

SBMIs kommentarer avseende remissen:

”Mål och åtgärder avseende masshantering för Göteborgs stad”

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.

Bakgrund

Storstadsregionerna Stockholm och Malmö och Göteborg har under sommaren 2022 skickat masshanteringsplaner, respektive materialförsörjningsplaner på remiss. SBMI svarar på dessa remisser främst utifrån ett övergripande perspektiv där vi betonar vikten av förståelse för att masshantering och materialförsörjning hör samman, och att det är viktigt att ett sådant underlag tas fram på ett robust sätt i brett samarbete och att planerna behöver utgå ifrån branschens förutsättningar. Bakgrunden, drivkrafterna och förutsättningarna för hur dessa tre olika remitterade planer tillkommit är mycket olika.

SBMI ser positivt på att materialförsörjning och masshantering diskuteras på många olika håll mellan olika aktörer i samhället, då detta har en kunskapshöjande effekt, breddar förståelsen för dessa utmaningar och ökar samsynen kring förutsättningarna. Men för att planerna ska kunna få en relevant och tydlig roll som faktaunderlag i samhällsbyggandet krävs att planerna har en tydlig roll i relation till t ex översiktsplaner, tillståndsprocesser och myndighetsbeslut. Planerna behöver tas fram i bred samverkan mellan olika aktörer i samhället, och de bör ges en tydlig roll utifrån ett helhetsperspektiv. Om planerna tillkommer för att lösa ett specifikt problem i ett enskilt sammanhang riskerar de att bli en partsinlaga som saknar den objektiva faktagrund som SBMI ser som en essentiell förutsättning för att planerna ska fylla en viktig och tydlig funktion i samhället.

Många samhällsaktörer är på en övergripande nivå positiva till cirkulärt samhällsbyggande, men då det blir tydligt att det förutsätter att materialen kan lagras och bearbetas nära där det byggs uppstår intressekonflikter som gör det svårare att vara odelat positiv. Branschen har länge sett behovet av tillgång till terminaler, men samtidigt är det mycket svårt att få de miljötillstånd som krävs för hanteringen. I Göteborgs masshanteringsplan uttrycks på många ställen en ambition att öka den cirkulära delen av materialförsörjningen. För att främja detta behövs konkreta åtgärdsförslag framförs som bidrar till att förbättra förutsättningarna för ett ökat cirkulärt samhällsbyggande.

SBMI vill betona vikten av att terminaler för lagring och bearbetning av material etableras och drivs på en fri och konkurrensutsatt marknad. För att möjliggöra en bred omställning i branschen till ett resurseffektivt och cirkulärt samhällsbyggande behöver förutsättningarna för de aktörer som bidrar i detta vara tydliga, robusta och rättssäkra. Om det offentliga i alltför stor utsträckning i egen regi etablerar ytor och anläggningar finns risk för utslagning

av de privata aktörer som vill bidra till det cirkulära samhällsbyggandet. Det ska vara lönsamt att driva seriösa, resurseffektiva verksamheter som bidrar till framtidens cirkulära samhällsbyggande. Det är viktigt att planens genomförande hamnar på "rätt nivå" i värdekedjan, och inte leder till centralisering och detaljstyrning.

SBMI är positiva till att det tas fram materialförsörjningsplaner i form av robusta faktaunderlag som tagits fram genom bred samverkan som tydligt involverar marknadens aktörer. SBMI vill INTE se ett alltför detaljerat styrdokument som begränsar konkurrensen och stör marknadens funktion.

