

SBMIs remissvar avseende Naturvårdsverkets vägledning om masshantering och användning av massor i anläggningsarbeten

SBMI är branschorganisationen för producenter och leverantörer av bergmaterial samt branschens underleverantörer. Föreningen samlar cirka 90 procent av den svenska bergmaterialindustrin. Bergmaterialindustrin producerar årligen ca 100 miljoner ton bergmaterial och har årligen ca 100 miljöprövningar på MPD-nivå eller högre.

Sveriges Bergmaterialindustri (SBMI) har givits möjlighet att yttra sig över remiss av Naturvårdsverkets vägledning om masshantering och användning av massor i anläggningsarbeten.

SBMI arbetar på olika sätt för att främja den cirkulära bergmaterialförsörjningen. Bland annat genom att utveckla en branschvägledning som syftar till att skapa ett gemensamt förhållningssätt för en cirkulär masshantering. Att öka branschens möjligheter och förutsättningar att använda återvunnet material vid tillverkning av nya ballastprodukter ligger också väl i linje med ökade kundkrav och kommande EU-lagstiftning.

Allmänna synpunkter

SBMI ser att det finns en stor potential att öka cirkulära flöden av massor för att uppnå resurseffektivitet och välkomnar därför en vägledning som syftar till att främja och öka den miljö- och hälsomässigt säkra användningen av massor i anläggningsändamål. För att uppnå detta syfte anser SBMI dock att den nu remitterade vägledningen behöver bli tydligare och mer konkret för att minska utrymmet för olika tolkningar och prioritera cirkulära lösningar.

Nedan utvecklas SBMIs synpunkter.

Att cirkulera miljö- och hälsomässigt lämpliga massor är positivt och bör främjas

SBMI anser att det är positivt att Naturvårdsverket vill främja och öka den miljö- och hälsomässigt säkra användningen av massor i anläggningsändamål. Det är därför bra att vägledningen innehåller en definition av vad som avses med en hållbar masshantering. SBMI delar Naturvårdsverkets bedömning att en cirkulär och resurseffektiv masshantering innebär ett minskat behov av utvinning av geologiska naturtillgångar, minskade transporter och utsläpp av växthusgaser.

Att cirkulera miljö- och hälsomässigt lämpliga massor är därför något som i grunden är positivt och bör främjas. SBMI önskar att detta synsätt ska komma till uttryck ännu tydligare och genomsyra hela vägledningen, eftersom det sätter tonen för syftet med vägledningen och kommer därmed att få betydelse för tillämpningen.

En hållbar masshantering handlar om att göra en avvägning mellan olika intressen. Därför måste vägledningen innehålla tydliga principer och riktlinjer för hur dessa avvägningar ska göras. Resonemanget avseende riskvärdering (sida 13) är centralt och bör lyftas och exemplifieras så att tillsynsmyndigheter och verksamhetsutövare får stöd i hur denna avvägning ska göras.

Utgångspunkterna för masshantering (1 – 4) är otydliga och delvis motsägelsefulla

SBMI anser att utgångspunkterna för masshantering är otydliga. Vad får dessa utgångspunkter för betydelse för den praktiska hanteringen av massor? SBMI menar att utgångspunkterna inte ger en tydlig vägledning som bidrar till att skapa en enhetlig tillämpning, utan riskerar snarare att göra tillämpningen mer komplex och oförutsebar.

För att uppnå en användarvänlig och praktiskt tillämpbar vägledning för både tillsynsmyndigheter och verksamhetsutövare som ska tillämpa vägledningen i praktiken, hade ett bättre tillvägagångssätt varit att utgå ifrån målsättningen med vägledningen (miljö- och hälsomässigt lämpliga massor bör cirkuleras), principer för hur en riskbedömning ska göras (intresseavvägningar mellan olika mål måste göras) och en beskrivning av olika användningsområden (hur de platsspecifika förutsättningarna bör vägas in i bedömningen). Detta kan gärna kompletteras med olika exempel.

SBMI menar också att utgångspunkterna delvis är motsägelsefulla. I utgångspunkt 1 beskrivs exempelvis att det är omöjligt att undvika risker helt men att risker ska hållas på en acceptabel nivå. I utgångspunkt 2 beskrivs att den nivå som eftersträvas enligt denna utgångspunkt i regel är strängare än att uppnå en nivå som inte innebär oacceptabel risk (enligt utgångspunkt 1). I samma utgångspunkt anges att massor som innehåller halter som överskrider riktvärden för skydd av markmiljö i vissa fall tillåts.

För att uppnå resurseffektivitet krävs att rätt massor används på rätt plats

För att uppnå målsättningen om en hållbar och resurseffektiv masshantering bör en grundläggande utgångspunkt vara att rätt massor ska användas på rätt plats. Därför är det viktigt att ta hänsyn till de platsspecifika förutsättningarna där massorna ska användas. Här hade det varit önskvärt med en tydligare vägledning kring hur platsen där massorna ska användas ska vägas in i bedömningen.

