

Hållbarhetsenheten
Heini-Marja Suvilehto
08-586 21741
Heini-marja.suvilehto@uhmynd.se

Svarsblankett

Synpunkter på hållbarhetskriterier för masshantering

| | |
|---------------|---|
| Datum: | 2021-09-06 |
| Svarslämnare: | SBMI, Sveriges Bergmaterialindustri, Mårten Sohlman, vd |
| Organisation: | SBMI, Sveriges Bergmaterialindustri |

Synpunkter skickas in senast **2021-09-06** till
heini-marja.suvilehto@uhmynd.se

Inledning

SBMIs medlemmar hanterar en stor andel av både de jungfruliga material som används i samhällets anläggningsbyggande, och de cirkulära massor och fyllnadsmaterial som används.

SBMI står bakom det svenska klimatmålet om inga nettoutsläpp till atmosfären senast 2045. Bergmaterialindustrin har valt att ta en aktiv roll i klimatomställningen genom att ta fram en färdplan för fossilfri konkurrenskraft.

- I färdplanen betonas vikten av resurseffektivitet och cirkulära materialflöden i syftet att öka resurseffektiviteten.
- I färdplanen identifieras brister i regelverket som det främsta hindret en alltmer cirkulär masshantering i samhället.
- I färdplanen betonas att offentlig upphandling har en viktig roll i klimatomställningen och utvecklingen av framtidens cirkulära ekonomi.

Mot bakgrund av detta är SBMI i grunden mycket positiva till **initiativet att ta fram** hållbarhetskriterier för cirkulära massor och fyllnadsmaterial.

Rörligt mål – det största hindret är inte kravställning

Just nu ses stora delar av avfallsagstiftningen över. Under 2020 och 2021 har ett flertal remisser skickats ut till berörda aktörer och flera remisser behandlas för närvarande på Regeringskansliet. Flera av de förslag som behandlas berör delar som kan ha en stor inverkan på förutsättningarna för cirkulär hantering av samhällets massflöden. Några av remisserna har fått hård kritik från många och tunga remissinstanser, och Miljödepartementet har en spretig bild att utgå ifrån i sitt arbete med att utveckla regelverket för samhällets masshantering utifrån förslagen och remissvaren.

Samtidigt är Naturvårdsverkets vägledning 2010:1 i fyra delar om återvinning i anläggningsarbeten under revidering, och som grädde på moset pågår två regeringsuppdrag som med all säkerhet kommer att förändra förutsättningarna för samhällets masshantering:

- Naturvårdsverkets regeringsuppdrag om att utreda ”hantering av schaktmassor och annat naturligt förekommande material som kan användas för anläggningsändamål”.
- Naturvårdsverkets uppdrag i regleringsbrevet 2021 att utreda ”avfall som resurs”, som handlar om att identifiera lämpliga materialkategorier för nationella kriterier för end-of-waste och kvotplikt.

Vi vet i dagsläget inte hur regelverket eller rättspraxis för masshantering kommer se ut i framtiden, men med all sannolikhet kommer det att vara annorlunda i relation till hur det ser ut idag. Mot denna bakgrund är det just nu svårt att etablera ett beständigt tankesätt kring kravställning i upphandlingar inom detta område, och man kan fundera över om tidpunkten för att etablera dessa upphandlingskrav hade varit bättre då de nya regelverken landat. Samtidigt är samhällets masshantering en mycket angelägen fråga, och det byggs i hög takt i hela samhället just nu, och kravställningen kring masshanteringen behöver bli tydligare.

Några viktiga regelförbättringsåtgärder

Genom att åtgärda de brister i regelverket som upplevs i branschen på bred front så skulle man i ett slag kunna förbättra förutsättningarna för en ökad cirkulär masshantering i samhället. Några av de konkreta åtgärder SBMI återkommande föreslagit är följande:

- Överskottsmaterial i form av massor bör inte generellt klassificeras som avfall när massorna inte går att återanvända/återvinna på platsen där de uppkommer. Dessa massor är i normalfallet kvalitativa råvaror och kan ersätta jungfruliga massor.
- Det behöver finnas möjlighet att lagerhålla massor över tid inom rimliga transportavstånd i förhållande till var de uppkommer tills efterfrågan uppstår. (Detta behöver kunna överstiga tre år i vissa regioner och situationer)

- Det behöver tas fram tydliga end-of-waste kriterier i de fall det handlar om massor som av någon anledning bedömts som avfall och som kan återvinnas för bygg- och anläggningsändamål.

