

Till: m.remissvar@regeringskansliet.se

kopia till: sofia.tingstorp@regeringskansliet.se , linn.akesson@regeringskansliet.se

SBMIs yttrande avseende Miljödepartementets remiss M2021/00207 "Ordning och reda på avfallet"

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 över ca 90 % av den svenska bergmaterialindustrin.

Sammanfattning:

- SBMI **avstyrker** i huvudsak förslagen till författningsändringar i den remitterade promemorian.
- SBMI anser dock att **vissa delar av PMs förslag är positiva**, och **vissa förslag behöver bearbetas** för att tillföra den avsedda nyttan.
- SBMI anser att **införandetiden för föreslagna ändringar är alltför kort** och bör förlängas så att förslag i remissvar hinner beaktas och förändringar föras in.
- SBMI anser att ett alltför **splittrat, komplicerat och restriktivt regelverk** bidrar till att öka incitamenten för brottslig hantering.
- SBMI betonar att en **förbättrad och mer effektiviserad tillsyn** utgör det främsta och viktigaste verktyget mot miljöbrottslighet.
- SBMI anser att **principen om lägsta värde vid lagervärdering** som framförs nedan skulle ge en större effekt i brottsbegränsning än många av de begränsningar i hanteringen som den remitterade promemorian föreslår.
- SBMI **välkomnar** förslaget om att äntligen genomföra avfallsdirektivets undantag i svensk rätt. SBMI anser dock att det vore ännu bättre om ändringarna infördes i miljöbalken istället.
- Den främsta anledningen till att SBMI avstyrker huvuddelen av promemorians förslag är att de bidrar till ett ännu mer **fragmenterat och krångligt regelverk för återvinning**. Vad som skulle behövas är ett enklare och tydligare regelverk som främjar framtidens cirkulära ekonomi enligt regeringens tydligt uttryckta strategi och handlingsplan. SBMI anser att departementet bör avvakta med regelförändringar tills Naturvårdsverkets regeringsuppdrag om hantering av schaktmassor är redovisat för att möjliggöra ett mer enhetligt förslag.

U-verksamhet blir anmälnings- eller tillståndspliktig

Enligt EU får det inte finnas någon oreglerad avfallsverksamhet, och därför är regeringens avsikt att avveckla u-verksamheter. Tidigare u-verksamheter föreslås enligt remissen i huvudsak bli anmälnings- eller tillståndspliktiga. Samtidigt föreslås ett antal allmänna regler som ska tydliggöra vilka mindre verksamheter som inte kräver vare sig anmälan eller tillstånd. SBMI anser att gränserna (t ex mängdbegränsningar och tidsbegränsningar för lagring) i PM verksamheter generellt är alltför lågt satta för att tillföra förbättrade möjligheter att nyttiggöra material enligt vad som anges i regeringens strategi för cirkulär ekonomi.

Förslagen i den remitterade PM ökar andelen och antalet tillståndspliktiga ärenden och anmälningsärenden betydligt, och verksamheter som idag är anmälningspliktiga kommer i högre grad att omfattas av tillståndsplikt. Denna ökning har en stor inverkan på möjligheten att bedriva verksamhet framför allt i storstadsregionerna, där det är svårast att erhålla miljötillstånd. Samtidigt är det tydligt att det är i just dessa regioner anläggningsbyggande sker i störst omfattning. Kostnaderna för tillståndprocesserna som ökar både i antal och omfattning kan i många fall inte uppbäras av försäljning av de lågkvalificerade produkter av återvunna material som tillstånden omfattar, vilket kommer att begränsa antalet aktörer i branschen och leda till att återvinning väljs bort till förmån för kvittblivning enligt linjära flöden.

SBMI ser den Remitterade PM mot bakgrund av Naturvårdsverkets tidigare uppdrag om att utreda möjligheterna till att införa allmänna regler för att underlätta återvinning. SBMI är i grunden **positiva till idén med allmänna regler** för att underlätta hanteringen, men det regelverk som Naturvårdsverket föreslog var alltför restriktivt för att tillföra avsedd nytta. Uppdragets slutrapport blev hårt kritiserad av många viktiga remissinstanser, och SBMI är tacksamma för att Miljödepartementet tagit till sig av denna kritik och valt att inte föreslå att införa allmänna regler enligt Naturvårdsverkets förslag, då detta hade försämrat möjligheterna till att på längre sikt etablera ett regelverk som kan leda till en fungerande masshantering och ökad återvinning i samhället.

