

Miljö- och energidepartementet
103 33 Stockholm

Dnr M2018/01322/R

Malmö den 19 juni 2020

REMISSVAR: Remiss av Naturvårdsverkets skrivelser ”Förslag till författningsändringar med allmänna regler för vissa verksamheter som behandlar avfall” och ”Förslag till allmänna regler för vissa verksamheter som hanterar avfall”

Avfall Sverige är branschorganisationen inom avfallshantering och återvinning. Det är Avfall Sveriges medlemmar som ser till att avfall tas om hand och återvinns i landets alla kommuner. Vi gör det på samhällets uppdrag: miljösäkert, hållbart och långsiktigt. Vår vision är "Det finns inget avfall". Vi verkar för att förebygga att avfall uppstår, att mer återanvänds och att det avfall som uppstår återvinns och tas om hand på bästa sätt. Kommunerna och deras bolag är ambassadör, katalysator och garant för denna omställning.

Avfall Sverige bildades redan 1947 och har omkring 400 medlemmar. Avfall Sveriges medlemmar är kommuner, kommunalförbund, kommunala bolag och kommunala regionbolag inom avfall och återvinning. Deras kunder utgör Sveriges invånare och en stor del av näringslivet. Genom medlemmarna representerar Avfall Sverige Sveriges befolkning. I Avfall Sverige ingår, som associerade medlemmar, ett hundratal tillverkare, konsulter och privata utförare aktiva inom avfallshantering.

1. Förslagets koppling till Avfall Sveriges generella ståndpunkter

Avfall Sveriges årsmöte har fastställt ett antal ståndpunkter som är vägledande för ställningstaganden och åtgärder för att utveckla avfallshanteringen och kommunernas roller.

Avfall Sveriges stödjer avfallshierarkin som princip och anser också att det är viktigt att motverka nedskräpning och dumpning. Vidare anser Avfall Sverige att avfall som en gång har bortskaffats kan återvinnas, till exempel genom så kallad landfill mining, om det sker på ett ur miljösynpunkt acceptabelt sätt.

Avfall Sverige anser att avfallshanteringen är en väsentlig del av samhällets infrastruktur och att avfallshanteringen ska ge en god och behovsanpassad service till medborgare och verksamheter.

Avfall Sverige anser att producenterna har ansvar för utformning av alla de produkter som sätts på marknaden och att avfallshierarkin följs. Förorenarens betalningsansvar och principen om producentansvar är också centrala aspekter som ska fullföljas.

Avfall Sverige anser att frågor om avfallshantering ska integreras tidigt i planarbetet och att kommunernas avfallsplaner är en självklar del i den fysiska planeringen.

Avfallsanläggningar ska lokaliseras, utformas och drivas så att människors hälsa och miljön skyddas på både kort och lång sikt.

Teknikutveckling och bättre miljöprestanda hos avfallsanläggningar är viktigt för att minimera miljöpåverkan och öka återvinningen av energi och material.

2. Sammanfattning

- Avfall Sverige stödjer principen att alla verksamheter blir tillstånds- eller anmälningspliktiga alternativt omfattas av allmänna regler som säkerställer att avfallet behandlas i enlighet med avfallsdirektivets krav på avfallshantering.
- Avfall Sverige anser att allmänna regler för avfall i anläggningsändamål generellt är ett bra sätt att öka möjligheterna till återvinning av avfall som ersättning för ballastråvaror för att ersätta jungfruliga material. Det är av yttersta vikt att arbetet inte stannar av med detta regeringsuppdrag utan även prioriteras framöver av regeringen.
- Avfall Sverige noterar att Naturvårdsverket bedömer att det inte är möjligt att utarbeta allmänna regler för sortering, mekanisk bearbetning och lagring av berg, jord, betong och tegel inför återvinning för byggnads- och anläggningsändamål som har ett tillräckligt brett tillämpningsområde för att verksamhetsutövarna ska ha ett intresse av att tillämpa dem.
- Avfall Sverige anser att Naturvårdsverket borde kunna föreslå allmänna regler för olika typer av verksamhet inom denna kategori av verksamhet som exempelvis återvinning av enskilda fraktioner som t.ex. betong, askor, asfalt mm. Många fler typer av verksamheter borde kunna vara aktuella för allmänna regler och skulle kunna leda till ökad återvinning i samhället.
- Avfall Sverige konstaterar att Naturvårdsverket förslag om allmänna regler för återvinning av vissa avfallsslag för anläggningsändamål i dess nuvarande omfattning inte kommer att leda till ökad återvinning av avfall utan snarare riskerar att ytterligare försvåra återvinningen för dessa avfallsslag. De föreslagna allmänna reglerna måste därmed antingen revideras eller helt enkelt inte implementeras.
- Avfall Sverige anser att användning av andra avfallsslag såsom exempelvis slaggrus från avfallsförbränning i specifika anläggningsändamål bör omfattas av allmänna regler.
- Avfall Sverige anser att det finns en tillräckligt stor kunskapsnivå kring hanteringen och användningen av slaggrus från avfallsförbränning i anläggningskonstruktioner.

