

Sammanställning av
synpunkter på remiss:
*Undersökning av
avfallets innehåll och
egenskaper*

Innehåll

BAKGRUND	2
INLEDNING	3
Avgränsningar	4
SAMMANFATTNING AV SYNPUNKTER	5
Synpunkter om upplägg och uppdelning av kommande vägledning	5
Synpunkter om dokumentets omfattning	7
Detaljerade synpunkter	10
Övriga synpunkter	15
Samtliga synpunkter	15

Bakgrund

Naturvårdsverket har remitterat en vägledning som tagits fram rörande undersökning av avfall som ska återvinnas i anläggningsändamål. Vägledningen utgör 1 av totalt 4 delar av ett samlat vägledningspaket som är under framtagande inom ramen för uppdateringen av Naturvårdsverkets handbok om återvinning av avfall i anläggningsarbeten, 2010:1. Vägledningen är också en del inom arbetet att ta fram mer vägledning inom hela masshanteringsområdet.

Naturvårdsverket har valt att dela upp den samlade vägledningen om återvinning av avfall i anläggningsarbeten och masshantering i fyra delar. Detta gör att Naturvårdsverket successivt kan publicera vägledning som också i ett längre tidsperspektiv blir lättare att uppdatera. Dessa fyra delar kommer när samtliga dokument är klara att ersätta nu gällande handbok om återvinning av avfall i anläggningsarbeten, 2010:1.

Inledning

Naturvårdsverket skickar vägledningar på remiss för att bland annat samla in synpunkter och underlätta framtida tillämpning. Under våren 2020 (från den 28 april till 1 juni) skickades remissen om *undersökning av avfallens innehåll och egenskaper* ut till organisationer och myndigheter i Naturvårdsverkets externa referensgrupp. Remissen publicerades också på den externa web-platsen. Remissen var tillgänglig för alla att besvara.

Totalt har 19 remissinstanser svarat. Av dessa 19 var 8 operativa tillsynsmyndigheter och 11 företrädare från bransch och näringsliv. Samtliga myndigheter och aktörer som har lämnat in svar eller avstått från att yttra sig listas nedan:

Remissinstanser som yttrat sig

Sveriges bergmaterialindustri, SBMI
Energiföretagen
Trafikverket
Svevia
Återvinningsindustrierna
WSP
Statens geotekniska institut, SGI
Skogsindustrierna
Byggföretagen
Borås stad
Malmö stad
Lunds kommun
Landskrona kommun
Hörby kommun
Eskilstuna kommun
Skellefteå kommun
Jernkontoret
Avfall Sverige
Länsstyrelsen Västmanland

Remissinstanser som avstätt

Sveriges geologiska undersökning, SGU
Länsstyrelsen Västra Götaland
Luleå tekniska universitet
Maskinentreprenörerna
Sveriges kommuner och regioner, SKR

Avgränsningar

Parallellt med arbetet rörande handboken och särskilt detta dokument har Naturvårdsverket på uppdrag av regeringen tagit fram förslag på allmänna regler för viss behandling av avfall. En av de verksamheter som Naturvårdsverket har föreslagit allmänna regler för är återvinning av avfall för anläggningsändamål. I regeringsuppdraget har Naturvårdsverket föreslagit ett antal specifika krav som ska säkerställa att avfall av jord, berg, betong, tegel och asfalt uppfyller vissa givna kvalitetskrav, inklusive krav om hur undersökningen ska genomföras. Dessa förslag har inte inarbetats i den remitterande versionen av vägledningen då regeringsuppdraget i sin helhet remitterats av regeringen.

Naturvårdsverket har för avsikt att fram separat vägledning om undersökning kopplat till de specifika krav som föreslagits i de allmänna reglerna, förutsatt att dessa antas av regeringen och att detta bedöms nödvändigt. I det fall de allmänna reglerna inte antas, och all s.k. U-verksamhet på sikt blir anmälningspliktig, kommer vägledning om sådan verksamhet också att omfattas av denna vägledning.

Sammanfattning av synpunkter

Inkomna synpunkter har kategoriserats i fyra olika nivåer:

1. Synpunkter om upplägg och uppdelning av kommande vägledning
2. Synpunkter om dokumentets omfattning
3. Detaljerade synpunkter
4. Övriga synpunkter

En mer utförlig genomgång av de synpunkter som getts och hur Naturvårdsverket kommer att hantera dessa ges i avsnitt 3.1–3.4 nedan.

