

Raziyeh Khodayari, 08-677 27 13
raziyeh.khodayari@energiforetagen.se

registrator@naturvardsverket.se

diarienummer NV-05919-17

Remittering av Naturvårdsverkets vägledning om masshantering och användning av massor i anläggningsarbeten – riskbedömning

Energiföretagen Sverige samlar och ger röst åt omkring 400 företag som producerar, distribuerar, säljer och lagrar energi. Vårt mål är att utifrån kunskap, en helhetssyn på energisystemet och i samverkan med vår omgivning, utveckla energibranschen – till nytta för alla.

Sammanfattning

Energiföretagen Sverige anser att en vägledning är ett positivt steg emot mer återanvändning och cirkularitet. Genomgående är vi positivt inställda till en vägledning och hoppas att det kan leda till ökad tydlighet och likvärdighet i bedömningar, samt effektivare resursanvändning. För de energibolag som är verksamma i hela landet är det särskilt positivt att kunna få likvärdiga bedömningar av tillsynsmyndigheter.

I vårt remissvar har vi gett förslag på hur vägledningen kan förbättras och konkretiseras samt vilka andra åtgärder Naturvårdsverket och tillsynsmyndigheter kan ta för att möjliggöra miljövänlig och resurseffektiv hantering av massor.

Generella synpunkter:

Energiföretagen Sverige anser att framtagning av en vägledning är ett positivt steg emot mer återanvändning och cirkularitet. Genomgående är vi positivt inställda till en vägledning och hoppas att det kan leda till ökad tydlighet och likvärdighet i bedömningar, samt effektivare resursanvändning. För de energibolag som är verksamma i hela landet är det särskilt positivt att kunna få likvärdiga bedömningar av tillsynsmyndigheter.

För de energiföretag där masshantering sker i samband med drift- och underhållsåtgärder i eller utveckling av befintliga ledningar och infrastrukturer för fjärrvärme, fjärrkyla, el och gas är fokus att skapa en miljövänlig och resurseffektiv hantering av schaktmassor, som i olika grad och omfattning kan innehålla föroreningar, och där schaktmassor i så stor grad som möjligt kan återanvändas eller återvinnas. Detta i syfte att minska masshanteringens totala miljö- och klimatpåverkan, vilket oftast sammanfaller med kommunernas målsättning.

Historiskt har tillsynsmyndigheter ibland haft svårt att bedöma och avgöra hur massor kan användas och i så fall vilka undersökningar som ska föregå användandet. Extra försiktighet från tillsynsmyndigheter har lett till att massor inte kunnat användas och i stället deponerats, ökat uttag av naturresurser och långa onödiga transporter.

Energiföretagen Sverige är övervägande positiva till remissen och de förtydliganden som görs för hur olika typer av massor ska bedömas genom bland annat:

- Det är positivt att Naturvårdsverket belyser att det är viktigt att massor kan/ska användas på ett resurseffektivt sätt och att det även beskrivs att om tillsynsmyndigheterna ställer för höga krav, så motverkar det den sammanvägda nyttan och miljöpåverkan.
- Det nya begreppet "naturliga massor", som komplement till MRR-massor är bra, då det förtydligas att exempelvis naturligt förekommande höga halter av vissa ämnen inte tyder på att massorna är förorenade.
- Beslutsträdet på sidan 9 och övriga summerande tabeller och figurer, vilka ger en bra överblick.
- Införandet av begreppet "naturliga massor" som kan resultera i att mycket onödiga massahantering undviks.
- Beskrivning av vad som menas med "samma plats" där det är de geologiska förhållandena som avgör det som anses vara "samma plats".
- Tydliggörandet av de olika mängdbegränsningarna kopplat till bedömning med hjälp av totalhalt respektive laktest i avsnitt 7.1.1 och 7.1.2.
- Förtydligande om när platsspecifik bedömning bör göras där man särskilt nämner de fall där massornas egenskaper inte alls stämmer överens med de antaganden som gjorts eller om platsen där massorna ska användas inte motsvarar det scenario som använts för att ta fram de generella riktvärdena.
- Bilagorna är bra och kan vara till stor hjälp för både tillsynsmyndigheter och verksamhetsutövare. Där summeras vad som gäller och hänvisas till lagstiftning och relevanta vägledningar.
- Bra att det trycks på att dokumentation är viktigt för användandet av alla typer av massor, även vid användande av MRR-massor (MRR = mindre än ringa risk). Vi ser positivt på att befintliga riktvärden (KM och MKM) används i vägledningen samt att innehållet generellt är väl formulerat och förklarat.