Den cirkulära ekonomin behöver drivas av marknadsekonomin

SBMIs medlemsföretag vill bidra till att öka nyttiggörandet av material i anläggningsarbeten så högt upp i avfallshierarkin som möjligt, och så högt upp i värdekedjan som möjligt. Detta är idag svårt främst på grund av att regelverket är krångligt, bedömningar från tillsynsmyndigheterna är inkonsekventa och rättsosäkra, och tillämpningen av regelverket alltför restriktiv. Detta behöver ändras radikalt.

Marknadsförutsättningarna för att nyttiggöra samhällets material så högt upp i avfallstrappan som möjligt behöver vara sådana att det är attraktivt och lönsamt att återvinna. Det räcker inte med att det är "möjligt". Regelkrångel och kostnader medför att återvinning ofta väljs bort till förmån för linjär kvittblivning.

I Naturvårdsverkets uppdrag som ligger till grund för flera av förslagen i denna promemoria angavs syftet att **förenkla regelverket, öka flexibiliteten och bidra till att öka återvinningen av icke-farligt avfall i Sverige**. SBMI ser inte att det nu föreslagna regelverket leder till regelförenklingar, och tillför inte ett regelverk som främjar ökad återvinning i anläggningssektorn. Förslaget bidrar istället till att splittra den redan fragmentiserade avfallslagstiftningen ytterligare. De förändringsförslag som presenteras i PM bidrar sammantaget till ett redan komplext regelverk.

Många pågående utredningar gör det svårt att förutse effekterna av förslagen

Många bedömningar som är helt avgörande för effekterna av förslagen i denna remiss är beroende av andra pågående processer och regeringsuppdrag, t ex:

- Den remitterade versionen av Naturvårdsverkets handbok för återvinning i anläggningsarbeten 2010:1: "centrala begrepp"
- Remissen "förbättrat införande av MKB-direktivet"
- Naturvårdsverkets regeringsuppdrag: "Helhetsgrepp om hantering av schaktmassor"
- Miljöprövningsutredningen (Peter Ardö)
- Avvecklingen av återvinning inom ramarna för U-verksamhet

Detta gör det svårt att förutse den samlade effekten av alla pågående processer. Detta avser t ex huruvida entreprenadberg ska betraktas som avfall och i vilka fall är schaktmassor avfall, etc.

Utgångspunkten för Naturvårdsverkets remitterade vägledning är att vidga avfallsdefinitionen, och bygga återvinningsverksamheten inom ramarna för undantag och tillståndspliktig verksamhet. SBMI anser att detta är ett omodernt och bakvänt angreppssätt, och främjar inte den cirkulära ekonomin. Det kommer att leda till en mer komplicerad hantering, och minska nyttiggörandet av återvunna naturresurser.

Den totala konsekvensen av att en större andel av de massor som förekommer i samhället klassas som avfall i kombination med att tillståndsplikten ökar blir att viljan att nyttiggöra återvunna material i samhället minskar.

Utöver de oklarheter som uppstår till följd av flertalet parallellt pågående processer är det ett flertal begrepp som används i PM som inte är tydligt definierade, vilket riskerar att skapa problem hos tillsynsmyndigheter vid tillämpningen av regelverket.

Detta gäller t ex.

- Vad avses med "icke förorenat material". Förtydliga och lyft fram detta till lagtexten, så det inte råder oklarheter.
- Vad avses med "i anslutning till"?
- Efter att ett material återvunnits är det en produkt och omfattas av produktlagstiftning, men inte längre av avfallslagstiftning. Detta bör tydliggöras i förordningstexten.
- Att återanvända och återvinna är inte att se som kvittblivning, utan fokus för branschens verksamhetsutövare är på värdeskapande (att förädla överskottsmaterial/massor på ett kostnadseffektivt sätt mot tydliga krav).

