

Datum 2021-04-08
Diarienummer 2021-2057

Miljödepartementet
m.remissvar@regeringskansliet.se

Yttrande över promemoria Ordning och reda på avfallet, M2021/00207

Miljöförvaltningens synpunkter

Miljödepartementet har gett Göteborgs stad möjlighet att lämna yttrande över promemoria Ordning och reda på avfallet, med förslag på lagändringar som syftar till att förbättra avfallshantering och öka tillsynsmyndighetens möjlighet att säkerställa syftet med miljöbalken. Miljö- och klimatnämnden har fått remissen från Göteborgs Stads stadsledningskontor för besvarande direkt till Miljödepartementet.

För verksamheter som hanterar exempelvis schaktmassor och rivningsmassor har det hittills funnits oklarheter om vad som kräver tillstånd och när det räcker med en anmälan till den kommunala tillsynsmyndigheten. Miljöförvaltningen tillstyrker en förändring som gör detta tydligare samtidigt som vi har en del synpunkter på de gränsdragningar som föreslås och som vi bedömer inte återspeglar miljöriskerna. Vi har utvecklat vår bedömning under respektive rubrik nedan.

På flera ställen i lagstiftningen föreslås undantag för återvinning av icke förorenad jord i anslutning till den plats där den grävts upp. Förändringarna görs för att förbättra genomförandet av avfallsdirektivet och underlätta återvinningen av dessa massor. Miljöförvaltningen vill framföra att det är mycket viktigt att en sådan förändring kombineras med tydlig vägledning och definition för "icke förorenad jord" och vad som räknas som "i anslutning till den plats" där de kommer ifrån.

Miljöförvaltningen tillstyrker förslag som ger kommunen möjlighet att begära ekonomisk säkerhet vid etablering av nya miljöstörande verksamheter samt att det ska bli brottsligt att lämna avfall till någon som inte har rätt att hantera avfallet.

Krav på att behandla avfallet när det inte är motiverat att fortsätta lagra det

Miljöförvaltningen är positiv till att det regleras att avfallet inte får lagras längre än vad som är motiverat. Den föreslagna formuleringen ger dock ingen anvisning om utifrån vad denna motivering ska grundas på. Promemorian anger visserligen en bra utgångspunkt för bedömningen men vi anser att även formuleringen i lagtexten bör göras mer precis.

Ändrade regler för mekanisk bearbetning och sortering av icke-farligt avfall och lagring av avfall som en del av att samla in avfallet

Miljöförvaltningen är mycket positiv till en förändring i miljöprövningsförordningen som innebär att det blir tydligt vad som ska omfattas av krav på tillstånd respektive anmälan till den kommunala tillsynsmyndigheten, för bearbetning, sortering och lagring av avfall. Vi har tidigare efterfrågat ett förtydligande i frågan och i Göteborg finns flera anläggningar som berörs av förslaget och har haft problem med tolkningen av de nuvarande formuleringarna. Vi har dock en del synpunkter på hur det nya förslaget har utformats.

Miljöförvaltningen bedömer att de avgränsningar som har gjorts för vilket avfall som ska omfattas av respektive punkt i dessa paragrafer inte helt speglar miljörisken. Det är mycket stor skillnad mellan ”icke förorenad jord” och ”jord” som är förorenad strax under gränsen till farligt avfall. Jord som inte är farligt avfall omfattas av generösa bestämmelser men kan ändå ha föroreningshalter långt över de halter som är acceptabla i marken i ett industriområde, Naturvårdsverkets riktvärden för mindre känslig markanvändning (MKM). Branschen som jobbar med jordmassor är vana att klassa massor utifrån känslig markanvändning (KM) och MKM även om dessa begrepp kommer från saneringsmål för förorenade områden. Miljöförvaltningen bedömer att de gränser som föreslås för jord är mer lämplig för jord som klarar KM, så kallade KM-massor, eller jord som uppfyller kriterierna för inert avfall - ett begrepp som redan finns definierat i förordningen.

Miljöförvaltningen vill också påtala miljöriskerna vid lagring av betong, vilket omfattas av 1 p. i 48 och 49 §§ miljöprövningsförordningen. Betong innehåller ofta det giftiga ämnet krom VI och borde därför inte hanteras på samma sätt som icke-förorenad jord. Beroende på i vilket skick betongen är, dvs hur finfördelad den är, kan urlakning av krom VI ske i sådan omfattning att det utgör en allvarlig miljörisk. Dessutom har betong ett högt pH som riskerar att påverka omgivningen negativt vid lagring av större volymer. För att bättre återspegla miljörisken bör därför betong ha sin rätta plats under 3p, 48, 49 §§ miljöprövningsförordningen. Rent tegel ser vi däremot som ett rent material som skulle kunna hanteras på samma sätt som jord och sten.

