

§ 26 Remiss från Regeringskansliet miljödepartementet - promemoria Ordning och reda på avfallet

Dnr MN 2021/0034

Beslut

Miljönämnden beslutar

att yttra sig över promemorian i enlighet med förvaltningens tjänsteskrivelse. Yttrandet utgör det samlade remissvaret från Lunds kommun.

Sammanfattning

Regeringskansliet, via miljödepartementet, har remitterat en promemoria, med förslag till hur ordning och reda på avfallet kan uppnås, till Lunds kommun för yttrande. Miljönämnden har uppdraget att svara även å kommunstyrelsens vägnar.

Promemorian lämnar förslag på ändringar av lagstiftningen inom avfallsområdet. Ändringarna syftar till att förbättra avfallshanteringen och öka tillsynsmyndigheternas möjligheter att säkerställa syftet med miljöbalken.

Miljöförvaltningen väljer att fokusera sitt och kommunens yttrande mot i huvudsak två frågeområden som behandlas i promemorian; de förslag som syftar till att komma åt den organiserade brottsligheten samt den för sydvästra Skånes vidkommande så avgörande frågan om en hållbar hantering av massor.

Miljönämnden föreslås yttra sig i enlighet med förvaltningens tjänsteskrivelse.

Yrkanden

Gustaf Hamilton (KD), Jörgen Jörgensen (L), Eleni Rezaii Liakou (S), Urban Nilsson (SD), Lars V Andersson (C) och Carl von Friesendorff (M) yrkar bifall till förvaltningens förslag till beslut.

Ewa Björnberg (MP) yrkar, med instämmande av Lars Siljebratt (V) och Eleni Rezaii Liakou (S), bifall till förvaltningens förslag till beslut med följande tillägg:

"Avfallsmassor måste även fortsättningsvis omfattas av anmälningsplikt alternativt tillståndsplikt för att förhindra att det tas emot större mängder massor än vad syftet med den aktuella åtgärden kräver, dvs. syftet med anläggningen ska begränsa hur mycket

Sammanträdesdatum

2021-05-06

avfallsmassor som får tas emot. Hanteringen måste vara kontrollerbar och det får inte finnas utrymme för godtyckliga bedömningar.”

Carl von Friesendorff (M) och Jörgen Jörgensen (L) yrkar avslag till Ewa Björnbergs (M) tilläggsyrkande.

Beslutsgång

Ordförande ställer först proposition på förvaltningens förslag till beslut och finner att miljönämnden bifaller detsamma.

Ordförande ställer sedan proposition på Ewa Björnbergs (MP) tilläggsyrkande och finner att miljönämnden avslår detsamma.

Votering begärs och utförs.

Miljönämnden bifaller följande propositionsordning:

JA-röst för avslag till Ewa Björnbergs (MP) tilläggsyrkande.
NEJ-röst för bifall till Ewa Björnbergs (MP) tilläggsyrkande.

Voteringen utfaller enligt följande:

Gustav Hamilton (KD), Lars v Andersson (C), Carl von Friesendorff (M), Jan Froborg (FNL), Jörgen Jörgensen (L) och Urban Nilsson (SD) röstar ja.

Eleni Rezaii Liakou (S), Per Olsson (S), Lina Olsson (S), Ewa Björnberg (MP) och Lars Siljebratt (V) röstar nej.

Med sex JA-röster mot fem NEJ-röst beslutar miljönämnden att avslå Ewa Björnbergs (MP) tilläggsyrkande.

Underlag för beslut

- Miljöförvaltningens tjänsteskrivelse 2021-04-26 Yttrande över promemorian Ordning och reda på avfallet, MN 2021/0034.3
- Regeringskansliets remiss 2021-01-29 av miljödepartementets promemoria Ordning och reda på avfallet, M2021/00207
- Tekniska förvaltningen PM 2021-03-26 Masshantering idag och utmaningar
- Region Stockholms remissvar, tjänsteutlåtande 2021-02-17 med tillhörande PM ”Biprodukter från anläggningsentreprenader”

Beslutet skickas till

Miljödepartementet, e-post m.remissvar@regeringskansliet.se
Kopia till: m.rattssekretariatet@regeringskansliet.se
linn.akesson@regeringskansliet.se

Miljönämnden

Tid och plats 2021-05-06 klockan 18.00–22.39, ajournering klockan 20.06-20.25, Meteoriten

Beslutande

Ledamöter

Gustaf Hamilton (KD), Ordförande
Lars V Andersson (C), 1:e vice ordförande
Eleni Rezaii Liakou (S), 2:e vice ordförande
Carl von Friesendorff (M)
Jan Froborg (FNL)
Per Olsson (S)
Lina Olsson (S)
Ewa Björnberg (MP)
Lars Siljebratt (V)
Urban Nilsson (SD)

Tjänstgörande ersättare

Jörgen Jörgensen (L)
Maj-Britt Dahlquist (M)

Övriga närvarande

Ersättare

Christoffer Lindbom (L)
Julius Landin (FNL)
Bengt Inge Hallberg (S)
Jean Niyongabo (MP)
Olof Peterffy (V)
Bengt Malmberg (SD)

Tjänstepersoner

Anna Kristensen, Nämndsekreterare
Björn Berséus, Förvaltningschef
Catharina Dahlström, Miljöingenjör
Rolf Erlandsson, Biträdande förvaltningschef
Stefan Andersson, Miljöinspektör

Övriga

Malin Alnemo, Miljöinspektör
Johan Blom, Miljöinspektör

Justerare

Per Olsson (S)

Paragrafer

§ 24–37

Tid och plats för justering

2021-05-14 kl.09.00

Sammanträdesdatum

2021-05-06

Diarienummer

MN 2021/0017

Underskrifter

Sekreterare

Anna Kristensen

Ordförande

Gustaf Hamilton (KD)

Justerare

Per Olsson (S)

ANSLAG/BEVIS

Protokollet är justerat. Justeringen har tillkännagivits genom anslag.

