

REMISSVAR

2021-05-14

Till: Miljödepartementet,  
[m.remissvar@regeringskansliet.se](mailto:m.remissvar@regeringskansliet.se)

Kopia till [m.rattssekreteriatet@regeringskansliet.se](mailto:m.rattssekreteriatet@regeringskansliet.se)  
[linn.akesson@regeringskansliet.se](mailto:linn.akesson@regeringskansliet.se)

**Gällande Promemoria Ordning och reda på avfallet (Diariernr: M2021/00207)**

Peab AB med dotterbolag (Peab) lämnar härmed sitt yttrande över rubricerat ärende:

**Sammanfattning**

Följande budskap sammanfattar Peabs synpunkter på Promemorian:

- Vi ser positivt på ambitionen att främja ökad återvinning i anläggningssektorn. Tyvärr ser vi att förslaget inte leder till de regelförenklingar eller tillför sådant regelverk som behövs för att uppnå det syftet. Förslaget bidrar istället till att splittra avfallslagstiftningen ytterligare. De förändringsförslag som presenteras i promemorian bidrar sammantaget till ett alltför komplext regelverk.

De ändringar som föreslås genom promemorian, tillsammans med annan vägledning från Naturvårdsverket, styr material som skulle kunna materialåtervinnas ner i avfallstrappan mot “annan återvinning” och deponering. Det leder till ökade transporter och fortsatt beroende av bergtäkter för att lösa försörjning av ballastmaterial. Detta står i rak motsats till en riktning mot de mer cirkulära flöden som samhället eftersträvar.

- Vi ser positivt på ambitionen att stävja oseriös verksamhet i branschen. Oseriös hantering av avfall är ett stort problem för de seriösa aktörerna, men problemet med de oseriösa aktörerna kommer man åt främst med en bättre och smartare tillsyn och förändrade ekonomiska incitament, inte genom att etablera ytterligare hinder för samtliga aktörer.
- Vi uppfattar också att det förekommer flera parallella processer och regeringsuppdrag som berör detta område, och vi anser att det är av stor vikt att dessa utredningar samordnas.

Peab önskar därför att **Promemorian avstyrks i sin helhet**, alternativt att enbart de delar som syftar till att införa undantaget från Avfallsdirektivet avseende icke förorenade jord- och schaktmassor implementeras, även om Peab hellre ser att sådan implementering sker i Miljöbalken.

## **Bakgrund**

Peab delar till största del uppfattning med Miljödepartementet avseende de problemområden som anges som bakgrund till denna promemoria:

- Att EU lagstiftning inte har implementeras i enlighet med hur den avsågs i fallet med undantag från avfallslagstiftningen vad gäller naturliga massor.
- Att oseriösa aktörer har tillåtits verka under så lång tid och att de succesivt kunnat ta sig större och större friheter är ett misslyckande från samhällets och ansvariga myndigheters sida, som inte får upprepas.
- Att tillsynen som bedrivs av kommunerna, på grund av svårtolkade lagar och vägledningar samt bristande kompetenser och resurser, sker godtyckligt och rättsosäkert vilket skapar ojämlika förutsättningar och låg förutsägbarhet i beslut.

## **Fördjupande resonemang**

### **Införande av undantag från avfallsbegreppet för ej förorenade jord- och stenmaterial**

Gällande de förslag på ändringar i regelverk som föreslås i promemorian så är Peabs uppfattning att det är bra att undantag för hantering av ej förorenade, naturliga, material nu införs på ett sätt som möjliggör tillämpning så som EU lagstiftningen avsåg. Peab ser dock vissa risker med hur tillämpning kan komma att ske rent praktiskt, då det fortsatt kommer finnas stora möjligheter för de olika Tillsynsmyndigheterna att tolka begrepp och formuleringar på vitt skilda sätt, vilket leder till osäkerhet och risk att Myndighetsutövningen ter sig godtycklig. I dagsläget har förslaget främst betydelse för stora entreprenader utan massbalans, men med utrymme för uppläggning av massor (dvs. främst vid väg och -järnvägsbyggnation).