Behovet av kriterier för MRR upphör

En verksamhet som tidigare varit definierad som tillåtlig inom ramarna för U-verksamhet är verksamhet som medför "Mindre än Ringa Risk", eller MRR. Denna verksamhet definieras i Naturvårdsverkets handbok 2010:1. Denna handbok och framför allt gränsvärdena för MRR har i tillämpad tillsyn fått en roll som bidragit till att motverka och omöjliggöra en ökad återvinning i många enkla ärenden genom åren. Detta problem har påtalats under många år, vilket bland annat lett till att Naturvårdsverket tvingats gå ut med förtydliganden om att dessa gränsvärden getts en funktion som inte var avsedd (<https://www.naturvardsverket.se/Stod-i-miljoarbetet/Vagledningar/Avfall/Handbok---atervinning-av-avfall-anlaggning/Fortydligande-av-syfte-med-handbok/>). Då U-verksamheten upphör försvinner även behovet av att definiera MRR. SBMI föreslår att därför att handbok 2010:1 utgår, och att arbetet med revideringen av denna avvaktar i väntan på färdigställandet av Naturvårdsverkets regeringsuppdrag om att se över hanteringen av schaktmassor.

Oseriösa aktörer bekämpas bäst med smartare och effektivare tillsyn

I uppdraget anges att avsikten är att det ska bli enklare för seriösa aktörer att hantera återvinning. SBMI noterar att PM innehåller vissa bra delar som skulle kunna minska möjligheterna till brottslighet i branschen. Bland annat är förtydligandet av det ökade beställaransvaret positivt. Men förslaget innehåller även flera mekanismer som gör det svårare, krångligare och dyrare för de seriösa aktörerna. Detta är kontraproduktivt, och riskerar att leda till att oseriösa verksamhetsutövare blir mer kreativa med att finna lösningar på kvittblivningsproblemet. Att skärpa lagstiftningen ytterligare för dem som följer den gör inte att de som medvetet bryter mot den blir mer laglydiga. Ett krångligt regelverk innebär stora incitament att undvika regelverket och riskerar därmed att öka brottsligheten.

Oseriös hantering av massor är ett stort problem för de seriösa aktörerna och för hela samhället, men SBMI anser att man kommer åt problemet med de oseriösa aktörerna främst med en bättre och smartare tillsyn, inte genom att etablera ytterligare hinder genom ett alltmer detaljerat regelverk för samtliga aktörer.

Hindra oseriösa aktörer genom att tillämpa principen om lägsta värde vid lagervärdering

I avfallsbranschen kan man idag redovisa en vinst utan att ha genomfört någon förädling (bearbetning), på grund av att principen om lägsta värde inte tillämpas vid lagervärdering enligt redovisningslagstiftningen. SBMI anser att detta är en viktig bidragande orsak till att oseriösa aktörer lockas till branschen. Inom all annan tillverkande industri kan en vinst redovisas först när produkten har sålts, inte omedelbart efter att råvaran köpts in. SBMI anser att det är fel att man kan redovisa ett resultat utan att ha genomfört någon behandling. Principen om lägsta värde vid värdering av lager skulle kunna, och borde, tillämpas även i avfallsbranschen. Detta skulle innebära att hela den intäkt som erhålls då ett avfall tas emot måste redovisas som en skuld, och får inte skrivas av förrän avfallet/den återvunna produkten lämnats vidare. Ett sådant förfarande tar helt bort incitamentet att lagra avfall längre än nödvändigt, och det skulle på ett tidigt stadium avslöja de aktörer som inte avser bedriva en seriös återvinningsverksamhet. Denna åtgärd skulle betyda mer för möjligheterna att komma åt branschens oseriösa aktörer än många av PMs detaljerade förslag kring begränsningar i hanteringen. Detta sätt att utveckla regelverket i små fragment bidrar i sig till att köra regelverket komplicerat och svårarbetat för verksamhetsutövare och för tillsynsmyndigheter.

Arbetsbelastning hos tillsynsmyndigheter

Administrationen ökar betydligt i de fall där ärenden övergår från anmälningsärenden till tillståndsärenden. Tillståndsprocessen tar redan idag oacceptabelt lång tid. De ökade kraven på miljötillstånd för att bedriva återvinningsverksamhet gör att tröskeln för att bedriva återvinningsverksamhet höjs betydligt, framför allt i storstäderna där det är svårast att få tillstånd.