Organ

Miljönämnden

Sammanträdesdatum

2021-05-06

Paragrafer

§ 24–37

Datum då anslaget sätts upp

2021-05-15

Datum då anslaget tas ned

2021-06-06

Förvaringsplats för protokollet

Miljöförvaltningen, Brotorget 1, 222 37 Lund

Underskrift

Anna Kristensen

Justerare

Utdragsbestyrkande

Yttrande över miljödepartementets remiss av promemoria Ordning och reda på avfallet

Förslag till beslut

Miljönämnden beslutar

att yttra sig över promemorian i enlighet med förvaltningens tjänsteskrivelse. Yttrandet utgör det samlade remissvaret från Lunds kommun

Sammanfattning

Regeringskansliet, via miljödepartementet, har remitterat en promemoria, med förslag till hur ordning och reda på avfallet kan uppnås, till Lunds kommun för yttrande. Miljönämnden har uppdraget att svara även åt kommunstyrelsens vägnar.

Promemorian lämnar förslag på ändringar av lagstiftningen inom avfallsområdet. Ändringarna syftar till att förbättra avfallshandlingen och öka tillsynsmyndigheternas möjligheter att säkerställa syftet med miljöbalken.

Miljöförvaltningen väljer att fokusera sitt och kommunens yttrande mot i huvudsak två frågeområden som behandlas i promemorian; de förslag som syftar till att komma åt den organiserade brottsligheten samt den för sydvästra Skånes vidkommande så avgörande frågan om en hållbar hantering av massor.

Miljönämnden föreslås yttra sig i enlighet med förvaltningens tjänsteskrivelse.

Underlag för beslutet

- Miljöförvaltningens tjänsteskrivelse 2021-04-29 Yttrande över promemorian Ordning och reda på avfallet, MN 2021/0034.4
- Regeringskansliets remiss 2021-01-29 av miljödepartementets promemoria Ordning och reda på avfallet, M2021/00207
- Tekniska förvaltningen PM 2021-03-26 Masshantering idag och utmaningar
- Region Stockholms remissvar, tjänsteutlåtande 2021-02-17 med tillhörande PM "Biprodukter från anläggningsentreprenader"

2021-04-29

Diarienummer

MN 2021/0034.4

Ärendet

Regeringen har via miljödepartementet remitterat en promemoria med förslag till hur ordning och reda på avfallet kan uppnås till Lunds kommun för yttrande. Miljönämnden har uppdraget att svara även åt kommunstyrelsens vägnar.

Bakgrund

På senare tid har det förekommit flera massmedialt uppmärksammade fall där problem uppstått i samband med avfallshantering i ett flertal kommuner. Oseriösa aktörer har kunnat utnyttja luckor i det svenska regelverket för att bedriva sin avfallsverksamhet. Kommunpolitiker från flera olika kommuner har krävt att lagstiftningen ska ändras så att kommuner får större möjligheter att ingripa mot bristande avfallshantering. Med anledning av detta påbörjades arbetet med promemorian.

Miljödepartementet har under framtagandet av promemorian även fört dialog med Länsstyrelsen i Västra Götalands län med anledning av synpunkter som lämnats till Naturvårdsverket i samband med genomförandet av regeringsuppdraget *Prövning av miljöfarliga verksamheter* och krav på bl.a. upprättande av miljökonsekvensbeskrivning.

I promemorian *Genomförande av reviderade EU-direktiv på avfallsområdet; rapportering och miljöstraffavgifter* som remitterades i slutet av 2019, föreslogs att straffbestämmelsen i 29 kap. 9 § 15 miljöbalken skulle tas bort och ersättas av en bestämmelse om miljöstraffavgift. Förslaget fick viss remisskritik. I promemorian lämnas därför ett annat förslag.

Under 2018 mottog Miljödepartementet en hemställan från Naturvårdsverket om behov av en översyn av det svenska genomförandet av undantagen från tillämpningsområdet för *Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/98/EG av den 19 november 2008 om avfall och upphörande av vissa direktiv*. Naturvårdsverket anger att genomförandet leder till att krav ställs som inte alltid är miljömässigt motiverade samt försvårar förutsättningarna för en cirkulär ekonomi och att efterfölja avfallshierarkin. Myndigheten föreslår att undantagen i stället införs i miljöbalken. Som ett alternativ anges att göra ändringar i miljöprövningsförordningen så att vissa verksamheter undantas från tillstånds- och anmälningsplikt. I denna promemoria föreslås sådana undantag.

2021-04-29

Diarienummer

MN 2021/0034.4

Remissen

Remissen lämnar förslag på ändringar av:

- miljöbalken
- förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd
- förordning (2001:512) om deponering av avfall
- miljöprövningsförordningen (2013:251) och
- avfallsförordningen (2020:614)

Syftet är att förbättra avfallshanteringen och öka tillsynsmyndigheternas möjligheter att säkerställa syftet med miljöbalken.

Det föreslås en ny bestämmelse i avfallsförordningen om att den som ansvarar för avfall ska se till att avfallet blir behandlat om det inte är motiverat med ytterligare lagring av avfall som en del av att samla in det.

Det föreslås ändringar i bestämmelserna om tillstånds- och anmälningsplikt i 29 kap. miljöprövningsförordningen för mekanisk bearbetning och sortering av icke-farligt avfall och lagring av icke-farligt avfall, som en del av att samla in det, för att tydliggöra vilka verksamheter som ska omfattas av tillstånds- respektive anmälningsplikt.

