

Naturvårdsverket
106 48 Stockholm

Remissvar avseende Naturvårdsverkets kriterier för återvinning av avfall i anläggningsarbeten, Dnr 190-3631-06

Skogsindustrierna har tagit del av rubricerade remiss. Sammanfattningsvis anser Skogsindustrierna att

- förslaget till handbok med kriterier för anläggningsarbeten bör dras tillbaka och ett nytt förslag utarbetas utifrån en helhetssyn av miljökonsekvenser
- det finns en uppenbar risk att kriterierna i handboken kommer att tillämpas som gränsvärden för vilka avfall som *får* respektive *inte får* användas för anläggningsarbeten
- föreslagen handbok kan komma att försvåra/förhindra nyttjandet av avfall med ökad deponering till följd
- de föreslagna kriterierna är omotiverat låga och satta endast med beaktande av miljömålet Giftfri miljö
- om handboken inte omarbetas måste deponiskatten för aktuella avfall avskaffas.

Handboken uppfyller inte branschens behov

Det är i skogsindustrins intresse att så långt möjligt, på ett miljö- och hälsosäkert sätt, nyttja de avfall som uppstår i tillverkningsprocesserna. Flera av de skogsindustriella avfallen lämpar sig väl för anläggningsarbeten. Sedan lång tid tillbaka har skogsindustrin tillsammans med andra branscher påpekat att det saknas enhetliga bedömningsgrunder för användning av avfall, vilket medför att det ofta är svårt att få tillstånd för användning av avfallen. Härigenom går samhället miste om material som skulle kunna nyttjas på ett hållbart sätt och samtidigt spara andra resurser.

Skogsindustrierna välkomnar därför initiativet att utarbeta en handbok för användning av avfall i anläggningsarbeten. En handbok ska underlätta för myndigheter och verksamhetsutövare att bedöma om ett avfall kan användas i stället för att använda ett traditionellt material. En handbok ska också bidra till en enhetlig bedömning mellan olika kommuner och länsstyrelser. Enligt regleringsbrevet ska handboken dessutom leda till **ökad** andel avfall som återvinns utan risk för skadliga miljö- och hälsoeffekter.

Skogsindustrierna anser att föreslagen handbok varken motsvarar våra förväntningar eller uppfyller målet i regeringens uppdrag.

Enligt bilagan i förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd (FMH-bilagan) är användning av avfall för anläggningsändamål där föroreningsrisken är **ringa** anmälningspliktig och tillståndspliktig då föroreningsrisken är **inte endast ringa**. Naturvårdsverket har utarbetat kriterier vilka definierar **ingen risk** dvs anger när det är fritt att använda avfallet.

Skogsindustrierna konstaterar att kriterieförslaget är av föga nytta för en verksamhetsutövare. Nivåerna är så lågt satta att kriterierna knappast kommer att bli tillämpbara på några aktuella avfall. Därmed saknar förslaget relevans för att öka andelen avfall som återvinns. Att göra en anmälan är dessutom en begränsad arbetsinsats varför den lättnaden har liten effekt ur ett regelförenklingsperspektiv.

För att en handbok skall vara funktionell och underlätta återvinning av avfall bör den ge vägledning om vilka risker som kan accepteras och vilka försiktighetsmått som rimligen kan behöva ställas i relation till förekommande alternativ. Förslaget tycks i stället vara inriktat på att begränsa möjligheten till användning av avfall till förmån för miljömålet Giftfri miljö.

Skogsindustrierna ser en uppenbar risk för att de föreslagna kriterierna kommer att tillämpas som gränsvärden för vilka avfall som **får** respektive **inte får** användas för anläggningsändamål. Utrymmet för att efter anmälan eller tillståndsprövning använda avfall som inte klarar kriterierna blir därmed ytterst begränsat. Detta kommer oundvikligen att leda till ökad deponering av värdefulla material.

Skogsindustrins aktuella avfall

Skogsindustrin har uppfyllt samhällets intentioner om minskad deponering och använder idag ca 95 % av avfallen från massa- och pappersindustrin på olika sätt. Detta har skett genom ett samspel mellan branschens egen ambition, deponiskatten, deponeringsförbudet och annan avfallslagstiftning. Bland de avfall som fortfarande deponeras återfinns främst biobränsleaskor och grönlutsslam, som är ett oorganiskt material från sulfatmassaprocessen.

Inom ramen för Värmeforsks askprogram studeras användning av aska från pappersbruk för byggnation av skogs- och lantbruksvägar. Hittills visar resultaten att askan har goda materialtekniska egenskaper och en utlakning som är lägre än utlakningen från referensvägen där naturmaterial använts. Andra exempel på användning utgör provsträckor på Riksväg 90 och landbyggnad inom industriområden. Försök att använda grönlutsslam som tätskikt på deponier har också genomförts.

Även en del av branschens organiska avfall har egenskaper som gör dem lämpliga för anläggningsarbeten och idag används en del av dessa för deponitäckning. Framgent kommer dock detta behov att minska. Deponiförbudet för organiskt fall

utgör ett viktigt incitament för att användningen av dessa avfall bör underlättas och inte försvåras eller förhindras.

