

Vårt datum: 2021-05-03

Ert datum: 2021-01-29

Vårt diarienummer: 33-237/21

Er beteckning: M2021/00207

Handläggare

Carola Lindeberg

m.remissvar@regeringskansliet.sem.rattssektariatet@regeringskansliet.selinn.akesson@regeringskansliet.se

SGU yttrande angående promemoria Ordning och reda på avfallet

Sveriges geologiska undersökning (SGU) har den 29 januari 2021 tagit emot ovanstående ärende för yttrande. Med anledning av detta vill SGU framföra följande.

Sammanfattning

SGU anser att det är bra med en förändring av lagar och förordning så att det blir enklare att återvinna och därmed gynna den cirkulära ekonomin för att uppfylla målen inom Agenda 2030. Dock är det viktigt att tillse att förenklningar inte leder till ökad förorenings-spridning. Att ta bort krav på tillstånd och anmälan för masshantering så som föreslagit i promemorian riskerar att ge mindre genomtänkta lösningar och en ökad risk för miljöpåverkan. Det är därför lämpligt att lagarna och förordningarna formuleras så att hänsyn tas till eventuella kvarvarande föroreningar, bakgrundshalter, lagrings- och återanvändningsplatsens känslighet för grundvattenpåverkan och beslutade miljö kvalitetsnormer. Det är bra att det finns möjlighet att ställa ekonomiskt ansvar för lagringsplatser på verksamhetsutövaren. SGU kan bidra med kunskap om bakgrundshalter och hälsofarliga ämnen i geologiska material samt kartläggning av miljö för lagring/återanvändningsplatser.

Inledning

Det är bra att hanteringen av massor förtydligas och förenklas för att ge bättre förutsättningar för cirkulära flöden och återvinning. Att se avfall och uppkomna berg och jordmassor som en resurs och att återanvända det som är möjligt direkt på plats i stället för att tillföra nya råvaror till kretsloppet är en del av framtidens cirkulära ekonomi och förespråkas inom Agenda 2030-arbetet.

Särskilt inom bygg- och anläggningsområdet skapas stora mängder geologiskt material i form av lösa jordmassor och entreprenadberg. De föreslagna förändringarna i regelverket kommer förenkla förfarandet och möjligheterna att tillgodogöra sig dessa material inom bygg- och anläggningsområdet. Det ger stora samhällsvinster eftersom dessa massor är ett väsentligt bidrag till samhällets behov av bergmaterial. Det gäller särskilt entreprenadberg.

Risk för föroreningar i massorna

De föreslagna förändringarna i lagar och förordningar baseras helt på att massorna som ska hanteras är rena och fria från föroreningar. Med de förespråkade metoderna som ska användas för att utreda förekomst av föroreningar i massor är det tveksamt om renheten kan säkerställas i så stor utsträckning att i princip alla andra försiktighetsåtgärder blir överflödiga. Massor, framför allt lösa massor som schaktas från byggverksamhet i urbana miljöer, kan innehålla mycket höga halter av föroreningar på små fläckar, från till exempel nedgrävda tunnor eller dunkar med bekämpningsmedel alternativt lokala ansamlingar av föroreningspill. Det är därför viktigt att det i hela hanteringsprocessen, inklusive lagring och slutanvändning finns säkerhetsmarginaler och fortlöpande kontroller för att hindra eventuell

förorenings-spridning till miljön. Vid upprättande av en anmälan eller framtagning av tillstånd för masshantering behöver det tillses att tillräcklig kunskap om massornas innehåll säkerställs i hela hanteringsprocessen. Trots en bakomliggande utredning av massornas innehåll, gjord utifrån angivna översiktliga metoder, kan det vid grävning och schaktningstillfället, samt vid annan hantering av massorna, behövas en fortlöpande observation. Påträffas föroreningsrisk behöver lagar och förordningar säkerställa att verksamheten avbryts och nya förutsättningar utreds.

