

3. december 2010
hjo/nw/J.nr. 08.08.0001-01

NOTAT

Til: Miljøstyrelsen

Fra: *affald danmark*

Høring af revision af restproduktbekendtgørelsen

affald danmark takker for modtagelsen af udkast til revision af restproduktbekendtgørelsen.

Indledningsvist er vi bekymrede for, at der generelt ikke er foretaget konsekvensvurderinger af de foreslåede ændringer i bekendtgørelsen. Det bør generelt ske med regelændringer – og i særlig grad ved ændringer på dette område, der i praksis dækker meget store affaldsmængder og en stor del af den danske genanvendelse. Vi mener, at regelændringer på dette område, bør forberedes bedre – og ske i samarbejde med branchen.

affald danmark anbefaler derfor, at revisionen af restproduktbekendtgørelsen udskydes til det mere grundige arbejde, der allerede sættes i gang næste år.

Vi kan godt leve med bekendtgørelsen om sortering og genanvendelse af bygge- og anlægsaffald indtil der bliver tid til en reel revisionsproces af restproduktbekendtgørelsen. Dvs. en proces, hvor Miljøstyrelsen og branchen sætter sig sammen og drøfter ønskerne til bekendtgørelsen og hvor vi sammen kan få udarbejdet en god bekendtgørelse, der fungerer i teori og praksis - og ikke mindst en bekendtgørelse, hvor konsekvenserne er belyst.

Vores høringssvar består af to dele, hvor første del knytter sig til bygge- og anlægsaffald, mens anden del indeholder bemærkninger til ændringer vedr. restprodukter. Desuden er opsamlet en række detailkommentarer.

Bygge- og anlægsaffald

Placeringen af reglerne om bygge- og anlægsaffald (§11 og bilag 5)

Vi bifalder indsættelsen af sorteringskrav til affaldsproducenterne af bygge- og anlægsaffald i affaldsbekendtgørelsen, og er enige i, at en specifik anvendelse af affald eller anvendelsen af specifikt affald med fordel kan placeres i en særbekendtgørelse.

Derfor kan det være fornuftigt at indføje genanvendelseskrav for bygge- og anlægsaffald i restproduktbekendtgørelsen, men det bør tænkes sammen med den helt specifikke form for genanvendelse, som denne bekendtgørelse regulerer – nemlig genanvendelse i anlægsarbejder som erstatning for primære råstoffer.

Placeringen af krav til samme aktør i forskellige bekendtgørelser kan hos den meget brede målgruppe for reglerne på affaldsområdet skabe forvirring om, hvilke regler der gælder for dem. Med forslaget om at regulere genanvendelse af metal, gips og stenuld ”på virksomheder eller anlæg, der modtager affald med henblik på genanvendelse” i restproduktbekendtgørelsen er det svært at skelne mellem hvilke regler, der reelt gælder. Det samme gælder reguleringen af forberedelse af bl.a. mursten, tegl og gips i byggeri.

Det bemærkes, at det i lovbemærkningerne til lov nr. 513 2009 i beskrivelsen af affaldsregisteret anføres, at ”Virksomheder, der foretager genanvendelsesaktiviteter som led i bygge- og anlægsarbejder, og som sker efter en konkret tilladelse efter loven, eller bekendtgørelser, der særskilt regulerer genanvendelsen, er ikke registreringspligtige.” Det må betyde, at virksomheder, som oparbejder metal, gips og stenuld fra bygge- og anlægsaffald i henhold til restproduktbekendtgørelsen ikke skal registreres i Affaldsregistret.

affald danmark vurderer, at kravet om genanvendelse af metal, gips og stenuld kan omfattes af affaldsbekendtgørelsen helt uden ændringer i denne, da sorteringskravene allerede indarbejdes heri, og da affaldsproducerende virksomheder i henhold til § 75 skal sikre, at væsentlige dele af deres genanvendelige, kil-desorterede affald genanvendes.

