

Utvärdering av Naturvårdsverkets handbok för återvinning av avfall i anläggningsarbeten

Under åren 2006 - 2010 utarbetade Naturvårdsverket en handbok om återvinning av avfall i anläggningsarbeten. Handboken publicerades 2010 och verksamhetsutövare samt tillsyns- och prövningsmyndigheter har sedan dess erfarenheter av att använda den. En framtida utvärdering av handboken planerades redan när handboken publicerades. Naturvårdsverket har även i den nationella avfallsplanen och tillsynsvägledningsplanen för 2013 – 2015 åtagit sig att genomföra en utvärdering av handboken.

Utvärderingen visar att handboken har använts som bedömningsunderlag, faktaunderlag och som referensmaterial, men att den inte har ökat återvinningen av avfall i anläggningsarbeten. Utvärderingen visar att handboken behöver revideras, och ger i viss mån information om vilka delar som behöver ses över då lagstiftningen har förändrats sedan 2010. Rapporten utgör således ett av de underlag som kommer att användas i det fortsatta arbetet. Tidsåtgången för utvärderingen var större än beräknat.

En översyn av handboken föreslås. Formatet för handboken kan komma att ändras för att underlätta användningen av den. En ny projektplan tas fram för det fortsatta arbetet med att se över handboken. Projektet kommer sättas i gång under 2016.

Innehåll

SAMMANFATTNING AV RESULTAT	3
RESULTAT AV ENKÄTUNDERSÖKNING	5
SAMMANFATTNING AV FRITEXTSVAR	10

Sammanfattning av resultat

Utvärderingen av Naturvårdsverkets handbok 2010:1 Återvinning av avfall i anläggningsarbeten genomfördes med stöd av en enkätundersökning. Enkäten och de svar som kom in redovisas längre ned i rapporten. Redovisningen visar ett sammanställt svar från samtliga 38 svarande, 17 myndigheter och 21 olika företag och dess branschorganisationer svarade på enkäten.

Av svaren framgår att handboken har använts av 78 % av det svarande vilket får anses vara ett gott resultat. Att handboken inte har använts mera verkar bero på att den anses vara svåröverskådlig och att den inte har fått större genomslag i olika miljöprövningsärenden. Det huvudsakliga användningsområdet av handboken har varit när man hanterat ett anmälningsärende om att återvinna avfall i anläggningsarbeten.

Handboken har använts som bedömningsunderlag, faktaunderlag och som ett referensmaterial eller annat. Det finns ingen större övervikt till det ena eller andra som skulle påvisa vilket av dem som är mest använt.

Handboken verkar även ha haft ungefär likvärdig påverkan när man hanterat tillsyn- eller tillståndsbeslut gällande återvinning av avfall i anläggningsarbeten. Lite mer än hälften av svaren visar att påverkansgraden har varit medel vilket var medelvärde på en tregradig skala i enkäten.

När det gäller syftet med att öka andelen avfall som återvinns i anläggningsarbeten anser 92 % att de ej ökat återvinningen av avfall i anläggningsarbeten till följd av handbokens vägledning.

