

Till: Miljödepartementet
m.remissvar@regeringskansliet.se

Kopia:
m.rattssekreteriatet@regeringskansliet.se
linn.akesson@regeringskansliet.se

Yttrande över Promemorian Ordning och reda på avfallet, diarienummer

M2021/00207

Återvinningsindustrierna, ÅI, är en branschförening som företräder de privata återvinningsföretagen med en omsättning på 20 miljarder kronor och drygt 6 000 anställda. Medlemsföretagen hanterar årligen drygt 12 miljoner ton avfall och återvinningsbart material, varav ca 60 % återvinns till nya råvaror

ÅIs medlemmar har antagit och efterlever en värdegrund med fokus på etiskt och ansvarsfullt företagande och åtgärder som gynnar cirkulär ekonomi. Medlemsföretagen i ÅI har även åtagit sig att efterleva branschföreningens uppförandekod som bygger på principer om miljömässigt, ekonomiskt och socialt ansvarstagande.

Sammanfattning

ÅI är generellt positiva till förslagen i promemorian som syftar till att öka tillsynsmyndigheternas möjligheter att säkerställa syftet med miljöbalken när det gäller avfallshantering och återvinning. Dock med undantag för förslaget i 4 kap 14 a§ Avfallsförordningen, varför det bör utgå eller i vart fall ändras (Se mer punkt 5 nedan). Likaså bör övergångsbestämmelserna i förslagen till ändringar i miljöprövningsförordningen ändras då bestämmelserna öppnar för godtycke och osäkerhet hos verksamhetsutövare på ett sätt som inte är förenligt med förutsebarheten och proportionalitet (Se mer punkt 6 nedan).

Nedan lämnas närmare synpunkter och förslag till förtydliganden och tillägg. Hur tillsynen organiseras och tillämpas är enligt ÅI en nyckel i sammanhanget, varför denna fråga också lyfts i remissvaret. ÅI anser att tillsynen för avfallshantering bör flyttas över till staten via länsstyrelserna, främst eftersom detta skulle ge en effektivare, sakkunnig och mer likvärdig tillsyn.

1. Skyndsamhetskrav vid brottsmisstanke

Vi är positiva till att tillsynsmyndigheter agerar vid brottsmisstanke och att detta sker skyndsamt.

Vi vill emellertid i detta sammanhang påpeka att medlemsföretagens erfarenhet är att det inte är senfärdiga åtalsanmälningar som gör att miljöbrott inte beivras i större utsträckning

än vad som sker idag. Vi ser snarare ett problem med att anmälningar blir liggande hos polis och åklagare på grund av att dessa myndigheter har för lite resurser att hantera dessa ärenden. Att sätta press på tillsynsmyndigheterna att snabbare anmäla misstänkta överträdelser innebär troligen inte till att fler ärenden leder till fällanden dom så länge flaskhalsen finns hos dessa instanser. Vi vill lyfta risken för att anmälningar som skall ske mer skyndsamt riskerar att bli sämre underbyggda, vilket kan leda till merarbete för polisen.

2. Ekonomisk säkerhet vid anmälan

26 kap 10 a § Miljöbalken innehåller ett förslag på ny bestämmelse som ger tillsynsmyndigheterna möjlighet att förelägga verksamhetsutövare att ställa krav på ekonomisk säkerhet vid anmälan.

Vi anser att:

- Vi ser generellt positivt på förslaget då det höjer tröskeln för oseriösa verksamhetsutövare, eller verksamhetsutövare som saknar rätt ekonomiska resurser, att starta verksamhet inom avfallsområdet.
- Emellertid föreligger det behov av att tydliggöra när ekonomisk säkerhet skall krävas och hur beloppen skall räknas fram.
- Det behöver förtydligas om den nya bestämmelsen även omfattar befintliga verksamheter.

Vi föreslår att:

- Naturvårdsverket ges i uppdrag att ta fram en vägledning som tydliggöra tillämpningen och utformningen av ekonomiska säkerheter.
- Det förtydligas om enbart nya anmälningar omfattas av förslaget eller om även befintliga anläggningar kan föreläggas inkomma med en ekonomisk säkerhet för fortsatt verksamhet.

