

SBMIs kommentarer till Naturvårdsverkets Regeringsuppdrag om hanteringen av schaktmassor

SBMI, Sveriges Bergmaterialindustri är branschorganisationen för producenter och leverantörer av bergmaterial samt branschens underleverantörer. Årligen produceras och levereras ca 100 miljoner ton bergmaterial i Sverige. Föreningen samlar ca 90 % av den svenska bergmaterialindustrin.

Bakgrund

Naturvårdsverket har i uppdrag att göra "En bred översyn av hanteringen av schaktmassor och annat naturligt förekommande material som kan användas för anläggningsändamål och föreslå hur regelverket och eventuella andra styrmedel kan justeras för att åstadkomma en mer ändamålsenlig hantering som bidrar till en mer cirkulär ekonomi." Naturvårdsverkets regeringsuppdrag är viktigt för SBMIs medlemmar, och för samhället. Naturvårdsverket har möjlighet att tillföra stor miljönytta och samhällsnytta genom att förbättra förutsättningarna för återanvändning och återvinning i anläggningssektorn. SBMI har länge påpekat behovet av detta uppdrag och har stora förhoppningar på att uppdraget kan leda till förbättrade förutsättningar för en cirkulär och resurseffektiv hantering av samhällsbyggandets material. Samsynen i branschen kring problembilden är stor.

SBMIs kommentarer avseende processen

I den inledande fasen av regeringsuppdraget har Naturvårdsverket gått grundligt tillväga, då man skapat sig en bild av samhällets massflöden. En av de viktigaste faserna i uppdraget består i att etablera en bild av problemen med massflödena. Vid de samråd som SBMI hittills medverkat i kring analysen av dagens flöden av schaktmassor uttrycktes tydligt att vi INTE skulle diskutera problem i dagens hantering och INTE diskutera förslag till lösningar. I den efterföljande problemanalysfasen av uppdraget har Naturvårdsverket valt att "samråda" genom att skicka ut en färdigformulerad problembild och fråga om vi har samsyn kring denna problembild. SBMI anser att denna ansats INTE är ett tillräckligt grundligt och öppet arbetssätt för att lösa uppgiften enligt regeringsuppdraget.

- Dialogen behöver präglas av öppet och förutsättningslöst lyssnande snarare än att utgångspunkten i samråden är att förhålla sig till en redan formulerad problembild.
- SBMI ser ett tydligt behov av att analysera problembilden utifrån ett grundligt arbetssätt. Denna omarbetning bör ske i nära dialog med bransch och tillsynsmyndigheter, och arbetet bör utgå ifrån en tydlig uppdelning av olika materialflöden och materialkategorier.
- Att diskutera problembilden utifrån en befintlig lista ökar polariseringen och riskerar att begränsa den input som ges till uppdraget, och fokus riskerar att hamna på fel saker.

Olika material med olika kvalitet behöver regleras på olika sätt

Regeringen uttrycker tydligt i uppdraget att: "Regeringen ser att olika material med olika kvalitet och olika användningsområden kan behöva regleras på olika sätt." SBMI har i tidigare kontakter inom ramarna för Regeringsuppdraget varit mycket tydliga med att vi förespråkar en tydlig uppdelning i olika materialkategorier (inte enbart utifrån föroreningsgrad) och olika materialflöden för att kunna göra en korrekt analys av utmaningarna och föreslå träffsäkra åtgärder. Därför hölls ett möte i juli 2021 som helt fokuserade på entreprenadberg, och det kommunicerades att planen var att hålla liknande samråd som fokuserade på andra materialkategorier.

- SBMI saknar denna tydliga uppdelning i materialkategorier i Naturvårdsverkets underlag.