De flesta skogsindustriella avfallen överstiger någon eller några av halterna i de föreslagna kriterierna i handboken.

Synpunkter på de föreslagna kriterier

De i handboken föreslagna kriterierna har baserats på grundtanken att kriterierna ska vara i nivå med den naturliga bakgrundshalten. Skogsindustrierna delar uppfattningen att miljömålet Giftfri miljö är viktigt men ser inte att det finns skäl till en ensidig prioritering av målet. Andra relevanta miljömål såsom Begränsad klimatpåverkan och God bebyggd miljö måste också beaktas. Stöd för en likvärdig bedömning av olika miljöaspekter finns i Miljöbalkens hänsynsregler.

Skogsindustrierna har tillsammans med ett antal andra organisationer låtit SGI i samarbete med IVL, ÅF-Process, Ecoloop och Flyhammar Resurs och Miljö utföra en miljökonsekvensanalys av några av de av Naturvårdsverket föreslagna kriterierna. Analysen är gjord utifrån en bredare ansats och med olika systemanalyser. Rapporterna är publicerad på Avfall Sveriges hemsida <http://www.avfallsverige.se>.

Av studien framgår att SGI inte finner Naturvårdsverkets förslag till kriterier optimala ur miljösynpunkt i de fall man kan göra en miljövinst genom att låta avfall ersätta konventionella material och därmed undvika de miljöstörningar som produktionen av de konventionella materialen och deponering av avfallen innebär. Man understryker vikten av att göra en avvägning av hela systemets miljöpåverkan och framhåller att det för avfall i många fall är optimalt att acceptera en större risk än ”ingen risk alls”.

SGI anser vidare att Naturvårdsverkets antagande om att alla material i framtiden kan komma att användas som naturlig jord för odling, direkt exponering samt kraven på materialens markökologiska funktion innebär en kraftig överskattning av de risker som många av avfallen i realiteten medför. För material som har jordliknande egenskaper anser SGI det dock befogat med strängare krav. Skogsindustrierna vill också tillägga att material som rivs upp vid en slutanvänd anläggning per definition utgör avfall och därmed följer kraven enligt avfallslagstiftningen, vilket torde medföra tillräckligt mått av försiktighet.

Att Naturvårdsverket har satt mycket stränga kriterier belyses väl av ”exemplet bioaskor” i SGI:s rapport. De föreslagna kriterierna är lägre än Skogsstyrelsens riktlinjer för aska som får återföras till skogen för att ersätta uttaget av näringsämnen. Likaså är de föreslagna kriterierna lägre än de av Avfall Sverige fastställda halterna för certifierad kompostjord.

Möjligheten att minska innehållet av föroreningar i aska är, enligt ÅF-process studie, ytterst begränsad eftersom teknikerna både är energikrävande och kostsamma. SGI framhåller att det är resurseffektivt att använda överskottet av bioaska för att bygga vägar eftersom förbättrade tekniska konstruktioner och minskat underhåll ger viktiga bidrag till miljövinsterna. SGI konstaterar att en sträng begränsning av kadmiumhalten (och andra föroreningar) i de askor som går till skogsbilvägar inte förefaller vara väl avvägd.

Avslutande kommentarer

Skogsindustrierna anser att den ensidiga inriktning mot Giffri miljö som kommer till uttryck i Naturvårdsverkets förslag till handbok är en olycklig omsvängning i miljöpolitiken mot ökad byråkrati och mer deponering. De olika miljömålen måste hanteras på ett rimligt och ansvarsfullt sätt där enstaka miljömål inte ensamt kan få styra. Kraftiga omsvängningar i samhällets användning av styrmedel är också olycklig, eftersom det omöjliggör långsiktigt arbete och utveckling.

Handboken måste omarbetas och grundas på en helhetssyn av olika miljöaspekter. Avfallens tekniska egenskaper måste också beaktas. Handboken skulle kunna, för de större avfallsströmmarna, ange vilka föroreningshalter och lakningsdata som kan accepteras för ett specifikt angivet avfall och användningsområde t ex biobränsleaskor för skogsbilvägar. Bedömningen och kriterierna ska då baseras på olika miljömässiga och teknisk aspekter och jämföras med de effekter som uppkommer vid användning av konventionella material. Härmed skulle en väsentlig förenkling och enhetlighet vad gäller bedömningarna kunna uppnås. Handboken bör också, för att täcka andra avfallsströmmar, innehålla en metodik för hur en platsspecifik riskbedömning ska utföras.

Om Naturvårdsverket trots här framförda synpunkter väljer att publicera förslaget till handbok är det av största vikt att verket gör allt vad som står i dess makt att förhindra att föreslagna kriterier betraktas som gränsvärden för när avfall får och inte får användas i anläggningsarbeten. Eftersom förslaget med största sannolikhet kommer att leda till ökad deponering måste också andra styrmedel förändras. Detta gäller främst avfallsskatten som har till syfte att öka materialåtervinningen. Skattebefrielse måste införas för ett stort antal avfall. Naturvårdsverkets konsekvensbedömning, som endast tar upp bottenaskor, är härvid bristfällig.

Stockholm den 30 mars 2008

SKOGSINDUSTRIERNA

Christina Wiklund