Skäl för våra förslag:

Våra medlemsföretag upplever i dagsläget att myndigheterna över landet hanterar ekonomiska säkerheter på olika sätt. Erfarenheter från tillståndspliktig verksamhet visar att beloppen variera stort. Likaså bedömningarna av om behov av ekonomisk säkerhet föreligger. Med en utökad tillämpning behövs vägledning för att förhindra konkurrensnedvridning. Vägledning är också viktigt för att öka förutsebarheten för verksamhetsutövare som står i stånd att starta en verksamhet som kräver säkerhet. En vägledning bör också tydliggöra en rimlig balans mellan anmälnings- och tillståndspliktiga verksamheter vad gäller utformningen av ekonomisk säkerhet.

Befintliga verksamheter, och även tillsynsmyndigheter, behöver få klarhet i frågan om det nya förslaget även kan föreläggas befintliga verksamheter. Ett tydliggörande underlättar dialogen lokalt och ökar förutsebarheten för både verksamhetsutövare och tillsynsmyndigheter.

3. Sanktioner för överlämning av avfall till obehörig mottagare

I 29 kap 9 § Miljöbalken införs en straffsanktion om någon uppsåtligt eller av oaktsamhet överlämnar avfall till någon som saknar tillstånd eller som inte gjort anmälan till myndigheterna i enlighet med miljöbalkens bestämmelser.

Vi anser att:

Vi ser positivt på detta beställaransvar då det tydliggör ansvaret hos avfallslämnaren att lämna över avfallet till en seriös aktör. Enligt vår tolkning skulle både avlämnaren och transportör kunna fällas till ansvar om mottagaren saknar nödvändiga tillstånd eller beslut.

Vi vill emellertid lyfta problemet med att avfallslämnare har svårt att säkerställa att den enskilda lastbilen har erforderligt tillstånd för avfallstransport när man som avfallslämnare anlitar ett åkeri eller en lastbilscentral med underentreprenörer. Ansvarsförhållandet i dessa situationer behöver tydliggöras. Det kan inte vara rimligt att en avfallslämnare drabbas av sanktion om man anlitar en transport via ett åkeri eller lastbilscentral med en kravspecifikation om att lastbilen måste ha erforderliga tillstånd att utföra avfallstransport. Sanktionen bör då riktas mot lastbilscentralen/åkeriet.

4. Försiktighetsmått om hur mycket avfall som får lagras i samband med behandling

I 25 d § och 27 a § i förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd införs en bestämmelse om att det både i anmälan och i myndighetens beslut skall anges hur mycket obehandlat avfall som får lagras innan behandling och hur mycket behandlat avfall som får lagras.

Vi anser att:

- Det är otydligt i den föreslagna regeln om det är momentana volymer som avses. Det är vidare otydligt om lagringen inför behandling endast avser lagring där behandlingen görs på samma anläggning.

Vi föreslår att:

- Det måste tydliggöras om det är momentana eller årliga volymer som avses och att det tydliggöras om regeln enbart avser material som skall behandlas på samma anläggning.
- Naturvårdsverket får i uppdrag att ta fram en vägledning.

Skäl för vårt förslag: Lokalt hos kommunernas tillsynsmyndigheter finns olika erfarenheter kring risker med avfallshantering. Det kan leda till olika beslut och bedömningar, vilket leder till konkurrenssnedvridning och brist på förutsebarhet. Det är därför viktigt att undanröja dessa hinder genom vägledning och rätt kompetens vid bedömningar. (Se även nedan om behov av statlig tillsyn).

Vi vill också uppmärksamma att regleringen kan komma att påverka anläggningar som lagrar material till värmeverk, till exempel anläggningar som flisar trä. Om det blir en varm vinter och mindre efterfrågan på material från värmeverken kan beslut om lagring skapa

hinder. En vägledning behöver således även innehålla information om hur denna typ av situationer bäst bör hanteras.

5. Krav på att behandla avfall när det inte är motiverat att fortsätta lagra det

I 4 kap 14 a§ Avfallsförordningen föreslås en ny regel om att tillsynsmyndigheten kan förelägga verksamhetsutövare att behandla avfallet eller skicka det för behandling om avfallet lagras som en del i att samla in det.

