

Stockholm 17 juni 2020

Johan Fallenius Miljödepartementet

## Yttrande över Allmänna regler för vissa verksamheter som hanterar avfall M2018/01322/R – Fokus avfall för anläggningsändamål

### Sammanfattning

Jernkontoret avråder Miljödepartementet att implementera förslagen till allmänna regler för avfall för återvinning av avfall för anläggningsändamål. I ett tidigare remissvar var vi försiktigt positiva till användningen av allmänna regler, givet att de inte blev för krångliga. Men regelkraven i remissen har blivit omfattande och har gränsvärden som är alltför strikta. Få verksamheter kommer att kunna nyttja dem och problemet som EU identifierat med oreglerade verksamheter kommer att kvarstå och dessa kommer att bli anmälnings- eller tillståndspliktiga istället.

Själva ärendehanteringens om användning av avfall för anläggningsändamål har också blivit onödigt krånglig (Bild 1, sid. 2) med tre delredovisningar om allmänna regler och parallellt fyra delremisser om Handboken för återvinning av avfall för anläggningsändamål från 2010 vilket omöjliggör samlade konsekvensanalyser. I utvärderingen av handboken framkom att återvinningen minskat efter att handboken publicerades. De allmänna reglerna inkluderar samma eller lägre kravnivåer på oönskade ämnen, men fler ämnen har också tillkommit. EU-kommissionens plan för Cirkulär ekonomi betonar vikten av att nyttja resurser så effektivt som möjligt. Reglerna i förslaget kommer att bidra till underutnyttjande av material, minskad återvinning och ökad deponering. Jernkontorets bedömning är att de allmänna reglerna skulle försvåra övergången till en cirkulär ekonomi.

Miljödepartementet bör göra ett samlat omtag för en effektiv materialhantering där man ser över rådande riskbedömning och gränsvärden för att främja cirkulär ekonomi. Jernkontorets initiala förslag för båda remisserna är att kravet på totalhalter ska strykas, eftersom det räcker med krav på lakhalter (som visar hur miljön påverkas). Kravet att lakhalter ska uppfyllas i finfraktion bör ändras till att de ska klaras i prover som är representativa för den form de ska användas i en given applikation. Åtgärderna i EU:s Cirkulär ekonomiplan, såsom kriterier för EOW och biprodukter, bör kontinuerligt diskuteras med näringslivet eftersom olika material har olika förutsättningar.

## Bakgrund om snåriga processer och parallella uppdrag

Själva ärendehantering av remisser för användning av avfall för anläggningsändamål har blivit onödigt krånglig och samlade konsekvensanalyser saknas. Först tre delredovisningar om allmänna regler och delvis parallellt fyra delremisser på Handbok för återvinning av avfall för anläggningsändamål. För en utomstående är detta hart när omöjligt att överblicka. Detta remissvar är därför relevant för två olika remisser eftersom de inte kan eller ska separeras.

**Bild 1.** Översikt av de olika ärendena/remisserna



Redan 2018 kom den första remissen i ärendet om allmänna regler som sådana och för vilka områden de kan tänkas vara användbara. Jernkontoret var i sitt remissvar försiktigt positiva till denna idé men varnade också för att de inte får bli för komplicerat för att vara användbart. Aktuell remiss (den tredje) är en komplettering av redovisningen i september 2019 (den andra) och innefattar förslag till allmänna regler avseende förberedande behandling (sortering, mekanisk bearbetning och lagring) inför återvinning för byggnads- och anläggningsändamål samt återvinning av vissa avfallsslag för anläggningsändamål. Förslag till hur systemet med allmänna regler kan konstrueras och regleras, bland annat avseende verksamhetsutövarens valfrihet mellan att använda allmänna regler eller anmäla sin verksamhet, tillsynsmyndighetens befogenheter, registreringsplikt, egenkontroll, tillsyn, avgifter och sanktioner, liksom förslag till bemyndigande, framgår av den andra remissen.

