



Datum  
2021-12-13

Diarienummer  
3.3-0705-0307

Ert datum  
2021-11-08

Er beteckning  
NV-08354-21

Vår referens  
Sofie Hermansson  
013-20 18 30

Naturvårdsverket  
Att: Åsa Granath  
[registrator@naturvardsverket.se](mailto:registrator@naturvardsverket.se)

## FU 23. Fördjupad utvärdering giftfri miljö – förorenade områden

Naturvårdsverket har lämnat Statens geotekniska institut (SGI) möjlighet att sammanfatta och poängtera vad vi anser är viktigt för att nå preciseringen för förorenade områden under miljömålet giftfri miljö i samband med den fördjupade utvärderingen av miljömålen. SGI har i samband med detta tillställts en rad frågor, som vi besvarar nedan.

*Förorenade områden är åtgärdade i så stor utsträckning att de inte utgör något hot mot människors hälsa eller miljön.*

Preciseringen för förorenade områden

### 1. Preciseringen

SGI har inga synpunkter på formuleringen av preciseringen. Vi anser däremot att preciseringen behöver kompletteras med övergripande, uppföljningsbara och tidsatta mål. Sådana mål behövs för att myndigheterna i sin tur ska sätta egna mål för efterbehandlingsarbetet och utarbeta egna strategier för ökad takt i arbetet. Vi ser att till exempel etappmål skulle vara till stor nytta inom såväl bidrags- som tillsynsspåret, miljöprovningar och frivilliga överenskommelser.

Vi föreslår att berörda myndigheter utvecklar etappmålen tillsammans. Det skulle bidra till en bred förankring och att viktiga aspekter som myndigheterna sammantaget kan bidra till innefattas, vilket vi anser ökar möjligheterna att gemensamt arbeta för att målen uppnås.

SGI förespråkar att nya mål knyter an till de målår (år 2030 och 2050) som finns i EU:s jordstrategi. Vi föreslår att de mål som tas fram kan behandla bland annat följande:

- Vilka förorenade områden arbetet bör koncentreras till exempelvis utifrån riskklasser. Det är dock, enligt SGI:s uppfattning, viktigt att inte endast riskklassen styr prioriteringen. Bland annat måste även vikten av att ha ett nationellt och vittomfattande arbete som löpande pågår beaktas när objekt prioriteras, så att inte kunskap och engagemang förloras eller att delar av landet inte är delaktiga i efterbehandlingsarbetet.
- Vikten av teknik- och kunskapsutveckling och att arbeta för alternativ till schaktsaneringar.
- Att jungfrulig mark inte ska tas i anspråk, utan att det i stället ska ske en högre grad av återanvändning av tidigare förorenade områden. Jämför med jordstrategins "land degradation neutrality" och målet "no net land take".
- Att nya förorenade områden inte ska uppstå och att myndigheterna, när så ändå sker, har kunskap och verktyg för att med snabbhet kunna vidta åtgärder.

## 2. Nuläget – miljötillstånd, styrmedel och åtgärder

Att anslaget till efterbehandling under flera år har legat på en hög och stabil nivå är mycket viktigt för det svenska efterbehandlingsarbetet. Det skapar goda förutsättningar för att utveckla och behålla kompetens, skapa kontinuitet i arbetet och åtgärda de områden som är högst prioriterade.

SGI:s forskningsprogram inom förorenade områden (Tuffo) har gjort viktiga insatser för att främja forskning inom området och stimulera utvecklingen av ny teknik. Dock ser SGI genom de återkommande enkätundersökningarna vi genomför att tillämpningen av ny teknik fortfarande släpar efter. Inställningen till nya eller alternativa åtgärdstekniker skulle behöva ändras för att få dem ordentligt i arbete. En del i detta arbete skulle kunna vara att i större utsträckning använda nya eller alternativa åtgärdstekniker i samband med bidragsfinansierade efterbehandlingsåtgärder, vilket Naturvårdsverket också har som prioriteringsgrund i den nationella planen.

