

Sammanställning av
inkomna synpunkter efter
Naturvårdsverkets
hearing:

*Tolkning av centrala
begrepp vid hantering av
massor*

Innehåll

Bakgrund	2
Inkomna synpunkter	3
Vägledningen behöver vara tydlig	3
Bedömning när uppkomna massor inte är avfall - säkerställd avsättning och miljömässigt lämpligt	4
Krav på produkter, tillsyn och kontroll	5
Risker som kan uppstå då massor inte bedöms som avfall	5
End of waste	7
Bedömning av vissa massor som biprodukter	8
Återfyllnad/användning där det saknas tydligt syfte	8
Övriga synpunkter	9

Bakgrund

I maj 2021 remitterades en del av vägledning om masshantering och återvinning av avfall i anläggningsarbeten; *Tolkning av centrala begrepp- Naturvårdsverkets vägledning om masshantering och återvinning av avfall för anläggningsändamål*.

Remissen skickades till 20 instanser. Remissen var öppen för alla vilket gav möjlighet för alla berörda aktörer och myndigheter att inkomma med svar.

Efter att remissynpunkter inkommit bedömde Naturvårdsverket att det fanns delar i underlaget som behövde klargöras, och att en möjlighet till kompletterande synpunkter skulle ges. Detta genomfördes den 12 november 2021 genom en s.k. hearing där deltagarna gavs möjlighet att föra fram synpunkter men också att i efterhand inkomma med synpunkter. En sammanställning av dessa ges nedan.

Utöver deltagare på hearing har följande instanser också inkommit med skriftliga kompletteringar:

Länsstyrelsen i Västmanland, Sveriges bergmaterialindustri (SBMI), Trafikverket, Byggmaterialindustrierna, Region Stockholm - Förvaltning för utbyggd tunnelbana (FUT), Jernkontoret, länsstyrelsen i Norrbotten, Skanska, Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) samt WSP. Utöver dessa inkom flera instanser med muntliga inspel vid hearingen, vilket också beskrivs nedan.

Inkomna synpunkter

Vägledningen behöver vara tydlig

Bland andra *Trafikverket* och *SBMI* har lyft att vägledningen behöver vara så tydlig att den inte kan misstolkas. Vägledning från Naturvårdsverket har stor tyngd hos tillsynsmyndigheterna och därmed stor påverkan på den bedömning som görs. Därför ser man att det är av vikt att utrymme inte får finnas för att göra olika tolkningar. Även *Byggmaterialindustrierna* lyfter detta. Vid hearingen nämnde Naturvårdsverket att syftet med vägledningen är att uppnå en så hög grad av återanvändning/återvinning som möjligt, vilket man ser som väldigt positivt.

Trafikverket för också fram att det måste vara tydligt att massor som har ett syfte inte utgör ett avfall. Om massorna klassas som ett avfall kan de antingen återvinnas för ett anläggningsändamål (s.k. annan återvinning) eller genom materialåtervinning. Båda lösningarna leder till att avfallet upphör att vara ett avfall, antingen som en anläggning eller som en produkt/material. Det är viktigt att vägledningen tydliggör vilka förutsättningar som ska vara uppfyllda för att anse att avfallet genomgått en materialåtervinning. Det är också viktigt att det av vägledningen framgår att annan återvinning föreligger när verksamhetsutövaren återvinner ett avfall för ett anläggningsändamål. Det är viktigt att det tydligt framgår att massor som behövs inom verksamheten inte utgör ett avfall.

Skanska menar att det för att undvika fokus på avfall bör övervägas att ändra rubriken i det pågående arbetet till ”vägledning om masshantering och användning av massor för anläggningsändamål” (istället för ”vägledning om masshantering och återvinning av avfall för anläggningsändamål”).

FUT ser det som positivt att Naturvårdsverket tydliggör mellanlagringstidens betydelse för om ett materials användning kan anses vara säkerställd.