Tilsvarende må man forudsætte, at - uanset om det fremgår af denne bekendtgørelse - er tilladt for affaldsproducenter at forberede mursten o.lign til direkte genbrug.

affald danmark anbefaler derfor at bilag 5, 1) og 2) slettes.

Gælder bekendtgørelsen kun erhvervsaffald?

§11 er den centrale bestemmelse for, at sorteret uforurenet bygge- og anlægsaffald må genanvendes uden tilladelse, men paragraffen er specifikt afgrænset til bygge- og anlægsaffald fra erhverv. Er det tanken, at tilsvarende bygge- og anlægsaffald fra husholdninger ikke må genanvendes/anvendes tilsvarende?

Udformningen af bilag 2 og § 3, nr. 3, svarer desuden ikke hertil.

For de kommunale genbrugspladser, er det ikke muligt at skelne mellem det, der kommer fra hhv. husholdninger og erhverv, og det vil være mere naturligt at lægge vægt på affaldets karakter frem for kilden

affald danmark anbefaler derfor, at ordene ”fra erhverv” slettes i § 11 og i overskriften til afsnit 5, således at det også er muligt at genanvende bygge- og anlægsaffald fra husholdninger efter bekendtgørelsen.

Anvendelsen af centrale begreber i bekendtgørelsen (§ 3)

Det er forvirrende og i visse tilfælde også problematisk, at restproduktbekendtgørelsen opererer med en række begreber, som ikke harmonerer med miljøbeskyttelsesloven, som bekendtgørelsen har hjemmel i, og heller ikke harmonerer med affaldsbekendtgørelsen. Det bemærkes, at miljøbeskyttelsesloven via ændringslov 513 2009 nu terminologisk er bragt i overensstemmelse med fællesskabsretten.

Der findes pt. definitioner i affaldsbekendtgørelsen på bl.a. affaldsproducent, forberedelse til genbrug samt genanvendelse.

Affaldsbekendtgørelsen opererer desuden med begrebet ”bygnings- og nedrivningsaffald” i bilag 2, jf. Det Europæiske Affaldskatalog, samt ”bygge- og anlægsaffald” i bilag 5.

affald danmark anbefaler derfor, at terminologien i restproduktbekendtgørelsen rettes ind efter den øvrige affaldsregulering, og at begrebet genanvendelse i restproduktbekendtgørelsen erstattes en mere præcis beskrivelse som kan være ”genanvendelse eller nyttiggørelse til bygge- og anlægsarbejder som erstatning for primære råstoffer”.

Med den foreslåede flytning af regulering af forberedelse til genbrug og genanvendelse af metal, gips og stenuld til affaldsbekendtgørelsen, vil dette samtidig være en naturlig afgrænsning

Når vi nævner nyttiggørelse, så er det fordi, vi er i tvivl om, hvorvidt anvendelse af de relevante affaldstyper i anlægsarbejder altid kan defineres som genanvendelse - set i lyset af, at genanvendelsesbegrebet, jf. miljøbeskyttelsesloven og affaldsbekendtgørelsen, ikke dækker eksempelvis anvendelsen til opfyldningsoperationer, der dermed er ”anden nyttiggørelse”.

affald danmark anbefaler, at denne mere præcise afgrænsning også indføres i bekendtgørelsens titel og i § 2, så det er tydeligt, at det kun er denne form for genanvendelse, der er omfattet af bekendtgørelsen, mens øvrig genanvendelse reguleres af bl.a. affaldsbekendtgørelsen.

Anmeldepligt ved anvendelse af sorteret bygge- og anlægsaffald (§ 14)

Vores medlemsvirksomheder vurderer, at den store succes med genanvendelse af næsten alt bygge-anlægsaffald, dels skyldes at man har fået udviklet nogle standardprodukter som kan substituere jomfruelige råstoffer, men ikke mindst at de tilsvarende kan købes og anvendes på lige fod med primære råstoffer - dvs. uden tilladelse og anmeldepligt.

