

Remissvar Utvärdering av Naturvårdsverkets handbok 2010:01 återvinning av avfall i anläggningsarbeten

Från Svenska EnergiAskor

Till Naturvårdsverket, handläggare Erland Nilsson

Svenska EnergiAskor AB är ett branschorgan som arbetar för miljöriktig hantering av askor från energiproduktion. Målet är ett hållbart energisystem där askorna i så stor utsträckning som möjligt återanvänds och ingår i kretsloppet.

Energiaskor är ett restmaterial från förbränning av fasta bränslen för framställning av energi som värme, ånga och el. Askorna kan nyttjas till exempel genom att återföras till skogen eller ersätta naturmaterial vid byggande av vägar och hamnar. De miljöskadliga askorna ska tas ur kretsloppet på bästa möjliga sätt.

Viktiga fakta om askor

Energiproducenternas mål är att energiaskorna - ur ett miljö- och resursperspektiv - ska nyttiggöras i samhället. I många fall förhindras dock detta av miljömyndigheterna bl a beroende på en oklar, komplicerad och omständlig myndighetsprövning eller av att alternativa användningsområden för närvarande i många fall saknas i tillräcklig omfattning.

Energibranschen riskerar en kostnadsökning med 500 miljoner- 1 miljard årligen för askorna!

- **Varje år produceras ca 1,7 miljoner ton askor bara i Sverige. Den största andelen, ca 68 % av askorna, används idag till konstruktion och sluttäckning av deponier, i många fall den bästa användningen av askor i dagsläget, samhällsekonomiskt och miljöriktigt.**
- **Deponierna börjar redan i dag bli sluttäckta, vi befinner oss i en efterfråge-peak, men ser redan nu en nedgång på efterfrågan av material till landets deponier.**
- **Deponiskatt på askor innebär i ett första steg en kostnad på 500 miljoner kronor årligen, när de askor som i dag används som konstruktionsmaterial ska deponeras. (ca 68 % av 1,7 miljoner ton askor årligen).**
- **I framtiden en kostnad på 1 miljard årligen för energibranschen!**
- **Krävs tydlighet från staten om askorna ska kunna användas utanför deponi, i annat fall blir en deponiskatt en rak pålaga mot energiutvinning via förbränning.**

Slutsatser – utvärdering Naturvårdsverkets handbok 2010:01

- Handboken uppfyller inte regeringens uppdrag att öka användningen av avfall som återvinns. "Det finns kriterier för återvinning av avfall i anläggningsarbeten i syfte att öka andelen avfall som återvinns utan risk för skadliga miljö- och hälsoeffekter" (ur Naturvårdsverkets regleringsbrev från regeringen 2007).

- 2 kap 5 § i Miljöbalken "Alla som bedriver en verksamhet eller vidtar en åtgärd skall hushålla med råvaror och energi samt utnyttja möjligheterna till återanvändning och återvinning."
- Deponeringen av restmaterial kommer att öka. Andelen askor som används i anläggningsarbeten utanför deponi har minskat, inte ökat, under perioden 2010-2012.
- Klimatvänlig energiproduktion, bioenergi, försvåras i och med att restmaterialet inte återvinns. På sikt hotas bioenergin när askorna ska deponeras.
- Krävs en uttalad policy från myndighetshåll att spara naturresurser.
- Det är viktigt att tillämpningen av avfall i anläggningsändamål blir bedömd på samma grunder som andra verksamheter, dvs en bedömning utifrån miljöbalken. I den bedömningen ingår påverkan på miljömål som exempelvis giftfri miljö, men det är inte det enda styrande målet. God bebyggd miljö med målet att öka resurshushållningen är ett miljömål som även ska vägas in. Enligt miljöbalken ingår också en rimlighetsbedömning i den avvägningen som ska göras.
- Handboken bör kompletteras med analyser kring plats och konstruktion av anläggning vid val av material/restmaterial.
- Långa handläggningstider och osäkerhet vad gäller tillstånd för användning försvårar kraftigt för energibolag och entreprenörer att använda sig av askor i anläggningsarbeten.
- Beräkningsmodellen i handboken är alltför komplicerad. Enbart en handfull konsulter behärskar modellen och myndigheterna har inte en chans att granska utifrån modellen.

Vägledning saknas eller är missvisande

Det upplevs som krångligare och svårare av verksamhetsutövaren att använda avfall i anläggningsändamål än att använda jungfruliga material. Ska verksamhetsutövare använda avfall upplever man att handläggarna på myndigheterna är mycket osäkra och restriktiva och handläggningstiden upplevs som för lång. Dessutom saknas vägledning från centralt håll, konstaterar handläggare, konsulter och verksamhetsutövare. Från "Rapport effekter av handboken" Tyréns rapport, beställd av Svenska EnergiAskor.