Förhöjda halter i naturligt material

Det förutsätts också att naturliga material inte bidrar till föroreningar och därför inte kan ge negativa miljöeffekter. SGU vill i detta sammanhang påminna om att även massor som klassas som inerta kan komma att laka ut ämnen i inte oväsentlig koncentration (22 § i *Naturvårdsverkets föreskrifter NFS 2004:10 om deponering, kriterier och förfaranden för mottagning av anfall vid anläggningar för deponering av anfall*). Det finns också i många områden så kallade sura sulfatjordar vilket är oproblematiskt när den ligger kvar i en syrefri ofta blöt miljö. När jorden tas upp oxideras sulfaten och frisläpps, vilket kan leda till omfattande pH-sänkning i lakvatten och urlakning av tungmetaller. De föreslagna förändringarna i lagar och förordningar behöver ta hänsyn även till denna typ av frigörelse av föroreningar från naturligt material.

Ett område definieras som förorenat om halter av en förorening är högre än de naturliga bakgrundshalterna. Av detta följer att bakgrundshalterna utgör ett nödvändigt kunskapsunderlag för att kunna avgöra när ett material ska kategoriseras som förorenat. Därför är det viktigt att känna till de lokala bakgrundshalterna av farliga ämnen för att bättre kunna minska miljö- och hälsopåverkan från framtida entreprenadverksamheter. Kunskap om berggrundens kemiska sammansättning och mineralogi ökar både entreprenörens och tillsynsmyndighetens möjligheter till planering och genomförande av en effektiv materialhanteringen i regionen. Detta kan vara nödvändig information att utgå ifrån för att det i ett initialt samråd ska kunna vidtas rätt åtgärder för att begränsa eller motverka skada på naturmiljön. Sådan information är också nödvändig för en miljö- och hälsoanpassad masshantering i en cirkulär ekonomi.

Miljö för användning och lagring

Förslaget innefattar ett undantag från krav på tillstånd för vissa uppkomna massor då de använts i anslutning till den plats de utvunnits - *Undantag från tillstånds- och anmälningsplikten för viss användning av massor för anläggningsändamål*. Detta förslag antyder att bakgrundshalten på utvinningsplatsen endast är marginellt förändrad eller är att betrakta som oförändrad. Undantaget är rimligt i de fall den totala reaktiva materialytan inte ökats nämnvärt via gängse processering eller sönderdelning. Slut användning av massorna ska också ske i anslutning till den plats där schaktningen utfördes. Det finns behov av att tydligare definiera vad ”anslutning” innebär. Många schaktningar för infrastruktur som sträcker sig över långa korridorer kan innebära mycket ohomogena områden i ”anslutning” till schaktningen.

I de angivna förändringarna av lagar och förordningar saknas reglering av hur platsen för användning/slutförvar eller mellanlagring väljs ut. Även om massorna kan förväntas vara rena är det viktigt att platsens lämplighet utreds för att säkerställa så att eventuella missade föroreningar inte riskerar att ge negativa miljöeffekter. Det är vanligt att täktområden används som permanenta (utfyllnad som återställning) eller tillfälliga lagringsplatser för massor. Sådana miljöer kan vara mycket känsliga för exponering av föroreningar eftersom barriärzonen med växtlighet och naturligt förekommande ytliga jordar med hög halt organiskt material ofta saknas. Framför allt är grus- och sandtäkterna med hög genomsläpplighet i marklagren känsliga. Bergtäkter är generellt sett mindre känsliga, men finns

sprickbildning kan föroreningar transporteras mycket fort i dessa sprickor. På övriga typer av terminalplatser som inte ursprungligen är eller kombineras med täktverksamhet kan täta lager till grundvatten lättare säkerställas (vid behov i kombination med utsläppsreglering till ytvatten) och det krävs eventuellt mindre säkerhetsmarginaler.