Krav om anmeldepligt vil dels fjerne entreprenørernes mulighed for løbende at købe og anvende genanvendelsesprodukterne, men der vil også blive understreget, at der er tale om et affaldsprodukt, som senere måske kan føre til en registrering (jvf. slaggedommen). Der er derfor risiko for, at en anmeldepligt vil medføre, at afsætningen vanskeliggøres, og at genanvendelsen kan falde betydeligt.

Vi har forstået på høringsmødet, at Miljøstyrelsen endda påtænker at fjerne undtagelsen ved anvendelse i vejanlæg (i øvrigt ikke defineret). Det gør det bestemt ikke bedre.

affald danmark anbefaler, at § 14 slettes vedr. den foreslåede anmeldepligt for genanvendelse af sorteret uforurennet bygge- og anlægsaffald i bygge- og anlægsarbejder, når det sker som erstatning for primære råstoffer.

Henvisningen i § 14 til bilag 6, nr. 3, bør i øvrigt være bilag 5, nr. 3?

affald danmark er ikke enig i, at en sådan anmeldepligt er nødvendig for at opfylde registreringsforpligtelsen i affaldsdirektivet artikel 26.

Generelt mener vi ikke, at registreringspligten skal fortolkes så stramt og uhensigtsmæssigt, og vi har da heller ikke hørt om åbningsskrivelser fra Kommissionen på dette område. Derudover er der andre affaldsprodukter, der ikke er omfattet af en registreringspligt – f.eks. særlige typer af affaldskompost.

Vi mener ikke, at der kan indføres en anmeldelsesordning uden forudgående vurderinger, hvad kræver det af ressourcer til tilsyn hos kommunerne (DUT-forhandlinger) og er der miljømæssige begrundelser for at føre tilsyn med anvendelsen af knust beton, tegl og asfalt i anlægsarbejder? Hvis der ikke skal føres tilsyn skal vi gøre opmærksom på, at krav om oplysninger, der ikke anvendes bagefter, er i strid med god sagsbehandlingspraksis.

Derimod har vi i forbindelse af høring af affaldsbekendtgørelsen gjort opmærksom, at der er behov for et krav om anmeldelse af planlagt håndtering af affald ved igangsætning af bygge- og anlægsarbejder. Det er her kvaliteten af genanvendelsen af bygge- og anlægsaffaldet skal sikres gennem ordentlig sortering, og det er derfor også her, der er brug for et effektivt og opsøgende tilsyn.

Asfalt

affald danmark kan leve med, at der for genanvendelse af asfalt fortsat henvises til det gamle asfaltcirkulære fra 1985 – idet vi ser frem til de undersøgelser, der skal danne grundlag for en kommende mere gennemgribende revision af hele reguleringen af bygge- og anlægsaffald.

Men der henvises til en vejledning, som endnu ikke er udkommet, og som vi kun har set et udkast til. Vi henviser til vores tidligere kommentarer til denne (vedlagt), hvor vi lægger vægt på, at der ikke bør fastlægges væsentlige begrænsninger i mulighederne for genanvendelse af asfalt, før behov og konsekvenser er nærmere undersøgt – forventeligt i forbindelse med den kommende revision af reglerne for genanvendelse af bygge- og anlægsaffald.

Krav om forarbejdning (Bilag 5)

Genanvendelse af sorteret bygge- og anlægsaffald må i henhold til bilag 5 ske ”uden tilladelse og efter forarbejdning”. Vi kan forstå, at der hermed menes, at forarbejdning skal ske på et egentligt anlæg, men det fremgår ikke tydeligt af bekendtgørelsen.

affald danmark anbefaler, at det her præciseres, at der med forarbejdning som minimum menes nedknusning på et egentligt anlæg.

En sådan klarere definition kan naturligt indføjes, hvis bekendtgørelsen alene retter sig mod genanvendelse i bygge- og anlægsarbejder – og ikke mod andre former for ”genanvendelse” og ”forarbejdning”.