Även *Jernkontoret* påpekar att det kan vara lämpligt att ge exempel kopplat till att produktlagstiftning blir aktuell, t.ex. om man behöver registrera material i Reach eller ej, byggproduktförordning, standarder mm, så att det blir tydligt vilket underlag som krävs.

Naturvårdsverkets bemötande

Naturvårdsverket delar uppfattningen att vägledning ska vara så tydlig och lättfattlig som möjligt. Däremot kan inte en vägledning helt undanröja att olika bedömningar och tolkningar behöver göras. Men så långt möjligt eftersträvas en tydlighet som minimerar feltolkningar.

Bedömning när uppkomna massor inte är avfall - säkerställd avsättning och miljömässigt lämpligt

Flertalet instanser är generellt positivt inställda till möjligheten att, efter en bedömning av om avsättningen är säkerställd och den tänkta användningen är miljö- och hälsomässigt lämplig, bedöma materialet som icke-avfall.

WSP lyfter att detta bör gynna en effektivare och mer hållbar masshantering i och med att fler ser möjligheten till återanvändning än idag. Det är dock viktigt att vägledningen blir tydlig avseende vad som krävs för att bedöma lämpligheten för miljö och hälsa. Detta då vägledningen kommer att behöva tolkas av såväl tillsynsmyndigheter för arbetet med tillsynen, som branschens aktörer för att visa på lämpligheten.

SKR menar att om det kan klarläggas när något kan anses omfattas av produktlagstiftningen direkt, och inte av avfallslagstiftningen vore det en stor fördel totalt sett. *SKR* delar uppfattningen att den tolkningen ska gå att göra om avsättningen är säkerställd och det är lämpligt för miljö och hälsa, utan för stora risker.

SBMI är mycket positiva till denna tolkning. Det skulle innebära att hanteringen av de massor som omfattas av denna tolkning blir betydligt enklare då de kan hanteras inom ramarna för produktlagstiftningen.

FUT är positivt inställda till att tolkningen om vad som kan anses vara säkerställd användning breddas och tydliggörs så att exempelvis en regional massplanering som visar på ett behov och en fungerande marknad kan vara bevis på detta. Vägledning kring vad som kan anses vara säkerställd användning eller inte behöver vara mycket tydlig i den reviderade utgåvan.

Skanska ställer sig positivt till att Naturvårdsverket i den kommande vägledningen avser att justera texten och exemplen gällande säkerställd avsättning i förtydligande syfte genom en mer förklarande text om detta än vad som återfinns i remissen. *Skanska* är också positivt till Naturvårdsverkets målsättning att allt uppkommet material, ska kunna nyttiggöras där så är tekniskt och miljömässigt lämpligt. Det är enligt *Skansas* mening viktigt att den kommande vägledningen blir klar och tydlig i detta avseende.

Trafikverket menar att vägledningen måste vara tydlig om när förorenade massor kan användas, dvs inte utgör ett avfall. *Trafikverket* anser att då det finns ett syfte och om massorna och användningen inte medför en risk för människors hälsa eller miljön kan måttligt förorenade massor användas i större utsträckning än idag.

Naturvårdsverkets bemötande

Justeringar kommer att göras i syfte att tydliggöra texten i vägledningen och tillhörande bild. En förkortad och förtydligad version av vägledningen kommer att ges ut på webben i början av år 2022, vilket kommer att kompletteras med en rättsfallssammanställning samt ett omarbetat dokument där alla centrala begrepp går igenom likt upplägget i den remitterade versionen.