Kategoriindelning utifrån materialens användbarhet

Den kategoriindelning som SBMI föreslår behöver utgå ifrån användbarheten, sedan behöver det ställas krav även utifrån ett riskperspektiv, men hela utgångspunkten för bedömning av möjligheterna att nyttiggöra olika material behöver utgå ifrån t ex mekaniska egenskaper och materialets förutsättningar att användas i olika tillämpningar och bör inte utgå enbart från föroreningsgraden. En sådan kategoriindelning bör utgå ifrån redan befintliga klassificeringar som finns i branschens olika kravdokument såsom tekniska standarder, AMA, BEAST-produktlista och Trafikverkets kravdokument. Det kräver en hel del arbete att etablera en relevant indelning som kan fungera som ansats, därför kan vi inte föreslå ett färdigt upplägg för en sådan kategoriindelning, men SBMI ser tydligt behovet av att etablera en annan utgångspunkt för att bedöma användbarheten och föreslå lämpliga åtgärder än enbart "rena massor", "lätt förorenade massor" och "förorenade massor". SBMI samverkar gärna med Naturvårdsverket i arbetet att ta fram och föreslå en sådan kategoriindelning som tydligt utgår ifrån materialets användbarhet i olika tillämpningar.

Alltför allmän och generell problembild

De flesta påståenden som Naturvårdsverket presenterar i sin problembeskrivning är relevanta beskrivningar i vissa avgränsade situationer, på vissa platser vid vissa tidpunkter för vissa material. Men att helt generellt tala om "Massor i samhället" ger en mycket trubbig beskrivning att utgå ifrån då man utarbetar förslag som kan förbättra hanteringen. Då finns risken att hinder för ett specifikt flöde appliceras på ett annat flöde som kanske präglas av helt andra utmaningar.

Det är omöjlig uppgift att föreslå relevanta åtgärder som generellt kan förbättra hanteringen av alla massor i alla regioner vid alla tidpunkter.

En mer komplett och högupplöst bild av de hinder som präglar olika specifika flöden och specifika material ger bättre förutsättningar för att på ett mer träffsäkert sätt identifiera problem och orsaker och föreslå lösningar kopplade till särskilda aktörer/roller och aktiviteter.

Förutsättningarna är mycket varierade i olika regioner både avseende geologiska förutsättningar, men även avseende omfattningen av samhällsbyggnadsprojekt i regionen, olika kommunala strategier, och tillgång till platser för lagring och bearbetning av material.

SBMIs bild av problemen i samhällets masshantering, sammanfattat:

- Stora mängder massor uppstår i samhället och dagens hantering av dessa medför onödigt långa transporter och präglas av låg materialåtervinning och en låg nivå av nyttiggörande. Hanteringen innebär stora onödiga kostnader i form av transporter och mottagningsavgifter. Kostnaderna drabbar i de flesta fall skattebetalarna.
- Behovet av massor i samhället är stort, och det finns en utvecklingspotential för matchningen mellan uppkomst och behov genom bättre planering, bättre möjligheter till lagring och mer samverkan mellan olika aktörer.
- Alltför många i samhället ser inte massorna som en värdefull resurs som kan användas i många olika värdeskapande tillämpningar.
- Planeringen av samhällsbyggnad på regional nivå omfattar alltför sällan materialförsörjning och masshantering i tillräcklig utsträckning, vilket medför att det upplevs som att verksamhetsutövare i branschen har dålig framförhållning när väl de stora projekten drar igång.
- Regelverket för återvinning är alltför komplext, krångligt och tidskrävande. Regelverket är inte anpassat för hur byggverksamhet bedrivs. I många situationer är det omöjligt att tillämpa dagens regelverk i syfte att nyttja massor som resurs och inte köra på mottagning/deponi. Branschen klarar i dagsläget detta bäst i stora projekt (miljardprojekt) där tid och resurser finns.