I PM införs ett betydande antal nya aspekter som behöver bedömas vilket medför att handläggningen kommer att öka i omfattning för prövningsmyndigheterna. Längre handläggningstider hos tillståndsgivande myndigheter riskerar att hämma återvinning. En tillståndsansökan tar ofta alltför lång tid för att det ska vara möjligt att erhålla tillstånd för objektbaserad återvinningsverksamhet. Det blir därmed bara möjligt att bedriva återvinning i stora permanenta redan tillståndsgivna anläggningar.

SBMI anser att länsstyrelsen bör utpekas som huvudsaklig tillsynsmyndighet för de föreslagna åtgärderna. Kommunerna har inte tillräckliga resurser, och tillämpningen riskerar att bli alltför inkonsekvent om antalet enheter som bedriver tillsyn blir stort.

Remissförfarande och ikraftträdandeprocess

SBMI anser att ikraftträdandet sker alltför tidigt efter remissen, och med en otillräcklig övergångslösning. Vad är syftet med remissförfarandet om de föreslagna förändringarna träder ikraft bara veckor efter remissens slutdatum? Förslagen till ändringar i förordningar föreslås träda i kraft den 1 juni 2021, och förslagen till ändringar i miljöbalken föreslås träda i kraft den 1 januari 2022. I första hand anser SBMI att de föreslagna ändringarna inte ska införas, men om de trots detta införs behöver införandet ske på ett sätt som inte hindrar den verksamhet som idag är tillåtlig genom anmälningar. Vidare medger den föreslagna processen inte utrymme att beakta relevant input från remissinstanserna.

Många av de tillståndsprövade verksamheter som idag hanterar avfall kommer inte hinna ompröva sina tillstånd enligt de föreslagna övergångsbestämmelserna. Det riskerar även att innebära en

orimligt stor belastning på tillståndsmyndigheterna om de tärker som bedriver återvinning som sidoverksamhet genom anmälan kan komma att behöva prövas om som helhet. SBMI anser att det är obefogat och orimligt att hela tärkten ska omprövas.

SBMI anser att det behövs en **särskild övergångslösning för de tärker som bedriver återvinning som sidoverksamhet genom anmälan**. Om alla verksamheter i landet som lagt till anmälningar på tillstånd kommer att behöva förnya tillstånden i sin helhet kommer det att innebära en stor extrabelastning på tillståndsmyndigheterna (t ex för alla verksamheter som hanterar av över 10.000 ton asfalt, eller schakt, vilket är mycket vanligt i branschen).

Mekanisk bearbetning

SBMI **avstyrker** detta förslag. Om förslaget trots detta införs föreslår SBMI att mängdbegränsningarna höjs betydligt.

De icke förorenade material som avses (asfalt, krossad betong och tegel) är relativt ofarliga att hantera, och SBMI anser därför att det är **obefogat att hanteringen begränsas så starkt**. SBMI anser att de föreslagna volymbegränsningarna bör höjas betydligt.

Om de föreslagna ändringarna införs så tas benämningen "för bygg- och anläggningsändamål" som infördes 2001 bort. Detta innebär att tillståndsplikt inträder för hantering av mängder som överstiger 10.000 ton. SBMI anser att det är olyckligt att man plockar bort benämningen "för bygg- och anläggningsändamål". Detta infördes för att underlätta för cirkulära materialflöden och främja återvinning, och SBMI anser att denna förändring är ett steg i fel riktning utifrån regeringens ambitioner kring cirkulär ekonomi.

Anledningen till att formuleringen tas bort är sannolikt att det anses vara svårt att hantera för tillsynshandläggare i kommuner. Problemet är inte formuleringen, utan tydligheten i hur den ska tolkas och tillämpas av tillsynsmyndigheterna.

Tidigare diskuterades att mängdbegränsningarna för bearbetning av material för bygg- och anläggningsändamål helt skulle undantas, nu har Miljödepartementet istället valt att begränsa mängderna ytterligare. SBMI anser att detta inte är motiverat, och riskerar att hindra återvinningen i samhället.

SBMI anser att det vore önskvärt med en större tydlighet kring när avfall inte längre är ett avfall. Författningstexten bör entydigt klargöra att ett färdigbehandlat avfall inte längre är ett avfall utan en produkt, och därmed inte längre omfattas av avfallslagstiftningen.