Hantering av schaktmassor i gatu- och stadsmiljö

För flera av våra medlemmar sker masshantering oftast i samband med drift- och underhållsåtgärder i eller utveckling av befintliga ledningar och infrastrukturer för

fjärrvärme, fjärrkyla, el och gas i städer. Verksamhetens fokus är då att skapa en effektiv hantering av schaktmassor, som i olika grad och omfattning kan innehålla föroreningar, och där schaktmassor i så stor grad som möjligt kan återanvändas eller återvinnas. Detta i syfte att minska masshanterings totala miljö- och klimatpåverkan, vilket de kommunalägda bolagen har som gemensam målsättning med sina kommuner.

Vägledningen riktar sig till stor del till masshantering i anläggningsändamål, men schaktning inom fjärrvärme, fjärrkyla, gas och el i städerna sker oftast i gatu- och stadsmiljö, till viss del i förorenad mark samt i samband med drift och underhåll i energibranschens distributionsnät. Dessa energibolag anlägger sällan själva eller bedriver saneringsprojekt utan gör avhjälpande åtgärder när de stöter på massorna och föroreningarna i sina distributionsprojekt. Energiföretagen Sverige anser att Naturvårdsverket med lite mer justeringar i vägledningen skulle kunna verka för att än mer massor kan återanvändas och återvinnas och på så sätt minska klimatpåverkan och öka resurshushållningen. Nuvarande skrivningar i vägledningen fokuserar främst på att minska spridning av föroreningar. Det är viktigt att även klimat och resurshushållning prioriteras.

Vägledningen bör möjliggöra en balanserad avvägning av flera aspekter som giftfri miljö, resurshushållning och klimathänsyn. Det är viktigt för att undvika att vägledningen leder till fler begränsningar och ett stramare förhållningssätt än idag, vilket sammantaget kan leda till ökad administration för verksamhetsutövare och myndigheter.

Inför begreppet generella beslut

Vid anläggningar som kräver stora volymer massor (exempelvis en bullervall eller utfyllnad) och där det sannolikt inkommer massor från skilda ställen vid olika tidpunkter, bör en tillsynsmyndighet kunna ge verksamhetsutövaren ett generellt beslut på användande av massor. Med generellt beslut menas här att verksamhetsutövaren inte ska behöva göra ett nytt anmälningsförfarande för respektive inkommande "batch" massor, utan istället exempelvis få ett generellt beslut på att MKM-massor kan användas (MKM = mindre känslig markanvändning). Undersökning och dokumentation krävs givetvis och ska delges tillsynsmyndigheten.

Behov av digital provtagningsportal

Det är bra med lagar och regler som hjälper branschen att undvika att sprida föroreningar när vi gräver. Utmaningen för verksamhetsutövare är att tolka och genomföra myndigheternas krav i dagligt arbete. Att dokumentera, provta och bedöma schaktmassor kräver en hel del tid, resurser och administration, särskilt när man gräver i den omfattningen som många energibolag gör, inte minst inom elnät-, fjärrvärme- och vindkraftverksamheter.

Verksamhetsutövare behöver ett verktyg som kan få vardagen att rulla smidigt i praktiken. Vi skulle önska att detta kunde erbjudas från kommun/myndigheter. Naturvårdsverket eller tillsynsmyndigheter bör ta fram en digital

provtagningsportal som knyter ihop dokumentation och provtagning, bedömning och hantering av schaktmassor. Man bör lotsas igenom processen och alla bedömningar så att man lätt och smidigt kommer fram till exempelvis vilka prover som behöver tas på respektive plats. Verksamhetsutövaren ska kunna få en samlad kartöversikt där man kan se sina egna men även andras provtagningar som gjorts i närområdet, så att man får en klar bild över hur föroreningsituationen faktiskt ser ut och var det är lämpligt eller mindre lämpligt att gräva. Ett ytterligare syfte vore att dokumentation och provtagning ska gå ungefär likadant till i hela landet. Idag verkar det skilja mycket mellan olika kommuner, både vilka krav som ställs från myndigheterna, och hur man hanterar sina schaktmassor i praktiken.