- Regelverket tillämpas mycket olika i olika kommuner och regioner.
- Naturvårdsverket har bred och djup kompetens, och de flesta av remissinstanserna för detta regeringsuppdrag har djup och bred kompetens i frågan. Det finns även tillsynshandläggare vid landets 290 olika kommuner som är kompetenta, men denna roll är enligt vad vi i branschen erfar, en relativt junior roll som präglas av stor personalomsättning. Regelverket för återvinning är mycket komplext. Behovet av tydlig och entydig nationell tillsynsvägledning på en praktisk och konkret nivå är stor. Det behöver vara "Lätt att göra rätt" även för juniora tillsynshandläggare.
- Den vägledning som används av tillsynsmyndigheter för att bedöma miljörisker tillämpas inte som avsett, utan de generella riktvärdena används ofta som "lag". Detta gäller både i situationer där massor uppstår och när lämplig användning skall bedömas, och även i prövning av vad täkter och behandlingsanläggningar får ta emot. Den enda "riskfria" lösningen är deponering eller deponitäckning.
- I Sverige saknas gemensamma nationella "end-of-waste kriterier", generella kriterier för då material kan användas utan prövning i det enskilda fallet. Detta leder till väldigt många prövningsärenden att hantera för myndigheten.
- Tillsynen av verksamhetsutövare är ineffektiv och fokuserar ofta på fel detaljer och fel aktörer vilket leder till snedvriden konkurrens. Tillsynen behöver vara smart och uppsökande.
- Kapacitet att lagra och hantera massor för att återvinna nära de platser där de uppstår och planeras inte i takt med att exploatering ökar.
- Beslutsfattare i kommuner och regioner förstår i många fall inte behovet av platser för mottagning, lagring och bearbetning av massor. Det är i många regioner i stort sett omöjligt att få tillgång till platser, och tillståndsprocesserna för att erhålla tillstånd är tidskrävande och resurskrävande.
- För att nyttiggöra en större andel massor krävs mer flexibelt utformade anläggningsändamål (ta bort kravet om att ersätta konventionella material). Grundsynen att det inte går att skapa ett behov/avsättning för överskottsmassor motverkar optimalt utfall för hållbarhet.
- Idag innebär praxis alltför ofta att överskottsmassor ses som avfall och omfattas av krav på omsättning, bearbetning och säkerställd avsättning inom "lämplig tid" (1 år (omsättning), 3 år (deponi) och 5 år (upplag efter avslutad täkt). Dessa tidsbegränsningar är ofta inte tillräckligt länge för att kunna nyttiggöra massorna inom det mest lämpliga användningsområdet på den lokala marknaden. Att flytta och hantera massor flera gånger enbart pga. krav på behandling och/eller omsättning inom en viss tid innebär en ökad miljöbelastning.

Stora regionala skillnader i tillämpningen av regelverket

SBMIs medlemmar upplever att bedömningsmomentet är oförutsägbart, och bland de verksamhetsutövare som bedriver verksamhet i många olika kommuner och regioner är det tydligt att regelverket tillämpas mycket olika. För verksamhetsutövare är det förenat med en stor risk att bedriva en verksamhet som ibland bedöms på det ena sättet och ibland det andra.

SBMIs medlemmar upplever ett stort behov av att minska oförutsägbarheten i handläggningen av ärenden. På vissa ställen lyckas branschen bra, medan i andra regioner blir det tvärstopp. Detta är delvis en kompetensfråga, men även en fråga om hur uppdraget till olika myndigheter är formulerat, och hur uppdraget tolkas av tillsynshandläggare. Här behövs tydlig och robust vägledning på en praktisk nivå för att minska möjligheterna till skillnader i tolkning mellan olika kommuner och regioner.

Omvänd avfallshierarki som utgångspunkt?

Samhällets tydligt uttryckta mål om att öka de cirkulära flödena borde innebära att cirkulära lösningar prioriteras högre. Avfallshierarkin behöver vara vägledande i samhällets masshantering. Det finns en utmärkt logik i avfallshierarkin som syftar till resurseffektivitet, men denna logik får inte genomslag i tillämpningen av regelverket för massor. Regelverket upplevs som alltför komplicerat, och den enklaste och säkraste lösningen är att helgardera sig genom att använda massorna till deponitäckning eller deponi. Dessa lösningar ifrågasätta sällan.

Material bör inte klassas som avfall om det inte är nödvändigt. Om det finns en möjlig och lämplig användning som tillför nytta så är det en positiv möjlighet som bör utnyttjas.

