

Naturvårdsverket

registrator@naturvardsverket.se

Yttrande över Naturvårdsverkets vägledning om tolkning av centrala begrepp vid hantering av massor, NV-05919-17

Återvinningsindustrierna, ÅI, är en branschförening som företräder de privata återvinningsföretagen med en omsättning på 20 miljarder kronor och drygt 6 000 anställda. Medlemsföretagen hanterar årligen drygt 12 miljoner ton avfall och återvinningsbart material, varav ca 60 % återvinns till nya råvaror.

Bakgrund

Den samlade vägledningen om masshantering och återvinning av avfall i anläggningsarbeten planeras att komma i fyra delar. Syftet är att Naturvårdsverket ska kunna publicera vägledningar som i ett längre tidsperspektiv blir lättare att uppdatera. Dessa fyra dokument kommer att publiceras när samtliga dokument är klara att ersätta nu gällande handbok om återvinning av avfall i anläggningsarbeten, 2010:1.

Generella synpunkter

I den nationella handlingsplanen för cirkulär ekonomi som har lanserats av regeringen är det centralt att omställningen till en cirkulär ekonomi har en stor potential att minska resursanvändningen och därmed begränsa klimat- och miljöpåverkan. I förordet anges; *att gå från avfall till resurs är ett av huvudmålen när EU beslutade om avfallspaketet 2018*. Utifrån detta är det med förvåning vi läser vägledningen. Endast på ett enda ställe, under avsnittet deponering, anges *"Att hushålla med resurser är också ett viktigt syfte för avfallslagstiftningen som helhet"*. I övrigt anges det inte på några ställen i vägledningen att verksamhetsutövaren i första hand ska hitta användningsområden för massorna, dvs värna resurseffektiviteten, med den positiva klimatnytta det innebär.

Tyvärr är denna del som nu har presenterats mer inriktad på att påpeka vad man inte kan lägga till grund för prövningen om något exempelvis ska upphöra att vara avfall. Förslaget gör snarare både verksamhetsutövare och myndigheter mer osäkra. Med denna grundinställning riskerar de nya vägledningarna återigen att bli ett hinder snarare än en hjälp att verka för mer återanvändning och återvinning. I en utvärdering av den idag gällande vägledningen var en av slutsatserna för några år sedan att återvinningen snarare hade minskat än ökat efter att vägledningen hade publicerats.

Det kan inte nog understrykas hur viktigt det är med en kunnig och effektiv tillsynsmyndighet. De bedömningar som skall göras är mycket komplexa och idag upplever Återvinningsindustriernas medlemmar att kompetensen generellt är låg. Det är tyvärr

mycket personbundet hur en prövning utfaller. Vi vill därför se en betydligt aktivare roll hos länsstyrelserna för att få en likvärdig bedömning över landet. Detta är också viktigt ut konkurrenssynpunkt. Nämnas bör att vi i vårt yttrande "Ordning och reda på avfallet", dnr M2021/00207) föreslog att den kommunala miljötillsynen för avfalls- och återvinningsanläggningar överflyttas till länsstyrelserna då det skulle bidra till promemorians övergripande förslag om att förbättra avfallshanteringen och att säkerställa syftet med miljöbalken.

Tolkning av centrala begrepp, sid 7

Det är olyckligt att man återigen för in ett nytt begrepp, "huvudprodukt", inom ett område där det redan finns många och otydliga begrepp. Som vi uppfattar det görs det för att man eftersträvar en differentiering mellan avfall som uppkommer i en "produktionsprocess" i enlighet med reglerna om biprodukter i avfallsdirektivet och avfall som inte uppkommit i en sådan process och därmed inte kan vara biprodukter.

ÅI anser att:

- det är mer lämpligt att gå direkt på begreppet "produktionsprocess" och inte föra in ytterligare ett begrepp som inte tillför något förutom ökad komplexitet.

