

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 primärbrutet bergmaterial om året. Bergmaterialindustrin hanterar en stor del av de återvunna massor som uppkommer och används i samhället.

Sammanfattning SBMIs huvudsakliga synpunkter:

- SBMI ser att under de senaste åren har Naturvårdsverket visat en ökad förståelse för nyttan med en cirkulär hantering av massor, och en ökad förståelse för de förutsättningar som krävs för att möjliggöra och främja detta. Detta får genomslag i den remitterade vägledningen, och bidrar positivt till en mer hållbar och resurseffektiv framtid, men då vägledningen är mycket omfattande och komplex krävs det att läsaren är mycket kunnig för att kunna utnyttja detta.
- SBMI har under många år tydligt föreslagit en indelning i olika materialkategorier utifrån hur massorna uppkommer och används i samhället. Ett stort antal andra remissvar till denna vägledning kommer efterfråga vägledning riktad mot specifika materialkategorier. SBMI föreslår att åtminstone följande (avfalls-)kategorier ges specifik vägledning för att möjliggöra att förenkla hanteringen så mycket som möjligt: Entreprenadberg, Jord- & Schaktmassor, Betong, Tegel, Asfalt och Industriella restprodukter.
- SBMI föreslår att vägledningen tydligare delas in i olika materialkategorier och specifika bedömningssituationer för att öka tydligheten och användbarheten.
- SBMI föreslår att vägledningen kortas ned betydligt för att öka tydligheten, tillgängligheten och minska möjligheterna till en spretig tillämpning. En enklare och tydligare vägledning tillför mer, och ger mindre utrymme för omotiverat restriktiva bedömningar som innebär ett hinder för en mer resurseffektiv materialförsörjning.
- SBMI föreslår att vägledningen görs mer lättläst i en webbstruktur. Naturvårdsverket publicerar många av sina vägledningar i en tydlig och överblickbar webbstruktur, och med en bearbetning och en klagörande nivåindelning skulle denna vägledning kunna göras mer lättillgänglig i en sådan webbversion.
- SBMI föreslår att det förtydligas i vilka tillsynssituationer vägledningen är tillämplig, och i vilka situationer den inte ska användas. I bilaga 2 klargörs att annan lagstiftning gäller för produkter, och Naturvårdsverket refererar till Boverket och KEMI som har tillsynsansvar avseende dessa regelverk. Trots detta förekommer ibland krav från myndigheter eller i upphandlingar enligt t ex MRR på produkter som producerats i någon av branschens bergtakter. För att förhindra denna typ av missförstånd bör det framgå tydligt att vägledningen inte är applicerbar på massor som utgör biprodukter eller produkter efter bedömningen av att biproduktskriterier uppfyllts.

Inledning

Sveriges Bergmaterialindustri (SBMI) har givits möjlighet att yttra sig över remiss av Naturvårdsverkets vägledning om masshantering och användning av massor i anläggningsarbeten - riskbedömning. Vi tackar för möjligheten att ge synpunkter på den föreslagna vägledningen för riskbedömning vid hantering av schaktmassor. SBMI representerar en bransch med ett mycket stort intresse för återvinning av schaktmassor och mineraliska massor, och SBMI vill bidra till en väl fungerande vägledning som underlättar för både branschen och tillsynsmyndigheterna. För SBMIs medlemmar är det särskilt viktigt att vägledningen skapar en tydlighet kring förutsättningarna för hantering av entreprenadberg som biprodukt, och cirkulär hantering av flöden med stora volymer av avfall i form av schaktmassor och mineraliska massor som är naturliga massor.

Bakgrund

För två år sedan redovisade Naturvårdsverket sitt regeringsuppdrag ”Hantering av schaktmassor och annat naturligt förekommande material som kan användas för anläggningsändamål ” där uppgiften var att föreslå åtgärder för att åstadkomma en mer ändamålsenlig och mer cirkulär hantering av massor. Utredningen konstaterade bland annat att det finns svårigheter i bedömningen av om massor är avfall eller produkt, att lagstiftningen är alltför komplex och att vägledningen som behöver bli bättre.

