] Målet hanterade just massor som omfattas av det aktuella undantaget i avfallsdirektivet respektive avfallsförordningen och handlar om Trafikverkets uppläggning av massor i anslutning till byggandet av en vägsträcka (E18 utanför Karlstad). Trafikverket hade anmält verksamheten för samråd till tillsynsmyndigheten enligt 12 kap. 6 § miljöbalken. Länsstyrelsen, som var tillsynsmyndighet, avvisade anmälan eftersom verksamheten var tillståndspliktig enligt miljöprövningsförordningen. Trafikverket överklagade beslutet. Frågan avgjordes slutligen av Mark- och miljööverdomstolen.

Av domen framgår bland annat att massorna i det aktuella fallet är att anse som avfall enligt 15 kap. 1 § miljöbalken och att uppläggningen är ett bortskaffande av avfall. Det framgår också av domen att undantaget i 11 § 3 avfallsförordningen (2011:927), tidigare motsvarande lydelse till 1 kap. 15 § 3 avfallsförordningen, var tillämpligt i det aktuella fallet. Oaktat att massorna omfattades av undantaget var de fortfarande att se som avfall enligt 15 kap. 1 § miljöbalken, och omfattades därmed av miljöprövningsförordningens bestämmelser. Detta ledde till att

[213] European Commissions Guidance on the interpretation of key provisions of Directive 2008/98/EC on waste, https://ec.europa.eu/environment/pdf/waste/framework/guidance_doc.pdf

[214] Mark- och miljööverdomstolens avgörande den 12 september 2017 i mål nr M 7806-16.

uppläggningen utgjorde deponering av avfall och därmed var en tillståndspliktig verksamhet enligt 29 kap. miljöprövningsförordningen.

Mark- och miljööverdomstolen är tydlig med att den uppläggning som avses i det aktuella fallet visserligen är ett bortskaffande, då det saknas syfte, men att uppläggningen omfattas av undantag som avses i avfallsdirektivet. Avslutningsvis menar Mark- och miljööverdomstolen att det kan finnas skäl för lagstiftaren att överväga om det finns behov av att förändra bestämmelserna i något avseende.

Om undantagen i avfallsförordningen istället varit genomförda i 15 kap. miljöbalken, hade den aktuella verksamheten inte bara varit undantagen från avfallsförordningens tillämpningsområde, utan även från andra förordningar under miljöbalken som reglerar avfall, till exempel miljöprövningsförordningen och deponeringsförordningen.

Naturvårdsverkets bedömning

Undantagen i avfallsdirektivet är i svensk rätt införda i avfallsförordningen. Detta medför att andra förordningar meddelade med stöd av miljöbalken kan vara tillämpliga, framförallt miljöprövningsförordningen och förordningen om deponering av avfall. I Sverige klassas därmed förfarandet som återvinning eller deponering med därtill hörande anmälningsplikt eller tillståndsprövning.

Naturvårdsverket bedömer att ovanstående problematik leder till att uppläggning av icke förorenade massor, som i vissa fall lämpligast hanteras i anslutning till den plats där de grävts ut, istället tillståndsprövas som deponier. Detta trots att de omfattas av avfallsdirektivets undantag. I och med den dom från Mark- och miljööverdomstolen som nämnts ovan, kan dessa ärenden heller inte hanteras som ett så kallat 12:6-samråd. Bedömningen att uppläggningen ska ses som en deponi innebär betydligt större kostnader för verksamhetsutövaren och också en tidsmässigt mer omfattande hantering.

Naturvårdsverket anser att det inte är ändamålsenligt ur miljösynpunkt att hantera de icke förorenade massorna som en tillståndspliktig deponi. I många fall skulle dessa ärenden kunna hanteras genom ett enklare förfarande i de fall då det rör sig om icke förorenad jord och annat naturligt förekommande material som grävts ut i samband med byggverksamhet. Det behöver dock säkerställas att det görs en bedömning och att de eventuella krav som är nödvändiga ställs på hanteringen av massorna.

Som beskrivits ovan ser vi ett behov av en översyn av det svenska genomförandet av samtliga undantag i artikel 2 i avfallsdirektivet. I den mån det bedöms som lämpligt, bör vissa eller samtliga undantag flyttas till miljöbalken. En placering i miljöbalken skulle innebära ett mer direktivskonformt genomförande. En bestämmelse i 15 kap. miljöbalken med innebörden att vissa utpekade avfallsslag ska undantas från tillämpningsområdet för 15 kap. innebär att det aktuella materialet eller ämnet inte kommer att omfattas av definitionen av avfall enligt 15 kap. 1 § miljöbalken. Det innebär i sin tur att föreskrifter som är meddelade med stöd av miljöbalken och som reglerar avfall inte ska tillämpas på dessa ämnen eller

föremål. Bestämmelser om tillstånd eller anmälan för verksamheter som hanterar avfall enligt 29 kap. miljöprövningsförordningen skulle därmed inte vara tillämpliga.

Naturvårdsverkets bedömning nu är densamma som den var år 2018, det vill säga att en översyn är nödvändig för ett genomförande av avfallsdirektivet som bättre överensstämmer med direktivets intentioner. Det gäller samtliga undantag, men Naturvårdsverket har inom det här aktuella regeringsuppdraget sett över den mer avgränsade frågan kring undantaget som gäller *icke förorenad jord och annat naturligt material*. Vi bedömer att det är lämpligt att nyttja möjligheten till undantag fullt ut.

En verksamhet eller åtgärd som kan komma att väsentligt ändra naturmiljön, och som inte omfattas av tillstånds- eller anmälningsplikt enligt andra bestämmelser i miljöbalken, ska anmälas för samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken. Vi har analyserat möjligheten att låta denna typ av verksamhet, det vill säga uppläggning av icke förorenade massor i anslutning till den plats där de grävts upp, falla in under så kallat 12:6-samråd. Samrådet innebär närmast en diskussion med verksamhetsutövaren för att klargöra hur de planerade åtgärderna kan antas inverka på miljön och hur de ska anpassas till miljöbalkens krav, bland annat hänsynsreglerna i 2 kap. Meningen är att samrådsreglerna ska fungera som ett förebyggande och lättillgängligt medel för tillsynsmyndigheten att kontrollera, styra och eventuellt hindra miljöstörande verksamheter, särskilt när dessa har en mera begränsad omfattning och effekt än de som avses med stoppregeln i 2 kap. 9 § men ändå kan bli ingripande i den lokala miljön. Ärenden som utgörs av 12:6-samråd som inkommer till tillsynsmyndigheten hanteras oftast av dem som hanterar landskapsskydd och/eller naturmiljö, vilket gör att de inte alltid bedöms av de handläggare som arbetar med avfallsfrågor, efterbehandling med mera. I vissa fall sker dock en bredare granskning där olika kompetenser samverkar för att en så god bedömning som möjligt ska kunna göras.

Vid en bedömning att massorna i ett aktuellt fall är olämpliga att använda bör tillsynsmyndigheten förelägga verksamhetsutövaren om att massorna ska hanteras som avfall och därmed inte falla in under undantaget (till exempel vid en bedömning att det inte handlar om icke förorenad jord). I sådana fall bör istället en bedömning göras utifrån avfallslagstiftningen. Här ser Naturvårdsverket en stor fördel med att denna typ av ärenden i första hand hanteras av handläggare som har god kännedom om avfallslagstiftningen. Vår bedömning är därför att det kan vara mer fördelaktigt att verksamheterna hanteras under en ny bestämmelse i miljöprövningsförordningen än genom ett 12:6-samråd.

Resultatet av att icke förorenad jord och annat naturligt material undantas från avfallsdefinitionen kan leda till att mindre resurser behöver tas i anspråk, både hos verksamhetsutövare och tillsynsmyndigheter. Det ger också en tydlighet kring hur denna typ av massor ska hanteras. I många fall kan det finnas tveksamheter ifall massor är avfall eller inte. Genom att det tydliggörs att de massor som omfattas av undantaget kan läggas upp, med eller utan syfte, blir det inte avgörande om de klassas som avfall eller inte. Fokus hamnar istället på dess lämplighet på den

aktuella platsen. Genom att möjliggöra en uppläggning av massor som anpassas till platsens förutsättning görs stora besparingar. Besparingarna är såväl ekonomiska, administrativa och tidsmässiga, som miljömässiga i form av minskade transporter och i vissa fall också en mindre belastning av befintliga deponier.

5.2 Matchning mellan tillgång och efterfrågan

Vid genomgången av dagens hantering har vi identifierat att det generellt finns en utmaning att matcha uppkomna massor med ett behov och en verklig efterfrågan på material, samtidigt som massorna uppstår. Vår bedömning är att det finns två delar i detta som gör att matchningen är svår att optimera i dagsläget. Dessa två delar är för det första bristen på kunskap och information om massornas innehåll och egenskaper, samt för det andra att relativpriset för deponering och viss typ av onödig användning (dvs. alternativa metoder för bortskaffande) av massor i vissa fall medför att det är ekonomiskt fördelaktigt att istället göra sig av med massorna.

5.2.1 Massornas innehåll och egenskaper

I detta avsnitt beskrivs rådande brist på kunskap om massors innehåll och egenskaper, samt bristen på spårbarhet (bevarande och överföring av information om massornas innehåll och egenskaper). Som framgår av Naturvårdsverkets analys av hur regleringen ser ut i andra länder (se slutsatser i kapitel 4.7) har vi kunnat konstatera att oavsett form av reglering är det uppenbart att kartläggning och analys av sådana massor utifrån olika fastställda riktlinjer och krav har varit en viktig utgångspunkt i de länder vi studerat. Det har också framkommit att det i dessa länder är en förutsättning att användningsplats och användningsändamål för massorna är utrett och att det är säkerställt att en användning faktiskt kommer att ske för att massorna ska kunna hanteras vidare. Att det finns spårbarhetssystem kopplat till regleringen främjar också syftet att rätt massor hamnar på rätt plats.

I Sverige saknas gemensamma riktlinjer för hur massor, såväl avfall som produkter, kan användas på ett säkert sätt. Sverige saknar också ett system för hur information om massornas innehåll och egenskaper bevaras och förs över till nästa led. För att inom Sverige kunna nyttja de massor som uppkommer, mer hållbart och ändamålsenligt, bedömer vi att dessa delar behöver utvecklas.

Bristande kunskap

Naturvårdsverket har av både tillsynsmyndigheter och branschaktörer blivit uppmärksammat på att det idag finns stora osäkerheter i bedömningen av om naturligt förekommande massor (såväl avfall som produkter) är miljö- och hälsomässigt lämpliga för avsedda ändamål. Verksamhetsutövare vet å ena sidan

idag inte vad de förväntas ta fram för underlag, det vill säga vilken kunskap om massorna de behöver ha för att fortsatt hantering och användning ska anses vara säker. Tillsynsmyndigheterna har å andra sidan svårigheter i att bedöma vilka krav som bör och kan ställas på de verksamheter som idag hanterar och använder massor, oavsett om de är avfall eller icke-avfall (produkter). Naturvårdsverket bedömer att bristen på kunskap om massornas innehåll och egenskaper, samt kunskapen om massornas lämplighet för avsedda ändamål, finns för samtliga materialkategorier, men i olika omfattning.

Vad dessa osäkerheter beror på är inte helt klarlagt. Både branschaktörer och tillsynsmyndigheter anser att en orsak till rådande kunskapsbrist för bedömning av produkter är att det saknas nationella riktlinjer och vägledning från centrala myndigheter om vad produkter av till exempel berg och jord får innehålla, beroende på dess olika användningsområden. Avsaknaden av sådana riktlinjer medför också att efterfrågan på så kallade end of waste-kriterier är stor. En annan orsak kan vara att den vägledning som finns på området (bland annat Naturvårdsverkets handbok 2010:1[215]) har ansetts vara för generell och inte ta omhand alla de frågor som det behövs vägledning kring för alla typer av massor och användningsområden.

Under de samråd och bilaterala samtal som genomförts inom uppdraget har omständigheten att massor ofta klassas som avfall lyfts som ett problem. Detta eftersom avfallslagstiftningen jämfört med produktlagstiftningen ställer mycket tydligare krav gällande vilken kunskap som krävs avseende till exempel massornas innehåll och miljöpåverkan, samt att hanteringen av avfall idag innebär att verksamheterna i många fall behöver söka tillstånd. Naturvårdsverket delar uppfattningen att det i praktiken är skillnad på hur användningen av massor kontrolleras beroende på om de klassas som avfall eller produkter. Vi vill dock understryka att avfallslagstiftningens specifika krav på kunskap i sig inte behöver vara problemet. De problem som upplevs har enligt vår bedömning sin grund i att det idag finns stora osäkerheter gällande hur massornas innehåll, egenskaper och risker för omgivningen ska bedömas (bland annat med stöd av gällande vägledning).

Brist på information

Idag saknas enhetliga system för att överföra och bevara information om massors miljömässiga innehåll och egenskaper. Behovet av att förenkla informationsutbytet och förbättra spårbarheten gäller dels överföring av information när massor byter ägare, dels bevarande av information för framtiden om vilka massor som har använts i olika anläggningar.

Medan det sedan länge utvecklats standarder för tekniska kvalitetskrav för massor (till exempel genom AMA Anläggning[216]), saknas motsvarande standardisering när

[215] *Återvinning av avfall i anläggningsarbeten*, Naturvårdsverkets handbok 2010:1.

[216] *AMA anläggning*, 2020.

det gäller miljömässiga egenskaper hos massor. I brist på annat används begrepp som ”KM-massor” (se förklaring i kapitel 3.1.5) och liknande av både verksamhetsutövare och tillsynsmyndigheter.

För att underlätta kommunikation mellan olika aktörer finns behov av att utveckla ett mer standardiserat informationsutbyte om massors miljömässiga egenskaper på ett enkelt sätt, till exempel i form av certifikat, som kan följa med när massor byter ägare. Information om innehåll i massor som används för anläggningsändamål bör även i vissa fall bevaras för framtiden. Massor som bedömts lämpliga att användas i till exempel en bullervall, utan särskilda krav på skyddsåtgärder (till exempel hårdgjorda ytor), kan ändå vara olämpliga att gräva upp och använda för utfyllnad av andra markområden, till exempel åkermark. För att möjliggöra att relevant information finns tillgänglig för den som i framtiden vidtar åtgärder inom en anläggning där sådana massor använts, kan man behöva utveckla ett system för att bevara informationen över tid. Detta gäller framförallt massor som hanteras som produkter eftersom gällande produkt- och kemikalielagstiftning inte reglerar att all nödvändig information ska tas fram och göras tillgänglig. Anläggningar som har byggts med massor som är avfall och som hanteras genom minst en anmälan kan, om tillsynsmyndigheten bedömer det lämpligt, skrivas in i fastighetsregistret.

Produktlagstiftningen saknar specifika regler som gäller massor

Bristen på kunskap om massornas innehåll och egenskaper bedöms vara ett problem som också förekommer inom de flöden där massor hanteras som produkter. Detta eftersom specifika krav på bland annat undersökning och utvärdering av innehåll inte ställs med stöd av gällande kemikalie- och produktlagstiftning.

Inom ramen för detta uppdrag har framkommit att det i dagsläget inte genomförs några rutinmässiga provtagningar eller miljöriskbedömningar av till exempel bergmaterialprodukter, varken i prövning eller i tillsyn. Detta eftersom det inte finns lagstadgade krav på att så ska ske. Sådana specifika krav finns inte enligt gällande produkt- och kemikalielagstiftning. Utgångspunkten är att jord och berg som naturligt förekommande ämnen är undantagna registreringsplikten i Reach och att grundläggande miljökrav för byggnadsverk i byggproduktförordningen (bilaga I) inte har preciserat hur dessa ska kunna översättas till de väsentliga egenskaper som byggprodukttillverkarna förväntas deklarera. Några nationella tvingande regler på innehåll av hälsofarliga ämnen i byggprodukter har inte heller tagits fram.

Detta har tolkats som att det generellt inte ställs några krav alls på riskbedömning av produkter som består av naturliga ämnen och material. 2 kap. miljöbalken innehåller dock generella regler om hänsynstagande från miljö- och hälsoperspektiv, vilka gäller för alla åtgärder och verksamheter som kan innebära risker för miljön och människors hälsa. Dessutom behöver försiktighetsprincipen i 2 kap. 3 § genomsyra tillämpningen av samtliga hänsynsregler. Eftersom miljöbalken gäller parallellt med annan lagstiftning utgör 2 kap. miljöbalken därför den viktigaste utgångspunkten för de bedömningar en verksamhetsutövare ska göra

också för produkter, till exempel av bergmaterial. Det är också 2 kap. som blir aktuellt vid tillsynen av de verksamheter som sätter dessa produkter på marknaden.

Som mest grundläggande kan också nämnas kunskapskravet i 2 kap. 2 § miljöbalken. Det är Naturvårdsverkets bedömning att kunskapskravet vid tillverkning och försäljning av produkter av jord och berg, där annan lagstiftning inte ställer specifika krav på miljö- och hälsoskydd, ger stöd för att tillverkaren ska ha tillräckliga kunskaper om sin produkts innehåll, det vill säga kunskap om att användningen av produkten inte innebär skador på människors hälsa och miljön. På samma sätt bör tillverkaren med utgångspunkt i denna kunskap kunna ange lämpliga användningsområden för produkten utifrån ett hälso- och miljöperspektiv, till exempel att produkten lämpligen kan användas i vägkonstruktion eller vid byggande av bostäder. En sådan tolkning av kunskapskravet kan inte heller anses stå i strid med produkt- och kemikalielagstiftningen. Den ligger dessutom i linje med försiktighetsprincipen, men kan inte anses vara oproportionerlig.

5.2.2 Deponering och onödig användning av massor

Deponering eller onödig användning av massor, företrädelsevis jord- och schaktmassor, är idag ett attraktivt alternativ att göra sig av med massorna istället för att hitta avsättning för dem hos andra aktörer på marknaden.

Flertalet aktörer har framfört att det för ett enskilt projekt ofta är enklare och mer kostnadseffektivt, men inte nödvändigtvis billigare, att köra bort massor till en mottagningsanläggning som redan har tillstånd, till exempel en deponi, än att inom ramen för projektet genomgå ett anmälnings- eller tillståndsförfarande för återvinning enligt miljöbalken. Om massorna körs till en deponi ställs höga krav på provtagning och utvärdering genom att avfall som ska deponeras ska ha genomgått en grundläggande karakterisering och uppfylla de krav som ställs för att få deponeras i respektive deponiklass. Om massorna ska återvinnas finns däremot stora osäkerheter i bedömningen av massorna. Prövningsmyndigheten accepterar sällan halter i massor som överstiger naturlig bakgrund, mindre än ringa föroreningsrisk (MRR), eller de generella riktvärdena för KM och MKM.

Såsom beskrivs i kapitel 3.1 har det också framkommit uppgifter i utredningen som beskriver en situation där sluttäckning av deponier (vilket räknas som återvinning) och återvinning av avfall i anläggningsändamål idag i många fall fungerar som alternativ till bortskaffning. Det är inte ovanligt att mer massor används än vad som är nödvändigt för att uppnå syftet med till exempel en sluttäckning. Enligt Naturvårdsverkets bedömning är detta en kombination av följande:

- Rådande osäkerheter i dagens bedömning om huruvida naturligt förekommande massor är miljö- och hälsomässigt lämpliga för olika specifika ändamål.
- Mängden massor som genereras är i dagsläget större än vad samhället, i ett kortsiktigt och lokalt perspektiv, kan nyttiggöra.

5.3 Planering och samordning

En annan utmaning som identifierats vid genomgången av dagens hantering är brister i planering och samordning. Vår analys visar att bra och användbara verktyg för masshanteringsplanering saknas. I dagsläget finns det i normalfallet inte ett direkt behov av alla de massor som uppstår, samtidigt som de uppstår. Detta får till följd att behovet av lagringsplatser och att kunna lagra massor över tid är stort och i nuläget svårt för samhället att tillgodose. Svårigheten att matcha uppkomst av massor med lämpliga användningsområden i tidiga skeden har också identifierats leda till osäkerhet i upphandlingsprocessen.

5.3.1 Behovet av lagringsplatser och lagring över tid

Bristen på plats att lagra massor inom projektet eller i anslutande projekt medför att massor ofta måste transporteras bort för att lagras och bearbetas på andra platser innan de kan användas på sin slutliga plats. I brist på närliggande platser behöver massor i många fall köras långa sträckor för att hanteras vidare, vilket inte är optimalt, vare sig ur ett miljö-, resurs- eller klimatperspektiv.

Massorna måste därefter lagras i väntan på att de kan komma till nytta som ersättning för andra massor i samma projekt eller i andra projekt. Denna tid varierar beroende på projektens olika förutsättningar, till exempel typ och storlek på projektet, mängder och kvalitet på massor som tillåts att användas i projektet. Även behovet av kontroller av massornas tekniska och miljömässiga kvalitet kan kräva lagring inför utvärdering om huruvida massorna är lämpliga för planerad avsättning eller inte.

Problemen för miljön och närboende som kan uppstå och som måste regleras vid dessa lagringsplatser oavsett var de lokaliseras är framförallt damning, buller och uppkomst av mer eller mindre förorenat lakvatten. Föroreningarna kan bland annat bestå av kväve från sprängmedelsrester, suspenderat material eller partiklar. Stora upplagshögar av exempelvis bergmaterial kan också orsaka stora irreversibla skador inom ett område, till exempel en åkermark, som följd av den stora belastning och markkompression som uppstår i och med materialets vikt. De förutsättningar som beskrivs ovan visar sammantaget på vikten av att en lokaliseringsutredning enligt 2 kap. 6 § miljöbalken tar omhand samtliga aspekter i bedömningen av var dessa verksamheter bör placeras. Lämpliga material bör samtidigt inte heller transporteras för långt bort från de platser där behovet av dem sedan uppstår, framförallt inom de expansiva regionerna.

5.3.2 Avsättning kan inte alltid säkerställas

Sannolikt skulle de långa tidsaspekterna som beskrivs i avsnittet ovan, kunna minska om verktyg för en effektivare planering med utpekade avsättningsmöjligheter fanns för de massor som uppkommer. För att skapa bättre

förutsättningar för ett mer optimalt resursutnyttjande inom kommuner och regioner behöver samhällets behov av massor som uppstår definieras tydligare. Hur behovet av massorna ser ut beror på massornas beskaffenhet, det vill säga vilken typ av materialkategori de tillhör, nivå av förorening, till exempel förutsättningarna för möjlig geogen påverkan av uppkommet entreprenadberg etc. Därutöver finns det andra hinder som medför att uppkomna massor idag inte kan nyttiggöras på ett effektivt sätt, till exempel bristen på tillgängliga platser för hantering av massor, och bristande planering och samordning mellan aktörer.

En planerad hantering av massor uppkomna vid olika infrastruktur- och byggprojekt, som gör att så stora mängder lämpliga massor som möjligt kan återföras till kretsloppet inom en region, har tydliga kopplingar till frågor som regional fysisk planering generellt omfattar. I sammanhanget kan nämnas *Regional utvecklingsplan för Stockholmsregionen, RUFS 2050.*[217] Planen är framtagen med stöd av 7 kap. PBL och uttrycker regionens samlade vilja samt fungerar som en gemensam plattform för regionens aktörer och för samverkan inom Stockholms län och med länen i östra Mellansverige. Den är giltig till 2026 och är även antagen som regional utvecklingsstrategi. Planen har fördjupande avsnitt om olika tematiska frågor, bland annat det tekniska försörjningssystemet, som i sin tur finns beskrivna i olika planerings- och kunskapsunderlag. Ett av kunskapsunderlagen är *Tekniska försörjningssystem för masshantering och täkter, 2017:7*,[218] som har tagits fram för att öka kunskapen om och bidra till att utveckla hanteringen av ballastråvara och massor på regional nivå inom Stockholmsregionen. Vid sidan om regionalplanen finns ett projekt för framtagande av en regional plan för cirkulär och resurseffektiv hantering av massor för Stockholms län. Projektet har mynnat ut i framtagandet av en regional masshanteringsplan för Stockholms län.[219]

I PBL finns det inte krav på att masshanteringsplan ska tas fram som en del av den lagreglerade fysiska planeringen. Den framtagna masshanteringsplanen anses ha koppling till den tematiska frågan avseende det tekniska försörjningssystemet i RUFS. Som det anges i planen är den avsedd som ett planeringsunderlag vid regional och kommunal planering samt vid samverkan kring masshantering mellan olika aktörer. Den syftar bland annat till att skapa regionala förutsättningar och en struktur för en resurseffektiv hantering av massor, och grunda en gemensam syn på inriktningen för regionens masshantering och fortsatta arbete. Planen beskriver aspekterna som anses förhindra en resurseffektiv hantering av uppkomna massor, anger identifierade effektmål och beskriver olika åtgärder kopplade till dessa

---

[217] Se *Regional utvecklingsplan för Stockholmsregionen, RUFS 2050*, https://www.regionstockholm.se/verksamhet/Regional-utveckling/strategier-och-planer-inom-regional-utveckling/rufs-2050/, besökt 2022-03-14.

[218] *Tekniska försörjningssystem för masshantering och täkter, 2017:*7, Tillväxt- och regionplaneförvaltningen, Stockholms läns landsting, (2017).

[219] *Regional massahanteringsplan för Stockholms län*, remiss, Länsstyrelsen Stockholm, (2022). https://www.lansstyrelsen.se/stockholm/om-oss/vara-tjanster/publikationer/visning-av-publikation.html#esc_entry=130&esc_context=39&esc_-org=lss%3Acounty%2FAB, besökt 2022-05-05.

effektmål samt delmål. Bland åtgärderna finns planering av masshanteringsytor i översiktsplaner, inrättning av masskoordineringsfunktion, framtagande av ett digitalt verktyg för att synliggöra flöden av massor och uppdatering och utveckling av tematiskt kartmaterial som underlag till RUFS.

Masshanteringsplanen berör frågan om kunskap om jord- och bergmaterialets sammansättning och om vilka arbetsmetoder man ska använda sig av vid byggnation för att kunna undvika negativ miljöpåverkan från naturliga eller antropogena föroreningar. Detta beskrivs dock inte i någon större omfattning utan kopplas till åtgärd 11 i planen, som avser tillsynsvägledning till kommunerna med syfte att tillsynen ska vara likvärdig.

Enligt Naturvårdsverket är en regionplan framtagen i enlighet med 7 kap. PBL idag inte ett användbart verktyg som stöd i bedömningen av om det finns säkerställd avsättning för massor som uppstår i regionen, eftersom den handlar om strukturella förutsättningar utifrån ett mellankommunalt och regionalt perspektiv med regionalomfattande frågor samt med aspekter kopplade till bland annat hållbar stadsutveckling. Den regionala masshanteringsplan som Stockholms län har tagit fram, med bland annat masskoordineringsfunktion och digitalt verktyg för synliggörande av massflöden, kan vara ett bra alternativ för att kunna visa på säkerställd avsättning om den kompletteras med information om vilken sammansättning massorna har. En sådan plan behöver dock också ha någon form av juridisk förankring i det befintliga, lagreglerade planeringssystemet. Det digitala verktyget i planen bör med fördel kunna ha uppgifter om både vad gäller typ av material (materialkategori), men även uppgifter om massornas innehåll och egenskaper som kan påverka vad materialet är lämpligt att använda till.

5.3.3 Insamling av uppgifter om hanterade mängder massor

Naturvårdsverket har övervägt att föreslå att länsstyrelsen ges en möjlighet att begära in uppgifter från dem som hanterar jord, berg, naturgrus eller andra jordarter (som inte är avfall) som uppstått i bygg- och anläggningsverksamhet. Vi har valt att inte gå vidare med detta förslag eftersom uppgifterna inte bedöms behövas för tillsynen, och därmed inte hör hemma i exempelvis förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd, FMH, utan snarare bör regleras i exempelvis PBL. Då frågan om uppgifter fyller en viktig funktion, föreslår vi istället att frågan utreds vidare som en del i det uppdrag som vi föreslår att Boverket bör ges. Se vidare kapitel 6.3.2.

Syftet med att ge länsstyrelsen en sådan möjlighet, i sin planeringsroll, var initialt att vi bedömer att uppgifterna skulle kunna ligga till grund för framtagande och uppföljning av masshanteringsplaner. Det saknas idag uppgifter, till exempel i form av statistik gällande detta område, vilket försvårar för planering och avsättning av massor som uppstår i samhället. Vi bedömer att behoven skiftar stort mellan olika län, vilket innebär att det skulle vara tillräckligt med en möjlighet för länsstyrelsen

att ta in uppgifter, till skillnad mot att införa en mer generell regel där statistik tas in från samtliga verksamhetsutövare. Uppgifter som skulle kunna vara relevanta att begära in är varifrån materialet kommer, de metoder för behandling som används, den mängd material som hanteras årligen samt var materialet lämnas eller hur det används vidare.

Ett alternativ till att reglera detta särskilt i exempelvis PBL skulle kunna vara att rapporteringskravet i miljörapporten utökas, något som bland andra SGU särskilt har efterfrågat i andra uppdrag. Nackdelen med ett utökat krav i Naturvårdsverkets föreskrifter om miljörapport[220] är att det sannolikt ändå inte skulle fånga upp samtliga verksamheter som idag hanterar massor som icke-avfall, U- eller C-verksamheter (det vill säga verksamheter som är undantagna från krav på miljörapport, som en utövare av tillståndspliktig verksamhet enligt miljöbalken ska lämna varje år till tillsynsmyndigheten). Sådana krav skulle också kunna bli alltför långtgående i vissa fall, till exempel för mindre verksamheter.

5.3.4 Osäkerheter vid upphandling

Upphandlingsmyndigheten har tagit fram hållbarhetskrav som kan ställas vid upphandling avseende hantering av uppkomna massor, för att minska uttaget av nya råvaror och transporter av massor. Det uttalade syftet med kraven är att bidra till att minska klimatpåverkan från byggsektorn och underlätta omställning till en cirkulär ekonomi samt öka återanvändningen av massor. Kraven är frivilliga att använda i upphandlingar av projektering, utförandeentreprenad och totalentreprenader av masshantering.[221] Kraven syftar alltså till att öka möjligheterna att uppnå massbalans och bidra till minskad klimat- och naturpåverkan tidigt i bygg- och anläggningsprojekt.

Enligt framtagna kriterier rekommenderas bland annat att en massdispositionsplan tas fram för att undvika att schakt- och fyllnadsmassor flyttas, öka kunskapen om massbalansering och därmed minska klimat- och naturpåverkan tidigt i projektet och aktuellt arbetsområde. Massdispositionsplanen är tänkt att styra mot minskade transporter och minskat behov av deponering. Det beskrivs även vad en massdispositionsplan minst ska innehålla vid projektering eller totalentreprenad på bas- eller avancerad nivå. En massdispositionsplan för minskad klimat- och naturpåverkan vid projektering rekommenderas innehålla en översiktlig bedömning över hur stora volymer som behövs, vilken miljömässig[222] och funktionsmässig beskaffenhet massorna har med mera.

---

[220] Naturvårdsverkets föreskrifter (NFS 2016:8) om miljörapport.

[221] Se Upphandlingsmyndighetens websida Start/Hitta hållbarhetskriterier/Schaktning och masshantering på https://www.upphandlingsmyndigheten.se/kriterier/bygg-och-fastighet/schaktning-och-masshantering/, besökt 2022-05-05.

[222] Här som miljö- och funktionsmässig beskaffenhet anges förekomst av ämnen, föroreningar, risk för utlakning till omgivning, förekomst av invasiva arter och liknande.

Vid totalentreprenad på basnivå rekommenderas att planen innehåller en klassificering av massor där schaktmassor ”typ A” bör beskrivas genom att kemisk sammansättning och innehåll av föroreningar, kvalitet och hållfasthet, funktion eller möjlig funktion samt mängd anges. Därtill finns en rekommendation om att digitala följesedlar och/eller orderkvitton bör finnas, vilket innebär att varje lass redovisas på en separat rad med refererande vågkvittonummer, om våg finns tillgänglig, eller att total volym av massatypen anges. Digitala följesedlar ger möjlighet till tätare uppföljning.

I den dialog som Naturvårdsverket har haft med Upphandlingsmyndigheten har det framkommit att det med stöd av det kunskapsunderlag som myndigheten samlat in under utveckling av kraven varit svårt att ta fram krav som leder till att uppdragets ursprungliga syfte med kraven uppnås, nämligen att genom kraven främja återanvändning av icke förorenade massor på andra platser utanför byggarbetsplatserna eller projektet där massorna uppstått. Anledningen till detta är att reglerna upplevs som stränga och tolkningarna, exempelvis av vad som får återanvändas, strikta. Mot denna bakgrund bedömer Upphandlingsmyndigheten att det i dagsläget är svårt för en beställare att ställa längre gående krav i upphandlingsförfarandet än de som myndigheten tagit fram. Längre gående upphandlingskrav skulle exempelvis kunna vara att entreprenören ska använda massor från projekt som har överskott.

5.4 Tillsynens förutsättningar

Tillsynen har en viktig och ofta svår roll när det gäller masshantering. Mer och tydligare vägledning har länge efterfrågats av tillsynsmyndigheterna för att få stöd i bedömningar av om hantering av massor sker på ett miljö- och hälsomässigt lämpligt sätt. Efterfrågan på sådan vägledning omfattar såväl när massor är avfall som när de ses som produkt. En anledning till detta är att många tillsynsmyndigheter upplever att det är svårt att ställa specifika krav om försiktighetsmått för en verksamhet enbart med stöd av de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. miljöbalken. Det förekommer idag också en utbredd illegal hantering av massor där tillsynens förutsättningar för utökad kontroll behöver förstärkas.

