

Naturvårdsverket
106 48 Stockholm
natur@naturvardsverket.se

REMISSVAR: Naturvårdsverkets kriterier för återvinning av avfall i anläggningsarbeten

Svenska Energiaskor AB (Sv EA) ber härmed att få framföra sina synpunkter på rubricerad remiss.

Sammanfattning:

Sv EA anser

Éatt denna remiss om Kriterier för återvinning av avfall i anläggningsarbeten jämte dess systerremiss om Förorenad Mark skall dras tillbaka och göras om i samarbete med bl.a. Vägverket, Industrin, Avfall Sverige, och Energibranschen. Grunden för en ny utredning bör vara

Resursanvändning.

Ringa risk för hälsa och miljö

Helhetssyn, d.v.s. balans mellan olika miljömål

Éatt det behövs en myndighet som har resursutnyttjande som huvudmål enligt EU:s avfalls hierarki och som får resurser för FoU så att restprodukter kan utnyttjas i största möjliga mån som resurser med helhetssyn mellan miljömålen som grund.

Éatt riskbedömningar måste göras med verklighetsbaserade antaganden om farligheter.

Éatt NV bör återgå till sin balanserade strategi för användning av avfall från 2003 där Giftfri Miljömålet prioriteras om risken för hälsa och miljö är mer än ringa men att resursanvändning prioriteras om risken är ringa. Denna strategi från 2003 bygger på balansen som finns i Miljöbalken och det borde inte vara lämpligt att från gå denna balans på det sätt som har gjorts i denna remiss och i remissen om förorenad mark.

Företaget:

Svenska EnergiAskor AB ägs av 12 energibolag och har som affärsidé att verka för miljöriktiga användningar för askor från produktion av energi.

Remissen

Remissen är lite dubbeltydig. Dels innehåller den förslag till kriterier baserat på ingen risk för fri användning av avfall och dels för användning av avfall ovanpå deponiers tätskikt. Men andemeningen i remissen är att ingen risk skall gälla för all användning av restprodukter i anläggningar. "Ingen risk" är dessutom beräknat med stor översiktighet och på bakgrundsvärden.

Remissen föreslår mycket, mycket låga värden som kriterier för användning i anläggningsarbeten. Så låga att man börjar få analysvärigheter och framför allt att valet av analysmetoder blir avgörande. Det finns en stor risk för att merparten av all typer av avfall, askor, metallurgiska slaggar, avrymningsmassor, byggrester, gråberg från gruvbrytning, material i väglinjer, komposter mm klart överstiger de föreslagna kriterievärdena utan att innebära en risk för hälsa och miljö.

Avsikten med regleringsbrevet som ligger till grund för remissen var att öka användningen av restprodukter med tillhörig hänsyn till hälsa och miljö och skulle leda till ett stöd för miljömyndigheter för detta. Men remissen saknar helt denna inriktning. Inget om hur man skall med lämpliga metoder och regleringar för att i största möjliga mån utnyttja restprodukter som resurser i linje med EUs avfalls hierarki.

I remissen finns inget stöd för det som miljömyndigheterna har att bedöma: ringa risk för hälsa och miljö samt helhets syn mellan de olika miljömålen. Miljömålen är visionära och behövs som detta. Men 100% genomförande av ett miljömål inverkar på andra miljömål, så man måste alltid avväga vinsten med att minska risker på ett område med de ökade riskerna/olägenheterna det medför på annat håll.

Gentemot en "ringa risk" bedömning istället för "ingen risk" får man en mycket liten eller ingen positiv förbättring av hälsa och miljö. I praktiken innebär remissen en prioritering för ökad deponering, trafik och buller, nya bergtäkter, resursslöseri och att det motverka klimatmålet. Det senare dels för att energiåtgången minskar vid användning av restprodukter inom en radie av ca 8 - 15 mil från dess uppkomst, men även för att aska är centralt för all förbränning av biobränslen. Vi befarar att Naturvårdsverkets förslag till vägledning kommer att öka kostnaderna för samt öka det pedagogiska motståndet mot produktion av värme och el från biobränslen. I biobränslen inkluderas avfallsbränslen som till 85 - 99 % består av biobränslen, som först gjort nytta som papper och timmer, ofta i flera varv, innan de blivit hushållssopor och returträ.