SBMI anser att det utifrån det gällande regelverket går att göra tolkningar och tillämpningar som påtagligt främjar en mer resurseffektiv och cirkulär masshantering. Utifrån slutsatserna från utredningen är det tydligt att det behövs främjande vägledning för hantering av schaktmassor som tydligt riktar sig mot de vanligt förekommande materialen som har de största flödena i samhället.

Den remitterade vägledningen innehåller en del bra möjligheter som kan bidra till att främja den cirkulära hanteringen av massor, men vägledningen är alltför komplex och svårtillgänglig för att tydligt vara lösningen på de problem som identifierades i regeringsuppdraget.

Det behöver vara enklare och tydligare att vara en resurseffektiv och cirkulär aktör i samhällsbyggnadsbranschen!

SBMIs synpunkter:

1. Inriktning och omfattning av vägledningen

- Det remitterade dokumentet är mycket omfattande. SBMI anser att en enklare och tydligare vägledning, baserad på principen "less is more", skulle vara mer användbar.
- Vägledningen innehåller alltför mycket resonemang och beskrivande text, och alltför lite tydlig vägledning kopplad till olika verkliga vanligt förekommande situationer.
- Vägledningen omfattar alla typer av ”massor”. Inte bara schaktmassor utan även t ex slaggrus och järnsand, vilket kan skapa förvirring och svårigheter vid praktisk tillämpning. För att vägleda för hantering och bedömning av detta breda spektrum av material på ett relevant sätt krävs att vägledningen indelas i materialkategorier.

2. Indelning i olika typer av massor

SBMI rekommenderar att vägledningen tydligt delas in i olika materialkategorier och specifika bedömningssituationer för att öka tydligheten och användbarheten. I det avsnitt där Naturvårdsverket gör en ansats till att dela in massor i olika kategorier gör man indelningen enbart utifrån olika föroreningsgrader med riktvärden för dessa (MRR, MKM och KM). Den indelning som Naturvårdsverket gör motsvarar inte den uppdelning i vilken massor uppkommer i samhället, och den motsvarar inte hur massor efterfrågas i samhället, och den är inte en användartillvänd indelning som tillför en klagörande vägledning för att främja och underlätta hanteringen av olika typer av massor.

Naturvårdsverket noterar inledningsvis i vägledningen att *”det finns många olika typer av massor”*, och att dessa uppkommer på olika sätt. I avsnittet *”inledning och syfte”* anges olika kategorier material: Jordmassor, schaktmassor, krossat berg, uppriven asfalt, muddermassor, askor och slagg. Men utifrån detta tillförs ingen ytterligare vägledning kring hur dessa bör riskbedömas på olika sätt för att tillföra största möjliga nytta utifrån deras olika riskprofiler. Olika material av olika beskaffenhet och olika ursprung har olika förutsättningar utifrån ett riskperspektiv. De har även helt olika förutsättningar utifrån ett användbarhetsperspektiv.

För att möjliggöra att den cirkulära materialförsörjningen drivs av en fungerande marknad behöver hanteringen av de material som ska bidra till denna försörjning främjas.

Detta kan göras genom att förenkla riskbedömningen för de material som har en lättbedömd riskprofil. För att möjliggöra en riskbedömning som bättre motsvarar de verkliga riskerna med olika materialkategorier/materialflöden anser SBMI att vägledningen bör tydligt indelas i åtminstone följande materialkategorier (i de fall materialen utgör avfall):

- Entreprenadberg (i de fall det bedöms som avfall)
- Jord- och Schaktmassor
- Betong
- Tegel
- Asfalt (oftast bedömt som icke-avfall)
- Industriella restprodukter

Som exempel kan nämnas att vissa ämnen som kan utgöra en befogad risk för industriella restprodukter förekommer så gott som aldrig i entreprenadberg. Detta behöver framgå i vägledningen. Om alla material alltid ska riskbedömas för alla risker blir hanteringen krånglig och dyr, vilket riskerar att omöjliggöra en cirkulär hantering.

3. Värdeskapande förenklingar

Att bedöma risker med rimliga förenklingar utifrån den kunskap som finns tillgänglig om de olika materialen är en viktig möjlighet att förbättra förutsättningarna för att på ett ekonomiskt och värdeskapande sätt att hantera materialen cirkulärt och säkert.