5.4.1 Tillsynens förutsättningar inom masshanteringsområdet

Hantering av massor är ett tillsynsområde som innehåller många frågeställningar. Lagstiftningen upplevs ofta komplicerad och flera olika tillsynsmyndigheter kan vara inblandade i ett enskilt projekt. Skillnader i tillsynsresurser och erfarenhet finns också mellan stad och landsbygdskommuner.

Många av de tillsynsmyndigheter som Naturvårdsverket har kontakt med beskriver en situation där tillsynens resurser idag främst används reaktivt, snarare än att kunna verka proaktivt för att förhindra att brister och fel uppstår. I många fall måste tillsynsmyndigheterna (framförallt kommunerna) prioritera tillsynsärenden där massor lagts upp olovligen på olämpliga platser. Många tillsynsmyndigheter vittnar också om att vissa verksamheter, allt från större aktörer till privata markägare och mindre åkeriföretag, använder stora volymer massor för tveksamma ändamål. I de samtal som Naturvårdsverket haft med verksamhetsutövare och tillsynsmyndigheter framkommer att användning av massor för till exempel utfyllnad i bullervallar och pulkabackar ofta är att betrakta som bortskaffande (deponering). Exempel på detta är de stora mängder lermassor som uppstår inom olika projekt i Göteborgsområdet, till exempel Västlänken, och som sedan transporteras och används för utfyllnad, exempelvis av jordbruksmark och hästhagar och vid efterbehandling av täkter inom andra närliggande kommuner. Sådana ärenden är ofta problematiska att hantera inom tillsynsarbetet.

Naturvårdsverket har identifierat en rad olika frågeställningar inom detta tillsynsområde. Några av de svåraste utmaningarna i tillsynsarbetet är framförallt följande:

- För att uppkomna massor ska kunna hanteras vidare på ett effektivt och miljömässigt lämpligt sätt behövs en hög grad av samordning mellan olika tillsynsmyndigheter, aktörer och verksamheter, både på lokal och regional nivå. Att nå en bra nivå på sådan samordning är en utmaning. Bristen på samordning beskrivs idag som ett stort problem, både av aktörer och tillsynsmyndigheter.

- Det har länge funnits oklarheter om hur avfallsdefinitionen ska tolkas med avseende på massor som uppstår i bygg- och anläggningsarbeten. Det råder idag stora osäkerheter kring hur man ska bedöma vad som är avfall eller inte och därmed blir det osäkert vilken lagstiftning som är tillämplig.

- Enligt bestämmelserna i 29 kap. 34 och 35 §§ miljöprövningsförordningen är det risknivån som är styrande för vilken prövningsnivå som är tillämplig vid återvinning av massor som är avfall i anläggningsarbeten, istället för mängder som är avgörande vid tillämpning av övriga koder i 29 kap.

- Risken styr också användbarhet tillika lämplighet och därmed tillåtlighet. Naturvårdsverkets vägledande nivåvärden avseende prövningsnivån U- och C-verksamhet[223] (mindre än ringa risk) samt riktvärdena för efterbehandling av förorenade områden[224] (KM och MKM) tillämpas idag i brist på annan vägledning felaktigt också som riktvärden för vilka massor

[223] *Återvinning av avfall i anläggningsarbeten*, Naturvårdverkets handbok 2010:1.

[224] *Riktvärden för förorenad mark*, Naturvårdsverkets rapport 5976, (2016).

(avfall och icke-avfall) som får användas till olika ändamål, på olika platser.

Dessa frågeställningar utvecklas närmare i nedanstående avsnitt.

5.4.2 Behov av samordning

För att tillsynsmyndigheterna ska kunna bedriva ändamålsenlig tillsyn och bistå verksamhetsutövarna med information om hur massor som uppstår bör hanteras, behöver tillsynen komma in tidigt i olika projekt för att skapa möjlighet till dialog mellan tillsynsmyndigheten och byggherren i ett tidigt skede. Det är idag inte ovanligt att denna typ av verksamhet bedrivs med kort framförhållning, varför verksamhetsutövarna förväntar sig att beslut från tillsynsmyndigheten ska kunna tas tidigare än de sex veckor som tillsynsmyndigheten har till sitt förfogande efter det att anmälan har lämnats in (enligt 9 kap. 6 c § miljöbalken).

Samarbetet och samordningen mellan tillsynsmyndigheterna och dem som planerar och genomför projekt där massor uppkommer och kan användas, förefaller idag ha vissa brister. Vad detta beror på är inte helt klarlagt. Samordningen mellan tillsynsmyndigheter i olika kommuner inom en och samma region anses också i en del avseenden vara bristfällig. Flera verksamhetsutövare lyfter att bedömningen av uppkomna massor många gånger görs olika av olika tillsynsmyndigheter, vilket medför att projekt som sträcker sig över kommungränser ofta kan behöva hantera massor på olika sätt inom de olika kommunerna. Även inom en och samma tillsynsmyndighet kan det finnas utmaningar i samordningen, till exempel mellan inspektörer som handlägger ärenden som omfattas av olika delar av miljöbalken, till exempel prövning av avfallsverksamheter enligt 9 kap. eller samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken.

5.4.3 Bedömning av om massor är avfall eller produkt

Den grundläggande frågan för hur massorna ska hanteras vidare är om de utgör avfall eller inte. Bedömningen behöver göras i ett tidigt skede av den verksamhetsutövare som ger upphov till massorna. Detta för att denne ska veta vilken lagstiftning som blir tillämplig, vilket har betydelse till exempel när det gäller krav på tillstånd för fortsatt hantering. Utgångspunkten för de bedömningar verksamhetsutövaren ska göra är kunskapskravet som finns i 2 kap. 2 § miljöbalken. Ofta handlar det om svåra tekniska bedömningar, där den myndighet som prövar verksamhetens tillåtlighet också måste göra avvägningar mellan olika samhällsintressen. Ett starkt miljöskydd behöver sättas i relation till vad samhället i stort vill uppnå, till exempel genom exploatering. Det kan även vara svårt att bedöma hur avvägningen mellan olika miljöaspekter ska göras, till exempel långa transportavstånd å ena sidan och en högre risk för förorening på platsen å andra sidan.

Samtidigt som bedömningen behöver göras tidigt kan det finnas svårigheter med att all information, till exempel uppgifter om vad massorna innehåller och möjliga användningsområden, inte är känd i samband med att massorna uppkommer. Detta är ett problem både för de verksamheter som ska göra bedömningen om hur uppkomna massor ska hanteras vidare, och för de tillsynsmyndigheter som ska granska verksamhetsutövarnas bedömningar. Det är därför inte ovanligt att en tillsynsmyndighet tillämpar försiktighetsprincipen och förelägger verksamhetsutövarna om att fortsatt hantera massorna som avfall. Detta för att fortsatt hantering ska kunna ske under tillsynsmyndighetens kontroll. Möjligheten för en tillsynsmyndighet att i ett tidigt skede upptäcka och förhindra felaktig hantering, till exempel att förorenade massor läggs upp på en olämplig plats, är kraftigt begränsade om massorna i ett första skede bedöms utgöra icke-avfall och därmed inte omfattas av de särskilda bestämmelser om försiktighetsmått och kontroll som gäller för avfall.

När misstanke om miljöbrott uppstår i tillsynen har tillsynsmyndigheterna idag begränsade möjligheter att genom miljöbalkens verktyg, till exempel straffbestämmelserna i 29 kap. miljöbalken, komma tillrätta med den uppkomna situationen. Dessa brister har särskilt uppmärksammats i en rad andra arbeten, till exempel i regeringens promemoria *Ordning och reda på avfallet*[225], där vissa ändringar föreslås i bestämmelsen i 26 kap. 2 § om skyldighet för en tillsynsmyndighet att anmäla misstankar om brott, samt en utvidgning av en befintlig straffbestämmelse i 29 kap. 9 § som innebär att straff ska kunna utdömas när någon uppsåtligen eller av oaktsamhet överlämnar avfall till någon som inte har gjort de anmälningar eller har de tillstånd som krävs för avfallshanteringen.

5.4.4 Bedömning av miljö- och hälsomässigt lämplig användning

Då massors föroreningsinnehåll och egenskaper ofta skiljer sig åt är bedömningen av deras lämplighet på den aktuella platsen för ett tänkt ändamål ofta svår att göra. När det gäller undersökning av massors innehåll, egenskaper och riskbedömning är det idag ofta svårt för en tillsynsmyndighet att bedöma vilket underlag som är tillräckligt. Detta är en anledning till att tydligare vägledning från bland annat Naturvårdsverket, till exempel detaljerade checklistor och liknande, ofta efterfrågas av tillsynsmyndigheterna för att de ska känna sig trygga i hur mycket som kan krävas i det enskilda fallet. Svårigheterna att göra dessa bedömningar förekommer i de fall där massor uppkommer, till exempel i ett infrastrukturprojekt, men även i de fall där massor bestående av bland annat bergmaterial bryts ut, krossas och säljs från en täktverksamhet.

I brist på specifik vägledning, till exempel vilka halt- och/eller utlakningsnivåer av olika ämnen som ska kunna tillåtas i olika typer av massor (materialkategorier) för olika användningsområden, används idag ofta andra riktvärden från

[225] Miljödepartementets promemoria *Ordning och reda på avfallet*, M2021/00207.

Naturvårdsverket. Även interna råd och riktlinjer från större verksamhetsutövare, vilka har tagits fram i enskilda större arbeten och projekt, till exempel när det gäller hur massor med sulfidförande mineral ska hanteras, har kommit att få en bredare tillämpning än vad som avsetts. De riktlinjer som tas fram av exempelvis Trafikverket och Region Stockholm i syfte att säkerställa en korrekt hantering av sulfidförande berg längs de områden som berörs av utbyggnaden av viss infrastruktur, kan inte direkt användas som riktlinjer utanför dessa områden, eftersom till exempel de hydrogeologiska förutsättningarna kan vara helt andra.

Då tydlig vägledning inte alltid finns och inte heller kan tas fram för varje enskild frågeställning, ställs enskilda miljöinspektörer ofta inför svåra beslut och avvägningar. Hur man som enskild inspektör kan hantera dessa svårigheter beror till stor del på vilken erfarenhet man har av området, till exempel hur många ärenden av samma slag som tillsynsmyndigheten i den egna kommunen hanterar i det löpande tillsynsarbetet. Det är verksamhetsutövaren som ska uppfylla kunskapskravet i 2 kap. 2 § miljöbalken. För att en tillsynsmyndighet ska kunna utföra en ändamålsenlig tillsyn måste dock en miljöinspektör vara så pass insatt i sakfrågorna att denne kan ställa de rätta frågorna. Miljöbalkstillsyn kräver därför ofta en hög grad av specialisering, vilket gör att många miljöinspektörer endast verkar inom ett eller ett fåtal tillsynsområden. Samtidigt kan det innebära stora utmaningar för en mindre kommun med ett fåtal miljöinspektörer, där en inspektör kan behöva hantera ärenden gällande vitt skilda slag av verksamheter.

5.5 Massor som innehåller invasiva främmande arter

5.5.1 Bakgrund

Ett särskilt problem som uppmärksammats under arbetet med uppdraget är massor som innehåller invasiva främmande arter. En invasiv främmande art är en art som tagit sig över naturliga barriärer med människans hjälp, medvetet eller omedvetet, och orsakar skada på biologisk mångfald, ekosystem och infrastruktur på den nya platsen genom att konkurrera ut inhemska arter. De kan även växa in i och underminera konstruktioner. När väl en invasiv främmande växt etablerat sig på en plats kan det vara både dyrt och svårt att avlägsna den. Somliga arter kan lätt ryckas upp eller slås med röjsåg eller annat, men flera arter, till exempel parkslide och vresros, har djupgående och utbredda rotsystem som gör att de behöver grävas bort, ibland ner till flera meters djup, för att permanent avlägsnas. Problemet är att dessa arter kan återkolonisera från mycket små rotdelar, även efter längre tid, både på ursprungsplatsen och på ny plats om jordmassor med rotdelar flyttats. Andra arter har långlivade frön som bildar fröbankar i de översta decimeterna jord. Dessa frön kan behålla sin grobarhet under flera år och utgör även de en spridningsrisk om man flyttar eller hanterar schaktmassor utan att ha kontroll på innehållet av

frön, eller vilka växter som funnits på markytan innan grävning påbörjades. Många av de mest svårhanterliga invasiva främmande växterna sprids därför lätt vid hantering av massor, vid flytt av massor, eller med anläggningsredskap efter hantering eller grävarbeten, exempelvis vid förläggning av fiberkabel. De kan även spridas via dåligt städade lastbilsflak eller däck eller personalens skosulor. Vilken hanteringsmetod som lämpar sig bäst beror på vilken art det gäller, men även de lokala förhållandena.

Hanteringen av massor som innehåller invasiva främmande arter varierar idag från en situation till en annan. Vilken metod som är lämpligast att använda för att förhindra spridning beror på omständigheterna på plats, massornas egenskaper, typ av invasiv art mm. En vanlig metod är att massorna antingen grävs ner på ett visst djup och eventuellt täcks över med en textilduk, eller att massorna enbart täcks med en textilduk. Ibland deponeras massorna, eller återvinns i bullervallar eller anläggningskonstruktioner. Dessa behandlingsmetoder beskrivs närmare nedan. Andra metoder som förekommer är förbränning, som ofta är en kostsam metod, eller siktning, vilket är relativt omständligt då det kräver tillgång till ett sållningsverk och då det ofta rör sig om stora mängder.

5.5.2 Om regleringen av invasiva främmande arter

Inom EU regleras invasiva främmande arter genom Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1143/2014 av den 22 oktober 2014 om förebyggande och hantering av introduktion och spridning av invasiva främmande arter (EU-förordningen). Till denna förordning hör en förteckning över invasiva främmande arter av unionsbetydelse.[226]

Enligt EU-förordningen får invasiva främmande arter av unionsbetydelse inte avsiktligen föras in på unionens territorium. Sådana arter får inte heller till exempel tillåtas reproducera sig, växa eller odlas, inte ens i sluten förvaring. De får inte transporteras till, från eller inom unionen. Den enda transport som är tillåten är till anläggningar i samband med utrotning. Invasiva främmande arter av unionsbetydelse får inte heller användas eller utbytas eller släppas ut på marknaden eller i miljön. Exempel på EU-listade arter som alltså omfattas av förbuden är jätteloka och jättebalsamin.

Lagstiftningen hindrar inte behandling av jordmassor som innehåller grobara delar av invasiva främmande arter, så länge behandlingen innebär att växtdelarna inte överlever och sprider sig vidare. Kravet är att arterna ska utrotas. Utrotning definieras som fullständigt och permanent avlägsnande av en population av

[226] Kommissionens genomförandeförordning (EU) 2016/1141 av den 13 juli 2016 om antagande av förteckning över invasiva främmande arter av unionsbetydelse i enlighet med Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1143/2014.

Kommissionens genomförandeförordning (EU) 2017/1263 av den 12 juli 2017 om uppdatering av den förteckning över invasiva främmande arter av unionsbetydelse som fastställs i genomförandeförordning (EU) 2016/1141 i enlighet med Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1143/2014.

invasiva främmande arter med dödliga eller icke-dödliga metoder. Arterna behöver alltså behandlas så att de antingen inte överlever eller inte kan reproducera sig. Transporter får ske så länge slutdestinationen är en anläggning och det sker i samband med utrotning. Transporten behöver ske på ett spridningssäkert sätt, till exempel med övertäckt last och att fordonet rengörs efteråt.

5.5.3 Olistade arter

Idag finns ett antal EU-listade växtarter, men många andra främmande växter är redan invasiva i Sverige. I ett tempererat land som Sverige gynnas många främmande växtarter av att klimatet successivt blir varmare. Exempel på andra invasiva främmande arter som inte är EU-listade är blomsterlupin, vresros, kanadensiskt gullris, snöbär och parkslide, men det finns betydligt fler än dessa. Även avfallet från dessa bör hanteras så att spridning av arterna undviks. Det finns exempel där tillsynsmyndigheter gjort bedömningen att det är miljömässigt motiverat och skäligt enligt hänsynsreglerna att jordmassor med rester av parkslide ska hanteras på motsvarande sätt som massor innehållande EU-listade arter.

5.5.4 Hantering i andra länder

Jordmassor med innehåll av invasiva främmande arter hanteras på lite olika sätt i andra länder. De flesta beskrivna metoderna gäller parkslide. I huvudsak används två metoder. En metod är att gräva ner massorna med eller utan geotextilbarriär på två till fem meters djup. Denna metod beskrivs från Storbritannien och Frankrike, i viss mån även Norge. Beroende på vilka arter det gäller, förekommer även att massor används för anläggning av till exempel gräsplaner, som ska slås regelbundet (Norge). Det andra sättet, som bland annat används i Storbritannien och Frankrike, är att mekaniskt rensa massorna från växt- och rotdelar antingen i en maskin eller för hand, och att den rensade jorden sedan lagras på marken under ett par år, eventuellt med duk över, för att kontrollera för uppslag av växter. Därefter kan jorden användas. Även behandling av massor med värme för att avdöda växtrester förekommer som metod, till exempel i Norge. I Storbritannien betraktas varken lagring eller nedgrävning av massor som avfallshantering, vilket innebär att deponidirektivet inte blir tillämpligt.

5.5.5 Användning i anläggningsändamål

Det är enligt gällande avfallslagstiftning möjligt att använda massor med rester av invasiva främmande arter i själva konstruktionen av en anläggning. Det finns inget hinder för åtgärden, förutsatt att det finns ett syfte med konstruktionen (ett anläggningsändamål), att åtgärden utgör en lämplig utrotningsmetod för de aktuella arterna, att materialet i övrigt, ur både tekniska och miljömässiga aspekter, kan anses lämpligt som konstruktionsmaterial på den aktuella platsen, samt att det inte används mer massor än vad som är nödvändigt för konstruktionens syfte.

Förekomsten av invasiva arter påverkar inte lämpligheten av avfallet på så sätt att föroreningsrisken (ringa eller inte ringa risk) ändras, men andra aspekter, såsom andelen organiskt innehåll, skulle kunna få konsekvenser för de tekniska egenskaperna, eftersom det till exempel kan leda till ökad risk för sättningar. Försiktighetsmått eller villkor kan behövas med hänsyn till invasiva främmande arter, det vill säga att man ska försäkra sig om att dessa utrotas i anläggningen och inte sprids i något skede.

5.5.6 Nedgrävning på plats

Att gräva ner avfall som utgörs av jord som innehåller invasiva främmande växtarter på den plats där man utfört bekämpningen, eller i nära anslutning till denna, är i många länder ett vanligt sätt att oskadliggöra växtmaterial från invasiva främmande växtarter och metoden börjar bli vanligare i Sverige.

Metoden är lika säker som förbränning om växtmaterialet placeras tillräckligt djupt. Metoden används oftast när det är fråga om mycket stora mängder växtavfall och/eller när växtmaterialet är blandat med jord. Detta eftersom jordinblandning minskar effektiviteten i förbränningsprocessen och kan skada förbränningsugnarna. Nedgrävning kan göras på en speciellt avsedd plats eller direkt på platsen där växten bekämpas.

För att metoden ska vara säker måste växtmaterial och jord med fröer och grobara rotdelar läggas djupt, i regel på minst fem meters djup, för att sedan täckas av rena jordmassor. Alternativt kan massorna omslutas med tjock geotextil och läggas på två meters djup. Gäller det massor med frön av enbart jätteloka eller jättebalsamin kan djupet minskas till en meter. Denna metod medför dock risken att duken senare punkteras, till exempel vid utsättning av vägskyltar, stolpar eller vägbelysning.

I dagsläget anses nedgrävning av massor med invasiva arter på plats med syftet att utrota dessa generellt sett utgöra deponering, vilket är tillståndspliktigt. Deponeringslagstiftningen medför dock flera krav, bland annat på deponiernas bottenkonstruktion och uppsamling av lakvatten, som oftast inte är befogade när det gäller nedgrävning i utrotningssyfte av jordmassor som innehåller invasiva främmande arter. I praktiken medför det att dessa massor måste transporteras till en befintlig anläggning för deponi.

5.5.7 Uppläggning på behandlingsyta

En annan möjlighet är uppläggning av massor på en behandlingsyta på sådant sätt att invasiva främmande arter utrotas, vilket kan ses som en avfallsbehandling. Enligt 29 kap. 70 § miljöprövningsförordningen gäller anmälningsplikt för att yrkesmässigt behandla icke-farligt avfall, om den tillförda mängden avfall är högst 500 ton per kalenderår. En förutsättning är att metoden kan godkännas, det vill säga att det anses säkerställt att rester av invasiva främmande arter i massorna utrotas. Detta förutsätter också att man efter avslutad behandling gör något med

massorna. Dessa kan till exempel användas i anläggningsändamål utan att några försiktighetsåtgärder med anledning av de invasiva främmande arterna behöver vidtas. Problemet är att mängdgränsen snabbt uppnås, och behandlingen övergår då till tillståndsplikt enligt 29 kap. 68–69 §§ miljöprövningsförordningen.

5.5.8 Omhändertagande på platsen av jordmassor med invasiva främmande arter

Naturvårdsverkets bedömning är att ett omhändertagande på plats bör eftersträvas, antingen nedgrävning eller behandling. Dels minimeras transporter och spridningsrisk, dels kan i bästa fall hela eller delar av massorna återanvändas, antingen direkt i anläggning eller efter behandling. Tekniker för behandling på plats används i dagsläget dock bara i begränsad omfattning i Sverige.

6. Naturvårdsverkets slutsatser för en mer hållbar masshantering

I detta avsnitt beskrivs de fyra övergripande problemområden som Naturvårdsverket identifierat tillsammans med en samlad redogörelse av de slutsatser och förslag som vi kommit fram till. En sammanställning över problemen och våra slutsatser och förslag ges i tabell 4 nedan. En närmare beskrivning av de förslag till författningsändringar som vi lämnar ges i kapitel 7.

Tabell 4. Sammanställning identifierade huvudproblem och Naturvårdsverkets slutsatser.

Problemområde	Beskrivning av behovet*	Naturvårdsverkets slutsatser och förslag
Avfallsbegreppet	Behov av tydligare lagstiftning. Behov av en mer lika bedömning vid prövning. Behov av stöd vid bedömning av vilken lagstiftning som är tillämplig.	Tydligare lagstiftning gällande bestämmelser om avfall. Nya bestämmelser för massor som inte är avfall. Förbättrad vägledning kring avfallsdefinitionen.
Tillgång och efterfrågan	Behov av kunskap och information om massors innehåll och egenskaper. Behov av att minska deponering och tveksam användning av massor.	Ökad kunskap genom särskilda insatser, förbättrad vägledning och informationsutbyte. Tydligare lagstiftning, förbättrad vägledning och översyn av lagen om skatt på avfall.
Planering och samordning	Behov av att lagra avfallsmassor över längre tidsperioder än tre år. Behov av att säkerställa avsättningen. Minimering av osäkerheterna i upphandling.	Förtydligande i definitionen av deponi samt prövning om särskilda skäl finns. Ytterligare utredning till Boverket om utveckling av masshanteringsplanering. Identifiera lämpliga platser för hantering av massor i översiktsplanen.
Tillsynens förutsättningar	Behov av stöd vid prövning och tillsyn. Behov av samordning med externa aktörer såväl som inom och mellan tillsynsmyndigheterna.	Förbättrad vägledning vid bedömning av risker vid hantering och användning. Större möjligheter till samordning och delaktighet i tidiga skeden.

*För att åstadkomma en förbättrad, kostnadseffektiv hantering samtidigt som miljöbalkens syfte och mål tillgodoses på bästa sätt.

6.1 Avfallsbegreppet

Naturvårdsverkets bedömning är att det krävs ett antal ändringar i gällande lagstiftning för att komma till rätta med flera av de svårigheter som finns idag när det gäller att nå en hållbar masshantering.

Vi bedömer att ändringar behövs vad gäller regelverket för avfall, men att ytterligare krav även behöver ställas på sådana massor som bedöms som produkter, det vill säga sådana massor där man bedömer att det inte finns ett kvittblivningsintresse och som därmed inte är avfall. För att ge tillsynsmyndigheterna tillräckligt stöd i deras arbete med att säkerställa att användningen av massor sker på ett miljö- och hälsomässigt lämpligt sätt behöver lagstiftningen förtydligas och förstärkas. Vi föreslår därför att det införs en prövningsplikt för hantering av massor som är produkter.

Tillsammans med Naturvårdsverkets vägledning, som tydliggör att massor där en säkerställd avsättning finns och som är miljö- och hälsomässigt lämpliga för avsedd användning inte är avfall, kan detta bidra till en mer resurseffektiv och tydlig hantering av massor.

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 för att möjliggöra en mer resurseffektiv hantering av de massor där det finns möjlighet till användning på den plats där de uppstår.

6.1.1 Tydligare lagstiftning gällande massor som är avfall

Naturvårdsverket föreslår ett antal ändringar i gällande bestämmelser på avfallsområdet. Vi föreslår att bestämmelsen gällande återvinning av avfall i anläggningsarbeten kompletteras med en mängdgräns (vid återvinning av mer än 100 000 ton blir verksamheten tillståndspliktig), samt ett tillägg att avfallet ska vara inert. Undantaget för att sortera eller mekaniskt bearbeta avfall för byggnads- eller anläggningsändamål föreslås tydliggöras, så att undantaget då större mängder hanteras på anmälningsnivå endast gäller då återvinningen sker på den plats där avfallet ska användas. När det gäller lagring av icke-farligt avfall föreslår vi att möjligheten att lagra större mängder på anmälningsnivå där avfallet är avsett för bygg- och anläggningsändamål, även kopplas till att avfallet är inert. Utöver dessa ändringar föreslås vissa mindre justeringar av ett antal bestämmelser i syfte att tydliggöra vilken prövningsbestämmelse som har företräde.

6.1.2 Nya bestämmelser för massor som inte är avfall

Naturvårdsverket föreslår ett nytt kapitel i miljöprövningsförordningen för hantering av massor som inte är avfall och som uppstår i bygg- och

anläggningsverksamhet. Bakgrunden till detta förslag är att det idag finns brister även i den hantering som sker av sådana massor som inte är avfall. Vår bedömning är att det redan idag delvis finns sådana krav genom miljöbalkens 2 kap. men att dessa inte är tillräckligt tydliga. Även tillsynsmyndigheterna upplever att regelverket inte alltid är tillräckligt för att ställa de krav som kan behövas.

Vi föreslår att prövningsbestämmelser införs för lagring, sortering och mekanisk bearbetning av jord, berg, naturgrus eller andra jordarter som inte är avfall.

Naturvårdsverkets bedömning är att det i många fall bör vara tillräckligt med en lägre prövningsnivå för massor som inte är avfall (jämfört med avfall), baserat på att materialet i de fallen redan har bedömts vara miljö- och hälsomässigt lämpligt för den avsedda användningen, genom att massorna bedömts som produkter. Vår bedömning är också att även om en prövning innebär en viss börda på verksamhetsutövarna, ger det också en tydlig och förutsägbar hantering. Genom att vi föreslår nya bestämmelser för sådana massor som inte är avfall, ges denna typ av prövning en tydlig plats i miljöprövningsförordningen, vilket ökar förutsägbarheten och en mer likartad bedömning och hantering mellan olika tillsynsmyndigheter.

Undantag gällande icke förorenad jord

Avfallsdirektivets möjlighet till undantag gällande *”icke förorenad jord eller annat naturligt material som grävts ut i samband med en byggverksamhet, om det är säkerställt att materialet kommer att användas i sitt naturliga tillstånd för byggnation på den plats där grävningen utfördes och användningen inte skadar eller innebär någon olägenhet för människors hälsa eller miljön*” återfinns idag i avfallsförordningen. Naturvårdsverket föreslår att detta lyfts till 15 kap. miljöbalken.

Vår bedömning är att ett sådant genomförande skulle möjliggöra en mer resurseffektiv hantering av de massor där det finns möjlighet till användning på den plats där de uppstår. Undantaget kan tillämpas i de fall då det finns ett syfte, men det skulle även vara tillämpligt i de fall då det saknas syfte med uppläggningen. Det innebär att uppläggningar som idag faller in under deponilagstiftningen skulle undantas från de reglerna. En hantering som innebär att verksamhetsutövare, där det finns möjlighet, lägger upp eller använder massor i anslutning till där de uppstår, skulle också leda till ett minskat antal transporter och därmed minska den sammanlagda miljöpåverkan.

I vissa ärenden är det mest miljömässigt lämpliga att använda en större mängd massor än vad en viss konstruktion, till exempel en bullervall, kräver. Detta ses idag ofta som en deponi då det i de fallen saknas ett syfte och därmed inte kan bedömas som återvinning. Även dessa ärenden bedömer vi kan falla in under ovan nämnda undantagsmöjlighet, förutsatt att massorna utgörs av icke förorenad jord och annat naturligt material. Med icke förorenat menas sådant material som inte utsatts för antropogen påverkan. Jord eller annat naturligt material kan oavsett detta ha vissa naturligt förhöjda halter av olika ämnen.

Naturvårdsverket föreslår att en ny anmälningsplikt för denna typ av ärenden där icke förorenad jord eller annat naturligt material som grävts ut, används på platsen. Eftersom det i detta fall handlar om avfall som undantas från avfallsregelverket, hamnar en sådan bestämmelse naturligt i det förslag till nytt kapitel i miljöprövningsförordningen som omhändertar icke-avfall, det vill säga produkter.

6.1.3 En bättre och tydligare vägledning om massor

Naturvårdsverket bedömer att en tydligare vägledning på området kommer att kunna bidra till en mer resurseffektiv hantering av massor. Naturvårdsverket gav i början av år 2022 ut ny vägledning om avfallsdefinitionen. Det finns ett stort behov av tillsynsvägledning på området, vilket denna vägledning delvis kan avhjälpa. Naturvårdsverket kommer också att arbeta vidare med den vägledning som påbörjats när det gäller masshantering. Det gäller oavsett om bedömningen är att det handlar om avfall eller produkt. Som stöd i arbetet med massor finns också en sammanställning med rättspraxis och de prejudicerande domar som finns på området.

Genom en utökad och förbättrad vägledning vad gäller massor, och genom de förslag Naturvårdsverket lägger gällande nya prövningsbestämmelser för sådana massor som inte är avfall, bedömer vi att tydligheten kommer att öka.

Vi bedömer också att det kan komma att leda till en mer enhetlig bedömning mellan tillsynsmyndigheter genom att det tydliggörs hur olika typer av massor ska prövas, samt att det även omfattar sådant som inte är avfall.

När det gäller utveckling av vägledning kring vilka massor som är lämpliga för vilka ändamål tas detta upp särskilt i kapitel 6.2.1.

6.2 Matchning mellan tillgång och efterfrågan

Naturvårdsverket bedömer att det behövs ett antal åtgärder för att underlätta matchningen mellan uppkomna massor med behov och verklig efterfrågan på material, samtidigt som eller inom en rimlig tidsrymd efter att massorna uppstått. Att matchningen i dagsläget är svår att optimera har två huvudsakliga orsaker. Den första är bristen på kunskap och information om massornas innehåll och egenskaper, den andra att relativpriset för deponering och viss typ av onödig användning (alternativa metoder för bortskaffande) av massor i vissa fall innebär att det är ekonomiskt mer fördelaktigt att istället göra sig av med massorna.

För att komma tillrätta med den rådande situationen föreslår Naturvårdsverket därför att ett antal kunskapshöjande åtgärder genomförs gällande kunskap och informationsutbyte om massornas innehåll och egenskaper. Naturvårdsverket

föreslår också att ytterligare utredning om lagen om skatt på avfall genomförs i syfte att genomlysa de styrmedel som finns på området och som idag inte verkar fungera helt optimalt.

6.2.1 Ökad kunskap

Det råder idag ett stort behov av ökad kunskap om massors innehåll och egenskaper. Mer stöd och riktlinjer behövs också i de bedömningar som görs, hur massor kan användas utan att oacceptabla risker uppstår.

Naturvårdsverket föreslår därför ett antal kunskapshöjande insatser, vilka vi sammantaget bedömer behövs för att förbättra kunskapsläget om hur massor, såväl avfall som icke-avfall, kan hanteras utan att oacceptabla risker för människors hälsa och miljön uppstår. Dessa insatser beskriver vi nedan i två huvudområden; ökad kunskap hos de som producerar och hanterar massor respektive förbättrad vägledning.

Ökad kunskap hos dem som producerar och hanterar massor

Entreprenadberg och bergmaterial från täkt

Produkter av bergmaterial provtas och utvärderas i dagsläget som regel enbart utifrån sina tekniska egenskaper, däremot inte utifrån dess miljö- och hälsomässiga lämplighet till avsedda ändamål. I de fall provningar görs föreligger idag stor osäkerhet i hur resultatet ska bedömas och utvärderas. Naturvårdsverket bedömer att de verksamhetsutövare som idag ger upphov till och hanterar massor bestående av entreprenadberg behöver utvärdera bergmaterialets lämpliga användningsområden även avseende de ämnen och parametrar som ligger till grund för bedömningen av de miljö- och hälsomässiga aspekterna. Även produkter av berg som utvinns i täkter behöver undersökas och riskbedömas utifrån dess avsedda användningsområden. Lämpliga undersöknings- och provningsmetoder som kan användas i ett initialt skede framgår i Naturvårdsverkets vägledning om undersökning av ett avfalls innehåll och egenskaper.[227] Utgångspunkten för vägledningen är de kunskapskrav på verksamhetsutövare som finns i 2 kap. 2 § miljöbalken samt de krav som gäller för avfallsinnehavare och dem som hanterar avfall enligt avfallsförordningen. Eftersom 2 kap. 2 § miljöbalken gäller generellt, kan delar av vägledningen vara användbar också för undersökning av sådana material som inte utgör avfall, då materialets påverkan på människors hälsa och miljön ska bedömas. Som framgår av denna vägledning är det inte alltid nödvändigt att omfattande provtagningar genomförs. I vissa fall kan det vara

[227] *Undersökning av avfallets innehåll och egenskaper*, Naturvårdsverkets vägledning om återvinning av avfall i anläggningsarbeten, version 2, 2021-12-20, (2021). https://www.naturvardsverket.se/globalassets/vagledning/avfall-och-kretslopp/atervinning-av-avfall-anlaggninsarbeten/undersokning-avfallets-innehall-och-egenskaper-version-2.pdf, besökt 2022-04-13.

tillräckligt att utifrån tillgänglig geologisk information, om sådan finns tillgänglig, bedöma materialets egenskaper, både tekniska och geokemiska.