En avgörande insats när det gäller arbetet med förorenade sediment är regeringsuppdraget RUFSS. Genom detta har en rad myndigheter givits unika förutsättningar att samlat fokusera sina krafter på förorenade sediment med lyckad samverkan och framtagning av mål och aktiviteter som ett resultat. Något som i sin tur ser ut att ge mycket goda resultat framöver.

Länsstyrelsernas arbete med det så kallade strategipaketet har så smått börjat ge resultat. Det är viktigt att arbetet med förorenade områden inte bara är händelsestyrt, eftersom arbetet då tenderar att inte fokuseras på de förorenade områden som på ett lokalt eller regionalt plan är mest angelägna att åtgärda. Här ser SGI att ytterligare arbete måste till, framför allt på kommunal nivå, för att stärka den kommunala tillsynen och det kommunala egeninitierade arbetet med förorenade områden. Vi hör återkommande att resurserna inte räcker till, som en förklaring till varför man inte bedriver ett arbete i den takt och omfattning som är önskvärd. Resurstillgången och det strategiska arbetet på länsstyrelserna verkar mer tillfredsställande, även om de ställs inför nya utmaningar i och med de statsstöds- och statsbidragsförordningar som har föreslagits ska träda i kraft vid årsskiftet.

Genom ett kontinuerligt arbete och omfattande samarbeten med en mängd aktörer har vi tillsammans med övriga aktörer i branschen under de senaste åren bland annat:

- Byggt upp en god, samlad, kompetens i branschen och hos myndigheterna.
- Engagerat fler forskare inom området.
- Tagit fram ny vägledning, både enskilt inom SGI och tillsammans med andra aktörer, framför allt andra statliga myndigheter så som Naturvårdsverket och Sveriges geologiska undersökning.
- Skapat ett ökat utbyte i branschen och börjat öka utbytet även inom Europa, till exempel genom skapandet av och deltagandet i SOILver.

## 3. Prognos för utvecklingen – hur långt räcker nuvarande förutsättningar och åtgärder för att uppnå målet?

SGI har svårt att bedöma hur långt nuvarande förutsättningar och åtgärder räcker för att nå målet om en giftfri miljö. En fortsatt hög och stabil finansiering är dock en grundförutsättning för att arbetet ska gå framåt i den positiva riktning det nu har.

Vi befarar att framför allt de kommunala resurserna inte är tillräckliga och att det därför blir svårt att nå miljömålet giftfri miljö så länge dessa inte förstärks alternativt att arbete flyttas från kommunal nivå till annan aktör. Vi ser att ett fåtal kommuner satsar stora resurser på arbetet med förorenade områden, har en hög kompetens och en stark politisk vilja. Tyvärr gäller inte detta en stor del av Sveriges kommuner, vilket gör att takten i efterbehandlingsarbetet inte är den vi önskar för att kunna nå preciseringen till exempelvis mållåret 2050.

#### **4. Behov av styrmedel och åtgärder – vad krävs för att målet ska nås?**

Att arbeta med förorenade områden är komplext, tidskrävande och kunskapsintensivt samt kostsamt. SGI anser att det därför kan finnas anledning att se över såväl bidragssystemet och tillsynsansvaret som lagstiftningen inom området i syfte att nå en ökad takt i arbetet. Idag finns det tyvärr många osäkerheter och bromsklossar, som det är önskvärt att montera ner för att i gengäld nå en ökad takt. Om sådana insatser gjordes, ser vi på SGI att det skulle bli förbättrade förutsättningar för att nå målet.