Det föreslås undantag från tillstånds- och anmälningsplikt enligt 29 kap. miljöprövningsförordningen för åtgärder som vidtas med icke-förorenad jord eller annat icke-förorenat naturligt förekommande material som schaktas ur i samband med en byggverksamhet där det är säkerställt att materialet kommer att användas i sitt naturliga tillstånd för anläggningsändamål i anslutning till den plats där schaktningen utfördes. Sådana massor föreslås även undantas från förordningen om deponering av avfall.

Det föreslås en bestämmelse om att anmälan om behandling av avfall som omfattas av 29 kap. miljöprövningsförordningen ska innehålla uppgifter om de mängder avfall som ska lagras inför och efter behandlingen. Det föreslås också att ett föreläggande om försiktighetsmått med anledning av en sådan anmälan ska innehålla motsvarande uppgifter.

Det föreslås en ny bestämmelse i miljöbalken som ger tillsynsmyndigheter som handlägger en anmälan om miljöfarlig verksamhet möjlighet att förelägga verksamhetsutövaren att ställa säkerhet för kostnaderna för det avhjälpande av en miljöskada och de andra återställningsåtgärder som verksamheten kan leda till.

I miljöbalken föreslås även vissa ändringar i bestämmelsen om skyldighet för en tillsynsmyndighet att anmäla misstankar om brott, samt en utvidgning av en befintlig straffbestämmelse. Straffbestämmelsen 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.

2021-04-29

Diarienummer

MN 2021/0034.4

Miljöförvaltningens synpunkter på promemorians förslag

Avfallslagstiftningen är ett snårigt kapitel och inte helt enkel att tillämpa

Generellt kan sägas att avfallslagstiftningen är relativt krånglig att tillämpa. Regelverken är ofta ologiska och svåra att förstå och förhålla sig till för såväl provnings- och tillsynsmyndigheter som för verksamhetsutövare. Antalet verksamhetskoder i miljöprovningsförordningen, med diverse korsreferenser, är enbart ett exempel på detta. Nuvarande lagstiftning lämnar heller inte alltid utrymme för, eller upp uppmuntrar till, samhällets behov av cirkulära flöden och återvinning. Förändringar som genomförs i regelverket bör därför utformas med en djup förståelse för denna problematik.

Miljöförvaltningen har tagit del av Region Stockholms svar på miljödepartementets remiss. Förvaltningen ansluter sig i allt väsentligt till Region Stockholms ställningstaganden till promemorians förslag.

De resonemang som Region Stockholm anför kring entreprenadberg som biprodukt inser miljöförvaltningen är svåra att direkt överföra till våra skånska förhållanden. Vår problematik handlar snarare om hur man skapar avsättning för de enorma volymer lermorän och jord från åkermark av högsta klass, med många gånger endast marginellt förhöjda föroreningshalter, som uppkommer i våra stora bygg-, exploaterings- och infrastrukturprojekt. Situationen börjar närma sig ett läge som kan betecknas som alarmerande.

Miljöförvaltningen väljer att fokusera sitt och kommunens yttrande mot i huvudsak två frågeområden som behandlas i promemorian; de förslag som syftar till att komma åt den organiserade brottsligheten samt den för sydvästra Skånes vidkommande så avgörande frågan om en hållbar hantering av massor.

Förslag som syftar till att komma åt den organiserade brottsligheten inom avfallsområdet

Miljöförvaltningen i Lunds kommun har följt de uppmärksammade fallen i mellersta Sverige, bland annat branden i avfallslagret i Kagghamra, och delar i stort de berörda kommunernas uppfattning att regelverket kring avfallshantering behöver skärpas.

Miljöförvaltningen uppfattar inte att illegal avfallshantering utgör något större problem i just Lunds kommun, men vi inser samtidigt att det skulle vara fullt möjligt att även vår kommun kan drabbas av problem likt de nu aktuella kommunerna. Vi ser därför mycket positivt på det samlade grepp som nu tas för att stärka upp lagstiftningen inom avfallsområdet.

2021-04-29

Diarienummer

MN 2021/0034.4

Behov av vandelsprövning och redogörelse för affärsplan

Miljöförvaltningen anser att de förslag som lämnas i promemorian i grunden är bra. Om syftet med regelskärpningarna är att försöka komma åt den organiserade brottsligheten behöver dock även krav om vandelsprövning av näringsverksamheter och bolagsmän införas. För att bli verkligt verkningsfullt behöver prövningsinstrumentet kompletteras med **regler för vandelsprövning och krav på redogörelse för verksamhetens affärsplan.**

Vi tror att anläggningar som saknar en tydlig affärsplan för hur utsorterade fraktioner ska hanteras vidare kan vara ett stort problem. Frågor att ställa sig är:

- Finns det avsättning för de utsorterade fraktionerna och har de något faktiskt värde?
- Vill någon betala för materialet?
- Vad ska ske med den restfraktion som inte går att avyttra och vad kostar då det?
- Blir det någon förväntad vinst i slutänden?

Tillsynsvägledande myndigheter behöver ta fram en tydlig hjälp (guide eller manual) för bedömning av affärsplaner och tillvägagångssätt vid vandelsprövning. Är ambitionen att komma åt den organiserade brottsligheten krävs troligen även en bredare myndighetssamverkan. För en effektiv myndighetssamverkan behöver också finnas någon form av "varnings"-funktion.

Skåne län består av 33 kommuner och har cirka 1,3 miljoner invånare. Ett tätbefolkat län där mycket avfall genereras på en förhållandevis liten yta. Avfallsströmmarna ser inga administrativa gränser och olika typer av avfall kan snabbt förflyttas genom tre eller fyra kommuner. Tillsynsmyndighetens rådighet tar dock slut vid kommungränsen och därefter blir det ofta väldigt svårt att följa den vidare hanteringen av avfallet, likaså att kontrollera avfallets ursprung och egenskaper. Vi ser tydligt att goda upparbetade samarbetskanaler mellan kommunernas tillsynsorganisationer är en viktig framgångsfaktor och att sådan kunskapsöverföring uppmärksammas av aktörerna i avfallsbranschen.