SGU brukar i sina remissvar till täktverksamheter, framför allt grus- och sandtäkter, kräva att minst tre meter omättad zon kvarlämnas över högsta grundvattenytan och under lägsta brytningsdjup vid sand- och grustäkter. Detta för att säkerställa att eventuella föroreningar inte har en snabb transport ner till grundvattnet. Det är därmed mycket viktigt att det vid hantering av externa massor inom sådana områden, säkerställs att det finns minst tre meter av omättad zon ner till grundvattennivån. SGU vill dock framföra att eventuella kvarvarande föroreningar i de ditförda massorna inte kommer att kunna uppmärksammas (som vid plötsliga olyckor och tydliga spill). Läckaget av föroreningar kommer troligare att ske mer dolt och nyttan av att skapa förutsättningar för tid att åtgärda problemet inom den omättade zonen är inte lika påtaglig. SGU intar en mycket restriktiv hållning avseende extern masshantering och förespråkar oftast avslag inom känsliga områden trots att mer än tre meters omättad zon kvarlämnas. Framför allt om grundvattenströmningarna visar på att grundvattnet strömmar ut från området där massorna förvaras. För områden som ingår i grundvattenförekomster med beslutade miljö kvalitetsnormer är det inte möjligt att tillåta en masshantering som äventyrar beslutad miljö kvalitetsnorm, det vill säga utredningar behövs som säkerställer att vattenkvaliteten inte riskeras att försämrans på grund av masshanteringen.

I ändring av avfallsförordning (2020:614) finns i 5 kap ett krav på att den som lämnar avfall ska ha kontrollerat att krav på anmälningar och tillstånd uppfylls, det vill säga i förlängningen att det är väldokumenterat vad massorna innehåller. Det är oklart vad som menas med att "kontrollen ska göras på ett sätt som skäligen kan begäras", där tolkningen kan bli mycket subjektiv. Dock är det viktigt med tydlig ansvarsfördelning för de olika stegen i masshantering, inte minst för massornas innehåll och renhetsgrad.

Miljö kvalitetsnormer ska beaktas

Att göra om tillståndsplikt på vissa verksamheter till anmälningsplikt förenklar för verksamhetsutövaren, men sänker samtidigt kraven på konsekvensutredning av miljö effekter. Det är viktigt att tillse att den som är ansvarig för anmälan har tillräcklig kunskap både om massornas innehåll, hanteringen, lagringsplatsen etc. tillsammans med eventuella miljö konsekvenser för att inte riskera att skada miljön.

Om massorna, framför allt lösa massor så som jord och grus, ska återanvändas inom avgränsningar för en grundvattenförekomst är det mycket viktigt att upprätta en komplett miljö konsekvensutredning. Grundvattenförekomster är markområden avgränsade utifrån att området har stora vattenuttagmöjligheter och syftar till att säkerställa och bevara god vattenkvalitet för grundvattenberoende ekosystem och nuvarande och framtida användning till dricksvattenproduktion. För att säkerställa att god status uppnås eller bibehålls för grundvattnet har miljö kvalitetsnormer beslutats. En verksamhet får enligt 5 kap 4 § miljö balken inte tillåtas om den äventyrar uppnåendet av beslutade miljö kvalitetsnormer. En bedömning om äventyrande kan endast utföras utifrån noggranna utredningar om massornas innehåll och geologiska förutsättningar för grundvattenförekomsten på anläggningsplatsen. All masshantering, framför allt med lösa massor där det är svårt att garantera att det inte förekommer föroreningar, behöver inom en grundvattenförekomst ske med särskild hänsyn och