Sammanfattning

- **SBMI anser att robusta och faktabaserade materialförsörjningsplaner är ett viktigt verktyg** i arbetet med att tydliggöra effektiva och förutsägbara förutsättningar för en hållbar och resurseffektiv materialförsörjning.
- SBMI ser positivt på att Göteborgs stad tydligt identifierat behovet av att **identifiera viktiga mottagningsytor för schaktmassor för återanvändning / återvinning** i den kommunala fysiska planeringen.
- **Nivån om 50% av inköpt ballastmaterial ska utgöras av återanvända återvunna material 2030 är mycket offensivt satt**, och om det alls är möjligt att uppnå denna nivå krävs **krafttag i alla led**. Det krävs förbättrad tillämpning av regelverk, det krävs nya miljötillstånd för lagring och bearbetning, och det krävs en utveckling av krav i upphandling.
- SBMI vill betona att de **regionala geologiska förutsättningarna** samt **omfattningen av pågående infrastrukturprojekt** i regionen är **avgörande** för tillgången till cirkulära material.
- SBMI vill betona att kommunen endast är en av många olika aktörer som har en roll i sammanhanget. **Flera av de åtgärder som föreslås har någon annan än kommunen rådighet över. Det är helt essentiellt för ett lyckat genomförande av planen att det i nästa skede etableras en tydlig samverkan mellan dessa aktörer**, som utgår ifrån en delad nulägesbild och en delad målbild.
- SBMI anser att planen bör kompletteras med förslag på hur branschen tillsammans med myndigheter kan åstadkomma en **transparent och relevant uppföljning, spårbarhet och mätning av data** för massorna.
- SBMI vill gärna se förslag på hur man i anbudsfasen kan ställa krav på användning av **digitala verktyg som ökar spårbarheten genom affärsleden**.
- En stor del av de schaktmassor som hanteras i samhället har av tillsynsmyndigheter klassats som avfall. Massor som klassats som avfall är svårt, dyrt och krångligt att nyttiggöra. **För att tydligt förbättra användningen av schaktmassor behöver bedömningarna som begränsar användandet av massor förändras radikalt**.
- En konkret åtgärd som kan minska slöseriet av högvärdigt material och öka cirkulariteten är att **öka acceptansen för att avfall nyttjas för anläggningsändamål och efterbehandling av täkter**.
- Naturvårdsverket har i sitt nyligen redovisade och remitterade regeringsuppdrag om hantering av schaktmassor föreslagit en rad åtgärder som kan utöka möjligheterna att hantera massor inom ramarna för produktlagstiftningen snarare än som avfall. Dessa förslag behöver få genomslag i praktisk tillsyn för att underlätta den cirkulära hanteringen av schaktmassor.

Övergripande kommentarer om masshantering och materialförsörjning

Regionala Materialförsörjningsplaner är viktigt för helhetsperspektivet

Masshanteringsplaner bör arbetas fram som en del av en Regional Materialförsörjningsplan. Detta för att skapa en så bra helhetsbild som möjligt över den samlade situationen inom Regionen avseende behov och tillgång på ballastmaterial och säkerställande av regional kapacitet. Strategiskt placerade täkter är utmärkta platser även för masshantering och i vissa fall även för deponering av ej återanvändningsbara massor. Att ensidigt fokusera på återvinning, och att separera dessa delar av materialförsörjningen medför risker att de viktiga synergierna med den jungfruliga råvaruförsörjningen missas.

Samexistens och avvägning mellan olika samhällsintressen / riksintressen

En viktig aspekt som en materialförsörjningsplan behöver adressera är frågan om samexistens; hur kan vi med bibehållet skydd av natur- och kulturvärden bedriva de verksamheter som krävs för ett hållbart samhällsbygge? Flera av de nationella mål som styr den svenska klimatpolitiken adresserar bland annat transporteffektivitet och en förenkling avseende användning av schaktmassor, varför det är viktigt att ställa dessa mål relaterat ev. motstående intressen. För detta ändamål bör en materialförsörjningsplan kunna bidra med klargöranden och strategier avseende Regionala möjligheter för hållbar materialförsörjning som inte innebär längre transporter eller försvårar återanvändning och återvinning.

Organisation för genomförande behövs

SBMI vill betona att det är väldigt viktigt att en plan har en tydlig ägare samt en organisation hos denna ägare för att planera och följa upp åtgärder. Runt en sådan organisation kan olika nätverk skapas med intressenter som kan bidra i arbetet på olika sätt. Då skapas förutsättningar för en mer levande och robust process för genomförande av planen.

Att utse en arbetsgrupp eller motsvarande med ett löpande uppdrag att följa upp och vidareutveckla planen är en förutsättning för nå effektmålen. Planen involverar många olika aktörer och för att möjliggöra planens genomförande krävs ett löpande arbete med genomförande, men även fortsatta diskussioner och även justeringar i planen. Uteblir denna fortsatta diskussion och samverkan tappar planen förankring och förtroende och den avsedda effekten uteblir.

