



Datum

2024-05-30

Adress

Diarienummer

TN-2024-837

Yttrande

Till

[Mottagare]

**Remiss från Naturvårdsverket - Vägledning om
masshantering och användning av massor i
anläggningsarbeten
STK-2023-1352**

Tekniska nämnden föreslås besluta att lämna följande yttrande:

Sammanfattning

Tekniska nämnden ställer sig positiv till den remitterade vägledningen. Nämnden har några synpunkter att framföra.

Yttrande

Nämnden är positiv till att vägledningen ämnar till en mer cirkulär masshantering som inte är på bekostnad av människors hälsa och miljö. Nämnden instämmer i att riskbedömning vid hantering av massor för anläggningsändamål är komplext. Det är flera olika aspekter som behöver sammanvägas. För att minska klimatpåverkan och öka en cirkulär resurshushållning inom bygg- och anläggningsverksamhet behöver verksamhetsutövare tydlighet och förutsägbarhet kring tillsynsmyndighetens ställningstaganden, vilket en nationell vägledning kan leda till. Då Malmö förtätas och växer med ambition om att inte bygga på värdefull jordbruksmark behöver uppkomna massor kunna hanteras på ett mer miljömässigt och resursmässigt effektivt vis.

Generella synpunkter

I vägledningen är det svårt att härleda vilken lagstiftning som är tillämplig i specifika stycken. Detta blir särskilt aktuellt för de stycken som avser bedömning av prövningsnivå. Dessa stycken saknar, lästa för sig själva, ofta ett sammanhang vilket gör att det blir svårare att tillägna sig texten. För att vägledningen ska bli användarvänlig och för att vägledningen inte ska ge upphov till olika tolkningar behöver detta bli tydligare.

Nämnden är positiv till att Naturvårdsverket i vägledningen använder begrepp som MRR-massor (mindre än ringa risk), samt begrepp för markanvändningsbegrepp som KM respektive MKM (känslig respektive mindre känslig markanvändning). Dessa begrepp finns redan i praktiken och har utvecklats till branschstandard. Detta förefaller



för nämnden som ett pragmatiskt förhållningssätt som kommer att underlätta för branschen.

Nämnden är även positiv till att Naturvårdsverket inför det kompletterande begreppet "Naturliga massor", som i vägledningen definieras som "icke-förorenade massor vilka används på samma plats där de grävts upp".

Synpunkter per avsnitt

1.3 Figur 1

Figur 1 är svårtolkad och det framgår inte när figuren ska tillämpas, och vem den riktar sig till. Bland annat framgår inte skillnaden i om massor utgör avfall för att innehavaren gör sig av med dem, eller vill göra sig av med dem. Vidare går det att misstolka vad den vänstra kolumnen syftar till. Även en förklaring till färgkodning bör läggas till.

4. Uppkomst av massor

Det är positivt att Naturvårdsverket tydligt redogör för vad som bör omfattas av kunskapskravet. Detta tydliggör för verksamhetsutövaren vilka krav som omfattas inom egenkontrollen.

5.2 Avfall upphör vara avfall

Det är positivt att Naturvårdsverket fastslår att det är den verksamhetsutövare som genomför ett återvinningsförfarande som är skyldig att göra bedömningen om att materialet upphör vara avfall. Naturvårdsverket bör ge dessa verksamhetsutövare stöd i hur dokumentationen av bedömningen ska utformas så att mottagare av återvunna massor inte behöver utföra fortsatta undersökningar. Naturvårdsverkets fastslående bör också leda till att den som köper denna typ av massor får en stärkt roll i förhållande till leverantören, om det skulle visa sig att erforderliga undersökningar eller bedömningar saknas eller är felaktiga.

5.2.1 Allmänt negativa följder för människors hälsa eller miljön

Det första stycket i detta avsnitt är svårt att följa. Referensen till "riskbedömningen som ska göras i detta fall" är svårtolkad, eftersom en beskrivning av kontexten saknas. En tillsynsvägledning bör kunna läsas i avsnitt.

5.2.2 Tillämpning av riktvärden när avfall upphör att vara avfall

I avsnittet står att "Om tillsynsmyndigheten inte delar verksamhetsutövarens bedömning, att avfallet upphör att vara avfall, kan myndigheten förelägga verksamhetsutövaren om att massorna fortsatt ska hanteras som ett avfall". Innebörden av denna skrivning är otydligt och bör förtydligas. Tekniska nämnden bedömer att det i annat fall kan leda till att föreläggande utfärdas utan tydlig information om vad som krävs av verksamhetsutövaren.



5.3 Riskbedömning vid anläggningar som tar emot och bearbetar massor

Nämnden är positiv till att de krav på försiktighetsmått som nämns i avsnittet i första hand avser sammanhang där det finns särskilda omständigheter.

5.3.1. Tillämpning av riktvärden vid mottagning av massor

Nämnden ifrågasätter tillämpningen av begreppet ”rena massor”. Så som Naturvårdsverket definierar begreppet är det svårt att tillämpa då det är mycket vanligt förekommande med åtminstone spårämnen som i högre koncentrationer kan vara hälsofarliga. Många ämnen är vidare nödvändiga för människor i låga doser, medan de i högre doser är hälsofarliga. Naturvårdsverket hänvisar inte till någon sådan begränsning, varför begreppet i praktiken inte kommer vara användbart.

