



Datum

2020-06-16

Vår referens

Emil Lindvall

Enhetschef

emil.lindvall@malmo.se

Remiss från Naturvårdsverket - vägledning om återvinning av avfall i anläggningsarbeten: Undersökning av avfallets innehåll och egenskaper

MN-2020-4430

Sammanfattning

Miljönämnden har via Länsstyrelsen fått ta del av en remiss från Naturvårdsverket gällande en uppdatering av vägledning för återvinning av avfall i anläggningsarbeten. Uppdateringen av vägledningen kommer att delas upp i fyra remisser under 2020 av vilket detta är den första. Miljönämnden ställer sig positiv till att vägledningen uppdateras och framför ett 15 tal synpunkter eller önskemål om förtydliganden i vägledningen. Vägledningen förordar även att SGI:s skrift om klassning av massor in situ kan användas, en bedömning förvaltningen inte delar. Den är i sin nuvarande form för teoretiskt hållen och saknar konsekvensanalys kring risker, miljönytta och kostnader. Om vägledningen väljer att tydligt förordar användningen av SGI:s skrift (eller andra) bör det förtydligas att vägledningen inte är juridiskt bindande. Miljönämnden hade gärna sett att någon av de tre storstäderna Malmö, Stockholm eller Göteborg hade involverats tidigare i processen kring denna vägledning, eftersom de uppdaterade avfallsreglerna inom EU:s avfallspaket troligen kommer att påverka de tre storstäderna mest och där nu aktuella vägledning kommer att bli mycket viktig för kommunerna.

Förslag till beslut

1. Miljönämnden svarar på naturvårdsverkets remiss enligt förvaltningens förslag till yttrande.
2. Miljönämnden justerar paragrafen omedelbart.

Beslutsunderlag

- Tjänsteskrivelsen, daterad 2020-06-16
- Bilaga 1 – Missiv från Naturvårdsverket om vägledning om återvinning av avfall i anläggningsarbeten
- Bilaga 2 - Remiss från Naturvårdsverket om vägledning om återvinning av avfall i anläggningsarbeten

Beslutsplanering

Miljönämnden, 2020-06-17

Beslutet skickas till

Naturvårdsverket

Ärendet

Länsstyrelsen har på begäran från naturvårdsverket översänt remissen till miljöförvaltningen för samråd. Svar önskas senast 2020-06-01, men anstånd har begärts och meddelats så att svar ska lämnas direkt efter miljönämndens sammanträde 2020-06-17.

Förvaltningens förslag till yttrande

Miljönämnden vill framföra följande synpunkter som bör beaktas och arbetas in i kommande förslag.

Allmänt om remissförfarandet

Miljönämnden hade gärna sett att någon av de tre storstäderna hade involverats tidigare i remissförfarandet och i processen kring denna vägledning, eftersom de uppdaterade avfallsreglerna inom EU:s avfallspaket troligen kommer att påverka de tre storstäderna mest. I och med dessa nya avfallsregler kommer denna vägledning att bli mycket viktig för kommunerna. Det är utifrån dessa perspektiv svårt att helt besvara denna remiss utan att ha med sig de andra storstädernas perspektiv och synpunkter i frågan.

Allmänt om vägledningen

Miljönämnden ställer sig frågande till om mottagningskriterier för deponering verkligen är lämpliga för återvinning av alla typer av avfall. Ett bättre angreppssätt för undersökning av avfallens innehåll och egenskaper kanske vore att ha olika beskrivningar för undersökning av olika avfallstyper, som t.ex. jordmassor, bygg- och rivningsavfall som betong, samt utvinningsavfall för sig. Aktuell del av handboken kommer i sin nuvarande form att vara svår för tillsynsmyndigheten, men även verksamhetsutövare, att tillämpa, vilket motverkar sitt syfte och kan därigenom förhindra att kanske högst lämpliga återvinningar sker. Om handboken inte underlättar för myndigheternas handläggning motverkas också hushållningsprincipen i 2 kap. 5 § miljöbalken.