Sammanfattningsvis har Naturvårdsverket noterat följande centrala synpunkter:

- Det behöver tydligare framgå att målgruppen för denna tillsynsvägledning i första hand är tillsynsmyndigheter, och i andra hand verksamhetsutövare.
- För att öka förståelsen för när dokumentet är tänkt att användas bör avsnittet som beskriver tillämpningsområde och avgränsningar utvecklas (syfte och innehåll).
- Eftersom undersökning av avfallet till viss del styrs av vilka risker som finns vid återvinning i ett anläggningsändamål behöver kopplingen till den vägledning som är under framtagande gällande riskbedömning utvecklas.
- Behov av mer konkret vägledning finns, där det bör tydliggöras vilka krav som bör ställas i olika situationer, för olika avfallsslag och för olika åtgärder och projekt (i alla storleksordningar). Vägledning om detta bör också tas fram utifrån ett kostnads-nyttoperspektiv.

Synpunkter om upplägg och uppdelning av kommande vägledning

Synpunkter om kopplingen till förslaget om allmänna regler

Flertalet remissinstanser anger att den parallella processen med regeringsuppdraget och översynen av handboken gör att det är svårt att överblicka hur detta dokument hänger ihop med redovisat förslag till allmänna regler.

Mot bakgrund av ovan har Naturvårdsverket avgränsat remissen och kommande vägledning om undersökning att inte omfatta förslaget till allmänna regler. Vägledning till de allmänna reglerna kommer övervägas att tas fram under förutsättning att de allmänna reglerna antas.

En synpunkt är också att det är svårt att förstå hur förslaget till allmänna regler påverkas av skrivningarna i handboken. En remissinstans lyfter frågan om det i

framtiden då behövs en handbok med vägledning inom detta område, överhuvudtaget.

Naturvårdsverket förtydligar att föreliggande remiss om undersökning av avfall avser vägledning för sådana verksamheter som nu, och även efter ett eventuellt införande av förslaget till allmänna regler, kommer vara anmälnings- eller tillståndspliktiga.

Synpunkter ang. uppdelning av handboken i 4 delar

Några remissinstanser anser att Naturvårdsverket bör remittera alla fyra delarna av handboken samtidigt. Detta då det anses viktigt att kunna se hur de olika delarna förhåller sig till varandra, och vilken effekten av helheten blir för branschen. Om Naturvårdsverket fortsättningsvis avser remittera delarna en och en efterfrågas möjligheten att i samband med remitteringen av den sista delen öppna för en möjlighet att komma med kommentarer på samtliga delar.

Det framförs att indelningen i fyra separata delar försvårar tillämpningen om det är flera olika delar att ta del av vid exempelvis tillsynsarbetet. En synpunkt framförs om att de olika delarna kommer ut på remiss i fel ordning. Flera instanser anser även att det vore önskvärt att de fyra delarna sätts ihop till en helhet när samtliga är remitterade och färdigställda. Några instanser anger att det inte är enkelt att ge synpunkter på handboken och denna del om undersökning av avfall eftersom övriga delar av handboken inte är klara. Man har nu svårt att se hur allt ska hänga ihop.

Naturvårdsverket kommer att överväga i samband med remitteringen av den sista delen, öppna upp för att remissinstanserna ska kunna lämna synpunkter på tidigare färdigställda och publicerade delar. Naturvårdsverket delar dock inte uppfattningen om att de olika delarna inte kan ses som fristående från varandra. Hur undersökning av avfall som ska användas i ett anläggningsändamål bör gå till kan beskrivas separat.

Synpunkter och frågor om syfte och tillämpningsområde

Ett par instanser lyfter att avsaknaden av en beskrivning av hur avfallsfrågan och återvinning av material ska tillämpas gör det svårt att bedöma rimligheten i den beskrivning av omfattning och genomförande av en undersökning av avfallens kvalitet, som nu presenteras. I befintlig handbok 2010:1 finns ett inledande kapitel med läsanvisning och ett kapitel avseende tillämpning vilket framförs skulle underlätta förståelsen för när denna vägledning ska tillämpas.