Sverige är redan idag ett av de länder i EU som har lägst andel återvunnet material av de sand-, grus- och stenmaterial som används i bygg- och anläggningsarbeten. Ambitiösa mål för återvinning, minskning av klimatstörande utsläpp och cirkularitet saknas dock inte. För att nå dessa mål måste seriösa aktörer ges möjlighet att bedriva återvinning och återanvändning så som det är avsett att bedrivs; på ett sätt så det ersätter uttag av jungfruliga råvaror.

Peab ser stora risker att ännu mer restriktiva regleringar av den typen av återvinning ytterligare kommer att försena och fördyra en cirkulär omställning med ökade utsläpp från transporter, ökat behov av jungfrulig ballastproduktion samt ökat behov av deponier som konsekvens. Här anser Peab att den konsekvensutredning som presenteras är allt för bristfällig och saknar det helhetsperspektiv som krävs för att skapa ändamålsenliga förutsättningar för en säker och effektiv återvinning som når våra gemensamma mål.

Det gäller framför allt de ändringar som föreslås i Miljöprövningsförordningen där sådan hantering av relativt lågvärdiga materialslag (jordmassor) som syftar till återvinning inom bygg- och anläggningsändamål får kraftigt skärpta krav och nu likställs med sådan hantering som t.ex. produktion av avfallsbränslen eller annan betydligt mer störande behandling av avfall. Det är olyckligt och förhastat då det finns gott om goda exempel på återvinningsverksamhet som bedrivs inom ramarna för en anmälan och som återvinner stora volymer (50 000-200 000 ton/år) av både rena och lätt förorenade schaktmassor utan att det lett till några olägenheter. Som exempel kan nämnas

Peab/Swerocks anläggningar i Malmö och i Sundsvall, och DA Mattssons anläggning i Upplands Väsby.

Av denna anledning önskar Peab att:

- Förändringarna som avser att införa undantaget för naturliga, ej förorenade material genomförs, men med en tydlig definition kring begreppet "ej förorenade" för att undvika rättsosäkerhet kopplat till egna tolkningar samt kostsamma juridiska prövningar. Vi skulle dock hellre se att ovanstående implementerades i Miljöbalken.
- Ett uppdrag bör skyndsamt ges till Naturvårdsverket att pausa pågående arbete med uppdaterad vägledning om återvinning av avfall i anläggningsändamål, för att säkerställa att dessa nya regler fångas upp och adekvat vägledning tas fram.
- Uppdraget att utreda hantering av schaktmassor och annat naturligt förekommande material som kan användas för anläggningsändamål bör slutföras (redovisas senast 2022-06-01) innan betydande lagändringar och ovanstående vägledning uppdateras.

## Hindra oseriösa aktörer

Vad gäller den delen av promemorian som föreslår ökade möjligheter att kräva av verksamhetsutövaren att ställa säkerhet för de kostnader som kan uppstå vid en konkurs så är Peabs synpunkter att det förvisso i en större utsträckning än övriga delar av förslaget adresserar det huvudsakliga incitamentet att bedriva en oseriös hantering av avfall, nämligen det ekonomiska. Peab anser dock att det finns mer effektiva åtgärder som kan vidtas, som inte riskerar att slå undan fötterna på mindre och nystartade verksamheter så som Miljödepartementet själva i konsekvensanalysen bedömer skulle kunna ske. Det Peab istället föreslår är att de regler som finns för bokföring och redovisning av lagervärden börjar tillämpas även inom avfallsbranschen, när verksamheten mer och mer syftar till att återvinna material (vilket kan likställas med en tillverkningsprocess, där du anskaffar en råvara som sedan upparbetas till en produkt).

Att aktörer inom avfallsbranschen kan redovisa en vinst utan att ha genomfört någon förädling (behandling) är orsaken till att oseriösa aktörer lockas till branschen. Inom all annan industri som tillverkar produkter redovisas en vinst först när produkten har sålts, inte när du köpt in råvaran. Principen om lägsta värde vid värdering av lager skulle kunna tillämpas även i denna bransch och då innebära att hela den intäkt du får när du tar emot ett avfall redovisas som en skuld, som inte får skrivas av förrän avfallet lämnats vidare. Ett sådant förfarande tar helt bort incitamentet att lagra avfall längre än nödvändigt, och skulle på ett tidigt stadium avslöja aktörer som inte avser bedriva seriös återvinningsverksamhet.