Restprodukter

Indledningsvis vil vi gøre opmærksom på, at der er brug for en revision af bekendtgørelsen jf. det fremsendte materiale af 12. september 2006.

Grundlaget for kriteriefastsættelsen i nuværende bekendtgørelse fra juni 2000 har fra før ikrafttrædelsestidspunktet været genstand for drøftelser mellem Miljøstyrelsen og affaldsforbrændingsanlæggene. På grundlag af denne uenighed erklærede Miljøstyrelsen sig villig til at drøfte forudsætninger og beregningsmodel, såfremt den samlede affaldsforbrændingsbranche kunne tilvejebringe materiale, der udgjorde et bedre grundlag for fastsættelse af udvaskningskriterier for genanvendelse af slagge og restprodukter.

DANSKE FORBRÆNDINGSANLÆGS NETVÆRK (DAFONET) igangsatte et stort anlagt projekt med det formål at tilvejebringe dette materiale, kaldet Ydernæs projektet. Ydernæs projektet blev officielt afsluttet i 2005/2006, hvorfor *affald danmark* i brev af 12. september 2006 inviterede Miljøstyrelsen til et møde for at dele og drøfte den nyvundne viden på området.

Da Miljøstyrelsen ikke responderede på denne invitation, besluttede DAFONET at fortsætte opsamlingen af data i Ydernæsprojektet indtil Miljøstyrelsen var ”parat” til at møde branchen. Projektet er netop forlænget ind til og med 2013. Vi forventer derfor, at Miljøstyrelsen allerede nu vil gå i dialog med affaldsforbrændingsanlæggene og påbegynde planlægningen af en mere dybdegående ændring af bekendtgørelsen.

Vores forslag indebærer blandt andet, at forudsætnings- og metodegrundlaget bliver afstemt med øvrig lovgivning på området, som berører udlægning af affald på jordoverfladen, herunder specielt deponeringsbekendtgørelsen.

Den fortsatte indsamling af data i projektet siden 2006 har styrket konklusionerne fra 2006. Vi ønsker

1. En ændring af beregningsgrundlaget for kriteriefastsættelsen
2. Medtagning af kystnære og marine anvendelser
3. En ændring af prøvetagningsmetode

Der henvises i øvrigt til brev af 12. sept. 2006.

En ændring af beregningsgrundlaget, herunder metode, modellering og forudsætninger, vil sandsynligvis kunne håndtere de problemer, som introduceres ved fjernelse af dispensationsadgangen i §7, som beror på to ting:

1. Slagge til anvendelse i pladser *skal* være kategori 2
2. Tykkelse af slaggelaget er maks. 1 m

Vi forventer, at disse krav med de nye beregningsmodeller kan revurderes, således at der sker en opblødning til en mindre restriktiv reguleringspraksis.

Fjernelse af dispensationsadgang for restprodukter

Med den reviderede bekendtgørelse fjernes den tidligere dispensationsadgangen i § 7, og det præciseres, at bekendtgørelsen kun regulerer, hvad der kan genanvendes uden tilladelse, mens konkrete tilladelser må gives efter hovedreglen i miljøbeskyttelsesloven.

Denne dispensationsadgang har været anvendt som en mere fleksibel og hurtig godkendelse af anvendelse af slagge i bygge- og anlægsprojekter, der ikke lever op til kravene i bilag 3 og 4.

Som tidligere skrevet til Miljøstyrelsen mener vi, at disse anvendelsesbegrænsninger bør revideres både i lyset af ny viden og i forhold til de faktiske anvendelser af slagge (en stor del af anvendelserne har større dimensioner).

Fjernelse af dispensationsmuligheden vil medføre ekstra administration (via miljøbeskyttelseslovens § 19) og unødigt ekstra usikkerhed hos de potentielle aftagere om hvorvidt der i sidste ende gives tilladelse. Det forekommer ikke nødvendigt, at brug af 1,5 meter slagge (i stedet for 1 m) under f.eks. en stald indbygget på en måde, så der ikke sker udvaskning, skal udløse en § 19-proces; specielt ikke hvis det er i et område uden drikkevandsinteresser ?

