



Malmö stad
Miljöförvaltningen

Tjänsteskrivelse

Datum:

2023-09-04

Vår referens:

Jeanette Lund
Miljöinspektör
jeanette.lund@malmo.se

Diarienummer:

MN-2023-7029

Remiss från Naturvårdsverket om riskbedömning i samband med masshantering och massor för anläggningsändamål

Sammanfattning

Naturvårdsverket har skickat ”Grundläggande om riskbedömning och utgångspunkter för hållbar masshantering”, en vägledning om masshantering och användning av massor för anläggningsändamål för yttrande.

Miljöförvaltningen ser positivt på att ny vägledning gällande riskbedömning vid masshantering och användning av massor för anläggningsändamål tas fram. Miljöförvaltningen anser dock att aktuellt dokument inte ger en klar bild över hur riskbedömning inför återanvändning av massor, material och avfall bör gå till. Naturvårdsverket planerar att ta fram kompletterande dokument och fördjupningsmaterial och miljöförvaltningen menar att dessa behöver tas fram i så nära tid som möjligt för att undvika att olika bedömningar tar form inom olika delar av landet i väntan på komplett vägledningsmaterial.

Vidare anser miljöförvaltningen att det saknas information gällande förekomst av POPs-ämnen (Persistent Organic Pollutants) och utfasningsämnen i massor,

material och avfall och hur man bör resonera kring detta i samband med hållbar masshantering. Miljöförvaltningen bedömer även att vägledningen bör förtydligas gällande resonemanget kring bakgrundshalter och frågan om att tillföra ämnen som inte förekommer naturligt på platsen.

Förslag till beslut

1. Miljönämnden godkänner förvaltningens förslag till yttrande.

Beslutsunderlag

- Beslutsplanering[Här kommer namnet på de handlingar som ligger till grund för beslutsförslaget hämtas in automatiskt. Du behöver inte skriva något under denna rubrik.]

, 2023-10-25Miljönämndens ordförandeberedning 2023-09-12

Miljönämndens presidium 2023-09-19

Miljönämnden 2023-09-27

Miljönämndens ordförandeberedning 2023-10-10

Miljönämndens presidium 2023-10-18

Miljönämnden 2023-10-25

Beslutet skickas till

Naturvårdsverket

Ärendet

Naturvårdsverket har skickat ”Grundläggande om riskbedömning och utgångspunkter för hållbar masshantering”, en vägledning om masshantering och användning av massor för anläggningsändamål för yttrande. Svar önskas senast 2023-10-02.

Bakgrund

Aktuell vägledning utgör en del av den vägledning som Naturvårdsverket tar fram inom området gällande masshantering och återvinning av avfall i anläggningsändamål. Naturvårdsverket har valt att dela upp den samlade vägledningen om masshantering och återvinning av avfall i anläggningsarbeten i fyra delar. När samtliga delar är klara kommer de att ersätta nu gällande handbok om återvinning av avfall i anläggningsarbeten, 2010:1.

Dokumentet i denna remiss utgör den första delen av den vägledning som kommer att tas fram inom området för riskbedömning vid återvinning av massor. Dokumentet syftar till att förklara grunderna i hur en riskbedömning vid användning av massor bör gå till. Vägledningen kommer att kompletteras med fler dokument och fördjupningsmaterial. Vägledningen ska kunna tillämpas på verksamheter som är anmälnings- eller tillståndspliktiga och utgår från de kunskapskrav som finns på verksamhetsutövaren enligt miljöbalkens 2 kap 2 § samt relevanta krav enligt avfallsförordningen (2020:614).

Vägledningen är inte tänkt att tillämpas vid riskbedömning av massor och avfall som inte används i anläggningsändamål.

I vägledningen framgår att den målbeskrivning som togs fram i regeringsuppdraget ”Hanteringen av schaktmassor och annat naturligt förekommande material som kan användas för anläggningsändamål” kan tillämpas på alla massor, och inte enbart schaktmassor och annat naturligt förekommande material, om avsikten är att använda massorna för anläggningsändamål.