Krav på produkter, tillsyn och kontroll

SKR lyfter att en möjlig utgångspunkt skulle kunna vara om det för vissa oproblematiske avfallsslag fanns tillgång till branschriktlinjer som tar sikte på vad som krävs för att vara en produkt, hur det ser ut med avsättningen för dessa produkter. Naturvårdsverket skulle då behöva ta ställning till om riktlinjerna är lämpliga att utgå från vid bedömningar i de enskilda fallen och biträda med en vägledning om vad som är lämpligt för människors hälsa och miljön. Även här bör det vara möjligt att särskilja vissa massor där inga eller begränsade förhållningsregler borde gälla. SKR delar uppfattningen om att frågan om lokaliseringens betydelse däremot inte kan frångås i fråga om sulfidhaltigt berg.

SKR menar vidare att vad gäller frågan om vilka regler som är tillämpliga på produkter och dess användning innebär förekomsten av regler för produkter som t.ex. produktsäkerhetslagen visserligen vissa krav men att dessa kan inte ersätta den reglering i förhållande till omgivningen som avfallsregelverket utgör.

Förutom verksamheter inom de branscher som medverkade vid hearingen finns det även andra som kan tänka sig att använda det material som inte anses som avfall, och vars åtgärder inte blir föremål för förprovning, om det inte längre är fråga om ett avfall. Påverkan från buller och damning prövas normalt inte specifikt.

Det kan t.ex. gälla lantbrukare som vill fylla ut och på så sätt anpassa sin åkermark och där man kan fundera över om det ens är samrådspliktigt enligt 12 kap. 6 § MB. Inte heller en enskild villaägare som använder produkten för att utjämna tomten kommer omfattas av någon förprovning, eller tillsyn i sig. En annan sak är att det kan finnas en behörig tillsynsmyndighet om massorna är olämpliga. Det har förekommit, även om det säkert inte är vanligt, att villaägare fått gruvavfall billigt och använt det för tomtutfyllnad. På ett generellt plan är det dock risker som bör kunna hanteras om det gör att rätt saker anses som produkter.

För närvarande finns begränsade möjligheter för både Kemikalieinspektionen och kommuner att utöva tillsyn avseende produkters beskaffenhet gentemot t.ex. Reach, CLP m.m. till en följd av att marknadskontrollregelverket endast delvis införts i svensk lagstiftning.

Naturvårdsverkets bemötande

Naturvårdsverket instämmer i SKR:s synpunkter. För att underlätta hanteringen och styra mot en mer cirkulär hantering, krävs att den som hanterar materialen, även material som utgör produkter, kan bedöma innehåll och lämplighet som säkerställer att riskerna inte ökar.

Risker som kan uppstå då massor inte bedöms som avfall

Flera instanser lyfte också de risker som kan följa, där bedömningen som icke-avfall kan leda till att tillsynsmyndigheten inte alltid blir involverad. Bland annat

lyfts frågan om tydligt stöd finns i lagstiftningen, och om bedömningen även kommer att gälla andra fraktioner än massor. Vid hearingen lyftes farhågor kring att nya typer av bedömningsproblem kan uppstå.

Länsstyrelsen Norrbotten lyfter att om det öppnas upp för att fler åtgärder ska kunna genomföras utan anmälan är det viktigt att det finns ett system för att tillsynsmyndigheten ändå får kännedom/informeras om dessa åtgärder i syfte att kunna bedriva tillsyn och säkerställa att åtgärderna uppfyller de allmänna hänsynsreglerna och övriga krav på aktuell åtgärd. Bedömningen är att avfallshanteringen är en bransch förknippad med särskilda risker för illegal verksamhet och det är därför jämfört med andra U-verksamheter extra viktigt att tillsynsmyndigheten får kännedom om åtgärder som inkluderar avfall.

I de fall material med förhöjda halter av förorenande ämnen inte kommer att klassas som avfall kommer skyldigheterna enligt 5 kap. 18 § avfallsförordningen (2020:614) inte längre att gälla vilket kan komma att försvåra spårbarhet och säkerställande att dessa material inte efter överlämnande placeras eller sprids på ett sådant sätt att de leder till hälso- eller miljörisker.