SGI har identifierat att bland annat följande åtgärder skulle kunna bidra till en ökad takt i syfte att nå målet om en giftfri miljö i tid:

- Som SGI inledningsvis påpekade ser vi ett behov av tydliga och uppföljningsbara etappmål, som styrmedel för efterbehandlingsarbetet. Sådana etappmål skulle också kunna användas för att motivera politiker på kommunal nivå att tillsätta de resurser som behövs för att hela Sverige ska jobba i den takt som behövs för att miljömålet giftfri miljö ska nås i tid.
- Efterbehandlingsbranschen behöver fortsatt högt och stabilt anslag till området, som fördelas på ett sätt som gör att stora delar av landet involveras i arbetet med en giftfri miljö och så att riskerna minskar utifrån en regional prioritering. Om allt för stora belopp läggs på enstaka objekt ser SGI att det finns en risk för låsningar i systemet, kompetenstapp inom andra regioner och att det leder till en sämre teknikutveckling och kunskapsuppyggnad generellt.
- Ett högt och stabilt anslag behöver förenas med en effektiv administration. Här ser SGI att det behövs en översyn av hela bidragssystemet, såsom regeringen har flaggat för, eftersom de nya förordningarna ser ut att försvåra administrationen. Vi befarar att detta kommer att lägga hämsko på efterbehandlingsarbetet, eftersom statliga bidrag och statligt stöd är så viktigt för att komma framåt i arbetet.
- Sverige behöver jobba mer medvetet med riskerna att nya förorenade områden uppstår och då framför allt på grund av hittills icke uppmärksammade ämnen. Här behövs en strategi för att omhänderta dessa frågor, men vi vill också påtala vikten av att bidra till EU:s arbete om att till år 2024 utveckla en EU-gemensam prioriteringslista över ämnen som anses vara av särskild betydelse eller "emerging concern". Samarbeten över landsgränser kommer att vara avgörande för att klara av de utmaningar som PFAS, och i framtiden sannolikt andra farliga ämnen och ämnesgrupper som vi inte känt till eller som är nya, innebär.
- Mycket görs för att utveckla, effektivisera och underlätta arbetet med så kallade delfinansieringsärenden, det vill säga ärenden där finansieringen kommer från både ansvarig verksamhetsutövare och från staten. Dessa ärenden är mycket vanliga och kommer sannolikt vara helt dominerande i en framtid. SGI anser därför att det behövs en förbättrad hantering av dessa ärenden, som säkerställer att bidrag finns tillgängliga i den utsträckning som behövs. Till exempel bör det utredas om det finns möjlighet att i och med ändrade statsstödsregler utbetala statsstöd direkt till ansvarig verksamhetsutövare, så att denne själv kan ansvara för saneringen och inte behöver vara beroende av en kommunal huvudman.
- En utveckling av finansieringen av efterbehandlingsåtgärder skulle kunna vara att ansvarig verksamhetsutövare eller huvudmannen ges möjlighet att söka extra medel, "en riskpeng", i syfte att säkerställa finansiering av andra, nyare saneringstekniker än transportkrävande och massalstrande schaktsaneringar. Denna "riskpeng" skulle då fungera som ett incitament för att förmå ansvariga verksamhetsutövare och huvudmän att testa andra metoder än schaktsanering, trots något mer oviss utgång.
- Det bör utredas om preklusion, liksom preskription, bör undantas i efterbehandlingsammanhang. Se Högsta domstolens dom den 15 december 2020 i mål nr T 5830-19 (Linneduken).