6. Kontroll om massorna vid användning utgör ett avfall eller inte är nödvändigt för fortsatt hantering

Rubriken bör göras tydligare och förslagsvis ändras till ”Kontroll vid användning om massorna är avfall är nödvändigt”.

Det är positivt att det tydliggörs att bedömningen av om massor är avfall ska göras när massorna uppkommer och inte i senare skeden. Det vore även positivt om Naturvårdsverket tydliggjorde vilken dokumentation som krävs vid denna bedömning.

6.2.3 Inte endast ringa risk

I avsnittet framgår det inte vilken prövning som ska göras.

Vidare ifrågasätter tekniska nämnden lämpligheten av att i en vägledande text ange att verksamhetsutövare som hanterar avfallsmängder över 100 000 ton alltid bör omfattas av tillståndsplikt. Den aktuella dom som Naturvårdsverket har hänvisat till har inte närmare berört frågan om tillståndsplikt relaterat till mängder av massor, och Naturvårdsverkets yttrande (som referensen gäller) saknar i sig vikt. Tekniska nämnden efterlyser här ett resonemang om hur mängden massor förhåller sig till den aktuella bestämmelsens ordalydelse. Om Naturvårdsverket anser att 100 000 ton massor alltid ska vara tillståndspliktigt bör detta istället regleras genom författningstext.

6.2.4 Tillämpning av riktvärden vid bedömning av prövningsnivå

Texten i avsnittet bör förtydligas. I avsnittet antyds det att det är tillsynsmyndigheten som ska avgöra om åtgärden är tillstånds- eller anmälningspliktig. Utgångspunkten bör vara att det är verksamhetsutövaren som känner sin verksamhet bäst och därmed gör bedömningen om den omfattas av krav på anmälan eller tillstånd.

Tekniska nämnden föreslår istället följande lydelse:



Om generella riktvärden för KM eller MKM kan tillämpas i enlighet med denna vägledning, bör tillsynsmyndigheten kunna hantera uppgifterna inom ramen för en anmälan (C-verksamhet). Om förutsättningarna för att tillämpa riktvärdena inte är uppfyllda behöver däremot inte innebära att användningen omfattas av tillståndsplikt (inte endast ringa risk, B- verksamhet). Vilken föroreningsrisk och prövningsnivå som åtgärden omfattas av behöver då bedömas i det enskilda fallet, utifrån materialets egenskaper och platsens specifika förutsättningar.

6.4.3 Avvägning mellan nytta och risk

Nämnden ser positivt på att Naturvårdsverket diskuterar den avvägning mellan nytta och risk som behöver göras i varje enskilt projekt, och att det framhålls att det är verksamhetsutövaren som ska göra denna avvägning.

Naturvårdsverket lyfter frågan om att man i vissa fall behöver en livscykelanalys för att bedöma en produkts miljöpåverkan. Som Naturvårdsverket anger är detta en komplex och arbetskrävande insats. Tekniska nämnden bedömer att arbetsinsatsen som en fullskalig livscykelanalys för ett enskilt projekt innebär är svårt att motivera i annat än mycket storskaliga projekt.

8. Kapitel

Kapitel 8 har en struktur där de olika avsnitten är utformade mycket lika varandra. Rubrikerna är därför inte särskilt användbara för att orientera sig.

8. Tabell 4

I tabellen framgår det att MRR-massor (mindre än ringa risk) är lämpligt på de flesta platser. Då dessa massor är en värdefull resurs bör det ur ett cirkularitets-, klimat- och resursperspektiv framgå att dessa massor bör prioriteras för områden med krav på minst KM (känslig markanvändning).

8.1 Massor som kan användas utan särskild reglering ("MRR-massor")

Tabell 5. Nämnden ser positivt på att nivåer för MRR har beräknats för fler ämnen än i handbok 2010:1 och att totalhaltskriterierna har justerats för några ämnen utifrån underlagsdata för bakgrundshalter.

Nämnden vill dock framföra synpunkten att lokala/regionala bakgrundshalter även bör kunna beaktas vid bedömning av "MRR-massor", så som den bedömning som beskrivs för "Naturliga massor". Exempelvis överskrider de lokala bakgrundshalterna av kadmium på många platser i Skåne haltkriteriet för MRR.

8.1.2 Bedömning av prövningsnivå

I detta avsnitt behöver tillämpliga bestämmelser förtydligas.



8.2 Naturliga massor

Nämnden vill framhålla det positiva i Naturvårdsverkets bedömning att jordar som innehåller naturliga bakgrundshalter överskridande MRR-riktvärden i allmänhet inte innebär några miljörisker om de används på den plats där de uppstått. Nämnden är också positiv till vägledningens ståndpunkt att det är rimligt att betrakta ett större geografiskt område som samma plats om de geologiska förhållandena inom området är likartade, även om avstånden är längre och om användningen av massorna sker inom olika byggprojekt eller liknande.

8.3.3. Bedömning av lämplighet ur miljö- och hälsosynpunkt

En följd av denna bedömning är att MRR-massor kommer behöva användas för utfyllnad i ytvatten. Nämnden efterfrågar ett förtydligande till anledningen av att införa detta krav.

Ordförande

[Förnamn Efternamn]

[Fyll i titel]

[Förnamn Efternamn]

[Här anger du om det finns reservationer/särskilda yttranden.]