

m.registrator@regeringskansliet.se
Miljö- och energidepartementet
Kemikalieenheten
Stina Andersson
stina.andersson@regeringskansliet.se

M2017/00594/Ke

NCC Sverige AB/ NCC Industry AB:s remissvar på Naturvårdsverkets redovisning av två uppdrag:

- Förbättrad avfallsstatistik och spårbarhetssystem för farligt avfall**
- Icke-farligt byggnads- och rivningsavfall**

NCC Construction AB har tillställts Miljö- och energidepartementets remiss. Bolaget NCC Construction AB har efter en omorganisation 2015 ändrat namn till NCC Sverige AB. Detta remissvar lämnas också av NCC Industry AB. Bolagen benämns nedan "NCC". NCC har tagit del av rubricerad remiss och vill framföra nedanstående synpunkter.

Sammanfattning

- NCC är i huvudsak positiva till den rapportering av icke-farligt avfall som föreslås. Den leder till konkurrens på lika villkor inom branschen. NCC anser dock att det är av yttersta vikt att Naturvårdsverket innan ikraftträdandet av det nya obligatoriska rapporteringskravet utarbetar generella nationella End-of-waste kriterier för material som asfalt och betong. Då kan Naturvårdsverket redovisa statistik som visar att Sverige uppnår återvinningensmålet samtidigt som asfaltsproducenterna och andra aktörer som återvinner asfalt och betong, inte anses bedriva avfallsåtervinning med den legala, administrativa och ekonomiska börda det innebär.
- NCC är positiva till det föreslagna systemet för förbättrad spårbarhet avseende farligt avfall och har inget att erinra mot förslaget.
- Om styrmedel för att öka återvinningen behöver identifieras och införas, förutsätter NCC att det blir en ny remissrunda. Detta eftersom de nuvarande förslagen är komplexa och behöver utredas ytterligare.
- För att skapa cirkulära flöden krävs bättre materialåtervinning vid rivning av byggnader. Genom uppdaterade regler, utformning och standarder för

miljöinventeringar finns stora möjligheter till bättre sortering, återanvändning och återvinning.

Inledning

Naturvårdsverket har fått i uppdrag att utreda behov av styrmedel för att nå etappmålet att förberedandet för återanvändning, materialåtervinning och annat materialutnyttjande av icke-farligt byggnads- och rivningsavfall ska vara minst 70 viktprocent senast år 2020.

Utgångspunkten för arbetet är att de styrmedel som föreslås ska främja resurseffektiva kretslopp utan spridning av farliga ämnen.

Med de metoder för uppföljning som tillämpas i Sverige idag rapporterar SMED att återvinningen ligger på mellan 50-60%. Betydande flöden av t. ex. betong och asfalt som återvinns inkluderas inte i den statistiken.

Naturvårdsverket bedömer att etappmålet nås om t. ex. återvunna tunga material, som betong och asfalt, rapporteras som avfall på samma sätt som materialen rapporteras inom B-anläggningar. Naturvårdsverket föreslår således att införa ett lagstadgat rapporteringskrav för cirka 750 mindre avfallsbehandlingsanläggningar (C-anläggningar).

Icke-farligt bygg- och rivningsavfall

I dagsläget återvinns merparten av all asfalt, undantaget asfalt med stenkolstjära. Returasfalt har ett ekonomiskt värde och en så hög återvinningsgrad som möjligt är därför målet för alla aktörer på marknaden.

Asfalttillverkning är en anmälningspliktig verksamhet enligt 14 kap. 17 § miljöprövningsförordningen, med verksamhetskod C 26.150. I asfaltverken återvinner NCC stora mängder returasfalt. Under 2016 bestod 19 % av den tillverkade asfalten i NCC:s nordiska asfaltverk av återvunnen asfalt. Returasfalt kan även blandas in i olika typer av anläggningsmaterial där den ersätter jungfrulig ballast.

På samma sätt som asfalt, återvinns också stora mängder betong. Efter krossning kan betong blandas in i olika anläggningsmaterial där det ersätter jungfrulig ballast.

På senare år har tillämpningen av avfallslagstiftningen förändrats och det har blivit vanligare att miljömyndigheter hanterar asfalt och betong som avfall. NCC anser att det i grunden är bra att tillämpningen styrs upp, vilket innebär konkurrens på lika villkor inom branschen.