- Det är inte ekonomiskt rimligt eller riskmässigt motiverat att riskbedöma varje lass på en detaljerad nivå. För att tillföra en hanterbar arbetsbörda som tillför en tillräcklig trygghet för att främja samhällets cirkulära materialförsörjning behöver vägledningen fokusera på att skapa en tydlighet för de material som är vanligt förekommande i stora flöden i samhället.
- För att åstadkomma en ökad tydlighet i hanteringen av specifika material behöver några olika typiska materialflöden identifieras, och den specifika risken behöver bedömas utifrån den hantering som bedöms som lämplig.
- Genom att tydligt främja den hantering vi vill se minskar incitamenten för den hantering vi inte vill se. Det ska vara lätt att göra rätt.

4. Behov av särskilda bedömningar

- Vägledningen bör göra en tydlig åtskillnad mellan massor som används för slutanvändning och de som används som insatsvara för vidare återproduktion. Den nuvarande restriktiva tillämpningen riskerar att hämma återvinningsprocesser i de fall där vägledningen tillämpas för bedömning av massor som används som insatsvara för återproduktion.
- Riskbedömning av material i tydliga flöden som är enkla att riskbedöma bör underlättas. Vissa material är mer komplicerade och resurskrävande att riskbedöma, men de enkla får inte dras med för att vägledningen riktar sig brett.
- Klimatnytta och miljönytta kan inte alltid likställas. Detta kan leda till svåra bedömningar i enskilda fall. Här behövs tydlig vägledning för att göra denna viktiga avvägning, där resurseffektivitet och cirkularitet behöver ges högre prioritet.

5. Porr-Bau-domen och biproduktsbegreppet

Den förändrade tolkningen av biproduktsbegreppet som Porr-Bau-domen (C-238/21 Porr Bau GmbH) medför bör ges större genomslag i vägledningen. SBMI anser att resonemanget kring avfallsbedömning och beslutsträdet om produkter och biprodukter kan förenklas betydligt enligt den praxis som domen innebär.

Tillämpningen av biproduktsbegreppet bör klargöras för att undvika onödiga klassificering av massor som avfall. Resonemanget kring denna bedömning är alltför långdragna och komplicerade. Dessa bör förenklas och kortas ned.

En stor del av arbetet med denna vägledning kring masshantering har genomförts innan EU-domen C-238/21 kom. Då var naturvårdsverkets utgångspunkt att entreprenadberg som uppkommer vid vägbyggen eller tunneldrivning inte kan utgöra en biprodukt. Med den

tolkning som klargjorts genom EU-domen är bedömningen enklare. Många av de långa resonemang i vägledningen kring denna fråga är inte längre nödvändiga, och bidrar inte till klargörande vägledning. SBMI föreslår att dessa avsnitt kortas ned och förtydligas, så att vägledningen blir direkt och lättförståelig.

6. Tillsynsansvar för produkter, biprodukter och EoW-produkter

Naturvårdsverket har ett uppdrag om att ge vägledning och stöd till kommuner och andra tillsynsmyndigheter i deras arbete med tillsyn enligt miljöbalken, vilket inkluderar avfallslagstiftningen. Naturvårdsverket ansvarar inte för tillsyn enligt produktlagstiftningen eller produktregler. Därför är det viktigt att det förtydligas att vägledningen enbart avser hanteringen av material som bedömts vara avfall.

När det gäller hanteringen av produkter eller biprodukter gäller INTE avfallslagstiftningen, och inte heller de produkter som genomgått en process där avfall upphör vara avfall.

Det finns exempel i vår bransch där myndigheter eller upphandlare ställer krav på produkter enligt riktvärden för avfall. Det riskerar att skapa stora problem och merkostnader för samhällsbyggandet om detta tillämpas i ökande omfattning. Det får inte tolkas som att vägledningen ibland även kan tillämpas vid riskbedömning vid användning av produkter vilket skulle komplicera eller i värsta fall omöjliggöra det anläggningsbyggande och den cirkulära hantering som sker i produkt- eller biproduktspåret.

