



Regeringskansliet  
c/o Miljödepartementet  
103 33 Stockholm  
m.remissvar@regeringskansliet.se

## Ordning och reda på avfallet

Er beteckning: M2021/00207

Länstyrelsen i Västra Götalands län yttrar sig över Miljödepartementets promemoria Ordning och reda på avfallet.

### Sammanfattning

Länstyrelsen i Västra Götalands län ser positivt på att införa lättnader för jungfruliga massor. Förhoppningsvis leder ändringarna till hushållning och bättre nyttjande av resurser.

Förslagen leder till att fler avfallsverksamheter blir tillståndspliktiga, dvs. ärenden flyttas från tillsynsmyndigheten hos kommunen till Miljöprövningsdelegationen vid länsstyrelsen. Detta kommer alltså att medföra att fler ärenden kommer att prövas av miljöprövningsdelegationerna.

Vidare föreslås att vissa icke-förorenade massor undantas från tillstånds- och anmälningsskyldighet. Länstyrelsen i Västra Götalands län bedömer att undantagen kommer att innebära ett stort behov av vägledning om när undantagen kan användas. Vidare bedömer Länstyrelsen i Västra Götalands län att fler samråd med länsstyrelsen enligt 12 kap. 6 § miljöbalken kommer att behövas.

Länstyrelsen i Västra Götalands läns synpunkter på författningsförslagen utvecklas nedan.

### Synpunkter på promemorian förslag

Undantag från tillstånds- och anmälningsskyldighet för viss användning av massor för anläggningsändamål ska enligt förslaget införas i miljöprövningsförordningen. Undantagen ska gälla åtgärder som vidtas med icke-förorenad jord och annat icke-förorenat naturligt förekommande material som schaktats ur i samband med en byggverksamhet. Det ska även vara säkerställt att materialet kommer att användas i sitt naturliga tillstånd för anläggningsändamål i anslutning till den plats där schaktningen utfördes.

Avfallsdirektivet ställer krav på tillstånd för återvinning och bortskaffande av avfall. Syftet är att säkerställa en hög miljöskyddsnivå och en effektiv kontroll av verksamheter som återvinner eller bortskaffar avfall. Ett av undantagen från

avfallsdirektivets tillämpningsområde avser ”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 i avfallsdirektivet kan inte anses omfatta att massorna flyttas till en plats som inte har en geografisk koppling till platsen för urschaktningen eller inte har en koppling till det projekt som har medfört att massorna har schaktats ur.

Länsstyrelsen i Västra Götalands län anser att det tydligare behöver framgå att undantaget från kravet på anmälnings- eller tillståndsplikt enligt miljöprövningsförordningen endast ska gälla de fall som har en koppling till det projekt som medförde att massorna schaktades ur. Länsstyrelsen i Västra Götalands län föreslår att undantagen endast ska kunna tillämpas vid projekt som har föregåtts av en förprovning enligt annan lagstiftning, t.ex. väglagen (1971:948), lagen (1995:1649) om byggande av järnväg och plan- och bygglagen (2010:900), där miljöpåverkan från verksamheten har bedömts.

Vad gäller övriga förändringar angående anmälnings- eller tillståndsplikten enligt miljöprövningsförordningen för behandling av avfall föreslår Länsstyrelsen i Västra Götalands län att anmälnings- eller tillståndsplikten i större utsträckning än vad förslaget anger, ska förenas med en mängdgräns per kalenderår för när anmälnings- eller tillståndsplikten träder in.

## **2.1 Förslag till ändring i miljöbalken**

### **Kap. 26 § 10a**

Länsstyrelsen i Västra Götalands län erinrar om att införande av möjligheten att ställa ekonomisk säkerhet även på anmälningspliktiga verksamheter innebär en ny arbetsuppgift för kommunerna inom ett nytt kompetensområde. Kommunernas miljöförvaltningar som hanterar anmälningar av miljöfarlig verksamhet har vanligtvis god kompetens inom miljö- och hälsoskydd men saknar kompetens inom ekonomi. Kommunerna kommer därför behöva skaffa sig ny kunskap om hur ekonomiska säkerheter ska granskas och förvaltas. Detta kan leda till ett större behov av tillsynsvägledning bland annat från länsstyrelserna.

Länsstyrelsen i Västra Götalands län vill även påpeka att förebyggande åtgärder samt kontinuerlig uppföljning och kontroll av verksamheter, inte kan ersättas av en ekonomisk säkerhet. Vidare är anmälningspliktiga verksamheter huvudsakligen små med begränsad miljöpåverkan där krav på ekonomisk säkerhet inte kan anses vara skäligen att ställa.

