

Till Naturvårdsverket

Ert Dnr: NV-09028-24

**Riktlinjer för resurseffektiv hantering av
entreprenadberg inom bygg och
anläggningsprojekt****Sammanfattning**

Anläggningssektorn beräknas stå för uppskattningsvis 10–15 procent av Sveriges totala klimatpåverkan (Fossifritt Sverige, 2024), där masshanteringen står för en signifikant del av sektorns utsläpp. Samtidigt har Stockholmsregionen stora behov av grus- och bergtäkter inom olika infrastrukturprojekt. När nytt bergmaterial bryts i stället för att redan uppkomna entreprenadberg återvinns uppstår en stor miljöbelastning och ökade byggkostnader. Därför är arbetet för en resurseffektiv och cirkulär masshantering avgörande för att minska miljö- och klimatpåverkan från bygg- och anläggningssektorn.

Stockholms stad bedriver ett ambitiöst arbete för en cirkulär masshantering. I första hand ska uppkomsten av schaktmassor och entreprenadberg minskas genom terränganpassad planering och genom att undvika sprängning. När massor ändå uppstår ska dessa behandlas på det sätt som bäst skyddar människors hälsa och miljön, genom att så långt som möjligt återanvändas eller återvinnas. En utmaning i detta arbete är förekomsten av sulfidhaltigt berg som vid felaktig hantering kan ge upphov till lakvatten med skadliga ämnen.

Därför är Stockholms stad i grunden positiv till syftet att åstadkomma en mer resurseffektiv hantering av entreprenadberg. Det framgår tydligt att syftet med riktlinjerna är att merparten av allt entreprenadberg ska kunna användas som en resurs. Det framgår även att riskerna för miljöpåverkan i normalfallet är försumbara.

Stockholms stad gör bedömningen att i stort sett alla bergmassor med sulfidinhåll kan användas förutsatt att hanteringen anpassas med hänsyn till materialets kontakt med vatten och syre samt till platsens förutsättningar. I vattenskyddsområden behöver extra försiktighet iakttas.

Staden besitter samlat god kompetens i frågan. Alla har dock inte samma förutsättningar och en mer samlad bedömning av

tillämpning och konsekvenser landar istället i att Naturvårdsverkets riktlinjer i nuvarande utformning inte kommer att leda till ett ökat resurseffektivt nyttjande av bergmassor, utan tvärtom riskerar att få motsatt effekt.

Såsom riktlinjerna är utformade skulle det krävas omfattande utbildningsinsatser och kunskapshöjande åtgärder riktade till både verksamhetsutövare och tillsynsmyndigheter för att säkerställa en tolkning av riktlinjerna som leder till ökad resurseffektivitet. I annat fall finns en uppenbar risk att tillämpning och tolkning leder till överdriven försiktighet, krav på omfattande provtagning och strikt tolkning av provresultat och med den samlade effekten att återanvändning av entreprenadberg upplevs som riskfyllt och svårt. Den reella konsekvensen blir att entreprenadberg inte kommer att användas för produktion av ballastprodukter på grund av krav som tillverkarna - sanna eller upplevda - känner att tillsynsmyndighet kan ställa på spårbarhet och kunskap om materialet och att stora mängder entreprenadberg transporteras till deponi istället för att nyttiggöras i bostadsbyggandet och i utvecklingen av infrastrukturen i länet. Riktlinjerna kan då, tvärtom sitt syfte, leda till en än mindre cirkulär hantering och en ökad klimat- och miljöpåverkan för hantering och transport. Därtill blir det en mycket kostnadsdrivande hantering för samhället som i förlängningen kan leda till att viktiga projekt stoppas.

Stadsledningskontoret avstyrker mot bakgrund av ovanstående föreliggande förslag till riktlinjer.

Nedan utvecklar staden mer specifika ställningstaganden till förslaget.

Ställningstaganden

Utöver generella synpunkter koncentreras Stockholms stads yttrande främst på de delar av riktlinjerna som hanterar sulfidhaltigt berg.