För att kunna utveckla mer vägledning som kan användas som stöd för att bedöma risker i användningen av specifikt bergmaterial kommer insatser att krävas från både Naturvårdsverket och andra aktörer. Sådana initiativ och arbeten har redan idag påbörjats, bland annat Trafikverkets[228] och Region Stockholms[229] pågående arbeten med att undersöka miljöriskerna med sulfidförande bergmaterial. SGU har också nyligen, genom Stiftelsen för bergteknisk forskning (BeFo), inlett ett externt finansierat forskningsarbete för att studera naturlig förekomst av miljö- och hälsofarliga ämnen i berggrunden, i syfte att förbättra metodiken för identifiering av bergmaterial med risk för utlakning av både försurande och toxiska ämnen.[230] Naturvårdsverket deltar i SGU:s referensgrupp för detta projekt.

Med utgångspunkt från dessa arbeten och de erfarenheter som nu fås inom detta område kommer Naturvårdsverket framledes kunna utveckla mer vägledning om till vilka ändamål och under vilka förutsättningar bergmaterial, med olika innehåll och egenskaper, kan användas utan att oacceptabla risker uppstår.

Jord- och schaktmassor

Jord- och schaktmassor provtas i normalfallet alltid i någon omfattning och utvärderas då främst genom att en jämförelse mot Naturvårdsverkets generella riktvärden för förorenad mark (känslig mark, KM, och mindre känslig mark, MKM) och de vägledande halt- och utlakningsnivåerna för ”mindre än ringa risk” (MRR) görs. Dessa riktvärden är inte framtagna eller direkt tillämpliga för dessa syften men har, i brist på andra jämförvärden, kommit att bli branschpraxis för att bedöma vad som är lämpligt att använda för olika ändamål.

Naturvårdsverket arbetar för närvarande med en uppdatering av vägledningen på masshanteringsområdet (se nedan). I syfte att ta fram en vägledning som bättre speglar behovet från vägledningens målgrupp (tillsynsmyndigheter och verksamhetsutövare) ska den del av vägledningen som handlar om bedömning av risker utvecklas. Som ett första steg i detta har vi, tillsammans med Statens Geotekniska Institut, SGI, och Sveriges Geologiska Undersökning, SGU, påbörjat ett arbete med att se över hur uppdaterad information om naturliga och nationella bakgrundshalter i mark påverkar beräkningen av de generella riktvärdena för

---

[228] ”Trafikverket satsar på kunskapsuppbyggnad för miljöklassificering av bergkross”, Luleå tekniska universitet, 2021-02-26, uppdaterad 2021-03-17, (2021). https://www.ltu.se/research/subjects/Tillampad-geokemi/Nyheter/Trafikverket-satsar-pa-kunskapsuppbyggnad-for-miljoklassificering-av-bergkross-1.206572, besökt 2022-04-12.

[229] ”Berg behövs – men viktigt med koll på innehållet”, Region Stockholm, nyhet Nya tunnelbanan 2022-02-09, (2022). https://nyatunnelbanan.se/sv/berg-behovs-men-viktigt-med-koll-pa-innehallet/, besökt 2022-05-02.

[230] Andersson, Jenny, m.fl., *Miljö- och hälsofarliga ämnen i bergmaterial – fallstudie Arlanda-Rosersberg*, Sveriges geologiska undersökning (SGU), BeFo projekt 438, januari 2022–februari 2024. https://www.befoonline.org/UserFiles/Dokument/Projekt/Pagaende_proj._2022/438_Projektbeskrivning_BeFo_hemsida_2022_AnderssonSGU.pdf, besökt 2022-04-12.

förorenad mark och de nu gällande nivåvärdena för mindre än ringa risk. I det arbetet utreds också frågan om hur naturligt förhöjda halter bör hanteras i samband med bedömning av risker, till exempel i samband med byggnation av ny infrastruktur eller exploatering.

Samtidigt som Naturvårdsverket nu utvecklar mer vägledning inom detta område har också ett arbete inom EU (inom ramarna för EU:s markstrategi) nyligen påbörjats för att främja en harmonisering av riskbedömningsmetodik och bästa praxis inom hela Europa. Naturvårdsverket deltar i detta arbete.

Förbättrad vägledning

Utöver de författningsförslag som föreslås (se kapitel 7) är utvecklad och förbättrad vägledning en stor del av lösningarna på de problem vi ser inom detta område. Naturvårdsverket har påbörjat detta arbete genom att vi nu uppdaterar och utvecklar vår vägledning i handboken om återvinning av avfall i anläggningsarbeten (2010:1). Information om detta och de delar som publicerats finns att nå på Naturvårdsverkets webbplats.[231] Vägledning kommer slutligen att bestå av följande fyra delar:

- Naturvårdsverket gav i början av 2022 ut ny vägledning om avfallsdefinitionen. Denna vägledning kommer senare att utvidgas och innehålla vägledning om hur fler centrala begrepp inom detta område kan tolkas. Vägledningen kommer också senare att kompletteras med en redogörelse för gällande lagstiftning.

- Naturvårdsverket har sammanställt ett dokument med rättspraxis och de prejudicerande domar som finns på området. Detta dokument publicerades i början av 2022 och uppdateras löpande.

- Naturvårdsverket publicerade 2021 vägledning om undersökning av avfall som ska återvinnas för anläggningsändamål. Förutsatt att risker för hälsa och miljö ska bedömas, är vägledningen användbar även för massor som inte utgör avfall. Avsikten är att bygga ut vägledningen med exempel. För att vi ska kunna göra detta behöver andra aktörer och myndigheter bidra med underlag och goda exempel.

- Naturvårdsverkets vägledning om vad som bör beaktas vid bedömningen av om användning av massor är miljö- och hälsomässigt lämplig, är under utveckling. Här utreds bland annat möjligheten att ta fram fler riktvärden, som kan motsvara riktlinjer för tillåtlighet att använda massor, i olika användningsområden. Det är inom ramen för detta arbete som de stora

[231] https://www.naturvardsverket.se/vagledning-och-stod/avfall/atervinning-av-avfall-i-anlaggningsarbeten/, besökt 2022-05-17.

kvarstående vägledningsinsatserna som lyfts inom detta uppdrag kan tas omhand.

För att förtydliga vilka massor som är lämpliga för vilka ändamål avser Naturvårdsverket att ta fram en mer utvecklad vägledning som ett första steg. Vår bedömning är att vägledning är ett bättre alternativ än att föreslå fler allmänna regler för viss avfallsbehandlingsverksamhet, eller att ta fram nationella kriterier för när avfall upphör att vara avfall för aktuella flöden. Sådan reglering kräver en detaljnivå som vi uppfattat att de flesta aktörer inte ser som gångbar med hänsyn till den kritik som Naturvårdsverkets förslag om allmänna regler[232] mottog. För massor som kan användas för bygg- och anläggningsändamål kan både allmänna regler och nationella kriterier för när avfall upphör att vara avfall vara möjliga alternativ på längre sikt. I dagsläget förordar Naturvårdsverket emellertid att fokus läggs på ökad kunskap, mer vägledning samt tydligare reglering av massor, avfall respektive produkter. Att i vägledning ta fram mer stöd och riktlinjer för olika material och ändamål ger enligt Naturvårdsverkets bedömning en större flexibilitet.

Behovet av vägledning finns inte enbart för massor som utgör avfall. Utifrån miljö- och hälsoskyddsaspekten har det inte någon betydelse vilken lagstiftning som styr hanteringen av massor. Av dessa skäl avser Naturvårdsverket förtydliga att Naturvårdsverkets vägledning i delar också kan vara användbar på massor och material som används för ett anläggningsändamål, men som inte är avfall, förutsatt att det är risker för hälsa och miljö som ska bedömas.

För att kunna bedöma om massor som uppstår är lämpliga är det viktigt att beakta behovet av eventuella skyddsåtgärder som kan komma att krävas vid fortsatt hantering och användning, beroende på massornas föroreningsinnehåll och de risker som finns för påverkan på omgivningen. Detta framgår redan i Naturvårdsverkets gällande vägledning. Om massor enbart kan användas i kombination med krav på skyddsåtgärder, till exempel inkapsling med hårdgjorda ytor och uppföljande kontroller över tid eller omhändertagande av massor efter att konstruktionen tjänat ut, indikerar det att massorna utgör avfall. Det finns redan idag en möjlighet att även mer förorenat och påverkat material ska kunna användas för vissa ändamål, men då inom ramen för en tillståndsansökan genom att särskilda skyddsåtgärder och eventuella krav på ekonomisk säkerhet etc. regleras genom villkor i ett tillstånd.

Ökat informationsutbyte

Som beskrevs i problemanalysen saknas enhetliga system i Sverige för att överföra och bevara information om massors miljömässiga innehåll och egenskaper. Behovet för att förbättra informationsutbytet gäller överföring av information när

[232] *Förslag till allmänna regler för vissa verksamheter som hanterar avfall: Komplettering av redovisning av regeringsuppdraget att utreda undantag från tillstånds- och anmälningsplikt för hantering av vissa avfallsslag för anläggningsändamål*, skrivelse NV-07431-17, Naturvårdsverket, (2020).

massor byter ägare samt bevarande av information för framtiden om vilka massor som använts i olika anläggningar.

Naturvårdsverket har analyserat möjligheterna och övervägt olika alternativ i syfte att föreslå konkreta åtgärder som skulle kunna förbättra spårbarheten och informationsutbytet på lokal, regional och nationell nivå. I kapitel 6.3.2 föreslås att Boverket och SGU ges i uppdrag att 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, och samordning i regionalt sammanhang. Frågor kring generering, utbyte och bevarande av information om framförallt massor som utgör produkter eller metoder för spårbarhet, anses med fördel kunna inarbetas eller kopplas till ett ändamålsenligt planeringsverktyg. Naturvårdsverket bedömer därför att dessa eller liknande frågor bör kunna utredas närmare inom ramen för det föreslagna uppdraget, se vidare i avsnitt 6.3.2.

Då det nu också genomförs ett omfattande arbete på EU-nivå, där kommissionen i november 2021 antog den så kallade markstrategin[233] (se sammanfattning i kapitel 2.2.6), bedömer Naturvårdsverket att eventuella nationella åtgärder kring spårbarhet bör invänta de riktlinjer och eventuella juridiskt bindande krav som kan komma att tas fram bland annat för så kallade pass för jord- och schaktmassor. Om markstrategin kommer att omfatta entreprenadberg, och i så fall i vilken utsträckning, har Naturvårdsverket ingen kännedom om i dagsläget.

6.2.2 Minskad deponering och onödig användning av massor

Naturvårdsverket bedömer att det är nödvändigt att föreslå en rad åtgärder för att komma tillrätta med situationen att massor i onödan deponeras eller används för tveksamma ändamål. Som ett första steg föreslår Naturvårdsverket (se kapitel 7) ett antal justeringar och förtydliganden i den lagstiftning som finns. Utöver att också utveckla mer vägledning på området föreslår Naturvårdsverket att en utredning om lagen om skatt på avfall bör tillsättas.

Om översyn av lagen om skatt på avfall

Samhället försöker styra bort från onödig deponering, dels genom deponiförbud för vissa material, dels med en deponiskatt enligt lagen om skatt på avfall, också kallad deponiskatt. Deponiskatten är avsedd att göra det till ett relativt dyrare alternativ att deponera än att återvinna. Med undantag för förorenad jord från marksanering träffas de massor som deponeras av deponiskatten. Som nämnts ovan är det dock betydande mängder massor som det idag inte betalas någon deponiskatt för, då skatt på avfall som används för konstruktion på deponiområdet eller till

[233] EU:s strategi för jord- och markhälsa för 2030, fakta-PM om EU-förslag 2021/22:FPM23, COM (2021) 699, (2021).

sluttäckning är avdragsgill. Kostnaden för inlämning av massor till deponin blir därför lägre för dessa massor. Det kan alltså vara ekonomiskt mer rationellt att göra sig av med massorna på detta sätt än att försöka hitta en användning högre upp i avfallshierarkin. Det innebär dock risk för att onödigt mycket avfall används utan att det fyller någon funktion, och ett sådant förfarande är inte förenligt med avdragsrätten.

Naturvårdsverket föreslår därför en översyn av lagen om skatt på avfall med avseende på avdragsmöjligheter för massor. Förslaget ligger i linje med den översyn som föreslås i SOU 2022:9 *Avfallsbeskattning – en fråga om undantag.*[234] Översynen bör göras av Skatteverket tillsammans med Naturvårdsverket.

6.3 Planering och samordning

Då det i dagsläget inte finns ett direkt behov av alla de massor som uppstår, just när de uppstår, är behovet av lagringsplatser och att kunna lagra massor över tid stort. Samhället har i nuläget svårt att tillgodose tillräcklig tillgång till lagringsplatser och möjligheter att lagra massor över tid.

Naturvårdsverket bedömer att det är möjligt att öppna upp för längre lagringstider av avfall innan det återvinns, om det föreligger särskilda skäl. För att åstadkomma bättre verktyg för masshanteringsplanering föreslår vi att Boverket och SGU ges i uppdrag att se över hur dagens befintliga verktyg kan utvecklas och optimeras samt om ytterligare verktyg behöver skapas för att uppkomna massor ska kunna nyttiggöras så långt som det är möjligt.

6.3.1 Lagring av massor över längre period än tre år

Sverige har idag nationella bestämmelser kring när lagring övergår till tillståndspliktig deponering, där det finns en treårsgräns.[235] Massor som är avfall och som behöver lagras längre tid än tre år betraktas därför vanligtvis som en deponi. Definitionen av deponi enligt deponeringsdirektivet ger emellertid visst tolkningsutrymme när det gäller treårsgränsen. Enligt Naturvårdsverkets bedömning kan det finnas möjlighet att i vissa fall tillåta lagring över en längre period än tre år, utan att det strider mot deponeringsdirektivet. Se vidare kapitel 7.1.2.

[234] *Avfallsbeskattning – en fråga om undantag,* SOU 2022:9. https://www.regeringen.se/rattsliga-dokument/statens-offentliga-utredningar/2022/03/sou-20229/, besökt 2022-05-18.

[235] Se 15 kap. 5 a § 2 miljöbalken.

6.3.2 Säkerställd avsättning

Inom respektive kommun och region ser vi att behovet av de massor som uppstår behöver definieras tydligare, för att dessa material ska kunna nyttiggöras på bästa sätt. Det behöver också finnas platser där dessa massor kan lagras och bearbetas innan de används vidare. Uppkomna massor i större mängder kan oftast inte hanteras inom den enskilda kommunen. Som framgår av nulägesbeskrivningen uppstår stora mängder massor främst i de mer befolkade regionerna i landet. Hur behovet av olika material ser ut behöver då utgå från både massornas tekniska och miljömässiga beskaffenhet, det vill säga vilken typ av materialkategori de tillhör och vilken föroreningsnivå de har. Därtill krävs att behov och efterfrågan koordineras genom planering. Möjligheterna att koppla samman masshanteringsplanerna med regionala materialförsörjningsplaner med större fokus på geokemisk karakterisering har vi inom uppdraget också diskuterat med SGU, som ställer sig positiva till ett sådant arbete. SGU har i dialogen med Naturvårdsverket framfört att myndigheten har för avsikt att kartera och ta fram mer underlag om exempelvis den svenska berggrundens innehåll av arsenik och sulfidförande mineral.

Fler lagringsplatser

I syfte att skapa förutsättningar för fler lagringsplatser där massor kan lagras och bearbetas innan de används vidare rekommenderar Naturvårdsverket att det i översiktsplanering eller i kommunala detaljplaner, alltid när behov kan förutses, 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.

Bättre verktyg för masshanteringsplanering

För att kunna genomföra masshanteringsplanering på regional nivå behöver verktygen för fysisk planering ses över och optimeras. Vi föreslår därför att Boverket tillsammans med SGU ges i uppdrag att 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 och regional samordning på regional nivå. Detta kan till exempel göras genom att ta fram mer praktiska verktyg för masshanteringsplanering med digitala möjligheter för matchning och flödesuppföljning. Inom ramen för ett sådant uppdrag är det lämpligt att samtidigt utreda vilka eventuella författningsändringar som kan behövas i exempelvis PBL för att uppgifter om uppkomna och hanterade mängder massor ska kunna samlas in av den/de myndigheter som behöver dessa.

Naturvårdsverket bedömer att regional fysisk planering med fördel även kan omfatta frågan om planerad regional masshantering. Regional fysisk planering kan då utgöra utgångspunkt för ett praktiskt planeringsverktyg kopplad till en sådan planering. Ett sådant verktyg kan även ge utrymme för digitala system eller

plattformar för att underlätta fördelningen av användbara massor.[236] Dessa frågor bör utredas vidare, inom ramarna för det ovan föreslagna uppdraget till Boverket och SGU.

Regional fysisk planering handlar om strukturella förutsättningar utifrån ett mellankommunalt perspektiv med regionalomfattande frågor samt med aspekter kopplade till bland annat hållbar stadsutveckling. En planerad regionomfattande masshantering anses kunna främja en hållbar utveckling bland annat avseende bostads- och infrastrukturutveckling i en region. Som framgår i tidigare problemanalys finns det redan initiativ för planerad masshantering, både som kunskapsunderlag till regionalplan och som separat planeringsunderlag för Stockholms län. Eftersom regional fysisk planering avser strukturella frågor, såsom grunddrag för användningen av mark- och vattenområden samt riktlinjer för lokaliseringen av bebyggelse, är det enligt vår uppfattning inte rätt planeringsverktyg för en praktisk matchning av utbud och efterfrågan av uppkomna massor på sådant sätt att användningen av massorna kan anses vara säkerställd.

Ett komplement till regional fysisk planering för att främja en hållbar masshantering är om en masshanteringsplan kan vara en del av kommuners avfallsplaner. Det är kommunerna som är ansvariga för att ta fram kommunala avfallsplaner (9 kap. 4 § avfallsförordningen). Avfallsplanen utgör tillsammans med kommunens lokala föreskrifter om avfallshantering renhållningsordningen för kommunen (15 kap. 41–44 §§ miljöbalken). En avfallsplan är ett styrdokument i kommunens arbete med att uppfylla nationella, regionala och lokala mål inom avfallsområdet. Utgångspunkten är alltså avfallshantering, men även andra frågor utifrån avfallsplanens syfte kan beskrivas i en avfallsplan. Dessutom är avfallsförebyggande en aspekt som en avfallsplan ska beskriva, inklusive att tydligt ange mål och åtgärder för avfallsförebyggande.[237]

Masshanteringsplanering är oftast en mellankommunal fråga som bör ske över kommungränser. Naturvårdsverket bedömer det därför som tveksamt om alternativet med kommunala avfallsplaner är att föredra, eftersom det kan riskera ett ensidigt fokus på massor som är avfall och därför att inte uppnå den vidd som behövs för en högre grad av resurseffektivitet. Hållbar masshantering innebär dock en resurseffektiv hushållning med massor, vilket också anses innebära ett förebyggande av avfall. Även förebyggande av avfall är en aspekt som en avfallsplan ska beskriva. Även om massor från infrastruktur-, bygg- eller anläggningsarbeten inte alltid utgör avfall anses en kommuntäckande planering för användningen för sådana massor kunna ingå i kommunala avfallsplaner, eftersom planen även ska beakta avfallsförebyggande aspekter. För en helhetsbild och högre grad av resurseffektivitet inom masshantering måste även sådana massor som inte är avfall inkluderas och planeras för.

---

[236] Som exempel kan nämnas det danska systemet JordWeb, se avsnitt 3.4.

[237] Se art. 29 i avfallsdirektivet.

6.3.3 Krav i upphandling

Med stöd av de förtydliganden som Naturvårdsverket gjort avseende hur bland annat avfallsdefinitionen kan tolkas, anser Naturvårdsverket att det bör finnas möjligheter för Upphandlingsmyndigheten att på sikt och vid behov, gemensamt med berörda aktörer, vidareutveckla de hållbarhetskrav som myndigheten har tagit fram som stöd vid upphandlingar avseende hantering av massor. Vilka förtydliganden som kan göras beror på hur vägledningen kommer att tas emot och tillämpas.

6.4 Tillsynens förutsättningar

Lagstiftningen på masshanteringsområdet upplevs ofta som komplicerad och svårtolkad, vilket försvårar verksamhetsutövarnas möjligheter att ta fram underlag som tillstånds- och tillsynsmyndigheterna, utan större svårigheter, kan granska och ta ställning till. Naturvårdsverkets samlade förslag om ändringar i lagstiftningen och insatser för ökad kunskap och förbättrad vägledning kommer sammantaget, om åtgärderna genomförs, att underlätta för tillstånds- och tillsynsmyndigheterna i deras granskning. Enligt Naturvårdsverkets bedömning kan åtgärderna för en effektivare prövning och tillsyn på masshanteringsområdet delas in i två delar; mer stöd vid bedömning av risker samt större delaktighet i tidiga skeden.

6.4.1 Stöd vid bedömning av risker

Genom ändringar i gällande lagstiftning, förtydligande om tillämpningen av bindande regelverk samt genom att förbättrad vägledning tas fram enligt ovan beskrivna förslag, bedömer Naturvårdsverket att förutsättningarna för både tillstånds- och tillsynsmyndigheternas möjlighet att pröva och granska verksamheter som hanterar massor kommer att kunna förbättras. Naturvårdsverkets vägledning kan till exempel beskriva hur kunskapskravet och försiktighetsprincipen i 2 kap. miljöbalken kan tillämpas i olika fall, samt vilka bedömningar som behöver ligga till grund för beslut om användning och hantering av massor.

Som framgår i kapitel 5.4. uppger flera tillsynsmyndigheter att det är svårt att ställa specifika krav om försiktighetsmått för en verksamhet enbart med stöd av de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. miljöbalken. Naturvårdsverket menar att hänsynsreglerna är utformade som principer för att kunna tillämpas i varje enskilt fall. Hänsynsreglerna ger tillsynsmyndigheterna långtgående befogenhet att ställa krav på att verksamhetsutövarna skaffar sig kunskap om vad massorna innehåller och kan redovisa det för tillsynsmyndigheten. När det gäller typ och omfattning av kunskap behöver tillsynsmyndigheten göra en bedömning av vad som är rimligt att kräva. I Naturvårdsverkets vägledning om kunskapskravet framgår till exempel att man måste väga in vilken typ av miljö som riskerar att påverkas eller skadas för att

avgöra vilken kunskap som krävs av en verksamhetsutövare. Med utgångspunkt från den kunskap som verksamhetsutövaren redovisar kan tillsynsmyndigheten, med stöd av 2 kap. 3 § miljöbalken, fatta beslut om försiktighetsmått när det gäller användning och hantering av massorna. Vilka försiktighetsmått som är lämpliga att kräva behöver bedömas från fall till fall, men påverkas av massornas innehåll och den tänkta användningen.

6.4.2 Förutsättningar för samordning och delaktighet i tidiga skeden

Flera tillsynsmyndigheter och aktörer är ofta involverade i samma verksamhet samtidigt som förutsättningarna för samordning idag är bristfälliga. Genom att utreda möjligheterna att ta fram mer ändamålsenliga verktyg för masshanteringsplanering, samt möjliggöra för att lämpliga platser för hantering pekas ut redan i översiktsplaneringen, bedömer vi att tillsynsmyndigheternas möjligheter att involveras i tidiga skeden kan förbättras. Detta skulle i sin tur kunna leda till större möjligheter att tidigt i processen ta hand om frågor som är viktiga inom prövning och tillsynen, vilket ger större förutsägbarhet inför prövning av verksamheten samt skapar förutsättningar för en högre grad av samsyn mellan verksamhetsutövare och tillstånds- och tillsynsmyndigheter, både lokalt och regionalt.

Det har vidare framkommit att det även inom en och samma tillsynsmyndighet kan finnas utmaningar i samordningen, till exempel mellan inspektörer som handlägger ärenden som omfattas av olika delar av miljöbalken, såsom prövning av avfallsverksamheter enligt 9 kap. eller samråd enligt 12 kap. 6 §. I syfte att både inom och mellan tillsynsmyndigheterna öka samsynen i olika frågor, föreslår vi i första hand tydligare lagstiftning och förbättrad vägledning på området. Det kommer därutöver krävas åtgärder inom respektive myndighet för att komma tillrätta med de problem som har identifierats, till exempel genom förbättrad samordning.

7. Naturvårdsverkets förslag till regeringen

Detta kapitel innehåller Naturvårdsverkets förslag till författningsändringar. Utöver dessa förslag till regeringen lämnar vi också förslag om ytterligare uppdrag, dels till Skatteverket och Naturvårdsverket om en översyn av lagen om skatt på avfall, dels till Boverket och SGU om bättre verktyg för masshanteringsplanering. De förslagen beskrivs närmare i kapitel 6.

7.1 Ändringar i miljöbalken

Naturvårdsverket bedömer att ändringar krävs i miljöbalken för att de förslag som vi bedömer lämpliga, ska kunna genomföras fullt ut och bidra till en mer hållbar masshantering.

7.1.1 Förslag om ny bestämmelse i 15 kap. miljöbalken gällande icke förorenad jord

15 kap. Avfall

Ordförklaringar ***och tillämpningsområde***

1 a § *Med avfall avses inte icke förorenad jord och annat naturligt material som har grävts ut i samband med en byggverksamhet, om det är säkerställt att materialet kommer att användas i sitt naturliga tillstånd för byggnation på den plats där grävningen utfördes och att den användningen inte skadar eller innebär någon olägenhet för människors hälsa eller miljön.*

Naturvårdsverket föreslår att undantag införs i miljöbalken för icke förorenad jord och annat naturligt förekommande material som grävts ut i samband med byggverksamhet, när det är säkerställt att materialet kommer att användas på platsen.

Naturvårdsverket lämnade år 2018 in en hemställan till regeringen gällande behovet av en översyn av det svenska genomförandet av undantagen i artikel 2 i avfallsdirektivet. Hemställan togs fram i samarbete med Trafikverket. I artikel 2 i avfallsdirektivet finns sex undantag från direktivets tillämpningsområde. Undantagen har i huvudsak genomförts i svensk rätt genom 1 kap. 15 § avfallsförordningen. Flera av undantagen har delvis formulerats om, vissa saknas

helt. Det undantag som är relevant gällande masshantering är *icke förorenad jord och annat naturligt förekommande material som grävts ut i samband med byggverksamhet, när det är säkerställt att materialet kommer att användas för byggnation i sitt naturliga tillstånd på den plats där grävningen utfördes*.

Undantaget har genomförts i svensk rätt genom 1 kap. 15 § 3 avfallsförordningen.

Så som undantaget har genomförts i svensk rätt ges det endast möjlighet till undantag från avfallsförordningens tillämpningsområde. Annan avfallslagstiftning är dock fortfarande tillämplig, till exempel miljöprövningsförordningen och deponeringsförordningen. Naturvårdsverket bedömer att undantaget som ges i avfallsdirektivet inte har nyttjats till fullo.

I det aktuella regeringsuppdraget har vi återigen analyserat förslaget vi lyfte i hemställan. Vår bedömning är att ett genomförande i miljöbalken av undantaget som gäller icke förorenad jord och annat naturligt material, skulle möjliggöra en mer resurseffektiv hantering av de massor där det finns möjlighet till användning på den plats där de uppstår. På den plats där de uppstår bör tolkas som inom samma område som exempelvis en vägsträcka byggs. Undantaget kan tillämpas i de fall då det finns ett syfte, men skulle även vara tillämpligt i de fall då det saknas syfte med uppläggningen. Det innebär att uppläggningar som idag faller in under deponilagstiftningen, skulle undantas de reglerna.

En hantering som innebär att man där det finns möjlighet, lägger upp eller använder massor i anslutning till där de uppstår, skulle också leda till ett minskat antal transporter och därmed kunna minska den sammanlagda miljöpåverkan. Det har inom uppdraget också lyfts problematik kring fall där det miljömässigt lämpligaste alternativet kan vara att använda mer massor än vad som krävs i till exempel en bullervall och på så sätt minska den totala miljöpåverkan. Vår bedömning är att även dessa fall skulle kunna hanteras med hjälp av det föreslagna undantaget. En bedömning behöver göras i varje enskilt ärende i sådana fall för att påvisa att användningen av massorna på den aktuella platsen är det mest lämpliga och inte leder till oönskade miljö- och hälsorisker. Vi kan också konstatera att ett liknande resonemang har förts i ett avgörande från MÖD i dom M 11887-19 där domstolen resonerat kring nyttan med att överskottsmassor hanteras i anläggningsprojekt istället för att läggas på deponi, oavsett om konstruktionen krävt samma mängd massor.

Naturvårdsverket föreslår därför att undantaget genomförs i miljöbalken. Vår bedömning är att den typ av massor som kan vara aktuellt för undantaget, kan hanteras som en anmälningspliktig verksamhet (se författningsförslag i kapitel 8). Detta menar vi förutsätter ett undantag i 15 kap. miljöbalken.

7.1.2 Förslag om ny bestämmelse i 15 kap. miljöbalken om lagring längre tid än tre år

15 kap. Avfall

39 a § *Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om att tillsyns- eller tillståndsmyndigheten i ett enskilt fall får besluta om att lagring av inert och icke-farligt avfall under en period längre än tre år inte ska anses vara en deponi.*

Naturvårdsverket föreslår en ny paragraf, 15 kap. 39 a § miljöbalken, enligt ovan.

Naturvårdsverket bedömer att en möjlighet till en mer flexibel bedömning gällande lagring av inert och icke-farligt avfall kan vara ändamålsenlig. I deponeringsdirektivets formulering av definitionen av deponi, uttrycks undantag från definitionen inte lika strikt som det har genomförts i svensk rätt. Enligt artikel 2.g i deponeringsdirektivet är bland annat följande undantaget från definitionen av deponi: *lagring av avfall innan det återvinns eller behandlas för en period av som regel mindre än tre år*. Det svenska genomförandet är således inte ordagrant. I 15 kap. 5 a § miljöbalken genomförs undantaget som en strikt treårsgräns. Detta medför att det inte finns lagstadgad möjlighet till en längre lagring i de fall då avfall lämpligen, och utan att det leder till miljö- och hälsorisker, skulle kunna lagras längre än tre år.

Naturvårdsverkets bedömning är att det hade varit fördelaktigt om undantaget enligt deponeringsdirektivet hade genomförts på ett sådant sätt att möjligheten att lagra avfall längre än tre år möjliggjorts i vissa specifika fall. Att lägga till *som regel* eller liknande formulering i definitionen av deponi är dock främmande i svensk lagstiftning. Det riskerar att ge en svårtolkad definition där det är oklart hur länge en sådan period kan förlängas och under vilka förutsättningar det skulle kunna ske. Naturvårdsverkets förslag är att ett tillägg görs i miljöbalken där regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om att tillsyns- eller tillståndsmyndigheten i ett enskilt fall får besluta om att lagring av inert och icke-farligt avfall under en period längre än tre år inte ska anses vara en deponi. Samtidigt föreslås en ny paragraf i deponeringsförordningen, där den tillsyns- eller tillståndsmyndighet som prövar en verksamhet om lagring enligt 29 kap. miljöprövningsförordningen får besluta om att lagring av avfall under en period längre än tre år inte ska ses som en deponi, under förutsättning att det finns särskilda skäl och att lagringen inte orsakar skada eller olägenhet för människors hälsa eller miljön. Naturvårdsverket bedömer att enbart inert och icke-farligt avfall bör kunna omfattas av bestämmelsen, med hänsyn till att lagring av avfall som är farligt avfall, eller avfall som ändrar sin sammansättning över tid, kan fatta eld eller brytas ner etcetera, inte är lämpligt att lagra under längre tidsperioder.

Bakgrunden till förslaget är att det i vissa fall kan vara av vikt att kunna lagra både avfall och icke-avfall under längre perioder än tre år. Det kan till exempel handla om större infrastrukturprojekt där ledtiderna är långa, där eventuella förseningar av

projekt medför att de tre åren inte är tillräckliga, eller andra situationer där en längre tid än tre år kan vara behövligt. Samtidigt är det nödvändigt att lagring av avfall under långa tidsperioder inte tillåts utan kontroll. Anledningen är att risken ökar över tid att avfall lämnas på platsen, och därmed inte kommer att tas om hand. Om en säkerställd avsättning av ett material förändras under lagringen, eller om avfall av olika skäl inte längre kan användas, ska det transporteras dit avsättning finns, eller till en deponi.

