



Datum

2024-07-19

Vår referens

Pernilla Fahlstedt

Enhetschef

pernilla.fahlstedt@malmo.se

**Remiss från Naturvårdsverket om riskbedömning för hållbar masshantering vid användning av massor i anläggningsändamål
MN-2024-4792**

Sammanfattning

Kommunstyrelsen har översänt remissen ”Riskbedömning för hållbar masshantering, en vägledning om masshantering och användning av massor för anläggningsändamål” för yttrande. I vägledningen framgår under vilka förutsättningar som olika typer av massor kan användas vilket kommer underlätta vid bedömningar. I syfte att minska mängden massor som måste transporteras bort ser miljöförvaltningen ett behov av kompletterande vägledning om hållbar masshantering i samband med avhjälpandeåtgärder.

Miljöförvaltningen ser positivt på att en ny vägledning gällande riskbedömning vid masshantering och användning av massor för anläggningsändamål tas fram.

Förslag till beslut

1. Miljönämnden godkänner förvaltningens förslag till yttrande.

Beslutsunderlag

- Tjänsteskrivelsen, daterad 2024-07-19
- Förslag till yttrande, daterad 2024-07-19
- Riskbedömning för hållbar masshantering

Beslutsplanering

Miljönämnden, 2024-08-28

Beslutet skickas till

Kommunstyrelsen

Ärendet

Kommunstyrelsen har översänt remissen ”Riskbedömning för hållbar masshantering, en vägledning om masshantering och användning av massor för anläggningsändamål” för yttrande och begär svar senast 2024-06-24. Förlängd svarstid har därefter lämnats till 2024-08-30.

Bakgrund

Aktuell vägledning utgör en del av den vägledning som Naturvårdsverket håller på att ta fram gällande masshantering och återvinning av avfall i anläggningsändamål. Miljönämnden har tidigare yttrat sig över den första delen av vägledningen och framförde då att det saknades information gällande POPs-ämnen (Persistent Organic Pollutants). I aktuell vägledning förtydligar Naturvårdsverket hanteringen av massor innehållande POPs-ämnen.

Syftet med föreliggande vägledning är att förenkla för tillsynsnämnden att avgöra vad en riskbedömning behöver innehålla för att kunna ta ställning till när massorna bör anses vara lämpliga att använda i anläggningsändamål.

Miljöförvaltningens bedömning

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

I vägledningen redovisas vilka analyser som kan krävas och under vilka förutsättningar som risker kan bedömas vid användning av olika typer av massor. Det finns vägledning kring passiva skyddsåtgärder och när lakteter bör utföras. Miljöförvaltningen ställer sig positiv till dessa förtydliganden. Den nya vägledningen kommer att underlätta tillsynen i Malmö inom riskbedömning för hållbar masshantering när massor används för anläggningsändamål.

Naturvårdsverket använder begreppet ”rena massor” och menar att det bör innebära massor som vare sig är förorenade eller innehåller ämnen som potentiellt kan skada människors hälsa eller miljön, vilket också kan omfatta naturligt förekommande ämnen. Detta kommer i praktiken att bli svårt att tillämpa eftersom det är vanligt förekommande att det finns bakgrundshalter av ämnen, som i högre koncentrationer kan vara skadliga för människors hälsa eller miljön. Miljöförvaltningen anser att när det i massor, i vart fall gällande naturligt förekommande ämnen, ingår halter av ämnen som inte är skadliga för människors hälsa eller miljön så ska massorna ändå betraktas som rena massor.

Vägledningens definition av naturliga massor innebär att massorna måste användas på samma plats som de uppstod för att klassas som naturliga. Miljöförvaltningen anser att det kan bli svårt att bedöma vad som anses vara samma plats enligt Naturvårdsverkets definition, då de geologiska förhållandena kan vara likartade på stora områden. Miljöförvaltningen anser att förutsättningen för att massor ska kategoriseras som naturliga borde utgå ifrån materialets sammansättning och inte vara beroende av specifik plats som massorna kommer från. Massor kan vara kraftigt heterogena och skilja sig i geologiska förutsättningar och föroreningsgrad även om de kommer från samma plats.

