

Naturvårdsverket
registrator@naturvardsverket.se

NV-05919-17. Naturvårdsverkets vägledning om masshantering och användning av massor för anläggningsändamål med rubriken ”Riskbedömning för hållbar masshantering”

Inledning

I egenskap av berörd aktör inkommer Skanska Sverige AB tillsammans med dotterbolaget Skanska Industrial Solutions AB (gemensamt ”**Skanska**”) med svar på rubricerad remiss (”**Vägledningen**”).

Skanska Sverige AB är som ledande bygg- och projektutvecklingsföretag involverat i många olika delar av samhällbyggnadsprocessen där hållbar masshantering är central, inte minst i bolagets bygg- och anläggningsprojekt som bl.a. innefattar underhåll och utveckling av infrastruktur och framställningen av bostäder och andra byggnader. Detta medan Skanska Industrial Solutions AB löpande hanterar stora mängder massor, bl.a. som producent och leverantör av bergmaterial, asfalt och betong¹.

Vägledningen och de konsekvenser som följer av den är sålunda av mycket stor betydelse för Skanska och Skanskas olika verksamheter. Det är Skanskas bedömning att Vägledningen i dess nuvarande form kommer att medföra negativa konsekvenser för såväl klimat som miljö samt icke önskade ökade kostnader i flera delar av samhällsbyggnadsprocessen.

Skanskas inställning

Med beaktande av vad som anförs i detta remissvar avstyrker Skanska Vägledningen i dess nuvarande form (remissversion 2024-04-04).

Skanska anser att Vägledningen är ett steg mot att fylla ett behov att förtydliga och förenkla vad som ska gälla för riskbedömning vid masshantering i syfte att skapa bättre förutsättningar för cirkulära flöden genom återanvändning och återvinning av massor.

Skanska uppskattar det arbete som Naturvårdsverket har lagt ned på Vägledningen och välkomnar kunskapshöjande åtgärder, vägledning och ökat informationsutbyte kring massors innehåll, egenskaper och användning.

Men, sammantaget anser Skanska att vägledningen kring hanteringen av olika materialkategorier i högre grad måste vara mer specifik genom att vara förankrad i både

¹ Tillverkning av produkter av bergmaterial (berg och lösa jordarter), asfalt och betong men även återvunna produkter av sekundära material för bygg och anläggande som ersätter jungfruliga och nytillverkade produkter.

praktisk och vetenskaplig kunskap och anpassad till såväl olika materialkategorier som begränsande omvärldsfaktorer för att kunna skapa tillvägagångssätt för masshantering som är genomförbara i praktiken. Det är inte Vägledningen i dess nuvarande form.

Skäl till Skanskas inställning

Enligt Skanskas bedömning skulle Vägledningen i dess nuvarande form få allvarliga konsekvenser ur ett samhällsbyggnadsperspektiv eftersom den kraftigt skulle begränsa och fördyra det framtida byggandet av bl.a. bostäder och infrastruktur.

Skanska bedömer att i vissa regioner, bl.a. Stockholm, finns ett kommande stort strukturellt underskott i bergmaterialförsörjning, då möjligheten att få nya tillstånd i områden med försörjningsbehov är stark begränsad. (t.ex. har Skanska under de senaste 15 åren endast erhållit tillstånd till två nyetableringar av bergtäkter i landet trots fler ansökningar). För att inte hamna i en försörjningsbrist med berg är det därför enligt Skanskas mening viktigt att kunna recirkulera så mycket som möjligt av det berg som loss hålls, både inom och mellan projekt. Skanska har utifrån beräkningar i verkliga genomförda projekt estimerat den totala åtgången på bergmaterial i bostadsprojekt i flerbostadshus till 225 ton per bostad. Bedömningen utifrån offentlig regional planering i Stockholm är att regionen kommer att behöva cirka 19 miljoner ton berg per år, men att den tillståndsgivna mängden från befintliga bergtäkter bara kan generera cirka hälften av den mängden. Konsekvenserna av Vägledningen i dess nuvarande form måste ses ur detta perspektiv.

Skanska listar i punkter nedan de huvudsakliga skälen varför Skanska avstyrker Vägledningen i dess nuvarande form. Nedan lämnar också Skanska förslag på aspekter som bör beaktas i en framtida revidering av Vägledningen.