Avfallslagstiftningen är utformad utifrån att samhället behöver skyddas från avfall, och den är inte utformad främst med schaktmassor i åtanke. Detta får effekten att bedömningen ofta börjar i "fel ända". Utgångspunkten i bedömningen hos tillsynsmyndigheter har hamnat i en situation där avfallshierarkin tillämpas "upp och ned". Man utgår ifrån att det är avfallsregelverket som gäller vid masshantering, och ifrågasätter sällan ett beslut om att använda massor till deponitäckning eller deponi, medan återvinningsändamål systematiskt ifrågasätts och provas.

I dagsläget innebär tillämpningen på många håll att utgångspunkten upplevs som att samhället inte vill nyttiggöra schaktmassor. Hela denna logik behöver vändas, och de tillämpningar som snarast borde ifrågasättas är de fall då alltför "rena" massor används i alltför lågkvalificerade tillämpningar. Det är slöseri med resurser.

Behovet av täkter och terminaler - Det saknas mottagningsplatser

Beslutsfattare i kommuner och regioner saknar i många fall förståelse för behovet av platser för mottagning, lagring och bearbetning av massor. Man uttrycker en vilja att arbeta cirkulärt, och man beslutar om offensiva mål avseende fossilfrihet och klimatsmart samhällsbyggande, men man ser inte kopplingen till behovet av täkter och materialterminaler.

Detta är en extra stor utmaning då det handlar om så stora volymer material som uppstår till exempel i de större tunnelbyggen som pågår i stor omfattning i Stockholmsregionen.

Många av de områden där det byggs mest är i anslutning till storstadsregionerna. I dessa områden är det mycket svårt att få tillgång till ytor för lagring och bearbetning av materialet. Här behövs det nya moderna lösningar som kan främja det cirkulära samhällsbyggandet. Branschen behöver tillgång till platser för den cirkulära masshanteringen. Detta utgör randvillkor för möjligheterna att anpassa samhällsbyggandet på samtidigt krav på fossilfrihet och cirkulära lösningar.

Branschens bergtäkter är utmärkta platser för att bearbeta massor

I branschens befintliga bergtäkter finns redan maskiner för bearbetning, och etablerade kundkretsar. Det finns också tillståndsvillkor för verksamheten i täkten medskyddsmått och kontrollprogram. Samhällets befintliga bergtäkter är ofta vällokaliserade i relation till byggande. Det borde vara en helt naturlig samhällslösning att massor i möjligaste mån där det är geografiskt lämpligt kan hanteras i branschens befintliga täkter. Det skulle dessutom möjliggöra att lastbilar i lägre utsträckning behövde köra med tomt flak i ena riktningen.

I nuläget får SBMIs medlemmar kämpa hårt för möjligheten att ta in material för lagring och bearbetning i täkterna. De villkor som ges för mottagning av material präglas ofta av onödiga volymbegränsningar samt begränsningar avseende vilka massor som får tas emot. Att främja och stimulera möjligheterna att ta emot massor i bergtäkter är en tydlig och enkel åtgärd för att främja cirkulär masshantering.

Återvinningsverksamhet i bergtäkter

Då ett täktillstånd erhålles så borde det ske med ett villkor om att man även behöver överväga möjligheten att etablera en återvinningsverksamhet för att ta emot schaktmassor för lagring och bearbetning. När verksamhetsutövare ansöker om tillstånd att ta emot, lagra och bearbeta schaktmassor möts de idag istället ofta av motstånd mot att parallellt med täktverksamheten bedriva återvinningsverksamhet. SBMI har under de senaste åren drivit ärenden ända upp till HD för att få tydliga vägledande domar om att befintliga täkter bör ingå i samhällets lösning för att hantera och nyttiggöra schaktmassor och entreprenadberg. Inget av dessa fall har beviljats prövningstillstånd, trots att det saknas utveckling av praxis för att kunna möjliggöra ökad cirkularitet. Här behöver både rättspraxis, och grundinställningen från samhällets tillståndsgivande myndigheter ändras för att främja cirkulära flöden. I den mån ändring av lagstiftning inte är nödvändigt för att öka möjligheterna att ta emot schaktmassor i befintliga bergtäkter, så vore det önskvärt att Naturvårdsverket tydliggör dessa lösningar i vägledning, och bidrar till att ändra rättspraxis för att främja de cirkulära lösningarna.