Begreppet återvinning, sid 12

Det behövs ett förtydligande av begreppet återvinning genom att det införs en fotnot om de svenska översättningarna av de engelska orden recovery och recycling i Avfallsdirektivet. Detta eftersom man i dagligt tal översätter recycling till det mer allmänna återvinning medan det i den svenska versionen av Avfallsdirektivet motsvaras av det mer inskränkta begreppet materialåtervinning. Risken blir annars överhängande att missförstånd uppstår.

Förbereda avfall för återanvändning, sid 13

ÅI anser att:

- Naturvårdsverkets bedömning är sannolikt felaktig eftersom massor definitivt kan falla inom begreppet förberedelse för återanvändning.

Vår motivering

I Naturvårdsverkets vägledning till MPF 29 kap. Avfall, daterad 2017-04-28, s. 20 framgår följande: "Förberedelse för återanvändning är en återvinningsverksamhet enligt avfallsförordningen. Det innebär att då en verksamhet t.ex. köper/tar emot avfall i syfte att reparera, rengöra osv, nu kan klassas som en anmälningspliktig verksamhet". En viktig skillnad jämfört med återanvändningen är att det aldrig har klassats som avfall.

Exempel om matjord - förberedelse för återanvändning;

1. Någon behöver göra sig av med matjord (avfall)
2. Återvinningsanläggning tar emot avfallet/matjorden och kontrollerar kemisk och teknisk status (som t ex siktkurva) utan ytterligare behandling (dvs ingen harpning i detta fall).
3. Efter godkänd kontroll kan matjorden användas igen och fylla samma funktion som den ursprungligen var avsedd för.

Materialåtervinning, sid 12

ÅI anser att:

- Naturvårdsverkets bedömning är sannolikt felaktig eftersom massor kan falla inom begreppet materialåtervinning.

Vår motivering

Om det ska anses som materialåtervinning eller annan återvinning avgörs om avfallet har genomgått ett förfarande, en återvinningsprocess, dvs avfallet kan anses ha upphört att vara avfall innan det säljs till kund. Detta framgår av Naturvårdsverkets vägledning på webben "När något upphör att vara avfall" då ett av kriterierna är att det ska materialåtervinnas. Exempelvis kan produkter av återvunnen metall eller plast användas i "anläggningsändamål" såsom dräneringsrör och armeringsjärn i broar.

När det gäller Naturvårdsverkets skrivning om materialåtervinning är den enligt ÅI:s bedömning för kategorisk när det i sista meningen i stycket slås fast att hantering av massor aldrig kan vara materialåtervinning. Utifrån exemplet nedan så kan i vart fall vissa fraktioner från massor materialåtervinnas.

Exempel om sand - materialåtervinning

1. Någon behöver göra sig av med schaktmassor (avfall)
2. Återvinningsanläggning tar emot avfallet/schaktmassorna och efter mottagningskontroll bedöms massorna kunna genomgå behandling (våtsiktning i detta fall)
3. Massorna upparbetas till olika fraktioner - sten-, grus-, sand-, eller- siltfraktioner efter siktning
4. Efter godkänd kontroll kan sanden användas som betongballast i nyproduktion eller till sandning (dvs inte till bränsle eller fyllnadsmaterial) dvs. till materialåtervinning

Annan återvinning, sid 12

Vi saknar helt definition av ordet "Återfyllnad"(backfilling) i Avfallsdirektivet. Det bör också förtydligas att det är "förbränning utan energiåtervinning" som är bortskaffande. I slutet av avsnittet anges att "avfallet upphör att vara avfall i samband med att anläggningen har färdigställts." Om detta faktiskt är Naturvårdsverkets uppfattning så måste detta relateras till begreppet/avsnittet "När avfall upphör att vara avfall". Logiken i detta är haltande. Vår tolkning då blir att anläggningskonstruktion med avfall är ett alternativt EoW-förfarande.