Till hjälp i detta arbete hade det även varit av stort värde om tillsyns- och prövningsmyndigheter haft tillgång till ett uppdaterat register över vilka avfallsanläggningar som finns i länet, med redovisning av omfattning och vad som får tas emot vid anläggningen. Exempel på typer av anläggningar som bör finnas i registret är sorteringsanläggningar och anläggningar för behandling, deponier, 12:6-anläggningar och återvinning av massor för anläggningsändamål. Även anläggningar som är tillståndsprövade för annan huvudverksamhet men i verksamheten även hanterar avfall måste finnas med på listan, till exempel täktverksamhet som ofta även bedriver deponi och återvinningsverksamhet.

2021-04-29

Diarienummer

MN 2021/0034.4

Ställande av ekonomisk säkerhet

När det gäller frågan om ställande av ekonomisk säkerhet så är det miljöförvaltningens uppfattning att detta instrument måste vara utformat på sätt som gör att kommunen går skadeslös i händelse av verksamhetsutövares konkurs eller om kommunen av annat skäl måste bära kostnader för återställningsåtgärder.

Att miljöförvaltningen vill att departementet särskilt beaktar denna fråga har sin grund i följande exempel:

Miljöprövningsdelegationen vid Länsstyrelsen Skåne beslutade 2021-04-21 att godta ställd garantiförbindelse om 32 500 kr som ekonomisk säkerhet för en verksamhet som har tillstånd till sortering och mellanlagring av avfall samt mellanlagring av farligt avfall. Den aktuella verksamheten drivs förvisso av ett kommunalt avfallsaktiebolag men tillståndet ger utrymme att mellanlagra 20 000 ton avfall samt 2 200 ton farligt avfall (högst 15 ton farligt avfall inklusive elektriska och elektroniska produkter får lagras samtidigt).

Den summa som i aktuellt exempel ställts i säkerhet kan rimligen inte i något avseende motsvara kostnader som kan uppkomma vid behov av eventuella återställningsåtgärder, borttransport och behandling av avfall etc. Beloppet räcker troligen inte ens för att täcka advokatkostnader eller administrativa åtgärder i övrigt.

Miljöförvaltningen har studerat det handläggarstöd som refereras till i promemorian (Miljösamverkan Sverige, Ekonomiska säkerheter December 2018) och noterar att det för vindkraftverk, gruvor och täkter finns en relativt tydlig praxis för beräkning av säkerheter. Vad gäller deponier, avfallslager och lagring av kemikalier verkar inte finnas någon liknande praxis. Handläggarstödet resonerar i mer luddiga termer kring möjliga beräkningsmetoder baserade på vad som kan eller bör ingå i en kostnadsuppskattning för återställningsåtgärder.

För den skull departementet finner det svårt, av till exempel näringspolitiska skäl, att utforma adekvat lagstiftning eller regelverk i denna del, så menar miljöförvaltningen att **ett alternativ till säkerhet skulle kunna vara att sänka gränserna för tillståndsplikt inom avfallsbranschen**. I det nu aktuella förslaget sker visserligen vissa justeringar, men det är fortfarande väldigt stora avfallsmängder som accepteras inom ramen för en anmälan. Dessa avfallsmängder kan ge upphov till stora miljöproblem och miljöskulder om verksamheten inte sköts på ett bra sätt.

2021-04-29

Diarienummer

MN 2021/0034.4

Frågan om samordning med andra uppdrag

Parallellt med förslagen i promemorian har regeringen även gett Naturvårdsverket i uppdrag att tillsammans med Kustbevakningen, Länsstyrelserna i Gävleborgs, Norrbottens, Stockholms, Skånes, Västra Götalands län, Polismyndigheten, Tullverket och Åklagarmyndigheten redovisa en lägesbild vad gäller illegal avfallshantering och dess omfattning. Myndigheterna ska även redovisa förslag på åtgärder för att ytterligare förebygga och förhindra brottslighet inom avfallsområdet. Naturvårdsverket samordnar arbetet med detta regeringsuppdrag som ska redovisas senast den 15 mars 2022.

Miljöförvaltningen menar att det kan vara lämpligt att avvakta med införande av nya regler till dess att man har fått en redovisning av utestående uppdrag och fått en samlad analys av problembilden. Vinsten med detta vore då främst att undvika en eventuell ryckighet i regelverket, vilket skulle underlätta för såväl tillsynsmyndigheter som verksamhetsutövare.

Masshanteringsproblematiken

I sydvästra Skåne uppkommer mycket stora volymer av schakt- och jordmassor i samband med pågående bygg- och exploateringsprojekt. I Lunds kommun är exploateringstrycket väldigt högt och planeringstakten har inte nämnvärt mattats trots pågående pandemi. Behovet av bostäder är stort och så även efterfrågan på arbetsplatser. Stadens målsättning är att växa genom förtätning av befintliga stadsmiljöer, inifrån och ut, och kraven på att hushålla med åkermark och resurser är höga. Samtidigt är det ett faktum att produktiv jordbruksmark exploateras för byggande av internationella forskningsanläggningar och nya stadsdelar. Trafikverkets stora infrastrukturprojekt berör Lunds kommun och påverkar masshanteringssituationen i regionen påtagligt.