Miljötilståndsförfrågan

SBMIs medlemmar bedriver en miljötilståndintensiv verksamhet, och följer tydligt utvecklingen av hur processen för att få miljötilstånd förändrats genom åren. Det är tydligt att processen för tillstånd blivit mer och mer omfattande, utredningskraven har successivt höjts, handläggningstiderna har ökat, och antalet ärenden som behöver hanteras har ökat.

En ökad och förtydligad möjlighet till ändringstillstånd eller tilläggstillstånd för återvinningsverksamhet skulle kunna förenkla processen för att etablera platser för lagring och bearbetning. Detta är delvis en annan fråga, och samtidigt pågår under 2021-2022 miljöprövningsutredningen (En modern och effektiv miljöprövning: Dir. 2020:86) som har i uppdrag att föreslå ändringar och åtgärder som krävs för att uppnå en modernare och mer effektiv miljöprövning. En del av utmaningarna kring samhällets hantering av schaktmassor kan bara lösas av att processen för att erhålla tillstånd för att bedriva återvinningsverksamhet blir enklare. Tillgång till platser för att ta emot och bearbeta schaktmassor är en essentiell förutsättning för samhällets cirkulära hantering av samhällsbyggandets material.

Anläggningsändamålet

Tillämpningen utgår alltför ofta ifrån att det behöver vara säkerställt att "åtgärden skulle ha genomförts även om det inte fanns avfallsmassor att tillgå". SBMI anser att denna bedömning inte bör utgå ifrån en jämförelse med användningen av jungfruligt material. Det är som att säga att man endast får köpa begagnade produkter om man kan bevisa att man annars hade köpt en motsvarande ny produkt. SBMI anser att anläggningsändamålet ska bedömas utifrån behovet och syftet med anläggningen. Grundsynen att det inte får skapas ett behov/avsättning för överskottsmassor motverkar bästa utfall för hållbarhet. När massor uppstår bör vi söka bästa avsättning vilket ofta kan vara en konstruerad lösning, tex landskapsmodellering, skapande av naturvärden osv. Detta ologiska nedärvda tankesätt har slagit rot och utvecklats till en praxis både hos konsulter och tillsyn som motverkar cirkulära lösningar. Här behövs ett tydligt omtag som kan förenkla och förtydliga förutsättningarna.

Normen i samhällsbyggande utgår ifrån jungfruliga material

Många vägledningar och etablerade kravdokument kring material för samhällsbyggande utgår ifrån att man använder sig av jungfruliga material. Det är viktigt att beskriva återvunna material i termer

av tekniska egenskaper. Då detta når genomslag i stöddokument från tongivande upphandlande organisationer som Trafikverket och kommunala bolag kan efterfrågan på dessa material öka. Att integrera kravställning kring återvunna material kan vara ett effektivt sätt att kvalificera återvunnet material till att användas i mer kvalificerade tillämpningar, och därmed öka efterfrågan.

Smartare tillsyn

Ytterst strävar kunder, uppdragsgivare, tillsynsmyndigheter och regeringen åt samma håll. Utgångspunkten i regelverk och vägledning bör vara att verksamhetsutövarna är seriösa. Det är få saker som ställer till det så mycket för de seriösa aktörerna i branschen som oseriösa aktörer, men lösningen på problemet med brottslighet i avfallsbranschen är inte utökad detaljreglering. Ett alltför detaljerat och krångligt regelverk ökar incitamenten för fusk och brottslighet. Lösningen är smartare tillsyn, som behöver vara uppsökande och tydligt samordnad.

Många tillsynsmyndigheter på regional nivå har resursbrist. Många som arbetar på regional nivå är juniora, men det behövs fler seniora och erfarna personer som bär med sig en helhetsbild av de flöden som ska hanteras, och kan avgöra vilka verksamheter som kräver uppsökande tillsyn. SBMIs medlemmar ser ett stort behov av en mer enhetlig och samordnad tillsyn.

