



Avfallshantering – yttrande över promemoria Ordning och reda på avfallet

Masshanteringen idag och utmaningar

Skrivet av Per Eneroth, Tekniska förvaltningen gatuchef, och Joakim Schönström, Tekniska förvaltningen, representant i masshanteringsgruppen.

Masshanteringen idag sedd ur ett kommunalt perspektiv

En region i stark tillväxt skapar behov av effektiv avfallshantering, främst när det gäller masshantering inom och mellan utbyggnadsprojekt. Lund är en viktig tillväxtkärna i region Skåne. Här finns stora exploateringsområden, främst runt Lunds tätort. Regelmässigt genererar dessa ett överskott av massor, som hänvisas till upphandlade entreprenörer att hantera. I kommunen finns även stora infrastrukturprojekt, som också genererar ett överskott av massor.

Enligt beräkningar som gjorts av Ecoloop på uppdrag av Länsstyrelsen Skåne så kommer det i regionen under perioden 2020-2030 att **årligen genereras 14 miljoner ton överskottsmassor** och samtidigt uppstå ett behov av drygt 7 miljoner ton. Merparten av överskottsmassorna uppkommer i den sydvästra delen av Skåne.

Behoven av material går ofta inte att matcha mot uppkomna överskott. Massöverskottet består ofta av lermorän vars tekniska egenskaper inte lämpar sig särskilt väl som bärlager, förstärkningslager, slitlager eller fyllning för bostäder, kontor, verksamhetsområden, vägar och järnvägar.

I statens och kommunernas roll som samhällsbyggare och därmed beställare av flertalet projekt som kräver masshantering både inom och utanför projektområdet, finns flera delar som idag skapar utmaningar och direkta problem. Tillsammans med en kostnadsdrivande hantering av massorna finns ett starkt behov av att minska överskotten, men även planeringen måste sätta fokus på regionens massbalans.

Utmaningar

En arbetsgrupp för masshantering har bildats i Lunds kommun. Arbetet med att ringa in utmaningar och hitta förbättringsmöjligheter förväntas bli klar under hösten. Några av utmaningarna som diskuteras här är följande:

Upphandling

Våra entreprenadupphandlingar faller under lagen om offentlig upphandling. Entreprenaderna handlas upp i konkurrens utan föregående dialog med anbudsgivarna. Anbudsgivarna har rätt att tolka eventuella motstridigheter och felaktigheter till sin fördel vilket kan leda till spekulation i prissättningen och att det skulle kunna vara mer gynnsamt för entreprenören att köra bort massor från arbetsområdet än att behålla dem. I nuvarande upphandlingsform finns i regel [inget incitament för entreprenören att bidra till en bra masshantering](#), utan de gör enbart det som beskrivs i upphandlingen.



Massornas egenskaper

Inom kommunen varierar de geologiska förhållandena. I och runt Lunds tätort dominerar lermoränjordar och i de östra delarna av kommunen är det övervägande sandiga jordar. Dessa typer skiljer sig väldigt mycket åt avseende bland annat genomsläpplighet, vilket gör det olämpligt att flytta massor mellan projekt i dessa geografiska områden.

Planering och projektering

Bland alla avvägningar som måste göras i planeringen av ett projekt är det inte säkert att masshantering får tillräckligt stort utrymme förrän för sent in i projektet, det vill säga då det är dags för genomförande. När det görs en höjdsättning i tidigt skede finns det flera prioriteringar och avvägningar som ska göras, till exempel anpassning till befintliga förhållanden och dagvattenhantering. Dessa utförs oftast med hjälp av dagvattenmagasin som i sig genererar ett överskott i ett projekt. Dessutom görs ofta den här typen av planering inom ramen för det enskilda projektet av en inhyrd konsult med ett enskilt uppdrag. Det innebär att det som regel saknas samordning mellan olika pågående projekt avseende masshantering.

Även i senare skede kan det brista i fokus på masshanteringen. Detta är en kombination mellan att förutsättningarna ofta är satta redan innan detaljprojekteringen ska göras och att det generella arbetssättet gör att mängderna inte tas fram förrän väldigt sent i projekteringen och det blir för sent att planera om. Kommunen beskriver detta i beställningen av projekteringen, men är inte tillräckligt bra på att följa upp, och konsulten har inget incitament att optimera masshanteringen.

Det finns enskilda initiativ i Lunds kommun där konsulten på ett mer strukturerat sett ska arbeta med hållbarhet ur bland annat ett miljöperspektiv och där rationell masshantering får en given plats på checklistan. Om projekten faller väl ut är det troligt att kommunen kan försöka införa detta arbetssätt i alla våra detaljprojekteringar, med möjlighet att utöka det till planering i tidigt skede.

Materialkrav och återvinning av material

När det gäller materialkrav finns det en branschstandard att förhålla sig till, och det finns ett regelverk som i princip uteslutande används vid upphandling av utförande-entreprenader - AMA-systemet (Allmän Material- och Arbetsbeskrivning). Detta är kopplat till AB (Allmänna Bestämmelser) som reglerar garantier och annat. Detta ger en grundläggande trygghet i att man följer kraven som ställs i dessa anvisningar, och därmed får en bra slutprodukt. Vill man ta det säkra före det osäkra i kravställningen så följer man AMA. Problemet med detta är att kommunen riskerar att [ställa onödigt höga krav](#) på massor som skulle kunna återanvändas och att massor som inte är homogena döms ut för säkerhets skull.