7. Tydliga exempel och praktisk tillämpning

Vägledningen bör innehålla tydliga exempel och praktiska tillämpningar för olika tillsynssituationer. Detta skulle underlätta för tillsynsmyndigheterna att göra korrekta bedömningar och skapa enhetlighet i tillämpningen.

SBMI saknar exemplifierande fall som underlättar för oss att förstå hur vägledningen ska tillämpas i praktiken. I vissa fall kan vi från branschen tillhandahålla illustrerande exempel.

8. Branschvägledningar

Den remitterade vägledningen riktar sig främst till tillsynsmyndigheter, men vägledningen får även genomslag som underlag vid utformningen av branschens processer.

SBMI arbetar löpande med att ta fram stöd till branschen i syfte att branschens processer och myndighetsansökningar ska hålla en jämn och hög nivå. För att säkerställa ett förtroendefullt och välfungerande samarbete mellan branschens aktörer och tillsyn är det viktigt att Naturvårdsverket har tilltro till branschens processer och branschens sätt att beskriva dessa processer. Därför är det viktigt att Naturvårdsverket även fortsatt prioriterar att ta del av branschens egna vägledningar och standarder. SBMI ser positivt på att fortsätta det samarbete kring branschens vägledningar som pågått under flera år. Senare under 2024 publiceras grind till grind,

9. Kriterier för "mindre än ringa risk" (MRR)

De angivna gränsvärdena för MRR är lägre än naturliga bakgrundsvärden för vissa ämnen i vissa regioner. Detta leder till en onödigt restriktiv tillämpning som omöjliggör återvinning i de regioner där bakgrundshalterna är höga. Det vore mer lämpligt att använda plats-specifika bakgrunds nivåer som utgångspunkt för riskbedömning.

- Det är resursslöseri att använda alltför rena massor i applikationer där de snabbt kommer att förorenas igen. För t ex urbana miljöer, industriområden och hårt trafikerade vägar där redan existerande föroreningar finns, behövs mindre restriktiva begränsningar.

De riktvärden som anges i vägledningen upplevs som hårt satta, men vägledningen öppnar samtidigt för att t ex KM-massor och MKM-massor kan användas i användningsområden som medger mindre restriktiva begränsningar. MKM-massor som används i tillämpningar som bedöms som mindre känsliga kan anses utgöra endast en "ringa risk".

- SBMI är mycket positiva till detta klagörande, som kan bidra till att öka förståelsen för resurseffektiv masshantering och öka möjligheterna att använda vissa massor.

10. Tolkning och tillämpning av vägledningen

I samband med utarbetandet av SBMIs remissvar har vi haft diskussioner med ett stort antal mycket kunniga branschexperter, och dessa har i många olika fall gjort olika tolkningar av vad naturvårdsverket menar i sin vägledning. Det betyder att det fortfarande finns ett alltför stort utrymme att göra olika tolkningar.

Det finns en stor risk att tillsynsmyndigheter kommer att tolka vägledningen mer restriktivt än vad som avsetts, vilket kan skapa problem för branschen, trots att detta inte varit avsikten med vägledningen.

- Vägledningen behöver förtydliga vad som anses vara en **acceptabel risk** och ge konkreta exempel på rimlighetsavvägningar i relation till miljöbalkens kapitel 2 och 7.
- "Totalt sett samma användning". Kan vara motstridigt med "rätt massor på rätt plats". Bygger man t ex en väg i ett bostadsområde är det en sak, men samma förutsättningar gäller inte överallt.
- SBMI befarar att vägledningens tabeller med riktvärden i många fall kommer att tillämpas rakt av, även om det framgår att de ska vara indikativa. Det riskerar att leda till en restriktiv bedömning.