Ett av energibranschens större energibolag har skapat ett digitalt verktyg som knyter ihop hela processen från planering, via provtagning/dokumentation, till analys av provsvar och slutligen bedömning av hur respektive schaktmassor ska hanteras. Många mindre företag klarar dock inte att leva upp till kraven och slås i stället ut, då det blir för kostsamt och administrativt tungt att bedriva verksamhet när sådana här administrativa kostnader stiger så mycket. Det skulle underlätta mycket om de digitala verktygen togs fram av myndigheter och fanns på plats.

Höj gränsen för laktest

Det är bra att vägledningen tydliggör att det kan finnas anledning att genomföra laktest för material som inte är jord, även för mindre mängder än 1000 ton på grund av att de generella riktvärdena vid bedömning utifrån totalhalt är framtagna specifikt för förorenade jordar och som därför inte gäller för andra material.

Vägledningen föreslår att användning av avfallsmassor som understiger kriterierna för MKM under vissa förutsättningar bör kunna anses innebära ringa risk och därmed vara anmälningspliktig. För mängder över ca 1 000 ton anges att även laktest alltid ska genomföras för att avgöra om riskerna är ringa. Införande av krav på laktest riskerar att minska återanvändningen och med beaktande av den låga risknivån anser vi att den begränsande mängden om 1 000 ton bör kunna höjas till 2 000 ton. Det tar lång tid att genomföra laktester, vilket kan påverka ett anläggningsprojekts tidplan samtidigt som det blir en onödig kostnad.

Ta fram tydliga exempel

Vägledningen är ganska omfattande med mycket löptext, vilket kan göra den svår för handläggarna att använda. Energiföretagen Sverige föreslår att Naturvårdsverket tar fram ett eller flera exemplar, beskrivet i textform, kopplat till Figur 1 för att hjälpa läsaren. I ett sådant exempel skulle man kunna beskriva de olika beslutspunkterna i arbetsgången kortfattat, med hänvisningar till respektive avsnitt i den huvudsakliga textdelen. Exemplet skulle kunna vara i form av en bilaga.

Avfall i anläggningsändamål i områden med redan förhöjda halter

Vägledningen innehåller hårda krav på att riskbedömning ska innefatta framtidsscenarior där exempelvis byggnaden är riven och att det ska krävas tillstånd. Detta riskerar att minska återanvändningen av massor. Vissa risker borde kunna tillåtas att hanteras den dagen då byggnaden rivs.

Vi anser att man inte bör tillföra föroreningar till ett område, men det bör kunna ges utrymme för avfall i anläggningsändamål inom områden med redan förhöjda halter.

Specifika synpunkter

Avsnitt 6.4.4 och 8.3.3

I avsnitt 6.4.4 anger Naturvårdsverket att riktvärden med höga nivåer inte bör användas mer än undantagsvis för små områden som ligger insprängda i områden med i övrigt känslig markanvändning, även om en riskbedömning visar på låga risker med den specifika användningen. Vi ser risken att detta förhållningssätt kan leda till att mer massor än nödvändigt schaktas bort och att mindre mängd återanvänds. Om en riskbedömning visar att det inte leder till ökad risk för boende i området att exempelvis ha förhöjda halter i djupet under en asfalterad yta inom ett område med bostäder bör denna användning kunna tillåtas. Samma synpunkt gäller avsnitt 8.3.3 om användning i vägar, bullervallar m.m.

s. 40 biotillgänglighet

Att rent praktiskt fastställa biotillgänglighet för ett material är en stor utmaning. Energiföretagen Sverige tolkar skrivningen som att det är biotillgängligheten för specifika ämnen under de förutsättningar som råder när ämnet finns i ett visst material som avses, inte biotillgänglighet av materialet som helhet. Det kan behöva omformuleras på s 40, sista stycket.



Lina Enskog Broman
Enhetschef Energisystem