Länsstyrelsen Skåne

TVL-info 2023:1
Tillsynsvägledning från Länsstyrelsen Skåne

Tillsynsvägledning om grävarbeten vid ledningsschakter

I den här vägledningen ger enheten för förorenade områden (nedan enheten) riktlinjer avseende anmälan om avhjälpandeåtgärd, försiktighetsmått, provtagning och hantering av uppgrävda massor i samband med grävning för ledningsschakter. Vägledningen vänder sig till både tillsynsmyndigheter och verksamhetsutövare.



Vägledningen har sin grund i att enheten under en längre tid fått frågor om masshantering och provtagning i samband med grävarbeten för ledningar. Det har även noterats att kommunala beslut om försiktighetsmått vid grävarbeten blivit överklagade och att försiktighetsmått då inte ansetts befogat. Nedan ges vägledning i några av de vanligast förekommande frågorna om grävarbeten för ledningar som inspektörer ställt till enheten. Målet är att bidra till effektiviserad handläggning där resurserna koncentreras dit de gör mest miljönytta.

De grävarbeten som avses i vägledningen är grävarbeten där åtgärden syftar till att lägga ner eller frilägga ledningar för att kunna kontrollera, laga, undersöka eller byta ut dessa (benämns i vägledningen som ”grävarbeten för ledningar”). Det kan vara både mindre och större schakter (ett fåtal kubikmeter till hundratals kubikmeter jord) i landsbygds- eller stadsmiljö. Marken antas vara alltifrån opåverkad av föroreningar till belastad av föroreningar. Föroreningarna kan antingen ha tillförts diffust eller genom att området fyllts ut med massor som innehåller ämnen med halter i nivå med eller över Naturvårdsverkets riktvärden för mindre känslig mark (MKM). Vägledningen gäller således inte saneringar eller grävarbeten i kraftigt förorenad mark.

Ett grävarbete för ledningar, oavsett storlek, kräver i de flesta fall någon form av planering av en verksamhetsutövare när det gäller frågor om masshantering (t.ex. behov av masshanteringsplan) och potentiellt föroreningsinnehåll. Beroende på situationen kan flera av följande frågor vara viktiga att beakta och i vissa fall nödvändiga att besvara:

a. Är grävarbeten för ledningar en anmälningspliktig verksamhet?

En vanlig fråga är om grävarbeten för ledningar utgör en avhjälpandeåtgärd och därmed ska anmälas enligt 28 § förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd. Naturvårdsverket har tagit fram vägledning om när en anmälan om avhjälpandeåtgärd föreligger i ett PM daterat juni 2026 ”När gäller anmälningsplikt enligt 28 § i förordning om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd?”.

En mer generell diskussion om i vilken situation en anmälan om avhjälpandeåtgärd ska upprättas finner du även i en vägledning som Länsstyrelsernas juristsamverkansgrupp tagit fram; ”Vägledning om skyldigheten att anmäla avhjälpandeåtgärd”, daterad 180608. Vägledningen finns på EBH-portalen (www.ebhportalen.se).

Länsstyrelsen anser att en åtgärd som syftar till att lägga ner eller frilägga ledningar för att kunna kontrollera, laga, undersöka eller byta ut dessa normalt sett inte är att betrakta som en efterbehandlingsåtgärd och bör därför inte föranleda en anmälan om avhjälpandeåtgärd eftersom syftet inte är att genomföra en avhjälpandeåtgärd. Om föroreningar däremot påträffas eller misstänks under pågående grävning så kan situationen bli sådan att en anmälan behöver upprättas om syftet är att göra sig av med den förorenade jorden. Att syftet spelar in och kan vara avgörande för om en anmälan ska lämnas in får stöd i Naturvårdsverkets PM. Läs gärna Naturvårdsverkets PM där det även finns exempel på när en anmälan ska upprättas eller inte och några rättsfall.