Syftet med vägledningen bör enligt en instans formuleras utifrån vilka problem som man står för idag med uppkomsten av stora mängder avfall. Detta avfall uppstår i stor uträkning uppstår i samband med exploateringsprojekt, byggnation och större infrastrukturprojekt med många olika aktörer inblandade och risken att snabbt förlora kunskap om avfallens ursprung och eventuella föroreningar.

Naturvårdsverket kommer med hänsyn till ovanstående att lägga till ett avsnitt för att tydliggöra när och för vilket syfte denna vägledning kan tillämpas.

En remissinstans påtalar att det i denna remiss enbart tas upp hur undersökning av avfall bör genomföras vid återvinning i ett anläggningsändamål. Det framhålls samtidigt att fokus för Naturvårdsverkets arbete borde fokusera på att motverka så att material och olika massor överhuvudtaget blir ett avfall, så att de istället kan nyttjas enklare som en resurs.

Naturvårdsverket vill i detta fall förtydliga att mer vägledning om hur bedömningen och klassningen av olika material och vilka massor som utgör avfall, och vilka som i normalfallet inte är avfall, kommer ingå i den del som tar upp *Naturvårdsverket tolkning av centrala begrepp vid hanteringen av massor* (vilken remitterades i april 2021).

Synpunkter på att genomföra en förnyad konsekvensutredning

Flertalet instanser lyfter behovet av en förnyad samhällsekonomisk konsekvensutredning.

Naturvårdsverket konsekvensutreder i regel bara sådant som är nytt, eller som innebär andra konsekvenser än vad som tidigare utretts. Vad gäller undersökning identifierades upplevelsen av en ökad regelbörda redan 2010. Vi bedömer därför att det inte behövs någon ny konsekvensutredning ang. undersökning i dagsläget. Naturvårdsverket kommer löpande utreda behovet av konsekvensutredning för andra delar av vägledningen.

Synpunkter om dokumentets omfattning

Synpunkter angående behov av vägledning i enskilda fall

Många remissinstanser lyfter vikten av en tydlig vägledning som ger begränsat utrymme för tolkning i de enskilda fallen. Utan konkreta råd menar en instans att verksamhetsutövare och tillsynsmyndigheter kommer att vända sig till annan dokumentation/litteratur. Detta kan i sin tur medföra en risk att kraven från tillsynsmyndigheterna kan bli mer långtgående än vad som krävs.

Naturvårdsverket tillhandahåller med detta dokument generell tillsynsvägledning som behöver anpassas efter förutsättningar i varje enskilt fall. Det är därför viktigt att försöka täcka in så många generella aspekter som möjligt, vilket sedan får anpassas i det enskilda ärendet. Vi kommer dock förtydliga vägledningen gällande att undersökningen omfattning kan anpassas utifrån projektets storlek och komplexitet och utifrån vad som är rimligt i det enskilda fallet. Detta bedöms särskilt viktigt i det fall Naturvårdsverkets förslag till allmänna regler inte kommer ett antas och även U-verksamheter framledes ska omfattas av denna vägledning. Naturvårdsverket ser också att det i denna vägledning är viktigt att förtydliga att det är avfallsinnehavarens ansvar att skaffa sig den kunskap som krävs för att säkerställa att avfallet ifråga hanteras på ett miljö- och hälsomässigt säkert sätt. Det är således i första hand avfallsinnehavarens ansvar att bedöma vilka

undersökningar som bör göras. Denna bedömning ska tillsynsmyndigheten sedan, med denna vägledning till stöd, granska i sin tillsyn.

Vägledningen kan även göras tydligare genom beskrivning av fiktiva typfall och exempel. Naturvårdsverket kommer när denna vägledning publicerats inleda ett långsiktigt arbete för att komplettera vägledningen med fiktiva typfall och exempel på hur undersökning av vissa specifika avfallsslag, kan gå till. I remissynpunkterna lyfts särskilt ett behov av vägledning kring PAH-förorenad jord och sulfidförande berg och jord (till exempel lera). För att Naturvårdsverket ska kunna göra detta är det viktigt att referensgruppen hjälper till och tar fram bra underlag med exempel på undersökning av olika avfallsslag.

Synpunkter på vägledningens detaljeringsgrad

En del instanser har framfört att vägledningen är för detaljerad, vilket anses kunna leda till ökad deponering och att jungfruligt material kommer användas istället (där motsvarande kravnivåer vad gäller exempelvis undersökning inte anses finnas).