- En reviderad version av Vägledningen måste mycket tydligare redovisa att material kan klassificeras som i) produkt (om kvittblivningsintresse saknas), ii) biprodukt (om biproduktskriterierna är uppfyllda) eller iii) avfall (om kvittblivningsintresse föreligger och om biproduktskriterierna inte är uppfyllda). Skanska anser vidare att en reviderad version av Vägledningen i allt väsentligt bör begränsas till att omfatta vägledning av material som har klassificerats som avfall och återvinning av sådant avfall för bygg- och anläggningsändamål.
- Skanska anser att Vägledningen måste delas upp i olika materialkategorier (avfallskategorier) där varje kategori tilldelas en egen specifik tillsynsvägledning eftersom material av olika beskaffenhet och olika ursprung har vitt skilda förutsättningar utifrån ett riskbedömningsperspektiv. De har även helt olika förutsättningar utifrån ett användar- och användbarhetsperspektiv. Skanska anser att det som Naturvårdsverket försöker eftersträva med Vägledningen, genom att samla flera materialkategorier av olika beskaffenhet i samma vägledning, mycket tydligare kan ske genom att vägleda var kategori för sig och mer materialspecifikt för de olika kategorier av de massor som är förekommande i stora flöden i samhällsbyggnad. Skanska föreslår därför egen tillsynsvägledning för:
 - Jord- och schaktmassor,
 - Berg och Entreprenadberg,
 - Asfalt,

- Betong, och
- Industriella restprodukter (t.ex. slagg, askor).

En sådan uppdelning i olika separata tillsynsvägledningarna skulle öka tydligheten och därmed bidra till en ökad förutsägbarhet och trygghet för såväl verksamhetsutövare som för tillsynsmyndigheter vid riskbedömningar. Skanska vill i sammanhanget understryka att jord och berg innehållande svavel (sulfidjord och sulfidberg) måste hanteras i egna vägledningarna.

- Beträffande berg och entreprenadberg som klassificeras som avfall är det Skanskas bestämda uppfattning att eventuella riktvärden, provtagningsförfaranden m.m. för dessa material måste tas fram i samråd med bergmaterialindustrin.
- I vägledningarna enligt ovan bör kopplingen mellan Naturvårdsverkets olika vägledningarna i nu aktuellt paket (del 1-4) vara tydligare. Av Vägledningen följer bl.a. att det finns ett glapp mellan provtagning av förorenad mark i del 1 och provtagning av massor för anläggningsändamål i del 4 (dvs Vägledningen).
- Den föreslagna gränsen i Vägledningen om 50 000 ton för när platsspecifik bedömning ska göras är för lågt satt och kommer enligt Skanskas mening inte stödja tillvägagångssätt som är genomförbara praktiken. Skanska bedömer att det blir svårt att i praktiken tillämpa den föreslagna gränsen på grund av alla de steg som krävs i form av dokumentationskrav i riskbedömningen inklusive logistikflöde för prover med analysresultat i jämförelse med den snabbhet och flexibilitet som behövs i samhällsbyggandet för att effektivt och ekonomiskt kunna cirkulera massor som uppkommer i bygg- och anläggningsprojekt. Om avsikten med Vägledningen är att öka cirkulering av massor i samhället måste den föreslagna gränsen ses över och anpassas för olika materialkategorier i separata vägledningarna enligt ovan. Annars kommer gränsen att utgöra ett betydande hinder mot återvinningen av massor i samhällsbyggandet.
- Den föreslagna gränsen om 100 000 ton i Vägledningen för när tillståndsplikt alltid ska inträda är för lågt satt och kommer medföra att fler bygg- och anläggningsändamål blir tillståndspliktiga utan någon egentlig miljönytta jämfört med rådande förhållanden. Prövningssystemet för tillstånd är inte förberett för denna ökning. Det förs i Vägledningen inte heller något resonemang om ökad resurstilldelning hos berörda myndigheter för att kunna möta denna ökning. Sammantaget kommer den föreslagna tillståndsplikten innebära fler tidskrävande prövningar med tillhörande kraftigt ökade kostnader för hantering av prövningar, vilket riskerar att motverka cirkulering av massor och istället leda till ökad deponering samt ökade utsläpp till följd av längre transporter. Som en följd av detta ökar även användningen av jungfruliga material. Den föreslagna gränsen om 100 000 ton måste också ses i ljuset av de korta ledtider som masshantering i bygg- och anläggningsprojekt ofta är förenade med. För en samhällsnyttig och effektiv masshantering finns mycket sällan tid för långa tillståndprocesser. Ur ett samhällsperspektiv är masshantering sällan förenad med sådana risker ur ett miljö- och hälsoperspektiv att det är rimligt att införa ett krav på tillståndsplikt vid 100 000 ton. Förslaget innebär därför en orimlig tillämpning av försiktighets-

principen. För det fall den föreslagna ändringen ska genomföras i framtida vägledning enligt ovan anser Skanska att mängden för när tillståndsplikt alltid infaller bör ändras till minst 300 000 ton vad gäller jord- och schaktmassor. Eventuell tillståndsgrens för andra materialslag måste utredas vidare.