Länsstyrelsen Skåne har under år 2020 drivit ett forskningsprojekt i syfte att få bättre kunskap om de volymer överskottsmassor som årligen uppkommer i Skåne samt hur stor andel som kan nyttiggöras, exempelvis genom återvinning i olika former av anläggningsprojekt. Enligt beräkningar som gjorts av Ecoloop så kommer det i regionen under perioden 2020-2030 att **årligen genereras cirka 14 miljoner ton överskottsmassor** och samtidigt uppstår ett behov av drygt 7 miljoner ton. Merparten av överskottsmassorna uppkommer i den sydvästra delen av Skåne.

Länsstyrelsens rapport visar på svårigheterna att matcha behoven av material mot uppkomna överskott. Massöverskottet består ofta av lermorän vars tekniska egenskaper inte lämpar sig särskilt väl som bärlager, förstärkningslager, slitlager eller fyllning för bostäder, kontor, verksamhetsområden, vägar och järnvägar. Det råder samtidigt ofta mycket små möjligheter till lokalt utnyttjande av massor som uppstår i samband med förtättningsprocesser (mindre areal grönytor mellan

2021-04-29

Diarienummer

MN 2021/0034.4

husen). Rapporten visar också att myndigheternas kunskap om hur dessa 14 miljoner ton överkottsmassor hanteras är mycket begränsad.

Hanteringen av överskottsmassor har under senare år, och i synnerhet under 2020, upptagit mycket medietrymme i MalmöLund-regionen och miljöförvaltningen har ägnat orimligt mycket tid åt att hantera ett fåtal uppmärksammade ärenden. Mottagande av massor för diverse anläggningsändamål genererar ofta mycket frågor bland närboende med oro för spridning av föroreningar, men även klagomål på många och tunga transporter som en följd av masshanteringen. Synpunkter på den inverkan som masshanteringen får på landskapsbild eller naturmiljön är också vanligt förekommande.

Detta sammantaget skapar lokala och regionala utmaningar för hanteringen av massor. Masshanteringsfrågor måste planeras in tidigt i alla exploateringsprocesser, och borde vara en bärande del i såväl den regionala som den kommunala översiktsplaneringen. Det krävs djupa insikter kring de cirkulära resursflöden som uppstår, och vilka hållbara processer som påverkas ur ett samhällsplaneringsperspektiv.

Ur ekonomiskt hänseende utgör hanteringen av schaktmassor en betydande del av byggkostnaderna och det finns därför starka ekonomiska incitament för kommunen att uppmärksamma frågan. Även ur klimatperspektiv utgör dessa tunga transporter en stor andel av koldioxidutsläppen i kommun och region.

Promemorian föreslår att ett undantag från tillstånds- och anmälningsplikt bör gälla för viss hantering av icke-förorenad jord eller annat icke-förorenat naturligt förekommande material. För att förstå denna diskussion kring ett förment olösliga dilemma måste man ha en viss bakgrundskunskap kring hur vi hamnade i denna situation. Region Stockholm har för sin del grävt bland e-postkorrespondens med tjänstemän inom EU-kommissionen. Det finns säkert flera andra förklaringar. Resonemanget nedan kan eventuellt också bidra till förklaringsmodellen.

Vid tiden för tillkomsten av Naturvårdsverkets handbok 2010:1 *Återvinning av avfall i anläggningsarbeten* så fanns det ett utbrett behov att vända en negativ samhällsutveckling där branschaktörerna nyttjade de generella riktvärdena för sanering av förorenade områden för det omvända syftet, där riktvärdena uppfattades som värden upp till vilket tidigare opåverkad mark kunde tillåtas bli förorenad. Miljöförvaltningen har alltsedan handbokens tillkomst ägnat åtskilligt med tid att få de aktörer som verkar i branschen att förstå och ta till sig de grundprinciper som gäller vid återvinning av avfall för anläggningsändamål.

2021-04-29

Diarienummer

MN 2021/0034.4

I den meningen har alltså handboken tjänat sitt syfte. Dessvärre har handbokens principer och angivna kriterier för återvinningsförfarandet fått ett sådant genomslag, och fastlagts genom ett antal MÖD-domar, att en cirkulär och resurseffektiv användning av icke-förorenade jord- och schaktmassor i praktiken är omöjlig idag.

Det är miljöförvaltningens uppfattning att i princip varje enskilt återvinningsprojekt kommer att falla på det enskilda kriteriet att avfallet ska anses komma till nytta som ersättning för något annat material. Om det kravet inte är uppfyllt är åtgärden att betrakta som bortskaffande av avfall. Orimligheten i resonemanget ligger dels i att den resurs som nu klassificeras som avfall oftast också är den resurs som skulle ha utgjort ersättningsmaterialet, dels är sådant material i väldigt liten omfattning tillgängligt på marknaden som en ren täktprodukt.

Det är också en omständighet att gängse branschstandard idag är sådan att avfallsmassor klassificeras utifrån nationella riktvärden oavsett hur massorna har uppkommit. Som nämnts ovan befinner sig MalmöLund-regionen i ett mycket expansivt skede och oerhört stora volymer av icke förorenat naturligt förekommande material schaktas ur i samband med stora infrastrukturprojekt och övrig bygg- och exploateringsverksamhet. Det är ingen ovanlighet att sådana massor som helhet får en klassificering motsvarande KM-nivå beroende på att förekomsten av ett enskilt ämne har påvisats i en högre halt än den som gäller för MRR-riktvärdet. Även regionala avvikelser, beroende på naturligt förhöjda halter i berggrunden, medför att massor direkt klassificeras som KM istället för MRR. Så är fallet med kadmium i denna del av Skåne.

Ur resurshushållningsperspektiv och med en samhällsvision om ett cirkulärt samhälle bör det vara möjligt att nyttja icke förorenat naturligt förekommande material på sätt som minimerar belastningen på samhällets totala resurser och där tillgängliga deponier, som så väl behövs för att ta hand om avfall som är potentiellt mycket farligare, inte belastas onödigt hårt.