Vägledningen är, precis som gällande handbok, ett förtydligande och en precisering av 2 kap 2 § miljöbalken samt de krav som gäller för avfallsinnehavare och de som hanterar avfall enligt avfallsförordningen. Denna vägledning bör därför enligt Naturvårdsverkets mening också kunna vara användbar för sådana massor och material som i vissa fall inte utgör avfall, då materialets påverkan på människors hälsa och miljön ska bedömas. Detta kommer att förtydligas i beskrivningen av vägledningens tillämpningsområde. Det har ur miljö- och hälsosynpunkt inte någon direkt betydelse för om massorna (till exempel jordmassor och bergmaterial) är klassade som avfall eller inte. Vidare är vägledningen generell och hur den kan tillämpas måste bedömas i varje enskilt fall, också med hänsyn till skälighetsprincipen.

Några instanser anser att vägledningen i sin nuvarande version är alltför omfattande och komplicerad för att tillföra sådan enkelhet och överskådlighet som krävs inom detta område.

Naturvårdsverket hänvisar här till den processbild som tagits fram som på ett överskådligt sätt illustrerar alla ingående delar. Miljötekniska undersökningar är ett komplext och omfattande kunskapsområde och det kommer ofrånkomligen behöva vara så att vissa delar alltid kommer upplevas som omfattande och komplicerade. Genom att publicera detta dokument är Naturvårdsverkets förhoppning att över tid bidra till att öka kunskapen och förståelsen hos användarna av handboken gällande vikten av undersökning av avfallets innehåll och egenskaper. Det är också viktigt att komma ihåg att som grund i detta arbete finns också den svenska strategin för cirkulär ekonomi med en inriktning om att cirkulära flöden ska uppnås utan bekostnad på målet om en giftfri miljö.

Synpunkter på språk, tillgänglighet

Den remitterade vägledningen beskrivs av vissa instanser som alltför mångordig, och talar runt om ämnet och resonerar, och präglas inte av klargöranden och enkelhet. Några tillsynsmyndigheter anser också att språket är onödigt krångligt.

Det framhålls som sannolikt att en miljöinspektör på en tillsynsmyndighet kommer att förstå innehållet. Det finns dock önskemål att tillsynsmyndigheterna ska kunna lämna ut och hänvisa till denna vägledning till verksamhetsutövare, men det finns då en farhåga att språket kommer begränsa användbarheten.

Andra menar att vägledningen är enkelt och tillgängligt skriven. Vissa anser att vägledningen är pedagogiskt uppbyggd när det gäller innehållet och strukturen. Det framhålls som värdefullt med den schematiska bilden för arbetsgången och att delar av den upprepades genom dokumentet. Det anses också vara positivt att Naturvårdsverket hänvisar till andra dokument och vägledningar i texten så att det blir tydligt att allt inte kan rymmas i detta dokument.

Naturvårdsverket kommer att se över språket och tillgängligheten innan slutlig publicering. Det råder ett stort behov att få vägledning kring frågor som handlar om hur ett avfalls innehåll och egenskaper kan säkerställas på en rimlig nivå. Som anges ovan ser vi ett behov av att förtydliga att undersökningens omfattning kan anpassas utifrån projekt och utifrån vad som är rimligt i ett enskilt, specifikt fall (se avsnitt 3.2.1).

Slutligen anser en instans att steg 3-6 behöver revideras och anpassas till nya begrepp och ny kunskap (vilka begrepp som avses framgår i ett urval i avsnittet om detaljerade synpunkter nedan). Dessa förändringar borde, menar man, i förlängningen även genomföras i föreskrifter och vägledningar för avfall som ska deponeras.

Naturvårdsverket kommer se över vilka begrepp som bör bytas ut och vid behov ta fram en ordlista i de inledande avsnitten av dokumentet i syfte att underlätta läsbarheten och tillgängligheten av dokumentet.

Synpunkter på länkbibliotek

Några instanser anger att Naturvårdsverkets intention att hänvisa till andra publikationer är bra, i det fall behov eller intresse av fördjupning och större förståelse för områdets komplexitet uppkommer. Det framhålls dock att en vägledning i möjligaste mån ska kunna följas utan att man behöver vända sig till andra källor.