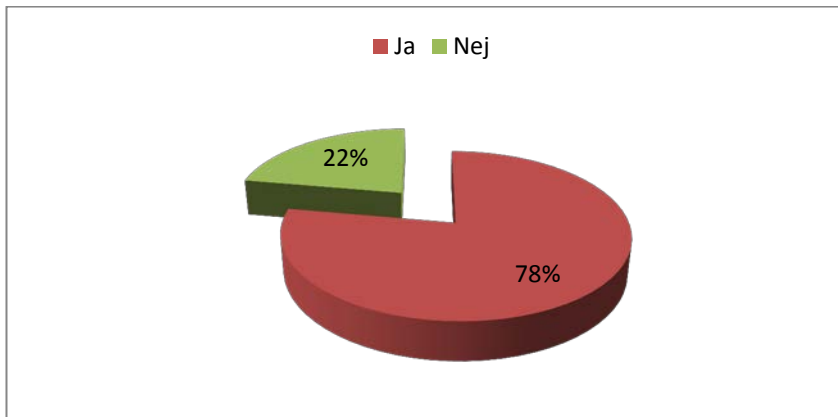
Andelen som anser att återvinningen direkt minskat till följd av handboken är 64 % vilket är en hög siffra eftersom handboken har använts både i tillsyns- och tillståndsbeslut som även ska tillgodose att en ökad resurshushållning eftersträvas. Endast 28 % av de svarande på enkäten ansåg att handboken bidragit till att avfall i anläggningsarbeten återvinns på ett mer miljö- och hälsosäkert sätt. På frågan om handboken behöver omarbetas svarar i princip alla att handboken behöver omarbetas (91 %).

31 av de 38 svarande har valt att lämna mer utförliga skriftliga synpunkter på handboken. Det som är mest kritiserat är att den är för krånglig och att angivna värden som är kopplad till begreppet mindre än ringa risk är alldeles för låga. Olika verksamhetsutövare och branscher anser att handboken tillämpats felaktigt genom att man använt de scenarion och olika värden som finns i handboken för att avgöra när en rest är ett avfall eller en biprodukt. Handboken påtalar inte om att den ska användas för detta ändamål men samtidigt säger den inte motsatsen. Det finns även fler förslag om att handboken bör uppdateras så att den stämmer med den erfarenhet som har utvecklats med stöd av de tillståndsbeslut som har använt handboken i sitt beslutsunderlag.

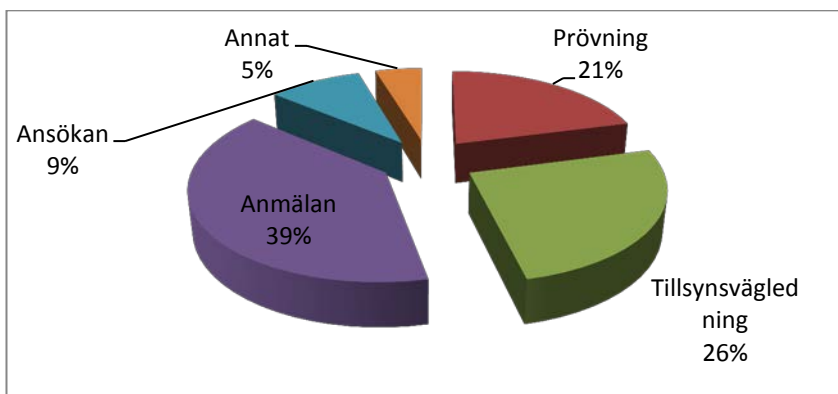
Sammanfattningsvis kan sägas att resultatet på den genomförda enkätundersökningen visar att Naturvårdsverkets handbok 2010:1 Återvinning av avfall i anläggningsarbeten behöver åtgärdas. En övervägande majoritet anser att handboken bör omarbetas och att den har haft en liten påverkan på återvinningen och hur miljö- och hälsosäkert avfall återvinns i anläggningsarbeten.

Resultat av enkätundersökning

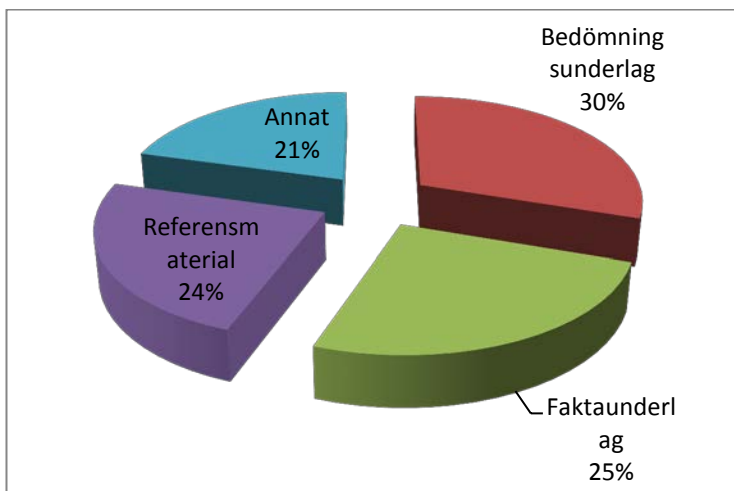
1. Har handboken tillämpats i någon omfattning?