Miljöförvaltningen ansluter sig till Region Stockholms argumentation att miljöbalkens definitioner av avfall och biprodukter i 15 kap 1 § och avfallsförordningens nuvarande skrivningar ger en öppning att tolka att den här typen av material inte per automatik måste klassificeras som avfall. Detta förhållande borde ha varit grunden till förslag som syftar till att öka den cirkulära masshanteringen, och inte som nu att först klassa som avfall och sedan beskriva undantag.

Förslagets inriktning på undantag blir i bästa fall ett verkningslöst förslag men leder i värsta fall till ökad förvirring och ökad administration, prövning, försvårad hantering, ökade transporter och minskad återanvändning av överskottsmassor. Det bör också beaktas att om prövningsprocessen blir för svår så är risken

2021-04-29

Diarienummer

MN 2021/0034.4

överhängande att man göder den organiserade brottligheten som erfarenheten visat inte är sen att utnyttja en öppen nisch, vilket kan få följder som att avfallet pytsas ut i landskapet i mindre partier, utan myndigheters godkännande eller kontroll.

Inriktningen i förslaget, dvs först klassning som avfall och sedan undantag för provning av "icke förorenat naturligt förekommande material som schaktas ur i samband med byggverksamhet" går tvärt emot det regeringsuppdrag som nyligen givits till Naturvårdsverket att brett se över hanteringen av schaktmassor, entreprenadberg och andra naturligt förekommande material som meddelades den 28 januari 2021. Miljöförvaltningen anser därför att resultatet av detta uppdrag bör inväntas innan en förändring av förordningarna gällande dessa typer av massor genomförs.

Om inte promemorians förslag ändras i denna del kommer det högst troligt innebära att enorma volymer i princip helt rena jord- och schaktmassor inte kommer att kunna hanteras på annat sätt än att de måste köras till en deponi. Det bör betäckas att antalet provade anläggningar som har möjlighet och kapacitet att ta emot sådana massor är mycket få. Miljöförvaltningen kan i MalmöLund-regionen egentligen bara se en enda större anläggning (utfyllnaden i norra hamnen i Malmö) som har kapacitet att ta emot större mängder överskottsmassor och som därtill har provats för syftet. Den två mil långa vall som är tänkt att byggas som översvämningsskydd på Falsterbonäset har överklagats av Länsstyrelsen Skåne till mark- och miljööverdomstolen.

Med nuvarande rättstillämpning bedöms möjligheterna för nya anläggningar att genom ett anmälningsförfarande till kommunen "passera nålsögat" vara mycket mycket små, oaktat syftet i varje enskilt projekt. Som exempel kan här även nämnas att grannkommunen Lomma under fjolåret aviserade den goda intentionen att skydda sina invånare i tätorten från trafikbuller genom att anlägga bullervallar utmed väg E6. Kommunens tanke var att kunna utnyttja de överskottsmassor som uppkommer i trafikverkets järnvägsutbyggnadsprojekt "4 spår Lund-Malmö". Planerna övergavs dock av parterna när man insåg svårigheterna som följer med en omfattande och till utgången oviss tillståndsprövningsprocess.

Om inte regelverket ändras radikalt och rättstillämpningen följer med riskerar samhället en total infarkt inom bygg-och anläggningssektorn där överskottsmassor svämmar över alla bräddar. Det kan inte anses som särskilt sannolikt att hela stadsbyggnadsprocessen och rådande planeringsideal kommer att ändras så i grunden och "över en natt" att mängderna av överskottsmassor genomgår en så radikal minskning som torde krävas för att nuvarande regim ska kunna fortgå.

2021-04-29

Diarienummer

MN 2021/0034.4

Miljöförvaltningen anser således att en mer cirkulär och resurseffektiv användning av bland annat icke-förorenade jord- och schaktmassor behöver understödjas av ett flertal åtgärder. **På kort sikt är det av omedelbar vikt att tillsynsmyndigheterna inte måste klassificera fullt användbara icke-förorenade jord- och schaktmassor som avfall.** I ett längre perspektiv krävs en modernisering av miljölagstiftningen för att säkerställa att en mer cirkulär användning av samhällets resurser kan genomföras i bygg- och anläggningsprojekt.

Den höga utbyggnadstakten och svårigheten att använda schaktmassor som ersättningsmaterial för material från bergtäkter har även lett till att alla bergtäkterna i Lunds kommun (totalt 4 stycken) prövar om sina täktbeslut i förtid. Det har också visat sig att prövningarna är mycket komplicerade, prövningstiden har i vissa fall pågått sedan 2018 och ännu är inga slutgiltiga beslut fattade.

Ärendets beredning

Beredningen av ärendet har skett genom en utredningsgrupp sammansatt av tjänstepersoner från miljöförvaltningen, tekniska förvaltningen, renhållningsverket och kommunkontoret. Förvaltningarna har bistått med sina kompetenser och kunskaper inom ämnesområdet.

Barnets bästa

En barnkonsekvensanalys har inte bedömts relevant i ärendet.

Ekonomiska konsekvenser

Promemorians förslag medför ekonomiska konsekvenser för kommunen, dessa är beskrivna i promemorians avsnitt 14.5.

Lunds kommun har idag ingen större erfarenhet av att hantera konkursärenden eller följer av ekonomiskt obestånd (såsom exempelvis hantering av herrelöst avfall) relaterat till miljöbalkens tillsynsområde.

Någon större erfarenhet av att administrera ekonomiska säkerheter finns inte heller inom kommunen och i vart fall inte inom nämndens ansvarsområde. Förvaltningen bedömer att det kan vara svårt att få full kostnadstäckning för den utökade administration som det föreslagna instrumentet medför. Visserligen kan administrationen av ett enskilt ärende finansieras genom tillsynsavgifter, men initial utbildning och upprätthållande av juridisk och ekonomisk kompetens inom området samt bevakningsförfaranden bedöms vara svårt att få täckning för.