Att enbart kräva en säkerhet tar inte bort denna mekanism helt, utan incitamentet kommer att finnas kvar och så länge den gör det är risken stor att oseriösa aktörer kommer att göra det likaså. Möjlighet att ställa krav på säkerhet finns redan idag (vilket anges i 14.4 sista stycket s 48 i promemorian) genom att myndigheter i tillståndet för miljöfarlig verksamhet kan ställa krav på ekonomisk säkerhet. Eftersom det redan finns i gällande lagstiftning är inte lösningen att skärpa lagstiftningen utan att istället se till att myndigheterna tillämpar den lagstiftning som redan finns. Fler och skärpta regler betyder inte automatiskt att efterlevnaden blir högre. Det är betydligt viktigare att se till att de regler som redan finns tillämpas och efterlevs.

Peab önskar därför att:

- En oberoende utredning tillsätts för att granska fallen med oseriösa aktörer, för att se vilka faktiska brister i myndighetsutövningen som skett och hur dessa kan åtgärdas. Om skäl finns

att ändra i lagstiftningen gällande Miljöfarlig verksamhet och prövning av denna, så bör det kopplas till den pågående utredningen om *En modern och effektiv miljöprövning*, Regeringsdirektiv, Dir. 2020:86

- En dialog inleds på initiativ från Miljödepartementet med Skatteverket gällande principer för värdering av avfallslager med syfte att nå en situation där lagervärdering skall ske enligt de Grundläggande principerna även inom avfallsbranschen, och trots att värdet då kan vara negativt (en skuld).

## **Underlätta Kommunens prövnings- och tillsynsarbete**

Den kanske viktigaste förutsättningen, för de föreslagna ändringarna i sig och även för återvinningsförfarandet som helhet, är att miljöprövning och tillsyn är effektiv och enhetlig. För närvarande är långa handläggningstider en del av problematiken för seriösa aktörer. Regeringen har utsett en särskild utredare som ska se över nuvarande system och lämna förslag på ändringar och åtgärder som krävs för modern och effektiv miljöprövning (redovisas senast den 15 december 2021). Peab anser att det är högsta prioritet att stärka tillsynen för att motverka oseriösa aktörer och Naturvårdsverket har fått ett regeringsuppdrag att främja en mer effektiv och enhetlig tillsyn enligt Miljöbalken (slutredovisas senast 31 december 2023). Utöver nämnda uppdrag har allmänna regler föreslagits ersätta u-verksamheter som alternativ till anmälnings- och tillståndsplikt för vissa verksamheter som behandlar avfall.

Pågående utredningar, uppdrag och föreslagna författningsändringar tenderar att påverka varandra utan att det finns en samlad konsekvensanalys, och på grund av de snabba förändringar har rättsläget därför kommit att bli osäkert för både tillsynsmyndigheter och verksamhetsutövare. Det är inte reglerna i sig som behöver ändras i första hand, utan tillämpningen. Det blir inte snabbare handläggning om man hela tiden ändrar reglerna. Tillsynsmyndigheterna behöver i första hand incitament för att ta beslut och utföra den tillsyn som ska utföras i tid. Vår erfarenhet är att det tenderar bli mer och mer fokus på att utreda detaljer i stället för att se till själva sakfrågan. Detta kan vara en resursfråga men är även en kompetensfråga.

Peab önskar därför att:

- Hela den delen av promemorian som handlar om förändringar i Miljöprövningsförordningen slopas tillsvidare, förutom de tillägg som syftar till att införa undantaget för icke förorenade sten- och jordmaterial. Eventuella behov av övriga förändringar bör adresseras genom de redan initierade utredningarna om Utredda hantering av schaktmassor, Regeringsbeslut M2021/00191 samt *En modern och effektiv miljöprövning*, Dir. 2020:86