Vidare beskrivs fyra utgångspunkter som sammanfattar bedömningen av om masshanteringen är hållbar. De fyra utgångspunkterna är:

1. Användning av massor för anläggningsändamål ska inte innebära att oacceptabla risker för människors hälsa eller miljön uppstår.
2. Föroreningar i massorna ska inte, utöver vad anläggningen i sig orsakar, påverka miljön i omgivningen negativt.
3. Bedömning av användning av massor bör göras i ett kort såväl som långt tidsperspektiv.
4. Massor bör i möjligaste mån bedömas lika oavsett klassning som avfall eller produkt.

Sista delen av vägledningen syftar till att vägleda vid bedömning av provningsnivå samt tillåtlighet. För bedömning av provningsnivå är föroreningsrisken avgörande och grundar sig på om återvinningen innebär mindre än ringa, ringa eller inte endast ringa risk. Vid bedömningen om massor kan vara tillåtliga bör risken för skada på människors hälsa eller miljön vara på

en acceptabel nivå, oavsett om risken är ringa, mindre än ringa eller mer än ringa.

Riskbedömningen kan handla om att klara exponeringsnivåer som inte bidrar till att tolerabelt dagligt intag för skadliga ämnen riskerar att överskridas, att markmiljön ska klara av att upprätthålla nödvändiga funktioner vid planerad markanvändning och att spridningen till grundvatten och ytvattendrag inte ska medföra att vattenkvaliteten försämrats. Vidare anges att det är viktigt att tillsynsmyndigheten gör en riskbedömning för den tid anläggningen planeras vara i drift eftersom människors hälsa eller miljön inte ska utsättas för oacceptabla skador eller olägenhet, varken i anläggningsskedet, under drifttiden, eller efter att anläggningen avvecklats.

I vägledningen beskriver Naturvårdsverket att den riskbedömning som behöver göras för masshantering är jämförbar med hur risker identifieras och tas omhand inom arbeten med förorenade områden. Samtidigt framgår att de generella riktvärden som tagits fram inom arbetet med förorenade områden samt beräkningsmetodiken som används för att beräkna riktvärdena har sina begränsningar och inte kan användas som det enda verktyget vid riskbedömning.

Publicerad vägledning och förslag om ny lagstiftning

Redan publicerat vägledningsmaterial inom området masshantering utgörs av "Undersökning av avfallets innehåll och egenskaper", "Sammanställning av rättspraxis" och "Tolkning av centrala begrepp vid hantering av massor".

Samtidigt som vägledningsmaterial tas fram pågår ett arbete kring nya bestämmelser inom området som kan innebära ändringar i lagtext och lagstiftning vilket framgår av regeringsuppdraget om "Hanteringen av schaktmassor och annat naturligt förekommande material som kan användas för anläggningsändamål". Kommunstyrelsens arbetsutskott har i annat ärende lämnat yttrande över remiss från Miljödepartementet om Naturvårdsverkets rapport "Hantering av schaktmassor och annat naturligt material som kan användas för anläggningsändamål".

Miljöförvaltningens bedömning

Miljöförvaltningen vill framföra följande synpunkter

Allmänt om vägledning kring riskbedömning för masshantering

Miljöförvaltningen ser väldigt positivt på att ny vägledning inom området för masshantering och användning av massor för anläggningsändamål tas fram och särskilt inom området riskbedömning.

Miljöförvaltningen instämmer i den inledande beskrivningen gällande hållbar masshantering och att det ur ett kretslopps- och hållbarhetsperspektiv är positivt att massor som är miljö- och hälsomässigt lämpliga återanvänds på ett ändamålsenligt sätt. Att bedöma om massor är miljö- och hälsomässigt lämpliga att använda och om användningen är ändamålsenlig kan vara svårt och tidskrävande att göra. Vägledningsdokument som detta samt de som redan är framtagna utgör därmed en väldigt viktig del för tillsynsmyndigheten vid prövning och tillsyn. Med tydligare vägledningar, som också hänger samman och hänvisar till varandra, kan tillsynsmyndighetens tillsyn och prövning förenklas. Tydligare vägledningar kan även förenkla för verksamhetsutövare.

Miljöförvaltningen upplever att dokumentet till större delen ger en översiktlig beskrivning av den fakta, modeller och verktyg (till exempel riskbedömning och laktester) som finns och används idag, men inte beskriver hur och när de ska användas.