Biprodukt kontra avfall

Det är positivt att Naturvårdsverket framhåller att entreprenadberg i princip alltid kan anses vara en biprodukt, även med höga halter sulfid eller arsenik. Det finns dock en reell risk att en senare aktör i kedjan får svårt att hävda biproduktstatus med mindre än att denne kan visa att ursprungsaktören gjort den bedömningen. Detta kan i sin tur vara ett praktiskt problem i form av bevissvårigheter, transaktionskostnader och i slutändan en risk att fullt användbart material inte används.

I riktlinjen framhålls att det är syftet hos den som ger upphov till entreprenadberget som avgör om berget ska klassas som avfall eller biprodukt. Den som ger upphov till massorna ska kunna tillse att samtliga biproduktskriterier i 15 kap. 1 § andra stycket miljöbalken uppfylls. Biproduktskriterierna är hjälpregler som är tänkta att göra det lättare att konstatera att innehavaren inte ”gör sig av med” eller inte ”avser att göra sig av med” ett ämne eller föremål.

Miljöförvaltningen i Stockholms erfarenhet är dock att den som gett upphov till bergmaterialet ofta har ett kvittblivningsintresse vilket skulle innebära att dessa massor skulle klassas som avfall då biproduktsreglerna inte uppfylls. Enligt riktlinjerna blir materialet ett avfall utifrån hur det kan användas. För att kunna göra en bedömning av om massorna är avfall eller inte behöver alltså verksamhetsutövaren eller tillsynsmyndigheten ha kännedom om slutanvändningen av bergmassorna. I tidiga skeden (producentled) saknas ofta information om var och hur materialet ska användas vilket försvårar bedömningen. Handläggning av den här typen av ärenden behöver ofta ske skyndsamt. Att tillsynsmyndigheten ska ta ställning till om bergmaterialet är avfall eller inte, ofta med bristfällig kunskap om slutanvändningen, är inte ändamålsenligt.

Stockholms stads uppfattning är att utgångspunkten borde vara att bergmaterial är en biprodukt. Det ska endast betraktas som avfall i de fall den tekniska kvaliteten är sådan att berget inte uppfyller uppsatta krav eller om särskild behandling eller skyddsåtgärder krävs för att inte leda till negativa följder för miljön eller människors hälsa.

Bedömning i tidiga skeden

Av riktlinjen framgår att berggrundsgeologiska kartläggningar och okulära observationer ska utföras i tidiga skeden i syfte att bedöma om det är nödvändigt att gå vidare med ytterligare provtagning, analyser och utvärdering. I många fall kommer det, enligt Naturvårdsverket, att tidigt kunna konstateras att det i berggrunden inte förekommer några större mängder sulfidförande mineral. Ambitionsnivån på undersökningarna i tidiga skeden varierar beroende på projektens storlek och på förväntad geologi, vilket Naturvårdsverket också framhåller som lämpligt i riktlinjerna. Staden har vid kontakt med Sveriges Geologiska Undersökning (SGU) förstått att berggrunden i Stockholmsregionen är mycket lite undersökt vad gäller berggrundens sammansättning. Detta gör att det blir upp till varje enskild entreprenad att undersöka berggrunden. Även i tidiga skeden krävs alltså, enligt riktlinjen, djupgående kunskap hos verksamhetsutövarna för att kunna utföra en tillräckligt utförlig kartläggning till grund för mottagarens och/eller tillsynsmyndighetens bedömning av lämplig hantering och användning.

Naturvårdsverkets bedömning är att hanteringen av bergmassor i steg 2 och 3 kan underlättas, om information kring bergmaterialets innehåll och bedömning om möjliga risker vid fortsatt hantering och användning, tas fram och genomförs redan i ett tidigt skede. Erfarenheten från miljöförvaltningen är dock att analyser som utförs på fast berg i tidiga skeden bara kan användas för att verifiera om ytterligare kartering bör ske men att det finns utmaningar med att korrelera de tidiga undersökningarna med innehållet i den slutgiltiga produkten. Riktlinjernas fokus på utredning i tidiga skeden innebär därmed en risk för större utredningskostnader i osäkra projektskeden där uppgifter om omfattning av massor som ska hanteras och framtida användning ännu inte är säkerställda.