Utöver att dessa tre remisser i två omgångar pågår också en revidering (sedan många år tillbaka) av Handbok för återvinning av avfall i anläggningsändamål. Utvärderingen av handboken från 2010 visade att återvinningen snarare minskat än ökat efter handboken publicerades. Revideringen har delats upp i fyra delmoment och del 1 remissades endast till Naturvårdsverkets referensgrupp. Denna handlar om hur man ska undersöka avfallet som ska användas och var på remiss under en månad med svarstid den 1 juni (NV/05919–17 Del 1). Den delremiss innehöll dock INTE det som finns i denna remiss om krav och undersökningar som ska göras (se avsnitt om avgränsning nedan). Detta ska Naturvårdsverket ändra i efter att denna föreliggande remiss (M2018/01322) har besvarats sammanställt och åtgärder vidtagits. Texten i rutan är från remissmissivet<sup>1</sup>.

### **Del 1 Undersökning av avfall som ska återvinnas i anläggningsändamål (remissvar JK 34/20)**

Återvinning av avfall för anläggningsändamål förutsätter att avfallets kvalitet är säkerställd. I detta dokument kommer Naturvårdsverket vägleda hur detta bör ske. Inom denna vägledningsinsats har Naturvårdsverket tagit fram en processfigur som visar hur arbetsgången ser ut. Syftet med detta är att på ett enkelt och överskådligt sätt tydliggöra de delar som en undersökning av avfall bör innehålla.

<sup>1</sup> Jernkontorets fetmarkeringar, och kursiveringen indikerar att texten är från Naturvårdsverkets remissmissiv.

## **Del 2 Lagstiftning och tolkning av centrala begrepp**

Återvinning av avfall för anläggningsändamål omfattas dels av verksamhetsspecifika bestämmelser, dels av bestämmelser som är gemensamma med andra verksamheter. I detta dokument kommer Naturvårdsverket ta upp relevant lagstiftning tillsammans med Naturvårdsverkets tolkning kring några centrala begrepp med koppling till avfall och återvinning och hur dessa bör tillämpas i detta sammanhang. Tidplanen för detta arbete är att en första version ska kunna publiceras under den senare delen av 2020.

## **Del 3 Relevanta rättsfall**

Detta dokument kommer innehålla en sammanställning av rättsfall som berör återvinning av avfall för anläggningsändamål. Sammanställningen, som delas upp i olika frågeställningar, kommer uppdateras i takt med att nya rättsfall tillkommer. Tidplanen för detta arbete är att en första version ska kunna publiceras under den senare delen av 2020.

## **Del 4 Miljö- och hälsomässigt lämplig återvinning**

Bedömningen av miljö- och hälsorisker vid återvinning av avfall för anläggningsändamål kräver ingående kunskaper. I detta dokument kommer Naturvårdsverket vägleda kring vilka aspekter som bör beaktas och hur de ska användas i den bedömning som ska genomföras för att **avgöra om återvinningen är att betrakta som lämplig**. Då också prövningsnivån bestäms av föroreningsrisken att återvinna icke-farligt avfall enligt Miljöprövningsförordningen (2013:512) ingår det också att i detta dokument förtydliga under vilka förutsättningar en verksamhet omfattas av anmälningsrespektive tillståndsplikt. Detta är den del som kräver störst arbetsinsatser då motsvarande vägledning inte är komplett i den gällande versionen av handboken. Frågorna är också av sådan art att det krävs en samordning med den vägledning Naturvårdsverket har för efterbehandling av förorenade områden. Som ett första steg i detta kommer NV under 2020 tillsammans med Statens Geotekniska Institut, SGI, och Sveriges Geologiska Undersökning, SGU, påbörja ett arbete att se över hur uppdaterad information om naturliga och nationella bakgrundshalter i mark påverkar beräkningen av vissa generella riktvärden för förorenad jord samt vissa haltnivåer i avfall för anläggningsändamål. Det går i dagsläget inte att ge någon ungefärlig tidsangivelse för när detta dokument är färdigställt för att skickas på extern remiss.

