

Jernkontorets diariennr: 11/14

Stockholm 30 juni 2014

Miljödepartementet

Yttrande över Miljödepartementets remiss (M2013/3232/Ke) Naturvårdsverkets regeringsuppdrag med förslag på nya etappmål

I arbetet med miljömålen blev först strukturen tydligare, med färre antal mål och kartläggning av målkonflikter. Dessvärre finns nu etappmål som är i direkt motsättning till varandra på avfalls- och kemikaliesidan. Mål som ger effekter som nog inte är de avsedda. Utöver dessa mål (fastlagda eller föreslagna), har Naturvårdsverket (NV) också fastlagt *Sveriges* övergripande avfallsminimeringsmål^[1] till EU i dec 2013. Dessa bereddes inte i Regeringskansli eller med MMB. Det finns således skarpa mål också utanför miljömålsstrukturen som industrin har att beakta, och dessutom etappmål inom Giftfri miljö som behöver analyseras parallellt.

NV:s första övergripande mål - *Avfallsmängder ska minska från 2010 och framåt* – kan fungera för hushållsavfall, men inte för avfall i industrin. Absoluta mål kan bara mötas med minskad produktion av stål, givet att bästa möjliga teknik (BAT) finns på plats. Om detta inte är fallet, ger en investering i BAT ännu större avfallsmängder, vilket gör att produktionen skulle behöva minskas ännu mer. Om mål om avfallsminimering ska sättas, måste de relateras till produktionsmängd/BNP och vara branschspecifika. NV:s andra övergripande mål - *Minska mängden farliga ämnen i material och varor* - skapar andra problem. Stålintustrin legerar stål med t.ex. nickel till rostfria stål för diskbänkar, bestick och kirurgtråd mm. Nickel betraktas som ett farligt ämne enligt definitionen i kemikalielagstiftningen. Detta bör ändras till att handla om *exponeringen* av farliga ämnen och inte *mängden* farliga ämnen i en vara. Miljödepartementet behöver se dessa formuleringar och därefter se över statusen på dessa mål i relation till de inom MM-systemet. Vi vill inte ha tillbaka den målstruktur som fanns innan miljömålssystemet. Då fanns det hundra tals mål på olika områden.

För stålintustrin blir målen på avfalls- och kemikaliepolitikområdena motsägelsefulla, med konsekvenser som är långtgående för sektorn men också för samhället. Är det ens möjligt att ha giftfria och resurseffektiva kretslopp i samma mening? Vad betyder i så fall resurseffektiv? Inte att återanvända och återvinna avfall?

^[1] Tillsammans vinner vi på ett giftfritt och resurseffektivt samhälle, Sveriges program för att förebygga avfall 2014-2017, Naturvårdsverket, dec 2013.

JERNKONTORET

I frågan om avfallsförebyggande mål krävs också ett större arbete, då avfallsminimering inte är det samma som avfallsförebyggande. Hur målen ska se ut där vet vi inte idag och det behövs förmodligen analyseras per sektor och inte ha ett och samma mål för alla. I detta arbete behöver många aktörer vara inblandade och inte bara de som arbetar med avfall. Detta var också ett av skälen till att inga mål sattes för att minimera uppkomst av avfall i Ramdirektivet för avfall då det behandlades. Miljörådsarbetsgruppen var enig om att ett detta arbete inte kunde göras i miljörådet utan krävde andra konstellationer för att analyseras. Kommissionen samlar nu ihop länders program för avfallsförebyggande och ska återkomma med mål för avfallsförebyggande i revideringen av ramdirektivet för avfall under 2014.

Jernkontoret följer avfalls- och kemikaliefrågorna mycket aktiv och är nu allvarligt bekymrad över att det inte hänger ihop längre. Mål som sätts inom ramen för kemikaliepolitiken är direkt kontraproduktiva för avfallsfrågan och vice versa. Det verkar också vara svårt att skilja på hushållsavfall och det avfall som uppkommer i en industriprocess. Som företag har man inte rådighet över uppkomna mängder avfall i en process på samma sätt som man har över sin egen papperkorg.

