



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

Remiss från Naturvårdsverket
Remisstid den 28 augusti 2024

Förslag till beslut

Borgarrådsberedningen föreslår att kommunstyrelsen beslutar följande.
Remissen besvaras med hänvisning till vad som sägs i stadens promemoria.

Föredragande borgarråden Karin Wanngård och Åsa Lindhagen

Sammanfattning av ärendet

Naturvårdsverket har tagit fram en vägledning inom masshanteringsområdet för återvinning av avfall i anläggningsändamål som presenteras i flera delrapporter. Dessa fyra dokument kommer att ersätta nu gällande *Handbok om återvinning av avfall i anläggningsarbeten 2010:1*.

Denna vägledning omfattar fyra delar som är publicerade eller under framtagande. Dokumenten är: *Undersökning av avfallens kvalitet* (uppdateras löpande, version 3 publicerad januari 2023), *Relevanta rättsfall, sammanställning av rättspraxis* (2021 och under uppdatering), *Lagstiftning och tolkning av centrala begrepp* (delvis publicerad 2023 och delvis kommande) samt *Miljö- och hälsomässigt lämplig återvinning* som behandlas i denna remiss.

Naturvårdsverket har remitterat *Vägledning om masshantering och användning av massor i anläggningsarbeten – riskbedömning* bland annat till Stockholms stad för yttrande.

Beredning

Ärendet har beretts av stadsledningskontorets i samråd med miljöförvaltningen och exploateringskontoret.

Stadsledningskontoret befarar att införande av denna vägledning försvårar användningen av entreprenadberg på grund av de generella restriktioner för användning av massor som föreslås, med ökade kostnader och miljö- och klimatbelastning som följd. Kontoret anser att entreprenadberg bör lyftas ut ur

vägledningen och att Naturvårdsverket bör påbörja ett arbete med att ta fram specifika riktlinjer för återanvändning av entreprenadberg.

Kontoret motsätter sig förslagen avseende provtagning kopplad till sulfidberg och efterfrågar i stället en vägledning om provtagningsmetoder som är tillräckligt tillförlitliga utan att ta alltför lång tid. Vidare avstyrker kontoret vägledningen avseende frågan om riktvärden för när svavelhaltiga massor kan användas utan särskild reglering och efterfrågar istället tydligare vägledning kring provtagning av massor samt bedömningar utifrån olika förutsättningar i det enskilda fallet. Därutöver anser kontoret att Naturvårdsverket bör driva och samordna en kunskapsuppbyggnad kring säker hantering av massor med sulfidhaltigt berg, för att minska risk för lokal miljöpåverkan och möjliggöra cirkulär användning.

Föredragande borgarrådens synpunkter

En miljömässigt och ekonomisk hållbar hantering av massor är en fråga som blivit allt viktigare i takt med att staden växer och nya infrastruktursatsningar påbörjats. Vi är därför oroad över att införandet av föreliggande förslag på *vägledning om masshantering och användning av massor i anläggningsarbeten* kommer att försvåra användandet av entreprenadberg på grund av de restriktioner som föreslås. Förslaget riskerar att innebära ökad klimatbelastning på grund av fler och längre transporter, ökat uttag av täktmaterial samt ökade kostnader. I förlängningen kan det även försvåra för ny infrastruktur, samhällsservice och nya bostäder.

Det är positivt att vägledningen är mer användarvänlig än tidigare upplaga. Den behöver dock nyanseras när det gäller provtagning kopplad till sulfidberg då det finns en risk att vägledningen bromsar upp och fördyrar processerna och därigenom bidrar till minskad cirkularitet och ökad deponering, med miljö- och klimatbelastning som följd. Istället efterfrågar Stockholms stad vägledning om provtagningsmetoder som är tillräckligt tillförlitliga utan att ta alltför lång tid. Förslaget om riktvärden för när svavelhaltiga massor kan användas utan särskild reglering avstyrks således och i stället bör Naturvårdsverket ge konkreta förslag avseende vilka undersökningar och analyser som kan ligga till grund för bedömningar i det enskilda fallet. En bedömning av massors lämplighet för återanvändning bör inte enbart bygga på generella eller platsspecifika miljö- och hälsorisker, även miljöbalkens hushållningsprincip och rimlighetsavvägning måste vägas in.

Det finns ett stort behov av kunskap inom detta område och Naturvårdsverket bör driva och samordna en kunskapsuppbyggnad om säker hantering av massor av sulfidhaltigt berg, för att minska risken för lokal miljöpåverkan och möjliggöra cirkulär användning. Mer kunskap behövs om effektiva provtagningsmetoder, lakningsbenägenhet för olika krosstorlekar, risk för lakning i olika miljöer, långsiktiga konsekvenser för miljön vid inträffad lakning etc. Naturvårdsverket bör även påbörja ett arbete med att ta fram specifika riktlinjer för återanvändning av entreprenadberg, som ju har andra egenskaper än jordmassor och gruvavfall.