## **Avgränsningar**

Parallellt med arbetet rörande handboken har Naturvårdsverket på uppdrag av regeringen tagit fram förslag på allmänna regler för viss behandling av avfall. En av de verksamheter som Naturvårdsverket har föreslagit **allmänna regler för är återvinning av avfall för anläggningsändamål**. I **regeringsuppdraget har Naturvårdsverket föreslagit ett antal specifika krav som ska säkerställa att avfall av jord, berg, betong, tegel och asfalt uppfyller vissa givna kvalitetskrav, inklusive krav om hur undersökningen ska genomföras. Dessa förslag har inte inarbetats i denna första version av vägledningen om undersökning** då **regeringsuppdraget i sin helhet remitterats av regeringen**. Vid utformningen av den vägledning som ges i denna remiss kommer Naturvårdsverket i ett senare skede ta hänsyn till de synpunkter som inkommit med anledning av **regeringsuppdraget**. Naturvårdsverket har valt att strukturera arbetet på detta sätt för att inte arbetet med handboken ska försenas ytterligare och för att nu kunna skicka ut detta vägledningsdokument på extern remiss enligt fastställd tidplan.

Detta är onödigt komplicerat hanterat på många sätt och det är för en utomstående nästan omöjligt att begripa och bedöma samlat. Jernkontoret förordade i remissvaret om Handboken att Naturvårdsverket bör avvakta Miljödepartementets beslut om generella krav för användning av avfall för anläggningsändamål. Om absoluta ska-krav införs i lagstiftning är det också tveksam om handboken behövs. I annat fall bör Del 1 återremitteras i enlighet med det som bestämts om allmänna regler och inkomna remissynpunkter, med en rejäl omarbetning för att motsvara kraven på en vägledning och inkludera konsekvensbedömda förslag.



## Några synpunkter på remiss om Allmänna regler

### Orimliga kravnivåer löser inte frågan för oreglerade u-verksamheter

Det är en god tanke att istället för tillstånd sätta upp ett antal generella regler som ska uppfyllas för att kunna bedriva verksamhet. Det skulle både kunna lösa kravet från EU-kommissionen på att reglera u-verksamheter och effektivisera anmälnings- och tillståndsplikten. Jernkontoret var försiktigt positiv till denna idé och pekade på (i det tidigare remissvaret från 2018) andra länder där detta genomförts med framgång. Innehållet i föreliggande remiss är dock överambitiöst och man vill säkerställa en giftfri miljö med största säkerhet. Nivåerna på vad som ska uppfyllas i de generella reglerna är så omfattande och lågt satta att denna väg oftast inte kommer kunna användas. Om inte alla delar i allmänna reglerna uppfyllas måste ju U-verksamhet, för att inte förbi oreglerade, bli anmälnings- eller tillståndspliktiga istället. I så fall har ett omfattande lagstiftningsarbetet gjorts som inte går att använda för det problem som EU påpekat, och i en detaljeringsgrad som inte passar i en förordning utan bättre i en föreskrift. Jernkontoret förordar dock att dessa regler inte alls införs i lagstiftning i den form de nu föreligger.

I utredningen blandas uppdraget med det som måste göras för att uppfylla EU:s krav, dvs att oreglerade U-verksamheter regleras med ett allmänt resonemang om var det skulle kunna vara lämpligt att ersätta krav på tillstånd/anmälan med allmänna regler. Denna sammanblandning är olycklig för läsaren och man landar inte alla gånger rätt. Bland annat lyfter man tillståndsplikten för återvinning av asfalt som lämplig att ersätta med allmänna regler. Detta har inte Jernkontoret några synpunkter på utan lämnar den frågan till berörda aktörer på asfaltssidan att bedöma. Samtidigt står det i samma stycke att U-verksamheten lämnas som den är, se sidan 6. Som läsare blir man förvirrad eftersom bakgrunden till uppdraget är att se till att Sverige korrekt implementerar och uppfyller Avfallsdirektivets krav. Jernkontoret har inget emot att man passar på att göra förenklingar när man kan, men genomgående i utredningen blandas detta ihop. Det gör att konsekvensanalyserna inte heller speglar alla aspekter och kostnader.