Lagring av icke-farligt avfall som en del av insamling

SBMI **avstyrker** detta förslag. Om förslaget trots detta införs föreslår SBMI att mängdbegränsningarna och tidsbegränsningarna höjs.

För att kunna öka nyttiggörandet av material är det en essentiell förutsättning att det finns en buffertfunktion för obalansen mellan uppkomst av material och efterfrågan. Begränsas denna möjlighet till lagring alltför hårt minskar möjligheterna till en cirkulär hantering av materialen betydligt. SBMI anser att de tidsgränser som anges i den remitterade PM är alltför restriktiva. SBMI ser inte att den föreslagna tidsbegränsningen tillför någon miljönytta. För att kunna balansera mellan uppkomst och avsättning av material behöver det finnas möjligheter att lagra materialet längre tider. I samband med de större anläggningsbyggena i samhället uppstår ofta stora materialöverskott som mycket väl kan balanseras av ett löpande behov av material, men detta behöver längre tid för avsättning än 12 månader och ibland även längre tid än 3 år. Det är ett starkt

önskemål från branschen att kunna lagra material längre tider för att kunna nyttiggöra dessa på ett cirkulärt sätt. Alltför begränsande lagringstider skapar problem för återvinning. Att begränsa lagringen av inerta material har ingen miljönytta på samma sätt som tidsbegränsningar begränsningar för lagring av t ex organiskt byggavfall). De avfallskategorier som SBMI vill se lättnader för är: asfalt, entreprenadberg i det fall det är avfall, tegel, jord och schaktmassor, betong, som alla klassificeras som icke farligt avfall.

Mängdbegränsningarna:

- Gränsen för lagring av icke farligt avfall ändras från 30.000 till 10.000 ton. SBMI anser att detta är omotiverat.
- Begränsningarna för entreprenadberg bör ändras till större mängder än 100.000 ton. Den föreslagna begränsningen i PM är inte motiverad och borde höjas betydligt.

Undantag från tillstånds- och anmälningsplikt för viss användning av massor för anläggningsändamål

SBMI **avstyrker** detta förslag. Om förslaget trots detta införs ser SBMI ett stort behov av tydlig vägledning för att regelverket ska få avsedd effekt.

SBMI anser att det finns möjligheter till ökad återvinning i formuleringen. Men dessa möjligheter kan gå helt om intet om tillämpningen av regelverket och tillsynsmyndighetens tolkning av begreppen blir alltför restriktiva.

SBMI anser att bedömningen av var gränserna går för var massorna får användas blir otydlig. "I anslutning till", och "självständigt syfte" som motiv för att det ska vara återvinning anses alltför godtyckligt. Tolkningen av dessa beteckningar, och hur de tillämpas praktiskt i tillsynen, är helt avgörande för vilken effekt regeln får.

SBMI anser att tolkningen av "självständigt syfte" är överdriven och felaktig i dagens tillämpning. Det ska vara säkerställt att materialet ersätter ett annat material som annars skulle ha använts. Detta innebär att det lägre priset på återvunnet material inte fullt ut tillåts utgöra en konkurrensfördel, vilket motverkar en ökad återvinning.

Många tillsynsmyndigheter gör en strikt tolkning av att motsvarande mängd t.ex. schaktmassor som ska återvinnas måste ersätta annat material som skulle ha köpts in av markägare för att exempelvis schaktmassorna inte ska anses vara deponerade. Då verksamhetsutövaren eller markägaren sällan kan visa att motsvarande mängd massor skulle köpts in till fullt pris, så innebär det att tillsynsmyndigheten anser att massorna i stället ska köras bort till deponi då de inte kan räknas som återvunna enligt lagtexten. Detta innebär i sin tur onödiga transporter, att deponier fylls med material som egentligen inte behöver deponeras och att massor med ett ringa värde inte kan nyttjas till exempelvis enkla utfyllnadsändamål i närområdet till där de uppstår.

Genomförandet av avfallsdirektivets undantag i svensk rätt

SBMI **tillstyrker och välkomnar** förslaget om att äntligen genomföra avfallsdirektivets undantag i svensk rätt. SBMI anser dock att det vore ännu bättre om ändringarna infördes i miljöbalken istället.