7.2 Ändringar i deponeringsförordningen

Anmälan om lagring av avfall längre än tre år

X § *Den tillsyns- eller tillståndsmyndighet som prövar en verksamhet enligt 29 kap. miljöprövningsförordningen (2013:251) får besluta om att lagring av inert och icke-farligt avfall under en period längre än tre år inte ska anses vara en deponi, om det finns särskilda skäl och om lagringen inte orsakar skada eller olägenhet för människors hälsa eller miljön.*

Naturvårdsverket föreslår en ändring i förordningen om deponering av avfall. Förslaget är en följd av de ändringar som föreslås i miljöbalken vilket beskrivs ovan, i kapitel 7.1.2. Genom den nya bestämmelsen möjliggörs lagring av inert och icke-farligt avfall under en period längre än de idag angivna tre åren innan lagringen bedöms som deponi. Den tillsyns- eller tillståndsmyndighet som prövar lagringen, får besluta om att lagring längre tid än tre år inte ska anses vara en deponi. En förutsättning är att det finns särskilda skäl och att lagringen inte orsakar skada eller olägenhet för människors hälsa eller miljön. Naturvårdsverket bedömer att den föreslagna ändringen kan leda till en mer flexibel hantering av massor i de fall där skäl finns, och ge möjlighet till en mer resurseffektiv hantering.

7.3 Ändringar i miljöprövningsförordningen

Naturvårdsverket bedömer att nya bestämmelser behöver införas i miljöprövningsförordningen. Grunden till detta är att vår analys visar att de krav som idag finns på massor, och hur dessa krav efterlevs, inte alltid motsvarar det som krävs för att säkerställa en miljö- och hälsomässigt säker användning av massor. Det gäller både det som bedömts vara avfall och det som inte är avfall.

När det gäller hanteringen av såväl avfall som icke-avfall har ambitionen varit att förenkla och underlätta, samtidigt som tillsynsmyndighetens roll stärks för att kunna komma till rätta med de ärenden där användningen av massor inte sker på ett lämpligt sätt. Vi har sett över de mängdgränser som finns i befintliga bestämmelser

i miljöprövningsförordningen för att om möjligt kunna möta de behov som framkommit under arbetets gång. Vår bedömning är dock att det är nödvändigt att vissa krav ställs även på sådant som inte är avfall. Naturvårdsverket föreslår därför ändringar i 4 kap. och 29 kap. miljöprövningsförordningen samt ett nytt kapitel som hanterar massor som inte är avfall.

7.3.1 Förslag om ändring i 1 kap. miljöprövningsförordningen

1 kap. Miljöprövning

Tillståndsplikt

3 § Om det i fråga om en verksamhet eller åtgärd som beskrivs i *2–X kap.* anges att tillståndsplikt gäller, får verksamheten eller åtgärden inte bedrivas eller vidtas utan ett sådant tillstånd som avses i 9 kap. 6 § miljöbalken.

4 § För ändring av en tillståndspliktig verksamhet krävs det också tillstånd, om
1. ändringen i sig innebär en sådan verksamhet eller åtgärd som är tillståndspliktig enligt *2–X kap.,* eller
2. ändringen i sig eller tillsammans med tidigare ändringar innebär att en olägenhet av betydelse för människors hälsa eller miljön kan uppkomma.

I 104 § förordningen (2013:253) om förbränning av avfall finns en bestämmelse om att det krävs tillstånd för att övergå från förbränning av enbart icke-farligt avfall till förbränning av farligt avfall.

Anmälningsplikt

10 § Om det i fråga om en verksamhet eller åtgärd som beskrivs i *2–X kap.* anges att anmälningsplikt gäller, får verksamheten eller åtgärden inte bedrivas eller vidtas utan att vara anmäld till tillsynsmyndigheten. För sådana verksamheter och åtgärder anges uttrycket "anmälningsplikt C".

Naturvårdsverket föreslår följdändringar i 1 kap. miljöprövningsförordningen så att de generella bestämmelserna om miljöprövning i förordningen också ska omfatta det föreslagna nya kapitlet. Dessa följdändringar är enbart redaktionella.

7.3.2 Förslag om ändring i 4 kap. miljöprövningsförordningen

4 kap. Utvinning, brytning och bearbetning av torv, olja, gas, kol, malm, mineral, berg, naturgrus och annat

Berg, naturgrus och andra jordarter *från täkter eller gruvor*

6 § Anmälningsplikt C och verksamhetskod 10.50 gäller för *täkt- eller gruvanläggning* för sortering eller krossning av berg, naturgrus eller andra jordarter

1. inom område som omfattas av detaljplan eller områdesbestämmelser, eller

2. utanför område som omfattas av detaljplan eller områdesbestämmelser, om verksamheten bedrivs på samma plats under en längre tid än trettio kalenderdagar under en tolvmånadersperiod.

Naturvårdsverket föreslår en ändring i 4 kap. 6 § miljöprövningsförordningen. Kapitlet omfattar utvinning, brytning och bearbetning av torv, olja, gas, kol, malm, mineral, berg, naturgrus och annat. Enligt 4 kap. 6 § gäller idag anmälningsplikt C för anläggning för sortering eller krossning av berg, naturgrus eller andra jordarter. Bestämmelsen omfattar sådant material som inte bedömts vara avfall. Denna bestämmelse har till största delen använts i de fall då berg, naturgrus och liknande hanterats inom en täkt eller vid gruvanläggningar, det vill säga verksamheter som redan prövats för sin huvudsakliga verksamhet (täkt- eller gruvverksamhet). Bestämmelsen saknar idag en övre mängdgräns, men begränsas på så vis att den endast är tillämplig inom område som omfattas av detaljplan eller områdesbestämmelser, eller utanför sådant område om verksamheten bedrivs på samma plats under en längre tid än trettio dagar under en tolvmånadersperiod.

Under senare år har även verksamheter som bedriver tillfällig krossning av berg och liknande prövats enligt denna bestämmelse, utan att verksamheten omfattas av tillstånd för täkt eller gruva. Detsamma gäller så kallade materialterminaler, som finns för hantering av uppkomna massor. Bestämmelsen har kommit att användas vidare än avsett, möjligen för att det saknats en lämplig bestämmelse i andra kapitel i miljöprövningsförordningen för hantering av berg, naturgrus och jordarter som inte är avfall. Formuleringen *under längre tid än trettio dagar under en tolvmånadersperiod*, gör också att bestämmelsen endast kan användas mycket begränsat samtidigt som det saknas övre mängdgränser. Detta gör att bestämmelsen inte är anpassad för den typ av verksamhet som till exempel krossning av berg.

Naturvårdsverkets bedömning är att omfattningen av 4 kap. 6 § behöver tydliggöras så att det enbart är täkt- och gruvanläggningar som sorterar eller krossar berg med mera som faller in under denna bestämmelse. Samtidigt föreslår vi nya bestämmelser för motsvarande hantering av jord, berg, naturgrus och andra

jordarter som inte är avfall. (Se förslag på nytt kapitel i miljöprövningsförordningen för massor som inte är avfall, kapitel 7.3.4.)

För att tydliggöra att bestämmelserna i 4 kap. 1–7 §§ miljöprövningsförordningen enbart avser täkt- och gruvanläggningar föreslås även att rubriken för dessa bestämmelser förtydligas enligt ovan.

7.3.3 Förslag om ändring i 29 kap. miljöprövningsförordningen

Naturvårdsverket bedömer att ändringar behövs i 29 kap. miljöprövningsförordningen i syfte att åstadkomma förändringar som underlättar och möjliggör en mer resurseffektiv hantering av lämpliga massor som är avfall. Vi ser också ett behov av att tydliggöra vissa formuleringar i bestämmelserna.

De ändringar vi föreslår berör bestämmelserna för återvinning av avfall i anläggningsändamål, lagring som del av att samla in avfall, sortering, mekanisk bearbetning samt mindre redaktionella ändringar gällande bestämmelserna som rör behandling av icke-farligt och farligt avfall. Vi föreslår också en ny bestämmelse som hanterar återvinning av avfall som utgörs av jord som innehåller invasiva främmande arter. Därutöver bedöms att övergångsbestämmelser är nödvändiga för att ge tid till anpassning bland aktörer och myndigheter, vilket beskrivs närmare i konsekvensutredningen, se kapitel 9.6.5. Nedan beskrivs varje område med tillhörande förslag på ändrad eller ny bestämmelse.

Återvinning för anläggningsändamål

29 kap. Avfall

Återvinning för anläggningsändamål

34 § Tillståndsplikt B och verksamhetskod 90.131 gäller för att återvinna *inert och* icke-farligt avfall för anläggningsändamål på ett sätt som kan förorena mark, vattenområde eller grundvatten, om föroreningsrisken inte endast är ringa*, eller om mängden avfall är mer än 100 000 ton.*

35 § Anmälningsplikt C och verksamhetskod 90.141 gäller för att återvinna *inert och* icke-farligt avfall för anläggningsändamål.

Anmälningsplikten gäller inte om verksamheten är tillståndspliktig enligt 34 §.

Det finns idag två bestämmelser som reglerar återvinning av icke-farligt avfall för anläggningsändamål, en med anmälningsplikt och en med tillståndsplikt. Om föroreningsrisken endast är ringa är verksamheten anmälningspliktig. Om föroreningsrisken är mer än ringa, gäller tillståndsplikt. För de fall där risken kan anses vara mindre än ringa krävs idag varken tillstånd eller anmälan, utan dessa bedöms som så kallad U-verksamheter. När det gäller U-verksamheter har detta

utretts tidigare, där bedömningen varit att U-verksamheter inte är förenliga med avfallsdirektivets krav på att en verksamhet som sysslar med återvinning av avfall ska omfattas av någon form av tillstånd eller beslut, om inte direktivets möjlighet till undantag tillämpas. Undantagsmöjligheten som ges i avfallsdirektivet innebär att de undantagna avfallsslagen istället ska omfattas av allmänna regler. Regeringen har tidigare gett Naturvårdsverket i uppdrag att utreda möjligheten att ta fram allmänna regler för vissa specifika avfallsslag, i syfte att underlätta för dessa så att de även fortsatt skulle kunna hanteras på ett sätt som innebär att verksamhetsutövaren inte behöver söka tillstånd eller anmäla sin verksamhet (motsvarande dagens U-verksamhet). Detta uppdrag redovisades i januari 2020.[238] Regeringen har valt att inte gå vidare med Naturvårdsverkets förslag till allmänna regler. De verksamheter som idag bedöms som U-verksamhet kommer därför att omfattas av anmälningsplikt enligt 29 kap. 35 § miljöprövningsförordningen. Detta ligger i linje med den promemoria som regeringen lagt fram, *Ett förbättrat genomförande av MKB-direktivet*. Det innebär att möjligheten att återvinna avfall för anläggningsändamål där föroreningsrisken är mindre än ringa kommer att omfattas av anmälningsplikt. Naturvårdsverket har därför funnit det nödvändigt att utgå från detta vid utformningen av de förslag som ges inom ramen för detta uppdrag.

Naturvårdsverket har i detta uppdrag sett över bestämmelserna som hanterar återvinning av avfall i anläggningsändamål. Utöver att U-verksamheter föreslås tas bort, kommer det även att fortsatt att behövas en gräns för när tillståndsplikt är tillämplig. Tillståndsplikt bör även fortsättningsvis gälla när föroreningsrisken inte endast är ringa. Utöver det föreslår vi att en mängdbegränsning läggs till för när tillståndsplikt krävs. Tillståndsplikt blir med vårt förslag tillämpbar då föroreningsrisken inte endast är ringa, eller om mängden avfall är mer än 100 000 ton. Hanterade mängder över 100 000 ton anser Naturvårdsverket bör omfattas av tillståndsplikt, eftersom det inte bara är massornas innehåll och egenskaper som är viktiga för att bedöma lämpligheten av verksamhetens lokalisering. Jämför med Naturvårdsverkets tidigare ställningstagande i frågan.[239]

Mängdgränsen föreslås läggas till i syfte att tydliggöra gränsen mellan anmälan och tillstånd, en gräns som sedan bestämmelserna infördes av många anses svår att tolka eftersom den idag är utformad från en bedömd föroreningsrisk, vilket behöver bedömas från fall till fall. Genom att införa en mängdbegränsning blir det tydligare och mer förutsägbart för de verksamhetsutövare som återvinner avfall i anläggningsändamål. Det blir också tydligare för tillsynsmyndigheterna vilka verksamheter som ska prövas av vilken myndighet, det vill säga kommunal miljönämnd eller länsstyrelsen.

Naturvårdsverket arbetar med att utveckla den vägledning som idag finns gällande hur föroreningsrisken kan bedömas. Genom att införa en mängdbegränsning kan

---

[238] *Förslag till allmänna regler för vissa verksamheter som hanterar avfall: Komplettering av redovisning av regeringsuppdraget att utreda undantag från tillstånds- och anmälningsplikt för hantering av vissa avfallsslag för anläggningsändamål*, skrivelse NV-07431-17, Naturvårdsverket, (2020).

[239] Se MÖD M 11887-19.

den kommande vägledningen fokusera på hur en riskbedömning bör genomföras för att frågan om tillåtlighet ska kunna prövas. Fokus fram till nu har för oss varit att vägleda om var gränsen går mellan prövningsnivån U- och C-verksamhet (dagens nivå för mindre än ringa risk, se Naturvårdsverkets handbok 2010:1) respektive C- och B-verksamhet. Med en mängbegränsning som fastställer prövningsnivån kan vägledning tas fram som bättre motsvarar målgruppens behov av vägledning inom detta område.

Flertalet kommunala tillsynsmyndigheter vittnar om att 29 kap. 35 § idag används i många fall där det finns otydligheter kring syftet och där mängden avfall som återvinns ofta överskrider behovet av avfall i ett specifikt ändamål. De pekar också på svårigheterna att genom anmälan hantera frågor rörande anläggningens syfte och vilka mängder avfall som behövs. Genom att lägga till en gräns för mängd, minskar dessa osäkerheter. Att helt ersätta riskbegreppet med mängdgränser bedömer vi dock inte är ändamålsenligt. Risknivån bör därför även fortsättningsvis vara styrande för prövningsnivån.

Naturvårdsverket har i en tidigare översyn av miljöprövningsförordningen föreslagit att återvinning av avfall i ett anläggningsändamål bör avgränsas till inert och icke farligt avfall.[240] Naturvårdsverket står fast vid sin bedömning att det behövs ett sådant förtydligande.

Inert avfall utgör enligt Naturvårdsverkets bedömning alltid icke farligt avfall. Icke farligt avfall är dock inte alltid inert. Därför föreslås en formulering av bestämmelsen som innebär att båda kriterierna måste vara uppfyllda. På senare tid har det också uppdagats flera fall inom tillsynsarbetet och inom arbetet med illegal avfallshantering där exempelvis osorterat bygg- och rivningsavfall, avfall som innehåller bränn- och nedbrytningsbara fraktioner såsom plast och trä, har använts för olika anläggningsändamål, bland annat uppställningsplatser för fordon och vägkonstruktioner. Utöver att sådana avfallsslag inte klarar höga krav avseende teknisk prestanda såsom bärighet föreligger även stora risker för människors hälsa och miljön. Detta eftersom avfallet kan innehålla föroreningar, kan ändra sin sammansättning över tid, fatta eld eller brytas ner. Avfall som används för sitt näringsinnehåll, till exempel användning av matjord och torv för odling, är inte att betrakta som återvinning i ett anläggningsändamål och omfattas alltså inte av de aktuella bestämmelserna. Jord som inte utgör matjord eller torv, s.k. anläggningsjord, bör i normalfallet kunna falla in under definitionen av vad som är att betrakta som inert. Enligt Naturvårdsverkets bedömning är det endast sådant icke-farligt avfall som kan anses omfattas av gällande definition av inert avfall i deponeringsförordningen, som bör användas för konstruktion i en anläggning:

[240] *Redovisning av regeringsuppdrag "Prövning av miljöfarliga verksamheter och krav på bland annat upprättande av miljökonsekvensbeskrivning"*, Naturvårdsverket, NV-04449-13, (M2013/1362/R, M2014/1680/R, m.fl.), (2015).

3 a § Med inert avfall avses i denna förordning avfall som

1. inte genomgår några väsentliga fysikaliska, kemiska eller biologiska förändringar, löses upp, brinner eller reagerar fysikaliskt eller kemiskt på något annat sätt,

2. inte bryts ned biologiskt eller inverkar på andra material som det kommer i kontakt med på ett sätt som kan orsaka skador på miljön eller människors hälsa, och

3. har en total lakbarhet, ett totalt föroreningsinnehåll och en ekotoxicitet hos lakvattnet som är obetydlig och inte äventyrar kvaliteten på yt- eller grundvatten.

Huruvida avfallet är att betrakta som inert enligt ovanstående definition behöver bedömas från fall till fall.

Mekanisk bearbetning

29 kap. Avfall

Mekanisk bearbetning och sortering

40 § Tillståndsplikt B och verksamhetskod 90.100 gäller för att återvinna mer än 10 000 ton icke-farligt avfall per kalenderår genom mekanisk bearbetning.

Tillståndsplikten gäller inte

1. för att genom mekanisk bearbetning återvinna avfall för byggnads- eller anläggningsändamål, *om bearbetningen sker på den plats där avfallet ska användas,* eller
2. om återvinningen är tillståndspliktig enligt 65 §.

41 § Anmälningsplikt C och verksamhetskod 90.110 gäller för att

1. yrkesmässigt återvinna icke-farligt avfall genom mekanisk bearbetning, om den tillförda mängden avfall är högst 10 000 ton per kalenderår, eller
2. genom mekanisk bearbetning återvinna avfall för byggnads- eller anläggningsändamål, *om bearbetningen sker på den plats där avfallet ska användas*.

29 kap. 40–43 §§ miljöprövningsförordningen innehåller bestämmelser för mekanisk bearbetning och sortering. Bestämmelserna anger även ett undantag som innebär att om återvinning sker av avfall avsett för byggnads- eller anläggningsändamål ska verksamheten istället anmälas, oavsett mängder.

Naturvårdsverket föreslår att ovanstående undantag för avfall som ska användas för byggnads- och anläggningsändamål tydliggörs. Anledningen är att undantaget har tolkats olika av både verksamhetsutövare och tillsynsmyndigheter. Naturvårdsverket har i samband med den översyn och det regeringsuppdrag[241]

[241] *Redovisning av regeringsuppdrag "Prövning av miljöfarliga verksamheter och krav på bland annat upprättande av miljökonsekvensbeskrivning"*, Naturvårdsverket, NV-04449-13, (M2013/1362/R, M2014/1680/R, m.fl.), (2015).

angående miljöprövningsförordningen som skedde år 2013 samt i den löpande tillsynsvägledningen analyserat frågan. Det är troligt att undantaget tillkom på grund av att en viss hantering, även i större mängder, ansågs lämplig på anmälningsnivå utifrån att behandlingen skett på den plats där avfallet skulle användas, till exempel i konstruktionssyfte.

Undantaget anses ha avsett en begränsad tid på en plats som ofta prövats utifrån andra aspekter exempelvis bygglov. Det har dock sedan kommit att användas för behandling av avfall så som krossning på platser som inte alltid är lämpade för att hantera stora mängder under längre tid. Att syftet är att avfallet ska användas för byggnads- och anläggningsändamål saknar betydelse för prövningen i sig. Det handlar istället om att det finns miljöstörande och bullrande verksamheter som behöver prövas utifrån sin lämplighet på platsen, oavsett vad det behandlade avfallet ska användas till i nästa skede och på vilken plats. Otydligheten kring formuleringarna har också lett till svåra bedömningar för tillsynsmyndigheter. Naturvårdsverket menar därför att bestämmelserna behöver justeras för att komma tillrätta med problematiken.

Genom att föreslå att undantaget behålls men tydliggörs på föreslaget sätt, påverkas så få verksamheter som möjligt. Även fortsättningsvis ges möjlighet att nyttja undantaget i de fall då verksamhet bedrivs på den plats där avfallet ska användas. Ett annat alternativ är att helt stryka undantaget och därmed blir gränsen mellan anmälan och tillstånd vid en behandling av 10 000 ton avfall per kalenderår. Vår bedömning är dock att en sådan striktare gräns ger en betydligt större påverkan på antalet verksamheter som idag är anmälningspliktiga men kan komma att behöva söka tillstånd. Vi anser att det kan underlätta återvinningen av avfall att tillåta en större mängd avfall då det sker på platsen där det kommer till nytta och förordar därför att en undantagsmöjlighet behålls, men att formuleringen tydliggörs så att den enbart är tillämplig då behandlingen sker på den plats där avfallet används.

Sortering

29 kap. Avfall

42 § Tillståndsplikt B och verksamhetskod 90.70 gäller för att sortera icke-farligt avfall, om mängden avfall är mer än 10 000 ton per kalenderår.

Tillståndsplikten gäller inte för att sortera avfall för byggnads- eller anläggningsändamål, *om sorteringen sker på den plats där avfallet ska användas*.

43 § Anmälningsplikt C och verksamhetskod 90.80 gäller för att *yrkesmässigt* sortera icke-farligt avfall, om

1. avfallet ska användas för byggnads- eller anläggningsändamål, *och om sorteringen sker på den plats där avfallet ska användas*, eller
2. *om mängden avfall är* högst 10 000 ton per kalenderår i andra fall.

Liknande ändringar som Naturvårdsverket föreslår för mekanisk bearbetning, föreslås även för sortering. Det gäller framförallt att tydliggöra undantaget som idag innebär att om syftet med sorteringen är att avfallet ska användas i byggnads- och anläggningsändamål, kan obegränsade mängder behandlas på anmälningsnivå. Vi kan konstatera att undantaget har lett till tolkningssvårigheter och föreslår därför att skrivningen tydliggörs genom att avgränsa på så sätt att det enbart är tillämpligt om sorteringen sker på den plats där avfallet ska användas.

I gällande regler för sortering av avfall finns också U-verksamheter, upp till 1000 ton per kalenderår. Såsom beskrivits tidigare är detta inte förenligt med avfallsdirektivet. Detta beskrivs närmare i regeringens promemoria *Ett förbättrat genomförande av MKB-direktivet*. Vi föreslår därför att anmälningsplikt ska gälla även för U-verksamheter. Samtidigt föreslår vi att *yrkesmässigt* läggs till i den föreslagna anmälningsplikten i 43 §. Miljöprövningsförordningen undantar inte generellt enskilda fysiska personer, däremot ser vi inte att dessa bör omfattas av anmälningsplikt vid en hantering som skulle kunna falla in under sortering.

Lagring som en del av att samla in avfall

29 kap. Avfall

Lagring som en del av att samla in avfall

48 § Tillståndsplikt B och verksamhetskod 90.30 gäller för att lagra icke-farligt avfall som en del av att samla in det, om mängden avfall vid något tillfälle är
1. mer än 30 000 ton *om* avfallet *är inert och* ska användas för byggnads- eller anläggningsändamål, eller
2. mer än 10 000 ton annat icke-farligt avfall i andra fall.

49 § Anmälningsplikt C och verksamhetskod 90.40 gäller för att lagra icke-farligt avfall som en del av att samla in det, om mängden avfall vid något tillfälle är
1. mer än 10 ton men högst 30 000 ton *om* avfallet *är inert och* ska användas för byggnads- eller anläggningsändamål, eller
2. mer än 10 ton men högst 10 000 ton annat icke-farligt avfall i andra fall.

Bestämmelserna i 29 kap. miljöprövningsförordningen som reglerar lagring som en del av att samla in avfall finns i 48–51 §§. I 48–49 §§ gäller en högre mängdgräns om avfallet ska användas för byggnads- och anläggningsändamål. Även dessa formuleringar har varit ifrågasatta då prövningen av en plats för att lagra avfall inte rimligen påverkas av vad syftet med avfallet är i nästa steg eller på nästa plats. Bakgrunden har troligen varit att underlätta hanteringen av avfall då det lagras eller på andra sätt hanteras på den plats där det slutligen ska användas. Det framgår dock inte av hur bestämmelsen är formulerad, vilket har lett till svårigheter att bedöma i vilka fall undantagsmöjligheten är tillämplig.

Lagring av avfall som sker på den plats där avfallet ska återvinnas bör regleras av anmälan eller tillståndet som omfattar återvinningen av avfallet, till exempel återvinning i anläggningsändamål. Sådan verksamhet bör enligt Naturvårdsverkets

bedömning inte prövas enligt denna bestämmelse. Naturvårdsverket anser att tillsynsmyndigheten bör besluta om en övre mängdgräns för lagring i anslutning till återvinning, om så är befogat. Naturvårdsverket föreslår därför att möjligheten att anmäla lagring av större mängder avfall, som en del av att samla in det, där syftet är att avfallet ska användas i byggnads- eller anläggningsändamål tydliggörs genom att istället ange att avfallet ska vara inert. Enligt Naturvårdsverket bedömning, vilket framgår i motiveringen till föreslagna ändringar i 34 och 35 §§, är det endast inert och icke-farligt avfall som är lämpligt att använda i anläggningsändamål.

Andra verksamheter som innebär återvinning eller bortskaffande

29 kap. Avfall

Andra verksamheter med återvinning eller bortskaffande

68 § Tillståndsplikt A och verksamhetskod 90.410 gäller för att behandla icke-farligt avfall, om den tillförda mängden avfall är mer än 100 000 ton per kalenderår.

Tillståndsplikten gäller inte om behandlingen är *anmälnings- eller* tillståndspliktig enligt någon annan bestämmelse i detta kapitel.

69 § Tillståndsplikt B och verksamhetskod 90.420 gäller för att behandla icke-farligt avfall, om den tillförda mängden avfall är mer än 500 ton men högst 100 000 ton per kalenderår.

Tillståndsplikten gäller inte om behandlingen är *anmälnings- eller* tillståndspliktig enligt någon annan bestämmelse i detta kapitel.

71 § Tillståndsplikt A och verksamhetskod 90.440 gäller för att behandla farligt avfall, om den tillförda mängden avfall är mer än 2 500 ton per kalenderår.

Tillståndsplikten gäller inte om behandlingen är *anmälnings- eller* tillståndspliktig enligt någon annan bestämmelse i detta kapitel.

72 § Tillståndsplikt B och verksamhetskod 90.450 gäller för att yrkesmässigt behandla farligt avfall, om den tillförda mängden avfall är högst 2 500 ton per kalenderår.

Tillståndsplikten gäller inte om behandlingen är *anmälnings- eller* tillståndspliktig enligt någon annan bestämmelse i detta kapitel.

Vissa av bestämmelserna som rör behandling av icke-farligt och farligt avfall i 29 kap. miljöprövningsförordningen har undantag som innebär att tillståndsplikten inte gäller om behandlingen är anmälnings- eller tillståndspliktig enligt någon annan bestämmelse i kapitlet. Anledningen till att de är formulerade på ett sådant

sätt är att verksamhetsutövaren i första hand ska tillämpa de bestämmelser som är mer specifika för den typ av verksamhet som bedrivs.

Det är enbart i de fall då det saknas en lämplig bestämmelse för verksamheten som bestämmelserna i slutet av 29 kap. ska användas. I vissa av bestämmelserna har enbart tillståndsplikt enligt annan bestämmelse undantagits. Det är i de flesta fall tillräckligt, men det har också framkommit i vissa ärenden att en verksamhet som ur ett miljöperspektiv lämpligen hade bedömts som en anmälningspliktig verksamhet, men där det saknats en specifik bestämmelse, bedömts falla in under till exempel 69 §. Verksamheten har därmed blivit tillståndspliktig. Det här hänger ihop med systematiken i miljöprövningsförordningen, och kräver därmed att det skrivs in att tillståndsplikten inte gäller om behandlingen är *anmälnings-* eller tillståndspliktig enligt någon annan bestämmelse i detta kapitel. Detta har korrigerats tidigare i någon av bestämmelserna, men vi ser ett behov av att det läggs till i fler bestämmelser, enligt förslaget ovan. Exempelvis kan en verksamhet som faller in under 47 § (anmälningsplikt C och verksamhetskod 90.29 gäller för att yrkesmässigt förbereda avfall för återanvändning) även bedömas falla in under 71 § (tillståndsplikt A och verksamhetskod 90.440 gäller för att behandla farligt avfall) om den tillförda mängden avfall är mer än 2 500 ton per kalenderår. Därmed skulle verksamheten ifråga omfattas av både tillståndsplikt A och anmälningsplikt C.

Vår bedömning är att det behöver framgå tydligare vilka bestämmelser som har företräde framför vilka, för att en korrekt bedömning av en verksamhet ska kunna göras. Det medför också en stor skillnad i kostnader för en verksamhet beroende på vilken prövningsnivå man hamnar på. Vi föreslår att detta korrigeras i bestämmelserna 68–69 §§ samt i 71–72 §§.

Avfall som utgörs av jord som innehåller invasiva främmande arter

29 kap. Avfall

Jord som innehåller invasiva främmande arter

X § *Anmälningsplikt C och verksamhetskod X gäller för att yrkesmässigt återvinna avfall som utgörs av jord som innehåller invasiva främmande arter, om avfallet återvinns i anslutning till den plats där det uppstått.*

Naturvårdsverket föreslår att en ny bestämmelse införs som hanterar invasiva främmande arter. Naturvårdsverket har konstaterat att den bästa metoden för att på ett säkert sätt återvinna jord som innehåller sådana arter, är att behandla jorden på den plats där den grävdes upp. Detta kan ske genom att jorden som innehåller de invasiva främmande arterna grävs ner på fem meters djup, alternativt två meters

djup med geotextil.[242] Andra sätt att hantera jordar som innehåller invasiva arter är genom förbränning eller kemisk behandling, vilket leder till att de invasiva arterna utrotas och deras spridning förhindras.

Jord som innehåller invasiva arter bedöms i princip alltid vara avfall. Detta eftersom det är något man behöver göra sig av med, eller behandla för att destruera de invasiva arterna. Naturvårdsverket bedömer att en sådan behandling på plats (det vill säga nedgrävning på sådant sätt som anges i gällande vägledning från Naturvårdsverket) är att anse som en återvinningsverksamhet. Genom att behandla avfallet på något av de sätt som anges, återvinns jorden och kan därefter lämnas på platsen, eller användas till annan konstruktion. Efter att behandlingen slutförts, bedöms jorden ha upphört att vara avfall.

Naturvårdsverket avser att ta fram vägledning kring hur denna återvinning ska ske, så att åtgärden oskadliggör/förhindrar fortsatt spridning av invasiva främmande arter.

Naturvårdsverket bedömer att en ny bestämmelse behövs i 29 kap. miljöprövningsförordningen för att på bästa sätt kunna hantera denna typ av verksamhet. Eftersom verksamheten föreslås vara anmälningspliktig säkerställs att tillsynsmyndigheten vid behov kan meddela försiktighetsmått och utöva tillsyn på platsen. Behandlingen av jordar som innehåller invasiva främmande arter utgör en återvinning av jorden. Efter avslutad behandling har avfallet upphört att vara avfall.

7.3.4 Förslag till nytt kapitel i miljöprövningsförordningen

Naturvårdsverket föreslår ett nytt kapitel i miljöprövningsförordningen som omfattar lagring, sortering och mekanisk bearbetning av massor som *inte* utgör avfall. Dagens reglering utgör i vissa delar ett hinder för att lämpliga material som uppstår inom bygg- och anläggningsverksamhet ska kunna hanteras på ett ändamålsenligt och hållbart sätt. Detta beror bland annat på att de bestämmelser som idag finns för produkter i miljöprövningsförordningen inte är anpassade för att tillämpas på sådana material som massor. Hanteringen av denna typ av material är enligt Naturvårdsverkets bedömning inte att betrakta som utvinningsverksamhet, vilket innebär att bestämmelser i 4 kap. miljöprövningsförordningen inte ska tillämpas på dem. Om materialet inte bedöms som avfall, ska inte heller 29 kap. tillämpas. Vi bedömer därför att miljöprövningsförordningen behöver kompletteras med prövningsbestämmelser som kan tillämpas när det handlar om massor som inte är avfall, och som därmed ses som en produkt.

Utgångspunkten i utredningen har för Naturvårdsverket varit att vissa mängder av dessa material bör kunna hanteras utan specifik reglering, till exempel utan

[242] Säker avfallshantering för att undvika spridning av invasiva växter, https://www.naturvardsverket.se/vagledning-och-stod/invasiva-frammande-arter/saker-avfallshantering/, besökt 2022-05-20.

särskilda krav om anmälan eller tillståndsplikt, det vill säga enbart med de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. miljöbalken som grund. Ett sådant alternativ ställer höga krav på dessa verksamhetsutövare. Inom uppdraget har dessa frågor analyserats, och det har tydliggjorts att de krav som idag gäller för produkter inte upplevs som tydliga eller tillämpbara på massor. För att säkerställa en resurseffektiv hantering av massor samtidigt som en miljö- och hälsomässigt säker användning säkerställs, föreslår vi att en lägre prövningsnivå införs för produkter, upp till relativt stora mängder.

Inom ramen för de samråd som Naturvårdsverket hållit under arbetets gång har tillsynsmyndigheterna också lyft ett behov av att kunna bedriva tillsyn och kontrollera att även sådana material som inte utgör avfall är lämpliga för de ändamål som de idag används till. Det är av stor vikt att säkerställa att tillsynsmyndigheter ges möjlighet att utöva tillsyn över de delar som bedöms som miljöfarlig verksamhet. Vi bedömer att krav också kan ställas utifrån 2 kap. miljöbalken. Frågor om produkters lämplighet regleras övergripande i gällande produktlagstiftning och kan, avseende möjlig miljöpåverkan, tas om hand särskilt inom ramen för tillståndsprövningen och tillsynen av en täktverksamhet. Denna reglering föreslås av ovanstående skäl också justeras i syfte att tydliggöra vad som åligger en verksamhetsutövare för en täkt. Denna slutsats ligger också väl i linje med det arbete och de slutsatser som dras inom regeringsuppdraget[243] om avfallsbrottslighet, där vi ser att tillsynsmyndigheten bör ges möjligheter att i ett tidigt skede ingripa när så behövs för att säkerställa en korrekt hantering.