Det är särskilt viktigt att det av kommande vägledning framgår hur en anläggnings syfte ska säkerställas vid bedömning om en åtgärd ska anses vara återvinning av avfall för anläggningsändamål jämfört med kvittblivning i form av deponering. Exempelvis vore det bra om följande aspekter förtydligades:

- Hur ska affärsmässiga aspekter så som priset för materialet vid överlåtelse bedömas, här bör det särskilt framgå hur ett pris långt under marknadsmässiga priser eller situation där mottagaren betalas för att ta emot massorna ska bedömas.
- Hur ska frågan om att anläggningen skulle tillkomma även utan det aktuella avfallet bedömas, ex. i det fall då priset är lägre än för motsvarande jungfruligt material på marknaden.
- Hur ska tiden för anläggningsarbetet bedömas i förhållande till materialtillgång? Kan till exempel en anläggning kontinuerligt under flera år byggas ut och fyllas på med material allt eftersom det tillgängliggörs?

Naturvårdsverkets bemötande

Flera instanser lyfter problematiken och svårigheter med tillsyn och kontroll då material hanteras som material/produkt jämfört med avfall. Denna synpunkt delar Naturvårdsverket, och vi har också inom regeringsuppdraget om hantering av schaktmassor valt att titta vidare på frågan kring tillsynsansvar, samt hur regelverken fungerar när det kommer till produkter.

Naturvårdsverket har vid flera tillfällen bett om underlag och information från branschrepresentanterna (i samrådet för regeringsuppdraget om schaktmassor och handbokens referensgrupp) kring hur bedömningen görs om ett material är hälsomässigt och miljömässigt lämpligt att använda. Naturvårdsverket har till ett antal branschrepresentanter ställt följande frågor:

- Vilka krav ställs på jungfruliga bergmaterialprodukter, beroende på dess användningsområden?
- Vilka parametrar utgör grunden för bedömningen av om en bergmaterialprodukt är lämplig ur miljö- och hälsosynpunkt? Tex sulfidsvavel, försurningspotential, arsenik och/eller annat?
- När behöver bergmaterialprodukter provtas?
- Hur tas representativa prover ut?
- Om analys är nödvändig: vilka analysmetoder väljs? Mot vilka bedömningsgrunder utvärderas sedan resultatet?
- När bör lakvatten innehållande sprängmedelsrester (kväve) tas omhand (vid anläggningen där behandling sker och/eller någon annanstans)? Hur går det till?
- Något annat vi inte fått med här ovan som är viktig för denna bedömning?

I de samtal Naturvårdsverket haft med branschen har framkommit att utvärdering av bergmaterialprodukters miljömässiga lämplighet enbart görs i en begränsad omfattning, om det görs alls. En orsak till detta anses vara att det t.ex. saknas jämförelserna samt branschgemensamma provningsmetoder för produkter av berg, t.ex. avseende utlakning av farliga ämnen.

Det framförs samtidigt att krav som följer av avfallsregelverket försvårar och fördyrar hanteringen, av sådant material som redan bedömts vara lämpligt. Naturvårdsverket vill här betona vikten av att den aktör som idag hanterar dessa material beskriver och tydliggör hur denna bedömning görs, i vilka fall den görs, och i vilken omfattning. För att underlätta hanteringen och styra mot en mer cirkulär hantering, krävs att den som hanterar materialen kan bedöma innehåll och lämplighet som säkerställer att riskerna inte ökar. Om det inte kan visas att ett material är lämpligt (t.ex. genom en materialspecifik redogörelse likt den Naturvårdsverket efterfrågat för bergmaterial enligt ovan), behöver materialet likväl betraktas som ett avfall varvid vissa lättnader, för vissa material (t.ex. entreprenadberg), inte kommer att kunna ges (oaktat Naturvårdsverkets förtydliganden kring hur tolkning av avfallsdefinitionen kan göras, samt eventuella andra förslag).