En stor brist är att handboken fokuserar på föroreningsrisken mindre än ringa risk, vilket riskerar hindra stora mängder restprodukter att komma till användning i anläggningsarbeten. Kommunala miljöhandläggare tolkar nivån för mindre än ringa risk felaktigt. Man tolkar nivån som ett gränsvärde när en användning är tillåten och inte vilken prövningsnivå som ärendet ska ha.

Miljömyndigheten bör uttala stöd för användning av askor/avfall/restmaterial i anläggningsarbeten för att spara naturresurser och undvika deponering och underlätta

reglerad användning av avfall, till exempel askor på lämpliga platser och med innehåll. Utgår ifrån skrivningarna i handboken: Bedömning av risken bör göras utifrån den inneboende risken hos avfallet, utifrån föroreningsrisken av användningen på platsen och med hänsyn till riskreduktion från skyddsåtgärder som är en följd av den normala konstruktionen.

Synpunkter kapitel 9 Nivåer av önskade ämnen

Nivåerna för mindre än ringa risk är orimligt låga, lägre än bakgrundshalterna på många ställen i landet. Detta innebär att handboken inte används utan istället används andra värden av både tillsynsmyndigheter och olika aktörer. Kapitlet bör även kompletteras med rimliga värden för gränsen mellan anmälan och tillstånd. Nivåerna för deponitäckning ovan tätskikt stämmer inte överens med vad som fastslagits i praxis och MÖD 2011:5. Detta kapitel hör överhuvudtaget inte hemma i handboken, varken i detta kapitlet eller någon annanstans.

10 Principer för beräkning av nivåer för mindre risk än ringa

Att räkna fram nivåer för vad alla miljöer ska kunna klara gör självklart att värdena blir låga. Nivåerna bör därför räknas fram på något annat sätt eller att det finns olika typer av nivåer beroende på förutsättningar och befintliga bakgrundshalter.

11 Förutsättningar för mindre än ringa risk

Istället för att ha så låga halter så att inte ens bakgrundshalterna på vissa håll i landet klarar värden så kanske de skulle kopplas ihop med vissa typer av restriktioner. Exempelvis om konstruktionen förses med hårdgjord yta eller liknande skyddsåtgärder så kan en höjning av föreslagna värden göras med x mg/kg TS.

12 Förutsättningar för deponitäckning ovan tätskiktet

Detta är en helt annan fråga och bör inte inkluderas i denna handbok överhuvudtaget. Dessutom finns redan praxis kring deponitäckning så om några nivåer ändå ska anges så borde det rimligtvis vara dessa.

Svenska EnergiAskor föreslår

För att säkerställa en miljösäker användning av askor/avfall/restmaterial i anläggningsarbeten krävs en samsyn vad gäller bedömning utifrån miljöbalken. Användning av askor i anläggningsändamål ska bedömas på samma grunder som andra verksamheter, vilket ger en rimlighetsbedömning utifrån miljöbalkens hänsynsregler.

Miljömyndigheten bör uttala stöd för användning av askor i anläggningsarbeten för att spara naturresurser och undvika deponering och underlätta reglerad användning av avfall. Skrivningarna i handboken: Bedömning av risken bör göras utifrån den inneboende risken hos avfallet, utifrån föroreningsrisken av användningen på platsen och med hänsyn till riskreduktion från skyddsåtgärder som är en följd av den normala konstruktionen; behöver utvecklas och lyftas för att ge vägledning.

Svenska EnergiAskor föreslår att miljömyndigheten utvecklar ett regelverk eller en handbok – tillsammans med branscherna – anpassad för begränsad tillämpning med krav på försiktighetsåtgärder och uppföljning. Utarbeta en modell för användning av

avfall utifrån materialets innehåll + plats + konstruktion. En modell som kan omvandlas till en matris för att öka användarvänligheten. Matriser för beräkning av återvinning av förorenade jordar kan fungera som exempel.

Använda erfarenheter från exempelvis Danmark eller Nederländerna, omarbetade till svenska förutsättningar. Se SP:s rapport "Omvärldsanalys avseende lagstiftning för restprodukter från förbränning".

Ex från Nederländerna där modellen utformades för tre olika beräkningsscenarier:

- Material som ska kunna användas utan försiktighetsåtgärder
- Monolitiska material (material som håller ihop i ett stycke då det utsätts för belastning) som endast får användas under förutsättning att försiktighetsåtgärder vidtas
- Granulära material (partikulära material) som endast får användas under förutsättning att försiktighetsåtgärder vidtas

Föreslår storskaliga nationella anläggningsprojekt i statens regi som kan skapa erfarenheter och bra referenser för andra användare.