Vi är kritiska till att:

- Förslaget kan innebära att det föreligger stora risker för beslut från myndigheter om krav på att behandla avfall som inte alltid har sin grund i miljömässiga överväganden. Paragrafen känns överflödigt om förslaget till 25 d § och 27 a§ i förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd införs.

Vi föreslår därför att:

- I första hand att paragrafen utgår. I andra hand bör paragrafen åtminstone ändras så att kravet på att behandla endast får ställas i undantagsfall om det föreligger *särskilda eller synnerliga skäl* för kravet. Bevisbördan för särskilda eller synnerliga skäl bör åligga tillsynsmyndigheten.

Skäl för förslaget: Som ovan angivits föreslås att det införs ett krav i miljöprövningsförordningen om att lagringsvolymerna skall regleras i anmälan och i beslut om försiktighetsmått vid anmälan. Vid anmälan av miljöfarlig verksamhet skall vidare platsen för lagringen prövas utifrån miljöbalkens krav och övriga försiktighetsmått skall anges utifrån vad som är miljömässigt motiverat. Vi anser därför att det inte föreligger behov av ytterligare reglering på området och vi ser i stället risker med att förslaget öppnar upp för många osäkerheter och godtycklighet kring vad som skall anses motiverat. Det riskerar att skapa dålig förutsebarhet för verksamhetsutövare och ökad administration. Vad avses till exempel med god praxis vid avfallshantering? Anses lagring i väntan på bättre pris för avsättning vara en grund som motiverar fortsatt lagring? Kan lagringstiden vara olika beroende på avfallens karaktär och därmed miljörisk? Är det motiverat att fortsätta lagra om mottagaren angett att de inte vill ta emot avfallet förrän efter ett visst datum? Det framgår inte heller av förslaget när det finns skäl för tillsynsmyndigheten att granska verksamhetens motivering till lagring. Förslaget öppnar således upp för många frågor snarare än att det leder till miljöförbättrande åtgärder i enlighet med syftet.

Vi vill även lyfta behovet av att tydliggöra att material som flyttas på grund av att avfallsupplaget börjar närma sig tidsgränsen för deponi inte får en ny lagringsperiod bara för att det förflyttas till en ny plats. Det föreligger en risk för att så kan ske om materialet förflyttas till en ny kommun som saknar närmare bakgrundsinformation om varifrån avfallet kommer. Statlig tillsyn kan medverka till att minska denna risk. Se mer nedan under avsnitt 6.

6. Övergångsbestämmelser till förslaget till ändring i miljöprövningsförordningen

Vi anser att:

- Övergångsbestämmelsen bör ändras då den öppnar för en tolkning att befintliga verksamheter kan tvingas stänga även om man befinner sig i en tillståndprocess om prövningsmyndigheten tar ett beslut om detta.

Vi föreslår att:

- Vi föreslår att punkt två i övergångsbestämmelserna ändras och att slutet på sista meningen stryks.

Skälen för vårt förslag:

Den övergångsperiod som finns angiven i förslaget till övergångsbestämmelser gäller som längst till 2023-06-01 för befintliga verksamheter. Förslaget innebär vidare att om man söker B-tillstånd för sin befintliga C-verksamhet innan övergångsperiodens slut så ska man kunna bedriva verksamheten på sitt gamla beslut tills ansökan prövats. Dock lämnar man en öppning för att prövningsmyndigheten (Lst eller MMD) *kan* besluta om annat. Det innebär enligt vår tolkning att verksamheter genom beslut kan tvingas att stänga 2023-06-01 även om man är mitt uppe i en ansökningsprocess.

Beslut om att inte få fortsätta bedriva en verksamhet är beslut av mycket ingripande karaktär som kan jämföras med näringsförbud. Vi ser det som mycket olämpligt att man i en övergångsbestämmelse öppnar upp för en sådan möjlighet utan att det preciseras närmare på vilka grunder ett sådant beslut kan tas. Särskilt eftersom det inte finns hänvisning till på vilka grunder ett sådant beslut i så fall kan tas. Det är inte förenligt vare sig med förutsebarhetsprincipen eller proportionalitetsprincipen. Det riskerar också att strida mot likabehandlingsprincipen eftersom olika prövningsmyndigheter kan komma fram till olika beslut. Övergångsbestämmelserna bör därför justeras för att förhindra godtyckliga beslut med stora konsekvenser.