Remissen gäller ej för återföring av näringsämnen, dvs. inte för återföring av aska till skog som är ett krav från Skogsstyrelsen för att få ta ut bränsle ur skogen. Men vi har mycket svårt att förstå att det både nu och på sikt inte kommer att påverka återföring till skogen. Det är pedagogiskt svårt att ha så stora skillnader mellan gränser för återföring till skog där alla näringsämnen och gifter skall laka ut till marken och för att bygga en skogsväg. Det är upp till 150 ggr hårdare gränser för att bygga väg med, där väldigt lite om ens något lakar ut. Se tabellen mot slutet av remissvaret som visar halter som Skogsvårdsstyrelsen (SKS) på goda kretsloppsgrunder tillåter i aska för återvinning av näringsämnen till skog jämfört med NVs kriterier och beräknad ringa risk för att använda avfall i grusvägars förstärkningslager samt för att lämna avfall kvar i ytan efter vägens upphörande.

Avfall Sverige har 080328 publicerat en vetenskaplig rapport av miljökonsekvenserna om remissen skulle träda i kraft.

Sv EA hänvisar till rapporten i sin helhet. Merparten vad som ovan framförts har stöd i den. De har med olika verktyg analyserat denna komplexa fråga med koncentration på Hg, Pb, Cd och As. Verktygen är:

Bedömning av risker för miljöpåverkan för olika alternativ användning/deponering

Miljöbedömningar i ett livscykelperspektiv och olika miljömål

Metallflödenas storlek och relevans vid användning/deponering

Möjligheter till rening av askor ner till kriterienivåerna

Genom att använda olika miljöbedömningsverktyg och systemgränser har rapporten kommit fram till resultat som sprider i detaljer men centrala frågor pekar i samma riktning. Bla:

Ett genomförande av remissen skulle innebära en icke hållbar deponering av ofarligt material.

Det är ofta lägre total risk för att använda avfall som ger ringa risk i anläggningar än att deponera avfallen och använda naturliga material i anläggningen.

Andra organisationers remissvar går in mer in i detaljer i rapporten.

**Sveriges Geotekniska förenings (SGF) rapport:
Användning av restprodukter inom EU. Nationella strategier.**

Rapporten är klar förutom små redaktionella justeringar. Förutom hos SGF planeras rapporten att från slutet av april 08 att finnas tillgänglig på Värmeforsks hemsida. www.varmeforsk.se

I rapporten framhålls att till skillnad mot denna remiss så strävar andra länder som Tyskland, Holland, Frankrike, Finland, UK, och Danmark efter att utnyttja avfall som resurser. De har inte lägre ambitioner om att skydda hälsa och miljö än Sverige, men de försöker hitta lösningar som ger både skydd och möjligheter till användning. Dvs precis det som vi bedömer var avsikten med regleringsbrevet för denna remiss, men som helt har uteblivit. Sverige bör utveckla liknande regelverk som dessa länder gör.

Citat ur rapporten:

”Enligt Sveriges Miljöteknikråd Swentec saknas en aktör i Sverige som har ett tydligt ansvar och en helhetssyn på FoU inom avfallsforskning. Det skulle stärka området om det skapades ett nav för forskning och utveckling samt en erfarenhetsbank kring återanvändning av avfall för konstruktionsändamål. Ett ökat samarbete mellan de svenska aktörerna, såväl intresseorganisationer som myndigheter och statliga verk, skulle kunna bidra till att vinna erfarenheter från Sverige och övriga Europa aktivt tas till vara för att utveckla användningen av restprodukter på ett miljöriktigt sätt och med god resurshushållning.”