På samma sätt föreskriver AMA i grunden nytt material i överbyggnader och som fyllnadsmaterial för ledningar. Ofta följer arbetet mönstret som nämns ovan, att projektörerna, som oftast är inhyrda konsulter, [inte har något incitament](#) att avvika från det säkra spåret, projektledaren följer projektdirektivet med huvudfokus att ta fram en kvalitativ slutprodukt och entreprenören följer bara anvisningarna. Med denna kedja av riskminimering kommer troligtvis inte arbetet avseende masshantering att utvecklas i alltför hög grad. Det kräver mycket kunskap och tydliga direktiv uppifrån för att dels



kunna skruva på materialkravet så att större andel av massor som inte är förorenade kan återanvändas, dels föreskriva krav på återvinning av material i våra anläggningar. Det finns nya tekniker som sorterar material för återvinning och andra tekniker som tvättar förorenade massor för återvinning i anläggningsentreprenader.

Klassning av förorenade massor

Gällande nivåer för klassning av förorenade massor innebär att till och med massor från orörd åkermark ofta överskrider nivåerna för känslig markanvändning (KM) och i nästan varje fall nivåerna för mindre än ringa risk (MRR), vilket innebär att de [inte får återanvändas](#) i exempelvis bostadsområden om de inte används inom arbetsområdet. Det innebär att det inte är fritt att flytta dessa massor mellan olika projekt inom kommunen och man tappar den eventuella samordningsvinsten. Det står inte heller entreprenören fritt att använda dessa massor i andra av deras pågående projekt. Detta hade kunnat vara en hjälp då de större entreprenörerna förfogar över en stor del masshantering. Svårigheten att samordna sig med andra byggherrar blir också uppenbar. En viss planering och samordning kan ske mellan projekten i samråd med miljöförvaltningen och det är en av sakerna som bör diskuteras vidare i kommunens masshanteringsgrupp. En förutsättning för en sådan diskussion är dock att lagstiftningen inte sätter käppar i hjulen för kommunens ambitioner att utveckla arbetet med hållbarhetsfrågor och cirkulära flöden.

Utbyggnadsplanering

Enligt Lunds kommuns program för ekologisk hållbar utveckling, LundaEko, ska bebyggelsen växa genom förtätning av befintlig bebyggd mark eller hårdgjorda ytor. Detta innebär att möjligheterna att modellera nivåerna är begränsade då dessa måste anpassas till befintlig omgivning. I dessa områden är det svårt att undvika ett överskott då det dessutom till stor del medför rivning av befintliga hårdgjorda ytor. I dessa områden borde [återvinning av material](#) enligt resonemang ovan vara extra intressant.

Privat mark vs allmän platsmark

Lite förenklat består en tätort av cirka 30% allmän platsmark och 70% kvartersmark. Detta innebär att kommunen råder över mindre än en tredjedel av den totala ytan. Det är viktigt att ha detta i åtanke när man planerar i tidigt skede. En höjdsättning som medför ett mindre överskott på allmän platsmark kan innebära ett desto större överskott totalt. Samtidigt kan en eventuell sanering framtvinga ett stort fyllnadsbehov och detta gör att man måste ha planeringen för kvartersmark i åtanke och involvera framtida exploatörer i samarbetet, om inte kommunen äger marken. Dessa parametrar är inte alls ovanliga då ett visst saneringsbehov ofta krävs i förtättningsprojekt. En annan utmaning som kommunen ställs inför i dessa projekt är underjordiska parkeringsgarage. Stora markparkeringsgarage kommer i framtiden att omvandlas till kontors- och bostadshus, och dessa parkeringar kommer att ersättas med parkeringshus eller underjordiska parkeringsgarage. Dessa garage kommer att ge ett ytterligare tillskott till ett troligt överskott i förtättningsprojekten.

Utöver detta har Lund en utmaning att samordna masshanteringen med de kommunala bolagen Krafringen AB, Lunds Kommuns Fastighets AB, VA SYD och Lundafastigheter som ingår i kommunkoncernen.



PM
2021-03-23

Bilaga 1

Deponier

Lunds kommun har inga pågående deponier. Vid ett antal av kommunens äldre deponier för hushållsavfall, främst i de östra kommundelarna men även i centrala staden, har under det senaste årtiondet genomförts miljöförbättrande åtgärder. Stora mängder lermassor har gått åt till att täta deponierna och därigenom minska lakvattenbildningen. Åtgärdsarbetet är nu på väg att avvecklas. Förutom den klimatpåverkan som transportererna har inneburit så har det också inneburit en olägenhet för de boende i vissa byar som har fått en, om än tillfällig, stor ökning av tung genomfartstrafik.

Sedan 1990-talet har det inte funnits någon kommunal planering för omhändertagande av överskottsmassor i egen regi, utan man har förlitat sig på den privata marknadens förmåga att hantera och svälja massöverskottet. På senare år har det visat sig att den privata marknaden har allt svårare att hantera denna uppgift, till stor del beroende på långa och mödosamma prövningsprocesser kopplat till avfallslagstiftningen och en allt hårdare rättstillämpning.

Större infrastrukturprojekt

Utöver kommunens egna projekt som varierar i storlek pågår flera större närliggande infrastrukturprojekt som drivs av Trafikverket. Dessa projekt genererar extremt stora överskott där kommunens största projekt inte ens är i närheten. För att [bidra till minskade transporter i regionen](#) och i vår närmiljö vill vi som kommun såklart vara behjälpliga med att ta hand om dessa massor. Detta ingår i vår utmaning men är en oerhört svår uppgift att lösa, inte minst beroende på det komplicerade regelverket.