Selve miljøvurderingen der gennemføres efter hhv. § 19 i miljøbeskyttelsesloven eller en dispensation efter § 7 i bekendtgørelsen er i princippet den samme, men hvor der i dag skal falde en afgørelse inden for 4 uger, er der ikke knyttet en tidsfrist til sagsbehandlingen efter miljøbeskyttelseslovens § 19. Den væsentligste barriere er imidlertid, at der med miljøbeskyttelseslovens § 19 følger en klageadgang, som kan forsinke sagen med min. ét år.

Allerede nu er der store forskelle i hvordan kommunerne forholder sig til slaggeprojekter som § 19-sager, da der end ikke foreligger nogen vejledning på området.

affald danmark mener, at dispensationsadgangen skal fastholdes, og i stedet afgrænses, til dispensationer fra de i bilag 3 og 4 angivne anvendelsesmuligheder, som minimum indtil disse revideres.

Alternativt kan dispensationsadgangen begrænses til krav vedr. tykkelse – og eventuel alene op til 3 meter.

Ny dispensationsdato (§ 5, stk. 2, og bilag 3).

affald danmark bifalder, at dispensationsdatoen i § 5, stk. 2, og bilag 3, der vedrører slagge fra affaldsforbrænding, nu forlænges i 5 år frem til den 31. december 2015.

Oplagring af restprodukter og jord (§13 stk. 2)

Restprodukter og jord i kategori 2 og 3 kan oplagres i op til 4 uger uden overdækning. Der bør i den forbindelse indføres en mulighed for dispensation fra de 4 uger uden overdækning, da det i nogle tilfælde ikke er nødvendigt og samtidig kan virke begrænsende anvendelse af restprodukter og jord. Kravet virker fx irrelevant for udvaskning fra kulflyveaske, der leveres med et vandindhold på kun ca. halvdelen af vandmætningsprocenten.

Eventuelt kan paragraffen forlænges med, at partier som er blevet indbygget og komprimeret kan henlægges uden tæt overdækning i op til 6 måneder, hvilket kan være yderst relevant for vejarbejder.

Krav i forbindelse med anvendelse af slagge

Det bør præciseres i bilag 1, at slagge fra affaldsforbrænding i denne bekendtgørelse også omfatter slagge fra dedikerede forbrændingsanlæg, der har tilladelse til at brænde visse afgrænsede kategorier af farligt affald.

Analysekrav

Der er ikke angivet begrundelse for nye analysekrav for barium, kviksølv og selen i bilag 7. Vi har på høringsmødet fået at vide, at der er udarbejdet en undersøgelse af behovet for sådanne krav, og efterfølgende fået tilsendt notatet af oktober 2010. Vi er forundrede over, at man gennemfører en sådan analyse uden at hverken inddrage eller informere interessenterne. Vi har fået tilsendt undersøgelsen efter høringsmødet – og for sent, til at vi kan nå at vurdere denne undersøgelse fagligt. Det er ikke tilfredsstillende.

På længere sigt, bør det overvejes, om der kan indføres lempede grænseværdier for udvalgte parametre med henvisning til brug af (frivillig) automatisk prøveudtag – med henvisning til de undersøgelsesresultater, som har vist, at der på nogen områder er grundlag for lempelse.

Ændringen af kontakttiden fra 6 til 24 timer som følge af ”opdatering af CEN standarden” er ikke konsekvensvurderet. Vi forudsætter at ændringen ingen virkning vil have, men har ikke empirisk grundlag for at vurdere dette. Såfremt det efterfølgende viser sig, at der sker en forskydning af niveauet i udvaskningsresultaterne som følge af dette skifte, bør grænseværdierne efterfølgende reguleres i forhold til denne forskydningsfaktor.