Naturvårdsverket har tagit fram ett länkbibliotek för att en komplett vägledning inom detta område aldrig kan samlas ihop på ett och samma ställe, i en och samma publikation. Det publikationer som länkas till har Naturvårdsverket ansett vara användbara källor där mer användbar information finns att hämta. I vissa avseenden är det också nödvändigt att hänvisa till andra källor, till exempel standarder och andra expertmyndigheters tekniska dokument, vars innehåll Naturvårdsverket inte har full rådighet över. För det fall Naturvårdsverket alltför ingående skulle beskriva andra delar än de som ingår i Naturvårdsverkets ansvarsområde, skulle denna vägledning snabbt bli inaktuell och i behov av att uppdateras.

Detaljerade synpunkter

Synpunkter på hänvisningen till deponibestämmelserna

En instans anger att skrivningen i remissen om att det är befogat att ställa krav på motsvarande eller högre kunskapsnivå vid återvinning av avfall i ett anläggningsändamål jämfört med deponering av avfall, är ett bakvänt och kortsiktigt perspektiv som likställer återvinningsflöden med avfall som behöver omhändertas.

Naturvårdsverket vill angående detta förtydliga att exponering och spridningsförutsättningar i ett anläggningsändamål kan medföra större risker än vid deponering av avfall, också vad gäller till exempel inert och icke-farligt avfall. Naturvårdsverket kommer att förtydliga att på en deponi finns flera skyddsåtgärder på plats som krävs enligt deponeringslagstiftningen. När det gäller återvinning av avfall i anläggningsarbeten finns inte generella krav på skyddsåtgärder i bestämmelserna på samma sätt. Vi ser därför inte skäl till att ställa lägre krav på kunskap för dessa verksamheter. I vissa fall kan det också vara nödvändigt att deponera massor som inte innehåller eller lakar miljö- och hälsoskadliga ämnen i någon större utsträckning. Det kan då handla om att massorna inte klarar de tekniska krav som finns, för en given användning.

En annan instans undrar om mottagningskriterier för deponering är lämpliga för återvinning av alla typer av avfall. De framför att ett bättre angreppssätt för undersökning av avfallets innehåll och egenskaper kanske vore att ha olika beskrivningar för undersökning av olika avfallstyper, som till exempel jordmassor, bygg- och rivningsavfall som betong, samt utvinningsavfall för sig.

Angående detta vill Naturvårdsverket förtydliga att det inte anges i vägledningen att mottagningskriterierna för deponering av avfall är tillämpliga för återvinning av avfall i anläggningsändamål. Det som gjorts gällande är att motsvarande eller högre kunskapsnivå om avfallets innehåll och egenskaper ska finnas. Naturvårdsverket kommer att förtydliga detta. Detta är en viktig utgångspunkt när tillsynsmyndigheterna ska ställa krav på exempelvis undersökningens omfattning. Det finns ingen bestämmelse i Naturvårdsverkets föreskrifter (NFS 2004:10) om deponering, kriterier och förfaranden för mottagning av avfall vid anläggningar för deponering av avfall som direkt kan eller bör tillämpas för återvinning i ett anläggningsändamål.

Det framkommer också synpunkter på att om risken styr undersökningens omfattning, så leder detta sannolikt till ett ”moment 22” eftersom risken är starkt beroende av vilka halter och egenskaper avfallet har. Detta gör det svårt att bedöma risken innan man vet innehållet av potentiellt miljö- och hälsoskadliga ämnen.

Naturvårdsverket kommer angående detta förtydliga i vägledningen att undersökningens omfattning bör genomföras utifrån ett helhetsperspektiv. Eftersom risken potentiellt är större i ett anläggningsarbete, där krav om botten tätning och geologisk barriär exempelvis inte alltid kan ställas, så är utgångspunkten att högre krav också bör ställas på undersökningens omfattning.

Detta föranleder dock inte alltid att man bör ställa höga krav på provtagning av exempelvis naturliga jordmassor eller liknande. Detta kommer att förtydligas.

Synpunkter avseende möjlighet till framförhållning och planering av undersökning

Några instanser menar att vägledningen är teoretisk och anpassad till projekt med de perfekta förutsättningarna och god framförhållning vilket sällan föreligger i de många mark- och anläggningsarbeten (till exempel mindre schaktarbeten för VA, mindre schakter i stadsmiljö etcetera).

Naturvårdsverket kommer förtydliga hur dessa frågor kan hanteras i det fall det inte är möjligt med framförhållning. Eftersom vägledningen avser anmälnings- och tillståndspliktiga verksamheter så bör dock en viss framförhållning alltid finnas, i ett projekt eller en åtgärds tidiga skeden.