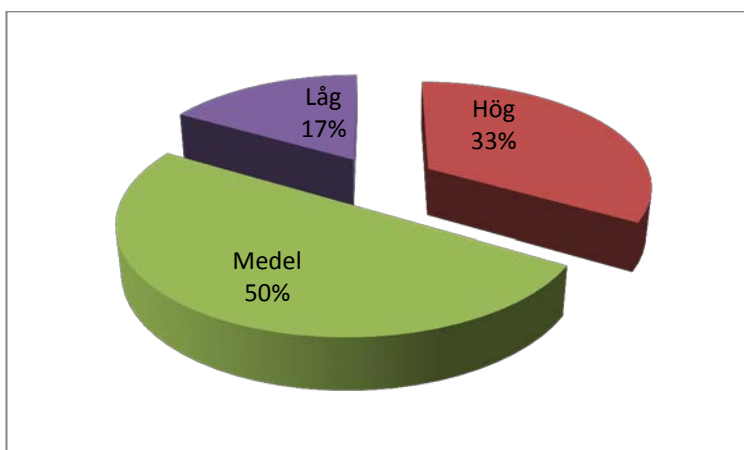
2. Om ja, i vilken typ av ärenden har du använt handboken?



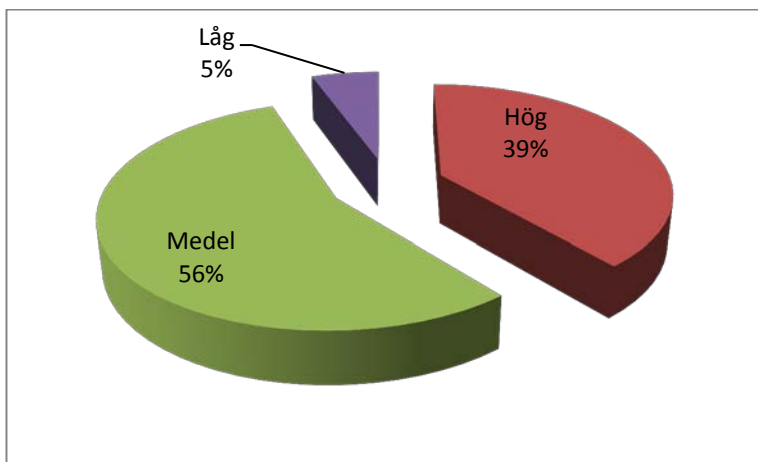
3. I vilket syfte har du använt handboken?



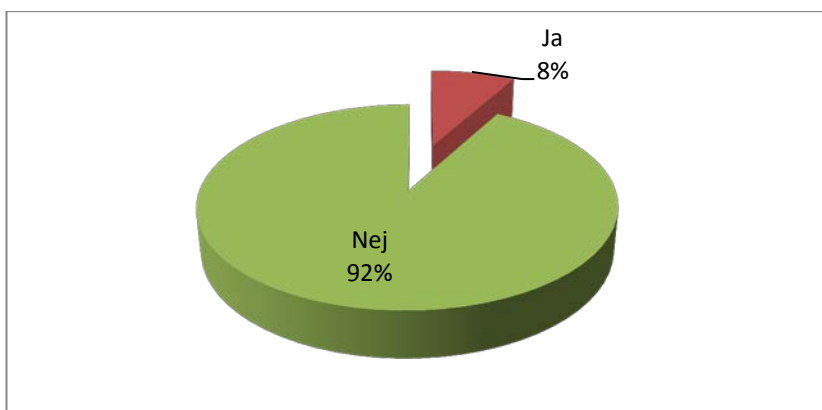
4.1 Till vilken grad har handboken påverkat tillståndsbeslut?



