

Till: Naturvårdsverket  
[registrator@naturvardsverket.se](mailto:registrator@naturvardsverket.se)

Ärendenummer: NV-05919-17

## Yttrande över Naturvårdsverkets vägledning om masshantering och användning av massor i anläggningsarbeten

*Återvinningsindustrierna är en branschförening som företräder de privata återvinningsföretagen med en omsättning på 35 miljarder kronor och drygt 10 000 anställda. Våra medlemmar står för återvinning av både kommunalt och icke-kommunalt avfall.*

### Sammanfattande synpunkter

Återvinningsindustrierna välkomnar en vägledning för hållbar masshantering, inte minst eftersom det är ett viktigt instrument för att säkerställa en mer likvärdig tillsyn i hela landet. Tillsyn är helt centralt för att säkerställa att de företag som verkar på marknaden följer lagar och regler. I dagsläget upplever flera av våra medlemmar att tillsynen av masshantering skiljer sig åt kraftigt beroende på vilken kommun verksamheten bedrivs i. Vi uppskattar därför ambitionen att ta fram ett verktyg för mer likvärdig bedömning i hela landet.

Vi är dock oroade över att vägledningen i sin nuvarande form är alldeles för otydlig och omfattande och att det ställs för stora krav på kompetens hos såväl myndigheter som verksamhetsutövare för att kunna göra de svåra avvägningar som krävs i det enskilda fallet. För att en vägledning ska leda rätt behöver den vara tydlig och enkel att följa, både för verksamhetsutövare och för den tillsynshandläggare som ska ta beslut i ärendet. Om den inte är tydlig riskerar tillsynsinspektörer att fortsätta använda generella riktvärden på samma sätt som idag. Ett viktigt syfte med vägledningen måste vara att minska osäkerheter vid handläggning och vi bedömer att vägledningen behöver förenklas, förtydligas och kortas ner för att uppnå det resultatet. Vi anser att det behövs både tillsynsexempel, exempel på praktiska tillämpningar samt över materialslag och hantering i vägledningen för att den ska bli tydligare och enklare att förstå.

Om inte vägledningen förtydligas riskerar vi att hamna i ett läge där det krävs mer och mer information för att marknads aktörer skall kunna fatta beslut och den cirkulära marknaden kvävs i sin linda helt enkelt för att det är för svårt och tidsödande jämfört med alternativet. Grundförutsättningen för att få till stånd en fungerande marknad oavsett område är tydliga och förutsägbara spelregler – detta gäller exempelvis ansvarsfrågan över tid.

Behovet av tillsyn kommer öka med en ökad mängd massor som ska återvinnas. Det är viktigt att Naturvårdsverket ser till att tillsynsmyndigheterna har kapacitet att utöva tillsynen för att motverka oseriösa aktörers möjlighet att verka på marknaden.

## Utgångspunkter för hållbar masshantering

Utgångspunkten för en hållbar masshantering måste vara att rätt material ska användas på rätt plats, oavsett om det är nytvunnet eller återvunnet material. Denna bedömning måste utgå från bedömning av risken med materialet på den specifika platsen. Här ser vi att vägledningen kommer att utgöra en plattform i dialogen mellan tillsyn och verksamhetsutövare.

Vi står bakom att massor i möjligaste mån ska bedömas lika oavsett om de klassas som avfall eller som produkt. Det är dock viktigt att framhålla att det är olika lagrum och idag ställs ofta högre krav på massor som klassas som avfall, vilket vare sig leder till en hållbar masshantering eller driver på omställningen till en cirkulär ekonomi. I detta sammanhang vill vi lyfta fram att metodiken för bedömning av materialet påverkar möjligheten till återvinning.

### Detaljerade synpunkter:

Vägledningen bör förtydligas gällande vilka material som omfattas

Begreppet massor är centralt i vägledningen men det finns ingen tydlig definition av vad Naturvårdsverket avser med detta begrepp. Det vore bra att tidigt i vägledningen visa vilka materialslag som vägledningen omfattar och inte omfattar för att öka tydligheten. Eftersom den förra handboken nu delats upp i 4 olika vägledningar och denna är den fjärde är det viktigt att helheten paketeras ihop på ett tydligt sätt och hänvisar till när andra vägledningar finns och bör användas.

Det vore bra med fler exempel på flöden och hantering i vägledningen, förslagsvis samlat i en bilaga så det enkelt kan hittas. En bilaga kan med fördel även innehålla exempel på dokumentation, på mer unika och komplicerade massor samt exempel på massor som klassas som biprodukter och hur de kan hanteras för att inte längre vara avfall.

Viktigt att lakteter harmoniseras och standardiseras – och löpande omvärderas

Återvinningsindustrierna anser att det är bra att lakningstester förs in i de generella riktvärdena, framför allt för PFAS-ämnen då de kan hittas i princip i alla massor som på något sätt har påverkats av mänsklig verksamhet. Om lakningstester blir standard för massor så ökar kännedomen om vad massorna innehåller och spårbarheten ökar.