ÅI anser att:

- återfyllnad måste tas upp i ett eget avsnitt och även hur det svenska begreppet "återvinning av avfall för anläggningsändamål" förhåller sig till begreppen i avfallsdirektivet och bör redovisas.
- tydliggöra hur avfall i en anläggningskonstruktion ska klassificeras.

Begreppet anläggningsändamål

I avsnittet betonas att det i grunden ska finnas ett reellt behov och syfte med hanteringen.

ÅI anser att:

- Genom detta resonemang missar man att för vissa projekt är det en förutsättning att använda återvunna massor för att projektet skall bli ekonomiskt försvarbart, men att projektet ändå kan vara lämpligt. Man kan t.ex. tänka sig en bostadsfastighet där en bullervall skulle förbättra boendemiljön väsentligt men fastighetsägaren aldrig skulle ha råd att uppföra vallen med annat material än sådant som varit avfallsklassat.

ÅI föreslår att:

- Det bör tydliggöras att en helhetsbedömning av projektet måste göras och att de ekonomiska förutsättningarna hos sökanden inte skall få vara avgörande för om återvinning för anläggningsändamål skall kunna godkännas eller inte.

Begreppet deponi och deponering, s 13

Vi tycker att det är otydligt om tidsgränserna på lagring 1 år inför deponering och 3 år inför återvinning *även* gäller vid lagring som en del av insamlingen. I texten anges inledningsvis att det endast gäller för lagring på den plats där avfallet skall deponeras eller återvinnas, men senare i avsnittet sägs att det ändå skall gälla i det senare fallet.

Under Bortskaffande bör det förtydligas att det är "förbränning utan energiåtervinning" som är bortskaffande.

ÅI anser att:

- Det behövs ett förtydligande om detta är ett allmänt tyckande från Naturvårdsverkets sida eller om det finns någon legal grund för bedömningen att tidsgränserna på 1 och 3 år även skall tillämpas vid lagring som en del i insamlingen.

Begreppet avfall upphör att vara avfall, s 16

Vi uppfattar att grundtonen i detta avsnitt är att det förhållandet att avfall upphör att vara avfall är ett undantagsfall som skall bedömas restriktivt, när det istället skall vara det som all avfallshantering syftar till. Att avfallet upphör att vara avfall är resultatet av all återvinning, annars är det ingen återvinning. Vår önskan med detta avsnitt är därför snarare att tillsynsmyndigheten skall få tips om hur en sådan bedömning ska göras för att underlätta resurseffektivitet och återvinning.

Detta är ett tydligt exempel på att man lämnar verksamhetsutövare och myndigheter med uttalanden om vad som inte får läggas till grund för en bedömning, men ger mycket lite ledning om hur detta skulle kunna användas i ett mer positivt syfte. (En hänvisning finns också till handboken 2010:1 vilket blir märkligt om de nya handböckerna ska ersätta den).

Vidare är vår uppfattning att om något återvinns för anläggningsändamål så innebär det per definition att det aktuella materialet inte längre är avfall, dvs att det har upphört att vara

avfall. Ett sådant reflekterande saknar vi här.

I brist på andra riktvärden så är det enligt vår bedömning olyckligt att som Naturvårdsverket gör nu helt utesluta användandet av riktvärdena för mindre än ringa risk och känslig markanvändning vid bedömningen av om massor har slutat vara avfall.

ÅI anser att:

- Avsnittet måste utvecklas, förtydligas och också visa på möjligheter när en klassning kan ske så att ett avfall upphör att vara avfall. Det måste också framgå i vägledningen vilka sakliga skäl som ska finnas för att göra denna bedömning.
- Syftet måste vara att vägleda kring hur synergier kan ske gällande riktvärdesmodellen, och hur en användning av modellen bör bedömas för massor. Inriktningen på vägledningen ska istället vägleda kring ev risker som kan finnas med riskvärdesmodellen, och hur en användning av modellen i detta syfte bör bedömas.

Stockholm den 31 maj 2021

Viveke Ihd
vd
Återvinningsindustrierna