## Kommentarer till föreslagna ändringar

| Avsnitt  | Föreslagen lydelse/del av lydelse  | Peabs synpunkt   |
|--|--|--|
| MB 29 Kap 9§ punkt 15  | 15. bryter mot en föreskrift som regeringen har meddelat med stöd av 15 kap. 30 § genom att lämna avfall till någon som inte har gjort de anmälningar <b>eller har de tillstånd som krävs för avfalls-hanteringen.</b> | Detta är en gigantiskt stor ändring. Med den nya lydelsen omfattas inte bara transporten som i den gamla lydelsen utan hela avfallshanteringskedjan och även avfallsanläggningen som tar emot avfallet. Var det verkligen det som var syftet? Det kommenteras inte alls i texten.  |
| MB 26 Kap, 10§   | Tillsynsmyndigheten ska bedöma om säkerheten ska godtas. En säkerhet ska godtas om den visas vara betryggande för sitt ändamål   | Stor risk för godtycklighet och olik bedömning mellan olika Kommuner. Vad menas med ”betryggande” och vem avgör detta?   |
| Förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd, 27a§ | 3. mängder avfall som får lagras för att behandlas inför och efter behandlingen,   | Den nya numreringen av punkterna i denna paragraf gör det upplagt för att skapa stor förvirring i beslut tagna innan ändringen och efter. Stor risk för godtycklighet och oförutsägbara bedömningar som riskerar leda till kraftigt begränsade kapaciteter för återvinning utan nytta för samhälle eller miljö. Stora skillnader i bl.a. densiteten på de avfall som berörs gör att det är risk för irrelevanta jämförelser; 10 000 ton brännbart avfall är en betydligt större risk än 10 000 ton schaktmassor. |
| Förordningen (2001:512) om deponering av avfall, 4§                    | 7 b) där det är säkerställt att materialet kommer att användas i sitt naturliga tillstånd för anläggningsändamål i anslutning till den plats där schaktningen utfördes.  | Hur skall det visas att detta är ”säkerställt”? Idag anses det t.ex. inte säkerställt att entreprenadberg kommer användas trots uppenbara behov. Det främjar inte heller cirkulariteten då formuleringen <i>i anslutning till den plats där schaktningen utfördes</i> kraftigt begränsar möjligheten till användning   |

|  |   |  |
|--|---|--|
|  |   | i andra projekt på andra platser.  |
| Förordning om ändring i miljöprövningsförordningen (2013:251), 29 Kap.   |   | Se nedan   |
| <p>Återvinning inbegriper enligt definitionen i Miljöbalken åtgärder som syftar till att förbereda avfallet för återvinning/användning. Därför blir tilläggen om ”del av behandling” i 42 och 43 §§ svårbegripliga. Varför placeras inte de begränsningarna i de paragrafer som berör återvinning, och låter 42 och 43 §§ förbli gällande för annan hantering som att förbereda avfall för energiutnyttjande eller deponering så som de i dag tillämpas? Oavsett hur och var begränsningarna förs in i lagtexten så inskränks möjligheterna till återvinnig av mineraliska avfall kraftigt då begränsningar i mängderna som tillåts enligt 41 §, och med kraven i 42 och 42 §§ på att återvinningen skall ske i anslutning till där massorna schaktades upp.</p> <p>Framför allt drabbar det möjligheterna att återvinna sådan mineraliskt avfall som inte är farligt avfall, men som av Tillsynsmyndigheterna inte kommer anses vara ”icke förorenade”. Det mest troliga är att MRR nivåer bli vägledande för den bedömningen. Det är en olycklig utveckling då det idag finns etablerade tekniker som genom mekanisk bearbetning med mycket goda resultat och beprövat säkert kan återvinna merparten av även ”förorenade” schaktmassor. Dessa verksamheter försvåras nu vilket leder till konsekvenser som ökade transporter av såväl förorenade schaktmassor som jungfruliga ballastmaterial för att ersätta de volymer som hade kunnat återvinnas, samt ökat behov av deponikapacitet</p> |   |  |
| Ärendet, 5.1 Mekanisk behandling, s 24   | <p>Problem med gränsdragningen mellan tillstånds- och anmälningsplikt:</p> <p>”Som beskrivs ovan så är det svårt att vid tidpunkten då bestämmelserna ska tillämpas avgöra vilket ändamål avfallet ska användas för.”</p> | <p>Att detta skulle vara svårt att avgöra delar inte Peab uppfattning om. NV har förtydligat vägledningen om End of waste med att det återvunna materialet skall möta <b>krav på tekniska specifikationer</b>. Dessa baseras på materialens användning. En anmälan borde innehålla en beskrivning av den användning som det återvunna materialet skall ha och de specifikationer som det då skall klara. Sedan måste det ske en tillsyn att verksamheten bedrivs på det sättet. Här förefaller problemet snarare vara att kompetens och resurser hos Tillsynsmyndighet att bedriva en adekvat tillsyn saknas, och de oseriösa aktörerna får diktera villkoren på de seriösa bekostnad.</p> |