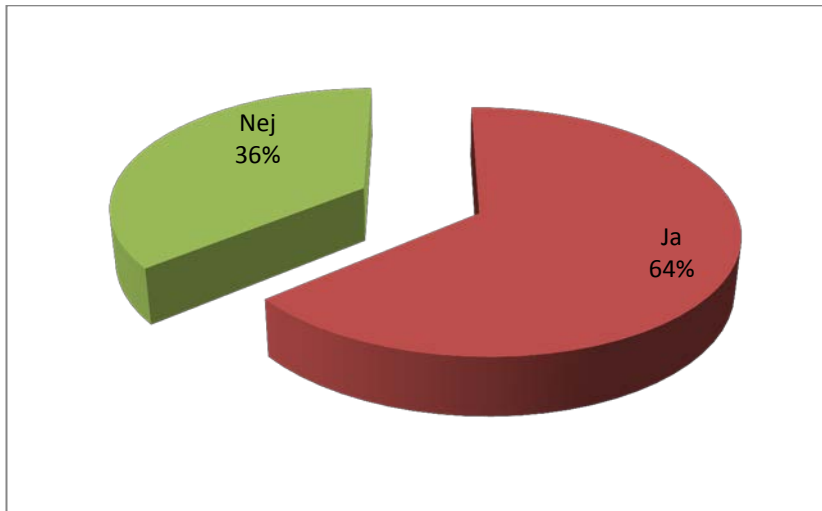
4.2 Till vilken grad har handboken påverkat tillsynsbeslut?



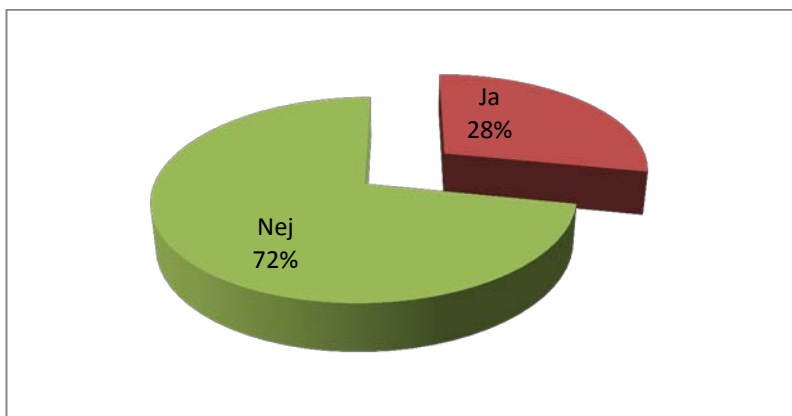
5. Har ni ökat återvinningen av avfall i anläggningsarbeten utan att anmäla eller söka tillstånd till följd av handbokens vägledning?



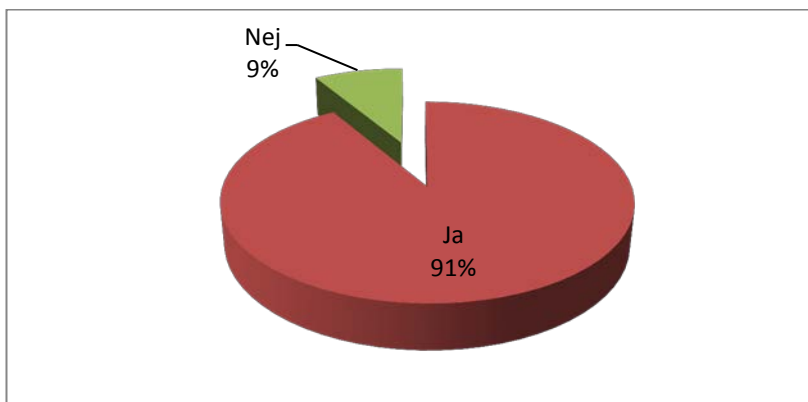
6. Har ni minskat återvinningen av avfall i anläggningsarbeten till följd av handbokens vägledning?