Tolkningen av juristsamverkans och Naturvårdsverkets PM ovan innebär även att effekten av åtgärden, i det här fallet en reduktion av föroreningsmängden på den aktuella platsen, inverkar på huruvida en anmälan om avhjälpandeåtgärd ska inges till tillsynsmyndigheten. En grundförutsättning för anmälningsplikt är alltjämt att risken för ökad spridning och exponering under arbetet anses vara mer än ringa. Det är omständigheterna i det enskilda fallet som avgör om åtgärden kan anses medföra en sådan ökad risk och det är verksamhetsutövarens uppgift att göra bedömningen. Vid osäkerhet bör tillsynsmyndigheten kontaktas. Läs gärna Naturvårdsverkets PM där det även finns exempel på när anmälan ska upprättas och några rättsfall.

Om grävarbeten för ledningar sker i områden där det finns en verksamhetsutövare som är ansvarig för föroreningarna enligt 10 kap miljöbalken så kan grävarbetet utgöra ett tillfälle för

verksamhetsutövaren att vid behov vidta efterbehandlingsåtgärder. Om grävarbetet även syftar till att sanera marken så ska åtgärden anmälas enligt 28 § förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd.

Det finns situationer då grävarbeten för ledningar, i första hand ute på landsbygden, ska anmälas för samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken. Det är då fråga om en åtgärd (ett grävarbete) som kan komma att väsentligt ändra naturmiljön, och som inte omfattas av tillstånds- eller anmälningsplikt enligt andra bestämmelser i miljöbalken.

b. Behöver tillsynsmyndigheten kontaktas?

Ett grävarbete är en U-verksamhet, en icke anmälningspliktig åtgärd. Det finns således inga krav på någon anmälan enligt miljöprövningsförordningen. Skyldigheten att underrätta tillsynsmyndigheten om en förorening upptäcks enligt 10 kap. 11 § miljöbalken gäller alltid.

Det kan i vissa fall vara lämpligt att verksamhetsutövaren informerar tillsynsmyndigheten om ett grävarbete för ledningar, i synnerhet om åtgärden förväntas orsaka omfattande transporter, vara utsträckt i tid, genomföras i misstänkt förorenad mark eller medföra störningar i form av lukt, buller eller damning. Om osäkerhet råder beträffande åtgärdens omgivningspåverkan, bör verksamhetsutövaren informera tillsynsmyndigheten innan åtgärden vidtas. Tillsynsmyndigheten ges då möjlighet att lämna synpunkter som kan vara viktiga att beakta i arbetet, alternativt förelägga om att försiktighetsmått ska iakttas vid åtgärdens genomförande. Miljökontoren har god kännedom om exempelvis föroreningssituationer och underlag som visar var det finns känsliga eller skyddsvärda miljöer eller naturtyper i kommunen. Oavsett om verksamhetsutövaren informerar tillsynsmyndigheten eller inte gäller alltid skyldigheten att underrätta tillsynsmyndigheten om en förorening upptäcks enligt 10 kap. 11 § miljöbalken.

c. Vad behöver tillsynsmyndigheten tänka på vid föreläggande om försiktighetsmått?

Eventuella försiktighetsmått ska ha sin utgångspunkt i miljöbalkens hänsynsregler (2 kap. 2-5 §§ miljöbalken). Försiktighetsmåtten ska stå i proportion till den miljöpåverkan som arbetet bedöms kunna ge upphov till, och inte vara mer ingripande än vad som är nödvändigt i det enskilda fallet (jfr 2 kap 7 § och 26 kap. 9 § miljöbalken).

En utgångspunkt vid beslut om försiktighetsmått är att dessa ska vara rimliga sett till åtgärdens omfattning och omgivningspåverkan. För det fall uppgifter krävs in från verksamhetsutövaren, i form av exempelvis provtagningsresultat, ska tillsynsmyndigheten dessförinnan överväga huruvida uppgifterna behövs för tillsynen (26 kap. 21 och 22 §§ miljöbalken) samt om kraven är rimliga. Vid kravställande ska miljönyttan vägas mot kostnaden.

d. Behöver undersökning av föroreningar ske utanför schakten?

Grävarbete för ledningar bör i normalfallet inte leda till att en verksamhetsutövare behöver utreda föroreningsförekomst i horisontal- eller vertikalled ut från schaktet, såvida inte verksamhetsutövaren vid grävningen gett upphov till spridning av föroreningar till omgivande mark eller yt- eller grundvatten. Vid osäkerhet bör tillsynsmyndigheten kontaktas.

e. Vilket ansvar finns för eventuella föroreningar vid grävning?

