

Naturvårdsverket
106 48 Stockholm

Synpunkter på förslag till handbok för återvinning av avfall i anläggningsarbeten Dnr 190-3631-06

Skogsindustrierna är massa-, pappers- och den trämekaniska industrins bransch- och arbetsgivarorganisation och företräder ett 60- tal massa- och pappers-tillverkare inom 28 företag/koncerner och ca 140 sågverk i ett 70- tal företag/koncerner. Värdet av exporterade skogsindustriprodukter uppgick 2008 till ca 130 miljarder kr.

Sammanfattning

Skogsindustrierna anser att förslaget till handbok *inte ska publiceras*. I vart fall ska *begränsningsvärdena för sluttäckning av deponier utgå*. Skälen är följande:

- Handboken uppfyller inte regeringens uppdrag att öka användningen av avfall som återvinns.
- Handboken leder till minskad användning av avfall i anläggningsarbeten och medföra stora konsekvenser för näringslivet.
- Handboken är, trots tydlig kritik från näringslivet, fortfarande ensidigt baserad på miljökvalitetsmålet giftfri miljö. Resurshushållningsaspekter vägs inte in i värderingarna.
- Handboken ställer särskilda krav på avfall för sluttäckning av deponier. Dessa är i strid med gällande rättspraxis från Miljööverdomstolen.
- Handboken leder till ökad byråkrati och går emot regelförenklingsarbetet.
- Redovisad konsekvensanalys är undermålig.

Skulle naturvårdsverket välja att utan hänsyn till ovan angivna invändningar publicera handboken måste befintliga styrmedel för ökad återvinning av avfall ses över.

Naturvårdsverkets utgångspunkter leder till ökad deponering

Naturvårdsverket anger i förordet till föreslagen handbok att den är en vägledning för att *underlätta* återvinning av avfall i anläggningsarbeten på ett miljö- och hälsomässigt säkert sätt. Skogsindustrierna anser inte att handboken kommer att underlätta återvinningen - snarare tvärtom. Riskerna värderas konsekvent utifrån en rigid tillämpning av miljö kvalitetsmålet giftfri miljö medan nyttan av ökad återvinning tonas ner. Detta är särskilt tydligt i avsnitt 14 där miljömålen går igenom. Även i övrigt är förslaget till handbok helt fokuserat på att eliminera alla tänkbara risker med användning av avfall.

De risker naturvårdsverket tycks önska förebygga är enligt vår mening hypotetiska. Man utgår ifrån att människor kan komma att förtära jord i sådan mängd att skador skulle uppstå som är kopplade till förekomsten av spårämnen i avfall eller konsumera vilda bär och frukter från deponiområden i sådan omfattning att risker skulle föreligga på grund av förekomsten av vissa spårämnen i täckningsmaterialet. Det kan i detta sammanhang konstateras att t ex det föreslagna värdet för kadmium för ”mindre än ringa risk” är lägre eller i nivå med gällande EU- gemensamma gränsvärde för livsmedel, vilka kan intas utan restriktioner (EU 1881/2006). Dessutom kan konstateras att metallhalten i ytlagret i Sveriges skogsmark har högre metallinnehåll (Pb, Hg och Cd) än vad som tillåts för avfall av ”mindre än ringa risk” (Nv rapport 5184).

Skogsindustrierna finner att denna strikta hållning kommer att medföra att såväl mängden deponerat avfall som användningen av jungfruliga material för deponitäckning ökar. Detta leder i sin tur till resursslöseri och ökade kostnader. Risken för ökad deponering av fullgoda massor ökar också eftersom byråkratin kan antas bli betydande även för att använda harmlösa schaktmassor från urbana områden.

Handboken innehåller långa teoretiska resonemang och nya särskilda begränsningsvärden för användning av avfall varför den enligt Skogsindustriernas mening inte kommer att bidra till regelförenkling.

En handbok som leder till minskad återvinning av avfall står i strid med befintliga styrmedel såsom deponiskatt och deponeringsförbud. Det är inte rimligt att staten skall tillämpa ekonomiska incitament för att öka återvinningen och samtidigt ha en styrande myndighet på miljöområdet som genom sin strikta hållning motarbetar återvinning. Genomförs handboken måste dessa styrmedel utgå.

Nivåer för deponitäckning ovan tätskikt måste utgå

Skogsindustrierna anser att det är olämpligt att ange nivåer för innehåll och lakning av spårämnen i avfall för deponitäckning och att dessa ska utgå. Sådana värden har inte angetts för någon annan användning av avfall för anläggnings-

ändamål som är föremål för myndighetsprövning genom anmälan eller tillståndsansökan.