En fråga som behöver besvaras inledningsvis är vilket mandat Naturvårdsverket har att föreslå krav samt utveckla tillsynsvägledning för icke-avfall, det vill säga produkter. När det gäller avfall har Naturvårdsverket ett tydligt utpekat ansvar för tillsynsvägledning och utpekade mandat gällande bland annat framtagande av föreskrifter på avfallsområdet.

När det gäller uppkomst, hantering och eventuellt behandling av naturligt förekommande material som uppstår i bygg- och anläggningsverksamhet är vår bedömning att detta ofta är att betrakta som miljöfarlig verksamhet. Detta som en följd av att det rör sig om en hantering av material som kan påverka omgivningen negativt genom bland annat buller, damning samt i vissa fall spridning av föroreningar i någon form. Med miljöfarlig verksamhet menas användning av fast egendom eller fasta anläggningar som kan innebära utsläpp till mark, luft eller vatten eller annan olägenhet för människors hälsa eller miljön. Själva begreppet miljöfarlig verksamhet är ett rättsligt begrepp som får sin innebörd genom en legaldefinition. Att en verksamhet i miljöbalken definieras som en miljöfarlig verksamhet innebär inte nödvändigtvis att den därmed är farlig för människors hälsa eller för miljön. Att en företeelse omfattas av begreppet miljöfarlig verksamhet anger endast att miljöbalkens regler om miljöfarlig verksamhet ska tillämpas.

---

[243] *Förstärkta insatser mot brottslighet inom avfallsområdet, redovisning av regeringsuppdrag M2021/00438*, Naturvårdsverket, NV-02193-21, (2022).

Naturvårdsverkets är en förvaltningsmyndighet på miljöområdet med en central roll i miljöarbetet[244] och har ett vidsträckt tillsynsvägledande ansvar för miljörelaterade frågor[245]. Naturvårdsverket har således mandat att föreslå reglering kring miljöfarliga verksamheter. Naturvårdsverket har dessutom ansvar att vägleda kring tillämpningen av miljöbalken och specifikt hänsynsreglerna i 2 kap. När det gäller 2 kap. miljöbalken är detta dock inte begränsat till att omfatta avfall, utan gäller även i de fall det inte handlar om avfall utan om produkter.

Mot bakgrund av ovanstående bedömer vi att det inte finns några hinder för Naturvårdsverket att föreslå ändringar inom området masshantering, även om hanteringen omfattar sådant som inte är avfall. Detta eftersom det som regleras avser miljöfarliga verksamheters miljöpåverkan och förtydligande av kunskapskravet.

Regleringen av de verksamheter som hanterar material som uppstår i bygg- och anläggningsverksamhet bör inte påverkas av bedömningen av om materialet utgör avfall eller inte, utifrån aspekten att ett högt miljöskydd är befogat oavsett hur materialet klassas. Naturvårdsverket har övervägt följande olika alternativ till reglering:

a) Nollalternativ: tillämpa de krav som finns idag framförallt i 2 kap. miljöbalken.

b) Ny förordning som särskilt reglerar användningen av massor.

c) Sammanslagning av befintliga bestämmelser i miljöprövnings-förordningen, främst 4 kap. och 29 kap., det vill säga samma koder för avfall som för produkt.

d) Nytt kapitel i miljöprövningsförordningen (detta alternativ förordas).

Nollalternativ: tillämpa de krav som finns idag genom framförallt 2 kap. miljöbalken

Det nollalternativ som Naturvårdsverket har utgått ifrån innebär att inga förslag läggs på ändrade regler, utan de krav som idag finns gäller fortsatt. Vår bedömning är att det i första hand är 2 kap. miljöbalken som är tillämpligt på produkter, liksom på avfall. Ett alternativ där inga nya förslag läggs på produkter innebär att vi skulle kunna använda andra styrmedel, såsom tillsynsvägledning för att nå en mer hållbar masshantering. Det skulle troligen till viss del kunna tydliggöra och avhjälpa de problem som identifierats.

Mot bakgrund av hur situationen ser ut idag, där hanteringen och tillsynen av massor som hanteras som produkter i många fall brister, är vår bedömning att regelverket behöver tydliggöras för att nå en effekt. Om Naturvårdsverkets vägledning kring när massor inte ska ses som avfall utan som produkt ska få genomslag fullt ut, krävs att tillsynsmyndigheten, ges en möjlighet att få kännedom

[244] Se 1 § förordningen (2012:989) med instruktion för Naturvårdsverket.

[245] Se 2 kap. 3 § och 3 kap. 2 § miljötillsynsförordningen (2011:13).

om uppkomst och användning av massor. Samtidigt som vår vägledning rymmer en potential att underlätta för verksamheter och effektivisera hanteringen av massor, är det också av stor vikt att tillsynen, i de fall då hanteringen av massor brister, kan agera.

Vår bedömning är därför att massor i större utsträckning än befogat fortsatt kommer att hanteras som avfall vid ett nollalternativ, och att vi därmed inte når målsättningen med uppdraget, det vill säga att föreslå åtgärder som leder mot en mer hållbar masshantering.

Alternativet ny förordning

Ett alternativ att reglera hur massor hanteras och används är att ta fram en särskild förordning, alternativt föreskrifter, där specifika krav ställs upp. En sådan lösning är att jämföra med det förslag Naturvårdsverket tog fram avseende allmänna regler[246]. Förslaget bestod av två förordningar innehållande krav på sådana verksamheter som enligt Naturvårdsverkets bedömning kan undantas från avfallsdirektivets krav på tillstånd. Motsvarande system med allmänna regler finns idag inte i svensk lagstiftning. Eftersom förordningarna ska gälla generellt, bedömde vi att de krav som ställs behöver formuleras förhållandevis strikt i syfte att täcka in alla verksamheter som kan omfattas av förordningens tillämpningsområde. Det ledde i sin tur till att vi initialt endast föreslog kvalitetskrav motsvarande låga föroreningshalter och nivåer för utlakning, att krav på provtagning ska vara förhållandevis omfattande och så vidare. Vi föreslog också möjlighet till utbyggnad av fler allmänna regler, i syfte att också se över möjligheterna att ta fram krav där fler verksamheter kan ingå, även verksamheter som hanterar mer förorenat avfall än vad som togs fram i det första förslaget (till exempel jord och berg).

Regeringen har valt att inte gå vidare med Naturvårdsverkets förslag till allmänna regler. Förslaget mottog en hel del kritik från branschen vid remittering. Naturvårdsverkets bedömning är därför att lösningar som inkluderar specifik reglering likt det förslag vi tog fram genom regeringsuppdraget allmänna regler, inte är ett gångbart alternativ. Av dessa skäl bedömer vi att det mest fördelaktiga är att utveckla vägledningen inom området, för att i ett enskilt fall med stöd av sådan vägledning kunna pröva frågan om vilka massor som är lämpliga att använda för ett specifikt användningsområde, med hänsyn till en specifik plats.

[246] *Förslag till allmänna regler för vissa verksamheter som hanterar avfall: Komplettering av redovisning av regeringsuppdraget att utreda undantag från tillstånds- och anmälningsplikt för hantering av vissa avfallsslag för anläggningsändamål*, skrivelse NV-07431-17, Naturvårdsverket, (2020).

Alternativet sammanslagning av befintliga bestämmelser i miljöprövningsförordningen, samma koder för avfall som för produkt

Ett alternativ är att justera och förtydliga de befintliga bestämmelserna i miljöprövningsförordningens nuvarande kapitel, främst 4 kap. och 29 kap., då det är dessa kapitel som idag kan vara aktuella för prövning av verksamheter som hanterar massor av jord och berg. Naturvårdsverket bedömer dock att hanteringen av massor (undantaget utvinningsindustrin) som är produkter inte givet faller in i något av dessa kapitel. De förslag regeringen tagit fram, till exempel genom promemorian *Ett förbättrat genomförande av MKB-direktivet*, visar också på svårigheter med att genom mer eller mindre omfattande justeringar av befintliga bestämmelser uppnå önskad effekt. Avfallslagstiftningen ska å ena sidan vara tydlig och ett användbart tillsynsverktyg, också i det brottsförebyggande arbetet, å andra sidan behöver vissa lättnader införas för verksamheter som hanterar mindre komplicerade avfallsslag, till exempel icke förorenade massor. Mellan dessa behöver avvägningar göras.

Vi har ändå övervägt att genom att justera 4 kap. och 29 kap. försöka uppnå en lösning där samma bestämmelser kan användas för massor, oavsett om dessa utgör avfall eller produkt. Det kan i vissa fall vara möjligt, dock finns begränsningar till exempel angående mängder när det gäller avfall. Här behöver regleringen överensstämma med bland annat industriutsläppsdirektivet[247], MKB-direktivet[248] och avfallsdirektivet. Det finns i de regelverken övre mängdgränser kopplade till vissa specifika typer av behandlingar som gör att det finns ramar att hålla sig inom. För en verksamhet som tar emot både avfall och icke-avfall, innebär också vissa skyldigheter enligt avfallsregelverket att en viss separat hantering krävs. Det gäller till exempel krav på anteckningsskyldighet för visst avfall, transporttillstånd etc. För en verksamhetsutövare ställs därför alltid krav på att kunna särskilja vilka massor som är avfall respektive icke-avfall. Vår bedömning är därmed att detta alternativ oavsett skulle begränsas av de övre gränser som finns för avfall, och därmed inte ge de effekter vi önskar.

Alternativet nytt kapitel miljöprövningsförordningen

Det alternativ som Naturvårdsverket förordar är ett nytt kapitel i miljöprövningsförordningen. Den effekt som vi avser att uppnå är en mer hållbar hantering och reglering av massor som uppstår i samhällsbyggandet och som kan användas i anläggningsändamål, och som inte är avfall. Målsättningen i uppdraget är att främja en cirkulär ekonomi samtidigt som miljöbalkens mål om ett högt miljöskydd tillgodoses. Att införa ett eget kapitel för sådan verksamhet, med ett tydligt cirkulärt tänk, bedömer vi vara det mest fördelaktiga av de alternativ som beskrivs här. Till detta behöver ett antal justeringar göras i de andra kapitlen (4 och

[247] Europaparlamentets och rådets direktiv 2010/75/EU av den 24 november 2010 om industriutsläpp, härefter industriutsläppsdirektivet.

[248] Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/92/EU av den 13 december 2011 om bedömning av inverkan på miljön av vissa offentliga och privata projekt, härefter MKB-direktivet.

29 kap.) i miljöprövningsförordningen, som en följd av att vissa material och situationer då ska prövas annorlunda än idag.

Vi har valt att föreslå en rubrik som omfattar alla material som är lämpliga att använda för anläggningsändamål. Det är inte bara naturliga material, såsom jord och berg, som kan vara lämpliga för det. Inom ramen för framtagandet av förslaget till allmänna regler utreddes asfalt särskilt. Det förslag som Naturvårdsverket nu lägger medger att fler lämpliga materialtyper kan föras in, och användningen av dem regleras i det nya kapitlet. Förmodligen blir det mer effektivt om olika materialslag utreds separat, likt det uppdrag Naturvårdsverket nu genomfört avseende jord och berg. Detta eftersom frågorna kring lämplighet, till exempel utvärdering av innehåll, kan vara olika beroende på vilket material det är frågan om, vilket också är något som särskilt lyfts fram i samrådet med berörda aktörer.

Förutsättningen för att en verksamhet ska omfattas av det föreslagna kapitlet är att verksamheten behandlar material som ska användas för anläggningsändamål. Kapitlet är inte tillämpbart om verksamheten är anmälnings- eller tillståndspliktig enligt 4 kap. (utvinningsindustri) eller 29 kap. (avfallsbehandling). Till detta kapitel behöver vägledning komma på plats för att de önskade effekterna av förslaget ska uppnås. Denna vägledning är i delar redan under utveckling.

Resultatet av de förslag Naturvårdsverket lägger genom ett nytt kapitel för produkter skulle i praktiken vara tillämpbart i de fall då en verksamhet bedömer att det material som uppstår inte är avfall, utan kan bedömas som en produkt. I de fall då massorna hanteras vidare, genom till exempel sortering och krossning eller lagring, anmäls den verksamheten enligt det nya kapitlet. Massorna är fortsatt produkter, och kan i följande led användas som sådana, det vill säga jämförbart med material som till exempel levereras från täkter. Den aktör som sedan använder materialet omfattas inte av några krav enligt det nya kapitlet, det tillkommer alltså inte någon anmälningsplikt eller liknande i skedet där slutprodukten används i anläggningsändmål.

Det förslag som Naturvårdsverket förordar, att införa ett nytt kapitel i miljöprövningsförordningen för massor som utgörs av produkter, innebär att vi kan hantera större mängder på en lägre prövningsnivå. Detta bör underlätta för verksamheter som till exempel bedriver verksamhet en kortare period, då en tillståndsansökan inte alltid är ändamålsenligt, samtidigt som det ger en förutsägbarhet för hur den aktuella verksamheten ska prövas. Detta kan jämföras med dagens problematik då anpassade bestämmelser för massor saknas, vilket öppnar upp för olika tolkningar och därmed olika krav och prövningsnivåer för liknande verksamheter. Vår bedömning är också att de föreslagna bestämmelserna ger en möjlighet till en mer enhetlig hantering av massor mellan olika tillsynsmyndigheter.

Ny bestämmelse som motsvarar undantaget för icke förorenad jord och annat naturligt material

X kap. Hantering av material som uppstår i bygg- och anläggningsverksamhet

Användning av icke förorenad jord och annat naturligt förekommande material

1 § *Anmälningsplikt C och verksamhetskod X gäller för användning av icke förorenad jord och annat naturligt material som har grävts ut i samband med en byggverksamhet, om det är säkerställt att materialet kommer att användas i sitt naturliga tillstånd för byggnation på den plats där grävningen utfördes och användningen inte skadar eller innebär någon olägenhet för människors hälsa eller miljön.*

Naturvårdsverket föreslår en ny paragraf motsvarande det undantag som finns i avfallsdirektivet: *icke förorenad jord och annat naturligt material som har grävts ut i samband med en byggverksamhet, om det är säkerställt att materialet kommer att användas i sitt naturliga tillstånd för byggnation på den plats där grävningen utfördes.* Se förslag ovan (kapitel 7.1), ändringar i miljöbalken.

Den möjlighet som ges till undantag i avfallsdirektivet innebär att icke förorenad jord och annat naturligt material som grävs ut, istället för att klassas som avfall, kan användas på platsen. Med använda avses någon form av konstruktion, uppläggning eller liknande. Det krävs inte ett syfte med konstruktionen; undantaget omfattar både de fall då syfte finns (återvinning) och de fall då man inte har ett syfte med användningen av massorna (bortskaffande). För icke förorenad jord och annat naturligt material kan ibland permanent uppläggning på plats vara att föredra framför långväga transporter av materialet, till exempel för återvinning på annan plats. Genom att införa undantaget möjliggör man att sådant hanteras som en anmälan, men inte faller in under deponeringsregelverket.

Föreslagen anmälningsplikt för användning av icke förorenad jord och annat naturligt material som grävs ut kan också omfatta till exempel berg som schaktats loss genom sprängning, men enbart under förutsättning att en sådan bearbetning inte medför att bergmaterialet till exempel börjar oxidera på grund av att det innehåller sulfidförande mineral.

Om förslaget genomförs så avser Naturvårdsverket att ta fram vägledning om vad som kan anses omfattas av begreppet icke förorenad jord och annat naturligt förekommande material (inkluderat skillnaden mellan antropogent, biogent och geogent påverkade massor).

Nya bestämmelser för sortering och mekanisk bearbetning av jord, berg, naturgrus mm.

> ***X kap. Hantering av material som uppstår i bygg- och anläggningsverksamhet***
>
> ***Sortering och mekanisk bearbetning***
>
> ***2 §*** *Tillståndsplikt B och verksamhetskod X gäller för sortering eller mekanisk bearbetning av jord, berg, naturgrus eller andra jordarter, som inte är avfall, om den tillförda mängden är mer än 200 000 ton per kalenderår.*
>
> ***3 §*** *Anmälningsplikt C och verksamhetskod X gäller för yrkesmässig sortering eller mekanisk bearbetning av jord, berg, naturgrus eller andra jordarter, som inte är avfall, om den tillförda mängden är mer än 1 000 ton per kalenderår.*
>
> *Anmälningsplikten enligt första stycket gäller inte om verksamheten är tillståndspliktig enligt 2 §.*

Nya bestämmelser föreslås för sortering och mekanisk bearbetning av naturligt förekommande material som inte utgör avfall. Naturvårdsverket föreslår initialt att jord, berg och annat naturligt förekommande material ska omfattas av bestämmelserna. Jord och berg som det ingår i uppdraget att utreda föreslås omfattas eftersom det är konventionella material som lämpar sig väl att användas för anläggningsändamål och är en resurs som behöver tas tillvara, till exempel i vägbyggnation, samt då de uppstår i stora mängder inom samhällsbyggandet.

Möjlighet att komplettera med andra typer av material

Naturvårdsverket har också utrett möjligheten att kunna komplettera det nya kapitlet att även omfatta andra typer av lämpliga material, som kan hanteras som icke-avfall och som kan användas för bygg- och anläggningsändamål. Exempelvis har vi inom ramen för uppdraget övervägt möjligheten att även asfalt kan ingå, vilket inte ingick i detta regeringsuppdrags omfattning.

Naturvårdsverket utredde i samband med framtagandet av förslaget till allmänna regler[249] asfalt och kom då fram till att en viss behandling (för inblandning i asfaltverk) är lämplig att undanta från prövningsplikten. Resurseffektiv användning av lämpligt material bör enligt Naturvårdsverkets mening gynnas och hamna högre upp i avfallshierarkin. Genom att på sikt också kunna hantera sådan asfalt inom ramen för detta kapitel kan det göras tydligt att asfalt, under vissa omständigheter, inte bör hanteras som avfall, samt att en viss typ av behandling är mer önskvärd ur ett resursperspektiv än andra typer. Vi bedömde då också att annan behandling av asfalt (det vill säga sådan behandling som inte sker i ett asfaltverk, för tillverkning

[249] *Förslag till allmänna regler för vissa verksamheter som hanterar avfall: Komplettering av redovisning av regeringsuppdraget att utreda undantag från tillstånds- och anmälningsplikt för hantering av vissa avfallsslag för anläggningsändamål*, skrivelse NV-07431-17, Naturvårdsverket, (2020).

av ny asfalt), till exempel obunden användning i bullerskyddsvallar, inte bör gynnas (till exempel genom fördelen med allmänna regler).

Med konstruktionen av ett nytt kapitel i miljöprövningsförordningen för sådant material som inte är avfall, kan även andra material (såsom exempelvis betong för vissa ändamål) tillkomma efter utredning, om så bedöms lämpligt.

Utformning av de nya bestämmelserna

Naturvårdsverket föreslår att sortering och mekanisk bearbetning av jord, berg, naturgrus eller andra jordarter, som inte är avfall, hanteras enligt föreslagen anmälningsplikt upp till 200 000 ton per kalenderår. Då sortering och mekanisk bearbetning sker av mindre än 1000 ton per kalenderår, föreslår vi att dessa hanteras som så kallade U-verksamheter, det vill säga utan att tillstånd eller anmälan krävs. Vid hantering som överstiger 200 000 ton per kalenderår, föreslår Naturvårdsverket att tillståndsplikt införs. Denna mängd motiveras av att en större mängd massor som inte är avfall bör kunna hanteras genom enbart ett anmälningsförfarande. Denna mängd är avstämd med berörda aktörer och tillsynsmyndigheter där Naturvårdsverket fått bekräftat att sortering och mekanisk bearbetning av 200 000 ton per kalenderår bör vara en rimlig avvägning där samtliga intressen beaktas. Aktörerna behöver kunna hantera större mängder på ett enklare sätt, genom ett enklare prövningsförfarande (anmälan), medan det samtidigt måste vara hanterbart för kommunerna att kunna bedöma den sammantagna miljöpåverkan som verksamheten ger upphov till.

I samband med hanteringen bedömer Naturvårdsverket att det inte kommer att behövas några långtgående skyddsåtgärder, till exempel anläggande av hårdgjorda ytor eller avancerad rening av lakvatten på grund av massornas innehåll av föroreningar eller dess lakbarhet. De försiktighetsmått som kommer att bli aktuella är sådana som reglerar nivå av buller, damm och annat som följer av verksamheten, inklusive transporter till och från anläggningen. En mängd motsvarande 200 000 ton per år motsvarar uppskattningsvis cirka 10 000 transporter per år (enligt beräkningen att en lastbil med släp tar cirka 20 ton).

Föreslagen mängdnivå har satts med beaktande av att vissa större projekt, till exempel större infrastruktursatsningar av tillfällig karaktär, ska kunna falla in under en anmälningsplikt i syfte att tillfälliga anläggningar ska kunna uppstå i närheten där massorna uppstår. Detta bedöms skapa incitament för att lämpliga massor också ska komma till användning istället för att transporteras långväga och antingen deponeras eller bli liggande under långa tidsperioder.

Föreslagen reglering kommer att kunna medföra en enklare hantering för verksamheter som idag är tillfälliga och uppstår utifrån behov (tillfälliga arbeten, till exempel vägbyggen). Naturvårdsverket bedömer att det ur miljösynpunkt i dessa fall är tillräckligt med en anmälan för att ändå nå erforderligt miljöskydd samtidigt som det säkerställs att behandlade massor är lämpliga för avsedd användning i nästa steg.

Om förslaget genomförs avser Naturvårdsverket att ta fram vägledning om:

- Vilka naturligt förekommande material som kan omfattas, utifrån dess innehåll och egenskaper.
- Lämpliga villkor och skyddsåtgärder som bör ställas i tillsynsmyndighetens beslut om försiktighetsmått.

Ny bestämmelse för lagring av jord, berg, naturgrus eller andra jordarter

> ***X kap. Hantering av material som uppstår i bygg- och anläggningsverksamhet***
>
> ***Lagring***
>
> ***4 §*** *Tillståndsplikt B och verksamhetskod X gäller för att lagra jord, berg, naturgrus eller andra jordarter, som inte är avfall, om mängden vid något tillfälle är mer än 300 000 ton.*
>
> ***5 §*** *Anmälningsplikt C och verksamhetskod X gäller för att yrkesmässigt lagra jord, berg, naturgrus eller andra jordarter, som inte är avfall, om mängden vid något tillfälle är mer än 1000 ton.*
>
> *Anmälningsplikten gäller inte om verksamheten är tillståndspliktig enligt 4 §.*

Naturvårdsverket föreslår nya bestämmelser för lagring av material. Vi föreslår att jord, berg och annat naturligt förekommande material ska omfattas av bestämmelserna i det nya föreslagna kapitlet (enligt samma skäl som för sortering och mekanisk bearbetning). Mängdgränserna har här satts till att så kallad U-verksamhet är tillåtet upp till lagring av 1 000 ton vid något tillfälle. Anmälningsplikt gäller för lagring över 1 000 ton vid något tillfälle, upp till 300 000 ton då tillståndsplikt föreslås införas. Att få lagra massor upp till 300 000 ton på en anmälan motiveras av att lagring, jämfört med till exempel mekanisk bearbetning, innebär mindre påverkan i form av störningar på omgivningen. Eftersom det enbart är massor som inte är brännbara eller som kan brytas ner organiskt som får lagras enligt dessa bestämmelser, bedöms risken att det ska börja brinna etc. inte heller vara av vikt att ta hänsyn till. Även denna mängd är avstämd med berörda aktörer och tillsynsmyndigheter där Naturvårdsverket bedömt att lagring av 300 000 ton vid ett och samma tillfälle bör vara en rimlig avvägning där samtliga intressen beaktas.

Denna mängd har bedömts lämplig utifrån att en lagring av sådan omfattning innebär en belastning på den plats där den sker, till exempel genom kompaktion av underliggande mark. Omfattande störning på omgivningen kan också komma att uppstå vid lagring av stora mängder massor, eftersom det till en sådan verksamhet förekommer aktiviteter såsom lastning och lossning som ger upphov till damning och buller. En mer omfattande bedömning behöver då göras av tillsynsmyndigheten, till exempel avseende lagringsplatsens lokalisering med beaktande av andra alternativ. Dock bedömer Naturvårdsverket att mängdgränserna

är så pass generöst satta att de allra flesta lagringar av massor som sker, kommer att falla in under anmälningsplikt (och U-verksamhet).

Om förslaget genomförs så avser Naturvårdsverket avser ta fram vägledning om:

- Vilka naturligt förekommande material som kan omfattas, utifrån deras innehåll och egenskaper.
- Lämpliga villkor och skyddsåtgärder som bör ställas i tillsynsmyndighetens beslut om försiktighetsmått.

Straffsanktionering av det nya kapitlet

Som ovan framgår föreslår Naturvårdsverket ett nytt kapitel i miljöprövningsförordningen som omfattar behandling av massor som inte utgör avfall. Bestämmelserna i kapitlet reglerar verksamheter eller åtgärder som kommer att omfattas av krav på prövning för att kunna bedrivas. Syftet med prövningen är att verksamhetens eller åtgärdens miljöeffekter klarläggs och nödvändiga villkor eller försiktighetsmått för att skydda miljön och människors hälsa fastställs innan verksamheten får påbörjas. Att påbörja eller bedriva en verksamhet eller vidta en åtgärd utan tillstånd eller godkännande eller utan att ha gjort en anmälan, eller att efter att ha gjort en anmälan påbörja en verksamhet eller åtgärd utan att följa en föreskriven tidsfrist, är straffbelagd enligt 29 kap. 4 § miljöbalken. Här ingår de verksamheter där krav på prövning följer av miljöbalken eller föreskrifter som meddelas med stöd av balken.

Reglering avseende tillstånds- och anmälningspliktiga verksamheter som finns i miljöprövningsförordningen har meddelats med stöd av 9 kap. 6 § miljöbalken. Eftersom det nya X kap. miljöprövningsförordningen också kommer att meddelas med stöd av samma bemyndigande bedömer Naturvårdsverket att verksamheterna i X kap. kommer att omfattas av straffbestämmelsen i 29 kap. 4 § miljöbalken. Någon ytterligare sanktionering behövs således inte.

Prövnings- och tillsynsavgifter avseende det nya kapitlet

Förordningen (1998:940) om avgifter för prövning och tillsyn enligt miljöbalken, FAPT, innehåller bestämmelser om avgifter som ska betalas för sådana kostnader som uppkommer vid prövning och tillsyn av verksamheter enligt bland annat miljöbalken.

Konsekvensen av införandet av det föreslagna nya kapitlet i miljöprövnings-förordningen är att dessa, då de också är miljöfarliga verksamheter, kommer att omfattas av prövning och tillsyn enligt miljöbalken. Utgångspunkten vid prövning och tillsyn enligt miljöbalken är att avgifter ska täcka myndigheternas kostnader för dessa verksamheter (självkostnadsprincipen). Detta innebär att ett avgiftsuttag enligt 2 kap. FAPT kommer att ske vid prövning och tillsyn av de miljöfarliga verksamheter som genom förslaget till nytt kapitel införs i miljöprövningsförordningen. 2 kap. 4 § FAPT hänvisar till förordningens bilaga för att kunna se vilka belopp som gäller för verksamheter som beskrivs i 2–32 kap.

miljöprövningsförordningen. Eftersom vi föreslår ett nytt kapitel i miljöprövningsförordningen, ska även bilagan i FAPT uppdateras med motsvarande prövningskoder för att möjliggöra uttag av prövnings- och tillsynsavgifter för dessa verksamheter. Principen om att kostnader för prövning och tillsyn ska kanaliseras till verksamhetsutövarna istället för till det allmänna kommer till uttryck i 27 kap. 1 § miljöbalken. Bestämmelsen bemyndigar regeringen, eller den myndighet som regeringen bestämmer, att meddela föreskrifter om avgifter för myndigheters kostnader för tillsyn och prövning enligt miljöbalken.

7.4 Ändringar i förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd

Naturvårdsverket bedömer att det utöver det nya kapitlet i miljöprövnings-förordningen för produkter (se kapitel 7.3), även behövs nya bestämmelser för naturligt förekommande material som uppstår i bygg- och anläggningsverksamhet i förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd. Skälet till detta är att vår analys (se kapitel 5.2) visar att de krav som idag finns på massor som inte är avfall, och hur dessa krav efterlevs, inte motsvarar det som krävs för att säkerställa en miljö- och hälsomässigt säker användning av massor.

Nedan beskrivs de ändringar i förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd som Naturvårdsverket föreslår.

7.4.1 Förslag om nya bestämmelser i FMH om material som uppstår i bygg- och anläggningsverksamhet

Naturvårdsverkets föreslår att nya bestämmelser införs i förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd (FMH). Samtliga förslag handlar om krav på sådant som inte ses som avfall och som uppstår i bygg- och anläggningsverksamhet, eller i täktverksamheter.

Krav ställs på den som lämnar vidare material

Särskilda bestämmelser om material som uppstår i bygg- och anläggningsverksamhet och som inte är avfall

Y § *Den som lämnar jord, berg, naturgrus eller andra jordarter som inte är avfall och som har uppstått i bygg- och anläggningsverksamhet eller i samband med en sådan verksamhet till annan, ska kontrollera att den som tar emot materialet för behandling eller annan hantering har de tillstånd eller har gjort de anmälningar som krävs för hanteringen.*

Den som lämnar jord, berg, naturgrus eller andra jordarter enligt första stycket ska även lämna information om att dessa är tekniskt och miljö- och hälsomässigt lämpliga för avsett ändamål.

Vidare föreslår vi att en bestämmelse införs där krav ställs på den som lämnar vidare jord, berg, naturgrus eller andra jordarter som inte är avfall och som har uppstått i bygg- och anläggningsverksamhet. Kravet innebär att den som lämnar material ska säkerställa att den som tar emot materialet har de tillstånd eller har gjort de anmälningar som krävs för den vidare hanteringen. Detta motsvarar det krav som ställs på hantering av avfall i 5 kap. 18 § avfallsförordningen.

Som beskrivits ovan ser vi att det finns svårigheter att tolka och följa de lagkrav som följer av produktlagstiftningen. Det krav vi här föreslår, att den som lämnar ifrån sig material säkerställer att det lämnas till någon som har de tillstånd eller har gjort de anmälningar som krävs för den vidare hanteringen, ser vi som en grundläggande kontroll som en verksamhetsutövare behöver ha.

Vi föreslår ett krav om att den som lämnar material vidare ska lämna information om att materialet är tekniskt och miljö- och hälsomässigt lämpligt för avsett ändamål. Syftet är att underlätta tillsynen av verksamheter som hanterar icke-avfall på sådant sätt att information om att materialet är lämpligt att använda följer med materialet i nästa led.

Som beskrevs i problemanalysen är det Naturvårdsverkets bedömning att kunskapskravet i 2 kap. miljöbalken ger stöd för att tillverkaren ska ha tillräckliga kunskaper om sin produkts innehåll, det vill säga kunskap om att användningen av produkten inte innebär skador på människors hälsa och miljön. På samma sätt bör tillverkaren med utgångspunkt i denna kunskap kunna ange lämpliga användningsområden för produkten utifrån ett hälso- och miljöperspektiv, till exempel om produkten lämpligen kan användas i vägkonstruktion eller vid byggande av bostäder. Förslaget är därmed att se som ett förtydligande av krav som följer av de allmänna hänsynsreglerna. Förslaget är också en följd av det arbete Naturvårdsverket tillsammans med Åklagarmyndigheten, Polismyndigheten med

flera har bedrivit i regeringsuppdraget om illegal avfallshantering, som lämnades till regeringen i mars 2022.[250]

Krav på vad en anmälan ska innehålla

Anmälningsplikt enligt 9 kap. 6 § miljöbalken

25 x § *En anmälan som avser en sådan verksamhet som regleras i X kap. miljöprövningsförordningen (2013:251) ska utöver det som anges i 25 § innehålla*

1. uppgifter om de typer och mängder av material som ska behandlas och lagras inför sådan behandling,

2. uppgifter om hur avsättning för materialet är säkerställd,

3. uppgifter om materialets tekniska och miljö- och hälsomässiga lämplighet för avsett ändamål, och

4. förslag till skyddsåtgärder och andra försiktighetsmått som behövs med hänsyn till verksamheten, den plats som verksamheten bedrivs på och andra omständigheter.

Vi föreslår att en bestämmelse införs i FMH som tydliggör vad en anmälan ska innehålla som avser sådan verksamhet som föreslås regleras i det nya kapitlet i miljöprövningsförordningen. Motsvarande krav finns för avfall, det vill säga vad en anmälan ska innehålla i de fall då det handlar om avfall. Vår analys har visat att det finns brister när det gäller att tydliggöra, kontrollera och dokumentera de fall då icke-avfall hanteras. Oavsett om det rör sig om avfall eller icke-avfall finns krav på en verksamhetsutövare genom 2 kap. miljöbalken, men dessa har uppfattats som otydliga eller inte tillämpbara. Mot bakgrund av det ser vi ett behov av att kraven förtydligas. Det handlar om typer och mängder av material som ska behandlas och lagras, hur avsättningen är säkerställd (uppgifter som styrker att det finns en verklig efterfrågan på aktuellt material), uppgifter om materialets tekniska och miljö- och hälsomässiga lämplighet för avsett ändamål, och förslag till skyddsåtgärder och andra försiktighetsmått som behövs med hänsyn till verksamheten, den plats som verksamheten bedrivs på och andra omständigheter.