En tillsynsmyndighet ser behov av att det läggs fokus i vägledningen om att tillsynsmyndigheten bör vara en aktiv part vid genomförandet av provtagningen, det vill säga att exempelvis avvikelser och statusuppdatering med fördel förmedlas löpande till tillsynsmyndigheten under arbetets gång. Det vill säga att tillsynsmyndigheten inte bara förmedlas information i samband med upprättande och fastställande av provtagningsplan och sedan kring slutresultatet.

Naturvårdsverket delar uppfattningen och kommer förtydliga det i vägledningen.

Synpunkter om tredjeparts- och överensstämelseprovning

Flertalet instanser har tolkat skrivningen i vägledningen som att Naturvårdsverket alltid rekommenderar krav om tredjepartsprovning. Några instanser har som alternativ föreslagit att en undersökning ska kunna följa rutiner etcetera, även av en person som inte är till exempel en oberoende och inhyrd miljökonsult. Naturvårdsverket håller med om att detta i vissa fall kan vara tillräckligt och kommer att justera detta.

I det fall avfall byter ägare har några instanser tolkat vägledningen som att Naturvårdsverket alltid förordar förnyad provning. Överensstämelseprovning har i vägledningen lyfts fram som en möjlighet att kunna testa sådant avfall som har samma ursprung och uppkommer i samma process, mer systematiskt och med en mindre omfattande provtagningsfrekvens än annars. Naturvårdsverket avser att ytterligare förtydliga gällande detta.

Synpunkter om provtagningsmetoder

Några instanser betonar att det är en skillnad vid provtagning av massor ”in situ”(innan schaktning) och av massor som ligger på upplag. Det ses som en nackdel att tonvikten i detta dokument ligger på provtagning in situ, medan kraven i de allmänna reglerna angav en provtagningsfrekvens per ton.

Naturvårdsverket kommer förtydliga att denna vägledning inte går in på de krav som föreslagits i de allmänna reglerna. Samt se över om mer vägledning kan ges

eller finns att hänvisa till om hur provtagning kan genomföras på upplagshögar, Ett alternativ att göra detta på är att ange de föreslagna kraven på beslutsenheter i ton, från förslaget till de allmänna reglerna.

Några instanser anser att det bör förtydligas när det krävs provtagning enligt en provtagningsplan som har utarbetats enligt standarden SS-EN 14899:2005. I många fall kan kanske ett enklare tillvägagångssätt vara mer rimligt och mer ändamålsenligt.

Naturvårdsverket håller med om detta och förtydliga kring hänvisningen till denna standard.

Synpunkter på provberedning, nedkrossning

Några instanser menar att vid nedkrossning inkluderas även mineralets halter, vilket gör det motsägelsefullt att samtidigt rekommendera analys av oorganiska ämnen med en partiell lakning i syfte att undvika att materialets halter inkluderas. I remissen för de allmänna reglerna har man uppfattat att det enbart är den finkorniga andelen av avfallet ska inkluderas i analys.

Naturvårdsverket avser angående detta att beskriva vad som rekommenderas mer utförligt eftersom det inte varit tillräckligt tydligt i remissen. Vår huvudsakliga rekommendation är att analys bör genomföras på materialets finfraktion men det framgår inte i vägledningen att det ska vara en siktad finfraktionen. Eftersom ett material över tid bryts ner också på mekanisk väg är det i vår mening lämpligt att analys sker av den nedkrossade finfraktionen.

I Naturvårdsverkets förslag till allmänna regler anges att halterna som anges i bilaga 1 (tabell 1) får inte överstigas i sin helhet *eller* i finfraktion. Detta anges som krav eftersom i avfall med geologiskt ursprung (jord och berg) så kan de sulfidbundna ämnena vara koncentrerade till de finare fraktionerna av avfallet. Därför är det viktigt att nivåerna för de oorganiska ämnena även jämförs med innehållet i (den krossade) finfraktionen.

Synpunkter om analysmetoder

Flera motsägande synpunkter framkommer om Naturvårdsverkets rekommendation att analys med partiell lakning (uppslutning med kungsvatten) bör genomföras. En instans menar att detta är en bra utgångspunkt medan en annan anger att det lämpligen är en totalhaltsanalys som bör genomföras för att ta reda på den halt som materialet faktiskt innehåller. Att analysera avfall med partiell uppslutning anses väva in en svårbedömd riskanalys redan vid karakteriseringen av avfallet, dock utan att ge någon praktisk vägledning.