### Behovet av att främja cirkulär ekonomi

Att använda avfall i stället för jungfruliga material i anläggningsarbetet är resurseffektivt och deponering kan undvikas. För att bidra till cirkulär ekonomi är det viktigt att säkerställa en ökad användning av avfall i anläggningsändamål. Kravnivåerna i de generella reglerna kommer dock inte främja cirkulär ekonomi och förbättra resurseffektiviteten, eftersom de är alltför långtgående, särskilt för totalhalterna. Detta gäller också för provningsmetoderna och verifieringen av undersökningarna som Naturvårdsverket har med i del 1 om hur man ska undersöka avfallet. Dessa är långtgående och kräver både konsulter, tidsåtgång och ökad administration (JK remiss 34/20). I valet av material för ett kommande projekt/anläggning blir det då enklare för köparen/mottagaren att välja något annat än avfall, och för innehavaren är det enklare att deponera i stället.

Utvärderingen av Naturvårdsverkets Handbok 2010 visade att återvinningen snarare minskat än ökat efter handboken publicerades. Ett skäl som angavs var de lågt satta gränsvärdena framförallt på totalhalterna av de olika ämnena. I de allmänna reglerna är kravnivåerna på oönskade ämnen samma eller lägre som i Handboken, och nya krav och ämnen har tillkommit.

Jernkontoret föreslår, om Miljödepartement trots vår avrådan, ändå överväger att införa generella regler, att kravet på totalhalter helt stryks eftersom lakhalter räcker då det är dessa som visa hur miljön påverkas. Kraven på totalhalter visar inte hur material påverkar miljön utan bara vad det innehåller. Kravet att lakhalter ska uppfyllas i *finfraktion* bör också ändras till att de ska klaras i prover som är representativa för den form (partikelstorleksfördelning) de

ska användas i en given applikation. Förslagen gäller också för det kommande arbetet på Naturvårdsverket med Del 4 Miljö- och hälsomässigt lämplig återvinning.

## Utan samlade konsekvensbedömningar

Jernkontoret anser att det har blivit alltför onödigt komplicerad hantering av frågan runt användning av avfall för anläggningsändamål. Det är för många saker som är beroende av varandra och därmed blir alla konsekvenser inte diskuterade, till exempel vad som händer om allmänna regler inte kan nås av U-verksamheterna, riskerna med ett fortsatt underutnyttjande av avfall för anläggningsändamål, vad kommer hända med den cirkulära ekonomi, och till vilka kostnader.

I Handboksremissen står att kraven på att undersöka avfallet ska vara minst som deponeringsdirektivets krav, vilket i sig är rimligt. Men om man gör det allt för komplicerat och dyrt att säkerställa avfallets karaktär riskerar användbart material istället deponeras. Jernkontoret delar inte Naturvårdsverkets syn att kraven i Del 1 skapar vinster eftersom man inte alls nämner merarbetet och kostnader som kommer behövas för att uppfylla kraven på undersökning av avfallet. Det finns inte heller något konsekvensanalysavsnitt i den remissen. I avgränsningen Naturvårdsverket gör (rutan ovan) framgår också tydligt att man inte tagit hänsyn till föreliggande remiss. Ett exempel på detta är Bilaga 3 till avsnitt 5.4. i generella reglerna och handboksremissen Del 1 som inte konsistenta med varandra. I Bilaga 2 i denna remiss är det SKA-krav som gäller för de olika undersökningsstegen, men i Del 1 står det hur detta BÖR gå till. Om allmänna regler införs med ska-krav i lagstiftningen kommer väl en vägledande handbok vara överspelad.

Jernkontoret föreslår ett samlat omtag i frågan, med fokus att uppnå en effektiv materialhantering som bidrar till cirkulär ekonomi. Åtgärderna i EU:s Cirkulär ekonomiplan, såsom kriterier för EOW och biprodukter, bör kontinuerligt diskuteras med näringslivet eftersom olika material har olika förutsättningar. Lagstiftaren måste också göra samlade konsekvensanalyser med både kostnader och vinster redovisat för de olika aktörerna, men framförallt redovisa den samlade samhällsnyttan av kommande förslag.

## Jernkontoret

Bo-Erik Pers  
*Verkställande direktör*

Eva Blixt  
*Handläggare*