

Raziyeh Khodayari, 08-677 27 13
raziyeh.khodayari@energiforetagen.se

registrator@naturvardsverket.se

Ärendenummer: NV-05919-17

Remittering av Naturvårdsverkets vägledning om masshantering och återvinning av avfall i anläggningsarbeten

Energiföretagen Sverige samlar och ger röst åt omkring 400 företag som producerar, distribuerar, säljer och lagrar energi. Vårt mål är att utifrån kunskap, en helhetssyn på energisystemet och i samverkan med vår omgivning, utveckla energibranschen – till nytta för alla.

Energiföretagen Sverige tackar för att vi har fått möjlighet att få lämna synpunkter.

Energiföretagen Sverige välkomnar att Naturvårdsverket har påbörjat ett arbete med att se över och uppdatera vägledningen återvinning av avfall i anläggningsarbeten (nuvarande handbok 2010:1). Det är viktigt att betrakta avfall som en resurs och främja en hållbar resurshantering för att minska exploateringen av naturen.

Betrakta avfall som en resurs och främja en hållbar resurshantering

Det är bra att det finns några exempel för att förtydliga tolkningarna. Emellertid summerar vägledningen mest vad som idag redan är praxis. För energiföretag har begreppen inte varit det svåra, utan exempelvis att bevisa ringa risk så pass långt att tillsynsmyndigheter tillåter återvinning av avfall i anläggningsarbeten.

Begreppen massor, produktionsprocesser, biprodukter, återvinning i anläggningsändamål och kvittblivningsintresse bör definieras och exemplifieras tydligare. Energiföretagen Sverige efterfrågar fler exempel på biprodukter. Redan i inledningens beskrivning av två möjliga sätt för hur massor kan uppstå landar Naturvårdsverket i att entreprenadberg inte kan vara en restprodukt/biprodukt utan kan bara vara ett avfall eller inte avfall. Detta är ett synsätt som segmenterar användning av stora mängder massor som uppkommer i flera verksamheter. Vägledningen bör fokusera på vilka möjligheter som finns för att avfall ska upphöra att vara avfall.

Energiföretagen Sverige ser gärna att Naturvårdsverket tar med fler fiktiva exempel med fler avfallslag som stöd för både verksamhetsutövare och tillsyn. Att använda slaggrus i vägkonstruktion skulle exempelvis kunna vara ett sådant.

Bristande resurshushållning skadar miljön

De rättsfall som anförs av Naturvårdsverket grundades på äldre lagstiftning som har ändrats i syfte att förändra en snäv praxis. Naturvårdsverket hänvisar till EU-

domstolens domar som meddelades flera år före både avfallsdirektivet 2008/98/EG och ändringsdirektivet 2018/851/EG. EU-domarna grundades på det då gällande avfallsdirektivet som främst syftade till skyddet av miljön och bortskaffande av avfall. Insikten om bristande resurshushållning och dess skadliga påverkan på klimat och miljö har dock vuxit under de senaste decennierna. Det har resulterat i den nu gällande lagstiftningen, som tar ett större helhetsgrepp om avfallsfrågan. Lagstiftarna inom EU och Sverige har sedan dess gjort omfattande förändringar i lagstiftningen och beslutat om målsättningar och handlingsplaner för cirkulär ekonomi. Enligt nu gällande EU-direktiv är därför avfall ett snävare begrepp än vad som gällde när domarna meddelades, som Naturvårdsverket hänvisar till. Det framgår också i regleringsbrevet för 2021 att Naturvårdsverket har i uppdrag att redovisa hur myndigheten verkat för att öka takten i omställningen till en cirkulär ekonomi och särskilt för att förbättra kunskapen om materialflöden i samhället. Naturvårdsverket bör betrakta avfall som en resurs och främja en hållbar resurshantering för att minska exploateringen av naturen.

Handboken bör tydliggöra att återanvändning av material och återvinning av avfall i anläggningsarbete kan möjliggöras i en betydligt högre utsträckning än det sker idag. För det behövs en tydlighet i hur dokumentet kan användas.

Naturvårdsverket behöver frånga sin snäva bedömning av begreppen produktionsprocess och restprodukt/biprodukt, eftersom den inte stämmer överens med medlemsstaternas skyldigheter i avfallsdirektivet, eller med miljöbalken. Även innebörden av förberedelse för användning och materialåtervinning tolkas på ett begränsande sätt.

Riskbaserad utvärdering av massor för specifika användningsområden

Riskbaserad utvärdering av massor möjliggör ökad materialåtervinning och användning med tillräcklig miljöhänsyn. Det innebär att man bör titta på miljörisker utifrån massornas lakbarhet för det aktuella användningsområdet. Naturvårdsverket bör tydliggöra vilka avfallsslag som kan vara tillämpliga i anläggningsändamål.