En annan viktig funktion med en sådan organisation är att bygga relationer och samverkan med andra intressenter som till exempel verksamhetsutövare inom olika berörda branscher på ett stringent sätt. Idag står den absoluta majoriteten av samhället bakom övergripande mål om resurseffektivitet och hållbar industri och cirkulärt samhällsbyggande. Men detta innebär inte att det inte förekommer intressekonflikter i sakfrågor på en mer detaljerad nivå. Dessa kan undvikas genom en dialog i tidiga skeden där man utgår från gemensamma målsättningar, och kan underlättas genom en tydlig organisation och en löpande vidareutveckling av planen.

Ett tydligt ägande av Materialförsörjningsfrågan som samhällsfunktion

SGU bör ges ett tydligare uppdrag att äga och samordna Regionernas process för arbete med materialförsörjningsfrågan. På så sätt vidareutvecklas deras befintliga uppdrag att utreda,

kartlägga och följa upp bergmaterialanvändningen i landet på ett naturligt sätt. SBMI vill betona att en nationell vägledning för framtagande av regionala materialförsörjningsplaner blir viktig för att skapa en standard som olika intressenter lär sig känna igen och kan förhålla sig till, oavsett vart i landet man verkar. Även på denna nivå är en samverkan med andra berörda intressenter av stor vikt. Det gäller andra berörda myndigheter som Naturvårdsverket, Trafikverket och Boverket, samt branschorganisationer.

Att utgå från dagens produktion av ballastmaterial och eftersträva en omställning till mer sekundära råvaror samt affärsmodeller som bygger på en ny typ av produktion och distribution än den traditionella linjära är också en bärande idé med den cirkulära ekonomin. Här hör även frågor som energieffektivare produktion och elektrifiering samt biologisk mångfald hemma.

Specifika kommentarer kring de olika delarna i rapporten

Mål och åtgärder

- Bra med konkreta mål och åtgärder. De övergripande målen tror vi är bra då de är mätbara och tydliga "effektmål", d.v.s. de fokuserar på VAD som skall uppnås snarare än att fokusera på HUR (det lämnas ofta med fördel öppet så nya, innovativa lösningar kan fångas upp). En synpunkt är dock att det kan vara bra att definiera vissa begrepp som Återvinning (är det materialåtervinning eller inkluderas även annan återvinning) samt återanvända/återvunna material (är de endast material som är 100% återvunnet som får räknas med eller är det även material med t.ex. 50% återvunnet som inblandning, etc). Syftet med att definiera detta skulle vara att undvika dessa diskussioner senare i processen när nyckeltal skall börja rapporteras på riktigt.
- Av de tre planer som skickats på remiss är Göteborg den som uttrycker de tydligaste kvantitativa målen kring samhällets cirkulära hantering av material. SBMI är generellt kritiska till förslag som innebär alltför stora marknadsingrepp som t ex. en generell **kvotplikt för återanvända återvunna material**. Som målet uttrycks i Göteborgs plan som tydligt omfattar kommunala uppköpare upplevs som mer positivt, och kan med rätt åtgärder bidra till att öka efterfrågan på cirkulära produkter. Dessutom är målet satt i en region utifrån regionala förutsättningar.
- De regionala **geologiska förutsättningarna** samt vilka **pågående infrastrukturprojekt** som finns i regionen är **helt avgörande** för tillgången till cirkulära material. 50 % kan vara en nivå som är enkel att uppnå i en region under en viss tid, men som kan vara helt omöjlig att uppnå i en annan region under en annan tid. En löpande avstämning gentemot regionala förutsättningar vid en viss tidpunkt behöver ske.
- En teoretisk ansats som SBMI tillämpat i bedömningen av om kvantitativa mål är en lämplig åtgärd eller ej, är huruvida det är **möjligt att välja mellan jungfruliga och cirkulära material**. Finns inte möjligheten att välja i regionen, eller om prisskillnaden är alltför stor så är det inte lämpligt att införa denna åtgärd. Det är även mycket viktigt att vara medveten om att cirkulära material inte alltid är det mest hållbara eller miljömässiga utifrån ett helhetsperspektiv, där många olika faktorer behöver beaktas, som t ex transporter, lagringsmöjligheter och tillgång till jungfruliga material.