Mot bakgrund av ovanstående föreslår Naturvårdsverket att nya bestämmelser införs i FMH.

[250] *Förstärkta insatser mot brottslighet inom avfallsområdet, redovisning av regeringsuppdrag M2021/00438*, Naturvårdsverket, NV-02193-21, (2022).

7.4.2 Förslag om ändring i FMH gällande täkter

Särskilda bestämmelser om täkter

20 e § Länsstyrelsen får förelägga den som ansöker om tillstånd till täkt enligt denna förordning att *inkomma med* en täktplan av den omfattning som behövs.

Om föreläggandet inte följs, får länsstyrelsen avvisa ansökan. Föreläggandet ska innehålla en upplysning om detta.

20 j § *En ansökan om tillstånd eller anmälan som avser täkt av berg, naturgrus eller andra jordarter ska, utöver det som följer av 19 kap. 5 § eller 22 kap. 1 § miljöbalken, innehålla uppgifter om materialets miljö- och hälsomässiga lämplighet för avsett ändamål.*

Justering i särskilda bestämmelser om täkter

Naturligt förekommande bergmaterial kan innehålla ämnen, och uppvisa egenskaper som vid utvinning och vidare hantering kan ge upphov till risker för människors hälsa och miljön. Sådana ämnen är exempelvis arsenik, bly samt sulfidförande mineral. Vilka risker som uppstår beror bland annat på hur människor exponeras för materialet, till exempel via inandning av dammpartiklar. Naturvårdsverket har därför utrett när och i vilken omfattning en bedömning görs av täktmaterials miljö- och hälsomässiga lämplighet, för olika användningsområden.

Naturvårdsverket har i praxis inte hittat några exempel där täktmaterialets geokemiska innehåll och miljö- och hälsomässiga lämplighet har bedömts, till exempel innehåll och tillgänglighet av arsenik. Naturvårdsverket har även haft dialog med både branschaktörer samt tillsynsmyndigheter i dessa frågor, och kan utifrån detta konstatera att det i dagsläget genomförs ett flertal utredningar och provningar gällande bergmaterialets tekniska beskaffenhet, men däremot inte några regelmässiga utredningar om ett täktmaterials miljö- och hälsomässiga aspekter. Enligt branschen är det svårt att svara generellt på hur sådana utredningar ska göras, men att kontroller alltid genomförs inför att brytning i en täkt påbörjas, där verksamhetsutövaren kontrollerar att berget inte avviker från normala förhållanden för aktuell bergart. Enligt branschen hanteras regleringen av detta inom ramarna för täktens tillstånd.

Naturvårdsverket håller med branschen om att materialets egenskaper, såväl tekniska som miljö- och hälsomässiga, bedöms vid prövningen av täkten. Naturvårdsverket föreslår därför ett förtydligande av vad en anmälan eller ansökan om tillstånd för ny täkt ska innehålla också gällande materialets miljömässiga lämplighet genom en ny bestämmelse i FMH. Naturvårdsverket ser att resultaten av denna lämplighetsbedömning på så vis kan ligga till grund för villkor i tillståndet, till exempel att produkterna får säljas för vissa givna användningsområden, såsom lekplatser, anläggande av vägar, järnvägar etc., alternativt att ansökan avslås på

grund av att materialet inte är lämpligt och att täkten därför är olämpligt lokaliserad enligt 2 kap. 6 § miljöbalken. Det kunskapsunderlag som verksamhetsutövaren genom denna ordning skulle lämna in i tillståndsprocessen kan sedan ligga till grund för en mer enhetlig och effektiv tillsyn av täktverksamheten.

Enligt nuvarande 20 e § FMH får länsstyrelsen förelägga verksamhetsutövaren att inkomma med en behovsutredning och en täktplan. Mot bakgrund av att en behovsbedömning alltid ska göras, och också görs enligt gällande praxis, som en del av prövningen av de allmänna hänsynsreglerna och att avsaknaden eller bristerna i en sådan antingen leder till att ansökan ska avslås eller avvisas, anser Naturvårdsverket att denna del av bestämmelsen är onödig och helt kan strykas. Naturvårdsverket anser dock att det även fortsättningsvis finns fog för att länsstyrelsen ska ha möjlighet att begära in en täktplan.

8. Författningsförslag

I detta kapitel redovisas förslag till ändringar i miljöbalken, deponeringsförordningen, förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd samt miljöprövningsförordningen. Skälen till förslagen redogörs för i kapitel 7.

MILJÖBALKEN

Nuvarande lydelse	**Föreslagen lydelse**
15 kap. Avfall	**15 kap. Avfall**
Ordförklaringar	**Ordförklaringar *och tillämpningsområde***
	1 a § *Med avfall avses inte icke förorenad jord och annat naturligt material som har grävts ut i samband med en byggverksamhet, om det är säkerställt att materialet kommer att användas i sitt naturliga tillstånd för byggnation på den plats där grävningen utfördes och att den användningen inte skadar eller innebär någon olägenhet för människors hälsa eller miljön.*
	39 a § *Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om att tillsyns- eller tillståndsmyndigheten i ett enskilt fall får besluta om att lagring av inert och icke-farligt avfall under en period längre än tre år inte ska anses vara en deponi.*

FÖRORDNINGEN (2001:512) OM DEPONERING AV AVFALL

Nuvarande lydelse	Föreslagen lydelse
	Anmälan om lagring av avfall längre än tre år
	X § *Den tillsyns- eller tillståndsmyndighet som prövar en verksamhet enligt 29 kap. miljöprövningsförordningen (2013:251) får besluta om att lagring av inert och icke-farligt avfall under en period längre än tre år inte ska anses vara en deponi, om det finns särskilda skäl och om lagringen inte orsakar skada eller olägenhet för människors hälsa eller miljön.*

FÖRORDNINGEN (1998:899) OM MILJÖFARLIG VERKSAMHET OCH HÄLSOSKYDD

Nuvarande lydelse	Föreslagen lydelse
Särskilda bestämmelser om täkter	**Särskilda bestämmelser om täkter**
20 e § Länsstyrelsen får förelägga den som ansöker om tillstånd till täkt enligt denna förordning att *lägga fram en utredning som belyser behovet av täkten samt* en täktplan av den omfattning som behövs. Om föreläggandet inte följs, får länsstyrelsen avvisa ansökan. Föreläggandet ska innehålla en upplysning om detta.	**20 e §** Länsstyrelsen får förelägga den som ansöker om tillstånd till täkt enligt denna förordning att *inkomma med* en täktplan av den omfattning som behövs. Om föreläggandet inte följs, får länsstyrelsen avvisa ansökan. Föreläggandet ska innehålla en upplysning om detta.
	20 j § *En ansökan om tillstånd eller anmälan som avser täkt av berg, naturgrus eller andra jordarter ska, utöver det som följer av 19 kap. 5 § eller 22 kap. 1 § miljöbalken, innehålla uppgifter om materialets miljö- och hälsomässiga lämplighet för avsett ändamål.*

	Särskilda bestämmelser om material som uppstår i bygg- och anläggningsverksamhet och som inte är avfall
	Y § *Den som lämnar jord, berg, naturgrus eller andra jordarter som inte är avfall och som har uppstått i bygg- och anläggningsverksamhet eller i samband med en sådan verksamhet till annan, ska kontrollera att den som tar emot materialet för behandling eller annan hantering har de tillstånd eller har gjort de anmälningar som krävs för hanteringen.* *Den som lämnar jord, berg, naturgrus eller andra jordarter enligt första stycket ska även lämna information om att dessa är tekniskt och miljö- och hälsomässigt lämpliga för avsett ändamål.*
Anmälningsplikt enligt 9 kap. 6 § miljöbalken	**Anmälningsplikt enligt 9 kap. 6 § miljöbalken**
	25 x § *En anmälan som avser en sådan verksamhet som regleras i X kap. miljöprövningsförordningen (2013:251) ska utöver det som anges i 25 § innehålla* *1. uppgifter om de typer och mängder av material som ska behandlas och lagras inför sådan behandling,* *2. uppgifter om hur avsättning för materialet är säkerställd,* *3. uppgifter om materialets tekniska och miljö- och hälsomässiga lämplighet för avsett ändamål, och* *4. förslag till skyddsåtgärder och andra försiktighetsmått som behövs med hänsyn till verksamheten, den plats som verksamheten bedrivs på och andra omständigheter.*

MILJÖPRÖVNINGSFÖRORDNINGEN (2013:251)

Nuvarande lydelse	Föreslagen lydelse
1 kap. Miljöprövning	**1 kap. Miljöprövning**
Tillståndsplikt	**Tillståndsplikt**
3 § Om det i fråga om en verksamhet eller åtgärd som beskrivs i *2–32 kap.* anges att tillståndsplikt gäller, får verksamheten eller åtgärden inte bedrivas eller vidtas utan ett sådant tillstånd som avses i 9 kap. 6 § miljöbalken.	**3 §** Om det i fråga om en verksamhet eller åtgärd som beskrivs i *2–X kap.* anges att tillståndsplikt gäller, får verksamheten eller åtgärden inte bedrivas eller vidtas utan ett sådant tillstånd som avses i 9 kap. 6 § miljöbalken.
4 § För ändring av en tillståndspliktig verksamhet krävs det också tillstånd, om 1. ändringen i sig innebär en sådan verksamhet eller åtgärd som är tillståndspliktig enligt *2–32 kap.,* eller 2. ändringen i sig eller tillsammans med tidigare ändringar innebär att en olägenhet av betydelse för människors hälsa eller miljön kan uppkomma. I 104 § förordningen (2013:253) om förbränning av avfall finns en bestämmelse om att det krävs tillstånd för att övergå från förbränning av enbart icke-farligt avfall till förbränning av farligt avfall.	**4 §** För ändring av en tillståndspliktig verksamhet krävs det också tillstånd, om 1. ändringen i sig innebär en sådan verksamhet eller åtgärd som är tillståndspliktig enligt *2–X kap.,* eller 2. ändringen i sig eller tillsammans med tidigare ändringar innebär att en olägenhet av betydelse för människors hälsa eller miljön kan uppkomma. I 104 § förordningen (2013:253) om förbränning av avfall finns en bestämmelse om att det krävs tillstånd för att övergå från förbränning av enbart icke-farligt avfall till förbränning av farligt avfall.
Anmälningsplikt	**Anmälningsplikt**
10 § Om det i fråga om en verksamhet eller åtgärd som beskrivs i *2–32 kap.* anges att anmälningsplikt gäller, får verksamheten eller åtgärden inte bedrivas eller vidtas utan att vara anmäld till tillsynsmyndigheten. För sådana verksamheter och åtgärder anges uttrycket "anmälningsplikt C".	**10 §** Om det i fråga om en verksamhet eller åtgärd som beskrivs i *2–X kap.* anges att anmälningsplikt gäller, får verksamheten eller åtgärden inte bedrivas eller vidtas utan att vara anmäld till tillsynsmyndigheten. För sådana verksamheter och åtgärder anges uttrycket "anmälningsplikt C".

4 kap. Utvinning, brytning och bearbetning av torv, olja, gas, kol, malm, mineral, berg, naturgrus och annat	**4 kap. Utvinning, brytning och bearbetning av torv, olja, gas, kol, malm, mineral, berg, naturgrus och annat**
Berg, naturgrus och andra jordarter	**Berg, naturgrus och andra jordarter** ***från täkter eller gruvor***
6 § Anmälningsplikt C och verksamhetskod 10.50 gäller för anläggning för sortering eller krossning av berg, naturgrus eller andra jordarter 1. inom område som omfattas av detaljplan eller områdesbestämmelser, eller 2. utanför område som omfattas av detaljplan eller områdesbestämmelser, om verksamheten bedrivs på samma plats under en längre tid än trettio kalenderdagar under en tolvmånadersperiod.	**6 §** Anmälningsplikt C och verksamhetskod 10.50 gäller för *täkt- eller gruvanläggning* för sortering eller krossning av berg, naturgrus eller andra jordarter 1. inom område som omfattas av detaljplan eller områdesbestämmelser, eller 2. utanför område som omfattas av detaljplan eller områdesbestämmelser, om verksamheten bedrivs på samma plats under en längre tid än trettio kalenderdagar under en tolvmånadersperiod.
29 kap. Avfall	**29 kap. Avfall**
	Jord som innehåller invasiva främmande arter
	X § *Anmälningsplikt C och verksamhetskod X gäller för att yrkesmässigt återvinna avfall som utgörs av jord som innehåller invasiva främmande arter, om avfallet återvinns i anslutning till den plats där det uppstått.*
Återvinning för anläggningsändamål	**Återvinning för anläggningsändamål**
34 § Tillståndsplikt B och verksamhetskod 90.131 gäller för att återvinna icke-farligt avfall för anläggningsändamål på ett sätt som kan förorena mark, vattenområde eller grundvatten, om föroreningsrisken inte endast är ringa.	**34 §** Tillståndsplikt B och verksamhetskod 90.131 gäller för att återvinna *inert och* icke-farligt avfall för anläggningsändamål på ett sätt som kan förorena mark, vattenområde eller grundvatten, om föroreningsrisken inte endast är ringa, *eller om mängden avfall är mer än 100 000 ton.*

35 § Anmälningsplikt C och verksamhetskod 90.141 gäller för att återvinna icke-farligt avfall för anläggningsändamål *på ett sätt som kan förorena mark, vattenområde eller grundvatten, om föroreningsrisken är ringa.*	**35 §** Anmälningsplikt C och verksamhetskod 90.141 gäller för att återvinna *inert och* icke-farligt avfall för anläggningsändamål. *Anmälningsplikten gäller inte om verksamheten är tillståndspliktig enligt 34 §.*
Mekanisk bearbetning och sortering	**Mekanisk bearbetning och sortering**
40 § Tillståndsplikt B och verksamhetskod 90.100 gäller för att återvinna mer än 10 000 ton icke-farligt avfall per kalenderår genom mekanisk bearbetning. Tillståndsplikten gäller inte 1. för att genom *krossning, siktning eller motsvarande* mekanisk bearbetning återvinna avfall för byggnads- eller anläggningsändamål, eller 2. om återvinningen är tillståndspliktig enligt 65 §.	**40 §** Tillståndsplikt B och verksamhetskod 90.100 gäller för att återvinna mer än 10 000 ton icke-farligt avfall per kalenderår genom mekanisk bearbetning. Tillståndsplikten gäller inte 1. för att genom mekanisk bearbetning återvinna avfall för byggnads- eller anläggningsändamål, *om bearbetningen sker på den plats där avfallet ska användas,* eller 2. om återvinningen är tillståndspliktig enligt 65 §.
41 § Anmälningsplikt C och verksamhetskod 90.110 gäller för att 1. yrkesmässigt återvinna icke-farligt avfall genom mekanisk bearbetning, om den tillförda mängden avfall är högst 10 000 ton per kalenderår, eller 2. genom *krossning, siktning eller motsvarande* mekanisk bearbetning återvinna avfall för byggnads- eller anläggningsändamål.	**41 §** Anmälningsplikt C och verksamhetskod 90.110 gäller för att 1. yrkesmässigt återvinna icke-farligt avfall genom mekanisk bearbetning, om den tillförda mängden avfall är högst 10 000 ton per kalenderår, eller 2. genom mekanisk bearbetning återvinna avfall för byggnads- eller anläggningsändamål, *om bearbetningen sker på den plats där avfallet ska användas*.
42 § Tillståndsplikt B och verksamhetskod 90.70 gäller för att sortera icke-farligt avfall, om mängden avfall är mer än 10 000 ton per kalenderår.	**42 §** Tillståndsplikt B och verksamhetskod 90.70 gäller för att sortera icke-farligt avfall, om mängden avfall är mer än 10 000 ton per kalenderår.

Tillståndsplikten gäller inte för att sortera avfall för byggnads- eller anläggningsändamål.	Tillståndsplikten gäller inte för att sortera avfall för byggnads- eller anläggningsändamål, *om sorteringen sker på den plats där avfallet ska användas*.
43 § Anmälningsplikt C och verksamhetskod 90.80 gäller för att sortera icke-farligt avfall, om *mängden avfall är* 1. *mer än 1 000 ton per kalenderår och* avfallet ska användas för byggnads- eller anläggningsändamål, eller 2. *mer än 1 000 ton men* högst 10 000 ton per kalenderår i andra fall.	**43 §** Anmälningsplikt C och verksamhetskod 90.80 gäller för att *yrkesmässigt* sortera icke-farligt avfall, om 1. avfallet ska användas för byggnads- eller anläggningsändamål, *och om sorteringen sker på den plats där avfallet ska användas*, eller 2. *om mängden avfall är* högst 10 000 ton per kalenderår i andra fall.
Lagring som en del av att samla in avfall	**Lagring som en del av att samla in avfall**
48 § Tillståndsplikt B och verksamhetskod 90.30 gäller för att lagra icke-farligt avfall som en del av att samla in det, om mängden avfall vid något tillfälle är 1. mer än 30 000 ton *och* avfallet ska användas för byggnads- eller anläggningsändamål, eller 2. mer än 10 000 ton annat icke-farligt avfall i andra fall.	**48 §** Tillståndsplikt B och verksamhetskod 90.30 gäller för att lagra icke-farligt avfall som en del av att samla in det, om mängden avfall vid något tillfälle är 1. mer än 30 000 ton *om* avfallet *är inert och* ska användas för byggnads- eller anläggningsändamål, eller 2. mer än 10 000 ton annat icke-farligt avfall i andra fall.
49 § Anmälningsplikt C och verksamhetskod 90.40 gäller för att lagra icke-farligt avfall som en del av att samla in det, om mängden avfall vid något tillfälle är 1. mer än 10 ton men högst 30 000 ton *och* avfallet ska användas för byggnads- eller anläggningsändamål, eller 2. mer än 10 ton men högst 10 000 ton annat icke-farligt avfall i andra fall.	**49 §** Anmälningsplikt C och verksamhetskod 90.40 gäller för att lagra icke-farligt avfall som en del av att samla in det, om mängden avfall vid något tillfälle är 1. mer än 10 ton men högst 30 000 ton *om* avfallet *är inert och* ska användas för byggnads- eller anläggningsändamål, eller 2. mer än 10 ton men högst 10 000 ton annat icke-farligt avfall i andra fall.

Andra verksamheter med återvinning eller bortskaffande	**Andra verksamheter med återvinning eller bortskaffande**
68 § Tillståndsplikt A och verksamhetskod 90.410 gäller för att behandla icke-farligt avfall, om den tillförda mängden avfall är mer än 100 000 ton per kalenderår. Tillståndsplikten gäller inte om behandlingen är tillståndspliktig enligt någon annan bestämmelse i detta kapitel.	**68 §** Tillståndsplikt A och verksamhetskod 90.410 gäller för att behandla icke-farligt avfall, om den tillförda mängden avfall är mer än 100 000 ton per kalenderår. Tillståndsplikten gäller inte om behandlingen är *anmälnings- eller* tillståndspliktig enligt någon annan bestämmelse i detta kapitel.
69 § Tillståndsplikt B och verksamhetskod 90.420 gäller för att behandla icke-farligt avfall, om den tillförda mängden avfall är mer än 500 ton men högst 100 000 ton per kalenderår. Tillståndsplikten gäller inte om behandlingen är tillståndspliktig enligt någon annan bestämmelse i detta kapitel.	**69 §** Tillståndsplikt B och verksamhetskod 90.420 gäller för att behandla icke-farligt avfall, om den tillförda mängden avfall är mer än 500 ton men högst 100 000 ton per kalenderår. Tillståndsplikten gäller inte om behandlingen är *anmälnings- eller* tillståndspliktig enligt någon annan bestämmelse i detta kapitel.
71 § Tillståndsplikt A och verksamhetskod 90.440 gäller för att behandla farligt avfall, om den tillförda mängden avfall är mer än 2 500 ton per kalenderår. Tillståndsplikten gäller inte om behandlingen är tillståndspliktig enligt någon annan bestämmelse i detta kapitel.	**71 §** Tillståndsplikt A och verksamhetskod 90.440 gäller för att behandla farligt avfall, om den tillförda mängden avfall är mer än 2 500 ton per kalenderår. Tillståndsplikten gäller inte om behandlingen är *anmälnings- eller* tillståndspliktig enligt någon annan bestämmelse i detta kapitel.
72 § Tillståndsplikt B och verksamhetskod 90.450 gäller för att yrkesmässigt behandla farligt avfall, om den tillförda mängden avfall är högst 2 500 ton per kalenderår.	**72 §** Tillståndsplikt B och verksamhetskod 90.450 gäller för att yrkesmässigt behandla farligt avfall, om den tillförda mängden avfall är högst 2 500 ton per kalenderår.

Tillståndsplikten gäller inte om behandlingen är tillståndspliktig enligt någon annan bestämmelse i detta kapitel.	Tillståndsplikten gäller inte om behandlingen är *anmälnings- eller* tillståndspliktig enligt någon annan bestämmelse i detta kapitel.
	X kap. Hantering av material som uppstår i bygg- och anläggningsverksamhet
	Användning av icke förorenad jord och annat naturligt förekommande material
	1 § *Anmälningsplikt C och verksamhetskod X gäller för användning av icke förorenad jord och annat naturligt material som har grävts ut i samband med en byggverksamhet, om det är säkerställt att materialet kommer att användas i sitt naturliga tillstånd för byggnation på den plats där grävningen utfördes och användningen inte skadar eller innebär någon olägenhet för människors hälsa eller miljön.*
	Sortering och mekanisk bearbetning
	2 § *Tillståndsplikt B och verksamhetskod X gäller för sortering eller mekanisk bearbetning av jord, berg, naturgrus eller andra jordarter, som inte är avfall, om den tillförda mängden är mer än 200 000 ton per kalenderår.*
	3 § *Anmälningsplikt C och verksamhetskod X gäller för yrkesmässig sortering eller mekanisk bearbetning av jord, berg, naturgrus eller andra jordarter, som inte är avfall, om den tillförda mängden är mer än 1 000 ton per kalenderår.*

	Anmälningsplikten enligt första stycket gäller inte om verksamheten är tillståndspliktig enligt 2 §.
	Lagring
	***4 §** Tillståndsplikt B och verksamhetskod X gäller för att lagra jord, berg, naturgrus eller andra jordarter, som inte är avfall, om mängden vid något tillfälle är mer än 300 000 ton.*
	***5 §** Anmälningsplikt C och verksamhetskod X gäller för att yrkesmässigt lagra jord, berg, naturgrus eller andra jordarter, som inte är avfall, om mängden vid något tillfälle är mer än 1000 ton.* *Anmälningsplikten gäller inte om verksamheten är tillståndspliktig enligt 4 §.*

9. Konsekvensutredning

9.1 Inledning

Nedan beskrivs konsekvenser av Naturvårdsverkets författningsförslag i enlighet med 6–8 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning. En jämförelse görs mellan konsekvenser för berörda aktörer av att efterleva de regler som gäller idag, med särskilt beaktande av de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. miljöbalken samt avfallsdirektivets grundkrav på tillståndsgiven (inklusive anmälningspliktig) avfallshantering, och alternativet att Naturvårdsverkets förslag genomförs.

Beskrivningen nedan är inriktad på konsekvenser i form av eventuella kostnader som uppstår för de aktörer som berörs av den föreslagna regleringen. För de positiva och avsedda effekter som förslagen medför hänvisas till kapitel 7, där författningsförslagen motiveras.

En lösnings effekter är den avsiktliga verkan som en lösning har, det vill säga de förändringar som en lösning avser att uppnå för att förbättra hanteringen genom ökad kunskap och regelefterlevnad samt för att stärka skyddet för människors hälsa och miljön. Konsekvenser av en lösning kan beskrivas som icke önskvärda bieffekter av en lösning, det vill säga förändringar som påverkar olika aktörer och områden utöver effekterna som en lösning ska leda till.

9.2 Beskrivning av problemet och vad vi vill uppnå

Det problem som vi vill lösa består i att det uppkommer massor vid olika bygg- och anläggningarbeten (till exempel infrastrukturprojekt) som idag inte hanteras på ett resurseffektivt och miljömässigt säkert sätt. För hantering av vissa typer av massor krävs en avvägning mellan målen om resurseffektiv hantering och en giftfri miljö. Det finns en potentiell miljö- och hälsorisk med de massor som uppstår, risker som måste vara under kontroll för att undvika problem vid fortsatt hantering och användning. En del av massorna går därför idag till deponier eller annan kvittblivning som ses som det säkraste eller billigaste alternativet. Att användbara massor deponeras leder till att onödigt deponiutrymme tas i anspråk, att transporter riskerar att bli onödigt långa och att jungfruligt material tas ut i större utsträckning än nödvändigt. Våra förslag syftar till att mer av de massor som uppstår ska kunna nyttjas samtidigt som miljö- och hälsoriskerna hålls under kontroll. För en utförlig problembeskrivning hänvisas till kapitel 5.

9.3 Beskrivning av vilka effekterna blir om någon reglering inte kommer till stånd

Om förslagen till reglering inte kommer till stånd (referensalternativet) kommer de oklarheter och osäkerheter som Naturvårdsverket identifierat på området att bestå. I brist på tydlig lagstiftning om hur massor som inte är avfall ska regleras kommer tillsynsmyndigheterna att fortsätta att tillämpa försiktighetsprincipen och bedöma en stor del av massorna som avfall. Fortsatt ovisshet kommer att råda bland verksamhetsutövarna kring bedömningen av om massorna är avfall eller inte samt när tillstånd respektive anmälan krävs.

Naturvårdsverket kan genom att fortsätta utveckla sin vägledning möjliggöra att mer massor kan klassas som icke-avfall och användas på ett säkert sätt, men utan de föreslagna regeländringarna om tillstånds- respektive anmälningsplikt bedöms kontrollen över dessa massor vara fortsatt bristfällig och de oacceptabla miljö- och hälsoriskerna vid användning riskerar att öka. Olikheten mellan hur avfall respektive produkter hanteras i regelverken kommer att bestå, varvid en hållbar hantering av alla lämpliga massor inte går att uppnå.

En följd av ett korrekt genomförande av avfallsdirektivet är att dagens U-verksamheter behöver uppgraderas till C-verksamhet. Att fortsatt bedriva sortering av mindre mängder avfall samt återvinna avfall för anläggningsändamål utan att ha anmält verksamheten till tillsynsmyndigheten, är inte ett juridiskt gångbart alternativ. Eventuella konsekvenser av detta ligger därför utanför avgränsningen för denna konsekvensutredning. Det innebär att det referensalternativ vi jämför med är att alla U-verksamheter som hanterar avfall kommer att uppgraderas till C-verksamheter.

9.4 Uppgifter om vilka aktörer som berörs av regleringen

De som berörs av förslagen är befintliga och framtida verksamhetsutövare, tillsyns- och tillståndsmyndigheter samt tillsynsvägledande myndigheter.

9.4.1 Verksamhetsutövare

De verksamhetsutövare som påverkas av förslagen är de som bedriver olika typer av infrastruktur-, bygg- och anläggningsprojekt, täktverksamheter och deponiverksamheter, samt olika entreprenörer aktiva inom dessa områden. Nedan görs en grov uppskattning av mängden och typen av de verksamheter som kan komma att påverkas.

Över 20 000 markområden är varje år föremål för berg- och jordschaktning, allt ifrån stora infrastrukturprojekt till små förändringar.[251] De aktörer som står för dessa projekt är till stor del offentliga där Trafikverket är i särklass störst på ett nationellt plan. Regionerna står också för en stor del av de massor som uppkommer, framför allt i storstadsregionerna. Även kommuner i egenskap av verksamhetsutövare och kommunala bolag samt privata byggherrar ger upphov till massor.

De verksamhetsutövare som främst berörs finns inom bygg- och anläggningsbranschen. Exempel på denna typ av verksamhetsutövare är entreprenörer inom byggnation och anläggning, underentreprenörer, schaktbolag och åkerier. Det kan även vara täkter som ofta tar emot och hanterar externt material inom den egna täktverksamheten. Entreprenörerna som hanterar massorna kan vara någon av de stora rikstäckande företagen eller någon av de tusentals lokala mindre företagen.

År 2020 fanns enligt SGU 1178 täktverksamheter. Samma år fanns även 32 mobila krossar i landet. Sammanlagt fanns 455 olika företag verksamma inom täktverksamhet.[252] Det finns för närvarande ca 350 aktiva deponier registrerade i svenska miljörapporteringsportalen. Kommuner, kommunförbund eller kommunala bolag är vanligtvis verksamhetsutövare, men även privata aktörer förekommer.

9.4.2 Tillsyns- och tillståndsmyndigheter

Tillsyns- och tillståndsmyndigheterna, såväl länsstyrelser som kommuner, påverkas genom att de behöver handlägga tillstånds- respektive anmälningsärenden och utöva tillsyn. Myndigheterna har möjlighet att ta ut full kostnadstäckning för detta arbete enligt förordningen om avgifter för prövning och tillsyn enligt miljöbalken, därför beskrivs främst kostnader för verksamhetsutövare nedan. För anmälningsärenden är det kommunernas taxa som ska tillämpas. Utöver den administrativa hanteringen kommer det även att krävas en viss informationsinsats från tillsynsmyndigheterna.

9.4.3 Tillsynsvägledande myndigheter

Naturvårdsverket är en tillsynsvägledande myndighet. Om förslagen genomförs kommer det att behövas vägledning från Naturvårdsverket. Även andra tillsynsvägledande myndigheter, såsom länsstyrelserna och Kemikalieinspektionen samt expertmyndigheter såsom Boverket, SGU och SIG, kan påverkas och behöva prioritera vägledning och stöd inom området.

---

[251] *Grus, sand och krossberg 2019 Statistics of the Swedish aggregate production 2019*, SGU, periodiska publikationer 2020:2.

[252] Ibid.

9.5 Uppgifter om vilka konsekvenser Naturvårdsverkets förslag till reglering medför

Nedan beskrivs konsekvenserna av de olika författningsförslagen var för sig. I vissa fall är konsekvenserna av olika författningsförslag (i olika bestämmelser), desamma. I dessa fall beskrivs konsekvenserna i ett avsnitt, med hänvisning.

9.5.1 Schablonkostnader

För schablonkostnader för tillstånd och anmälan har vi använt uppskattningar från NUTEK (2006).[253] För beräkning av administrativa kostnader har vi använt en schablon på 600 kronor per timme för verksamhetsutövarnas interna kostnader.

Ett anmälningsförfarande uppskattas ta cirka 80 timmar i anspråk för verksamhetsutövaren vilket innefattar tid för anmälan inklusive att sätta sig in i lagstiftning, informationsinsamling, beräkningar, möten och blanketthantering. Det motsvarar en kostnad på cirka 48 000 kronor per anmälan

Ett tillståndsförfarande för en liten till medelstor B-verksamhet uppskattas ta ca 40–110 timmar (i genomsnitt 75 timmar) i anspråk för verksamhetsutövaren. Det tillkommer dessutom ofta externa kostnader för anlitande av miljökonsult för att bistå med underlag till ansökan samt för att ordna samråd. Det motsvarar en kostnad på cirka 120 000–400 000 kronor per tillståndsansökan.

För tillståndsärenden (B-verksamheter) tas en årlig avgift ut enligt förordningen om avgifter för prövning och tillsyn enligt miljöbalken. Som schablon har vi här använt den gällande avgiften avseende mekanisk bearbetning av avfall (29 kap. miljöprövningsförordningen), motsvarande 78 000 kronor per år.

För tillsynsmyndighetens avgift som bekostas av verksamhetsutövaren har vi använt en schablon på 1 260 kronor per timme.[254] Tidsåtgången för att handlägga en anmälan samt tidsåtgången för tillsyn bedömer vi vara jämförbara och har antagit för våra beräkningar cirka 8–20 timmar, motsvarande totalt cirka 25 000 kronor.

9.5.2 Förslag till ändring i 15 kap. 1 a § miljöbalken

Förslagen innebär att icke förorenade massor som ska användas på den plats där de uppstod inte ska klassas som avfall. Detta innefattar både sådan användning som är återvinning och sådan som är bortskaffande. Förslaget innebär lättnader jämfört

[253] *Näringslivets administrativa kostnader på miljöområdet*, 2006:1, NUTEK 1102-2574, 2006:1.

[254] Taxa från och med den 1 januari 2022 för Stockholms miljö- och hälsoskyddsnämnds verksamhet enligt miljöbalken, Stockholm stad, Miljöförvaltningen, Dnr 2021-7875.

med dagens reglering för de aktörer vars verksamhet idag klassas som deponi med tillståndsplikt. De kan istället göra en anmälan enligt det föreslagna nya kapitlet i miljöprövningsförordningen. Se vidare i förslaget till nytt kapitel nedan.

9.5.3 Förslag till ny paragraf i förordningen om deponering av avfall

Förslagen innebär att det genom ett tillägg i deponeringsförordningen ges en möjlighet att regeringen, eller den myndighet som regeringen bestämmer, får meddela föreskrifter om att tillsyns- eller tillståndsmyndigheten i ett enskilt fall får besluta om att lagring av inert och icke-farligt avfall under en period längre än tre år inte ska anses vara en deponi. Ändringen medför att det under vissa omständigheter kommer att vara möjligt att lagra inert och icke-farligt avfall inför återvinning längre än tre år. Förslagen innebär lättnader och en tydlighet jämfört med dagens reglering för verksamhetsutövarna.