- Avfall Sverige anser att slaggruset under specifika anläggningsförutsättningar uppfyller lämplighetskriterierna inom ramarna för uppdraget.

3. Generella kommentarer

Naturvårdsverket bedömer i sin skrivelse "Förslag till författningsändringar med allmänna regler för vissa verksamheter som behandlar avfall" att det kan vara lämpligt att följande verksamheter omfattas av allmänna regler istället för tillstånds- eller anmälningsplikt:

- mekanisk bearbetning och lagring av vissa avfallsslag inför återvinning
- användning av vissa avfallsslag för anläggningsändamål
- biologisk behandling av vissa avfallsslag
- förbränning av vissa avfallsslag.

I fråga om avfall som kan användas för byggnads- och anläggningsändamål (framför allt berg, jord, tegel, betong och asfalt) har Naturvårdsverket haft en bred utgångspunkt. Allmänna regler har övervägts för all återvinning, det vill säga för såväl förberedande behandling i form av sortering, mekanisk bearbetning och lagring inför återvinning för byggnads- och anläggningsändamål som för återvinning i olika typer av anläggningar.

Mer exakt vilka typer av anläggningar, samt typer och mängder av avfall som bör omfattas av de allmänna reglerna, specificeras i uppdragets del 2, skrivelse om "Förslag till författningsändringar med allmänna regler för vissa verksamheter som behandlar avfall").

Avfall Sverige ser det som positivt att Naturvårdsverket utreder bestämmelserna om behandling av avfall så att alla verksamheter blir tillstånds- eller anmälningspliktiga alternativt omfattas av allmänna regler som säkerställer att avfallet behandlas i enlighet med avfallsdirektivets krav på avfallshantering. Dessa verksamheter bör även kunna omfattas av egenkontrollförordningen.

Avfall Sverige konstaterar däremot att Naturvårdsverkets förslag om allmänna regler för återvinning av vissa avfallsslag för anläggningsändamål i dess nuvarande omfattning inte kommer att leda till ökad återvinning av avfall utan snarare riskerar att ytterligare försvåra återvinningen för dessa avfallsslag. De föreslagna allmänna reglerna måste därmed antingen anpassas eller helt enkelt inte implementeras.

Huvudsakligen måste fler kategorier adderas till de föreslagna för att säkerställa att material innehållandes parametrar med högre koncentrationer av naturliga bakgrundshalter kan användas på ett säkert sätt i samhället på platser med lägre skyddsvärde. Finns inte möjlighet att avsätta material med låg föroreningsgrad så finns inte heller förutsättningar för återvinning.

3.1 Sortering, mekanisk bearbetning och lagring av vissa avfallsslag inför återvinning för byggnads- och anläggnings-ändamål

Avfall Sverige noterar att Naturvårdsverket bedömer att det inte är möjligt att utarbeta allmänna regler för sortering, mekanisk bearbetning och lagring av berg, jord, betong och tegel inför återvinning för byggnads- och anläggningsändamål som har ett tillräckligt brett tillämpningsområde för att verksamhetsutövarna ska ha ett intresse av att tillämpa dem.