- Nivån på 50% är mycket offensivt satt, och om det överhuvudtaget är möjligt att uppnå denna nivå i regionen krävs det **krafttag i alla led** för att åstadkomma denna utveckling. Det krävs ändringar i tolkningen av regelverk, det krävs nya miljötillstånd och det krävs en utveckling av krav i upphandling som tydligt ökar efterfrågan av cirkulära material. Det är även viktigt att se hur avgörande de geologiska förutsättningarna samt andra pågående infrastrukturprojekt är för tillgången på cirkulära material.
- De geologiska förutsättningarna är diametralt olika i olika regioner i Sverige. I t ex Stockholm finns gott om hårt berg i berggrunden som ger upphov till entreprenadberg som är utmärkt att använda till samhällsbyggnad, och dessutom byggs det just nu stora mängder tunnlar som ger upphov till stora mängder material. I t ex Skåne saknas helt motsvarande geologiska förutsättningar, och pågående samhällsbyggnadsprojekt är av en annan karaktär jämfört med i t ex tunnelbaneutbyggnaden i Stockholmsregionen. Under en period då det byggs stora infraprojekt är överskottsmassor från dessa en stor och viktig del av bergmaterialförsörjningen i regionen. Pågår färre stora infrastrukturprojekt kan tillgången på cirkulära material vara starkt begränsad. Vid angivandet av regionala mål är det viktigt att beakta dessa förutsättningar.
- Den rapportering som förväntas av entreprenören gällande återanvändning och återvinning blir omfattande jämfört med dagens uppföljning. Idag finns inga krav på rapportering av schaktmassor motsvarande t.ex. Klimatdeklaration (krav på rapportering av resursanvändning), och det omfattas sällan av företags egna uppföljning då uppkomsten av schaktmassor och hur dessa får hanteras ofta ligger utanför deras rådighet. Regelverk motsvarande Klimatdeklaration skulle medföra tydligare incitament och bidra till standardisering av denna typ av rapportering. Det finns en stor risk att olika kommuner kommer att ta fram nästan samma lösning för samma behov, vilket kommer leda till stor administrativ börda för entreprenören. Möjligen kan detta samordnas med förslag från Naturvårdsverket avseende anmälan vid användning av "icke-avfall", d.v.s. att anmälan skall innehålla de uppgifter om mängder som efterfrågas.
- Bra beskrivna avgränsningar som också inkluderar vad som INTE ingår

Åtgärd 1 Fler anläggningar ger kortare transporter

- Bra att kvantifiera transporter av schakt och ballast och vilka besparingar som kan göras, såväl ekonomiskt som miljö/klimat besparingar. Bra jämförelse av olika åtgärder på sid 17.
- Bra att belysa vikten av placering av terminaler som en förutsättning för snabbare och effektivare elektrifiering.
- Lönsamheten för olika typer av verksamheter kan vara svår att utläsa från bolagens årsredovisningar. Detta så dessa bolag ofta har flera olika typer av verksamheter som bidrar till resultatet. Särskilt inom avfallshantering så är ofta lönsamheten stor inom hantering av schaktmassor och annat avfall som kan användas i sluttäckning eller deponeras, men dras ner av annan, mindre lönsam hantering. Om fallet vore att det generellt var högre lönsamhet i att återvinna schaktmassor snarare än att deponera eller använda i sluttäckning så skulle vi redan idag se en betydligt större andel återvunnet material, på samma sätt som i andra länder där fokus på riktig materialåtervinning varit större. Av denna anledning är det viktigt att fokus ligger på att använda företag vars huvudsakliga affär är att leverera ballast, och att lönsamheten i att producera och sälja ballast från återvunnen råvara är lika hög eller högre jämfört med primärproduktionen.

- Länsstyrelsens roll är viktig då man kan hjälpa eller stödja. Det avser framför allt hur man vägleder runt olika riksintressen och andra skyddsvärda områden. Se exempel från Regions Skånes materialförsörjningsplan där Länsstyrelsens vägledning riskerar att leda till kraftigt ökade transporter. Det är viktigt att involvera Länsstyrelsen i dialogen med fokus på att hitta lösningar för samexistens. Bergmaterialindustrin kan bidra till flera områden inom biologisk mångfaldsarbete och skapande av olika miljöer och habitat för fågel- och djurliv, eller till skapandet av attraktiva friluftsområden. Se handboken [Inspiration till att skapa bra natur i täkter](#):