För att förtydliga den rådande situationen i Stockholms län hänvisas även till den lägesbeskrivning som tagits fram på uppdrag av Miljö- och samhällsbyggnadsrådet i Stockholms län samt till Stockholms stads handlingsplan för masshantering.

I övrigt hänvisar vi till stadsledningskontorets tjänsteutlåtande.

Stockholm den 14 augusti 2024

Karin Wanngård och Åsa Lindhagen

Bilaga

Remissen Naturvårdsverkets vägledning om masshantering och användning av massor i anläggningsarbete – riskbedömning, dnr KS 2024/799-1.1

Borgarrådsberedningen tillstyrker föredragande borgarrådets förslag.

Ärendet

Naturvårdsverkets *Vägledning om masshantering och användning av massor i anläggningsarbeten – riskbedömning* innehåller förslag till huvudprinciper för hur lagstiftningen ska tillämpas och vilka avvägningar som bör göras när det finns motstående angelägna intressen.

Dessa principer är:

1. Användningen ska inte innebära oacceptabla risker för människors hälsa och miljön.
2. Föroreningar ska inte påverka omgivningen negativt.
3. Bedömningar bör göras i både ett kortsiktigt och ett långsiktigt perspektiv.
4. Bedömningen bör vara lika oavsett klassning av materialet som avfall eller produkt. Dessa principer utgör första delen av vägledningen för hur man ska göra en riskbedömning.

Utgångspunkten för vägledningen är de kunskapskrav på verksamhetsutövare som finns i 2 kap 2 § miljöbalken. I vägledningen beskrivs också Naturvårdsverkets målbeskrivning för hållbar masshantering tillsammans med fyra utgångspunkter, vilka Naturvårdsverket anser bör ligga till grund för den riskbedömning av massor som ska göras inför användning i anläggningsändamål. Naturvårdsverket redovisar också hur generella riktvärden framtagna för återvinning av avfall (mindre än ringa risk) samt förorenad mark (känslig och mindre känslig markanvändning) kan användas som stöd för bedömning när massor är miljö- och hälsomässigt lämpliga att använda i anläggningsändamål och under vilka förutsättningar.

Remissammanställning

Ärendet har remitterats till stadsledningskontoret och beretts i samråd med miljöförvaltningen och exploateringskontoret.

Stadsledningskontoret

Stadsledningskontorets tjänsteutlåtande daterat den 26 juni 2024 har i huvudsak följande lydelse.

Av kommunfullmäktiges budget 2024 framgår att staden ska arbeta enligt masshanteringsplanen för att säkerställa en mer cirkulär, resurseffektiv och miljömässigt hållbar hantering av de massor och täktmaterial som genereras i byggandet.

Generella synpunkter

Stadsledningskontoret är positivt till föreslagen vägledning är mer användarvänlig än den tidigare upplagan. Stadsledningskontoret vill lyfta fram att det finns ett stort behov av bergmassor i Stockholms stads exploateringsprojekt under överskådlig

framtid. En stor del av dessa bergmassor bör komma från de infrastrukturprojekt som bedrivs i och i närheten av staden. Stadsledningskontoret anser därför att masshanteringen inte ska begränsas av generella riktvärden som ursprungligen är anpassade för andra typer av massor som till exempel jordmassor och eller avfall från gruvindustrin, så som det föreslås i vägledningen.

Stadsledningskontoret befarar att införande av denna vägledning försvårar användningen av framförallt entreprenadberg på grund av de restriktioner för användning av massor som föreslås. Införs dessa generella restriktioner blir följden ökade kostnader, ökad klimatbelastning på grund av flera transporter samt ett ökat uttag av täktmaterial.

Stadsledningskontoret håller med vägledningen i frågan om att riktvärden som uttrycks som en totalhalt inte bör användas vid riskbedömning av massor och som har materialegenskaper som skiljer sig från jord (avsnitt 4.1.2). Stadsledningskontoret anser istället att entreprenadberg, som är den typ av massor som avses, bör lyftas ur vägledningen för att undvika missförstånd. Istället bör Naturvårdsverket påbörja ett arbete med att ta fram specifika riktlinjer för återanvändning av entreprenadberg.

Stadsledningskontoret håller med om vägledningens första utgångspunkt för en hållbar masshantering där det anges att användning av massor för anläggningsändamål inte ska innebära att oacceptabla risker för människors hälsa eller miljön uppstår. Naturvårdsverket definierar dock inte någon tydlig acceptabel nivå. I resterande delar av vägledningen används istället något som snarast kan sägas motsvara en noll risk eftersom *mindre än ringa risk* (MRR) anger en risknivå där riskerna är försumbara.