särskilda krav på utredningar i syfte att visa att gällande miljö kvalitetsnormer kan uppfyllas. Även vid tillfälliga lagringar av massor kan lagringsplatsen riskeras att påverkas negativt. SGU vill särskilt lyfta fram att halterna som tillåts urlaka ur inerta massor enligt 22 § i *Naturvårdsverkets föreskrifter (NFS 2004:10) om deponering, kriterier och förfaranden för mottagning av anfall vid anläggningar för deponering av avfall* är för många ämnen betydligt högre än de riktvärden för god grundvattenstatus som finns inom vattenförvaltningen (*bilaga 4 i Länsstyrelsen i Kalmar läns författningssamling (Vattenmyndighet i Södra Östersjöns vattendistrikt)*), till exempel för arsenik, sulfat, kadmium, krom, kvicksilver, bly, klorid och nickel. Det är därför mycket viktigt att återanvändning av lösa massor inom en grundvattenförekomst är tillståndspliktig.

Behov av mer kunskap för att gynna cirkulär ekonomi

Entreprenadbergsmassor exemplifieras i vägledning till att kunna förflyttas upp till 10 mil och samtidigt betraktas som att massorna används på den plats där grävningen utfördes. Detta möjliggör att de uppkomna bergmassorna i större entreprenadverksamheter kan användas på ett effektivt sätt. För att förflyttningar ska kunna tillåtas förutsätts att bakgrundshalterna av olika ämnen är desamma. Även här anges bakgrundshalterna som ett nödvändigt underlag att använda sig av för att kunna optimera materialförsörjningen vid byggandet på ett hållbart sätt. I samband med större infrastrukturprojekt ökar vanligen inblandning av berggrund från olika geologiska miljöer med följderna att materialets kemiska sammansättning, dess vittringsbenägenhet och dess lakbarhet varierar mer.

SGU ser ett stort behov av kartläggning av miljö och hälsofarliga ämnen i geologiska material. Det saknas idag nödvändiga underlag för bedömning av de geologiska materialens kontaminationsbenägenhet i många tätbebyggda och byggnadsintensiva områden i Sverige. Till exempel saknas sådana underlag i stort sett helt i de byggintensiva regionerna Stockholm och Skåne. Det ger stora samhällsvinster om kostnader för förseningar i byggprocessen, saneringsinsatser och deponi av kontaminerande massor kan undvikas. Effektiv riskklassificering är en förutsättning för att minska andelen massor som läggs på deponi och för att öka andelen massor som kan ingå i en långsiktigt hållbar cirkulär ekonomi. Varje ton som läggs på deponi i stället för att vara en resurs i en cirkulär ekonomi är en förlust för samhället, klimatet och miljön. Osäkerhet om massornas miljöpåverkan kan även medföra att ofarligt bergmaterial klassas som miljöfarligt avfall som måste transporteras till deponi och medföra kostsam översanering. Massor som ersätts av jungfruligt material bidrar till ökad exploatering och ökade transporter. Osäkerhet om massornas miljöpåverkan riskerar vidare att leda till utdragna tillståndprocesser och oro i civilsamhället.

Ekonomisk säkerhet

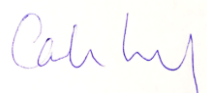
SGU anser att det är bra att verksamhetsägaren ska lämna ekonomisk säkerhet för omhändertagning av området. Tillsynsmyndigheten ska bedöma om säkerheten kan godtas. Det kan vara lämpligt att i en förtydligande vägledning specificera vilka kostnader som kan förväntas uppkomma beroende på miljön och risk för påverkan. Det kan finnas anledning att inkludera eventuell kostnad för rening av grundvatten på de platser som är utpekade som grundvattenförekomster.

Beslut i detta ärende har fattats av generaldirektören Anneli Wirtén.

I den slutliga handläggningen av ärendet har även avdelningschefen Helena Kjellson, t.f. avdelningschefen Lovisa Zillén Snowball, statsgeologerna Mattias Gustafsson, Mattias Göransson Björn Holgersson och Kristian Schoning samt utredaren Peter Åkerhammar deltagit. Statsgeologen Carola Lindeberg har varit föredragande.



Anneli Wirtén



Carola Lindeberg