



§ 110

Dnr 00063/2021

Yttrande över promemorian Ordning och reda på avfallet

Sammanfattning

Helsingborgs stad har fått en remiss gällande Miljödepartementets promemoria Ordning och reda på avfallet. I promemorian lämnas förslag till ändringar i miljöbalken och berörda förordningar som syftar till att förbättra avfallshanteringen, att öka tillsynsmyndigheternas möjligheter att komma åt oseriösa verksamheter, samt att alla led i en illegal hantering ska vara sanktionerade på ett tydligt sätt.

Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 januari 2022 och förordningsändringarna den 1 juni 2021.

Stadsledningsförvaltningens förslag till kommunstyrelsen är att till Miljödepartementet lämna yttrande enligt upprättat förslag.

Ordförandens förslag

Ordföranden instämmer i förvaltningens bedömning. Det är bra att Miljödepartementet går fram med dessa regeländringar som leder till förtydliganden och förenklingar vid avfallshantering. Ändringarna kommer ge kommuner möjlighet att återvinna, behandla och lagra material på ett mer resurs- och kostnadseffektivt sätt.

Ordförandens förslag till kommunstyrelsen är

att till Miljödepartementet lämna yttrande enligt upprättat förslag.

Behandling av förslag

Ordföranden konstaterar att det bara finns ett förslag till beslut och finner att kommunstyrelsen beslutar i enlighet med ordförandens förslag.

Kommunstyrelsen beslutar

att till Miljödepartementet lämna yttrande enligt upprättat förslag.

Beslutet ska skickas till

Handläggaren
Miljödepartementet
Stadsbyggnadsnämnden
Miljönämnden
NSR



Miljödepartementet

Dnr M2021/00207

Yttrande över promemorian Ordning och reda på avfallet, Dnr 00063/2021

Synpunkter från Helsingborgs stad

Generellt sett ställer sig Helsingborgs stad positiv till de föreslagna förändringarna. Bedömningen är att dessa är bra både för en effektivare resurshantering och för tillsynsarbetet. Tydligare lagstiftning och nya verktyg ger möjligheter att bättre styra upp verksamheters hantering av avfall. Ändringarna av verksamhetskoder tydliggör vad som gäller.

Idag är det komplicerat och omständligt att få till en återvinning av alla de massor som uppstår inom stadens infrastruktur- och exploateringsprojekt pga. omfattande och ofta tidskrävande anmälning- och tillståndsprocesser. Detta leder i sin tur till att stora mängder icke-förorenade massor, som skulle kunna återvinnas, tvingas tillsändas avfallsanläggningar och deponier vilket innebär långa transporter och onödig belastning på landets redan hårt ansträngda deponier. De föreslagna lagförändringarna bedöms leda till en förenkling för staden att lagra, behandla eller återvinna massor vilket medför en mer effektiv användning av avfallet som en resurs och lägre kostnader för kommunerna. Detta gynnar i slutändan både miljö, klimat och skattebetalare.

Staden bedömer att material i större utsträckning kommer att köras direkt till en mottagare, istället för att lagras, vilket även innebär färre transporter. Att icke-förorenade massor har lyfts bort från deponireglerna och anmälningsskyldigheten är positivt, liksom möjligheten att ställa krav på ekonomisk säkerhet för eventuella framtida avhjälpande- och saneringsåtgärder. De föreslagna förändringarna ger tillsynsmyndigheterna nya möjligheter, dels genom det utökade kravet på vilka uppgifter som måste finnas i samband med anmälan av behandling och dels genom maxgränsen för hur länge avfall får lagras som del av insamling.

Enligt förslaget införs krav på att redan i anmälan redovisa mängderna lagrat avfall, både inför och efter behandling. Detta bör kunna hjälpa tillsynsmyndigheten att redan i inledningskedet styra upp hur mycket avfall som lagras inom verksamheten vid ett och samma tillfälle. Stadens tolkning är att förslagen gäller för lagring både inom- och utomhus, vilket är välkommet.