Rättsosäkert läge

Den verkliga hanteringen i samhället idag skiljer sig från Naturvårdsverkets tolkningar inom en rad områden, exempelvis hanteras entreprenadberg som lagras ofta inom ramarna för produktlagstiftningen, medan Naturvårdsverkets remitterade vägledning klargör att entreprenadberg som lagras alltid ska klassas som avfall.

Bara denna osäkerhet i hanteringen avskräcker entreprenörer från att ta emot material som annars hade varit både lönsamt att hantera, och enkelt att nyttiggöra.

Detta utgör ett stort hinder för en cirkulär masshantering, och påverkar förutsättningarna för upphandlingskrav.

”Less is more” – ett kortare dokument hade tillfört mer

Upphandlingsmyndighetens underlag är alltför omfattande och svårtillgängligt. Som vägledning hade det kunnat tillföra mer om det gick att korta ned koppla till grundläggande nyckeltal kring de övergripande målen, istället för att etablera en komplex modell baserad på generaliserande antaganden. Kriterierna skulle vara mer effektiva om de kunde presenteras i en mer kortfattad form, som enkla nyckeltal.

Ett underlag kring de bakomliggande resonemangen skulle kunna presenteras som ett bakomliggande dokument, och ett mycket schematiskt underlag för själva upphandlingsguiden skulle kunna förenklas betydligt. Om ett sådant sammanfattande schema inte redan är planerat så föreslår vi att ett sådant tas fram inom ramarna för projektet.

Svårt att skilja ut masshantering från markhantering

UH skriver på flera ställen i dokumentet att ”kriteriet fokuserar på klimatpåverkan och onödiga transporter, fokus ligger inte på hantering av förorenad mark”. Då markbeskaffenheter alltid är en del av förutsättningarna i en helhetsbedömning är det mycket svårt att tydligt skilja ut det ena från det andra. Massornas kvalitet är helt avgörande för utbudet av möjligheter i hanteringen. Det innebär en begränsning om hantering av förorenad mark inte ska integreras i hållbar, klimatvänlig masshantering. Bedömningarna bör alltid utgå ifrån en helhetsbedömning.

Prioriteringen av åtgärder behöver ses över

Upprepade gånger hänvisas i dokumentet till Trafikverkets bedömningar och dokument. Det är en god ambition att andra tongivande dokument, och vedertagna bedömningar ligger till grund för UH:s bedömningar. Men i detta fall är det inte en vedertagen och välförankrad prioritering som ligger till grund för den rangordning av olika hanteringsalternativ som anges i vägledningen. Några av prioriteringarna bör ses

över och omprövas. Exempelvis anges ”**deponitäckning**” som en lika bra åtgärd som ”**användning av massorna i annat projekt som beställaren har**”. Detta ställningstagande främjar inte den cirkulära masshanteringen. De regionala förutsättningarna gör att det är komplext att jämföra olika åtgärder med varandra utifrån en förutbestämd lista. I många situationer bör man helt frångå en förutbestämd prioriteringsordning av olika åtgärder och istället lägga fokus på att värdera de olika alternativen i varje enskilt fall. Detta för att undvika att ett mindre fördelaktigt alternativ för masshantering väljs på osaklig eller felaktig grund.

Förtroende för entreprenören

I dokumentet anges att ”massor inte bör tillfalla entreprenören. Möjligheten att kontrollera vart massorna hamnar minskar om de överläts till entreprenören. Det kan i värsta fall kan leda till att förorenade massor dumpas på platser där de orsakar skador.” Detta resonemang präglas av ett lågt förtroende och misstanke om att entreprenören ska begå miljöbrott. SBMI anser att massor ska kunna tillfalla såväl beställare som entreprenör enligt vad som avtalas, och givet att massorna hanteras i enighet med gällande lagar och regler.