Naturvårdsverkets bedömning är att det råder delade meningar inom branschen vilken halt som faktiskt bör analyseras för att bäst utgöra ett underlag för en senare riskbedömning. Naturvårdsverket kommer ta med sig dessa synpunkter till den del som tar upp riskbedömning (ej i denna vägledning). Ett viktigt komplement till dessa analyser kan vid en fördjupad riskbedömning behöva kompletteras med biotillgänglighetstester. Naturvårdsverket kommer att förtydliga detta.

Ett antal instanser påpekar att analys på de ackrediterade laboratorierna sker av de finare fraktionerna i ett provmaterial. Det medför att analyserade nivåer inte återspeglar de halter som faktiskt är tillgängliga för upptag i omgivande miljö och människor. Detta eftersom det ursprungliga materialet även kan bestå av betydligt grövre fraktioner.

Naturvårdsverket håller med om detta men vill också framhålla att ett grovkornigt avfall även består av finare fraktioner (<0,063 mm). Att vid analys utgå från en tillgänglig och standardiserad metod för att i ett senare skede kunna genomföra en riskbedömning är inte orimligt. Naturvårdsverket tar till sig att mer vägledning avseende materialets kornstorlek kan behövas tas med som en aspekt i en riskbedömning (ej i denna vägledning).

En instans anser att det är oklart om vägledningen anger att både perkolationstest och skaktest ska genomföras eller om det räcker med skaktest för avfall som inte faller regelbundet. Visserligen hänvisas till deponiförordningen så indirekt anges att det för tillfälliga avfall räcker med skaktest, men det bästa vore om det förtydligades.

Naturvårdsverket vill här förtydliga att hänvisningen till deponeringsförordningen inte bör tolkas på detta sätt. Vilka skaktest som bör genomföras beror på om utlakningen ska utvärderas både på kort och lång sikt. Vägledning om riskbedömning ingår inte i detta dokument.

Det har också inkommit frågor om när analys av utlakning ska utföras. Om det alltid ska utföras trots att totalhalterna är låga och om det i så fall är rimligt i förhållande till given miljönytta. Naturvårdsverket kommer angående detta förtydliga att utlakning (av oorganiska ämnen) är inte alltid en direkt följd av en halt i avfallet. Detta beror på avfallet och dess egenskaper. Även avfall med låga halter kan laka varför detta är en bedömning som måste göras från fall till fall. mer om detta kommer att kunna tas upp i den vägledning som handlar om riskbedömning (ej i denna vägledning).

Synpunkter på mätosäkerhet

En instans menar att mätosäkerheten kan i praktiken normalt uppgå till ca 25-30% på ett laboratorium, varför det är av vikt att inte enbart fatta sina beslut på över eller underskridande av enskilda riktvärden. Det är per automatik inte alltid är en betydande risk att några enskilda parametrar överskrider ett riktvärde.

Naturvårdsverket instämmer i detta men vill här understryka att vägledning om hur resultatet ska tolkas kommer tas om hand i den vägledning som avser riskbedömning.

Det framhålls också att fokus måste läggas på att den största mätosäkerheten kommer sig av osäkerheter i själva provtagningsförfarandet. Den mätosäkerhet som finns i laboratoriernas analysmetoder är endast en liten del i detta.

Naturvårdsverket instämmer i detta och kommer också att förtydliga de osäkerheter som kan uppstå vid andra arbetsmoment, såsom provtagningsförfarandet och den statistiska bearbetningen.

Synpunkter om hänvisning till standarder

En instans menar att det är positivt att handboken tydligt hänvisar till standarder och officiella dokument. Där innehållet i dessa beskrivs behöver de exakta termer och formuleringar som används i standarderna användas. Redundans och försök att beskriva samma sak med andra ord skapar otydlighet och förvirring. Utrymmet för divergerande tolkningar ökar om innehållet i standarder tolkas med andra formuleringar.