Det är svårt att uppskatta hur många ärenden det kan röra sig om eftersom det saknas uppgifter om hur många verksamheter som idag har behov av längre lagringstider. Då det i samrådet framkommit uppgifter om att det finns ett behov av att kunna lagra massor längre än tre år, bedömer Naturvårdsverket att det kan komma att röra sig om uppemot ett hundratal ärenden per år. Denna uppskattning är dock relativt osäker. Dessa ärenden kommer att utgöras av kompletteringar till beslut, alternativt ändring av ett befintligt tillstånd. För komplettering av en anmälan bedömer vi att det kan röra sig om motsvarande cirka 16 timmar för verksamhetsutövare och cirka 8–10 timmar för tillsynsmyndigheterna att granska anmälan. Detta motsvarar en kostnad på uppskattningsvis totalt 20 000–25 000 kronor per ärende. Räknat på 100 ärenden per år blir det 2,5 miljoner kronor som initial, årlig kostnad.

Eftersom det för närvarande råder en situation då det är svårt att matcha uppkomna massor med efterfrågan, är det sannolikt att antalet ärenden initialt kommer att kunna vara fler, för att senare minska i antal. Detta under förutsättningen att bättre verktyg för till exempel masshanteringsplanering kommit på plats.

9.5.4 Förslag till ändringar i förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd

En översikt över bedömda konsekvenser och beräknade kostnader för ändringar i förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd ges i tabellen nedan.

Tabell 5. Översikt, beräknade kostnader för förändringar i förordningen för miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd.

Specifik bestämmelse	Bedömd konsekvens mot referensalternativet	Beräknad kostnad, per verksamhet
Särskilda bestämmelser om täkter, 20 e §	Förslaget innebär att bestämmelsen om att länsstyrelsen får förelägga den som söker tillstånd om täkt att redovisa en täktplan kvarstår medan länsstyrelsens möjlighet att kräva in en behovsutredning utgår.	Ej beräknat p.g.a. referensalternativ.
Särskilda bestämmelser om täkter, 20 j §	Förslaget tydliggör att uppgifter om materialets miljö- och hälsomässiga lämplighet för avsett ändamål ska ingå i ansökan om tillstånd eller anmälan.	Ej beräknat p.g.a. referensalternativ.
Krav ställs på den som lämnar vidare material, ny Y §	Överlämningen av information och att kontrollera mottagarens tillstånd eller anmälningar är ett krav som kan påverka samtliga aktörer.	Ca 6 000 kr per verksamhet

Särskilda bestämmelser om täkter, 20 e §

Förslaget innebär att bestämmelsen om att länsstyrelsen får förelägga den som söker tillstånd om täkt att redovisa en täktplan kvarstår medan länsstyrelsens möjlighet att kräva in en behovsutredning utgår. Förslaget bör inte få några större konsekvenser för aktörerna eftersom krav på behovsutredning redan följer av lokaliseringskravet 2 kap. miljöbalken och därför redan ska ingå som en del av ansökan eller anmälan. Naturvårdsverket bedömer att länsstyrelsens möjlighet att begära in täktplan bör kvarstå då myndigheten har den möjligheten idag och då täktplaner kan vara en viktig del i en prövning av täkt.

Särskilda bestämmelser om täkter, 20 j §

Förslaget tydliggör att uppgifter om materialets miljö- och hälsomässiga lämplighet för avsett ändamål ska ingå i ansökan om tillstånd eller anmälan. Förslaget bör inte få några större konsekvenser för aktörerna eftersom krav på lämplighetsbedömning redan följer av 2 kap. miljöbalken och därför redan bör ingå som en del av ansökan eller anmälan. Eftersom det dock uppmärksammats att så inte sker idag i flertalet

fall, vilket är motivet till att den föreslagna bestämmelsen anses behövas, kommer det i praktiken att bli konsekvenser för de verksamhetsutövare som söker tillstånd för att öppna ny täktverksamhet. För redan tillståndsgivna täkter kommer frågan inte att behöva omprövas, eftersom inga övergångsbestämmelser föreslås. Däremot kommer frågan om materialets miljö- och hälsomässiga lämplighet sannolikt att kunna bli aktuell inom tillsynsarbetet för de flesta aktiva täkter.

Förutsatt att de kunskapshöjande insatser som föreslås, också genomförs genom utökade kontroller och utveckling av riktlinjer för användning av massor till olika användningsområden, bedöms rådande osäkerheter kring detta inte medföra några större, ohanterliga konsekvenser. I en övergångsperiod kommer läget fortsatt att vara oklart, likt den situation som råder idag.

Krav ställs på den som lämnar vidare material, ny Y §

Förslaget innebär att den som lämnar material (som utgörs av jord, berg, naturgrus eller andra jordarter) som inte är avfall ska kontrollera att den som tar emot materialet har de tillstånd eller har gjort de anmälningar som krävs samt ge information om att materialet är tekniskt och miljö- och hälsomässigt lämpligt. Förslaget bedöms få begränsade konsekvenser för aktörerna då krav på bedömning redan följer av 2 kap. miljöbalken.

Att införa ett krav på att informationen uttryckligen ska överlämnas enligt förslaget är snarast att betrakta som ett förtydligande. Överlämningen av informationen görs dock inte idag i full utsträckning och ett tydligare krav kan därför medföra att vissa verksamhetsutövare får en ökad administrativ kostnad för att lämna vidare uppgifterna. Att kontrollera mottagarens tillstånd eller anmälningar är dock ett nytt krav som påverkar samtliga aktörer.

För berörda aktörer bedömer Naturvårdsverket att det rör sig om en tidsåtgång motsvarande cirka 8–10 timmar, cirka 6 000 kronor, per tillfälle. Naturvårdsverket har inte kunnat göra någon uppskattning av hur många verksamheter som kan beröras per år.

Särskilda bestämmelser om vad en anmälan av verksamhet som regleras i X kap. miljöprövningsförordningen ska innehålla, ny 25 x §

Förslaget förtydligar att en anmälan av en verksamhet som regleras i det nya kapitlet i miljöprövningsförordningen även ska innehålla information om materialets innehåll. Konsekvenserna av förslaget utgörs av administrativa kostnader för dessa verksamheter för att komplettera anmälan med efterfrågad information. Se vidare i förslaget till nytt kapitel nedan.

9.5.5 Förslag till ändringar i miljöprövningsförordningen

En översikt över bedömda konsekvenser och beräknade kostnader för ändringar i miljöprövningsförordningen ges i tabell 6 nedan.

Tabell 6. Översikt, beräknade kostnader för förändringar i miljöprövningsförordningen.

Specifik bestämmelse	**Bedömd konsekvens mot referensalternativet**	**Beräknad kostnad, per år**
Ny bestämmelse i 29 kap. X § om avfall som utgörs av jord som innehåller invasiva främmande arter	Förslaget innebär att verksamhetsutövare som väljer att återvinna jordmassor som innehåller invasiva främmande arter på platsen kommer att omfattas av en anmälningsplikt.	Anmälan: 48 000 kr Engångskostnad, prövning och tillsyn: 25 000 Ca 2 000 verksamheter Totalt: 146 miljoner kr
29 kap. 34 och 35 §§ om återvinning för anläggningsändamål	U-verksamheterna tas bort. Sannolikt kommer fler ärenden hanteras med anmälan pga. förslaget om mängdbegränsning när tillståndskrav träder in. Förslaget innebär att en mängdgräns på 100 000 ton ska gälla för när det krävs tillståndsplikt för att återvinna icke-farligt avfall för anläggningsändamål.	Ej beräknat pga. referensalternativ. Anmälan: 48 000 kr Engångskostnad, prövning och tillsyn: 25 000 Ca 5 000–10 000 verksamheter Totalt: ca 350–700 miljoner kr Tillstånd: 120 000–400 000 kr Engångskostnad, prövning och tillsyn: 78 000 kr Ca 10-talet verksamheter Totalt: ca 2–5 miljoner kr
29 kap. 40–43 §§ om mekanisk bearbetning och sortering	Förslaget innebär vidare att U-verksamhet för sortering av avfall tas bort, som en följd av krav enligt avfallsdirektivet. Det innebär att samtliga verksamheter, även de som sorterar mindre än 1 000 ton avfall per kalenderår, kommer att omfattas av anmälningsplikt. Förslaget innebär att undantag från tillståndsplikt för mekanisk bearbetning och sortering av avfall ändras till att enbart omfatta behandling på den plats där avfallet ska användas.	Ej beräknat pga. referensalternativ. Tillstånd 120 000–400 000 kr Engångskostnad, prövning och tillsyn: 78 000 kr Ca 100 verksamheter Totalt: ca 20–50 miljoner kr
29 kap. 48 och 49 §§ om lagring som en del av att samla in avfall.	Förslaget avser enbart förtydliganden.	Ej beräknat.
29 kap. 68–69 och 71–72 §§ om andra verksamheter med återvinning eller bortskaffande	Förslagen avser enbart förtydliganden.	Ej beräknat.

Ändring i 4 kap. 6 § för viss sortering eller krossning av berg, naturgrus eller andra jordarter

Förslaget innebär att vissa verksamheter som idag anmäler sortering eller krossning av berg, naturgrus eller andra jordarter, i vissa fall så kallade materialterminaler,

och som inte bedrivs som en del av en täkt- eller gruvverksamhet, hänvisas till anmälan eller ansökan om tillstånd enligt föreslaget om ett nytt kapitel i miljöprövningsförordningen. För beskrivning av konsekvenser se förslag till nytt kapitel nedan.

Ny bestämmelse i 29 kap. X § om avfall som utgörs av jord som innehåller invasiva främmande arter

Förslaget innebär att verksamhetsutövare som väljer att återvinna, till exempel gräva ner jordmassor som innehåller invasiva främmande arter på platsen kommer att omfattas av en anmälningsplikt. Förslaget kommer främst att påverka de verksamhetsutövare som arbetar med att sanera mark från invasiva främmande arter. De som väljer att återvinna jordmassor som innehåller invasiva främmande arter på platsen kommer, om förslaget genomförs, att omfattas av en anmälningsplikt. De som i nuläget inte vidtar några skyddsåtgärder kommer att påverkas i större utsträckning än de som redan nu gör det. Dessa verksamheter hanteras idag inte på ett enhetligt sätt genom att det är oklart hur de ska prövas. I vissa fall bedöms vissa åtgärder utgöra deponering, och i andra återvinning i anläggningsändamål. Vissa åtgärder hanteras idag utanför regelverket.

Verksamhetsutövare som berörs är till exempel Trafikverket, kommuner och företag inom byggbranschen, såsom bygg- och anläggningsentreprenörer och firmor för mark- och grundarbeten. Antalet sådana företag uppgick år 2020 till cirka 50 000 enligt Byggföretagens statistik.[255] En majoritet är mindre företag med ett fåtal anställda.

Naturvårdsverket bedömer att det uppskattningsvis rör sig om motsvarande cirka 2 000 verksamheter per år som kommer att kunna omfattas av anmälningsplikten. Enbart Trafikverket uppskattar översiktligt att det idag årligen utförs 200–500 arbeten där det i deras projekt uppkommer massor med invasiva främmande arter som behöver hanteras antingen genom nedgrävning på plats eller borttransport till deponi, omfattande både EU-listade och andra invasiva främmande arter. En möjlig framtida omfattning av uppemot 1000 årliga insatser är trolig med fullt införande av Trafikverkets nya interna arbetssätt kring invasiva främmande arter. Naturvårdsverket bedömer att hanteringen av dessa ärenden inte behöver vara särskilt komplex, men det kommer sannolikt att variera en del från fall till fall. Utöver att bedöma innehåll och lämplig metod för behandling av de invasiva främmande arterna kan det också komma att ingå bedömningar om att jorden också innehåller föroreningar som gör den olämplig att till exempel gräva ner på platsen.

[255] Byggföretagens statistik, https://byggforetagen.se/statistik/branschens-struktur/, besökt 2022-05-17.

29 kap. 34 och 35 §§ om återvinning för anläggningsändamål

Förslaget innebär att en mängdgräns på 100 000 ton ska gälla för när det krävs tillståndsplikt för att återvinna inert och icke-farligt avfall för anläggningsändamål. Genom att införa en mängdbegränsning blir det tydligare och mer förutsägbart för verksamhetsutövare när tillstånd krävs samt tydligare för tillsynsmyndigheterna vilka verksamheter som ska prövas av vilken myndighet. Förslaget kan komma att innebära att vissa verksamheter som idag är anmälningspliktiga går över i tillståndsplikt. Enligt Naturvårdsverkets bedömning, och enligt de uppgifter som framkommit i genomförd kartläggning och i samrådet med tillsynsmyndigheterna, är det dock troligt att använda mängder avfall per anläggningsändamål med detta kommer att minska. Idag råder en situation där det är vanligt förekommande att mer avfall än vad som är nödvändigt används i olika ändamål. Enligt Naturvårdsverkets bedömning innebär detta att antalet tillståndsärenden sannolikt inte kommer att öka med många fler verksamheter, eftersom gränsdragningen mellan ringa och mer än ringa föroreningsrisk kvarstår. För verksamhetsåret 2021 lämnade totalt fyra B- verksamheter in miljörapport, enligt uppgifter från den svenska miljörapporteringsportalen, SMP. Naturvårdsverket har utifrån detta baserat beräkningarna på att antalet tillståndspliktiga verksamheter kommer att öka till uppskattningsvis tio verksamheter.

Vid återvinning i ett anläggningsändamål med avfall med en mängd understigande 100 000 ton avfall och om föroreningsrisken är ringa föreslås anmälningsplikt. För att få en bild av antalet C- och U-verksamheter som kan komma att beröras av föreslagna ändringar i 29 kap. 35 § tillfrågades de kommuner som ingår i Sveriges Kommuner och Regioners nätverk för kommunala miljöchefer i Naturvårdsverkets tidigare redovisning av regeringsuppdrag om allmänna regler.[256] Avseende återvinning av avfall för anläggningsändamål svarade totalt 24 kommuner på frågor om antal C- och U-verksamheter som har anmälts i kommunen eller som kommunen hade kännedom om under 2017–2019. Utifrån dessa uppgifter ges en mycket grov uppskattning att ettusen verksamheter anmäls i genomsnitt i Sverige varje år varav många kan pågå i flera år. Kommunerna bedömde också att det finns ett stort mörkertal av verksamheter som inte anmäls. Om antalet U-verksamheter saknas det uppgifter. Sammanfattningsvis uppskattar Naturvårdsverket att flera tusen verksamheter som återvinner avfall för anläggningsändamål per år berörs av förslagen.

Då antalet verksamheter som hanteras som anmälningsärenden sannolikt kommer att öka (på grund av mängdbegränsningen för tillstånd enligt beskrivningen ovan) bedömer Naturvårdsverket att det kan röra sig om ett antal hundratals ärenden utöver dessa tusentals verksamheter. I beräkningen används en siffra motsvarande 5 000–10 000 verksamheter.

---

[256] *Förslag till allmänna regler för vissa verksamheter som hanterar avfall: Komplettering av redovisning av regeringsuppdraget att utreda undantag från tillstånds- och anmälningsplikt för hantering av vissa avfallsslag för anläggningsändamål*, skrivelse NV-07431-17, Naturvårdsverket, (2020).
.

Förslaget innebär också att U-verksamheterna tas bort. Naturvårdsverket har inte beräknat någon kostnad för detta eftersom detta utgör referensalternativet.

29 kap. 40–43 §§ om mekanisk bearbetning och sortering

Förslaget innebär att undantag från tillståndsplikt för mekanisk bearbetning och sortering av avfall ska användas till bygg- och anläggningsändamål ändras till att enbart omfatta behandling på den plats där avfallet ska användas. De anläggningar som finns idag tar emot jord- och schaktmassor för olika typer av sortering, siktning och krossning för att sedan sälja det vidare till olika bygg- och anläggningsarbeten. Naturvårdsverket bedömer att det finns ett antal aktiva fristående anläggningar som idag bedrivs med anmälan som kommer att behöva söka tillstånd om förslaget träder i kraft. Naturvårdsverket föreslår därför att förslaget kombineras med en övergångsbestämmelse om två år.

Naturvårdsverket bedömer att det uppskattningsvis rör sig om motsvarande cirka 100 verksamheter per år (cirka fyra anläggningar per län) som kommer att gå från anmälnings- till tillståndsplikt.

Förslaget innebär vidare att U-verksamhet för sortering av avfall tas bort, som en följd av krav enligt avfallsdirektivet. Det innebär att samtliga verksamheter, även de som sorterar mindre än 1 000 ton avfall per kalenderår, kommer att omfattas av anmälningsplikt. Vi föreslår dock att bestämmelsen bara ska gälla för yrkesmässig verksamhet. För små verksamhetsutövare kan konsekvenserna av anmälningsplikt bli kännbara. Naturvårdsverket har inte beräknat någon kostnad för detta eftersom det utgör referensalternativet.

29 kap. 48 och 49 §§ om lagring som en del av att samla in avfall

Förslaget innebär att preciseringen gällande tillstånds- respektive anmälningsplikt för lagring om avfallet ska användas till bygg- och anläggningsändamål justeras till att gälla avfall som är inert. Naturvårdsverket bedömer 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.

29 kap. 68–69 och 71–72 §§ om andra verksamheter med återvinning eller bortskaffande

Förslagen avser förtydliganden som behövs för att komma tillrätta med otydligheter i nuvarande lydelser, och medför därför inga konsekvenser i sig.

9.5.6 Förslag till nytt kapitel i miljöprövningsförordningen

Naturvårdsverket föreslår ett helt nytt kapitel i miljöprövningsförordningen för att reglera *hanteringen av material som uppstår i bygg- och anläggningsverksamhet och som inte är avfall.* Förslaget innebär att det tydliggörs att även material som inte är avfall ska anmälas eller ha tillstånd för sortering, mekanisk bearbetning och lagring. Förslaget avser inte anmälnings- eller tillståndsplikt för den fortsatta användningen av dessa material.

Naturvårdsverket bedömer att en del av de massor som idag klassas som avfall kan klassas som produkter med stöd av den vägledning[257] som Naturvårdsverket nyligen gett ut på området. Hantering av massor som är produkter kommer istället för att prövas enligt 4 kap. miljöprövningsförordningen eller som en avfallsverksamhet enligt 29 kap. att omfattas av det föreslagna nya kapitlet. Eftersom mängdgränserna som skiljer tillståndskrav från anmälningskrav är högre i det föreslagna kapitlet jämfört med de befintliga mängdgränserna i 29 kap., innebär de föreslagna bestämmelserna en lättnad för de aktörer som idag behöver tillstånd för hantering av avfall. Under förutsättning att materialet med stöd av Naturvårdsverkets nya vägledning kan anses utgöra icke-avfall, det vill säga produkt, kan de istället, genom tillämpning av de föreslagna reglerna, anmäla sin verksamhet enligt det nya kapitlet. För de aktörer som idag hanterar produkter utan anmälan eller genom en anmälan enligt 4 kap. 6 § miljöprövningsförordningen, innebär förslaget emellertid en något ökad reglering. Det kan dock vara så att en del av dessa verksamheter idag borde prövas som en avfallshantering och därför även med nuvarande reglering omfattas av anmälnings- eller tillståndsplikt.

För de större verksamheterna som sorterar eller mekaniskt bearbetar massamängder över 200 000 ton per kalenderår, eller lagrar över 300 00 ton per kalenderår, innebär förslaget att krav på tillstånd träder in, vilket innebär en skillnad mot dagens läge. Det innebär dock inte någon skillnad jämfört med om verksamheten prövats som en avfallsverksamhet, utan är snarare en lättnad.

Gränsen mellan anmälan och tillståndsplikt skiljer sig här avsevärt mot motsvarande gräns för avfall, detta eftersom syftet är att skapa en mer hållbar och flexibel masshantering, genom att en större mängd *lämpliga* massor som samhället *har avsättning för*, tillåts hanteras genom enbart ett anmälningsförfarande.

En översikt över bedömda konsekvenser och beräknade kostnader för införandet av ett nytt kapitel i miljöprövningsförordningen ges i tabellen nedan.

[257] Masshantering och användning av massor i anläggningsarbeten, https://www.naturvardsverket.se/vagledning-och-stod/avfall/atervinning-av-avfall-i-anlaggningsarbeten/, besökt 2022-05-20.

Tabell 7. Översikt, beräknade kostnader för införande av nytt kapitel i miljöprövningsförordningen.

Specifik bestämmelse	Bedömd konsekvens mot referensalternativet	Beräknad kostnad, per år
Användning av icke förorenad jord och annat naturligt förekommande material 2 §	Förslaget innebär en avsevärd lättnad jämfört med dagens reglering för verksamhetsutövare som idag är tillståndspliktig deponering.	Kostnadsbesparing motsvarande ca 4 miljoner kr.
Sortering och mekanisk bearbetning 3 § och 4 §	Anmälningsplikt gäller om den tillförda mängden är mindre än 200 000 ton men mer än 1 000 ton. Förslaget innebär tillståndskrav för sortering eller mekanisk bearbetning av jord, berg, naturgrus eller andra jordarter om mängden är mer än 200 000 ton per kalenderår.	Ej beräknad pga. att dessa verksamheter idag är anmälningspliktiga enligt 4 kap. 6 § miljöprövnings-förordningen (referensalternativet). Tillstånd: 120 000–400 000 kr Engångskostnad, prövning och tillsyn: 78 000 kr Ca 5–10 st verksamheter Totalt: 1,98–4,78 miljoner kr
Lagring 5 § och 6 §	För att lagra mängder under 300 000 ton gäller anmälningsplikt om mängden vid något tillfälle är mer än 1000 ton. Förslaget innebär att tillstånd krävs för att lagra jord, berg, naturgrus eller andra jordarter, om den lagrade mängden vid något tillfälle är mer än 300 000 ton.	Anmälan: 48 000 kr Engångskostnad, prövning och tillsyn: 25 000 Ca 100 st verksamheter Totalt: 7,3 miljoner kr Tillstånd: 120 000–400 000 kr Engångskostnad, prövning och tillsyn: 78 000 kr Ca 5–10 st verksamheter Totalt: 1,98–4,78 miljoner kr

Användning av icke förorenad jord och annat naturligt förekommande material 2 §

Förslaget innebär anmälningsplikt för användning av naturligt material som har grävts ut i samband med en byggverksamhet, om det är säkerställt att materialet kommer att användas i sitt naturliga tillstånd för byggnation på den plats där grävningen utfördes. De verksamheter som bedöms beröras av förslaget är de verksamheter och projekt som innebär att schaktning sker i orörd och icke förorenad mark. Detta innebär sannolikt att det enbart rör ett fåtal projekt, till exempel större infrastrukturprojekt, som sker längre från redan exploaterade områden såsom landsbygdsområden, orörd skogsmark med mera.

Förslaget innebär en avsevärd lättnad jämfört med dagens reglering för verksamhetsutövare som idag är tillståndspliktig deponering. För de fåtal verksamheter som fortfarande antas hanteras enligt enbart ett 12:6-samråd innebär förslaget antagligen en något ökad kostnad, eftersom det i handläggningen av

12:6-samråd inte ingår prövning av samma typ eller antal av frågeställningar, exempelvis om massorna är att betrakta som icke förorenade.

Kostnader för berörda aktörer har inte beräknats för detta förslag då Naturvårdsverket bedömer att det kommer bli en kostnadsbesparing jämfört med referensalternativet. Kostnader för att söka tillstånd för deponi bedöms ligga i det övre kostnadsspannet för tillstånd. Anläggningen ska också utformas efter de krav på exempelvis geologisk barriär som följer av deponeringsförordningen. Naturvårdsverket bedömer att det årligen kan röra sig omkring ett tiotal anläggningar som, istället för att ansöka om tillstånd för deponi, kan inkomma med en anmälan för denna typ av åtgärd. Detta skulle leda till en kostnadsbesparing motsvarande uppskattningsvis 4 miljoner kronor per år (räknat på att tio tillståndsansökningar kostar cirka 4,8 miljoner kronor jämfört med tio anmälningar motsvarande cirka 800 000 kronor).

Sortering och mekanisk bearbetning 3 § och 4 §

Förslaget innebär tillståndskrav för sortering eller mekanisk bearbetning av jord, berg, naturgrus eller andra jordarter om mängden är mer än 200 000 ton per kalenderår. Mängdbegränsningen för tillståndsplikt är högt satt och Naturvårdsverkets bedömning är att relativt få verksamheter av dem som idag hanterar denna typ av massor kommer att beröras av tillståndsplikten. Anmälningsplikt gäller om den tillförda mängden är mindre än 200 000 ton, men mer än 1 000 ton. Tillståndskravet innebär en ökad reglering jämfört med referensalternativet.

Naturvårdsverket bedömer att det uppskattningsvis rör sig om hundratals verksamheter per år som kommer att kunna omfattas av anmälningsplikt. Den bedömda kostnaden för detta har inte beräknats eftersom dessa verksamheter idag redan är anmälningspliktiga enligt 4 kap. 6 § miljöprövningsförordningen (referensalternativet).

Ett fåtal anläggningar i storstadsregionerna, cirka 5–10 verksamheter per år, antas kunna omfattas av tillståndskravet, på grund av hanteringen av mängder över 200 000 ton. Av de inspel vi fått i samrådet med berörda aktörer verkar det vara endast i undantagsfall som massor idag tas emot för vidare förädling i mängder överskridande 200 000 ton per kalenderår. De större projekt som totalt sett genererar större mängder gör det över längre tidsperioder, oftast flera år.

Lagring 5 § och 6 §

Förslaget innebär att tillstånd krävs för att lagra jord, berg, naturgrus eller andra jordarter, om den lagrade mängden vid något tillfälle är mer än 300 000 ton. Mängdbegränsningen för tillståndsplikt är högt satt och Naturvårdsverkets bedömning är att relativt få verksamheter därför kommer att beröras. För att lagra mängder under 300 000 ton gäller anmälningsplikt om mängden vid något tillfälle är mer än 1 000 ton. Detta innebär sammantaget en ökad reglering jämfört med referensalternativet.

Naturvårdsverket bedömer att det uppskattningsvis rör sig om uppemot 100 verksamheter per år som kommer att omfattas av anmälningsplikt. Lika många verksamheter som när det gäller sortering och mekanisk bearbetning, det vill säga cirka 5–10 verksamheter per år, antas kunna omfattas av tillståndskravet, på grund av lagring av mängder överstigande 300 000 ton. Av de inspel vi fått i samrådet med berörda aktörer har vi fått indikationer om att det endast är i undantagsfall som massor idag behöver lagras på en och samma plats, i mängder överskridande 300 000 ton.

Konsekvenser för tillsynsmyndigheter och tillsynsvägledande myndigheter

Konsekvensen för tillsyns- och tillståndsmyndigheterna av förslagen om ett nytt kapitel enligt ovan blir sannolikt fler anmälningar och tillståndsansökningar att hantera. Ökad kännedom om aktuella verksamheter och massor som hanteras kan dock enligt vår bedömning ge övervägande positiva effekter genom att det ges en betydligt bättre möjlighet att prioritera tillsynsverksamheten.

Ytterligare vägledning kommer att behövas från Naturvårdsverket och andra tillsynsvägledande myndigheter samt expertmyndigheter. Inom ramen för Naturvårdsverkets vägledningsansvar ingår i detta att bland annat utveckla stöd i bedömningen av vad som utgör icke förorenade massor och som kan komma att omfattas av 2 § i det nya kapitlet i miljöprövningsförordningen. Naturvårdsverket behöver även vägleda kring vilka frågor som behöver beaktas i handläggningen av en anmälan och tillståndsansökan enligt samma kapitel.

9.6 Övriga överväganden

9.6.1 I vilken utsträckning regleringen kan komma att påverka konkurrensförhållandena för företagen

Naturvårdsverket bedömer att konkurrensförhållanden inte påverkas eftersom samma regler kommer att gälla för samtliga verksamheter. Genom ett mer homogent ansöknings- och prövningsförfarande minskar risken för olika tolkningar mellan tillsynsmyndigheterna vilket torde gynna konkurrensensförhållandena.

9.6.2 Om särskilda hänsyn behöver tas till små företag vid reglernas utformning

De miljö- och hälsomässiga riskerna vid masshantering är främst kopplade till avfallets innehåll och utlakning av skadliga ämnen. Det innebär att små företag omfattas av samma krav på kunskap och bedömning som större aktörer. Säkerställandet av massornas miljö- och hälsomässiga kvalitet kräver vissa rutiner och arbetssätt som är förknippade med kostnader. Det är därför sannolikt att större företag har bättre förutsättningar att efterleva reglerna än mindre. Genom att sätta

relativt höga mängdgränser för när masshanteringen behöver tillståndsprövas säkerställs att en sådan större administrativ börda inte ska läggas på mindre företag.

9.6.3 Uppgifter om de bemyndiganden som myndighetens beslutanderätt grundar sig på

Förslaget innefattar ändringar i miljöprövningsförordningen och förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd. Regeringen fattar med stöd av 9 kap. 6 § beslut om ändring i miljöprövningsförordningen. Ett nytt kapitel som avser att reglera miljöfarliga verksamheter, föreslås läggas in i miljöprövningsförordningen. Regeringen fattar beslut om införandet av det nya kapitlet med stöd av samma bemyndigande, dvs. 9 kap. 6 § miljöbalken. Att vissa av dessa verksamheter enligt det nya kapitlet kommer att utgöra tillståndspliktiga B-verksamheter omfattas av regeringens bemyndigande enligt 9 kap. 8 § miljöbalken. Ändringar i förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd fattas av regeringen med stöd av 9 kap. 5 § miljöbalken.

Som ovan framgår innebär förslagen en möjlighet att det under vissa omständigheter kommer att vara möjligt att lagra avfall inför återvinning under en period längre än tre år, detta utan att platsen där lagringen sker ska övergå till en deponi. Det är tillsyns- eller tillståndsmyndigheten i det enskilda fallet som kommer att kunna fatta beslut om detta förutsatt att det finns särskilda skäl och att lagringen inte orsakar skada eller olägenhet för människors hälsa eller miljön. Tillsyns- eller tillståndsmyndigheten har idag inte någon sådan möjlighet. Detta följer även av definitionen av deponi i 15 kap. 5 a § miljöbalken, det vill säga platsen där avfall lagras innan det återvinns utgör deponi, om lagringen sker under en längre period än tre år. En längre lagringsmöjlighet är enligt förslaget tänkt att kunna ske genom ett tillägg i deponeringsförordningen.

Idag saknas det enligt vår bedömning ett bemyndigande för att kunna genomföra den föreslagna ändringen på förordningsnivå. Därför behöver en bestämmelse införas i 15 kap. miljöbalken, som ger regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer rätt att meddela föreskrifter om att tillsyns- eller tillståndsmyndigheten i ett enskilt fall får besluta om att lagring av inert och icke-farligt avfall under en period längre än tre år inte ska anses vara en deponi.

9.6.4 Bedömning av om regleringen överensstämmer med eller går utöver de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till Europeiska unionen

Naturvårdsverket bedömer att lämnade författningsförslag överensstämmer med och inte går utöver de skyldigheter som följer av avfallsdirektivet eller av Sveriges medlemskap i EU.

9.6.5 Bedömning av om särskilda hänsyn behöver tas när det gäller tidpunkten för ikraftträdande

Övergångsbestämmelser bedöms nödvändiga för att ge tid till anpassning bland aktörer och myndigheter. Behovet avser verksamheter som enligt föreslagna ändringar kommer att behöva lämna in en anmälan eller söka tillstånd. Dessa är verksamheter som har bedrivits i enlighet med 4 kap. 6 §, och 29 kap. 40–43 §§ miljöprövningsförordningen. Därtill även verksamheter som kommer att omfattas av det nya X kap. i miljöprövningsförordningen. Myndigheter som prövar och utövar tillsyn över dessa verksamheter kommer också att behöva anpassa sina resurser eller sin organisation.

Verksamheter som ändras från C till B

Föreslagna ändringar kan för vissa verksamheter innebära att de inte kan fortsätta som anmälningspliktiga verksamheter utan behöver söka tillstånd. För att fortsätta verksamheten efter att förslaget har trätt i kraft kommer det alltså att krävas ett tillstånd om verksamheten hanterar material eller avfall i sådana mängder som är tillståndspliktiga enligt miljöprövningsförordningen. Dessa verksamheter behöver rimlig tid för att ta fram och lämna in en tillståndsansökan. Det är rimligt att sådana verksamheter ska få fortsätta bedrivas under två års tid räknat från förslagets ikraftträdande. Detta förutsätter dock att en ansökan om tillstånd ska ha getts in före utgången av dessa två år. Om ansökan om tillstånd har getts in under denna tid ska verksamheten få fortsätta till dess att ansökan har prövats slutligt, om inte prövningsmyndigheten bestämmer något annat.

Naturvårdsverket föreslår därför att bestämmelser där ändringen medför tillståndskrav bör tillämpas två år efter att dessa har trätt ikraft.

Verksamheter som ändras från U till C

Föreslagna ändringar kan för vissa verksamheter innebära att de inte kan fortsätta som U-verksamheter utan behöver lämna in en anmälan till tillsynsmyndigheten. För verksamhetsutövare som bedriver en verksamhet som idag är U-verksamhet och som enligt förslagen kommer att omfattas av anmälningsplikt behövs rimlig tid att anmäla sin verksamhet till tillsynsmyndigheten. Naturvårdverket föreslår att bestämmelser som innebär att en verksamhet blir anmälningspliktig bör tillämpas ett år efter det att bestämmelsen trätt i kraft. Detta förutsätter dock att en anmälan lämnas in till tillsynsmyndigheten före utgången av detta år. Om anmälan har lämnats in under denna tid ska verksamheten få fortsätta till dess att handläggningen av anmälan har avslutats eller tillsynsmyndigheten bestämmer något annat.

9.6.6 Bedömning av om det finns behov av speciella informationsinsatser

Informationsinsatser kommer att krävas inom ramen för myndigheternas ansvar för tillsynsvägledning. Det kommer även att krävas informationsinsatser till verksamhetsutövarna, vilka kan genomföras av Naturvårdsverket och av tillsynsmyndigheterna i samband med tillsyn.