Riskbedömning

I förslaget ges rekommendationer för hur en riskbedömning kan göras genom att beskriva hur kartering, provtagning, analys och utvärdering ska gå till. Ansatsen är bra men samtidigt som riktlinjen betonar att bergmaterial oftast är oproblematiskt att återanvända – uppställs omfattande krav på provtagning, analys och uppföljning via kontrollprogram. Detta kommer att leda till att undersökningsfasen i många fall blir kostnadsdrivande samtidigt som det råder stor osäkerhet kring nyttan med undersökningarna.

En försvårande omständighet är att de analysmetoder som anges i riktlinjerna och som finns att tillgå (NAG pH och ABA-test) är behäftade med stora osäkerheter. Detta gör tolkningarna av resultaten svåra. Det blir därmed svårt att verifiera om resultaten från analyserna ger en rättvisande bild av bergmassornas syrabildningskapacitet. Naturvårdsverket framhåller att verksamhetsutövare och tillsynsmyndigheter inte ska dra för långtgående slutsatser utifrån enskilda analysresultat. Men om dessa aktörer inte har djupgående kunskap om ämnet finns här en uppenbar risk att resultaten tolkas för strikt och att för stor försiktighet iaktas helt i onödan.

Rätt ambitionsnivå

Det är positivt och rimligt att mindre projekt inte har samma krav att utreda och riskbedöma i samma utsträckning som ett större projekt. Naturvårdsverket skulle dock behöva väga in hur bedömningar ska göras på mottagningsanläggningar som hanterar stora mängder material på ett och samma ställe. Bergmaterialet kan då härröra från många olika mindre projekt. Frågan är hur en bedömning av mottagningsanläggningens samlade hantering ska kunna göras om underlaget från de tidiga skedena i många fall troligen kommer att vara knappt. Av riktlinjen framgår att ”om sådan information saknas behöver bearbetningsanläggningen enligt

Naturvårdsverkets bedömning själva ta fram information om massornas egenskaper”. Det kommer att kunna bli en svår utmaning för mottagningsanläggningen som hanterar en stor mängd transporter där materialet troligen redan är sammanblandat. Konsekvensen kan bli att mottagningsanläggningar nekar till att ta emot massor som inte analyserats. I så fall underlättas inte hanteringen i små projekt annat än i teorin. Det är även oklart hur mängden ska bedömas i de fall ett projekt löper under lång tid med ett flertal olika entreprenader (med olika byggaktörer).

Tre materialkategorier

Riktlinjernas konstruktion med uppdelning i materialkategorier kommer att leda till en sortering av berget i olika klasser utifrån bergets syrabildningskapacitet. Allmänt sett är det positivt att en bättre kontroll hos producenter och mottagningsanläggningar eftersträvas. Uppdelningen i materialkategorier innebär dock att både producent och mottagningsanläggning ska sortera massorna på ett sätt som inte görs idag i någon större utsträckning. Stadens exploateringskontor tillämpar redan en intern vägledning men med två kategorier; Syraproducerande och icke syraproducerande. Skillnaden mellan två och tre kan tyckas marginell men för den vidare hanteringen kan tre kategorier skapa problem då material går från entreprenör till behandlare (normalt en krossverksamhet) och sedan vidare till användning. En verksamhetsutövare kommer behöva hålla de tre olika kategorierna åtskilda genom hela sin bearbetningsprocess, där flera olika fraktioner tas fram, vilket leder till ett mycket stort antal material som ska hållas åtskilda. Detta kommer innebära att stora ytor krävs för hantering, ytor som inom Stockholms närområde inte finns. Det kan i sin tur leda till långväga transporter av berg. Hanteringen skulle även riskera att bli onödigt kostnadsdrivande.

Istället för en indelning i tre materialkategorier föreslår Stockholms stad en indelning i de två kategorier som idag tillämpas i stadens exploateringskontors interna vägledning. Annars finns en risk att riktlinjerna kommer leda till för dyrningar och minskad miljönytta då material från täkter kommer användas i högre grad.