7. Anser ni att återvinningen av avfall i anläggningsarbeten har blivit mer miljö- och hälsosäker till följd av vägledningen som ges i handboken?



8. Behöver handboken omarbetas?



Sammanfattning av fritextsvar

De två sista frågorna i enkäten, frågorna 9 och 10, var fritextfrågor om hur de tillfrågade vill att handboken bör utformas eller ändras.

Endast ett fåtal av de som lämnat enkätsvar har tagit utgångspunkt i nuvarande rubriksättning, men de flesta har lyft samma problem och delar av handboken.

- **Förkorta, förenkla och förtydliga handboken**

Många av de som svarat på enkäten i utvärderingen av handbok 2010:1 återvinning av avfall i anläggningsarbeten trycker just på att handboken måste kortas ned, förenklas och förtydligas samt att dess syfte och mål behöver tydliggöras. De förslag som anges är att man ska ta bort de delar av handboken som är överspelade och att man måste vägleda tydligare om handbokens tillämpningsområde samt om hur man ska klassificera denna typ av verksamhet enligt 13 och 14 §§ i Miljöprövningsförordningen (2013:251). Både lagstiftningen och vägledningarna tillhörande lagstiftningen har förändrats sedan 2010 vilket gör att flera delar av handboken måste uppdateras eller tas bort. Det är framförallt kapitel 13 som avser andra berörda bestämmelser som är inaktuellt. Men även kapitel 14 som handlar om miljömålen behöver uppdateras. Det framförs även att miljö kvalitetsmålet Giftfri miljö får för stor tyngd i handboken och att resurshushållning får för lite fokus. Vissa av de svarande anser inte att miljö kvalitetsmålen överhuvudtaget hör hemma i Naturvårdsverkets handbok. Dessutom framförs frågor om hur handboken förhåller sig till EU-rätten.

- **Handboken är vägledande och ska bidra till att besluten ska bli så likvärdiga som möjligt.**

Tyvärr har det i många fall tolkats som att de exempel och värden som anges i handboken utgör bindande krav och gränsvärden. Flera svar tyder på att det är otydligt i handboken hur de vägledande nivåerna ska användas eller att man inte uppfattar att de värden som anges i handboken är just vägledande nivåer och att informationen om förutsättningarna för beräkningarna av nivåerna kan användas för anpassning till rådande omständigheter i samband med en anmälan eller tillståndsprövning enligt miljöbalken.

Uppfattningen bland flera av de som har svarat på enkäten är att handboken inte bidrar till en ökad återvinning/återanvändning och ambitionen att öka återanvändningen av avfall på ett miljö- och hälsomässigt säkert sätt. Detta bland annat till följd av otydligheter rörande tolkning av avfallsbegreppet samt brist på vägledning för massor med nivåer över mindre än ringa risk. Andra menar att handboken sannolikt varken ökat eller minskat användningen av avfall för anläggningsändamål i någon större utsträckning men att den har föranlett försiktighetsåtgärder i högre utsträckning vid högre

föroreningshalter och att flera material sannolikt har blivit föremål för anmälan enligt miljöbalken än tidigare. Tillståndspliktig användning av avfall i anläggningsarbeten uppges vara mindre vanligt förekommande och att verksamhetsutövare ofta avstår från att använda avfallet ifråga då det bedöms vara en tillståndspliktig åtgärd. Även anmälningsförfarandet då nivåerna för mindre än ringa risk överskrids upplevs som krångligt och tidskrävande.