## **2.3 Förslag till ändring i förordningen (2001:512) om deponering av avfall**

### **§ 4**

Av första stycket sjunde punkten, som är ny, framgår att förordningen inte ska tillämpas på icke-förorenad jord och annat icke-förorenat naturligt förekommande material som schaktas ur i samband med en byggverksamhet, om det är säkerställt att materialet kommer att användas i sitt naturliga tillstånd för anläggningsändamål i anslutning till den plats där schaktningen utfördes.

Länsstyrelsen i Västra Götalands län har inga synpunkter på ändringen i sig, men bedömer att avgränsningen behöver bli ännu tydligare. Bland annat finns stort tolkningsutrymme för vad som kan anses vara ett anläggningsändamål.

## 2.4 Förslag till ändring i miljöprövningsförordningen (2013:251)

### Kap. 29 § 22 (inertdeponi)

Avfallsdirektivet ställer krav på tillstånd för återvinning och bortskaffande av avfall. Syftet är att genom tillståndsplikten säkerställa en hög miljöskyddsnivå och en effektiv kontroll av verksamheter som återvinner eller bortskaffar avfall. Ett av undantagen från avfallsdirektivets tillämpningsområde avser ”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 i avfallsdirektivet kan inte anses omfatta att massorna flyttas till en plats som inte har en geografisk koppling till platsen för urschaktningen eller inte har en koppling till det projekt som har medfört att massorna har schaktats ur.

Länsstyrelsen i Västra Götalands län anser att det tydligare behöver framgå av undantags lydelsen i punkt 2b att det ska finnas en koppling till projektet som medfört att massorna har schaktats ur. Länsstyrelsen i Västra Götalands län föreslår att undantagen endast ska kunna tillämpas vid projekt som har föregåtts av en förprovning enligt annan lagstiftning, t.ex. väglagen (1971:948), lagen (1995:1649) om byggande av järnväg och plan- och bygglagen (2010:900), där miljöpåverkan från verksamheten har bedömts.

För att det ska kunna säkerställas att massorna ska användas i anslutning till den plats där det schaktades ur, behöver tänkt anläggningsändamål bestämmas redan i det skede då det ska schaktas ur. Upplysningsvis kontrolleras endast påverkan på naturmiljön i en samrådsanmälan enligt 12 kap. 6 § miljöbalken, inte massornas ursprung.

I de fall då användningen av massor inte föregåtts av en förprovning enligt annan lagstiftning samt i de fall användningen inte innebär en väsentlig ändring av naturmiljön enligt 12 kap. 6 § miljöbalken, har miljöpåverkan från verksamheten inte bedömts av någon myndighet. Tillsynsmyndigheten kan i dessa fall först i efterhand ställa krav. Detta kan innebära att negativa effekter för människors hälsa och miljön redan uppstått. Länsstyrelsen i Västra Götalands län föreslår därför att undantagen endast ska kunna tillämpas vid projekt som har föregåtts av en förprovning enligt annan lagstiftning, t.ex. väglagen (1971:948), lagen (1995:1649) om byggande av järnväg och plan- och bygglagen (2010:900), där miljöpåverkan från verksamheten har bedömts.

Det är viktigt att en miljöbedömning utförs, eftersom användning av massor kan orsaka påverkan på den plats som de avses att användas. Stora bygg- och infraprojekt kan innebära att stora mängder massor schaktas ur och återanvänds, vilket kan innebära en betydande miljöpåverkan även avseende icke-förorenad jord och annat naturligt förekommande material. Beroende på var, hur och vilka mängder som ska återanvändas kan miljöpåverkan skilja sig. Längs en vägsträckning kan t.ex. olika skyddsobjekt med olika känslighet finnas. Bakgrundshalterna kan även variera längs en sträcka. Förutsättningarna kan även förändras vid uppläggnings och användningen av massorna, t ex genom

oxidering, som kan innebära ökad spridning av föroreningar till miljön genom utlakning, erosion, damning m.m. Schaktning under grundvattenyta kan även innebära att exponerade jordmassor exponeras för syre vilket innebär en risk för ökad spridning av t ex metaller.

Att utreda och bestämma bakgrundshalterna vid platsen där massor ska användas blir en avgörande faktor för bedömningen av var användning kan tillåtas. Det är därför viktigt med tydliga utgångspunkter för hur detta ska utföras. Analys bör utföras av relevanta parametrar inom området de avses användas samt påverkansområdet för massorna. Påverkansområdet behöver vara större än själva området där massorna används.

I författningskommentaren anges att med naturligt förekommande material avses t.ex. jord, sten, grus och berg som inte har bearbetats av människan, t.ex. genom krossning eller annan mekanisk bearbetning. Det innebär även att konstgjorda material som betong och tegel och konstruktioner av naturliga material som t.ex. trä inte omfattas. Förslagsvis kan detta vara en definition som framgår av lagtexten.