10. Källförteckning

Andersson, Jenny, m.fl., *Miljö- och hälsofarliga ämnen i bergmaterial – fallstudie Arlanda-Rosersberg*, Sveriges geologiska undersökning (SGU), BeFo projekt 438, januari 2022–februari 2024. https://www.befoonline.org/UserFiles/Dokument/Projekt/Pagaende_proj._2022/438_Projektbeskrivning_BeFo_hemsida_2022_AnderssonSGU.pdf, besökt 2022-04-12.

AMA anläggning 20: allmän material- och arbetsbeskrivning för anläggningsarbeten, Svensk Byggtjänst, (2020).

Askor i Sverige, SCB, på uppdrag av Svenska EnergiAskor, (2012).

Att välja efterbehandlingsåtgärd, Naturvårdsverket 2009, rapport nr 5978, (2009).

”Avdrag för skatt på avfall”, Skatteverket: https://www4.skatteverket.se/rattsligvagledning/edition/2014.1/1831.html#h-Avfall-som-ar-avsett-att-anvandas-for-sluttackning, besökt 2022-01-27.

Avfall i Sverige 2018: Uppkomst och behandling, Rapport 6932, Naturvårdsverket juni 2020, (2020).

Avfall som resurs, Naturvårdsverket, NV-00196-21, (2021), https://www.naturvardsverket.se/contentassets/a72237b83b314efc97485022fcbd2420/skrivelse-avfall-som-resurs.pdf.

Avfallsbeskattning – en fråga om undantag, SOU 2022:9, (2022).

”Berg behövs – men viktigt med koll på innehållet”, Region Stockholm, nyhet Nya tunnelbanan 2022-02-09, (2022). https://nyatunnelbanan.se/sv/berg-behovs-men-viktigt-med-koll-pa-innehallet/, besökt 2022-05-02.

Byggföretagens statistik, https://byggforetagen.se/statistik/branschens-struktur/, besökt 2022-05-17.

Cirkulär ekonomi – Strategi för omställningen i Sverige, Miljödepartementet, (2020).

Contaminated Land: Applications In Real Environments (CL:AIRE) CoP Main Document, https://www.claire.co.uk/projects-and-initiatives/dow-cop/28-framework-and-guidance/111-dow-cop-main-document, besökt 2022-04-26.

Darpö, Jan, *Eftertanke och förutseende: En rättsvetenskaplig studie om ansvar och skyldigheter kring förorenade områden*, Uppsala universitet, (2001).

”Deponering”, Avfall Sverige: https://www.avfallsverige.se/avfallshantering/avfallsbehandling/deponering/, besökt 2022-05-16.

”Energieffektiv och cirkulär masshantering i Trafikverket genom extern samverkan – Fallstudie Södertörn”, Trafikverket, (2017).

Ett förbättrat genomförande av MKB-direktivet, Promemoria, Miljödepartementet, M2021/00596, (2021).

EU-domstolens dom i mål C-9/00, *Palin Granit Oy.*

EU-domstolens dom i mål C-113/12, *Donal Brady*.

EU-domstolens dom i mål C-114/01, *AvestaPolarit Chrome Oy.*

EU-domstolens dom i mål C-121/03, *Europeiska kommissionen mot Spanien.*

EU-domstolens dom i mål C-629/19, *Sappi*.

EU-domstolens rättspraxis om harmoniserade standarder för byggprodukter på https://www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/regler-om-byggande/byggprodukter/rattspraxis/ny-dom/, besökt 2022-04-27.

Europaparlamentets och rådets direktiv (2000/60/EG) av den 23 oktober 2000 om upprättande av en ram för gemenskapens åtgärder på vattenpolitikens område, (2000).

Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/35/EG av den 21 april 2004 om miljöansvar för att förebygga och avhjälpa miljöskador, (2004).

Europaparlamentets och rådets direktiv (2008/98/EG) av den 19 november 2008 om avfall och om upphävande av vissa direktiv, (2008).

Europaparlamentets och rådets direktiv (2009/125/EG) av den 21 oktober 2009 om upprättande av en ram för att fastställa krav på ekodesign för energirelaterade produkter, (2009).

Europaparlamentets och rådets direktiv (2009/128/EG) av den 21 oktober 2009 om upprättande av en ram för gemenskapens åtgärder för att uppnå en hållbar användning av bekämpningsmedel, (2009).

Europaparlamentets och rådets direktiv (2010/75/EU) av den 24 november 2010 om industriutsläpp (samordnade åtgärder för att förebygga och begränsa föroreningar).

Europaparlamentets och rådets direktiv (2011/92/EU) av den 13 december 2011 om bedömning av inverkan på miljön av vissa offentliga och privata projekt.

Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1907/2006 av den 18 december 2006 om registrering, utvärdering, godkännande och begränsning av kemikalier, (2006).

Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1272/2008 av den 16 december 2008 om klassificering, märkning och förpackning av ämnen och blandningar, (2008).

Europaparlamentet och rådets förordning (EU) nr 305/2011 av den 9 mars 2011 om fastställande av harmoniserade villkor för saluföring av byggprodukter och om upphävande av rådets direktiv 89/106/EEG, (2011).

Europarlamentets och rådets förordning (EU) 2019/1020 av den 20 juni 2019 om marknadskontroll och överensstämmelse för produkter och om ändring av direktiv 2004/42/EG och förordningarna (EG) nr 765/2008 och (EU) nr 305/2011, (2019).

European Chemicals Agency (ECHA) vägledning om registrering, version 0.4, (2021).

European Commissions Guidance on the interpretation of key provisions of Directive 2008/98/EC on waste, https://ec.europa.eu/environment/pdf/waste/framework/guidance_doc.pdf

European Commission, "Internat Market, Industry, Entrepreneurship and SMEs", EUROPA - European Commission - Growth - Regulatory policy - NANDO, besökt 2022-04-27.

EU:s strategi för jord- och markhälsa för 2030, fakta-PM om EU-förslag 2021/22:FPM23, COM (2021) 699, (2021).

Förslag till allmänna regler för vissa verksamheter som hanterar avfall: Komplettering av redovisning av regeringsuppdraget att utreda undantag från tillstånds- och anmälningsplikt för hantering av vissa avfallsslag för anläggningsändamål, NV-07431-17, Naturvårdsverket, (2020).

Förstärkta insatser mot brottslighet inom avfallsområdet, redovisning av regeringsuppdrag M2021/00438, NV-02193-21, Naturvårdsverket, (2022).

Genomförande av reviderade EU-direktiv på avfallsområdet, Miljödepartementet, Dnr M2019/01776/R, (2019).

Grus, sand och krossberg 2019: Statistics of the Swedish aggregate production 2019, SGU periodiska publikationer 2020:2, (2020).

Guide till standardiserad CE-märkning, https://www.boverket.se/sv/om-boverket/guider/guide-for-obligatorisk-ce-markning/, besökt 2022-05-02.

Haas, M m.fl. (2020), *Waste or valuable resource – a critical European review on re-using and managing tunnel excavation material,* Resources, Conservation & Recycling 162 (2020) 105048.

Hale, E. m.fl. (2021), *The Reuse of Excavated Soils from Construction and Demolition Projects: Limitations and Possibilities*. Sustainability. 2021 May; 13, 6083.

Hjelmar, O. m.fl. (2016), *End-of-Waste Criteria for Construction & Demolition Waste*, TemaNord 2016:524.

Hållbar ballastförsörjning – förutsättningar i Stockholm och Uppsala län, SGU-rapport 2018:09, (2018).

Kommissionens genomförandeförordning (EU) 2016/1141 av den 13 juli 2016 om antagande av förteckning över invasiva främmande arter av unionsbetydelse i enlighet med Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1143/2014.

Kommissionens genomförandeförordning (EU) 2017/1263 av den 12 juli 2017 om uppdatering av den förteckning över invasiva främmande arter av unionsbetydelse som fastställs i genomförandeförordning (EU) 2016/1141 i enlighet med Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1143/2014.

Kommissionens pressmeddelande den 30 mars 2022 på https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_22_2013, besökt 2022-04-27.

Länsstyrelsen Skåne, Dnr 24793-2021.

”Massanalys och kostnads/nyttoanalys med masshanteringsnoder”, Norrköpings kommun, (2021).

Masshantering och användning av massor i anläggningsarbete, Naturvårdsverkets vägledning: https://www.naturvardsverket.se/vagledning-och-stod/avfall/atervinning-av-avfall-i-anlaggningsarbeten/, besökt 2022-05-20.

Meddelande från Kommissionen, 2016 års blåbok om genomförandet av EU:s produktbestämmelser (2016/C 272/01), (2016).

Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, rådet, europeiska ekonomiska och sociala kommittén samt regionkommittén – En ny handlingsplan för den cirkulära ekonomin, För ett renare och mer konkurrenskraftigt Europa. Bryssel den 11.3.2020, COM (2020) 98 final.

Miljödepartementets promemoria *Ett förbättrat genomförande av MKB-direktivet.* M2021/00596.

Miljödepartementets promemoria *Genomförande av reviderade EU-direktiv på avfallsområdet*, M2019/01776/R.

Miljödepartementets promemoria *Ordning och reda på avfallet*, M2021/00207.
Mark- och miljööverdomstolens avgörande den 28 juni 2013 i mål nr M 10715-12.

Mark- och miljööverdomstolens avgörande den 13 februari 2015 i mål nr M 5829-14.

Mark- och miljööverdomstolens avgörande den 26 mars 2015 i mål nr M 9443-14.

Mark- och miljööverdomstolens avgörande den 12 september 2017 i mål nr M 7806-16.

Mark- och miljööverdomstolens avgörande den 11 oktober 2017 i mål nr M 3330-17.

Mark- och miljööverdomstolens avgörande den 18 januari 2018 i mål nr M 1832-17.

Mark- och miljööverdomstolens avgörande den 4 december 2018 i mål nr M 8555-17.

Mark- och miljööverdomstolens avgörande den 2 juli 2019 i mål nr M 7582-18.

Mark- och miljööverdomstolens avgörande den 21 februari 2020 i mål nr M 11690-18.

Mark- och miljööverdomstolens avgörande den 12 juni 2020 i mål nr M 36-19.

Mark- och miljööverdomstolens avgörande den 14 maj 2021 i mål nr M 11887-19.

Mark- och miljööverdomstolens avgörande den 8 december 2017 i mål nr M 2330-17.

Mark- och miljööverdomstolens avgörande den 8 december 2017 i mål nr M 7369-17.

MÖD 2011:39.

MÖD 2007:29.

MÖD 2008:7.

Nationell strategi för tillsyn enligt miljöbalken, tillsynsvägledning, Naturvårdsverket, https://www.naturvardsverket.se/vagledning-och-stod/miljobalken/nationell-strategi-for-miljobalkstillsynen/tillsynsuppdraget/#E-125131610, besökt 2022-05-09.

Naturvårdsverkets föreskrifter om deponering, kriterier och förfaranden för mottagning av avfall vid anläggningar för deponering av avfall, (NFS 2004:10), (2004).

Naturvårdsverkets föreskrifter om miljörapport, (NFS 2016:8), (2016).
Näringslivets administrativa kostnader på miljöområdet, 2006:1, NUTEK 1102-2574, 2006:1.

Produkters livslängd och återvinningsbarhet – översiktlig beskrivning av befintlig kunskap, Redovisning av regeringsuppdrag, Naturvårdsverket, NV-00076-20, (2020).

Prop. 1992/93:180.
Prop. 1997/98:45.
Prop. 2008/09:144.
Prop. 2009/10:167.
Prop. 2009/10:170.
Prop. 2017/18:266.
Prop. 2019/20:22.
Prop. 2021/22:219.

Quality Protocol, Aggregates from Inert Waste, End of waste criteria for the production of aggregates from inert waste https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/296499/LIT_8709_c60600.pdf, besökt 2022-04-26.

Redovisning av regeringsuppdrag ”Prövning av miljöfarliga verksamheter och krav på bland annat upprättande av miljökonsekvensbeskrivning”, Naturvårdsverket, NV-04449-13, (M2013/1362/R, M2014/1680/R, m.fl.), (2015).

Regeringens remiss till Lagrådet om Regional fysisk planering i Hallands län, 2022-01-22.

Regional massahanteringsplan för Stockholms län, remiss, Länsstyrelsen Stockholm, (2022), https://www.lansstyrelsen.se/stockholm/om-oss/vara-tjanster/publikationer/visning-av-publikation.html#esc_entry=130&esc_context=39&esc_-org=lss%3Acounty%2FAB, besökt 2022-05-05.

Regional utvecklingsplan för Stockholmsregionen, RUFS 2050, https://www.regionstockholm.se/verksamhet/Regional-utveckling/strategier-och-planer-inom-regional-utveckling/rufs-2050/, besökt 2022-03-14.

Resurseffektivisering och minskade transporter – förslag till hur insamling av produktionsuppgifter från entreprenadberg kan utformas, Regeringsrapport, SGU-rapport 2015:39, (2015).

Riktvärden för förorenad mark Naturvårdsverkets publikation, rapport 5976, (2016).

Rådets direktiv 86/278/EEG av den 12 juni 1986 om skyddet för miljön, särskilt marken, när avloppsslam används i jordbruket, (1986).

Rådets direktiv 1999/31/EG av den 26 april 1999 om deponering av avfall, (1999).

Sammanställning av rättspraxis, Naturvårdsverkets vägledning om återvinning av avfall i anläggningsarbeten och masshantering. Version 1, 2022-03-01, https://www.naturvardsverket.se/contentassets/cb9a502dc806470ea6f8f240153cc2e4/slutlig-sammanstallning-rattspraxis-2022-03-01.pdf.

”Scenario- och kostnadsanalys av klimatsmarta masstransporter”, Länsstyrelsen i Skåne, (2020).

SIS, tekniska kommittéer: Tekniska kommittéer för standarder - Svenska institutet för standarder, SIS. Besökt 2022-04-27

”Start/Hitta hållbarhetskriterier/Schaktning och masshantering”, Upphandlingsmyndigheten: https://www.upphandlingsmyndigheten.se/kriterier/bygg-och-fastighet/schaktning-och-masshantering/, besökt 2022-05-05.

Survey of the emergence and use of naturally occurring materials, final rapport 2020, Reference 2020/15505, Danish Technological Institute, m.fl. (2021).

Svenska institutet för standarder, SIS - Svenska institutet för standarder, SIS, besökt 2022-04-27.

Säker avfallshantering för att undvika spridning av invasiva växter, https://www.naturvardsverket.se/vagledning-och-stod/invasiva-frammande-arter/saker-avfallshantering/, besökt 2022-05-20.

Taxa från och med den 1 januari 2022 för Stockholms miljö- och hälsoskyddsnämnds verksamhet enligt miljöbalken, Stockholm stad, Miljöförvaltningen, Dnr 2021-7875.

*Tekniska försörjningssystem för masshantering och täkter, 2017:*7, Tillväxt- och regionplaneförvaltningen, Stockholms läns landsting, (2017).

”Trafikverket satsar på kunskapsuppbyggnad för miljöklassificering av bergkross”, Luleå tekniska universitet, 2021-02-26, uppdaterad 2021-03-17, (2021). https://www.ltu.se/research/subjects/Tillampad-geokemi/Nyheter/Trafikverket-satsar-pa-kunskapsuppbyggnad-for-miljoklassificering-av-bergkross-1.206572, besökt 2022-04-12.

Undersökning av avfallets innehåll och egenskaper, Naturvårdsverkets vägledning om återvinning av avfall i anläggningsarbeten, version 2, 2021-12-20, (2021).

Utredningen om undantag från tillståndsplikt, verksamheter som behandlar avfall (NV-07431-17), 2020-01-30.

Återvinning av avfall i anläggningsarbeten, Naturvårdsverkets handbok 2010:1, (2010).

”Överskottsmassor vid arbeten med väg och järnväg – betydande kostnader utan miljönytta”, Trafikverket, (2020).

Norge

Lov om vern mot forurensninger og om avfall (LOV-1981-03-13-6), forureningsloven.

Forskrift om begrensning av forurensning (FOR-2004-06-01-931), forurensningsforskriften.

Forskrift om gjenvinning og behandling av avfall (FOR-2004-06-01-930), avfallsforskriften, samt vägledningar från Miljødirektoratet.

Danmark

Decide if a material is waste or not: general guide, updated 31 august 2021, https://www.gov.uk/government/publications/legal-definition-of-waste-guidance/decide-if-a-material-is-waste-or-not, besökt 2022-04-26.

Finland

Finlands regerings proposition till Riksdagen med förslag till avfallslag och vissa lagar som har samband med den, RP 199/2010 rd, (2010).

Finska miljöministeriets webbplats om återvinning av jordmaterial som uppkommer i samband med byggande: https://ym.fi/sv/atervinning-av-jordmaterial-som-uppkommer-i-samband-med-byggande, besökt 2022-02-07.

Miljöministeriet i Finland, Miljövårdsavdelningen, *Uppgrävd jord – avfallets art och behandling*, promemoria 7/3/2015, (2015).

Frankrike

Blanc m.fl., “Excavated soil reuse tools developed as part of the French soil management framework”, *ResearchGate*, oktober 2012.

“Draft Order of setting out the criteria for end-of-waste status for excavated soil and sediments that have been prepared for use in civil engineering or development”, French republic, Ministry of Ecological Transition, NOR: TREP2026542A, 2020-11-10.

Storbritannien

The Definition of Waste: Development Industry Code of Practice, Main Document, https://www.claire.co.uk/projects-and-initiatives/dow-cop/28-framework-and-guidance/111-dow-cop-main-document, besökt 2022-04-26.

Quality Protocol, Aggregates from Inert Waste, End of waste criteria for the production of aggregates from inert waste,

https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/296499/LIT_8709_c60600.pdf, besökt 2022-04-26.

Trafikförvaltningen
Förvaltning för utbyggd tunnelbana

DELEGATIONSBESLUT
2022-08-29

Ärende
TN 2022-0367

Infosäkerhetsklass
K1 (Öppen)

Handläggare
Stefan Persson
070-7375929
stefan.j.persson@regionstockholm.se

registrator.rlk@regionstockholm.se

Delegationsyttrande över remiss – Naturvårdsverkets skrivelse *Hantering av schaktmassor och annat naturligt förekommande material som kan användas för anläggningsändamål*, TN 2022-0637, RS 2022-0563

Ärendebeskrivning

Ärendet avser svar på remiss från regeringen avseende Naturvårdsverkets skrivelse om *Hantering av schaktmassor och annat material som kan användas för anläggningsändamål*. Remissen inkom till Trafiknämnden 2022-07-04 från Regionledningskontoret, RS 2022-0563. Trafikförvaltningen och förvaltning för utbyggd tunnelbana yttrar sig gemensamt om remissen.

Beslutsunderlag

- REMISS – Naturvårdsverkets skrivelse *Hantering av schaktmassor och annat naturligt förekommande material som kan användas för anläggningsändamål* – från regeringen

Beslut

Trafiknämnden beslutar följande.

1. Föreliggande förslag till yttrande över remissen godkänns och översänds till regionledningskontoret.

Bakgrund och motivering

Bakgrund

Naturvårdsverket har på uppdrag av regeringen utrett hanteringen av schaktmassor och annat naturligt förekommande material som kan användas för anläggningsändamål. Målsättningen med uppdraget 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. Naturvårdsverket ska föreslå hur regelverk och eventuella andra styrmedel kan justeras för att åstadkomma detta och därmed bidra till en mer cirkulär ekonomi.

Överväganden och motivering

Trafikförvaltningen och förvaltning för utbyggd tunnelbana (benämns fortsättningsvis förvaltningarna) är positiva till syftet med utredningen och att den genomförs.

Förvaltningarnas bedömning är dock att föreslagna åtgärder i Naturvårdsverkets skrivelse är onödigt krångliga och även svåra att förstå. Det finns behov av viktiga justeringar och förtydliganden. Förslaget i nuvarande form riskerar att få stora ekonomiska konsekvenser och innebära tveksam nytta för miljön, vilket redovisas för i detta yttrande.

Region Stockholms utbyggnader av kollektivtrafiken har under de senaste åren hanterat risker för både försening och fördyring till följd av att entreprenadberget från projekten blivit klassificerade som avfall i stället för produkter. Entreprenadberget från utbyggnaden har potential att starkt bidra till att mätta behovet av ballast i regionen samt minska uttaget av täktberg så länge det kan hanteras som den användbara produkt den är.

Risk för oförutsedda konsekvenser vid omfattande regeländring

Förvaltningarna anser att förslagen är relativt omfattande och ser en risk med att genomförandet kan få negativa konsekvenser som inte går att förutse. Det blir därför viktigt att det slutliga förslagets regeländringar ges en väl tilltagen remissperiod.

Förvaltningarnas ståndpunkt är fortsatt att merparten av dessa regeländringsförslag inte hade behövts om inte Naturvårdsverkets tolkning lett till, enligt Region Stockholm, felaktig bedömning att entreprenadberg inte kan

klassas som biprodukt. Region Stockholms bedömning stöds även av EU-kommissionen.

Regeländringar kring att verksamhetsutövare säkerställer miljömässiga och tekniska kunskaper om materialet hade då varit tillräckligt. Detta innebär att det nollalternativ som Naturvårdsverket jämför mot blir missvisande. Exempelvis har merparten av avsedda verksamheter redan en reglerad verksamhet via anmälan och tillstånd då materialet de hanterar tidigare, innan Naturvårdsverkets konstruktion, klassades som biprodukter.

Utgångspunkt i att material är avfall snarare än en resurs

Föreslagna åtgärder tar tydligt utgångspunkt i att materialet är eller ska hanteras som ett avfall även om det inte definieras som ett sådant. Vidare är utgångspunkterna för föreslagna åtgärder även jordmassor.

Detta anser förvaltningarna är olyckligt, att ursprunget till materialet ska styra fortsatt användning snarare än dess tekniska och miljömässiga kvalitet. Merparten av det projektgenererade schaktmassorna, i vart fall i Stockholm, är entreprenadberg[1].

Detta tar sig uttryck i skrivelsen i resonemang och exemplifieringar vid motiv till föreslagna ändringar. Exempelvis är det ett stort fokus i förslagen och resonemangen på att genererade schaktmassor ska användas på den plats där de uppkom, eller i samma område (definierat som samma vägsträcka och projekt). Att reglera användningen för ett material som klassas som produkter blir olyckligt för exempelvis de stora materialposterna som har en fungerande marknad, exempelvis entreprenadberg. Avstånden till den plats där materialet kommer att användas regleras av marknaden och priset på transporter och material.

Begränsning av användning och fungerande marknader

Att lyfta fram undantaget från avfallsförordningen in till miljöbalkens 15 kapitel avseende; *"Med avfall avses inte icke förorenad jord och annat naturligt material som har grävts ut i samband med en byggverksamhet, om det är säkerställt att materialet kommer att användas i sitt naturliga tillstånd för byggnation på den plats där grävningen utfördes och att den användningen inte skadar eller innebär någon olägenhet för människors hälsa eller miljön."* är i grunden bra och förvaltningarna instämmer i de angivna motiven till detta.

---

[1] Regional masshanteringsplan för Stockholms län, remissutgåva, Stockholms Länsstyrelse DATUM

Men, för att denna åtgärd ska få avsedd effekt anser förvaltningarna att formuleringen behöver justeras och/eller Naturvårdsverket behöver tydliggöra eller definiera vad som menas med *"...på den plats där grävningen utfördes..."*. I arbetet med nya vägledningar som Naturvårdsverket presenterat tidigare (exempelvis "Tolkning av centrala begrepp vid hantering av massor") har det i remissvar resonerats som att exempelvis entreprenadberg kan vara en produkt, inte avfall eller biprodukt, förutsatt att det finns en säkerställd användning och det kan genomföras utan risk för miljö- och hälsa. Bevis på säkerställd användning har exempelvis kunnat vara en fungerande marknad och masshanteringsplaner som kan bevisa att långsiktigt behov av materialet föreligger. Ingenstans i dessa remissvar har ytterligare en begränsning kring att användningen skall ske på "...på den plats där de uppkom" förekommit. En fungerande marknad för försäljning av berg från förvaltningarnas projekt uppstår inte om det begränsas till att de ska tillbaka till "samma område".

För att föreslagna åtgärder ska bli applicerbara på de stora, mest användbara materialströmmarna (entreprenadberg), krävs att denna formulering tas bort, vidgas eller att vägledning kring tolkningen av begreppet offentliggörs samtidigt som dessa regeländringar genomförs. Görs inte detta, är förvaltningarnas bedömning, att entreprenadberg fortsatt riskerar att tolkas som avfall, vilket i praktiken kan omöjliggöra eller kraftigt försena utbyggnaden av kollektivtrafik i Stockholm och en ökad belastning på närliggande täkter och materialhanteringsindustrin.

Utredningen har visat på exempel i både Finland och Frankrike där en annan tolkning har medfört att material kan användas på en annan plats utan att betraktas som ett avfall.

Anmälningsplikt för användning av produkter är inte ändamålsenligt

Förvaltningarna förstår motiven bakom att via anmälan och/eller tillstånd reglera hantering av schaktmassor avseende sortering, mekanisk bearbetning och lagring givet den uppenbara störningen på omgivningen avseende exempelvis buller och vattenhantering som kan uppstå från dessa verksamheter.

Däremot ställer sig förvaltningarna mycket tveksamma till den föreslagna anmälningsplikten för användning av dessa produkter. Förvaltningarna ser inte nyttan med att användningen av en produkt ska styras utifrån ursprung så länge övriga kriterier och regler innehålls för produkten. Det är även tveksamt om det i många fall är praktiskt genomförbart på exempelvis anläggningar som bryter eget berg samt tar in entreprenadberg för bearbetning och sedan

vidareförsäljning. Att anmäla varje användning av ballast som har sitt ursprung från entreprenadberg blir orimligt, dyrt och tillför ingen miljönytta.

Förslaget har vidare ingen mängdbegränsning och det blir då också svårt att förstå hur slutsatsen kan bli att det endast är ett fåtal projekt som berörs av regeländringen. Arbetsbördan på redan begränsade resurser på tillsynen kommer att öka i och med ökade antal ärenden.

Övergångsbestämmelser behövs inte för redan prövade anläggningar och verksamheter

Förvaltningarna är kritiska till att befintliga anläggningar som redan är prövade, antingen via en anmälan (C-verksamhet) eller tillstånd (B-verksamhet) ska omprövas. I Länsstyrelsens masshanteringsplan för Stockholms län är bristen på stadsnära bergmaterialanläggningar ett av de största hindren mot ökad cirkulär användning av rena schaktade material från bygg- och anläggningsprojekt. Detta förslag innebär risk för att de få befintliga anläggningar riskerar att försvinna.

Förvaltningarna är av den uppfattningen att det inte finns miljö- eller hälsomässiga motiv till att genomföra omprövning. Den störande verksamheten från dessa anläggningar har ofta kunnat begränsas med villkor och skyddsåtgärder inom ramen för dessa processer som är ändamålsenliga. I första hand föreslår förvaltningarna att dessa verksamheter som regel inte behöver omprövas, i andra hand föreslår förvaltningarna att det får bedömas från fall till fall om den befintliga verksamheten, dess beskaffenhet och dess reglering är otillräcklig för att skydda miljö och människor.

Krav på den som lämnar vidare material om dess lämplighet för användningsändamålet

Skrivelsen föreslår nya krav i förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd (FMH) avseende att den som lämnar ifrån sig jord, berg, naturgrus eller andra jordarter som inte är avfall och som uppstått i bygg- och anläggningsverksamhet ska kontrollera att mottagaren av materialet har de tillstånd eller har gjort de anmälningar som krävs för hanteringen. Detta ses som positivt och är redan idag ett inarbetat arbetssätt.

Däremot anser förvaltningarna att det är orimligt att även ställa krav på den som lämnar ifrån sig materialet om dess miljömässiga eller tekniska lämplighet för det avsedda användningsändamålet. Avlämnaren av material kan och bör skaffa sig information om och redovisa de miljömässiga- och tekniska egenskaperna till mottagaren av materialet. Det måste dock vara upp till

mottagaren att avgöra om dessa egenskaper lämpar sig för det tänkta ändamålet. Det är mottagaren som har kunskap och kompetens om dess avsedda användningsändamål.

Förslaget innebär ytterligare ett exempel på skillnader i krav på materialet enbart beroende på dess ursprung vilket är praktiskt svårt att genomföra, medför fördyringar och därmed riskerar att hämma återanvändningen av entreprenadberg, särskilt för anläggningar som hanterar berg från egen täkt och entreprenadberg.

Berg innehållande sulfider

Förvaltningarna tycker det är positivt att Naturvårdsverket går fram med regeländringar som avser att förenkla hantering och användning av entreprenadberg mm innan ytterligare vägledning, riktlinjer eller bedömningsunderlag finns avseende hanteringen av berg innehållande sulfider inom bygg- och anläggningsbranschen.

Precis som skrivelsen framför så har de stora verksamhetsutövarna, Trafikverket, Region Stockholm och Stockholm stad redan tagit fram riktlinjer för att hantera och använda berg från sina respektive verksamheter. Dessa bör kunna vara tillräckligt stöd för tillsynen vid prövning av verksamheter som hanterar dessa utövares bergmaterial. Tills att ytterligare ny kunskap finns är det förvaltningarnas åsikt att riskerna för negativ påverkan på miljön vid normal hantering av entreprenadberg inom bygg- och anläggningsbranschen är mycket små med anledning av innehåll av sulfider.

Att invänta ytterligare riktlinjer för detta riskerar att göra mer skada än nytta för miljön. Trafikverket, Region Stockholm, Luleå tekniska högskola, SGU med flera bedriver även pågående arbeten med att ytterligare undersöka eventuella risker vid hanteringen.

Resultat från Region Stockholms storskaliga laktester förväntas komma under slutet av 2023.

Avgränsade materialslag kan angripas på samma sätt framgent

Förvaltningarna anser att det finns ett stort behov av att även se över hanteringen av bygg- och rivningsavfall. Syfte och metodik från denna utredning bör kunna användas på resursen massor från "bygg- och rivningsavfall", material som denna utredning avgränsat bort. Även dessa massor bör på sikt hanteras utifrån egenskaper snarare än ursprung och förvaltningarna hoppas Naturvårdsverket i närtid får i uppdrag att se över regelverket även för den typen av material. Naturvårdsverkets övergripande

målbeskrivning, dvs *"I en hållbar masshantering cirkuleras miljö- och hälsomässigt lämpliga massor på ett ändamålsenligt sätt. Bedömning av lämplighet utgår från vilka risker massorna medför för människors hälsa och miljön på kort och lång sikt, utifrån massornas innehåll och platsen där massorna ska användas."* är tydlig och bra. Den fungerar för övrigt utmärkt även på tex massor från bygg- och rivningsverksamhet respektive muddermassor som också borde behandlas på samma sätt, dvs egenskaper snarare än ursprung är det väsentliga.

Ekonomiska konsekvenser
Föreslagna åtgärder kommer att innebära stora direkta ekonomiska konsekvenser för framför allt förvaltningarnas leverantörer i och med att det föreslås att samtliga befintliga verksamheter ska omprövas enligt det nya förslaget. Dessa kostnader kommer indirekt att drabba förvaltningarna. Fler anläggningar blir även tillståndspliktiga jämfört med att idag vara anmälningspliktiga, vilket innebär större kostnader vid ansökningar.

Indirekta ekonomiska konsekvenser riskerar också att inträffa då nya prövningsprocesser skapar en osäkerhet kring möjligheterna att fortsätta bedriva materialhantering på Stockholms befintliga platser. Pågående utbyggnader av nya tunnelbanor i Stockholm påverkas redan idag ekonomiskt och tidsmässigt med anledning av att det finns för få anläggningar/ytor att hantera och bearbeta bergmaterial får återanvändning och aktuella förslag kommer inte att bidra till att öka antalet anläggningar. Länsstyrelsens masshanteringsplan för Stockholms län har pekat ut bristen på stadsnära anläggningar som ett av de största hindren mot möjligheter till ökad cirkulär användning av rena schaktade material från bygg- och anläggningsprojekt.

Riskbedömning
Risker för oförutsedda negativa konsekvenser av föreslagna åtgärder anses förekomma i och med att omfattningen på ändringar är relativt omfattande. Det finns stora ekonomiska risker i förslaget som inte är direkt uppenbara utöver kostnader för omprövningar mm. Förvaltningarna bedömer att föreslagna åtgärder i nuvarande form riskerar att påverka tidplanerna för utbyggnaderna av nya tunnelbanan då bergmaterialhanteringen kan försvåras.

Konsekvenser för miljön
Förvaltningarna bedömer att förslaget som helhet inte får några positiva konsekvenser för miljön och en cirkulär masshantering. Flera av åtgärderna avser att förbättra kontrollen avseende materialflöden. De stora flödena av

material anser förvaltningarna dock redan har en god kontroll och ändamålsenlig reglering.

Sociala konsekvenser
Lokalt kan föreslagna åtgärder leda till behov av skyddsåtgärder för att minska störning från ökad lokal logistik och hantering på de ytor som används för recirkulering. Regionalt riskerar åtgärderna att öka transporterna och därmed störningarna.

Expedieras till
Regionledningskontoret

David Lagneholm
Förvaltningschef för
trafikförvaltningen

Niklas Bergman
Förvaltningschef för
förvaltning för utbyggd
tunnelbana

Beslutas 2022-08-30 enligt ovanstående förslag:

Kristoffer Tamsons
Trafiknämndens ordförande

Beslutet anmäls till trafiknämnden.