Flera upplever att ett för stort fokus har lagts på begreppet mindre än ringa risk i handboken istället för att förenkla/standardisera riskbedömningen och det framförs att tyngdpunkten i handboken istället bör vara på ytterligare modeller till hjälp för verksamhetsutövarens riskbedömning och tillsynsmyndigheternas beslut. Enstaka svaranden upplever att de exempel på skyddsåtgärder som anges i handboken är för långtgående för anmälningspliktiga verksamheter. Andra framför att användning av avfall som innebär mer än ringa risk bör omfattas av krav på omgivningskontroll vid verksamhetsområdet. Vissa av de svaranden upplever att skyddsåtgärder i form av miljöövervakning genom t.ex. provtagningar i omgivande vatten, automatiskt leder till tillståndsplikt vilket innebär att seriösa verksamhetsutövare drabbas av orimliga handläggningstider och kostnader.

Mindre än ringa risk riskerar att tolkas som nivåer satta för att avgöra vad som är avfall eller inte samt utgöra den nivå som avgör huruvida massorna ska få återanvändas/återvinnas och inte. Tabell 2 med indikatorer som är tänkta att användas som stöd för att skilja på verksamhet utan anmälningsplikt, med anmälningsplikt och med tillståndsplikt upplevs snarare öka otydligheten samt leda till tidskrävande bedömningar och en olikartad tillämpning av tillsyns- och prövningsmyndigheter. En helhetssyn efterfrågas där miljökonsekvenserna av såväl materialval som anläggningen i sig redovisas och bedöms. Vid t.ex. ett vägbygge framförs att konsekvenserna av materialvalet måste ställas i relation till de konsekvenser som uppstår p.g.a. utsläpp från trafiken, slitage av däck, dubbar och asfalt, osv. Vägledning om hur en analys kan göras av kostnader och miljönytta för olika skyddsåtgärder och materialval efterfrågas också.

Tolkningen av avfallsbegreppet ses som ett problemområde då det råder tvetsamheter kring vad som är ett avfall eller inte, vad som är ett avfall och biprodukt samt tolkningen av vad som är att betrakta som anläggningsändamål. Begreppen efterbehandling och avfall i anläggningsändamål blandas ihop t.ex. för täkter. Det framförs även att avfall i anläggningsändamål har, i och med handboken, fått strängare bedömningskriterier än jungfruligt material eller produkter/biprodukter.

Flera lyfter att det är problematiskt att tolkningar görs olika av olika tillsynsmyndigheter i landet. Vissa anser att det är olyckligt att tillsynsmyndigheter

digheter använder handboken för att bedöma om materialet uppfyller kriteriet för biprodukter om att det ska vara säkerställt att avfallet används på ett hälso- och miljömässigt godtagbart sätt. Andra menar att samma kriterier bör gälla för biprodukter och avfall som används i anläggningsarbeten då det inte finns någon anledning att tillåta olika föroreningsnivåer – riskerna för miljön och människors hälsa är desamma oavsett om det som används klassas som ett avfall eller en biprodukt.

- **Provtagning och provning**

Mer vägledning efterfrågas om hur provtagning och provning liksom beräkningar bör genomföras och utvärderas samt med vilken frekvens då detta oftast är den största felkällan. Vägledning efterfrågas om hur information från generell provtagning och provning kan användas för att minska behovet av provtagning och provning vid varje enskilt tillfälle. Det framförs även att om vägledande nivåer för totalhalt underskrids är det inte miljömässigt motiverat att även kräva laktester. Det bedöms olyckligt att de referensnivåer som använts är framtagna med en uppslutnings-/analysmetod men att en annan metod sedan rekommenderas för avfall. Angiven metod för provning av oorganiska ämnen upplevs dock vara bra av vissa svaranden.