Naturvårdsverket delar uppfattningen att så långt det är möjligt ska olika termer och formuleringar undvikas. Naturvårdsverkets ambition har varit att så långt det går återge information om de standarder som rekommenderas. Eftersom sådana omfattas av upphovsrätt är det dock inte alltid möjligt att informationen i dessa standarder kan återges i sin helhet, i exempelvis vägledning från Naturvårdsverket. Det framgår inte av remissinstansens kommentar vilka skrivningar som ger utrymme för olika tolkningar varför vi inte kan göra någon närmare analys och justering av vad som då skulle kunna vara otydligt.

Det framkommer att några av de standarder som hänvisas till avseende analys av organiska ämnen måste kontrolleras om de genomgått en fullvärdig validering. Naturvårdsverket kommer kontrollera detta.

Synpunkter om dokumentation

Många instanser anser att dokumentationskraven är omfattande, och jämförbara med sådan dokumentation som ofta krävs vid sanering av förorenade områden. Det ifrågasätts om det är relevant att ställa dessa krav för all användning av avfall i anläggningsändamål. Den typ av avfall som kan komma på tal för återvinning i anläggningsändamål bör till exempel inte vara färg- eller luktpåverkad, vilket ändå ska dokumenteras. Exempelvis borde tvättad sten inte ha dessa omfattande dokumentationskrav.

Naturvårdsverket tar till sig av detta och förtydligar att kraven på dokumentation kan anpassas utifrån förutsättningar i det enskilda fallet.

Önskemål om ordförklaringar

Ett antal ord och mindre begrepp anses behöva förklaras närmare, exempelvis:

- ”små volymer”
- ”heterogent material”
- ”schaktmassor”
- ”provning”
- ”delprov” föreslås ersättas med ”inkrement”, vilket är den korrekta termen inom provtagningsteorin

Naturvårdsverket kommer se över vilka begrepp som bör bytas ut och vid behov ta fram en ordlista i de inledande avsnitten av dokumentet i syfte att inte försvåra läsbarheten och tillgängligheten för målgruppen av dokumentet.

Övriga synpunkter

Synpunkter på avsaknad av sidnumrering och annan korrektur

Flertalet instanser påpekar att sidnumrering saknas i remissversionen, vilket inte underlättar hur man ska hitta eller kunna ge förslag på förbättringar i handboksförslaget. Naturvårdsverket kommer lägga till en sidnumrering i den slutliga versionen.

En instans tar upp att vissa ordval och förkortningar skapar otydlighet och behöver skrivas ut för att det ska framgå vad som avses. Till exempel har ”/” används istället för ”eller”. Till vissa källor i länkbiblioteket är också hänvisningen felaktig.

Naturvårdsverket kommer göra en slutlig korrekturläsning av dokumentet innan publicering.

Synpunkter om remissens sändlista

En instans anger att sändlistan är mycket snävt hållen och de största byggföretagen i Sverige har inte fått inbjudan från Naturvårdsverket om att svara på remissen. Detta anses vara en generell brist i ett flertal av Naturvårdsverkets remissutskick i kombination med att tiden för remissvar i många fall är mycket snävt hållen. I detta fall har dock remisstiden varit tillräcklig.

Naturvårdsverket vill här framhålla att remissen varit öppen för alla att besvara, varför den publicerades på den externa web-platsen med denna information. Samtliga större byggföretag representeras också av de branschorganisationerna som ingår i den externa referensgruppen.

En annan instans hade gärna sett att någon av de tre storstäderna Malmö, Stockholm eller Göteborg hade involverats tidigare i processen kring denna vägledning, eftersom de uppdaterade avfallsreglerna inom EU:s avfallspaket troligen kommer påverka de tre storstäderna mest och där nu aktuella vägledning kommer bli mycket viktig för kommunerna. Det är utifrån dessa perspektiv mycket svårt att helt besvara denna remiss utan att ha med sig de andra storstädernas perspektiv och synpunkter i frågan.

Naturvårdsverket vill här understryka att pågående vägledningsarbete inom masshanteringsområdet och återvinning av avfall i anläggningsarbeten inte har något direkt att göra med revideringarna av de 6 EU-direktiven på avfallsområdet. Naturvårdsverket delar heller inte uppfattningen att förändringar i lagstiftningen sannolikt drabbar Sveriges tre största städer mest. Alla regioner där massor hanteras berörs av lagstiftningen och uppdateringar av densamma.

Samtliga synpunkter

En förteckning av samtliga remissinstanser och remissvar som redogörs för i denna remissammanställning redovisas i bilaga 1 (Excel-fil).