| Kriterium | Synpunkt och förslag till ändring |
|---|---|
| <p>Massdispositionsplan för minskad klimat- och naturpåverkan – projekteringsskedet</p> | <p>Syftet med en masshanteringsplan är att hushålla med skattebetalarnas pengar, samhällets resurser och minimera miljöpåverkan vid genomförandet av projekt där stora mängder material omfördelas, flyttas eller tillförs. I detta behövs alltid ett övergripande helhetsperspektiv, där hänsyn tas till såväl regionala faktorer och förutsättningar, som till klimatmål.</p> <p>Att minimera klimatpåverkan från masshantering är bara en mindre del i ett projekts miljöpåverkan som helhet. Klimatpåverkan sker vid loss hållning, bearbetning och transport av olika material. Den sammanlagda transportvolymen av berg och jord i Sverige utgör 32.6% av den totala transportvolymen (ton) med lastbil och den utgör 6% av den totala trafiken i ton km (Trafikanalys 2019). Att minimera transportsträckan är en viktig faktor eftersom klimatutsläppen från trafiken utgör en betydande andel av masshanteringens totala klimatpåverkan.</p> <p>Ett enskilt projekt och även en regional masshanteringsplan bör fokusera på den påverkan som ligger inom projektets eller regionens ansvarsområde. Forskning visar att administrativa styrmedel såsom</p> |

| | |
|--|--|
| | <p>gynnandet av ett visst drivmedel i en upphandling är en dyr åtgärd, medan ekonomiska incitament på nationell nivå, såsom utsläppsskatt, är mer kostnadseffektivt (Konkurrensverket 2009 Miljöhänsyn i offentlig upphandling).</p> <p>En god masshanteringsplan innebär ofta att användningen av transporter, ny råvara och deponering minskar till förmån för lokal massbalans, återanvändning och återvinning. Minskad transport, mindre utvinning, mindre deponering och mer återanvändning och återvinning är tillämpliga medel för att uppnå en bättre resurshushållning där vi prioriterar klimatpåverkan högre. Om enskilda medel upphöjs till mål sig finns det en risk att samhällets miljömål inte nås så effektivt som möjligt.</p> |
| <p>Masshantering för minskad klimat- och naturpåverkan – totalentreprenad</p> <p style="text-align: center;">&</p> <p>Masshantering för minskad klimat- och naturpåverkan - utförandeentreprenad</p> | <p>Lösningsneutral Masshanteringsplan Det är sällan effektivt att i förväg “att peka ut vilka platser för masshantering som finns eller ange i kravet om det finns system eller samverkan för återanvändning av massor som ska användas et cetera”.</p> <p>En lokal masshanteringsplan ska inte föreskriva vilken aktör eller plats som ska ta hand om eller erbjuda ett givet material. Grunden för en effektiv upphandling och ett resurseffektivt samhälle vilar på privat ägande, konkurrens och tillsyn av tydliga regler och lagar (2016 Nordiska Ministrerrådet Norden Competition in the Waste Management Sector – Preparing for a Circular Economy).</p> <p>Marknadsprissättning Att “beställaren ska betona att massor ska transporteras så korta sträckor som möjligt” är en olycklig formulering som kan tolkas som att den närmaste deponi- eller återvinningsanläggningen ges en monopolställning oavsett prisbild. Mottagningsanläggningens prisbild speglar efterfrågan på mottagning, anläggningens förmåga att hitta avsättning och/eller samhällets oförmåga att möjliggöra nyetablering. Priset på transporten sätts till stor del av staten och priset på mottagningen sätts på marknaden. Upphandlaren ska värdera alternativen utifrån helheten. Priset ska redan ha inkluderat miljöpåverkan. Upphandlaren bör dock påpeka monopolsituationer och svag konkurrens i de fall de tydligt begränsar den lokala marknaden.</p> |

| | |
|--|---|
| <p>Klimatberäkning av masshantering</p> | <p>Drivmedel som urvalskriterium Det är inte lämpligt att låta drivmedel utgöra hela grunden för urval i en upphandling. Incitament för drivmedelsval styrs nationellt, inte i enskilda upphandlingar. Klimatkrav för upphandling av transporter bör ställas utifrån ett helhetsperspektiv.</p> <p>EPD Materialets klimatpåverkan är en viktig faktor att beakta då masshanteringen bedöms utifrån ett helhetsperspektiv. Det är rimligt att återanvändning av tunnelberg, entreprenadberg och andra överskottsmaterial tillskrivs en mindre miljöpåverkan om man kan dokumentera att dessa material har mindre påverkan jämfört med utvinning av nytt material. Det finns i branschen en rad olika EPD som kan användas till detta. Bland annat har SBMI deltagit i referensgrupp i Chalmersprojektet EPD-berg.</p> |
| <p>Digitala orderkvitton/följesedlar</p> | <p>-</p> |