#### **Kap 29 § 41 (mekanisk bearbetning C)**

Länsstyrelsen i Västra Götalands län anser inte att det bör vara möjligt att under en begränsad period efter anmälan tillåta mekanisk bearbetning av en obegränsad mängd icke-farligt avfall om avfallet är berg och icke-förorenad jord. Störningarna kan bli mycket omfattande med anledning av buller och transporter, varför en betydande miljöpåverkan inte kan uteslutas. Även lokaliseringen av verksamheten kan behöva prövas utifrån naturmiljöns behov. Till exempel kan fåglar vara störningskänsliga för buller under framför allt häckningsäsong.

Syftet med olika prövningsnivåer i miljöprövningsförordningen, anmälningsplikt eller tillståndsplikt, är att verksamheterna ska prövas på den nivå som är motiverad av de generella effekter som den typen av verksamhet har på omgivningen.

Stora bygg- och infrastrukturprojekt kräver omfattande planering, ofta under många år. Även masshanteringen och massbalansen behöver planeras och det är naturligt att då även planera var masshanteringen kan tillåtas. Det bör inte vara en fråga som avgörs i efterhand eller i samband med byggstart. Inom två år hinner en verksamhetsutövare i de flesta fall söka tillstånd och få denna ansökan prövad, vilket rimligtvis bör kunna ligga inom planeringstiden. Länsstyrelsen i Västra Götalands län menar att det i stora projekt bör finnas gott om tid att ansöka om de tillstånd som krävs om tillståndsprövningen tas med i planeringen. Väljs dessutom en lämplig lokalisering finns inga hinder för tillstånd.

Länsstyrelsen i Västra Götalands län menar att en betydande störning kan uppstå direkt för omgivningen i de fall stora mängder massor behandlas, i första hand genom buller och transporter. Mekanisk bearbetning innebär buller dels vid bearbetningen, dels vid lastning och lossning samt från transporter. Bearbetning av stora mängder kräver en iordningställd yta. Vid omfattande verksamheter bör en bedömning göras om verksamheten kan innebära betydande miljöpåverkan (BMP) och eventuellt en lokaliseringsprövning krävas.

Det innebär också tolkningssvårigheter att sätta en tidsgräns om två år. När börjar de två åren att löpa, är det när ytan för bearbetningen iordningställs, när maskinerna för bearbetning är på plats eller när den första bearbetningen utförs? Vidare kan även tolkningssvårigheter uppstå om hur länge en verksamhet måste

vara inaktiv innan nya två år kan börja löpa. I teorin skulle nya anmälningar kunna göras vartannat år utan att verksamheten blir tillståndspliktig.

Länsstyrelsen i Västra Götalands län anser därför att det även för behandling av berg och icke-förorenad jord enbart bör framgå en mängdgräns per kalenderår för när tillståndsplikten träder i kraft. Detta gäller även om verksamheten kommer att pågå under högst två år.

#### **Kap. 29 §§ 42 (sortering B) och 43 (C)**

Länsstyrelsen i Västra Götalands län anser att det även för behandling av icke-förorenad jord eller annat icke-förorenat naturligt förekommande material bör gälla en mängdgräns per kalenderår för när tillståndsplikt träder i kraft. Detta gäller även om verksamheten kommer att pågå i samband med en byggverksamhet.

Syftet med olika provningsnivåer i miljöprovningsförordningen, anmälningsplikt eller tillståndsplikt, är att verksamheterna ska prövas på den nivå som är motiverad av de generella effekter som den typ av verksamhet har på omgivningen. Det faktum att massorna hanteras i samband med ett byggprojekt är inte ett mått på den sammanlagda störningen vid hanteringen.

Den nedre gränsen för anmälningsplikt, 1 000 ton per kalenderår, är borttagen i förslaget, vilket innebär att mycket små verksamheter omedelbart blir anmälningspliktiga i de fall någon sorts sortering utförs. Länsstyrelsen i Västra Götalands län anser att det minst bör finnas en relevans till anmälningsplikten för lagring enligt kap. 29 § 49. Länsstyrelsen i Västra Götalands län menar att avfallsdirektivet ger utrymme för en viss försortering i samband med insamling. Provningsplikten enligt avfallsdirektivet är knuten till behandling av avfall. En viss försortering i samband med insamling kan inte anses vara behandling. Försortering av upp till 10 ton icke-farligt avfall per kalenderår i samband med lagring bör därför kunna utföras utan anmälan och utan att det skulle strida mot avfallsdirektivet. Detta synsätt innebär att mycket små verksamheter inte blir anmälningspliktiga, vilket bedöms vara en mer rimlig tillämpning av avfallsdirektivet.