Det finns en olikhet i tillämpningen av huruvida asfalt ska betraktas som avfall eller inte i olika delar av Sverige. Om asfalt generellt betraktas som avfall, behöver branschen ompröva många verksamheter. De verksamhetskoder som kan vara tillämpliga är följande:

- B 90.131 Återvinning av icke-farligt avfall för anläggningsändamål på ett sätt som kan förorena mark, vattenområde eller grundvatten om föroreningsrisken inte endast är ringa.
- C 90.141 Återvinning av icke-farligt avfall för anläggningsändamål på ett sätt som kan förorena mark, vattenområde eller grundvatten om föroreningsrisken är ringa.
- C 90.110 Återvinning av icke-farligt avfall genom mekanisk bearbetning om den tillförda mängden avfall är högst 10 000 ton per kalenderår eller genom krossning, siktning eller motsvarande mekanisk bearbetning återvinna avfall för byggnads- eller anläggningsändamål.
- C 90.80 Sortering av icke-farligt avfall om mängden avfall är mer än 1000 ton per kalenderår och avfallet ska användas för byggnads- eller anläggningsändamål.
- B 90.30 Lagring av icke-farligt avfall som en del av att samla in det, om mängden avfall vid något tillfälle är mer än 30 000 ton och avfallet ska användas för byggnads- eller anläggningsändamål.
- C 90.40 Lagring av icke-farligt avfall som en del av att samla in det, om mängden avfall vid något tillfälle är mer än 10 ton men högst 30 000 ton och avfallet ska användas för byggnads- eller anläggningsändamål.
- Eventuellt kan B 90.420 eller C 90.430 bli tillämpliga.

Lagring och återvinning av asfalt kan i vissa fall betraktas som en tillståndspliktig verksamhet medan själva asfalttillverkningen är anmälningspliktig, vilket är en anmärkningsvärd utveckling när det handlar om icke-farligt avfall. Kostnader för tillstånd och tillsyn blir också högre.

Lagring av avfall kan som längst ske under tre år (om det är avsett för bygg- och anläggningsändamål). Om man, av någon anledning, inte hinner återvinna lagrad asfalt under denna tidsperiod måste tillstånd för deponi sökas och reglerna om avfallsskatt måste tillämpas, vilket innebär ett påslag på 500 kr/ton. Det är inte ovanligt att införsel av returafalt till en täkt eller ett asfaltverk sker oregelbundet. Ska en väg rustas upp kan stora mängder returafalt bli tillgängliga som tar längre tid än tre år att återvinna.

Om asfalt återvinns på plats vid det projekt där det uppkommit, s.k. in-situ återvinning, kan detta aldrig betraktas som avfallsåtervinning. Om asfalten efter fräsning, eller uppbrytning, på arbetsplatsen i vissa fall ändå anses som ett avfall är det av största vikt att kriterier fastställs för när retur-asfalten upphör att vara ett avfall.

Frågan är vid vilken tidpunkt retur-asfalten upphör att vara ett avfall, när avfallet blir till en produkt som kan CE-märkas och säljas vidare utan att avfallsagstiftningen är tillämplig. När retur-asfalten krossas och går in i asfaltverket och blir en beståndsdel i den nya asfalten, då måste asfalten ha upphört att vara ett avfall. Den färdiga asfalten betraktas som en produkt och CE-märks. Men den tidpunkt när avfallet upphör att vara avfall ("End-of-waste") måste enligt NCC anses ha inträtt tidigare.

NCC anser i första hand att denna tidpunkt ska infalla när retur-asfalten ankommer till en gate vid en täkt, ett asfaltverk eller någon annan återvinningsanläggning och vägs in där. Det är inte ovanligt att asfalt lagras som "asfaltkakor" i avvaktan på krossning. Detta är ett sätt att skydda den lilla, men värdefulla, mängd bitumen som finns i asfalten mot förhårdnad så att dess funktion lättare kan återvinnas samtidigt som asfalten förhindras att suga åt sig fukt. När retur-asfalt återvinns ska den helst vara nykrossad och så torr som vilket innebär lägre energiförbrukning vid tillverkning av ny asfalt. I andra hand anser NCC att tidpunkten för End-of-waste inträffar när retur-asfalten processas genom krossning till granulat inne på anläggningen, dvs. när det sker en mekanisk bearbetning av asfalten. Kontrollen att asfalten inte innehåller stenkolstjära eller andra farliga ämnen har skett i ett tidigare skede innan den fräses upp från t.ex. vägen. Med ett sådant synsätt undviks omfattande avfallsregleringar att träffa ett material som ska återvinnas samtidigt som avfallsmängderna kan rapporteras till Naturvårdsverket.