End of waste

FUT menar att för de materialslag som inte kan anses vara ett icke-avfall eller biprodukt blir det viktigt med utveckling av kriterier och vägledning för hur detta avfall kan ”upphöra att vara avfall”. Här behövs stora insatser avseende nationell vägledning.

Skanska välkomnar att Naturvårdsverket avser att titta närmare på frågan om kriterier för att avgöra vad som är miljömässigt lämpligt i en bergmaterialprodukt, såväl jungfrulig som återvunnen, inom ramen för regeringsuppdraget och i samråd med Kemikalieinspektionen och Boverket. Skanska anser att Naturvårdsverket i sammanhanget också bör överväga samråd med Sveriges geologiska undersökning.

Naturvårdsverkets bemötande

Naturvårdsverket samråder med SGU, och andra myndigheter som kan vara aktuella inom området. Inom det aktuella regeringsuppdraget ingår att se över vilka åtgärder som kan vidtas för att öka förutsebarheten i tillämpningen av bestämmelserna om när avfall upphör att vara avfall. Naturvårdsverket kommer inte inom uppdraget ta fram förslag till nationella kriterier för enskilda avfallslag.

Bedömning av vissa massor som biprodukter

Skanska och *FUT* lyfter att det är viktigt att det tydliggörs att praxis inte är tydlig vad gäller begreppet produktionsprocess och att EU-domstolen inte har klarlagt att tunneldrivning inte kan vara en produktionsprocess. *FUT* vill förtydliga att möjligheten att klassa ett materialöverskott från exempelvis tunnelproduktion som en biprodukt inte blir mindre viktig för att Naturvårdsverket har öppnat en möjlighet till att tolka detta material som ett ”icke-avfall”.

Bland andra *Trafikverket* lyfter att vägledningen inte bör stänga för möjligheten att se något som biprodukt, då man i enskilda fall ser att det är att föredra framför att bedöma att det saknas kvittblivningsintresse (och därmed utgå från att avsättning är säkerställd och att materialet är lämpligt för miljö och hälsa).

Naturvårdsverkets bemötande

Det är domstolarnas uppgift att förtydliga lagstiftningen genom prövning. Rättsavgöranden från övre rätt, t.ex. Mark- och miljööverdomstolen, utgör rättspraxis på ett område. Myndigheter har en skyldighet att följa praxis vid handläggning av ärenden, i prövningar, men även i vägledningsarbetet. Praxis kommer därför att finnas med och refereras till där det är relevant i Naturvårdsverkets vägledning. Det hindrar dock inte att de verksamhetsutövare som inte är nöjda med tillsynsmyndighetens granskning av verksamhetsutövarens bedömning, överklagar tillsynsmyndighetens beslut. Naturvårdsverket förtydligar i vägledning kopplat till biprodukter att praxis från EU-domstolen, avseende hur begreppet ”produktionsprocess” ska tolkas och vad som kan anses omfattas, inte är helt entydig på området.

Återfyllnad/användning där det saknas tydligt syfte

Angående att massor ska ersätta annat material anser *Trafikverket*, i likhet med flera andra remissinstanser, att åtgärder i vissa fall vidtas på grund av att ersättningsmassor finns. Syftet med åtgärden bör väga tyngre än att massorna ersätter annat inköpt material för åtgärden.

SGU menar att en viktig fråga handlar om morän/jord där transportavstånden gör att återanvändning på en marknad där materialet har ett värde, inte alltid är möjlig. I dessa situationer kan en återanvändning genom utfyllnad vara värdefullt även om

den som låter sin fastighet bli utfylld inte skulle gjort den åtgärden om kostnaden för materialet varit "normalt".

Naturvårdsverkets bemötande

Naturvårdsverket delar bedömningen att det finns utrymme för en tolkning av detta, särskilt med beaktande av t.ex. MÖD:s dom M 11887-19, där det finns ett resonemang utifrån ett kretsloppsperspektiv, dvs. att överskottsmassor kunde användas i olika anläggningsprojekt, i stället för att läggas på deponi, varför det kunde finnas skäl att göra en nyanserad bedömning av om avfallet ersatte andra material som annars hade behövts.