- Sverige behöver en strategi för hur de jordmassor som idag transporteras runt i landet ska hanteras. Dessa jordmassor anses utgöra den enskilt största avfallsströmmen inom EU, och troligen då även inom Sverige, och förtjänar därför extra uppmärksamhet. Vi behöver förvisso ny teknik för färre schaktsaneringar och minskad klimatpåverkan, men därutöver krävs också fokus på hur jordmassor hanteras, transporteras, spåras och deponeras. I detta arbete behöver också frågan om deponiskatt återigen utredas.
- Ämnesområdena efterbehandling och avfall behöver närma sig varandra än mer, eftersom de är så nära förknippade med varandra. Viktigt är också att tillsynen och brottsbekämpande myndigheter hänger med i utvecklingen och ges tillräckliga resurser och verktyg för att styra och kontrollera mass- och avfallshanteringen och därmed förhindra uppkomsten av nya förorenade områden.
- Ytterligare en utredning av tillsynsansvaret för förorenade områden behöver komma till stånd, eftersom vi ser att det finns allt för många osäkerheter i dagens regler. Dessutom finns det skäl att tro att en förändrad tillsynsansvarsfördelning skulle kunna öka takten i efterbehandlingsarbetet.
- Alternativa finansieringsformer och samarbeten liknande SPIMFAB skulle också behöva utredas för att få en bättre utväxling av varje satsad krona. Ett exempel där en branschlösning skulle kunna utredas är för de PFAS-förorenade områden som orsakats vid brandövningsplatser och flygplatser. Andra exempel som vi på SGI ser skulle kunna vara aktuella att utreda är ytbehandlingsverksamheter, pappers- och massaindustrier samt verksamheter med pesticidhantering såsom handelsträdgårdar, lantbruk och skogsplanteskolor. Det må vara så att alla branscher inte har egen ekonomi att åtgärda det samlade problemet, men genom olika branschinitiativ och branschlösningar borde det ändå gå att vinna mervärden och få till bättre lösningar som helhet.

### Samverkan

SGI är fast övertygat om att samverkan är oerhört viktigt inom ämnesområdet förorenade områden. Samverkan behöver ske både mellan centrala myndigheter (framför allt SGI, SGU och Naturvårdsverket) och med regionala myndigheter (länsstyrelserna). Det behövs även en utökad samverkan med andra centrala och regionala myndigheter som mer indirekt berörs av arbetet med förorenade områden, exempelvis Boverket, planmyndigheter, Havs- och vattenmyndigheten med flera.

Att det idag inte sker en samverkan mellan SGI och andra statliga aktörer såsom Trafikverket, Fortifikationsverket eller Försvarmakten när det gäller förorenade områden tycker SGI är olyckligt. Vi hade gärna sett en sådan samverkan och tror att det hade funnits goda möjligheter att genom samverkan öka tillämpningen av alternativa åtgärder till schaktsaneringar och att bedriva forskning på statliga objekt.

Vi ser att effektiva, långsiktiga, samarbetsformer och myndighetsgemensamma strategier för prioriterade områden behöver utvecklas. Det kan gälla till exempel inom följande områden:

- Kunskapsupplyggnad både inom myndigheterna och för branschen i stort
- Erfarenhetsåterföring både mellan myndigheterna och till branschen i övrigt
- Framtagande av myndighetsgemensamma vägledningar och utbildningar
- Användning av alternativ teknik till schaktsaneringar

Genom ett förändrat och utvecklat arbete kan statens samlade resurser läggas där de gör mest nytta samtidigt som samarbeten kan ge synergier och mervärden inom flera områden såsom kompetensutveckling, erfarenhetsåterföring och kännedom om efterbehandlingsarbetet i stort.

## 5. Övriga frågor och reflektioner

Vi på SGI ser att EU:s nyligen presenterade jordstrategi är central för det framtida arbetet. Vi anser att den innebär att ett större grepp behöver tas om våra frågor. Till exempel ser vi framför oss att efterbehandlingsarbetet allt mer kommer att handla om åtgärder i ett bredare perspektiv, inte enbart ett rent avhjälpande i form av att avlägsna föroreningar. Detta för att vi i enlighet med jordstrategin till år 2050 ska ha välmående och resilienta ekosystem.

---

Beslut i detta ärende har fattats av generaldirektör Johan Anderberg efter föredragning av miljöjurist Sofie Hermansson. I ärendets slutliga handläggning har även avdelningschef Mikael Stark, forskningssamordnare Yvonne Ohlsson och miljöingenjör Paul Edebalk deltagit.

STATENS GEOTEKNISKA INSTITUT



Johan Anderberg



Sofie Hermansson