Samma resonemang är tillämpligt på betong som ska återvinnas.

End-of-waste kriterier

End-of-waste kriterier för den här typen av material (asfalt och betong) saknas inom EU och rättsläget kring när ett avfall upphör att vara avfall och blir en produkt är därmed oklart. I Sverige saknas nationell vägledning när man klart kan säkerställa att ett avfall har upphört att vara ett avfall, dvs. när de kumulativa kriterier som fastslås i artikel 6 (1) (a) till (d) i ramdirektivet för avfall, 2008/98/EG, är uppfyllda. Enligt direktivets artikel 6 (4), får medlemsstaterna, med beaktande att tillämplig rättspraxis från fall till fall besluta om att ett visst avfall har upphört att vara avfall. Ett sådant beslut ska eventuellt anmälas till kommissionen.

NCC anser att det är brådskande att ta fram generella nationella End-of-waste kriterier för betong och asfalt och att det borde ligga inom Naturvårdsverkets uppdrag att arbeta fram sådana kriterier. Även om materialen klassas som avfall återvinns de i väldigt stor utsträckning, allt i linje med den resurshushållning som verksamhetsutövare ska förhålla sig till. Det kan inte vara upp till en enskild verksamhetsutövare, kommun eller länsstyrelse att utarbeta sådana kriterier. Rättssäkerhetsaspekter och konkurrens på lika villkor talar emot det. Dessa kriterier måste finnas på plats när en eventuell förändring avseende rapportering av C-verksamheter träder ikraft. Då kan Naturvårdsverket rapportera att Sverige, gissningsvis, når avfallsmålet samtidigt som ytterligare provningskoder och därtill hörande tillsynsavgifter för avfallsbehandling i asfaltverk och täkter eller ÅV-anläggningar kan undvikas. Då kan NCC hantera materialen enligt de standarder och certifieringar som gäller för produkter. Det skulle ge förbättrade förutsättningar för ökad återvinning av framförallt asfalt och betong.

Remissinstanser

Det förslag som Naturvårdsverket lämnat innebär stora konsekvenser för den verksamhet i Sverige som hanterar ballast och asfalt eftersom det är där betong och asfalt återvinns. Få av företagen inom byggbranschen har erhållit remissen, vilket NCC är kritiska till.

Styrmedel för att öka återvinningen

I remissen finns ett avsnitt som handlar om eventuella styrmedel som kan behöva införas om Sverige inte når upp till 70 % målet. Om Sverige hamnar i den situationen att vi behöver identifiera och införa styrmedel förutsätter NCC att det blir en ny remissrunda. Detta dels för att det behövs andra remissinstanser för att säkra heltäckande möjlighet till återkoppling men även för att förslagen på styrmedel som presenteras i denna remiss är komplexa och behöver utredas och beskrivas mer omfattande för att NCC skall kunna lämna ett fullgott remissvar avseende detta.

Materialåtervinning vid rivning

För att skapa cirkulära flöden är det en nödvändighet att branschen blir bättre på att omhänderta och återbruka/materialåtervinna material vid rivning av byggnader. En förutsättning för detta är att det finns en bra process för miljöinventering, vilket inte är fallet i dagsläget. Genom att arbeta med förbättrade regelverk, utformning och standard för miljöinventeringar finns stora möjligheter till bättre återanvändning, sortering och återvinning. En viktig parameter är att skapa tillgänglighet och fysiska förutsättningar för att genomföra bra inventeringar som i

sin tur borgar för bättre förutsättningar att hantera rivningsavfallet på ett mer hållbart sätt.

Spårbarhet farligt avfall

NCC är positiva till det föreslagna systemet för förbättrad spårbarhet av farligt avfall och har inget att erinra mot förslaget.

Frågor med anledning av detta remissvar kan ställas till Marie Berglund, Vice President Råvaruförsörjning och miljö, NCC Industry AB, 070-579 49 14, marie.berglund@ncc.se.

Med vänlig hälsning

NCC Industry AB/ NCC Sverige AB



Charlotta Strigell