Trafikverket och Naturvårdsverket skickade 2017 en hemställan till Miljödepartementet om "Behov av översyn av genomförandet av avfallsdirektivets undantag i svensk rätt". Hemställan handlar om undantags placering i avfallsförordningen, och möjligheten att flytta undantagen till miljöbalken för att de ska få avsedd effekt. Miljödepartementet har nu valt att införa undantag i miljöprövningsförordningen, istället för att göra de förändringar som EU:s avfallsdirektiv tillåter i definitionen av avfall i 15 kap. MB. SBMI anser att det skulle vara lämpligare att tydliggöra att ofarligt

material som får undantas från avfallsdirektivet **inte klassas som avfall** i det svenska regelverket. Ändringarna borde, som anges ovan, föras in i miljöbalken. SBMI anser att avsikten i förslaget är positiv, men det är oklart om genomförandet får den avsedda effekten. Istället blir genomförandet i rättspraxis helt avgörande för vilken effekt som förslaget får. För att i möjligaste mån undvika olika tolkningar och rättsosäkerhet bör vägledning tas fram snarast.

Ekonomisk säkerhet för anmälningspliktiga verksamheter

SBMI **avstyrker** förslaget om införandet av ekonomisk säkerhet för miljörisk. Om förslaget trots detta införs ser SBMI att det är mycket viktigt att genomförandet blir enhetligt och förutsägbart.

SBMI anser att införandet av en ekonomisk säkerhet för miljörisk har en god avsikt, men det är viktigt att det hanteras på ett enhetligt och förutsägbart sätt. Tillståndsgivna bergtäkter omfattas idag av en ekonomisk säkerhet för efterbehandling. Trots att det tagits fram vägledning med schabloner och beräkningsmallar för hur denna ekonomiska säkerhet ska dimensioneras spretar tillämpningen av detta betydligt mellan olika regioner och olika prövningsinstanser. Detta leder till att systemet i sin tillämpning är rättsosäkert, och de ekonomiska säkerheterna riskerar att spreta på samma sätt som de gjort för täkterna. SBMI anser att om förslaget om säkerheter trots allt införs ska säkerheterna fastställas schablonmässigt och hanteras av ett mindre antal kompetenta myndigheter. Det är inte rättssäkert att 290 kommuner ska bedöma och besluta om detta oberoende av varandra.

Remissen avser avfall av många olika kategorier. Det skiljer betydligt vilka miljörisker den avsedda ekonomiska säkerheten ska motsvara. För exempelvis entreprenadberg av god kvalitet anses riskerna vara mycket små jämfört med många andra material. SBMI anser att den ekonomiska säkerheten tydligt bör anpassas efter den potentiella miljörisken, annars riskerar att leda till orimliga effekter som drabbar seriösa avfallshanterare.

Möjligt att ställa krav på behandling då fortsatt lagring inte är motiverad

SBMI **avstyrker** förslaget om införandet av krav på behandling.

SBMI anser att grundtanken är god, men riskerar att skapa utrymme för godtycke hos tillsynsmyndigheter. Exempelvis kan man i glesare delar av Sverige behöva lagra material i över tre år innan det är ekonomiskt motiverat att ta dit en kross för att bearbeta materialet på grund av att materialflödet är lågt. Det förekommer också att avsättningen tillfälligt i vissa perioder kan vara lägre än tillförseln trots att avsättningen på längre sikt är säkrad (t ex situationen i Stockholm just nu). Under dessa förhållanden är en förutsättning för den cirkulära hanteringen att materialen kan lagras en längre tid. Bara för att omedelbar avsättning inte är tillgänglig ska inte deponering vara den enda möjliga lösningen.

Sanktioner för överlämning av avfall till obehörig mottagare

SBMI **tillstyrker** och välkomnar förslaget om att beställaransvaret ökar och tydliggörs. Det tydliggör ansvaret för att material som skickas iväg hamnar på rätt plats. För att tillämpningen av detta förslag ska fungera väl krävs att det finns en tydlighet kring vad detta utökade ansvar omfattar. Redan idag finns vissa krav, men straffsanktion tillkommer i förslaget.

/

SBMI, Sveriges Bergmaterialindustri genom vd Mårten Sohlman
Tel: 070-676 98 99
Mail: marten.sohlman@sbmi.se