Avfall Sverige anser att Naturvårdsverket borde kunna föreslå allmänna regler för olika typer av verksamhet inom denna kategori av verksamhet. Många typer av verksamheter borde kunna vara aktuella för allmänna regler och skulle kunna leda till ökad återvinning i samhället som exempelvis återvinning av enskilda fraktioner som t.ex. betong, askor, asfalt mm. Avfallsanläggningar är ändamålsenliga verksamheter för att bedriva sortering, mekanisk bearbetning och lagring av bygg- och rivningsavfall. Den verksamheten bedrivs dessutom redan på många anläggningar idag.

Avfall Sverige anser, till skillnad från Naturvårdsverket, att utgångspunkten borde vara att allmänna regler ska gälla även för verksamheter som saknar förprövad lokalisering eftersom de är verksamheter som bedöms ha lägst risk och det skulle således bli ett bra komplement till anmälan/tillstånd. Det skulle också möjliggöra tillfälliga lagringsplatser med sortering och mekanisk bearbetning i anslutning till större infrastrukturprojekt eller i citynära miljöer. Om en förprövad lokalisering redan finns borde verksamhetsutövaren ha inkluderat verksamheten i tillståndet när det söktes. Fördelen med att tillåta icke förprövad lokalisering är att tillfälliga sortering- och lagringsplatser snabbt skulle kunna anläggas vilka skulle kunna minimera mängden transporter ut ur en stad samt möjliggöra att en större mängd bygg- och rivningsavfall skulle kunna återvinnas.

3.2 Kommentarer till förslag till förordning om allmänna regler för återvinning av vissa avfallsslag för anläggningsändamål

Naturvårdsverket föreslår att allmänna regler införs för återvinning för anläggningsändamål av avfall av berg, jord, betong och tegel som utgör mindre än ringa risk för förorening och håller en viss miljö- och hälsomässig kvalitet.

Naturvårdsverket bedömer att beräknade nivåer för mindre än ringa risk är satta med tillräcklig försiktighet (till exempel vad gäller infiltration av vatten genom anläggningen) och i kombination med krav om tillåtlig återvinning (7 §) utgör de därmed inte fara för människors hälsa och inte skadar miljön. Det därför möjligt att ge dem en juridiskt bindande status i allmänna regler.

Avfall Sverige anser att Naturvårdsverkets inriktning ”satta med tillräcklig försiktighet” är olycklig. Sedan ett årtionde tillbaka har nivåer för ”mindre än ringa risk” i Naturvårdsverket handbok (2010:01, återvinning av avfall i anläggningsarbeten) hämmat en ökad återvinning av avfall som ballastmaterial. Haltgränserna är formulerade efter ett scenario som ska motsvara naturliga bakgrundshalter, vilket är olyckligt eftersom de flesta grävarbetsen utförs i tätortsnära miljö med en högre föroreningsbelastning.

De föreslagna allmänna reglerna måste därmed antingen revideras eller helt enkelt inte implementeras annars riskerar de att ytterligare försvåra återvinningen för dessa avfallsslag. I grund och botten kan ett system med allmänna regler för specifika avfallsslag i anläggningsändamål gynna återvinning samtidigt som risker minimeras. Goda exempel går att finna i våra grannländer Danmark och Finland.

Vidare anser Avfall Sverige att nivåerna i de föreslagna allmänna reglerna inte kan baseras på nationella bakgrundsvärden utan måste kunna anpassas till hur bakgrundshalterna ser ut på fler ställen i landet, särskilt i storstadsregionerna där många av de stora infrastrukturprojekten pågår. Som sades på samrådet, grundar sig gränsvärdena på bakgrundshalter för Sverige som helhet medan massorna i huvudsak kommer från bebyggda miljöer vilket är mindre än ca 5 % av ytan. Det skickar dessutom fel signal att använda samma kvalitetskriterier för olika medium. För en optimal miljönytta måste man verka för att risker hanteras på rätt vis och kan inte utgå från att t.ex. tegel och betong

medför samma miljörisker som en jord med helt andra fysikaliska och kemiska egenskaper. Gränsvärden är framtagna ur riktvärden för mark och speglar inte risken vid andra tillämpningar. Förslaget beaktar hantering och bearbetning och man borde rimligen med väl valda skyddsåtgärder kunna tillåta andra högre halter, alternativt begränsa halter i utgående vatten. Goda exempel kan hämtas från exempelvis Danmark där man etablerat begreppet ”byzoner” där större tätbebyggda områden betraktas med särskilda hänsynsregler exempelvis vad gäller frekvens i provtagning. Det bör noteras att de föreslagna allmänna riktlinjerna föreslås gälla för avfallet som ska bearbetas. Eftersom jorden är att betrakta som helt ren så borde det rimligtvis finnas möjlighet till annan lokalisering än redan förprovad.