|                                |  |   |
|--------------------------------|--|---|
| Ärendet, 5.2 Sortering, Sid 26 | ”Jord kan dock även sorteras på ett sätt som inte är mekanisk bearbetning”   | Hur då? Här skulle det nog behövas exemplifieras i vägledning.  |
| Ärendet, 5.2 Sortering, Sid 26 | “Eftersom det inte alltid är möjligt att avgöra vad avfallet ska användas till vid tidpunkten då bestämmelserna ska tillämpas bör användningsändamålet inte vara styrande” | Detta är positivt för återvinning direkt i anläggningsprojekt då man ofta inte vet om det uppstår ett behov i ett annat projekt när man planerar enskilda projekt. Dock skall det enligt kommentar ovan gällande funktion vara klarlagt vilka tekniska egenskaper materialet har.   |
| Ärendet, 5.2 Sortering, Sid 27 | Sortering av avfall på platsen där det produceras bör inte vara tillstånds- eller anmälningspliktigt om det inte är en del av behandling.                                  | Hur skall detta avgöras? Syftet med att sortera jord är att avskilja ej användbara fraktioner som t.ex. lera och organiskt material. När du gör detta så avskiljer du också, vare sig du vill eller inte, ev. föroreningar då de binder till de finaste partiklarna och/eller det organiska materialet. Syftet, snarare än metoden, bör vara styrande om man vill öka återvinningen. Detta riskerar att leda till godtyckliga bedömningar av vad som är och inte är ”behandling”. |

|   |  |  |
|---|--|--|
| <p>Ärendet, 6 Undantag från tillstånds- och anmälningsplikt för viss användning av massor för anläggningsändamål, s31</p> | <p>Det krävs även att det är säkerställt att materialet kommer att användas i sitt naturliga tillstånd för anläggningsändamål i anslutning till den plats där schaktningen utfördes.</p>   | <p>Hur kommer ”självständigt syfte” att hanteras i detta sammanhang? Hur långt bort är i anslutning till? Här finns risk för godtycklighet i bedömningarna.</p>  |
|   | <p>Utgångspunkten för bedömningen bör således vara bakgrundshalterna av ämnen i marken som finns i anslutning till området där massorna har schaktats ur.</p>  | <p>Hur skall dessa bakgrundshalter påvisas? Skall SGU:s geokemiska atlas tillämpas för opåverkade områden? Hur hanteras i så fall bakgrundshalter i urban miljö?<br/>         Eller Kommer det krävas en undersökning även av omgivande mark? Vilka krav på dessa underlag är rimligt att ställa? Här finns stor risk för godtyckliga tillämpningar och bedömningar.</p>   |
| <p>Ärendet, 10 Ekonomisk säkerhet för anmälningspliktiga miljöfarliga verksamheter, s 38</p>                              | <p>För att få sin säkerhet godtagen är det nödvändigt att presentera en utredning om säkerheten som gör att myndigheten inte behöver ha egen kompetens att göra de analyser och ekonomiska bedömningar som en del former av säkerhet kan kräva</p> | <p>Hur skall relevansen i den utredning som presenteras kunna bedömas av TM? Det finns en stor risk att oseriösa aktörer kommer att gynnas av detta då de kommer presentera glädjekalkyler som TM kommer att ha svårt att ifrågasätta. Detta kommer inte ta bort det ekonomiska incitamentet utan bara ”nagga det i kanten”. Stor risk att de säkerheter som ställs inte kommer räcka för att täcka ev. kostnader efter att en oseriös aktör gått i konkurs. Risk för godtyckliga bedömningar. Risken är att myndigheten kommer att kräva att pengar avsätts innan verksamheten påbörjas. Detta kan leda till att det blir för dyrt att starta en ny verksamhet. En parallell är Utvinnings-avfallsförordningen för Gruvor och täkter.</p> |