De i tabell 6 angivna värdena för täckning av deponier kommer inte att tolkas som annat än **begränsningsvärden** för avfall som enligt naturvårdsverket får användas för sluttäckning av deponier – trots att det pliktskyldigast anges att de kan ses som ett exempel. Genom att handboken anger värden för vad naturvårdsverket anser ska gälla vid sluttäckning av deponier är risken uppenbar att lokala myndigheter vid prövning inte tar hänsyn till viktiga förhållanden i det enskilda fallet. Det bör noteras att handbokens begränsningsvärden är strängare än begränsningsvärdena för användning för andra anläggningsändamål då de förstnämnda utgör värden för vad som normalt kan accepteras medan de senare endast anger gränsen för fri användning.

Naturvårdsverket anför i handboken att man är missnöjd med gällande rättspraxis, som för sluttäckning accepterar värden i nivå med vad som gäller för mindre känslig markanvändning som utgångspunkt för bedömningen. Miljööverdomstolen har anført att dessa värden kan användas eftersom det som regel inte är aktuellt med någon kvalificerad markanvändning på en nedlagd deponi men med hänsyn till omständigheterna i det enskilda fallet kan strängare krav ibland behöva ställas.

Skogsindustrierna anser det anmärkningsvärt att naturvårdsverket i en handbok, som kan antas få stor spridning och påverkan på lägre myndighetsnivå, går emot gällande rättspraxis. Detta gäller i synnerhet vid utförandet av ett regeringsuppdrag vars syfte är att öka användningen av avfall. Med Miljööverdomstolens angreppssätt skulle en klar förenkling i regelverket kunna åstadkommas samt en ökad återvinning av avfall. Skogsindustrierna kan inte se att en sådan avvägning skulle leda till några oacceptabla risker för hälsan eller miljön.

De i handboken föreslagna värdena för sluttäckning är betydligt lägre än värdena för mindre känslig markanvändning och kommer att begränsa möjligheten att använda för ändamålet lämpliga avfall. Detta är mycket olyckligt då en betydande del av de skogsindustriella avfallen som idag nyttiggörs används just för deponitäckning. De av naturvårdsverket föreslagna värdena skulle t ex medföra att askor och vissa slam framgent inte kommer att kunna användas för sluttäckning.

Mot ovanstående bakgrund anser Skogsindustrierna att i handboken föreslagna värden för sluttäckning av deponier måste utgå och handboken i denna del arbetas om.

Biprodukter är ej ”gränsfall”

Handboken avser att vägleda kring användningen av avfall. Biproduktprincipen i EUs nya avfallsdirektiv bidrar till att skilja mellan avfall och icke avfall och utgör därmed en gräns mellan vilken lagstiftning som ska följas. Biprodukter är inte avfall men kan naturligtvis precis som andra produkter bli avfall i ett senare skede. Skogsindustrierna anser att formuleringen på sid 8 måste utgå där naturvårdsverket anser att biprodukter är ”gränsfall för vad som är avfall”.

Låt utföra en oberoende konsekvensanalys

Konsekvensanalysen redovisar inte några uppgifter om vilka konsekvenser handboken kommer att få i form av ökad deponering, ökade kostnader för nyttiggörande av avfall och ökad byråkrati. Att hänvisa till att naturvårdsverket i remissvar föreslagit att deponiskatten skall tas bort för vissa typer av avfall är inte ens relevant när det handlar om att bedöma kostnaderna och andra konsekvenser utifrån det faktiska rättsläget.

Skogsindustrierna anser att innan beslut om handboken fattas bör den bli föremål för en fristående och oberoende konsekvensanalys.

Slutord

Slutligen vill Skogsindustrierna framhålla att användning av avfall är en mycket viktig fråga för våra medlemsföretag. Företagens strävanden ligger i linje med samhällets önskemål om ökad återvinning och minskad deponering. Stora satsningar görs för att utvärdera användningen av avfall i olika anläggsarbeten. Branschen har länge efterlyst en handbok som bidrar till en rimlig bedömning av risk och nytta vid sådan användning. Skogsindustrierna är mot denna bakgrund besvikna. Dessutom finner vi det anmärkningsvärt att intressenterna endast två veckor för att lämna synpunkter på förslaget till handbok.

Stockholm den 16 november 2009

SKOGSINDUSTRIERNA

Christina Wiklund

Kopia: Miljödepartementet, Charlotta Broman
Näringsdepartementet, Anna Törner