Allmänna riktlinjer med låga halter skulle kunna vara lämpligt för icke förprovade verksamheter medan redan provade verksamheter med förutsättningarna grundvatten eller hårdgjord yta/behandling av vatten rimligtvis borde kunna få hantera mer förorenade bygg- och rivningsavfall.

När det gäller frågan om nivåer för användning av avfall (i väl definierad anläggning/konstruktion) enligt allmänna regler så anser Avfall Sverige att detta arbete är viktigt och bör prioriteras. Avfall Sverige har i tidigare yttranden poängterat vikten av att underlätta återvinning av andra avfallsslag såsom slaggrus från energiåtervinning i asfaltstäckta konstruktioner

Stor fokus ligger i dagsläget på kontroller, men ganska lite vad man faktiskt ska göra om man överstiger de mycket konservativa nivåerna. Det borde skapas möjligheter att göra snabba riskvärderingar så att man inte tar orationella beslut och transporterar iväg allt till en deponi.

4. Specifika kommentarer om avfallsslag som bör omfattas

Avfall Sverige anser att även andra avfallsslag bör kunna omfattas av allmänna regler. Det finns flertalet avfallsslag som är utredda i tillräcklig omfattning både miljömässigt och konstruktionstekniskt. Med anledning av detta vill Avfall Sverige poängtera att det är av största vikt att arbetet med allmänna regler inte stannar av med detta regeringsuppdrag utan även prioriteras framöver.

4.1 Slaggrus från energiåtervinning

Avfall Sverige anser att exempelvis användning av slaggrus från avfallsförbränning i specifika anläggningsändamål bör utredas för att omfattas av de allmänna reglerna inom ramarna för del 2 av uppdraget. I Naturvårdsverkets utredning nämns främst askor från eldning av biobränslen.

Avfall Sverige anser att det finns en tillräckligt stor kunskapsnivå kring hanteringen och användningen av slaggrus från avfallsförbränning i anläggningskonstruktioner, vilket motiverar en utredning för att omfattas av allmänna regler. Slaggrusets egenskaper i konstruktion har utretts av bland annat Avfall Sverige och SGI och utredningarna visar på att slaggrus kan användas i bland annat asfaltsbelagda vägar och parkeringsytor.¹

¹Arm M., 2006: Slaggrus i väg och anläggningsarbeten, SGI Information 18:5/Avfall Sverige rapport 2006:08

<<http://www.swedgeo.se/globalassets/publikationer/info/pdf/sgi-i18-5.pdf>>;

Van Praagh M., 2017: [2017:04/Beslutsstöd för återvinning av slaggrus i specifika asfaltäckta anläggningskonstruktioner](#). Avfall Sverige rapport 2017:04.

Avfall Sverige anser att slaggruset under specifika anläggningsförutsättningar uppfyller lämplighetskriterierna inom ramarna för uppdraget:

- att det är juridiskt möjligt,
- att allmänna regler är ett lämpligt och möjligt sätt att säkerställa att avfallshanteringen sker utan fara för människors hälsa och utan att skada miljön,
- att det är samhällsekonomiskt motiverat.

Naturvårdsverket redogör även i sin utredning för hur bland annat Danmark och Finland har löst frågan om allmänna regler. Båda länderna har inkluderat slaggrus från avfallsförbränning i allmänna regler.

4.2 Slaggrusets egenskaper och användningsområde

Avfallsförbränning med energiutvinning utgör den huvudsakliga behandlingen av hushållens och delvis även av industrins avfall i Sverige idag. I genomsnitt i Sverige blir 15 – 20 viktprocent av mängden inkommande avfall till energiåtervinning bottenaska och mellan 3 – 5 viktprocent rökgasreningsrester på avfallsförbränningsanläggningar. Det genereras ca 1 miljon ton bottenaska årligen.² En större del av denna post är slaggrus. Med slaggrus avses bottenaska från förbränning av restavfall från hushåll och verksamheter i en rosterpanna som sorterats från bland annat metaller och lagrats i mellan 3-6 månader för karbonatisering.