Udsortering af metaller

Vi har 30. maj 2006 sendt vores vurderinger vedr. udviklingen indenfor udsortering af non-ferrous metaller fra slagge til Miljøstyrelsen. Det har ikke indenfor høringsfristen været muligt at opdatere vores viden om og holdninger til udsortering af non-ferrous metaller. Vi vil dog tage emnet op så vi i løbet af 2011 kan give Miljøstyrelsen sparring på området.

Genanvendelse af jord til bygge- og anlægsarbejder

Det er meldt ud, at de regler, der vedrører genanvendelse af jord til bygge- og anlægsarbejder, forventes ved en senere revision af restproduktbekendtgørelsen at blive flyttet til bekendtgørelse om anmeldelse og dokumentation i forbindelse med flytning af jord (jordflytningsbekendtgørelsen).

affald danmark kan kun bifalde, at der foretages en sammenskrivning af reglerne for genanvendelse af jord. Der er stor behov for en mere sammenhængende, ensartet og logisk regulering af jord, og vi bidrager gerne til et sådant arbejde.

Detailkommentarer

Endelig har vi enkelte mindre kommentarer:

- I § 3 defineres affaldsproducent og bruger som producenter hhv. bruger af restprodukter og jord. Kan det også være producenter hhv. bruger af sorteret bygge- og anlægsaffald?
- I § 14 henvises til forkert bilag. Bør være bilag 5.
- Ikrafttrædelsestidspunkt i § 18 er vel 2011?
- Kan man ikke ophæve hele bygge- og anlægsaffaldsbekendtgørelsen, når nu resten af denne bekendtgørelse samtidig indarbejdes i affaldsbekendtgørelsen
- Der er fejl i bilag 7 mht. de angivne parametre for kulflyveaske, forstået på den måde at teksten/parametrene i hhv. 2.3. og tabellen sidst i bilaget ikke er ens.
- Indledningen til bilag 6 bør ændres, da fremgangsmåden ikke er relevant. Hvis man ved at affaldsslagge altid er kategori 3 eller dårligere, er der ingen grund til at have metoder, der kan analysere kategori 1 produkter. I praksis indleder man med en semikvantitativ måling på eluatet for at se hvilke niveauer, der er tale om.
- I tabellen over grænseværdier giver angivelsen af > (større end) i kategori 2 og 3 for faststofindholdet forvirring. Her burde der i stedet for stå < (mindre end) grænseværdierne for farligt affald. CrVI-grænseværdien er kun aktuel for jord og ikke for slagge/aske fra kul eller affald.
- Bemærkningen vedr. analyseresultatet under skemaet bør ændres til: *Analyseresultater skal henføres til tør vægt, for slagge fra affaldsforbrænding efter frasortering af uformalbart materiale.*
- Bilag 7: Generelt: Når man stiller krav vedr. detektions-niveau for målemetoder, bør man specificere, hvordan disse detektions-niveauer bestemmes. (Det bliver gjort forskelligt fra laboratorium til laboratorium!)
Her kunne man henvise til Bekendtgørelse nr. 637, som definerer hvordan man finder S_{T-max} . I bekendtgørelsen benyttes $3 \times S_{T-max}$ som DL.
- Bilag 7, Slagger fra affaldsforbrænding, 8)
”Den ene prøve bruges til batchudvaskningstesten”. (OK mht. forståelse). ”Den anden prøve neddeles inden bestemmelsen af TOC, be-

stemmelse af tørstof og faststofanalyse, hvor oplukning sker efter DS 259". Ikke OK mht. forståelse) Her bør bl.a. specificeres hvilken partikelstørrelse, der skal anvendes til analyserne. TOC-standarden angiver $< 200 \mu\text{m}$. DS204 og DS 259 omhandler kun slam og sediment, som er meget anderledes i kornstørrelse end affaldsslagge på 4mm. DS 259 oplukningsresultater afhænger af prøvens kornstørrelse.

- Hvorfor skal Ca måles, når der ikke er nogen grænseværdi?