|                                 |  |   |
|---------------------------------|--|---|
| <p>Konsekvensutredning, s50</p> | <p>Förslaget om undantag från tillstånds- och anmälningsplikt innebär färre provningar för länsstyrelser och kommuner.</p>   | <p>Peab delar inte den uppfattningen. Som framgår av våra kommentarer på ett flertal punkter i förslaget så införs nya punkter för provning där det saknas vägledning, praxis och erfarenhet. Vår erfarenhet är att det idag tar 6 månader till flera år att genomföra anmälnings- och tillståndsärenden. Om det är svårt idag, trots viss praxis och vägledning, finns snarare risken att införandet av en rad nya provningar kommer öka belastningen och dessutom göra provningen mer godtycklig.</p> |
| <p>Konsekvensutredning, s52</p> | <p>De föreslagna ändringarna innebär att tillsynsmyndigheten inte behöver göra någon bedömning av i vilket syfte avfallet som bearbetas mekaniskt, sorteras och lagras som en del av insamling ska användas. Detta kan vara svårt att avgöra vid den tidpunkt då bestämmelserna ska tillämpas. Samma regler ska gälla, oavsett vad avfallet ska användas till. Detta gör att bestämmelserna blir enklare att tillämpa.</p> | <p>Peab anser att om detta är syftet, att ”samma regler skall gälla”, så hade förslaget kunnat vara mer genomarbetat avseende dessa ändringar. Nu behålls paragraferna från den tidigare strukturen där syftet hade en avgörande betydelse, vilket gör dessa paragrafer röriga och svåra att tillämpa på ett stringent sätt.</p>  |
| <p>Konsekvensutredning, s54</p> | <p>Att ställa ekonomisk säkerhet kan vara förknippat med kännbara kostnader för verksamhetsutövare. Särskilt för små verksamhetsutövare utan stora ekonomiska resurser kan kraven bli betungande. Stora bolag med god finansiell status kan få en lägre avgift för en bankgaranti än mindre bolag med sämre ekonomi. Små bolag kan inte heller använda sig av</p>  | <p>Av denna anledning anser Peab att en bättre väg att gå vore att säkerställa att bokförings- och redovisningsregler motsvarande de som tillämpas inom annan tillverkande industri (ett återvinningsförfarande kan jämföras med en tillverkningsprocess) även tillämpas inom återvinningsbranschen. Det medför att ingen vinst får redovisas förrän det</p>  |

|  |   |  |
|--|---|--|
|  | moderbolagsborgen. Det finns därmed en risk för att krav på ekonomisk säkerhet missgynnar små aktörer i förhållande till stora. Detta kan leda till en snedvridning av konkurrensen. En mångfald av aktörer bedöms vara viktigt även för innovationer och utveckling. | insamlade avfallet har slutligt omhändertagits eller återvunnits. Detta tar bort det ekonomiska incitament som driver dagens oseriösa aktörer, d.v.s. möjligheten att redovisa vinst från intäkter för mottagning av material. |
|  |   |  |

Peab AB

Elisabet Stadler  
Miljöchef

**Detta remissvar har upprättats av:**

Martin Tengsved, Avdelningschef Verksamhetsutveckling/Recycling, Swerock AB, Affärsområde Industri  
Jessica Stjernholm, Affärsutvecklare, Swerock AB, Affärsområde Industri  
Matz Jönsson Forsell, Miljöingenjör, Peab Anläggning AB, Affärsområde Anläggning  
Karolina Walfridsson Westberg, Gruppchef Recycling, Swerock AB, Affärsområde Industri

**och granskats och godkänts av:**

Magnus Marmgren, KM-chef, Affärsområde Anläggning  
Veronica Yverås, KM-chef, Affärsområde Bygg  
Susanne Björklund, KMA-chef, Affärsområde Industri/Swerock & Peab Asfalt  
Elisabet Stadler, Miljöchef Peab AB

Kontaktperson: Elisabet Stadler, [elisabet.stadler@peab.se](mailto:elisabet.stadler@peab.se), 072-2466515