

## Remissvar

Jernkontorets diariernr: 28-17

Stockholm 2018-02-15

Linn Åkesson, Miljödepartementet

## Yttrande över Remiss av promemoria om Förbättrat genomförande av två direktiv på avfallsområdet M2017/02785/R

### Sammanfattning

- Den viktigaste frågan för Jernkontoret är definitionen av biprodukter som föreslås få en ny lydelse. Vi välkomnar en EU-anpassning av texterna även om det är tio år efter att direktivet antogs.
- Avfallslagstiftning är i sig komplicerad och med olika tolkningar/tillämpningar i olika länder blir förutsättningarna inte lika för industrin. Företag inom samma koncern med anläggningar i flera EU-länder har inte samma definitioner att förhålla sig till. Använd därför i möjligaste mån direktivens ordalydelse vid implementering.
- För att i ett senare skede undvika att Sverige, återigen, måste ändra den svenska lagstiftningstexten bör Miljödepartementet redan nu använda den text för biprodukter som finns i den konsoliderade versionen av det reviderade avfallsdirektivet.
- Ändra också skrivningen i det fjärde kriteriet till EU:s - dvs. att *inte leda till allmänt negativa följder för hälsa eller miljö*, för att främja cirkulär ekonomi i enlighet med Kommissionens arbete och FN:s globala hållbarhetsmål.

### Bakgrund och förslag

Redan vid implementeringen av Ramdirektivet för avfall förordade Jernkontoret att ge Miljöbalkens paragrafer samma ordalydelse som i direktivet för avfallshierarki, biprodukter, end-of-waste och avfallsminimering. Avfallslagstiftningen är komplicerad nog och med olika implementeringar och tolkningar/tillämpningar i medlemsstaterna blir förutsättningarna för industrin olika inom Europa. Sverige är en av de stater som har striktast tolkning och Sverige har inte utnyttjat möjligheten att göra nationella regler för biprodukter och end-of-waste, vilket är olyckligt då syftet med dessa möjligheter är att stödja ett hållbart och resurssnålt samhälle.

Det var därför välkommet att Miljödepartementet implementerade avfallshierarkin förra året och nu ser över skrivningarna på bl.a. biprodukter. Det är dock orimligt sent eftersom det i december 2017 beslöts om nya skrivningar för flera av artiklarna. Det är tidsödande och

resurskrävande att 2018 behöva ändra till det som beslöts 2008 samtidigt som det redan nu finns nya texter som Sverige inom något år ska implementeras (dvs. ändringar av MB igen). Jernkontoret rekommenderar att man använda de exakta ordvalen i ramdirektivet för inledningen av biproduktsartikeln och helst försöker använda den skrivning som finns i den konsoliderade versionen av dialogförhandlingarna, detta för att undvika, att inom en snar framtid, återigen behöva ändra i den svenska lagstiftningen.

En annan olikhet i implementeringen, som inte pekas ut av Kommissionen, eftersom avfallsdirektivet är ett minimidirektiv, är att kraven i fjärde strecksatsen skiljer sig åt mellan direktivtexten och Miljöbalken. I stället för *att något inte ska leda till allmänt negativa effekter för hälsa och miljö* finns det ett krav att *det ska vara miljö och hälsomässigt godtagbart*. Detta begrepp har ibland tolkats av tillsynsmyndigheter, Naturvårdsverket och domstol till att vara lika med kravnivåerna för fri användning av avfall för konstruktionsändamål, från NV handbok. Detta är givetvis inte acceptabelt eftersom dessa kravnivåer gäller avfall och inte biprodukter. Nivåerna är satta för att tillåta fri användning av avfall och är mycket låga (understigande kriterierna för känslig markanvändning) och ska inte användas för att avgöra vad som är miljömässigt godtagbart. Inga av våra (eller andra någon annan industris) restprodukter eller produkter klarar samtliga kravnivåer. Det vore därför bra att samtidigt göra denna förändring så förutsättningarna för ett hållbart samhälle, där cirkulär ekonomi utgör en viktig aspekt, förstärks.