Kommentarer till några av Naturvårdsverkets olika påståenden:

Naturvårdsverket listar en lång rad "problem" i samhällets hantering av schaktmassor. SBMI håller med om att många av dessa problem är relevanta att diskutera. Många av dessa påståenden är både rätt och fel beroende på var och i vilken situation de appliceras. Med den helt generella beskrivningen av "massor" i Sverige ger det en mycket trubbig utgångspunkt för analysen. SBMI väljer att beskriva en kortare och tydligt formulerad problembild utifrån verksamhetsutövarnas perspektiv snarare än att kommentera alla Naturvårdsverkets påståenden. SBMI ser ett behov av att specifikt kommentera vissa av Naturvårdsverkets förslag till problembeskrivningar:

<p>Mängden massor som uppstår är större än vad samhället har behov av, i ett kortsiktigt och lokalt perspektiv.</p>	<p>Detta påstående kan vara helt korrekt och helt fel beroende på vilken situation vid vilken tid och vilket material som avses. För att kunna göra denna analys krävs att man förhåller sig till materialkvalitet, mängden samhällsbyggnadsprojekt i regionen, tidpunkt och möjligheter till lagring och bearbetning. Mängden massor som "uppstår" är också till stor del beroende av hur massorna bedöms.</p>
<p>Den entreprenör som i anbudet presenterar den billigaste lösningen vinner oftast anbudet.</p>	<p>Detta kan inte vara ett problem. Problemet är att med ett otydligt regelverk så producerar marknaden ibland suboptimala lösningar. Med ett väl utformat, tydligt och rättssäkert regelverk, och välutformade upphandlingskrav kommer den billigaste lösningen med all säkerhet också vara den mest samhällsnyttiga, cirkulära och mest värdeskapande.</p> <p>En cirkulär ekonomi delar många grundläggande egenskaper med den traditionella linjära ekonomin. För att en marknadsekonomi ska fungera så krävs:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Fri etableringsrätt och privat ägande gör det möjligt för entreprenörer att erbjuda nya tjänster och möjligheten för kunder att välja det pris och de lösningar som passar dem bäst.

	<p>2. Ett tydligt regelverk med miljökrav, aktiv tillsyn som säkerställer att spelreglerna följs och gemensamma standarder, som tillsammans skapar en förutsägbar och rättvis spelplan.</p> <p>Om någon av dessa delar saknas så kommer en effektiv cirkulär ekonomi inte att fungera. Den cirkulära ekonomin behöver drivas av en marknadsekonomi.</p>
<p>Hållbar masshantering bidrar till att minska nytutvinning av geologiska naturtillgångar och utsläpp av växthusgaser genom att lämpliga massor används ändamålsenligt på ett sätt som minskar behov av transporter och inte innebär oacceptabla risker för människors hälsa eller miljön eller begränsningar för beslutad markanvändning på kort eller lång sikt.</p>	<p>Naturvårdsverkets uppdrag om samhällets masshantering handlar inte främst om att minska nytutvinning av geologiska naturtillgångar. De problem som Naturvårdsverket har i uppdrag att lösa handlar om minskade avfallsmängder, ökad återanvändning av produkter, ökad återvinning samt en förbättrad avfallshantering. I vissa fall har hanteringen av t ex entreprenadberg en inverkan på behovet av jungfruligt material från bergtäkter. En effekt av en förbättrad hantering av samhällets schaktmassor kan i vissa fall innebära att behovet av jungfruligt material minskar. SBMI erfar att det i många sammanhang där "massbalans" eftersträvas så förekommer en utbredd kunskapsbrist kring vilka material som går att använda till vilka tillämpningar. Att det uppkommer stora mängder schaktmassor i en region kan leda till en felaktig idé om att dessa massor generellt kan ersätta högkvalitativt bergmaterial från en täkt. SBMI föreslår att den inledande satsen stryks, eller ersätts med en bisats i slutet som säger "En effektiv användning av högkvalitativt entreprenadberg kan bidra till ett bättre hushållande med geologiska naturtillgångar."</p>