2021-04-29

Diarienummer

MN 2021/0034.4

Björn Berséus
Miljödirektör

Stefan Andersson
Miljöinspektör

Beslutet skickas till

Miljödepartementet, e-post m.remissvar@regeringskansliet.se

Kopia till: m.rattssektariatet@regeringskansliet.se
linn.akesson@regeringskansliet.se



Avfallshantering – yttrande över promemoria Ordning och reda på avfallet

Masshanteringen idag och utmaningar

Skrivet av Per Eneroth, Tekniska förvaltningen gatuchof, och Joakim Schönström, Tekniska förvaltningen, representant i masshanteringsgruppen.

Masshanteringen idag sedd ur ett kommunalt perspektiv

En region i stark tillväxt skapar behov av effektiv avfallshantering, främst när det gäller masshantering inom och mellan utbyggnadsprojekt. Lund är en viktig tillväxtkärna i region Skåne. Här finns stora exploateringsområden, främst runt Lunds tätort. Regelmässigt genererar dessa ett överskott av massor, som hänvisas till upphandlade entreprenörer att hantera. I kommunen finns även stora infrastrukturprojekt, som också genererar ett överskott av massor.

Enligt beräkningar som gjorts av Ecoloop på uppdrag av Länsstyrelsen Skåne så kommer det i regionen under perioden 2020-2030 att **årligen genereras 14 miljoner ton överskottsmassor** och samtidigt uppstå ett behov av drygt 7 miljoner ton. Merparten av överskottsmassorna uppkommer i den sydvästra delen av Skåne.

Behoven av material går ofta inte att matcha mot uppkomna överskott. Massöverskottet består ofta av lermorän vars tekniska egenskaper inte lämpar sig särskilt väl som bärlager, förstärkningslager, slitlager eller fyllning för bostäder, kontor, verksamhetsområden, vägar och järnvägar.

I statens och kommunernas roll som samhällsbyggare och därmed beställare av flertalet projekt som kräver masshantering både inom och utanför projektområdet, finns flera delar som idag skapar utmaningar och direkta problem. Tillsammans med en kostnadsdrivande hantering av massorna finns ett starkt behov av att minska överskotten, men även planeringen måste sätta fokus på regionens massbalans.

Utmaningar

En arbetsgrupp för masshantering har bildats i Lunds kommun. Arbetet med att ringa in utmaningar och hitta förbättringsmöjligheter förväntas bli klar under hösten. Några av utmaningarna som diskuteras här är följande:

Upphandling

Våra entreprenadupphandlingar faller under lagen om offentlig upphandling. Entreprenaderna handlas upp i konkurrens utan föregående dialog med anbudsgivarna. Anbudsgivarna har rätt att tolka eventuella motstridigheter och felaktigheter till sin fördel vilket kan leda till spekulation i prissättningen och att det skulle kunna vara mer gynnsamt för entreprenören att köra bort massor från arbetsområdet än att behålla dem. I nuvarande upphandlingsform finns i regel [inget incitament för entreprenören att bidra till en bra masshantering](#), utan de gör enbart det som beskrivs i upphandlingen.



Massornas egenskaper

Inom kommunen varierar de geologiska förhållandena. I och runt Lunds tätort dominerar lermoränjordar och i de östra delarna av kommunen är det övervägande sandiga jordar. Dessa typer skiljer sig väldigt mycket åt avseende bland annat genomsläpplighet, vilket gör det olämpligt att flytta massor mellan projekt i dessa geografiska områden.

Planering och projektering

Bland alla avvägningar som måste göras i planeringen av ett projekt är det inte säkert att masshantering får tillräckligt stort utrymme förrän för sent in i projektet, det vill säga då det är dags för genomförande. När det görs en höjdsättning i tidigt skede finns det flera prioriteringar och avvägningar som ska göras, till exempel anpassning till befintliga förhållanden och dagvattenhantering. Dessa utförs oftast med hjälp av dagvattenmagasin som i sig genererar ett överskott i ett projekt. Dessutom görs ofta den här typen av planering inom ramen för det enskilda projektet av en inhyrd konsult med ett enskilt uppdrag. Det innebär att det som regel saknas samordning mellan olika pågående projekt avseende masshantering.

Även i senare skede kan det brista i fokus på masshanteringen. Detta är en kombination mellan att förutsättningarna ofta är satta redan innan detaljprojekteringen ska göras och att det generella arbetssättet gör att mängderna inte tas fram förrän väldigt sent i projekteringen och det blir för sent att planera om. Kommunen beskriver detta i beställningen av projekteringen, men är inte tillräckligt bra på att följa upp, och konsulten har inget incitament att optimera masshanteringen.

Det finns enskilda initiativ i Lunds kommun där konsulten på ett mer strukturerat sett ska arbeta med hållbarhet ur bland annat ett miljöperspektiv och där rationell masshantering får en given plats på checklistan. Om projekten faller väl ut är det troligt att kommunen kan försöka införa detta arbetssätt i alla våra detaljprojekteringar, med möjlighet att utöka det till planering i tidigt skede.

Materialkrav och återvinning av material

När det gäller materialkrav finns det en branschstandard att förhålla sig till, och det finns ett regelverk som i princip uteslutande används vid upphandling av utförande-entreprenader - AMA-systemet (Allmän Material- och Arbetsbeskrivning). Detta är kopplat till AB (Allmänna Bestämmelser) som reglerar garantier och annat. Detta ger en grundläggande trygghet i att man följer kraven som ställs i dessa anvisningar, och därmed får en bra slutprodukt. Vill man ta det säkra före det osäkra i kravställningen så följer man AMA. Problemet med detta är att kommunen riskerar att [ställa onödigt höga krav](#) på massor som skulle kunna återanvändas och att massor som inte är homogena döms ut för säkerhets skull.