Förtydligande av höjd kunskapsnivå, behov av provtagning mm

Om avfall avses återvinnas i ett anläggningsändamål anser Naturvårdsverket att kunskapsnivån om avfallet bör motsvara minst den som krävs enligt deponidirektivet. Det framgår dock inte tydligt på vilket sätt tillsynsmyndigheten bör se till att kunskapsnivån höjs.

I vägledningen delas processen in i sex steg där steg 2 syftar till att verifiera information om avfallet och identifiera behov av provtagning. Utöver att undersökningsomfattningen anpassas i samråd med berörd myndighet bör även en bedömning av huruvida provtagning krävs eller ej ske i samråd med tillsynsmyndighet. Vägledningen bör förtydliga i vilka fall som provtagning behöver ske och vilka fall det inte är nödvändigt med provtagning.

Det nämns att SGI:s skrift om klassning av massor in situ kan användas vilken, beskriver de olika klassningsmetodernas säkerhet. Miljönämnden anser inte att denna skrift ska förordas, då den i sin nuvarande form är svår att använda. SGI:s skrift är för teoretiskt hållen och svår att använda vid avvägningar med risk att det ställs för hårda krav. Skriften saknar även en konsekvensanalys och riskbedömning, med hänsyn taget till miljörisker, nytta och kostnader.

Om Naturvårdsverket väljer att tydligt förorda användningen av denna skrift (eller andra) bör det förtydligas att vägledningen inte är juridiskt bindande.

Laktester kontra totalhalter

Under punkt 3 i grundläggande karaktärisering anges att det ska finnas kunskaper om utlakningsegenskaper. Innebär det att laktester ska utföras för alla avfallsslag och halter eller finns det fall när totalhalter är tillräckligt? På s. 16 under provtagningsens syfte står det endast att fastställande av lakbarhet och/eller totalhalter i avfallet kan vara ett syfte med provtagningen. Under "Utlakning" hänvisas till Enell m.fl. 2016 som kommit fram till att utlakning av förhållandevis låga halter PAH i jord inte är intressant. Är detta det enda undantaget för redovisning av laktester? Ska andra analysmetoder såsom POM-test förordas vid PAH-haltigt avfall? Vidare listas en rad olika laktester i tabell 1, men ingen närmare beskrivning finns över vilken information de olika laktesterna kan ge, vilket hade behövts för att rätt typ av laktest ska kunna förordas.

Bedömning av jord från förorenade områden

I Naturvårdsverkets handbok om mottagningskriterier för av avfall till deponi 2007:1 står det att det vid bedömning av förorenade områden är bland annat faktorer såsom tillgänglighet, rörlighet och toxicitet hos föroreningarna av stor betydelse vilket inte tillgodoses fullt ut med laktesterna för avfall. Det anges att de laktester som används för att karaktärisera avfall sällan är direkt lämpade för undersökning och riskbedömning av förorenade områden. Uppgrävda massor som klassas som icke farligt avfall är däremot undantaget från kravet på provning men en grundläggande karaktärisering ska utföras innan deponering, enligt nämnda handbok NV 2007:1. Miljöförvaltningen hade önskat att provningsmetoderna i aktuell handbok tydligare anpassas för förorenad jord eftersom det är det vanligaste slaget av avfall som återvinns. Alternativt bör en metodik tas fram vilken beskriver tydligt hur resultaten från laktester ska kunna tolkas avseende riskbedömning av förorenad jord.

Begreppet provning

I texten används begreppet provning, som hittills främst använts i deponerings-sammanhang. Om det med provning avses analys av materialet (kemisk eller fysikalisk) skulle det vara tydligare om provtagnings och analys konsekvent används parallellt eller var för sig. Alternativt bör det i början beskrivas vad de olika begreppen avser. I Naturvårdsverkets handbok om mottagningskriterier för av avfall till deponi 2007:1 anges det att med provning avses de olika undersökningar enligt fastställda metoder som görs för att bestämma egenskaperna hos avfallet. Provning kan exempelvis vara att undersöka utlakningsegenskaperna genom laktester, bestämning av halten TOC, undersökning av ANC (buffertförmåga) samt bedömning av avfallets fysiska egenskaper så som att bestämma förmågan att klara trycklaster.

