

PM om grundläggande principer för användning av avfall för anläggningsändamål

Arbete med vägledning om användning av avfall för anläggningsändamål har pågått på Naturvårdsverket under ett antal år. Under år 2005 har arbetet inriktats på att ta fram en grundläggande princip som är allmänt tillämplig vid återvinning av avfall för anläggningsändamål.

Grunden för principen utgörs av de av riksdagen fastställda miljömålen. Vid en genomgång av miljömålen konstateras följande kopplingar till användning av avfall i anläggningsändamål:

- Giftfri miljö - styrande
- God bebyggd miljö - avfallsåtervinning styr, men giftfri miljö är en förutsättning för måluppfyllelsen
- Grundvatten av god kvalitet - relevant, men mindre strängt än målet giftfri miljö.
- Ingen övergödning – relevant vid innehåll av N, P
- Bara naturlig försurning – relevant vid sulfidhaltiga avfall
- Frisk luft - relevant om avfallet avger flyktiga ämnen
- Skyddande ozonskikt - relevant om avfallet avger ozonnedbrytande ämnen
- Säker strålmiljö - relevant, men SSI har kriterier

Enligt regeringens bedömning innebär miljömålet Giftfri miljö i ett generationsperspektiv bl.a. följande:

- Halterna av ämnen som förekommer naturligt i miljön är nära bakgrunds nivåerna.
- Halterna av naturfrämmande ämnen i miljön är nära noll och deras påverkan på ekosystemen är försumbar.

Delmål 3 omfattar utfasning av särskilt farliga ämnen från varor vilka kategoriseras som utfasningsämnen. Delmål 4 omfattar minskning av hälso- och miljöriskerna vid användning av andra kemiska ämnen vilka kategoriseras riskminskningsämnen.

Preciseringen i delmålen syftar i första hand till att tillämpas för produkter och varor. Men för att uppnå miljömålet behöver motsvarande krav även omfatta avfall som ersätter jungfruliga råvaror. Detta innebär att möjligheterna till användning av avfall för anläggningsändamål kommer att styras av innehållet av utfasningsämnen och mobiliteten hos riskminskningsämnen.

I delmålet klassificeras utfasningsämnen utifrån följande egenskaper:

- Cancerogena, mutagena och reproduktionstoxiska ämnen (kategori 1-2)
- Persistenta och bioackumulerbara (PB) ämnen
- Hormonstörande eller kraftigt allergiframkallande ämnen
- Ozonnedbrytande

Av de ämnen som är klassade som utfasningsämnen är flertalet organiska föroreningar. Dessutom är metallerna kvicksilver, kadmium och bly särskilt utpekade som utfasningsämnen. Hur andra metaller klassas är beroende av deras inneboende egenskaper.

Det har också utretts om avfallsklassningen kan användas som kriterium för om avfallet är lämpligt att använda för anläggningsändamål. Utredningen visar att avfallsklassningen är generell och beskriver avfallets inneboende egenskaper utifrån kemikalielagstiftningen (KIFS) och avfallsförordningen samt att den i huvudsak baseras på haltgränser. Avfallsklassningen tar inte hänsyn till förutsättningarna i specifika användningar och överensstämmer inte helt med de nationella miljömålen. Slutsatsen är att avfallsklassningen inte går att tillämpa direkt som ett system för att avgöra om avfallet är lämpligt för anläggningsändamål.

En genomgång har också gjorts av regelverket kring användning av avfall. I det sammanhanget har det stor betydelse om materialet klassas som produkt eller avfall eftersom det är fler regelverk som blir tillämpliga om materialet klassas som avfall. Det är också fler verksamheter som omfattas av förprovning om de hanterar avfall. Vid användning av inert avfall för anläggningsändamål finns idag ett tydligt krav på förprovning av verksamheten. För användning av andra typer av avfall är kravet på förprovning mer oklart.

För den rent praktiska hanteringen saknar det dock betydelse om det handlar om avfall eller inte. Oavsett krav på förprovning gäller miljöbalken för samtliga miljöfarliga verksamheter. Därmed ska verksamhetsutövaren bl.a. tillämpa de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. och tillsynsmyndigheten har möjlighet att ingripa med stöd av 26 kap. Om det handlar om avfall finns dessutom ett särskilt ansvar för avfallsinnehavare utpekat i 15 kap. 5 a §. En avfallsproducent har ett övergripande ansvar för att skaffa sig kunskap om sitt avfall och vilken miljöpåverkan avfallet kan ha. Avfallsanvändaren har sedan det slutliga ansvaret för att bedöma miljöpåverkan om avfallet återvinns för anläggningsändamål.

EG-rätten ställer krav på att vissa typer av verksamheter som hanterar avfall ska omfattas av tillståndsplikt men det är inte reglerat hur tillståndsprövningen ska gå till. Ett alternativ till tillståndsprövning kan under vissa förutsättningar vara generella föreskrifter.