11. Volymbegränsningar och ekonomisk rimlighet

- De angivna volymbegränsningarna i vägledningen är i vissa fall alltför låga och är i vissa fall ekonomiskt orimliga att uppfylla. Vägledningen bör ta hänsyn till ekonomiska aspekter och skälighetsbedömningar, och förtydliga hur dessa bedömningar ska göras.
- I avsnitt "6.2.3 Inte endast ringa risk, tillståndsplikt" anges att "En verksamhetsutövare som hanterar avfallsmängder över 100.000 ton bör enligt Naturvårdsverkets bedömning alltid omfattas av tillståndsplikt". SBMI betonar att en sådan bedömning kommer att leda till en betydande ökning av antalet anläggningar som kräver tillstånd baserat på denna bedömning. 100.000 ton är i vissa sammanhang en stor mängd material, men i samband med större infrastrukturprojekt är 100.000 ton inte mycket.
- I avsnitt "7.1.1 Enbart bedömning av totalhalter vid mindre mängder" anges att gränsen för möjligheten att enbart basera riskbedömningen baserat på totalhalter går vid användning av massor upp till en total mängd på ca 1000 ton. SBMI anser att denna gräns är satt omotiverat lågt. Den bör kunna vara åtminstone 5000 ton.
- Det saknas vägledning för bedömningen av när det är skäligt och ekonomiskt rimligt och motiverat att göra olika tester. T ex när är det rimligt att ställa krav på laktester.
- I många situationer är laktester inte relevanta, och det behöver tydligt framgå i vägledningen i vilka fall dessa inte behöver genomföras.
- För att förtydliga vid bedömningar bör det finnas exempel mått som sätter volymerna i relation till vilka polymer material som typiskt behövs för olika applikationer. T ex. hur mycket material av olika kategorier behövs för att bygga 1 km motorväg.

12. PFAS-halter

PFAS-föroreningar är ett lokalt problem på vissa platser som varit särskilt utsatta för föroreningar som t ex brandövningsplatser. Det bör framgå i vägledningen att krav om PFAS-prov grundas på massornas ursprung och misstanke om risk för förorening.

PFAS-riktvärden och andra specifika krav i vägledningen behöver anpassas för att inte leda till omotiverade provtagningskrav eller begränsningar som hindrar en cirkulär hantering i bergmaterialindustrin.

13. Sulfidförande bergarter

De vägledningar som finns kring sulfidförande berg i nuläget är framtagna för gruvindustrins gråbergshögar där mycket stora mängder ligger under lång tid. Dessa halter är inte tillämpliga för exploateringsprojekt.

Det pågår just nu mycket olika försök, forskning och experiment kring bedömning av entreprenadberg med sulfidinnehåll. Den nu remitterade vägledningen riskerar att bli för styrande om man vägleder innan man fått viktiga resultat och slutsatser som dessa pågående projekt kommer att ge. Det finns långsiktigt ett stort behov av robust och tydlig vägledning i denna fråga. Utifrån ett långsiktigt perspektiv är det allra viktigaste att den

vägledning som får bred tillämpning i branschen utgår ifrån en rimlig riskbedömning. En onödigt restriktiv vägledning riskerar att skapa stora problem.

Det bristande kunskapsläget och brist på tydlig vägledning innebär en risk för att tillämpning av försiktighetsprincipen leder till oönskade konsekvenser, såsom stora fördyringar i infrastrukturprojekt.

Det finns ett uttalat stort behov av vägledning i branschen just nu, på grund av de stora flödena av entreprenadberg bland annat stockholmsregionen. Det är viktigt att prioritera att gå till botten med en fungerande och rimlig riskbedömning av dessa material. Den otydlighet som just nu råder leder alltför ofta till en omotiverat restriktiv tillämpning vilket skapar stora samhällskostnader.

14. Avslutande kommentarer

- Branschen bidrar gärna med att tillhandahålla relevanta exempel och praktiska fall för att säkerställa att vägledningen är anpassad efter verkliga förhållanden.
- SBMI ser positivt på ett fortsatt nära samarbete med Naturvårdsverket för att skapa samsyn kring SBMIs branschvägledningar som syftar till att tydliggöra branschens processer för en säker och cirkulär bergmaterialförsörjning.
- SBMI ser fram emot att Naturvårdsverket tar hänsyn till SBMIs synpunkter och rekommendationer för att skapa en mer användarvänlig och praktiskt tillämpbar vägledning som främjar utvecklingen mot ett mer resurseffektivt och hållbart anläggningsbyggande.

Stockholm 2024-08-12

Mårten Sohlman
vd SBMI

Lisa Sennström
Hållbarhetschef