Miljö- och resursperspektiv i stället för administrativa och juridiska tolkningar

Naturvårdsverkets tolkning innebär att det går att använda ett material i nära anslutning till ett projekt men inte att köra iväg materialet någon längre sträcka. Energiföretagen Sverige anser att det är ett felaktigt resonemang eftersom det kan leda till att det öppnas upp en ny bergtäkt fast det redan finns material tillgängligt. Generellt saknas resonemang om resurseffektiva lösningar. Att ett entreprenadföretag spränger bort ett berg på en deponi för att sedan fylla det med berg från ett bygge någon annanstans är ingen bra lösning. Det är det som händer om man är för restriktiv med vad som gäller för att få återanvända massor. Det är bekymmersamt att tolkningar alltmer går åt det administrativa och juridiska lagtolkningshållet snarare än vad som är rimligt ur miljö- och resursperspektiv.

Förbereda avfall för återanvändning

Naturvårdsverket skriver "att förbereda avfall för återanvändning innebär att man kontrollerar, rengör eller reparerar något som är avfall så att det kan återanvändas utan ytterligare behandling". Vidare anges att "Naturvårdsverkets bedömning innebär att hanteringen av massor inte faller in under begreppet förberedelse för återanvändning." Energiföretagen Sverige önskar att Naturvårdsverket närmare motiverar detta ställningstagande.

Exempel på hantering som kan göra mer miljöskada än miljönytta

Ellagen (1997:857) 3 kap, 6–7 § innebär att ett elnätsföretag inte har möjlighet att neka en anslutning, den kan dock skjutas på upp till två år. Det händer att markägare och kommun eller annan tillsynsmyndighet inte hinner lösa frågan och inte kommer överens om huruvida mark ska saneras eller inte, under två år som elnätsföretaget har på sig att skjuta upp grävningen. Det innebär att en anslutning ibland måste utföras (schakt för kabel/ledningsförläggning) genom ett förorenat område. I dessa fall är det inte elnätsföretaget som har ansvar för föroreningen, men tvingas passera föroreningen med smala och förhållandevis grunda schakt.

Frågan är här vilka massor som ska användas vid återfyllnad. Eftersom dessa områden borde vara föremål för framtida sanering så borde om möjligt återfyllnad ske av samma massor som har schaktats bort för att inte i onödan förorenera rena massor. Schakten är vanligtvis cirka 70 centimeter djupa och cirka 50 cm breda, och vid en framtida sanering är det omöjligt att särskilja dessa massor från omkringliggande massor, även om materialavskiljande duk används. För att inte i onödan förorenera rena massor föreslås att man i det enskilda fallet kommer överens med tillsynsmyndigheten i fråga, och om tillsynsmyndigheten bedömer att precis uppgrävda förorenade massor kan användas för återfyllning, så bör detta kunna vara möjligt, för att minska total mängd förorenade massor. Uppschaktade massor hanteras med försiktighet för att undvika spridning när de är uppgrävda, och det får handla om timmar eller högst några dagar, innan återfyllning sker.

För elföretagen är det mycket svårt att innan schaktning genomföra representativ provtagning på massor längs ett så långsmalt område som ett kabelschakt utgör. Kabelförläggning följer ofta befintliga vägar, där det inte finns kännedom om att det skulle finnas föroreningar i marken. Att ta ut stickprov var 30:e eller var 50:e meter exkluderar en mycket stor andel av massorna från analyserna. Att i stället genomföra provtagning när överskottsmassorna är upplagda på mottagningsanläggning följer vedertagen provtagningsmetodik och säkerställer representativa prov som speglar faktiska ämnen och halter i massorna. För denna typ av schaktning, som sker över hela landet, finns det sällan tillgång till lokala upplagsplatser. Det är heller inte lämpligt eller möjligt att anordna tillfälliga upplagsplatser enkom för att säkerställa provtagning. Bedömningen är att det säkraste och lämpligaste förfaringssättet är att transportera massorna till närmaste mottagningsanläggning där provtagningen kan genomföras enligt vedertagna metoder. Detta genom att schaktmassorna delas upp i lämpliga etapper med avseende på mängden massor, typ av område där schaktning sker

och med hänsyn till risk för att förorening kan påträffas. När provtagningen utformas på detta sätt kommer eventuella föroreningar som annars kan förekomma mellan stickprov (provpunkter till exempel var 30–50 meter) att omfattas av kontrollerna.

Före schaktning ska samråd ske med berörda fastighetsägare, verksamhetsutövare/nyttjanderättsinnehavare och tillsynsmyndigheter för att fånga upp kända och misstänkta föroreningar på sträckan. För dessa områden hanteras föroreningsfrågan i samråd med tillsynsmyndighet och ansvarig för föroreningen i enlighet med Miljöbalken 10 kap.

Hantering av invasiva främmande arter

Hur verksamhetsutövaren bör hantera massor som är förorenade med invasiva främmande arter är en fråga som bör hanteras av handboken.

Sammanfattningsvis anser Energiföretagen Sverige att det finns ett behov av att hantera oseriösa avfallsentreprenörer men det ska inte bli ett hinder för ökad användning av återvinningsbara massor. När det gäller massor och anläggningsmaterial behövs nytänkande för att underlätta återanvändningen så att vi kan ersätta jungfruliga material och minska materialtransporterna.

Stockholm som ovan



Henrik Wingfors

Enhetschef Energisystem

Energiföretagen Sverige