Vi anser att de riktvärden som föreslås för PFAS i vägledningen kommer att behöva omvärderas löpande. Det är mycket viktigt att vägledningens lakteter är harmoniserade med de nya krav på PFAS-värden som kommer, och att de går att justera i vägledningen. Lakteter och analyser bör standardiseras för att inte driva på onödiga kostnader. Eftersom provtagning driver kostnader ska endast provtagning av relevanta risker ska genomföras.

Generella riktvärden bör vara avgörande för riskbedömningen när avfall upphör vara avfall

Vi ställer oss mycket positiva till att vägledningens generella riktvärden för MRR, KM och MKM nu kommer att kunna användas som stöd för den riskbedömning som ska göras när ett avfall upphör att vara avfall. Vi anser dock att formuleringarna är för svaga och otydliga, framför allt i kapitel 8. Det ska inte finnas några tveksamheter för en tillsynshandläggare som har behov av vägledning kring när avfall upphör vara avfall. Därmed kan formuleringarna med fördel förtydligas ytterligare.

Ett möjligt problemområde i bedömningen av när massor upphör att vara avfall är förekomsten av invasiva arter och här saknas vägledning om hur förekomst skall mätas och bedömas.

## Byt begreppet tillämpning till användning

På flera ställen i vägledningen, till exempel rubrikerna till 4.1.2, 5.2.2, 5.3.1, 6.2.4, 6.3.1 och tabell 4, anges att "riktvärden är tillämpliga" eller "tillämpning av riktvärden". Då man i juridisk text oftast använder "tillämpning" för lagtext, dvs. bindande rättsregler, kan användningen av begreppet i samband med riktvärden i en icke juridiskt bindande vägledning bli förvirrande. Vi föreslår därför att man i stället använder ordet "använder" och i tabell 4 i stället skriver till exempel "Om riktvärdena underskreds ...".

## För att minska osäkerhet bör tillsynsexempel lyftas in i vägledningen

Vi saknar tillsynsexempel i vägledningen. Om tydliga exempel och praktiska tillämpningar för olika situationer läggs till skulle det göra vägledningen mer användbar för den tillsynsinspektör som ska använda den. Ett tillsynsexempel att lyfta i vägledningen skulle kunna vara sulfidberg där det idag finns flera oklarheter och där tillsynsmyndigheternas agerande skiljer sig åt. Ett annat exempel är PFAS och vilka prover som bör tas för dessa ämnen.

## En fungerande marknad kräver standardiserad information

Vägledningen är tydlig med att det är centralt att behovet av information om massor följer med i samband med att massorna byter ägare. För att en fungerande marknad skall uppstå är det viktigt att den information som ska överföras i samband med ägarbyten standardiseras och att det finns en process för hur och var denna information sparas. Vi tror att ett standardiserat sätt att hantera information om massor kommer att underlätta för alla aktörer inte bara för säljare och köpare av massor men även för tillsyns- och tillståndsmyndigheter.

## Det är bra med ökad tydlighet genom införandet av det nya begreppet "naturliga massor"

Återvinningsindustrierna är positiva till införandet av det nya begreppet "naturliga massor". Vi anser att det är bra för klassificering av massor som används på samma plats som de uppstod. Detta ökar möjligheten för effektivt resursutnyttjande och minskar att dessa massor blir avfall per automatik.

## Förtydliga att platsspecifika bedömningar skall göras

I avsnitt 7.1.2 och 7.2 anges vilka ytterligare utredningsåtgärder som bör göras om riktvärdena för MKM överskrids. Det bör emellertid förtydligas att dessa ytterligare utredningsåtgärder syftar till att kunna göra en platsspecifik riskbedömning.

## Figurer behöver förtydligas

Återvinningsindustrierna välkomnar pedagogiska figurer i vägledningen men vi har funnit en del oklarheter som bör åtgärdas.

- Figur 1 – Beslutsträdet: En del oklarheter bör åtgärdas. De tre stegen i beslutsprocessen skulle kunna tydliggöras med till exempel en streckad linje så att det blir tydligt vilka åtgärder som hör till vilket steg. Om de olika färgerna som används i figuren har en betydelse bör det anges i en förklaring. De två första rutorna är otydliga. Rutan "Kan riktvärden tillämpas" kan tas bort, då som vi uppfattat det så borde man kunna gå direkt till rutan "Är uppmätta halter och ..." och om svaret på den frågan är nej så skall en platsspecifik riskbedömning göras inom vilken frågan "Oacceptabel risk för skada eller olägenhet för människors hälsa eller miljön" skall besvara.
- Figur 2: Vägledningen anger i figur 2 olika sätt som massor hanteras på. Ett av exemplen är sluttäckning på deponi. Vi har ett par frågor gällande figuren. Kan ni förtydliga om ni avser hela sluttäckningsprocessen eller om ni gör skillnad på de olika skikten? Ni nämner inte sluttäckning

någon annanstans i dokumentet. Ska vi tolka det som att detta dokument inte berör sluttäckning? Ska vi tolka figur 2 endast som ett exempel och inte instruktion till hur massor skall hanteras?