Ramdirektivet 08	MB 2010	MB 2018 – remiss	Förhandlingstext dec 2018
Ett ämne eller ett föremål som uppkommer genom en produktionsprocess vars huvudsyfte inte är att producera detta <b>kan endast betraktas</b> som biprodukt i stället för som avfall enligt artikel 3.1 om följande villkor är uppfyllda:	Ett ämne eller föremål <b>ska anses</b> vara en biprodukt i stället för avfall, om ämnet eller föremålet 1. har uppkommit i en produktionsprocess där huvudsyftet inte är att producera ämnet eller föremålet, osv	Ett ämne eller föremål som uppkommit i en produktionsprocess där huvudsyftet inte är att producera ämnet eller föremålet <b>kan endast anses</b> vara en biprodukt istället för avfall, om	1. <b>Member States shall take appropriate measures</b> to ensure that a substance or object resulting from a production process the primary aim of which is not the production of that substance or object <b>is considered not to be waste, but to be a by-product if the following conditions are met:</b> ;
D ...användningen ska vara laglig, dvs. ämnet eller föremålet ska uppfylla alla relevanta produkt-, miljö- och hälsoskydds krav för den specifika användningen och <b>inte leda till allmänt negativa följder</b> för miljön eller människors hälsa.	4 ...kommer att fortsätta att användas på ett sätt som är <b>hälso- och miljömässigt godtagbart</b> och som inte strider mot lag eller annan författning.	4. Den fortsatta användningen är <b>hälso-och miljömässigt godtagbart</b> och som inte strider mot lag eller annan författning – Ändra till ursprunglig EU skrivning.	4 ej förändrad skrivning, dock tillägg om hur ytterligare EU gemensamma kriterier ska tas fram i s.k. konsoliderade akter.

Motiveringarna om förbättringar som anges för myndigheter och verksamhetsutövare under 6.1.3. är schematiska och mindre realistiska. Vi kan inte se någon anledning till att

# Jernkontoret

definitionen av biprodukter genom dessa ändringar blir lättare för myndigheter att förstå. Det står att det blir enklare för tillsynsmyndigheterna att bedöma om restprodukter kan klassas som biprodukter när reglerna om biprodukter förtydligas. **Men här säger lagen att det är innehavaren som ska göra denna bedömning, om det är ett avfall eller inte, baserat på om de snart fyra kriterierna uppfylls eller inte,** vilket bör justeras i betänkandet. I Bilaga 1 finns ett exempel på en restprodukt och branschens tillvägagångssätt för att avgöra om det är ett avfall eller en biprodukt. Vi kan inte heller se att de förslagna ändringarna kommer att ge några praktiska förbättringar i tillsynsarbetet.

Förslaget på 11 § punkt 1 (s9) säger att avfall ska hanteras "utan risk för vatten, luft, mark, växter och djur". Detta skapar mycket lätt godtycklighet då det alltid finns något slag av risker på något plan i alla verksamheter. Motiveringarna och förklaringarna i stycke 3.1 och 3.3 är inte tillräckliga för att mjuka upp det absoluta i "utan risk". Andemeningen bör ju vara att verksamheten ska ske enligt de krav som finns uppställda i regelverken. I författningskommentaren på sidan 71 anges att utan risk ger högt ställda beviskrav och man nämner här samtidigt (på enda stället) begreppen ekosystem och ekosystemtjänster. Detta innebär att i ett ärende kan en myndighet, och i förlängningen en domstol, få i uppgift att definiera vad som både är "utan risk" och hur detta ska förhålla sig till ekosystemtjänster. Begreppen utan risk och ekosystemtjänster bör ses över.

I övrigt finns det ändrade krav på tillsyn hos den som yrkesmässigt hanterar avfall eller bedriver yrkesmässig verksamhet där farligt avfall uppstår, med krav på hur ofta och vad tillsynsmyndigheten ska kontrollera. Detta kommer att innebära mer och uppstyrd tillsyn utförd av kommunerna av icke tillståndsprövade avfallsanläggningar. Det blir därmed mer tillsynsavgifter på de som inte tillsynats lika regelbundet tidigare men en regelbunden tillsyn är bra ut både kvalitét och miljösynpunkt.

## Jernkontoret

Bo-Erik Pers  
*Verkställande direktör*

Eva Blixt  
*Handläggare*

## Bilaga 1

Utdrag ut *Handbok för restprodukter, Stålintustrin gör mer än stål*, 2018  
ISBN 978-91-982397-1-3 Publiceras våren 2018

*För att säkerställa att stålindustrins restprodukter kommer till användning där de bidrar med störst samhällsnytta har ett omfattande branschgemensamt arbete genomförts, där också varje företag, material för material, har avgjort om det är en biprodukt eller ett avfall. Eftersom det är varje innehavare av ett material som ska göra biprodukts-/avfallstestet, kan företagen skilja sig åt i sina bedömningar av samma sorts material.*