Stadsledningskontoret anser att en bedömning av massors lämplighet för återanvändning inte enbart ska bygga på generella och/eller platsspecifika miljö- och hälsorisker, med tyngdpunkt på den kemiska sammansättningen. För att göra en korrekt bedömning måste även miljöbalkens hushållningsprincip och rimlighetsavvägning ingå in i bedömningen.

Stadsledningskontoret konstaterar att vägledningens definition av *naturliga massor* (avsnitt 8.2) innebär att massorna måste användas på samma plats där de uppstod för att klassas som naturliga. Stadsledningskontoret anser att kvalificeringen av massor som naturliga, förorenade eller antropogena och så vidare måste avgöras av materialets sammansättning och inte av hanteringen.

Stadsledningskontoret vill understryka att om vägledningen antas enligt det remitterade förslaget riskerar det att orsaka stora miljömässiga och ekonomiska konsekvenser vilket kan försvåra för ny infrastruktur, samhällsservice och nya bostäder.

Stadsledningskontoret ser det som bra att det av tillsynsvägledningen framgår vilka krav som kan ställas på den verksamhet som återvinner avfallsmassor till en produkt, när det gäller dokumentation av vad produkten innehåller. Stadsledningskontoret ställer sig även positivt till den mer specificerade bedömningen av MRR (mindre än

ringa risk), KM (känslig markanvändning) och MKM (mindre känslig markanvändning) samt riktlinjerna för hur laktester bör utföras kopplade till massornas olika klassificeringar.

Däremot anser stadsledningskontoret att vägledningen behöver nyanseras när det gäller provtagning kopplad till sulfidberg. Här vill stadsledningskontoret understryka risken för att långsiktig provtagning bromsar upp och fördyrar processerna, bidrar till minskad cirkularitet och ökad deponering av sulfidberg. Stadsledningskontoret anser att Naturvårdsverket istället ska vägleda om provtagningsmetoder som är tillräckligt tillförlitliga, utan att provtagningen behöver ta lång tid.

Särskilt om riskbedömning vid hantering av sulfidförande berg

Stadsledningskontoret vill föra fram att hanteringen av sulfidförande berg i Stockholmsregionen har utgått från en strikt tillämpning av försiktighetsprincipen vilket har lett till samhällsekonomiska konsekvenser som inte är rimliga. Det handlar om att stora mängder sulfidhaltigt berg transporteras bort till höga kostnader, samtidigt som transporterna orsakar stora koldioxidutsläpp.

Stadsledningskontoret vill understryka att denna utveckling har sin grund i såväl tillsynsmyndigheters stränga villkor rörande hantering av sulfidhaltiga massor, som branschens försiktighet när det gäller att ta emot och använda sulfidhaltiga massor.

Vägledningen använder (avsnitt 8.1) text om sulfidhalt från *Förordningen om utvinningsavfall* (2013:319) vilken helt riktar sig till gruvindustrin.

Stadsledningskontoret anser att det är fel att använda denna text för bergmassor som ska användas cirkulärt eftersom gruvindustrins hantering är totalt annorlunda jämfört med cirkulär återanvändning av entreprenadberg. Att likställa dessa vilar inte heller på vetenskaplig grund.

Detta medför att vägledningen saknar en definition (annan än den som tas upp i avsnitt 8.1) av sulfidberg och vid vilken sulfidhalt man kan förvänta sig en påverkan på omgivningen genom utlakning av surt lakvatten och/eller metaller.

Stadsledningskontoret anser att vägledningen måste hänvisa till vetenskapliga data eller genomförda studier som stödjer den risk som beskrivs.

Förslaget till vägledning anger att svavelhaltiga massor som kan användas utan särskild reglering inte bör innehålla mer än 0,1 procent sulfidsvavel, eller 1 procent sulfidsvavel (om avfallens neutraliseringspotentialkvot är större än 3, beräknad som kvoten mellan neutraliseringspotentialen och syrapotentialen). Innehållet ska mätas vid en statisk provning (enligt standarden SS-EN 15875:2011). I Stockholmsregionen riskerar tillämpningen av denna vägledning om riktvärden att leda till stora samhällsekonomiska konsekvenser och koldioxidutsläpp eftersom en stor andel av de bergmassor som hanteras vid infrastrukturprojekt och exploateringar vid bostadsbyggande innehåller högre halter än de angivna riktvärdena.

Stadsledningskontoret vill också påpeka att den nuvarande hanteringen och de föreslagna riktvärdena strider helt mot principen om att förebygga avfall.