Sv EA delar uppfattningen i citatet. Sveriges har två starka verk som hårt driver målet om Giffri Miljö till nära 100%; Kemikalieinspektionen som har Giffri Miljö som sitt huvudmål och Naturvårdsverket som i sin remiss om Förorenad Mark och denna remiss likaså har tagit Giffri Miljö målet som sitt huvudmål. Resursanvändningsmålet är ett mindre mål inom God Bebyggd Miljö och även om Boverket gör vissa bra insatser på området så ligger en stor del av det utanför deras naturliga kompetensområde. Det finns därmed ingen bra balans mellan företrädarna för Giffri Miljömålet och resurshållningsmålet. Sverige syns behöva ett verk som har resurshållning och utnyttjande av avfall som resurs som sina huvudmål.

Är naturen robust mot metaller och vissa andra föroreningar?

Materialflödesanalysen i Avfall Sveriges rapport visar att det är låga mängder av de undersökta metallerna som kan tillföras naturen från användningar av avfall i anläggningar jämfört med de totalt tillförda.

I ett möte med Kaj Lax SGU hösten 07 framförde han att vid industrialiseringens orenade höjdpunkt så var de antropogena föroreningarna betydligt större än naturens egna utsläpp. Idagens läge är de antropogena utsläppen mycket små jämfört med naturens utsläpp. Det är svårt att påvisa någon kvarstående antropogen påverkan på naturen förutom på två områden. Dels pga av att Sverige har en så låg kvicksilverhalt i marken så finns en låg men mätbar antropogen höjning av kvicksilverhalten i nästan hela landet pga luftburna föroreningar. Det andra är området kring Falu gruva. Detta har myndigheter uppmärksammat och en rad utredningar har gjorts runt Falun och i dess vattenavrinningsystem. Resultatet är anmärkningsvärt och har presenterats i en populärvetenskapligt bok "Falun Gruvas Miljöhistoria". Trots 600 år av en fruktansvärd miljöförstörning med svaveldioxid, bly, koppar, kadmium, och zink så är det mycket lite av dessa föroreningar som påverkar biosfären av idag..

Det finns en rad utredningar som påvisar att föroreningar av olika slag tex metaller och PAH'er fastläggs allt hårdare med tiden. Naturen syns vara mer robust mot många föroreningar än vad de flesta modeller utgår från.

Remissens oro för att långtidsutlakningar skall öka med tiden ske känns därmed i huvudsak obefogad. Det går att skissa på scenarier där utlakning kan öka så frågan bör alltid belysas. Därvid bör det gå att konstatera att förutsättningar för ökad långtidsutlakning i regel inte finns. Tvärtom kan man räkna med en minskad farlighet av föroreningarna med tiden.

Slutsatsen av detta är att om ett avfall eller förorenad jord ger en ringa risk idag så bör den inte ge upphov till högre risk i framtiden och om en alternativ användning skall ske i framtiden efter konstruktionens upphörande så bör den risken vara fullt hanterbar då.

Särskilt Farliga Ämnen

Sv EA anser att det finns skäl till att se över vilka ämnen som skall anses vara särskilt farliga.

Att bly i vissa föroreningar som i organiska tillsatser till bensin är mycket farligt är väl känt. Och att man bör undvika bly i färger, särskilt för barnleksaker känns naturligt. Men i regel och särskilt i naturen förekommer bly i former som är stabila och inte

speciellt farliga. I Kemikalieinspektionens och Naturvårdverkets blyutredning så konstateras att bly inte bör fasa ut i alla sina former.

I och med detta så instämmer Sv EA i Sveriges LantbruksUniversitets (SLUs) yttrande om Giftfri Miljömålet i aug 07 " Vi anser att bly skulle lyftas bort från listan över de mest farliga ämnena med målet att fasa ut användningen". Det finns många ämnen som är mycket farligare och som inte räknas dit.

Varje ämne bör endast miljövärderas p.g.a. sin farlighet.