Vi anser att gränsen för vad som ska rymmas inom anmälan har satts för högt, åtminstone vad gäller mekanisk bearbetning. Vi bedömer att risken för olägenhet för människors hälsa och miljön är stor jämfört med andra anmälningspliktiga verksamheter. Problem som kan uppstå vid dessa verksamheter är buller, damning, grumling av vattendrag och förorening av mark och vatten. Dessutom krävs en omfattande egenkontroll för att säkerställa att rätt material tas emot för att sedan levereras till rätt mottagare. Se vidare i nästa stycke.

41 §, mekanisk bearbetning:

- Vi bedömer att mekanisk bearbetning av 30 000 ton jord (icke farligt avfall) som dessutom kan vara kraftigt förorenad, är en för hög gräns för en anmälningspliktig verksamhet. Gränsen skulle möjligen kunna användas för renare material som klarar KM eller inert avfall.
- Vi anser att det behöver förtydligas om punkterna 1, 2 och 3 kan kombineras. Vad gäller om en verksamhet till exempel vill bearbeta 30 000 ton berg och jord och 10 000 ton annat icke farligt avfall? Vi anser att det behöver fastställas en gräns för hur mycket som sammanlagt får bearbetas per år.
- Vi anser att det behöver förtydligas om punkterna 1, 2 och 3 kan kombineras. Vad gäller om en verksamhet till exempel vill bearbeta 30 000 ton berg och jord och 10 000 ton annat icke farligt avfall? Vi anser att det behöver fastställas en gräns för hur mycket som sammanlagt får bearbetas per år genom punkt 1 och 3. En sådan gräns bör inte vara högre än 30 000 ton per år.
- Vi anser att det bör finnas någon mängdgräns även för förslagets punkt 2.

Vi ser en risk för sammanblandning av begreppen av sortering respektive mekanisk bearbetning. Längst ner på sidan 26 står att ” Berg sorteras genom siktning som är en mekanisk bearbetning.” Meningen i sig visar på att begreppen kan blandas ihop. Vår erfarenhet är också att det som promemorian avser med begreppet mekanisk bearbetning, som vi tolkar det, hittills har klassats som sortering i många fall. Som vi tolkar texten så avser sortering nu endast att fördela avfallet i olika högar med hjälp av till exempel lastmaskiner eller manuell hantering. Vi anser därför att definitioner behöver införas i lagtexten eftersom det har avgörande betydelse för hur en verksamhet ska klassas.

Undantag för icke förorenat naturligt material

Miljöförvaltningen anser att det måste finnas en tydlig definition av vad som avses med icke-förorenad jord och annat naturligt material. Mark och jordlager intill befintliga vägar och i urban miljö är ofta påverkade av föroreningar från mänsklig aktivitet och det är viktigt att det framgår att denna typ av föroreningspåverkad jord och material inte ingår i den kategori som omfattas av undantaget. Mark som till exempel förorenats av trafik och förorenat trafikdagvatten är inte heller att se som representativa bakgrundshalter. Det är viktigt att det framgår hur det i praktiken ska säkerställas vad som är naturliga bakgrundshalter samt att det finns vägledning för hur provtagning ska utföras.

Kravet på att icke förorenad jord och icke förorenade naturliga material ska användas i närområdet där de uppkommer behöver också förtydligas när det gäller avstånd. Detta för att undvika att schaktmassor körs bort till andra geografiska områden där bakgrundshalter och naturliga förhållande kan vara

skilda, jämfört med platsen där de grävdes upp. Miljöförvaltningen anser att det är tveksamt att återanvändning på en plats på ca 100 km avstånd från där massorna grävdes upp kan vara att se som ”i anslutning till den plats” där det uppkommit. I EU-lagstiftningen är detta formulerat ännu mer begränsat i geografien, dvs ”på den plats”.

Markarbeten i icke-förorenad naturlig jord, som inte är påverkad av föroreningar, ingår i normalfallet inte i miljöförvaltningen tillsyn idag, annat än om det skulle uppstå olägenheter i form av tex damning, grumling, eller liknanden i omgivningen samt vid olovlig tippning/dumpning.