*Det är alltid innehavaren som avgör om det är ett avfall eller inte. Om en tillsynsmyndighet inte delar denna syn ska ett föreläggande skrivas, vilket kan, i sin tur överklagas i MMD. Det som innehavaren inte betraktar som avfall måste uppfylla kriterierna i biproduktsartikeln. Om så är fallet ska materialet registreras i REACH innan det kan sättas på marknaden. Beroende på användningsområde kan också krav i standarder behöva uppfyllas.*

*Arbetsgången för varje enskilt material:*

- 1. Varje innehavare av ett material avgör enligt avfallsdefinitionen om detta är ett avfall eller inte. Om innehavaren vill göra sig av (eller lagkrav kräver detta) materialet är det ett avfall, annars steg 2.*
- 2. Innehavaren måste ta ställning till om materialet klarar biproduktstestet (de fyra kriterier som finns i avfallsdirektivet, artikel 5, infört delvis annorlunda i 15 kap. 1§) dvs. att det är lagligt, producerat medvetet med normal industriell praxis och att produkten ska sättas på marknaden.*
- 3. Om testet uppfylls på samtliga punkter, registreras materialet i REACH, då detta krävs.*
- 4. Om materialet ska användas i en byggkonstruktion ska det också vara CE märkt.*
- 5. Uppfyllandet av andra standarder för användning av ett visst material i en viss applikation.*

*Nedan ges ett exempel för en ljusbågsugnsslagg som ska användas i asfalt - slaggasfalt- steg för steg i relation till skrivningarna i MB och Ramdirektivet för avfall.*

- 1. Har uppkommit i en tillverkningsprocess där huvudsyftet inte är att producera ämnet eller föremålet - ja***  
*Huvudsyftet för ett stålverk är att producera stål där slagg är den aktiva komponenten i de metallurgiska processerna som ger stålet önskade egenskaper. Mängden producerad slagg följer i princip mängden producerat stål. Sammansättning, funktion och mängd beror på vilka råvaror som använts, i vilken process slaggen används och vilken typ av järn eller stål som tillverkas. Noggranna beräkningsmodeller styr vilka slaggbildare som ska tillsättas när och i vilka mängder. Gemensamt för samtliga slaggtypen är att dessa, genom kemiska jämvikter, används för att skapa den önskade kvaliteten dels på stålet dels på slaggen.*
- 2. Kan användas direkt utan någon annan bearbetning än den bearbetning som är normal industriell praxis - ja***  
*Efter att slagg och stål har tappats från ugnen fraktas slaggen till en slagghanteringsplats. Denna process ser olika ut på olika företag. Därefter mals/krossas slaggen i önskvärda storlekar en process som också jungfruligt material måste genomgå för att kunna användas (bergskross), dvs. normal industriell praxis.*
- 3. A. Kommer att fortsätta att användas på ett sätt som är B hälso-och miljömässigt godtagbart och C som inte strider mot lag eller annan författning - ja***

**A Är säkerställt att det kommer fortsätta användas (texten från EU direktivet), dvs. att det finns en marknad för biprodukten**

*t.ex. att samarbetsavtal om leverans av ljusbågsugnsslagg till ballast i asfalt finns.*

**B hälso-och miljömässigt godtagbart - ja**

*..... Ökad användning av slagg i asfalt leder till minskad användning av jungfruliga material (bergkross). Materialets goda beständighet ger möjlighet till tunnare asfaltslager. Den goda vidhäftningen mellan slagg och bitumen kräver mindre mängd av bitumen och vidhäftningsmedel och minskar både kostnader och miljöpåverkan. Vidhäftningen kan också utnyttjas för bullerreducerande asfalt. En mer beständig vägkonstruktion med slagg kräver mindre frekvent underhåll, färre omläggningar, ger längre livslängd och lägre underhållskostnader.*

**C och som inte strider mot lag eller annan författning: – uppfyller ställda krav t.ex.**

**A REACH - ja**

*För att sättas på marknaden krävs registrering i REACH. En REACH registrering är ett mycket omfattande arbete. I arbetet säkerställs miljö- och hälsoaspekter för de material som registrerats för de applikationer de ska användas i. I de undersökningar som är gjorda inom ramen för REACH har inga farliga egenskaper dokumenterats för slaggen och den har således endast ett informationsdatablad.*

**B Byggproduktförordningen - ja**

*Byggproduktförordningens krav på CE märkning har uppfyllts genom en certifiering av ballaststandard.*