Ska det produceras högkvalitativt stål i Sverige behöver man förtydliga hur målen hänger ihop eller om man menar att något mål är överordnat de andra? Det behövs en analys hur mer samverkande mål kan formuleras, med bibehållen industriell konkurrenskraft och ett närmande, inte ett fjärande, av den cirkulära ekonomin. Denna analys är inte gjord i relation till etappmålen på kemikaliesidan och inte i relation till de mål som NV satt i Program för avfallsminimering. I de fall målen inte är koherenta med varandra bör man avvakta att sätta etappmål. Jernkontoret föreslår också att regeringen ger MMB ett tydligt uppdrag att analysera målkonflikterna mellan avfall- och kemikaliemålsättningarna enligt ovan. Vad gäller etappmålen som sådana är det främst målet om återanvändning och förberedelser till återanvändning som är intressant för våra verksamheter. Även i dessa delar är det bra att alltid skilja på avfall från hushåll och från industri eftersom dessa har helt olika förutsättningar. Stålintustrin har också en redan idag en stor intern recirkulation på material där allt som går att använda kommer till nytta. Se vidare avsnitt om Stålintustrin gör mer än stål. Därför bör också i denna fråga branschspecifika dialoger hållas innan specifika mål kan sättas.

Miljömål inom ramen för miljömålsarbetet och andra mål

Utöver dessa mål (fastlagda eller föreslagna), har Naturvårdsverket (NV) också fastlagt Sveriges övergripande avfallsminimeringsmål^[1] till EU i dec 2013. Dessa bereddes inte i Regeringskansli eller med MMB. Det finns således skarpa mål också utanför miljömålsstrukturen som industrin har att beakta.

NV:s första övergripande mål - *Avfallsmängder ska minska från 2010 och framåt* – kan fungera för hushållsavfall, men inte för avfall i industrin. Mängden avfall följer i princip mängden produktion. Med en produktion på 5 Mton råstål per år produceras också 2 Mton restprodukter.^[2] Stålintustrin arbetar aktivt för att nå högt upp i avfallshierarkin och att

^[1] Tillsammans vinner vi på ett giftfritt och resurseffektivt samhälle, Sveriges program för att förebygga avfall 2014-2017, Naturvårdsverket, dec 2013.

^[2] Se Handbok för Restprodukter, Stålintustrin gör mer än stål 2012, Jernkontoret, mars 2012.

JERNKONTORET

avfallsmängderna minskar där det är önskvärt och miljömässigt klokt. För vissa flöden är det dock annorlunda, såsom för gasrening. Den har blivit så effektiv över åren att mängden stoft (avfall) har ökat. En hög produktionsmängd (flöde) ger mer stoft som avskiljs, dvs. avfallsmängder ökar med bättre reningsteknik och ökad produktion. Ur stoftet återvinns värdefulla metaller. Absoluta mål kan därför bara mötas med minskad produktion av stål, givet att bästa möjliga teknik (BAT) finns på plats. Om detta inte är fallet, ger en investering i BAT ännu större avfallsmängder, vilket gör att produktionen skulle behöva minskas ännu mer. Om mål om avfallsminimering ska sättas, måste de relateras till produktionsmängd/BNP och vara branschspecifika.

NV:s andra övergripande mål - *Minska mängden farliga ämnen i material och varor* - skapar andra problem. Stålintustrin legerar stål med t.ex. nickel till rostfria stål för diskbänkar, bestick och kirurgtråd mm. Nickel betraktas som ett farligt ämne enligt definitionen i kemikalielagstiftningen. Men ett rostfritt stål med nickel inte farligt. Miljontals människor kommer dagligen i kontakt med rostfritt stål och inga negativa effekter är påvisade, eftersom det inte frigörs några farliga ämnen. Det är *exponeringen* av farliga ämnen som är det relevanta och inte *mängden* farliga ämnen i en vara.

Regeringens prop. 2013/14:39 med etappmål om giftfria och resurseffektiva kretslopp (se kap. 11.2) innebär i princip att farliga ämnen ska fasas ut. Svensk stålintusti har kommit långt – på en global skala – med att införa rostfria material som håller länge och sparar miljarder i t.ex. minskat underhåll. Att fasa ut nickel skulle innebära mindre/noll nickel = mer rostigt = lägre kvalitet. Om nickel ersätts med en annan metall får man ett annat stål, med andra egenskaper. Det är inte heller självklart om det finns någon (bättre) metall att använda. Vidare skulle återvinning av skrot med nickelinnehåll behöva upphöra liksom återvinningen av nickel ur stoft. Avfallsmängderna skulle öka under många år framöver och den cirkulära ekonomin skjuts på framtiden. I samhället finns det många material/ämnen med farliga egenskaper. Vad ska dessa ersättas med och är det i så fall tekniskt möjligt? Konsekvensen av etappmålet blir, om farliga ämnen ska ut ur kretsloppen en kraftig ökning av deponi. Sverige skulle hamna längst ner i avfallshierarkin i stället för högst upp, under en mycket lång tid. Dessa konsekvenser finns inte belysta i vare sig prop:en eller i NV:s avfallsförebyggande program.