Återanvändning för anläggningsändamål av denna typ av material kan göras utan anmälan idag om föroreningshalterna är under värden för mindre än ringa risk (MRR), enligt Naturvårdsverkets handbok, vilka tillämpas än så länge. Om man avser ta bort värden för MRR bör dessa ersättas med andra riktlinjer och vägledning för bedömning av icke förorenad jord, samt var gränsen går för anmälan vid återvinning av jord och annat icke farligt avfall för anläggningsändamål.

All annan återvinning av icke farligt avfall, exempelvis återanvändning av betong och tegel, kommer att vara anmälnings- eller tillståndspliktig verksamhet, om inga allmänna regler införs för andra avfallsslag, så som vi tolkar remissen. Utöver vägledning för gränsen för anmälan för återvinning av icke farligt avfall för anläggningsändamål, är det sedan länge efterfrågat att Naturvårdsverket tar fram vägledning för bedömningen av gränsen mellan anmälan och tillstånd för återvinning av icke farligt avfall för anläggningsändamål. Vi ser även att det vore lämpligt med en nedre mängdgräns för när anmälan ska krävas. Tydlig vägledning för bedömning av tegel och betong behövs också för att få tillstånd cirkulärt byggande.

Miljöförvaltningen har erfarenhet av att masshantering och flöden av schaktmassor behöver regleras och styras på ett tydligt sätt. Vi får även indikationer från kranskommuner i storstadsregionen att hantering av schaktmassor kräver mycket tillsynsinsatser. Miljöförvaltningen ställer sig frågande till hur man i det enskilda projektet, i verksamhetens egenkontroll, ska säkerställa att det rör sig om icke förorenad jord och hur man ska kontrollera representativa naturliga bakgrundshalter, när dessa ärenden inte behöver anmälas till tillsynsmyndigheten. Det finns risk att antalet klagomål till tillsynsmyndigheten kommer att öka och det finns begränsade tillsynsverktyg för att kräva åtgärder för tippade massor om de inte utgör en stor risk för påverkan på omgivningen.

Undantagsregeln för icke förorenad jord och annat naturligt material kommer sannolikt att innebära ökning av antalet samråd enligt miljöbalken 12:6 för denna typ av masshantering, för att säkerställa hanteringen.

Övriga förslag till ändringar

Miljöförvaltningen är positiv till att det regleras att avfallet inte får lagras längre än vad som är motiverat. Den föreslagna formuleringen ger dock ingen anvisning om utifrån vad som motiveringen ska göras. Promemorian

anger visserligen en bra utgångspunkt för bedömningen men vi anser att även formuleringen i lagtexten bör göras mer precis.

Miljö- och klimatnämnden tillstyrker förslaget till ändring i avfallsförordningen 5 kap 18 §. Bestämmelsen innebär att avfall som har hanterats yrkesmässigt bara får lämnas till den som har de tillstånd eller har gjort de anmälningar som krävs för hanteringen. Miljöförvaltningen tycker att formuleringen blir tydligare i den föreslagna ändringen. Samtidigt föreslås en ny punkt i miljöbalken 29 kap som innebär att det blir straffbart att inte följa bestämmelsen, något som vi också tillstyrker.

En möjlighet för tillsynsmyndigheten att ställa krav på ekonomisk säkerhet i samband med anmälan av en verksamhet föreslås införas i miljöbalken 26 kap. Miljöförvaltningen är positiv till förslaget förutsatt att det samtidigt ges stöd i form av tillsynsvägledning och tillsynsvägläsningsdokument. Förslaget innebär nya arbetsuppgifter för kommunerna med att bedöma när säkerhet bör ställas, samt dess storlek och det är viktigt att dessa bedömningar underlättas och så långt som möjligt likställs över hela landet.

Miljöförvaltningen ser positivt på förslaget om att anmälan och beslut om verksamheter som behandlar avfall ska innehålla uppgifter om de mängder avfall som ska lagras inför och efter behandlingen. Kravet föreslås genom ändring i förordning om ändring i förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd. Vi vill dock framföra att det är viktigt att det samtidigt framgår hur befintliga anläggningar ska hanteras, genom till exempel övergångsbestämmelser.

Ärendet har handlagts av:

Åsa Fröjd, Miljöinspektör
E-post: asa.frojd@miljo.goteborg.se
Telefon: 031-368 38 35

Jenny Mossdal, Miljöinspektör
E-post: jenny.mossdal@miljo.goteborg.se