Stadsledningskontoret är medvetet om att det finns ett stort kunskapsunderskott om miljöpåverkan från sulfidförande berg vilket har lett till en strikt tillämpning av försiktighetsprincipen. Kunskap behöver byggas upp om effektiva provtagningsmetoder, lakningsbenägenhet för olika krosstorlekar och kvaliteter, risk för lakning i olika miljöer, långsiktiga konsekvenser i miljön vid inträffad lakning, risker vid olika halter med mer. Denna kunskap behövs för att såväl verksamhetsutövare som tillsynsmyndighet ska kunna göra välgrundade bedömningar i varje enskilt fall.

Stadsledningskontoret anser att Naturvårdsverket ska ge en mer konkret vägledning avseende vilka undersökningar och analyser som kan ligga till grund för bedömningar i det enskilda fallet. I förslaget till vägledning anges visserligen att delar av Naturvårdsverkets befintliga vägledning *Undersökning av avfallens innehåll och egenskaper* också är användbar för undersökning av sådana material som inte utgör avfall, då materialets påverkan på människors hälsa och miljön ska bedömas. När det gäller bedömning av sulfidförande berg hänvisar nämnda vägledning till Sveriges geologiska undersöknings handledning (Becher med fler 2019). Stadsledningskontoret anser dock att denna vägledning inte är tillräcklig.

Stadsledningskontoret avstyrker Naturvårdsverkets vägledning om masshantering och användning av massor i anläggningsarbeten – riskbedömning när det gäller frågan om riktvärden för när svavelhaltiga massor kan användas utan särskild reglering.

Stadsledningskontoret efterfrågar istället tydligare vägledning kring provtagning av massor samt bedömningar utifrån olika förutsättningar i det enskilda fallet. Vidare anser stadsledningskontoret att en tydligare vägledning i varje enskilt fall är önskvärt i avsnittet om platsspecifik riskbedömning, kapitel nio. Kapitalet är relativt kort och inte så fördjupat, stadsledningskontoret önskar fler exempel, alternativt en mer utförlig text.

Stadsledningskontoret anser vidare att Naturvårdsverket ska driva och samordna en kunskapsuppbyggnad kring säker hantering av massor med sulfidhaltigt berg i syfte att uppnå minskad risk för lokal miljöpåverkan och ökade möjligheter till cirkulär användning av massor.

I vägledningen föreslås att inert material bär användas för anläggningsändamål. Stadsledningskontoret anser dock att det är viktigt att tydliggöra att det också är möjligt att använda material som inte är inert, exempelvis berg som innehåller sulfider som visserligen kan oxidera men som samtidigt är ett långsiktigt beständigt material. Stadsledningskontoret anser att bedömningen av lämplighet måste utgå från de faktiska omständigheterna i det enskilda fallet. Det är viktigt att inte bortse ifrån att ny brytning av inert material också innebär negativa effekter. Stadsledningskontoret ser en risk i att tillsynsmyndigheter kommer att tolka vägledningen alltför strikt om inte detta nyanseras i vägledningen. Det finns en stor risk för oönskade konsekvenser exempelvis stor mängd transporter och brytning av nytt material. Vid användning av material som inte är inert (bland annat sulfidförande berg) ska

lämpliga försiktighetsmått användas. Ett sådan nyanserad tillämpning bidrar till en ökad cirkularitet och minskar därmed mängden avfall.

Granskning av fall där upplag av sulfidhaltigt berg misstänks ha lett till försurning

Stadsledningskontoret är positivt till att Sveriges geologiska undersökningar (SGU) nu ska utreda konsekvenser av den historiska hanteringen av svavelhaltiga massor, som lett till den försiktighet som nu råder. Stadsledningskontoret anser att det endast är enstaka fall där hanteringen har lett till negativa konsekvenser för miljön och som har lett till den praxis som nu råder. Det är därför viktigt att utreda vilka faktiska omständigheter som har legat till grund för de negativa konsekvenser för miljön som uppkommit i dessa fall. För att få öka kunskapen och för att kunna göra mer nyanserade bedömningar i framtiden. En sådan utredning behöver ske i nära samarbete med havs- och vattenmyndigheten (HaV). En önskan är att det ska göras välgrundade avvägningar mellan å ena sidan lokal miljöpåverkan i grundvatten, ytvatten och mark och å andra sidan annan påverkan såsom långväga transporter som ger upphov till stora kostnader och stor klimatpåverkan.

För att förtydliga den rådande situationen i Stockholms län hänvisar stadsledningskontoret även till den lägesbeskrivning som tagits fram på uppdrag av miljö- och samhällsbyggnadsrådet i Stockholms län.