Miljöförvaltningen ställer sig positiv till att mark och markmiljö bör skyddas i enlighet med det Naturvårdsverket skriver i vägledningen. Avvägning mellan markmiljö och återanvändning av avfall bör dock kunna ställas mot varandra i stadsmiljö, eftersom där oftast redan är höga föroreningshalter.

I remissen skriver Naturvårdsverket att verksamhetsutövare som hanterar avfallsmängder över 100 000 ton alltid bör omfattas av tillståndsplikt. Om så är fallet anser miljöförvaltningen att detta i stället bör framgå i författningstext.

I vägledningen anges att kvarlämnande av massor vid avhjälpandeåtgärder inom förorenade områden styrs av de åtgärdsåtgärder som fastställts och att vägledningen inte är tillämplig för bedömning av massor som uppkommer och hanteras i samband med avhjälpandeåtgärder. I Malmö är det stora mängder massor som schaktas och transporteras bort i samband med exploatering av områden som tidigare har fyllts ut med förorenade fyllnadsmassor. En följd av detta blir ett stort behov av användning av naturresurser och ett stort utsläpp av koldioxid. I syfte att minska mängden massor som måste transporteras bort ser miljöförvaltningen ett behov av en kompletterande vägledning för riskbedömning och hållbar masshantering vid avhjälpandeåtgärder.

I miljöbalken framgår att verksamheter och åtgärder ska bedrivas så att resurser används på ett sådant sätt att det främjar en långsiktigt hållbar utveckling. I avsnitt 4.1.1 anges dock att användning av avfall inte är lämpligt om särskilda skyddsåtgärder¹ behövs vid anläggningsändamål. Miljöförvaltningen ställer sig frågande till detta. Det borde tvärtom uppmuntras att avfall används i de fall det är lämpligt, även om särskilda skyddsåtgärder behövs. Det är återanvändningen, i kombination med den särskilda skyddsåtgärden, som borde bedömas om den är lämplig i det enskilda fallet.

I det fjärde stycket under avsnitt 6.3 är det otydligt vad som menas med ”samma försiktighetsåtgärder”. Om ett avfall kan användas med särskilda försiktighetsåtgärder, som innebär samma risker som rent material utan försiktighetsåtgärder, bör avfallet kunna vara ett alternativ för användning. Vägledningen borde i stället fokusera på vilka särskilda försiktighetsåtgärder som är lämpliga som kan leda till resurseffektivitet.

Vägledningen skriver att material som används för anläggningsändamål bör vara inert, det vill säga att det inte förändras fysikaliskt, kemiskt, eller biologiskt under lagring. Miljöförvaltningen är positiv till detta men hade även önskat ett förtydligande om när material som inte är inert kan vara lämpligt att använda och vid vilka särskilda försiktighetsåtgärder.

Miljöförvaltningen ställer sig positiv till att livscykelanalyser (LCA) tas upp i vägledningen och att det finns hänvisning till SIS (Svenska institutet för standard) och hur man ska använda verktyget. Vägledningen är dock väldigt generell och det finns behov av mer konkret vägledning av användning av LCA inom hållbar masshantering och hur man kan ställa olika intressen mot varandra.

¹ Med särskild skyddsåtgärd menas exempelvis asfaltering ovan en förorenad yta i syfte att föroreningarna inte ska exponeras eller spridas.

Miljöförvaltningen anser också att det är positivt att avfallshierarkin lyfts i vägledningen och hade önskat att detta utvecklades ytterligare. Idag arbetar tillsynsmyndigheten med att ställa krav på korrekt klassning av massor så att man i första hand kan återanvända eller kvarlämna massor, i stället för att de skickas iväg till deponi. Det finns ett behov att ytterligare beskriva hur tillsynsmyndigheten kan använda sig av avfallshierarkin och kontrollera att denna efterföljs.

Ansvariga

Rebecka Persson
Miljödirektör

Gunnar Blomé
Avdelningschef
Avdelningen för miljö- och hälsoskydd