Miljöförvaltningen upplever även att begreppen avfall, massor och material i vissa delar av dokumentet har samma innebörd men i andra delar skiljs från varandra. Som i stycket ”Bedömning av provningsnivå för återvinning av avfall”, som kan uppfattas beröra enbart avfall jämfört med stycket ”Bedömning av risker i verksamheter som hanterar massor”, vilket uppfattas beröra massor som även kan inkludera avfall. Detta kan ha sin förklaring i att nu gällande lagtext för återvinning av massor för anläggningsändamål i miljöprövningsförordningen enbart innefattar avfall. Samtidigt upplevs det som att vägledningen är framtagen utifrån de lagförslag som presenterades i ”Regeringsuppdraget om hanteringen av schaktmassor och annat naturligt

förekommande material som kan användas för anläggningsändamål”. Miljöförvaltningen anser att vägledningen bör förtydligas avseende detta.

Vidare anser miljöförvaltningen att det är bra om aktuell vägledning hänvisar till de andra vägledningarna där det är relevant, exempelvis vid undersökning av massornas eller avfallets innehåll och egenskaper samt för tolkning av centrala begrepp. Det för att få ett tydligare sammanhang mellan de olika vägledningarna eftersom de nu publiceras i separata dokument och inte i en samlad skrift som i Naturvårdsverkets handbok 2010:1.

Gällande de fyra utgångspunkterna för masshantering

Gällande de fyra utgångspunkterna för masshantering anser miljöförvaltningen att samtliga punkter är väldigt ytligt beskrivna och att utgångspunkterna kan förtydligas. Miljöförvaltningen anser att det saknas information gällande POPs-ämnen och utfasningsämnen i massor och hur man bör resonera kring dessa i samband med hållbar återanvändning. Vidare kan vägledningen förtydligas gällande resonemanget kring bakgrundshalter och frågan om att tillföra ämnen som inte förekommer naturligt på platsen. Dokumentet bör även kunna vägleda exempelvis kring vilka uppgifter som kan användas för bakgrundshalter eller om tillsynsmyndigheten som regel ska begära in sådana uppgifter.

Under punkt två framgår att anläggningar ofta innebär ett ianspråktagande av mark som innebär att markmiljön tar mer eller mindre irreversibel skada, oavsett massornas innehåll. Miljöförvaltningen delar den uppfattningen till viss del, exempelvis när det gäller anläggningar som parkeringsytor, men anser samtidigt att anläggningar som inte har sådan påverkan (massor för att fylla ut åkermark, gestaltning av parkmiljö) behöver tas med i vägledningen för att inte riskera en slentrianmässig bedömning om anläggningars påverkan på markmiljön och ianspråktagande av mark.

För punkt tre anser miljöförvaltningen att mer vägledning behövs. Framför allt behövs verktyg för stöd vid bedömning av områden som innebär risk för översvämning, ras, skred och erosion, men även vid bedömning av massornas påverkan på kort och lång sikt samt konstruktionens tekniska livslängd. Ett

system för var massor läggs saknas idag och miljöförvaltningen anser att detta är något som borde utvecklas vidare, men ser samtidigt svårighet med det gällande vem som har ansvar för att spara, bevara och tillgängliggöra informationen.

Vad det gäller punkt fyra anser miljöförvaltningen att stycket bör förtydligas och utvecklas. Förvaltningen kan instämma med att tillsynsmyndigheten i möjligaste mån bör utgå från samma bedömningsgrunder oavsett om materialet eller massorna är klassade som avfall eller produkt.

Samtidigt anser nämnden att stycket kan behöva förtydligas med, förslagsvis, exempel på bedömningsgrunder och om det finns produkter som redan uppfyller någon bedömningsgrund i samband med att det har blivit en produkt. Som framgår av punkten finns det olika lagrum för avfall och produkt. Det kan därför vara bra om vägledningen ändå är tydlig med att tillsynsmyndigheten, men även verksamhetsutövare, från början behöver ha tagit ställning till om materialet är avfall eller produkt, även om riskbedömningen av de båda bör utgå från samma bedömningsgrunder.

Konsekvensbeskrivning

I förslaget till vägledning saknas det en konsekvensbeskrivning, vilket förslaget bör kompletteras med. Barnkonventionen har beaktats vid handläggningen av detta ärende på så vis att barn inte ska behöva utsättas för hälsorisker, vilket är utgångspunkten vid riskbedömning vid återvinning av massor.

Ansvariga

Rebecka Persson
Miljödirektör

Ola Gustafsson
Avdelningschef

Avdelningen för miljö- och hälsoskydd