7. Statlig tillsyn

Vi anser att:

- Tillsynsansvaret, där även prövning av C-verksamheter ingår, för avfallsverksamheter bäst bör organiseras under staten via länsstyrelserna. En sammanhållen statlig tillsyn skulle bättre bidra till att säkerställa avfallshanteringen utifrån likvärdighet och kraven i miljöbalken och även bidra till en utveckling mot cirkulär ekonomi.

Vi föreslår att:

- Den kommunala miljötillsynen för avfalls- och återvinningsanläggningar överflyttas till länsstyrelserna då det bidrar till promemorians övergripande förslag om att förbättra avfallshanteringen och att säkerställa syftet med miljöbalken.

Skälen för vårt förslag:

1. Miljötillsynen för avfalls- och återvinningsanläggningar är både kommunal och statlig. Denna

uppdelning av tillsynsansvaret försvårar en kvalitativ, förutsebar och likvärdig tillsyn för svensk avfallshantering.

2. Återvinning är komplexa frågor som hela tiden utvecklas över tid i takt med att material förändras och att samhället strävar mot cirkulära lösningar. Ett område stadd i förändring behöver kontinuerligt uppdaterad kompetens. Lokalt kan det vara svårt att utveckla och möta detta behov av kompetens då tillsynen lokalt ansvarar för många olika typer av mindre verksamheter. Det är därför bättre att samla kompetensen regionalt och bygga upp kunskap regionalt genom att man inom ramen för tillsynen hanterar fler anläggningar av samma sort och genom utbyte av kunskap i den regionala samverkan, t e x Miljösamverkan Sverige. Samlad tillsyn under staten innebär också bättre överblick av andra områden med koppling till avfallsanläggningar såsom gränsöverskridande avfallstransporter.

3. Naturvårdsverket ansvarar för att utveckla vägledningar inom avfallsområdet och för system som skall säkerställa spårbarhet av farligt avfall. Vi ser det därför som en fördel att länsstyrelserna har ett sammanhängande tillsynsansvar för alla typer av avfallsanläggningar då information från de regionala myndigheterna till Naturvårdsverket bättre speglar hela avfallshanteringskedjan. Information som är viktig i det centrala arbetet med att utveckla vägledningar och system. Det underlättar också arbetet med att utforma regionala och nationella avfallsplaner.

4. Lika bedömningar i landet är viktigt ur konkurrenssynpunkt. I dagsläget uppstår ofta olika bedömningar av lokala myndigheter, vilket leder till konkurrenssnedvridning. Regional tillsyn förbättrar förutsebarheten för verksamhetsutövare samt bidrar till mer kvalitativ och likvärdig tillsyn.

5. Länsstyrelserna har tillsyn över många större verksamheter som är viktiga delar i kedjan för en övergång till cirkulär ekonomi. Om länsstyrelserna även har en samlad tillsyn över avfalls- och återvinningsverksamheter underlättas beslut och behov av dialog som bidrar till fler cirkulära lösningar.

6. Lokalt kan risk för jäv uppkomma när den lokala miljömyndigheten skall granska anläggningar som ägs av kommunen eller av kommunala bolag. Det föreligger också risk att kommunala anläggningar får mer generösa krav än privata. Denna risk undanröjs genom statlig tillsyn.

7. Avsikten med de förslagna författningsförändringarna är bland annat att förhindra att avfall flyttas runt mellan olika anläggningar då det kan medföra miljörelaterade risker. För att säkerställa att avfall inte flyttas i onödan krävs en samlad tillsynsbild av verksamheter som lagrar

avfall och en samverkan mellan tillsynsmyndigheter. Samverkan finns i dag mellan länsstyrelser, men inte mellan kommuner. Statlig tillsyn underlättar i detta avseende en överblick av avfallsförflyttningar och ger en ökad möjlighet till bakgrundskontroller.

Stockholm den 12 maj 2021

Viveke Ihd, vd

Återvinningsindustrierna