Ringa risk

I Värmeforsk rapport 979 2006 öMiljöriktlinjer för askanvändning i anläggningsbyggande har utvecklats en modell för att bedöma ringa risk vid användning av restprodukter i anläggningsbyggande. Den omfattar en grupp ämnen som omfattas av miljöskyddsbaseade och/eller hälsoskyddsbaseade rikt- och gränsvärden. Följande normer och kriterier har använts som underlag:

ÉRådets beslut till deponeringsdirektiv med svenska föreskrifter NFS 2004:10

ÉDricksvattenkriterier

ÉRamdirektivet för vatten

ÉRiktvärden för förorenad mark

ÉMiljökvalitetsnormer

ÉBedömningsgrunder för miljö kvalitet

ÉByggprodukt direktivet

Exempelvis för hälsa finns en definition av ringa risk att individer i mest utsatt grupp skall ha högst en sannolikhet på 1/100 000 att få en skada av föroreningen under en livstid. I undantagsfall anges 1/10 000 om ämnet förekommer i så höga doser i naturen att det är naturligt att godkänna denna nivå. Detta är mycket låga risker som nästan alltid är ännu mycket lägre genom att man under beräkningar ofta använder konservativa värden. Men redan 1/100 000 under en livstid är en så låg risk jämfört med andra risker som vi utsetts för, att det bör kunna räknas som lagtextens "utan risk".

Rapporten kom till högre värden för ringa risk i vägars förstärkningslager än vad som var förväntat. Men sannolikt ger verkligheten ännu lägre risker som vi har svårt att påvisa någon som helst påverkan av farliga ämnen i porvatten i marker som omger eller i lysimetrar under vägar som är byggda delvis med avfall. De finns t.o.m. indikatorer på att förutom för masugnsslagg så adsorberar askor, framför allt bioflygaskor, metaller så att halterna i omgivande porvatten blir lägre runt askvägar än runt referensvägar.

Metallers risker är relativt väl kända och en överförsiktighet vid riskbedömningar för dem leder till att skapa andra risker. Nästan alla avfall som är lämpliga för anläggningsändamål, sk alternativa material, håller inga till små mängder organiska gifter. I regel är det så små mängder och så hårt fastlagda att de ej ger risker som överstiger ringa risk. Men frågan om organiska gifter måste alltid belysas och tas hänsyn till.

Nedanstående tabell visar hur orimligt låga värden som NVs förslag till kriterier innebär:

Tabell som visar halter som Skogsvårdsstyrelsen (SKS) på goda kretsloppsgrunder tillåter i aska för återvinning av näringsämnen till skog jämfört med NVs kriterier och beräknad ringa risk för att använda avfall i grusvägars förstärkningslager samt för att lämna avfall kvar i ytan efter vägens upphörande:

mg/ kg aska torrsvikt	Pb	Cd	Hg	Zn	As
NVs kriterier	20	0,2	0,1	120	10
SKS aska till skog	300	30	3	7 000	30
Ringa risk grusväg	2700	520	150	25 000	110
Ringa risk lämna kvar ytligt	1 500	60	60	> 5%	15

Ringa riskvärdena bygger på konservativa antaganden och skulle kunna höjas med enkla förbehåll om konstruktioner, om damning vid byggande av väg så att det ej dammar på ett grönsaksland under vägens byggande, registrering i GIS-databaser, att avfallet ej hamnar i markytan vid konstruktionens upphörande osv. Det finns dock ingen avsikt inom energibranschen att sträva efter högre värden än för ovannämnda värden för grusväg. En marginal till värdena, försiktighet vid byggande som att undvika damning, att inte bygga med vissa material nära vattentäcker, GIS-registrering kombinerat med åtgärdsplan för vissa material efter konstruktionens upphörande, är lämpliga försiktighetsåtgärder som bör vidtagas vid byggande med sk alternativa material för att ge en betryggande extra säkerhet för hälsa och miljö.

Slutsats:

Svenska EnergiAskor anser att remissen skall dras tillbaks och att en ny utredning som bygger på ringa risk för hälsa och miljö, resursanvändning samt helhetssyn mellan miljömålen skall komma till stånd.

Med vänlig hälsning

Svenska EnergiAskor AB

Claes Ribbing