#### **Kap. 29 §§ 48 och 49 (Lagring)**

I författningskommentaren föreslås att icke-förorenad jord och annat icke-förorenat naturligt material vid tillämpning av denna bestämmelse väsentligen ska anses motsvara orörd jord och orört naturligt förekommande material. Bedömningen ska utgå från om mänsklig aktivitet eller diffusa föroreningar har tillfört marken förorenande ämnen i sådan utsträckning att den i allt väsentligt inte kan anses vara orörd. Riktmärket för bedömningen ska vara bakgrundshalterna av ämnena som finns i det aktuella området.

Resonemang innebär att tillståndsplikten och anmälningsplikten ska vara avhängig vilken bakgrundshalt som finns i det område där massorna ska lagras.

Länsstyrelsen i Västra Götalands län anser att vid bedömning av vilka skyddsåtgärder som krävs vid den aktuella platsen bör bakgrundshalter ligga till grund. Däremot blir det mycket svårt att i praktiken kunna följa upp vilka anläggningar som är tillstånds- och anmälningspliktiga, beroende på vilka massor som avses och på vilken plats som de kommer att lagras på. Det beror på att de naturliga bakgrundshalterna varierar mycket både lokalt och regionalt. I praktiken skulle en verksamhet kunna bli tillståndspliktig om den bedrivs på ena sidan

staden, men inte på den andra sidan, trots att lokaliseringen skulle vara bättre på den ena sidan.

Länsstyrelsen i Västra Götalands län föreslår istället att tillståndsplikten ska börja gälla vid lagring av mer än 30 000 ton vid ett enskilt tillfälle för betong, jord och annat naturligt förekommande urschaktat material. Länsstyrelsen i Västra Götalands län anser att lagrad mängd ska vara avgörande för om lagringen ska vara tillståndspliktig. För lagring av betong, jord och annat naturligt förekommande urschaktat material bedöms 30 000 ton vid ett enskilt tillfälle vara en skälig gräns. Även om massorna är förorenade, bedöms de miljöeffekter som kan uppstå vid lagring väldefinierade och mindre problematiska, jämfört med lagring av icke-farligt avfall. För lagring av icke-farligt avfall är gränsen satt till 10 000 ton per enskilt tillfälle. Därför bedömer vi det rimligt att betong, jord och annat naturligt förekommande urschaktat material ska kunna lagras upp till 30 000 ton per enskilt tillfälle.

## **2.5 Förslag till ändring i avfallsförordningen (2020:614)**

Länsstyrelsen i Västra Götalands län har inga synpunkter på förslagen men vill framföra följande: Vår erfarenhet är att det ofta uppstår problem vid handel med avfall. Avfall hamnar lätt på villovägar när mäklare är inblandade. Lagstiftningen behöver tydliggöra mäklarnas ansvar och skyldighet att rapportera uppgifter. Det är ett enkelt förfarande att till länsstyrelsen anmäla sig som mäklare eller handlare. I dagsläget ställs inga krav på mäklare eller handlare i samband med att de anmäler sig till länsstyrelsen och i princip bedrivs ingen tillsyn på avfallsmäklare. Mäklare hamnar som U-verksamheter hos kommunerna och långt ner på prioriteringsordningen för tillsynsinsatser. Mäklarnas och handlarnas ansvar behöver därför utredas.

## **Allmänna synpunkter**

Länsstyrelsen i Västra Götalands län konstaterar att de konsekvensbedömningar som gjorts av de föreslagna förändringarna till stor del utgår ifrån stora infrastrukturprojekt och vilka behov och problem som kan uppstå vid dessa tillfällen. Mycket lite analys har gjorts över vilka konsekvenser som förändringarna kan få i andra sammanhang. Utredningen borde haft ett bredare angreppssätt, eftersom reglerna ska gälla för alla tillfällen och verksamhetsutövare. Trots föreslagna regeländringar, kommer ytterligare regeländringar krävas för att kunna genomföra stora infrastrukturprojekt på ett tids- och resurseffektivt sätt med ett för miljön godtagbart sätt.

## **De som medverkat i beslutet**

Beslutet har fattats av länsöverdirektör Lisbeth Schultze med länsmiljöingenjör Therese Byström som föredragande. I den slutliga handläggningen har också chef för miljöprövningsenheten Ulrika Samuelsson medverkat.

## **Kopia till:**

[m.rattssekretariatet@regeringskansliet.se](mailto:m.rattssekretariatet@regeringskansliet.se)  
[linn.akesson@regeringskansliet.se](mailto:linn.akesson@regeringskansliet.se)