



**Datum**

2024-09-09

**Adress**

August Palms Plats 1

**Diarienummer**

STK-2023-1352

**Yttrande**

**Till**

Naturvårdsverket

## **Remiss från Naturvårdsverket - Vägledning om masshantering och användning av massor i anläggningsarbeten**

**NV-05919-17**

### **Sammanfattning**

Malmö stad ser positivt på att en ny vägledning inom området för masshantering och användning av massor för anläggningsmål tas fram och särskilt inom området riskbedömning. Med tydligare vägledningar, som också hänger samman och hänvisar till varandra kan tillsynsmyndigheters tillsyn och prövning förenklas. Malmö stad lämnar här kommentarer på remissen, både på mer generell nivå och per avsnitt.

### **Yttrande**

Malmö stad ser positivt på att en ny vägledning inom området för masshantering och användning av massor för anläggningsmål tas fram och särskilt inom området riskbedömning. Det kan vara svårt och tidskrävande att bedöma om massor är miljö- och hälsomässigt lämpliga att använda och om användningen är ändamålsenlig. Vägledningsdokument som detta samt de som redan har publicerats utgör därmed en viktig del för tillsynsmyndigheter vid prövning och tillsyn. Med tydligare vägledningar, som också hänger samman och hänvisar till varandra, kan tillsynsmyndigheters tillsyn och prövning förenklas.

### **Generella synpunkter**

I vägledningen är det i vissa fall 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.



Det är positivt att Naturvårdsverket i vägledningen använder begrepp som MRR-massor (mindre än ringa risk), samt begrepp för markanvändning som KM respektive MKM (känslig respektive mindre känslig markanvändning). Dessa begrepp används redan och har utvecklats till branschstandard. Det förefaller som ett pragmatiskt förhållningssätt som kommer att underlätta för branschen.

Mark och markmiljö bör skyddas i enlighet med det som Naturvårdsverket skriver i vägledningen. Avvägning mellan markmiljö och återanvändning av avfall bör dock kunna ställas mot varandra i stadsmiljö, eftersom det oftast redan är höga föroreningshalter där.

I vägledningen anges att kvarlämnande av massor vid avhjälpandeåtgärder inom förorenade områden styrs av de åtgärds mål 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 stora utsläpp av koldioxid. I syfte att minska mängden massor som måste transporteras bort ser Malmö stad behov av en kompletterande vägledning för riskbedömning och hållbar masshantering vid avhjälpandeåtgärder.

## **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 går det att misstolka vad den vänstra kolumnen syftar till. 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.

### **4.1.1 Allmänt negativa följder för miljön eller människors hälsa**

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 rubricerat avsnitt anges dock att användning av avfall inte är lämpligt om särskilda skyddsåtgärder behövs vid anläggningsändamål. Malmö stad 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.



## **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 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. Det 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 olika avsnitt var för sig.

### **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. Det kan i annat fall 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**

Det är positivt 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**

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. Malmö stad 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.



### **6.1 Kontroll om massorna vid användning utgör ett avfall eller inte är nödvändigt för fortsatt hantering**

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, tillståndsplikt**

I avsnittet framgår det inte vilken prövning som ska göras. Vidare ifrågasätter Malmö stad lämpligheten av att i en vägledande text ange att verksamhetsutövare som hanterar avfallsmängder över 100 000 ton alltid bör omfattas av tillståndsplikt. Om så är fallet bör detta istället regleras genom författningstext.

#### **6.2.4 Tillämpning av riktvärden vid bedömning av provningsnivå**

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.

### **6.3 Bedömning av miljö- och hälsomässig lämplighet**

I det fjärde stycket 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 istället fokusera på vilka särskilda försiktighetsåtgärder som är lämpliga som kan leda till resurseffektivitet.

Vägledningen skriver att material som används för anläggningsändamål bör vara inert vilket Malmö stad ställer sig positiv till. Det behövs dock ett förtydligande om när material som inte är inert kan vara lämpligt att använda och vid vilka särskilda försiktighetsåtgärder.

#### **6.4.3 Avvägning mellan nytta och risk**

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



#### **6.4.6 Avfallshierarkin**

Malmö stad anser att det är positivt att avfallshierarkin lyfts i vägledningen och hade önskat att detta utvecklades ytterligare. Idag arbetar miljönämnden i Malmö stad som tillsynsmyndighet med att ställa krav på korrekt klassning av massor så att massorna i första hand kan återanvändas eller lämnas kvar, istället för att skickas iväg till deponi. Det finns ett behov att ytterligare beskriva hur tillsynsmyndigheten kan använda sig av avfallshierarkin och kontrollera att denna efterföljs.

### **8. Indelning i olika typer av massor**

Kapitlet har en struktur där de olika avsnitten är mycket lika varandra. Rubrikerna bör förtydligas för att underlätta orienteringsförmågan för läsaren.

#### **8. Tabell 4**

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

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

Tabell 5. Det är positivt 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.

Malmö stad 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**

Vägledningens definition av naturliga massor innebär att massorna måste användas på samma plats som de uppstod för att klassas som naturliga. Malmö stad 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. 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.



### **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. Malmö stad efterfrågar ett förtydligande till anledningen av att införa detta krav.

Ordförande

Katrin Stjernfeldt Jammeh

Sekreterare

Pamela Lindqvist