På samma sätt föreskriver AMA i grunden nytt material i överbyggnader och som fyllnadsmaterial för ledningar. Ofta följer arbetet mönstret som nämns ovan, att projektörerna, som oftast är inhyrda konsulter, [inte har något incitament](#) att avvika från det säkra spåret, projektledaren följer projektdirektivet med huvudfokus att ta fram en kvalitativ slutprodukt och entreprenören följer bara anvisningarna. Med denna kedja av riskminimering kommer troligtvis inte arbetet avseende masshantering att utvecklas i alltför hög grad. Det kräver mycket kunskap och tydliga direktiv uppifrån för att dels



kunna skruva på materialkravet så att större andel av massor som inte är förorenade kan återanvändas, dels föreskriva krav på återvinning av material i våra anläggningar. Det finns nya tekniker som sorterar material för återvinning och andra tekniker som tvättar förorenade massor för återvinning i anläggningsentreprenader.

Klassning av förorenade massor

Gällande nivåer för klassning av förorenade massor innebär att till och med massor från orörd åkermark ofta överskrider nivåerna för känslig markanvändning (KM) och i nästan varje fall nivåerna för mindre än ringa risk (MRR), vilket innebär att de [inte får återanvändas](#) i exempelvis bostadsområden om de inte används inom arbetsområdet. Det innebär att det inte är fritt att flytta dessa massor mellan olika projekt inom kommunen och man tappar den eventuella samordningsvinsten. Det står inte heller entreprenören fritt att använda dessa massor i andra av deras pågående projekt. Detta hade kunnat vara en hjälp då de större entreprenörerna förfogar över en stor del masshantering. Svårigheten att samordna sig med andra byggherrar blir också uppenbar. En viss planering och samordning kan ske mellan projekten i samråd med miljöförvaltningen och det är en av sakerna som bör diskuteras vidare i kommunens masshanteringsgrupp. En förutsättning för en sådan diskussion är dock att lagstiftningen inte sätter käppar i hjulen för kommunens ambitioner att utveckla arbetet med hållbarhetsfrågor och cirkulära flöden.

Utbyggnadsplanering

Enligt Lunds kommuns program för ekologisk hållbar utveckling, LundaEko, ska bebyggelsen växa genom förtätning av befintlig bebyggd mark eller hårdgjorda ytor. Detta innebär att möjligheterna att modellera nivåerna är begränsade då dessa måste anpassas till befintlig omgivning. I dessa områden är det svårt att undvika ett överskott då det dessutom till stor del medför rivning av befintliga hårdgjorda ytor. I dessa områden borde [återvinning av material](#) enligt resonemang ovan vara extra intressant.

Privat mark vs allmän platsmark

Lite förenklat består en tätort av cirka 30% allmän platsmark och 70% kvartersmark. Detta innebär att kommunen råder över mindre än en tredjedel av den totala ytan. Det är viktigt att ha detta i åtanke när man planerar i tidigt skede. En höjdsättning som medför ett mindre överskott på allmän platsmark kan innebära ett desto större överskott totalt. Samtidigt kan en eventuell sanering framtvinga ett stort fyllnadsbehov och detta gör att man måste ha planeringen för kvartersmark i åtanke och involvera framtida exploatörer i samarbetet, om inte kommunen äger marken. Dessa parametrar är inte alls ovanliga då ett visst saneringsbehov ofta krävs i förtättningsprojekt. En annan utmaning som kommunen ställs inför i dessa projekt är underjordiska parkeringsgarage. Stora markparkeringsgarage kommer i framtiden att omvandlas till kontors- och bostadshus, och dessa parkeringar kommer att ersättas med parkeringshus eller underjordiska parkeringsgarage. Dessa garage kommer att ge ett ytterligare tillskott till ett troligt överskott i förtättningsprojekten.

Utöver detta har Lund en utmaning att samordna masshanteringen med de kommunala bolagen Krafringen AB, Lunds Kommuns Fastighets AB, VA SYD och Lundafastigheter som ingår i kommunkoncernen.



PM
2021-03-23

Bilaga 1

Deponier

Lunds kommun har inga pågående deponier. Vid ett antal av kommunens äldre deponier för hushållsavfall, främst i de östra kommundelarna men även i centrala staden, har under det senaste årtiondet genomförts miljöförbättrande åtgärder. Stora mängder lermassor har gått åt till att täta deponierna och därigenom minska lakvattenbildningen. Åtgärdsarbetet är nu på väg att avvecklas. Förutom den klimatpåverkan som transporter har inneburit så har det också inneburit en olägenhet för de boende i vissa byar som har fått en, om än tillfällig, stor ökning av tung genomfartstrafik.

Sedan 1990-talet har det inte funnits någon kommunal planering för omhändertagande av överskottsmassor i egen regi, utan man har förlitat sig på den privata marknadens förmåga att hantera och svälja massöverskottet. På senare år har det visat sig att den privata marknaden har allt svårare att hantera denna uppgift, till stor del beroende på långa och mödosamma prövningsprocesser kopplat till avfallslagstiftningen och en allt hårdare rättstillämpning.

Större infrastrukturprojekt

Utöver kommunens egna projekt som varierar i storlek pågår flera större närliggande infrastrukturprojekt som drivs av Trafikverket. Dessa projekt genererar extremt stora överskott där kommunens största projekt inte ens är i närheten. För att [bidra till minskade transporter i regionen](#) och i vår närmiljö vill vi som kommun såklart vara behjälpliga med att ta hand om dessa massor. Detta ingår i vår utmaning men är en oerhört svår uppgift att lösa, inte minst beroende på det komplicerade regelverket.