Överensstämmelseprovning

Överensstämmelseprovning bör beskrivas mer ingående gällande vilka avfallstyper som kan vara aktuella för sådana tester. I en del av skriften diskuterar man att väl kontrollerade industriprocesser med kända råvaror kan vara föremål för denna typ av test, men några andra exempel på när sådan provning är aktuell finns inte. Det är svårt för tillsynsmyndigheten att följa en sådan rekommendation utan bättre vägledning.

Provberedning samt kontroll av vatten

Provberedning omnämns väldigt översiktligt. Miljönämnden anser att provberedning särskilt för jordmassor behöver anpassas efter valda analyser såsom metaller eller lättflyktiga ämnen, vilket

bör framgå tydligare. Vidare är det otydligt vad som avses med höga halter PAH under ”Utlakning” i avsnittet ”Särskilt om PAH”. Under ”Dokumentera undersökningen och dess resultat” bör provberedning också finnas med som en del i rapporteringen. I Naturvårdsverkets föreskrifter (NFS 2004:10) om deponering, kriterier och förfaranden för mottagning av avfall vid anläggningar för deponering av avfall redogörs provtagning och mätning av lakvatten, grundvatten och ytvatten. Miljönämnden anser vidare att rekommendationer för provtagning av grundvatten och ytvatten bör ingå i den aktuella handboken.

Stycke om specialavfall

Stycket om sulfidhaltiga avfall får stort utrymme i denna text och bör istället ligga i en bilaga. Om specialavfall ska behandlas finns även andra avfallstyper som bör tas med, till exempel slagg-/askmaterial som slaggrus. Vid sådana bedömningar kan istället ett högt pH vara mer intressant att bedöma gentemot lakningsegenskaper.

Steg 2 – behov av provtagning

Angående steg 2 så beskrivs det att avfallet ska undersökas så utförligt att det uppfyller grundläggande karakterisering för deponering. Sedan anges att ”det är i denna del av processen som det fastställs om provtagning krävs”. Miljönämnden anser att det behöver tydliggöras vilka fall som provtagning är aktuell alternativt vilka kriterier som ska vara uppfyllda för att provtagning ska kunna utgå. Miljönämndens erfarenheter är att utlakningshalter för jord utförs mycket sällan. Detsamma gäller för betong och asfalt, även om provtagning för utlakning utförs oftare för dessa materialslag.

Ämnen som behöver tas ur kretsloppet

Miljönämnden skulle även gärna se ett tydliggörande för avfall med misstanke eller konstaterat innehåll av vissa föroreningar som till exempel PCB, PFAS, dioxiner, eller bekämpningsmedel samt övriga långlivade organiska föroreningar i POPs-förordningen. Miljönämnden anser att återvinning av avfall med innehåll av sådana ämnen som ska tas ur kretsloppet behöver begränsas.

Övrigt - provning

På s. 21 under analys av oorganiska ämnen står det att samma upplösnings- och analysmetod använts för att fastställa halter av oorganiska ämnen i avfall som ska jämföras med referens/jämförvärden alternativt kan en matematisk omräkningsfaktor används för jämförelse. Det saknas hänvisning till vilken omräkningsfaktor som är tillämplig för att använda i det fall upplösnings- och analysmetod skiljer sig mellan fastställning av halter i avfall och beräkning av referens/ jämförvärden.

Förslaget har utarbetats av Christian Walient, miljöinspektör.

Samråd har skett med Mahesh Kunapuli och Daniel McCabe miljöinspektörer, Emil Lindvall, enhetschef, Jeanette Silow, avdelningschef, avdelningen för Miljö- och hälsoskydd, samt Daniel Kjellqvist, stadsjurist, enheten för kansli och juridik.

Ansvariga

Rebecka Persson
Miljödirektör

Jeanette Silow
Avdelningschef
Avdelningen för miljö- och hälsoskydd