Begreppen VU1-VU3 kan med fördel användas mer i vägledningen

I figur 3 finns en bild som tydliggör de olika verksamhetsutövarna i denna typ av ärenden. Vår bedömning är att det är en pedagogisk och bra bild och begreppen som där introduceras, VU1-VU3, skulle med fördel kunna användas mer i vägledningen för att tydliggöra bland annat var ansvaret för olika bedömningar ligger.

Undvik att betongavfall skickas på deponi i onödan

I Norge har gränsvärdet för sexvärt krom justerats från 2 till 8 mg/kg för fri återvinning av betong i anläggningsarbeten, vilket har gjorts med utgångspunkt från en omfattande utredning och riskbedömning av norska NGI. Om vi inte anpassar även i Sverige finns risk för att möjligheterna för återvinning av betong försämras och betongavfall i onödan skickas på deponi på grund av osäkerhet i tolkningar och tillämpningar i den föreslagna vägledningen. För att gynna återvinning av betongkross behöver det finnas en konsekvent och välgrundad strategi i vägledningen. Förslagsvis skulle vägledningen kunna omfatta ett exempel för bedömning av miljö- och hälsorisker kopplade till sexvärt krom i betong för bygg- och anläggningsändamål, vilken med fördel kan ta avstamp i de bedömningar och utredningar som gjorts i till exempel Norge. Självklart under förutsättning att det ökar återvinningen och inte medför risker för hälsa eller miljö.

Om jordtillverkning i avsnitt 6

I kapitel 8.3.1 i sista stycket, har en mening om jordtillverkning kommit med: *”Observera att för andra material som används för mer känsliga ändamål, exempelvis vid tillverkning av jord, sandlådesand eller liknande, kan strängare krav än KM behövas.”* Eftersom vägledningen ska handla om masshantering i och för anläggningsändamål så föreslår vi att meningen tas bort, då jordtillverkning kräver ytterligare beskrivningar och exempel.

Olyckligt för in begreppet *inert* i avsnitt 6

Det är olyckligt att man i vägledningen i avsnitt 6.3 för in begreppet inert som en förutsättning för att använda avfall för anläggningsändamål. Då den definition som lämnas är mycket generell så finns risken att de kriterier som återfinns i deponilagstiftningen för när något skall anses vara inert kommer att användas av tillstånds- och tillsynsmyndigheter även vid dessa provningar. Detta kan innebära att den riskinriktade approach som vägledningen i övrigt genomsyras av (se bland annat avsnitt 6.4) omintetgörs och att det i praktiken endast kommer att bli diskussioner om avfallet är inert eller inte, och inte om det på den aktuella platsen kan nyttiggöras utan miljörisker samt massornas konstruktionsegenskaper. Då inte samma krav brukar ställas på massor som inte är avfallsklassade så riskerar den kategoriska skrivningen i detta kapitel att även bibehålla icke avfallsklassade massors omotiverade särställning.

Oro för långtidsansvaret när vägledningar uppdateras

Det är viktigt att diskutera ansvarsfrågan som kommer att uppstå om vägledningar och gränsvärden uppdateras i framtiden. En uppdatering av gränsvärden kommer att leda till nya bedömningar och bland återvinningsföretag finns en oro för vad nya gränsvärden i framtiden ska få för konsekvenser på arbete som skett idag. Vi anser att arbete som utförs i enlighet med denna vägledning inte ska behöva göras om inom ramen för en tidsperiod på 15 år om eventuella uppdateringar i vägledningen

görs. Detta är avgörande för att investeringar och resurseffektiv hantering av massorna ska kunna genomföras och föreslagen tidsperiod bör därför förtydligas i vägledningen.

End of Waste-kriterier för återvinning av massor behövs

Vägledningens generella riktvärden för MRR, KM och MKM kommer nu att kunna användas som stöd för den riskbedömning som ska göras när ett avfall upphör att vara avfall. Ett viktigt skäl till att nationella End of Waste kriterier för återvinning av massor fortfarande behövs är tidsförskjutningen mellan tidpunkten då överskottsmassor uppkommer och tidpunkten då det finns projekt med efterfrågan på massor. Det är i dagsläget svårt att bygga lager av färdiga produkter (dvs som ej är avfall) för senare avsalu eftersom en förutsättning för att ett avfall skall upphöra att vara avfall är en dokumenterad efterfrågan. För en fungerande marknad för massor behövs tydliga standarder och möjlighet till lagerhållning av färdiga produkter. Den som söker massor för ett projekt måste veta med säkerhet att dessa massor finns i ett senare skede.

Stockholm 14 augusti 2024

Maja Cederlund

Hållbarhetschef, Återvinningsindustrierna