I ett initialt skede, innan grävskopan sätts i marken, föreligger inte något ansvar för verksamhetsutövaren kring eventuella föroreningar i marken vid grävning för ledningar. Det gäller dock bara såvida verksamhetsutövaren inte själv är ansvarig för föroreningar på platsen utifrån bestämmelser i 10 kap. miljöbalken eller om verksamhetsutövaren har ett ansvar såsom fastighetsägare.

När åtgärd utförs kan det uppstå ansvar enligt 10 kap. miljöbalken, det kallas ibland för exploateringsansvar. Verksamhetsutövaren har ett fullt ansvar för att hantera uppschaktade massor. Verksamhetsutövaren kan också genom schaktning ha givit upphov till spridning av förorening, och därigenom ådragit sig ett ansvar för att utreda föroreningssituationen.

f. Behöver provtagning av resthalter ske av olika sidor i schakten?

Grävarbete för ledningar bör i normalfallet inte leda till att verksamhetsutövare behöver utföra provtagning av resthalter i schaktet (provtagning av olika sidor i schaktet). Att provtagning av schaktslänter ibland görs har ofta sin bakgrund i att påvisa att framtagna åtgärdsmål har uppfyllts. Det är då oftast fråga om sanering med specifika åtgärdsmål, vilket oftast inte finns vid grävarbeten för ledningar.

g. Kan massorna återanvändas på platsen?

Under förutsättning att det är miljömässigt godtagbart bör uppgrävda massor så långt det är möjligt återanvändas (i enlighet med avfallstrappan i 2 kap. 5 § miljöbalken). Detta genom att föra tillbaka massorna dit de togs upp.

Massornas lämplighet för återfyllnad ska bedömas i varje enskilt fall. Kraftigt förorenade massor är inte lämpliga att återanvända.

Massorna bör i regel kunna återföras utan provtagning om verksamhetshistoriken på platsen visar att det inte bedrivits någon industriell eller annan miljöpåverkande verksamhet som gett upphov till föroreningar på platsen. Även om industriell verksamhet bedrivits så kan många gånger massorna återföras utan provtagning om inte historiken eller intryck i fält visar att massorna kan innehålla ämnen med halter klart över MKM eller klart över bakgrundshalten lokalt där man gräver. Är du osäker på om provtagning behövs, kontakta tillsynsmyndigheten. Eventuellt kan en anmälan om avhjälpandeåtgärd bli aktuell om förorenade massor ska köras iväg. Se vidare avsnitt A i denna vägledning.

Om återanvändning kan ske får bedömas i det enskilda fallet utifrån en helhetsbedömning av situationens miljöpåverkan. I bedömningen bör hänsyn tas till faktorer som föroreningsmängd, halt, typ av ämnen, hur många ämnen som överstiger riktvärdena, omgivningens föroreningsnivå, spridning, miljö- och hälsorisker m.m. men även alternativ hantering av massorna med transporter, utsläpp och buller.

Massor som inte kan läggas tillbaka på grund av för höga föroreningsnivåer eller för att de utgör överskottsmassor ska transporteras till godkänd avfallsmottagare. Massorna som ska tas bort ska klassificeras genom provtagning. Verksamhetsutövaren är alltid ansvarig för de massor som har grävts upp.

h. Behövs provtagning av marken innan grävarbetet startar?

Om det finns osäkerheter kring föroreningsinnehållet i marken där åtgärden ska genomföras kan det finnas skäl att ta prover innan grävarbetet för ledningar startar. Det är mer vanligt vid större grävarbeten för att tidigt kunna planera hanteringen av massor och bedöma kostnader.

Mer information

Mer information om Länsstyrelsens arbete med förorenade områden finns på Länsstyrelsen Skånes hemsida, www.lansstyrelsen.se/skane. Vid frågor går det bra att kontakta efterbehandlingsgruppen, ebh.skane@lansstyrelsen.se alternativt Länsstyrelsen Skåne skane@lansstyrelsen.se.