- **Modell för bedömning av exponeringsrisker**

Den modell för bedömning av risk för exponering för människors hälsa och miljön som används i handboken utgår från samma exponeringsmodell som används för förorenade områden och behov av eventuell saneringsinsats. Det ifrågasätts i enkätsvaren om det är relevant för användande av avfall i anläggningsändamål där man skapar ny mark. En annan synpunkt som framförs är att beräkningarna av nivåer är otydliga då både modellen för riskbedömning av förorenade områden och den s.k. TAC-modellen som ligger till grund för mottagningskriterierna för deponering används. Man menar att det bör förtydligas hur de båda modellerna hänger ihop och vilka anpassningar som har gjorts av modellen för riskbedömning av förorenade områden.

- **Vägledande nivåer**

I enkätsvaren framförs att det är olyckligt att vägledande nivåer finns angivna för både totalhalt och utlakning då man menar att en hög föroreningshalt i sig inte per automatik innebär en hög föroreningsrisk utan att det är spridningen, dvs. tillgänglighet och utlakning från en konstruktion som är avgörande. För användning av avfall i en konstruktion framförs att spridningen, dvs. utlakningen, bör vara den primära frågan. Det framförs också att all användning av avfall för anläggningsändamål bör bedömas utifrån faktiskt risk och inte specifika halter/koncentrationer.

Vissa av de som svarat på enkäten menar att det finns vägledande nivåer avseende för många parametrar medan andra som svarat efterfrågar vägledande nivåer för fler ämnen, exempelvis fler metaller, för att få till liknande bedömningar över landet. Det efterfrågas också information om varför ämnena valts ut och bedömts som kritiska. I enkätsvaren framförs även att det bör vara förbjudet att använda avfall som klassas som farligt avfall för anläggningsändamål då risken är stor att avfallet hamnar på fel plats och ger upphov till föroreningsläckage i ett senare skede.

- **Nivåer för Mindre än Ringa Risk**

Flera av de som svarat på enkäten uppger att för strikta mindre än ringa riskvärden gör att återvinningen hämmas. Utvärderingen ger en signal om att så har skett och att det kommer att medföra en ökad deponering av avfall då landets gamla deponier är sluttäckta och avfallet måste tas omhand på annat sätt. Utvärderingen ger samtidigt en signal om att en praxis har växt fram där andra nivåer och gränsvärden för förorenade områden eller för mottagning av avfall på deponi används för att bedöma föroreningsinnehåll i avfall som används i anläggningsarbeten istället för de som anges i handboken.

Flera av de som svarat på enkäten menar att beräkningen av nivåer för ringa risk har gjorts med sådana försiktighetsmarginaler och konservativa antaganden att resulterande haltnivåer hamnar på en mycket låg nivå. Mer realistiska exponeringsscenarioer och riskbedömningar efterfrågas liksom andra referensunderlag och provningsmetoder. Man framför att det i vissa områden i Sverige är svårt för jungfruligt material att klara de vägledande nivåerna. En jämförelse med bakgrundshalter och förutsättningar är nödvändig för att få mer rimliga nivåer och därför föreslås i enkätsvaren antingen att nivåerna beräknas på annat sätt eller att olika nivåer finns för områden med olika bakgrundshalter eller beroende på konstruktionens storlek, olika skyddsåtgärder eller andra typer av restriktioner. En annan fråga som ställs är hur en hög utspädning i recipient kan och bör påverka vilka utlakningsnivåer som kan tillåtas. Det framförs också att det är oklart varför de vägledande nivåerna för utlakning av Kadmium är högre vid bedömning av mindre än ringa risk än vid deponitäckning.

I handboken anges olika nivåer för utlakning, styrande faktorer och beskrivningar för hur man kan avgöra om ett avfall utgör mindre än ringa risk. Ett sådant angreppssätt ställer mycket höga krav på den som avser att återvinna ett avfall i anläggningsarbete. I svaren framförs att denna bedömning endast kan göras av ett fåtal aktörer som har inblick i hur utvärderingsmodellen kan/är tänkt att användas.