- Skanska ställer sig tveksamt till det juridiska stödet för att tillståndsplikt alltid ska inträda vid 100 000 ton. Skanska vill framhålla att den föreslagna begränsningen saknar stöd i aktuell bestämmelse (29 kap. 35 §§ miljöprövningsförordningen) samtidigt som den är så pass långtgående att begränsningen rimligen inte kan genomföras utan att den aktuella bestämmelsen ändras. Det är följaktligen Skanskas uppfattning att begränsningen måste skrivas in i 29 kap. 35 § miljöprövningsförordningen för att kunna tillämpas, varvid begränsningen rimligen bör föreskrivas till minst 300 000 ton vad gäller jord- och schaktmassor. Eventuell tillståndsgrens för andra materialslag måste utredas vidare.
- I framtida vägledning enligt ovan bör det arbetas med att utveckla ett mer standardiserat informationsutbyte om massors miljömässiga egenskaper, exempelvis intyg eller standardiserade analysresultat som kan följa med när massor byter ägare. Att skapa tydliga, enkla och förutsägbara riktlinjer för relevanta parametrar för respektive materialström bedömer Skanska som grundläggande för att kunna göra relevanta riskbedömningar av olika materialkategorier.
- Den i Vägledningen föreslagna gränsen för krav på lakteter per 1000 ton är för lågt satt och måste höjas enligt Skanskas mening. En så låg mängdgräns blir i praktiken problematisk för flera materialkategorier, inte minst jord- och schaktmassor och entreprenadberg. Skanska ifrågasätter därför starkt ett system med samma mängdgräns oavsett materialkategori. Ett sådant system riskerar att inte fungera i praktiken, inte minst med beaktande av det mycket stora antal provtagningar och analyser som måste göras i ljuset av den stora mängd jord- och schaktmassor och entreprenadberg som dagligen hanteras i samhället.
- Skanska ser också föreslagna nivåer på totalhalter och lakningskriterier i Vägledningen som mycket problematiska i den praktiska tillämpningen, vilket i sig är ett argument för revidering av Vägledningen till separata vägledningar för olika materialkategorier enligt ovan.
- Beträffande mängdbegränsningar finner Skanska att det är svårt att bestämma en specifik mängd massor som skulle innebära en förhöjd risk om de endast innehåller ämnen som motsvarar en urban bakgrundshalt. Detta eftersom det beror på vad som menas verkligen är en bakgrundshalt och vad som är antropogen påverkan och bör åtgärdas på sikt. Skanska uppfattar att olika tillsynsmyndigheter ser väldigt olika på detta. Bakgrundshalter skiljer sig mest troligt åt mellan städer i olika delar av Sverige. För att kunna åstadkomma en mer förutsägbar tillämpning bör möjligheten att använda region- och kommunspecifika riktvärden utredas i arbetet med framtida vägledning enligt ovan.

- Av Vägledningen framgår att Naturvårdsverket öppnar upp för att det kan användas massor med högre totalhalter än riktvärden för mindre känslig markanvändning (MKM), men att det då måste finnas laktest att bedöma utifrån och en platsspecifik bedömning måste göras i de fall det anses det lämpligt. Här skulle en reviderad vägledning behöva kompletteras med olika riktvärden för sådana olika typer av markanvändningsscenarioer även för anläggningar av olika typ och omfattning.
- Såvitt Skanska uppfattar Vägledningen är det oklart om Naturvårdsverket förespråkar laktest även för PFAS vid riskbedömning av massor. I det fall Naturvårdsverket förespråkar laktest för PFAS och laktest är tänkt att krävas generellt vill Skanska framhålla att hanteringen kommer att bli mycket dyr samtidigt som den bedöms bli svår att få utförd i varje enskilt fall sett till tid och metod. Enligt Skanskas mening bör krav på laktest för PFAS bli aktuellt först om det har konstaterats föreliggande risk för PFAS i aktuella massor på grund av massornas ursprung och misstanke om risk för förorening t.ex. brandövningsplatser etc. Detta bör beaktas i arbetet i en framtida reviderad vägledning för jord- och schaktmassor. Vidare finns det inte enligt Skanskas kännedom i praktisk tillämpning en vedertagen provmetodik och standardiserade metoder för laktest för PFAS, vilket gör laktest för PFAS olämpligt och osäkert fram till dess mer forskning/provmetodik med mera finns framtaget. Det bör därför, enligt Skanskas mening, vara lämpligare att i en reviderad vägledning bestämma ett riktvärde för totalhalt av PFAS i fast fas.
- Enligt Skanskas uppfattning är det grundläggande att produkter (d.v.s. massor som inte klassificeras som avfall) inte ska bedömas och hanteras på samma sätt som massor som har klassificerats som avfall. Naturvårdsverkets inställning att produkter godtyckligt skulle kunna likställas med avfall är inte förenligt med gällande rätt och det faktum att produkter och avfall regleras i olika lagstiftningar. Riskbedömningar av produkter, inklusive utfärdande av vägledning för sådana bedömningar, ska ske enligt gällande produktlagstiftning och av behöriga myndigheter under denna lagstiftning såsom Kemikalieinspektionen och Boverket.

För Skanska Sverige AB och Skanska Industrial Solutions AB

Stockholm den 12 augusti 2024

Magnus Persson
VD, Skanska Sverige AB