Övriga synpunkter

Flera instanser lyfter att dokumentet behöver återremitteras även efter hearingen.

SKR lyfter att det vore positivt om delar av vägledningen kommuniceras separat, och så tidigt som möjligt i de delar där detta är möjligt. Det finns stor efterfrågan på vägledning i delfrågor även i avvaktan på att det fullständiga materialet färdigställs. *SKR* kan bistå i en sådan process.

Trafikverket delar Naturvårdsverkets bedömning att returafalt inte är ett avfall. Men det är i remissammanställning otydligt hur vägledningen kommer att förändras med avseende på detta.

FUT förordar att utveckling av ytterligare vägledning och tydliggöranden kring hur schaktmassor kan hanteras och tolkas för en ökad cirkulär användning i samhället förs över till Naturvårdsverkets regeringsuppdrag kring hantering av schaktmassor. Det är mycket svårt att som remissinstans och verksamhetsutövare förstå hur dessa två parallella projekt hänger ihop och påverkar varandra.

Jernkontoret lyfter EU:s markstrategi, där möjligheten till ett s.k. "soil passport" för att hantera massor finns med. *Jernkontoret* ser också gärna ett klargörande kring det faktum att det inte planeras ytterligare en remissrunda av denna vägledning, men att resultatet kommer att redogöras för i referensgruppen. Eftersom det finns två referensgrupper (för regeringsuppdraget masshantering, och för denna vägledning kopplat till handboken för återvinning av avfall i anläggningsarbeten) är det oklart vilken referensgrupp som avses.

Skanska påpekar att frågor om massor som ingår i Naturvårdsverkets regeringsuppdrag om hantering av massor (t.ex. entreprenadberg) enligt uppgift ska diskuteras inom ramen för det uppdraget. Vägledningen kring centrala begrepp är, såvitt *Skanska* förstår, tänkt att publiceras tidigare än slutdatum för regeringsuppdraget. Mot denna bakgrund är det viktigt att det i kommande vägledning om centrala begrepp inte ges vägledning kring massor som ingår i regeringsuppdraget, om det finns risk för olika/avvikande vägledning inom ramen för de två uppdragen.

Skanska ställer sig positivt till att Naturvårdsverket avser att förtydliga vägledningen avseende sulfidförande berg. *Skanska* delar uppfattningen att det är viktigt att lämna utrymme för bedömningar i varje enskilt fall med ambitionen att även sulfidförande bergarter ska kunna användas i projekt. *Skanska* vill också lyfta att redovisningen av den s.k. förbifartdomen bättre hör hemma i Naturvårdsverkets rättsfallssamling och sålunda inte bör tas upp och kommenteras i den kommande vägledningen.

Naturvårdsverkets bemötande

Naturvårdsverkets tolkning av centrala begrepp vid hanteringen av massor kommer inte att skickas ut på en förnyad remiss. Detta eftersom hearingen och möjligheten att lämna inspel skriftligen därefter ersatte en mer tidskrävande remiss.

FUT förordar att utveckling av ytterligare vägledning och tydliggöranden kring hur schaktmassor kan hanteras förs över till Naturvårdsverkets regeringsuppdrag kring hantering av schaktmassor. Naturvårdsverket vill angående detta tydliggöra att samtliga uppdrag och arbeten inom masshanteringsområdet samordnas inom verket. Att utveckla vägledningen inom detta område kommer fortgå även efter den tid som Naturvårdsverket har för genomförandet av regeringsuppdraget.

När det gäller asfaltsfrågan har vi väglett om att asfalt under vissa förutsättningar kan anses vara icke-avfall. Naturvårdsverket vill tydliggöra att detta är en bedömning som behöver göras utifrån förutsättningarna i det enskilda fallet.