En besläktad fråga handlar om framställningen av bergmaterialprodukter. Här kombineras ofta olika bergmassor för att uppnå specifika tekniska egenskaper och därmed uppfylla krav för CE-märkning. I praktiken sker en produktutveckling så att massorna kan återanvändas som fyllnadsmaterial i bygg- och anläggningsprojekt. Detta är ett mycket vanligt förfaringsätt i branschen idag och det blir en stor och kostnadsdrivande utmaning för verksamhetsutövarna att frångå detta och börja sortera materialet enligt riktlinjerna.

Spårbarhet

Spårbarhet för massor som kan innebära en risk för hälsa och/eller miljö är mycket viktigt. Som riktlinjernas krav är utformade finns det dock en risk att tillsynsmyndigheten ställer krav på spårbarhet för alla massor som används i bygg- och anläggningsprojekt även om de först klassats som riskfria av verksamhetsutövaren. Detta riskerar att leda till att behandlare eller användare inte vågar använda entreprenadberg och att entreprenadberg av kategori 2 kommer väljas bort till förmån för nytttaget berg eller berg i kategori 1. Spårbarhetskravet överensstämmer inte heller med branschens, SBMIs, vägledning för cirkulär ballastproduktion, där producenten tar fram produktdokumentation (EPD) utan krav på överföring av massornas ursprung.

Tillsynens roll

Naturvårdsverket beskriver tillsynens begränsade roll vid hantering av entreprenadberg och att det inte sker någon myndighetsprövning av bergmaterialets miljömässiga lämplighet. Det står i kontrast till det som senare framförs, att tillsynsmyndigheten i efterhand kan förelägga om omfattande provtagning och kontroll via kontrollprogram och göra bedömningen att materialet ska klassas som avfall. Att en verksamhet (exempelvis en byggaktör) får massor som ingår i en färdig konstruktion klassade som ett avfall i efterhand är en risk som få förmodligen är beredda att ta. Återigen blir konsekvensen att förutsättningarna för en mer cirkulär och resurseffektiv hantering av bergmaterial hämmas.

Konsekvensanalys

Naturvårdsverkets bedömning är att i princip allt berg kommer att kunna användas. Mot bakgrund av vad som framförts ovan delar inte Stockholms stad den uppfattningen. Här efterfrågas en mer verklighetsförankrad analys som exempelvis inbegriper vad förslagen får för inverkan på den praktiska hanteringen. Nuläget och konsekvenser behöver också beskrivas utifrån en dialog med branschföreträdare, entreprenörer, verksamhetsutövare och tillsynsmyndigheter.

Stockholms stads bedömning är att det finns en risk att Naturvårdsverkets förslag till riktlinjer kommer att motverka dess syfte att nå en resurseffektiv hantering av entreprenadberg från bygg- och anläggningsprojekt. Förslaget till riktlinjer kommer dessvärre inte att bidra till att nå målen i den regionala strategin för hantering av massor i Stockholms län. Det är snarare tvärtom. Kontoret befarar att riktlinjerna istället kan leda till en ökad klimat- och miljöpåverkan för hantering och transport av massor samt en mindre resurseffektiv, cirkulär och mer kostsam hantering av bergmaterial.

Informationsinsatser

Naturvårdsverket planerar enligt underlaget för omfattande informationsinsatser, både mot tillsynsmyndigheter och verksamhetsutövare. Detta för att riktlinjerna ska kunna tillämpas så som avsett. Frågan är dock om detta kommer att vara tillräckligt för att utmaningarna med en för strikt och försiktig hållning när det gäller återanvändning av sulfidhaltiga bergmassor ska kunna överbryggas. Det pågår tusentals entreprenader i Stockholms län och det är många parter som behöver höjd kunskap för att kunna verka mot riktlinjens syfte.

Trafikverket och Luleå tekniska universitet har aviserat att de under början av 2026 kommer redovisa nya forskningsresultat som riktlinjerna kan komma att påverkas av. Eftersom forskningsresultaten kommer att publiceras i närtid anser Stockholms stad att det vore rimligt att invänta dessa resultat.

Stockholm som ovan

Karin Wanngård
Kommunstyrelsens ordförande