Inom EU uppstår årligen ca 20 miljoner ton bottenaska varav över 90 procent klassas som icke-farligt avfall (IFA) i de länder den uppkommer i. Icke-farlig bottenaska används som konstruktionsmaterial eller deponeras på en deponi för icke-farligt avfall. Inom EU deponeras 10 – 20 procent av bottenaskan medan resten främst används i konstruktionsändamål.³

För närvarande är det huvudsakliga användningsområdet för slaggrus avjämningsmaterial i samband med sluttäckning av deponier. Inom några år kommer möjligheterna för avsättning av slaggrus på deponier i Sverige att minska, och i praktiken saknas en storskalig och regelmässig användning utanför deponier i landet. Detta trots att det finns kunskap och erfarenhet av användning, samt att slaggrus används systematiskt och storskaligt vid bland annat motorvägsbyggen, parkeringsytor och andra anläggningskonstruktioner i flera andra europeiska länder.⁴

Flertalet svenska studier har genom åren publicerats om slaggrus både när det gäller användningsområden och dess egenskaper.

² *Avfall Sverige: Svensk Avfallshantering 2018*,
<https://www.avfall Sverige.se/fileadmin/user_upload/Publikationer/Svensk_avfallshantering_2018_01.pdf>.

³ *BIO by Deloitte, 2015: Study to assess the impacts of different classification approaches for hazard property "HP 14" on selected waste streams – Final report*. Prepared for the European Commission (DG ENV), in collaboration with INERIS,
<<http://ec.europa.eu/environment/waste/studies/pdf/hazard%20property.pdf>>.

⁴ *Hedenstedt A, Johansson I., 2015: Omvärldsanalys avseende regelverk för användning av bottenaskor från avfallsförbränning i fem länder, Rapport Svenska Energiaskor*.

Bland annat har följande kunnat konstaterats:

- Tack vare sina fysiska egenskaper och produktionsvolymen har slaggrus stor potential att ersätta jungfruliga material och spara naturresurser vid anläggningsarbeten och i konstruktioner även utanför deponier.⁵
- Tekniskt sett är det liknande att bygga med obundet slaggrus som att bygga med grus.⁶
- Långtidsuppföljningar av slaggrus i asfaltstäckta anläggningskonstruktioner visar på låg miljöpåverkan.⁷
- Det finns även övriga rapporter som bidragit till kunskap om slaggrus i anläggningskonstruktioner.⁸

⁵ Lind B et al., 2017: [2017:10/Användning och modifiering av metallseparerat slaggrus – potential och matchning, AMOD](#), Avfall Sverige rapport 2017:10.

⁶ Hälldahl et al., 2017: Nyttiggörande av slaggrus utanför deponier, Energiforsk rapport 2017:403, <https://energiforskmedia.blob.core.windows.net/media/22876/nyttiggorande-av-slaggrus-utanfor-deponier-energiforskrapport-2017-403.pdf>.

⁷ Hartlén J et al., 2015: [2015:02/Utvärdering av miljöpåverkan vid användning av slaggrus baserat på utförda projekt](#), Avfall Sverige rapport 2015:02.

⁸ Bendz D et al., 2006: Miljöriktlinjer för askanvändning i anläggningsbyggande, Värmeforsk Rapport 979, <https://energiforskmedia.blob.core.windows.net/media/19006/miljoriktlinjer-for-askanvandning-i-anlaggningsbyggande-etapp-2-varmeforskrapport-979.pdf>; Lind B et al., 2005: Energiaska som vägbyggnadsmaterial – utlakning och miljöbelastning från en provväg, SGI VARIA 557, <http://www.swedgeo.se/globalassets/publikationer/varia/pdf/sgi-v557.pdf>.

För fortsatta kontakter i dessa frågor hänvisar vi till vår rådgivare Johan Fagerqvist, johan.fagerqvist@avfallsverige.se eller till vår chefsjurist Sven Lundgren, sven.lundgren@avfallsverige.se, telefon 040-35 66 00.

Med vänliga hälsning,



Lars Stjernkvist
Ordförande



Tony Clark
Vd