- **Nivåer för deponitäckning**

De vägledande nivåer för sluttäckning av deponier som finns i kapitel 9.4 i handboken föreslås utgå av vissa av de som svarat på enkäten medan andra menar att de bör revideras och kompletteras. De skäl som anges för detta är att nivåerna inte är förenliga med praxis samt att de nuvarande skrivelserna ger en minskad förutsättning för återanvändning. Det upplevs vara orimligt att nivåerna för utlakning är lägre än motsvarande mottagningskriterier för deponering av avfall på deponi för inert avfall. Andra menar att de generella riktvärdena för förorenade områden som avser mindre känslig markanvändning (MKM) bör kunna användas istället. Man menar även att det finns flera grundförutsättningar i kapitel 12 som använts för att beräkna nivåerna för deponitäckning som måste ses över, bl.a. styrande faktorer och utgångspunkter avseende ekologisk funktion. Konsekvenserna av nuvarande nivåer uppges vara att återanvändning minskar, och nybrytning av jungfruligt material behövs istället.

Det efterfrågas mer vägledning om hur en platsspecifik bedömning kan göras och vad den kan innebära vid deponitäckning (med koppling till befintlig praxis). Dessutom framförs att när det är frågan om att använda avfall för anläggningsändamål utanför tätskiktet på en deponi har man oftast ställt långtgående krav på faktaunderlag och utredningar (totalmängd av föroreningar och näringsämnen samt lakbarheten från dessa avfall) innan användning av avfall i sådana konstruktioner som inte är inkapslade tillåts.

- **Ansvarsfrågan**

Flera framför också att ansvarsförfrågan måste klargöras. Det blir ingen, eller väldigt liten, avsättning av avfall utanför deponierna så länge oklarhet råder. Risken är stor att ett område där avfall återanvänts eller återvunnits senare betraktas som ett förorenat område. Risken för höga kostnader för sanering i framtiden gör att verksamhetsutövare inte vågar använda avfall i anläggningsändamål om inte nivåerna för mindre än ringa risk kan uppnås.

- **Återvinning på ett miljö- och hälsosäkert sätt**

Det framgår att övervägande delen av de verksamhetsutövare som besvarat enkäten anser att man inte återvinner på ett mer miljö- och hälsosäkert sätt trots handbokens vägledning. Istället vill man att de föroreningsnivåer och modeller som tillämpas ska vara mer platsspecifika och inte ange generella nivåer som är strängare än naturligt förekommande bakgrundshalter i landet. Vidare anser man att det föreligger en orättvisa i att ett visst avfall som ska användas ska understiga en viss föroreningshalt för att verksamheten ska godkännas. Detta kan innebära att en produkt som godkänns enligt REACH kan användas men ett avfall med motsvarande föroreningshalt förbjuds.

- **Övrigt**

Tillsynen över de som använder avfall i anläggningsändamål bedrivs till stor del med stöd av handboken. Handboken anses vara omfattande men bör även kompletteras med en kom ihåg-lista för att tillsynsmyndigheten snabbt ska kunna kontrollera att man tagit i beaktande alla eventuellt tillämpliga bestämmelser (åtgärdsprogram för vatten, luftkvalitetsnormer, utsläppsvärden, osv). Länsstyrelserna i Västra Götaland och Västerbotten har tagit fram sådana checklistor.

Tillsynsmyndigheter framför att anmälningar och ansökningar ofta inte är kompletta samt att verksamhetsutövarnas egenkontroll vid användning av avfall i anläggningsarbeten ofta är bristfällig. Önskemål finns slutligen om att vägledningen istället delas in efter vissa typområden, eller andra indelningar, som kan medföra att det blir en enklare hantering av olika ärenden, t.ex. vid hantering av uppgrävda förorenade massor i stadsmiljö eller vid utfyllnad i tidigare opåverkade områden. Slutligen efterfrågas enkla och handgripliga exempel för att underlätta tolkningen av handboken.