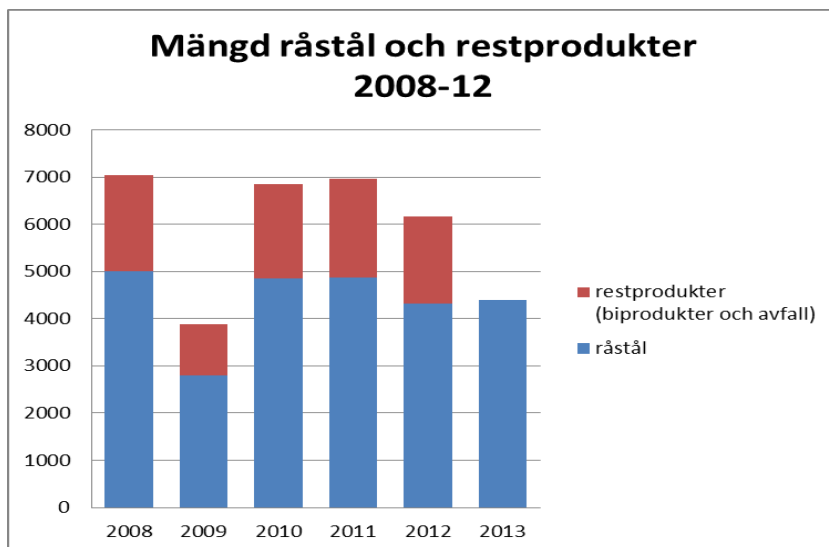
Stålintustrin gör mer än stål

I arbetet med avfall, avfallsminimering och resurseffektivitet måste lagstiftaren alltid skilja mellan restprodukter som uppkommer som en del av en industriprocess och t.ex. hushållsavfall. Stålintustrin tillverkade 5 miljoner ton råstål och 2 miljoner ton restprodukter (biprodukter och avfall) 2010. Mängden restprodukter följer i princip mängden produktion^[2] och restprodukterna utgör ca 30 procent av allt som produceras vid ett stålverk, se Bild 1, nedan.

Bild 1. Totala mängden produktion i stålintustrin 2008-2012 (kton)

^[2] Se Handbok för Restprodukter, Stålintustrin gör mer än stål 2012, Jernkontoret, mars 2012.

JERNKONTORET



Drygt hälften av restprodukterna är olika metallurgiska slaggar, där masugnsslaggen är den största posten. Slaggbildare tillsätts i avvägda och exakta mängder för att bl.a. ge stålet de egenskaper man vill ha, för att isolera värmen i stålet (energibesparing) och för att skydda infodringen (det eldfasta teglet). Företagen producerar slagg och i många fall uppfyller dessa metallurgiska slaggar biproduktskriterierna i lagen. I andra fall uppfylls inte alla kriterier på biprodukter och slaggen deponeras. En annan stor post bland restprodukterna är stoft. Med de avancerade filter och tekniker som numera finns är stoftinsamlingen mycket effektiv och har varit stigande under åren. Ökad produktion och effektivare filter ökar mängden stoft, som är ett avfall. I detta fall är ju avfallsökningar välkomna ur miljösynpunkt. Industrin jobbar aktivt på att minska den uppkomna mängden avfall i verksamheten genom att ”produktifiera” slaggerna, internt cirkulera material, och se till att ta tillvara värdefulla metaller ur slagg och stoft för att återvinna dessa i processen.

Sammanfattningsvis, se till helheten och kopplingar mellan olika politikområden innan dessa mål fastställs, ge MMB uppdrag att se över kopplingarna eller avsaknad på kopplingar mellan kemikalie- och avfallslagstiftningen. Skilj alltid på mål för hushållsavfall och industriavfall, då förutsättningarna mellan dessa sektorer är totalt väsenskilld.

Bo-Erik Pers
Verkställande direktör

Eva Blixt, 070 - 6791795
Senior Advisor

Bilagor:

Västerbottens Handbok om användning av avfall i anläggningsändamål
Beslut från Västra Götaland om ferrokromslag