Följande situationer bör åtminstone tas upp:

- Utfyllnad med jordmassor i naturliga, levande miljöer
- Utfyllnad med jordmassor i urbana miljöer
- Användning av jordmassor i konstruktion (exempelvis en bullervall)
- Användning av krossmaterial i konstruktion (exempelvis en vägbank)

Enligt SBMI är det viktigt att skilja på om massorna exempelvis ska användas som utfyllnad eller som en del i en konstruktion. SBMI uppfattar att den nu remitterade vägledningen förefaller syfta på en användning av massor som utfyllnad där området sedan blir en del av en naturlig, levande miljö. En sådan restriktiv tillämpning kommer inte att bidra till att uppfylla en hållbar och resurseffektiv masshantering. I stället hade det varit önskvärt om vägledningen hade omfattat olika användningsområden och angett vilka de acceptabla risknivåerna är i respektive användningsområde.

I sammanhanget är det också viktigt att komma ihåg att all masshantering inte behöver innebära en försämring, tvärtom kan massor användas för markförbättring. Detta är också något som bör lyftas i vägledningen.

Vägledningen bör utgå ifrån olika tillsynssituationer

SBMI anser att strukturen i dokumentet gör att den är svår att ta till sig. Ett bättre upplägg hade varit att i stället utgå ifrån olika tillsynssituationer. I slutet av vägledningen (sida 15), ges en beskrivning av rollfördelningen mellan olika verksamhetsutövare som är inblandade i hantering av massor, från uppkomst, via mottagning och bearbetning av massorna och fram till användning av massorna.

Denna rollfördelning kan med fördel beskrivas redan i inledningen och resonemanget utifrån olika tillsynssituationer bör präglade hela vägledningen.

SBMI hade gärna sett att vägledningen tydligare fokuserar på vilka risker som är kopplade till mottagning av massor vid anläggningar. En av utmaningarna i dagens bedömningar är att de kriterier för riskbedömning som är relevanta för den slutliga användningen även tillämpas för mellanlagningsplatser, vilket har fått effekten att det görs omotiverat restriktiva bedömningar som utgör hinder för en resurseffektiv hantering. Några exempel på detta är att kriterierna för vilka material som får tas in i tåkt eller materialterminaler satts alltför restriktivt, samt att kriterier som MRR tillämpats i många sammanhang där det inte är motiverat.

Vad gäller bedömning av långsiktiga risker bör det förtydligas att denna bedömning ska göras av en verksamhetsutövare som använder massor i ett anläggningsändamål (VU3). För en verksamhetsutövare som tar emot och behandlar massor (VU2) är det enbart de kortsiktiga riskerna som är relevanta eftersom massorna inte lagras på platsen under en längre tid.

Orimligt att beakta att massor kan komma att okontrollerat flyttas vidare i framtiden

I utgångspunkt 3, "Bedömning av användning av massorna bör göras i ett kort såväl som långt tidsperspektiv", beskrivs att möjligheten att massor okontrollerat flyttas vidare i framtiden ska beaktas och vid behov förhindras (sida 9). SBMI menar att ett sådant långtgående krav på riskbedömning riskerar att bli ett hinder för det cirkulära samhället och föreslår att stycket stryks.

SBMI anser att den långsiktiga riskbedömningen ska omfatta risker som är kopplade till att massor ligger kvar på samma plats under lång tid i avsett användningsområde. Det är inte rimligt att göra en riskbedömning som omfattar alla möjliga framtida användningsscenarier. Oavsett måste en ny riskbedömning göras vid den tidpunkt som massorna ska flyttas.

Tydliggör att vägledningen inte omfattar jungfruliga bergmaterialprodukter

I den remitterade vägledningen beskrivs (utgångspunkt 4, sida 9), att materialet i möjligaste mån bör bedömas lika oavsett klassning som avfall eller produkt. Detta eftersom det för konsekvenserna för miljön inte spelar någon roll om massorna klassas som avfall eller produkt. Eftersom 2 kap. 2 § miljöbalken gäller generellt, kan delar av vägledningen vara användbar också för riskbedömning av sådana massor och material som inte utgör avfall, då materialets påverkan på människors hälsa och miljön ska bedömas.

SBMI anser att det trots detta är viktigt att skilja på återvinning av avfall för anläggningsändamål och användning av produkter. Det bör därför klargöras att vägledningen omfattar massor som är avfall eller som uppkommer som en biprodukt/restmaterial i en produktionsprocess. Vägledningen bör alltså inte tillämpas på jungfruliga bergmaterialprodukter som produceras vid en täkt.

Om risknivåer

Den nu remitterade vägledningen utgör del 1 avseende grundläggande riskbedömning och utgångspunkter för hållbar masshantering. SBMI har uppfattat att del 2 kommer att avse risknivåer och önskar att få återkomma med våra samlade synpunkter när vi kan relatera del 1 och del 2 till varandra.

Stockholm 2023-10-02

Mårten Sohlman
VD SBMI

Lisa Sennström
Hållbarhetschef