Åtgärd 2 Förbättrad vägledning genom samverkan

- Avsnittet om Vägledning är omfattande och kan vara lite svårt att följa; det är så mycket information och väldigt mycket är relevant, men kanske inte alltid "styrande" för rapporten. Borde kanske kortas ned och fokusera tydligare på åtgärderna och mindre på omständigheterna? Den sammanfattning som finns av åtgärden hjälper dock en del.
- Samexistensfrågan lyfts upp under behovet av en materialförsörjningsplan, vilket är mycket bra! Materialförsörjningen kommer att behöva stå på två ben; primärproduktion i täkter och återvinning. Ett för ensidigt fokus på masshantering och återvinning riskera att leda till minskat fokus på att skapa hållbara villkor för primärproduktionen. Det innebär en risk för t.ex. svårare tillståndprocesser och lägre acceptans för nya täkter. I stället är det viktigt att lyfta fram behovet av smart placerade nya täkter som också kan fungera som masshanteringsytor.
- Stycket som förklarar kommunens roll i drivandet av verksamheter är väldigt viktigt. Den typ av ytor som producerar ballastprodukter är inte avfallsanläggningar.
- Att belysa behovet av mer praktisk vägledning för att komplettera den mer generella som tillhandahålls av Naturvårdsverket är bra. SBMI önskar en bred samverkan inom branschen med involvering av stora beställare och relevanta myndigheter i framtagande, förvaltning och vidareutveckling av olika praktiska vägledningar och metoder.
- Sträva efter att följa avfallstrappan vid upphandling. Här saknar SBMI resonemang om hur de lösningar som handlas upp följs upp. Ofta sker upphandling av hantering av schaktmassorna i flera steg, där den egentliga "producenten" av överskottsmassorna ofta frånsäger sig rådigheten för slutlig hantering genom att överlåta detta till entreprenören, som ofta i sin tur ofta överlåter på transportören eller via någon trading platform. SBMI skulle gärna se ett resonemang om hur exploatören kan öka rådigheten över vart och hur överskottsmassor slutligen hanteras. Ett upphandlingsförfarande där mottagning av överskottsmassor (fall B massor) handlas upp direkt av exploatören skulle kunna innebära både lägre totalkostnader då flera led av mellanhänder kan undvikas, samt ge bättre möjlighet till spårbarhet och uppföljning.

Åtgärd 3 En Regional masshanterings- och materialförsörjningsplan

- Bra formulerad sammanfattning av åtgärd som belyser vikten av dels mellankommunal samverkan men också vikten av att involvera verksamhetsutövare. Dagens ballastproducenter har stora möjligheter att ställa om till produktion med sekundär råvara om rätt förutsättningar ges. En plan skulle kunna innehålla ett mål om en stegvis omställning inom branschen, där bransch, beställare och myndigheter är överens om rimliga tidsperspektiv och vilka förutsättningar som behöver komma på plats.

- Bra formulerat runt samexistensfrågan, och en materialförsörjningsplans möjlighet att förebygga intressekonflikter.
- Den cirkulära ekonomin måste ta avstamp hos producenten, inte i avfallshanteringen. Det är producenten som kan ställa om affärsmodellen till att t.ex erbjuda funktionstjänster, delningstjänster och uthyrning som ökar nyttjandegraden på producerade varor (så färre behöver tillverkas). Det är producenten som kan designa produkter för cirkulation. Det är producenter som kan äga retursystem etc för att skapa closed loops. Sverige konsumerar årligen nästan 100 miljoner ton ballastprodukter. Genom en tydligare marknadsefterfrågan på cirkulär ballast i kombination med en fri etableringsmöjlighet och konkurrens på lika villkor kommer marknadsprinciperna leda till ökad cirkulation och minskat behov av "avfallshandling" och primärproduktion. SBMI vill därför tydligare se en involvering av producerande bolag och synen på massor som en råvara, och mindre fokus på massorna som avfall. Det är i dessa sammanhang viktigt att komma ihåg att den linjära avfallsindustrin i första hand skapar värde genom att lösa ett kvittblivningsproblem; d.v.s. när ett material har en användning och därmed inte längre är ett "problem" marginaliseras avfallsindustrins värdeerbjudande. Blicken bör därför riktas uppströms när ett överskottsmaterial uppstår; Vem i leverantörskedjan skulle kunna använda detta som råvara för att skapa värde genom att erbjuda cirkulära produkter!?

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