För askor som innebär risk (enligt Miljöbalken nomenklatur) är det värdefullt om uppgifter om var de har använts kan sparas och finnas tillgängliga för de som kan komma att använda marken. Exempelvis kan anläggningar komma att rivas och vägar byggas om. Användningen av aska kan skrivas in i fastighetsregistret eller i annat lämpligt system.

Bakgrund energiaskor

Energibranschen och andra askproducenter arbetar aktivt för att finna metoder för ökad utvinning av näringsämnen till skog och mark och återvinning av metaller från askorna.

Branschen har lagt ner stora summor pengar i forskning och utveckling, för att möta miljökrav, utveckla analysmetoder och möta olika tekniska krav.

All användning av askor ska baseras på väl underbyggd fakta. Det finns en lång rad forskningsrapporter inom detta område från de senaste 30 åren. Bara inom Askprogrammets ram har ca 130 forskningsrapporter tagits fram angående riskanalyser, miljöbedömningar och kvalitetskontroller. Askprogrammet är Värmeforsks program för Miljöriktig användning av askor. De tekniska förutsättningarna och de miljömässiga möjligheterna och begränsningarna har analyserats. Det finns bra tekniska underlag och miljödata som motiverar användning av askor utanför deponier och egna industriområden.

Men idag används bara en liten del av askorna utanför deponi. Det är oerhört svårt att leva upp till miljökrav, skapa förtroende hos miljömyndigheter och i samhället. För att möta myndigheters miljökrav och samhällets skepsis mot användning av avfall krävs fortsatta forsknings- och utvecklingsinsatser. Branschen är beredd att fortsätta arbetet, men det krävs att samhället via ansvariga myndigheter - Energimyndigheten och Naturvårdsverket - visar att det även finns en vilja från samhällets sida att använda restmaterialet askor.

Sedan 2006 har askmängderna ökat med 20 procent, och ökningen förväntas fortsätta. Det visar statistik från Svenska EnergiAskor, se bilaga. De ökade askmängderna beror på en i grunden positiv utveckling där biobränslen och avfall i allt större utsträckning används för att producera el och värme med låg klimatpåverkan. Men restmaterialet, askorna, som bildas är en bortglömd del av energisystemet.

I Sverige har vi ett smart energisystem där vi tar tillvara alla resurser. Förbränningen av biobränslen ökar i landets fjärrvärmeverk. I stället för att bygga sopberg omvandlas avfallet till fjärrvärme och el. Energiaska är det restmaterial som blir kvar i fjärrvärmeverk och skogsindustri vid framställning av värme, el och ånga.

Varje år produceras ca 1,7 miljoner ton askor bara i Sverige. Rätt använd är energiaskan en miljövänlig resurs med en given plats i det hållbara samhället. Askorna kan ersätta stora mängder naturmaterial vid byggen av vägar, ytor och stabilisering av hamnar. Det handlar om att placera rätt aska på rätt plats. Lika självklart är det att de miljökadliga askorna ska plockas ut ur kretsloppet och hanteras på bästa möjliga sätt.

Askorna är en nyttig råvaruresurs som bland annat kan ersätta kemiska kalkningsmedel och gödselmedel i skog och mark och för att uppnå ett hållbart skogsbruk när bränsle tas ur skogen. Uttag av ved och särskilt grenar och toppar, så kallad GROT, innebär att man tar ut basiska ämnen som bör återföras för att motverka en långsiktigt accelererad försurning av våra vattendrag. En av lösningarna är att återföra bioaska till skogen.

I dag används endast en liten del av energiaskorna som byggmaterial för vägar och ytor, men potentialen är betydligt större. Forskning visar bland annat att vägar med aska som bärlager är mer tåliga och därmed kräver mindre underhåll, vilket visar att askor lämpar sig för exempelvis skogsbilvägar. Rätt använt kan slaggrus spela en viktig roll som ersättning för naturgrus och bergkross vid exempelvis vägbyggen. Forskning visar att askorna fungerar utmärkt i olika anläggningsprojekt, både tekniskt och miljömässigt.

Olika typer av askor

Askor från förbränning kan grovt delas in i olika typer efter vilka bränslen som används;

- Biobränsleaskor. Askor från rena biobränslen; trä, torv och olika typer av energigrödor.
- Samförbränningsaskor. Askor från samtidig förbränning av rena biobränslen och olika typer av avfallsklassade bränslen, t ex returträ och papper, trä och plast (PTP).
- Avfallsförbränningsaskor. Askor från förbränning av hushålls- och industriavfall.

Mängden kolaskor är liten i Sverige och förväntas minska ytterligare.

Beroende på pannkonstruktion och typ av rökgasrening delas aska från en anläggning in i t ex bottenaska/slagg, flygaska, rökgasreningsprodukt etc.

Monica Lövström
VD Svenska EnergiAskor