I gällande lagstiftning finns möjlighet att döma ut böter för att ha lämnat avfall till transportör som saknar tillstånd. Enligt förslaget utökas straffsanktioneringen till att gälla även övriga led i avfallskedjan. Det är bra att denna möjlighet tillkommer, och att alla aktörer ges samma ansvar. Det innebär att tillsynen, i större utsträckning än tidigare, kan förebygga att avfall lämnas till verksamheter eller personer som agerar i gråzonen.

Definitioner

För att lagstiftningen ska fungera utan tveksamheter eller onödigt tolkningsutrymme är det viktigt att definiera alla begrepp som skulle kunna ge upphov till olika tolkningar eller bedömningar. Begrepp som kräver en tydlig definition är:

- avfallshantering,
- behandling, icke-förorenad jord,
- annat icke-förorenat naturligt material,
- användas i sin naturliga form, samt
- i anslutning till.

Staden anser att det är otydligt och motsägelsefullt i remissen, kring var icke-förorenat material får återanvändas. Återanvändning ska ske "i anslutning till" platsen för schaktningen, på en plats som har en geografisk anknytning till schaktningen eller har en koppling till det aktuella projektet. Det lämnas dock ingen definition av "geografisk koppling", till exempel om det avser samma kommun, region eller län.

Likaså uppges att projektet som har genererat massorna ska ha en direkt koppling till det projekt i vilket de ska återanvändas, för att undantaget ska vara tillämpligt. Detta anser staden står i strid med det senare förtydligandet att massorna kan överlämnas till en annan verksamhetsutövare som i sin tur ansvarar för återanvändningen.

Definitionen av avfall kvarstår oförändrad i 15 kap miljöbalken, varför miljöbalkens regler kan tillämpas även för det avfall som undantas från avfallsförordningen, förordningen om deponering av avfall och vissa verksamhetskoder i miljöprövningsförordningen. Det är därför viktigt att se över alla verksamhetskoder som kan beröras av undantagen, så att inga otydligheter i tillämpningen uppstår. Exempelvis är verksamhetskoderna 90.131 och 90.141 formulerade på ett helt annat sätt, vilket eventuellt skulle kunna leda till oklarheter och olika tolkningar.

Lagring som del av att behandling

I den föreslagna lydelsen av 4 kap 14a § avfallsförordningen bör texten "på en plats" strykas, för att undvika kryphål, då den föreslagna lydelsen skulle kunna tolkas som att det går bra att flytta avfallet till en ny plats efter tre år, och då påbörja en ny treårsperiod. En vägledning behövs för bedömningar av vilken fortsatt lagring som kan anses vara motiverad.

Mekanisk bearbetning

Det är bra att det nu görs klart vilka slags avfall som omfattas av anmälan av "mekanisk bearbetning" enligt 90.110. Det gör att det blir tydligare vad som ska räknas som "annat avfall" där gränsen mot tillståndsplikt är högst 10 000 ton per kalenderår. Den nu gällande lydelsen om att återvinna avfall för byggnads- eller anläggningsändamål saknar begränsning i mängd, och kan innebära att avfall med tveksamt innehåll tas in till anläggningar under förespeglning om användning för sådana ändamål. Den föreslagna definitionen av verksamhetskoderna 90.100 och 90.110 (29 kap 40-41 §§ miljöprövningsförordningen) innehåller formuleringen "krossning, siktning eller motsvarande mekanisk bearbetning". Ordet "motsvarande" pekar tillbaka på "krossning och siktning", men beroende på vilket material avfallet består av så förekommer helt andra typer av mekaniska moment, exempelvis flisning av trä eller sönderklippning av metall. Bättre formulering skulle vara "annan typ av mekanisk bearbetning".

Undantag för icke-förorenat material

För att göra det tydligt för såväl verksamhetsutövare som tillsynsmyndighet vad det är som undantas från deponireglerna och anmälningsplikten (verksamhetskoderna 90.310, 90.30, 90.40, 90.70, 90.80, 90.110, 90.420, 90.430), när det gäller icke-förorenat material, så är det viktigt att alla begrepp definieras på ett sätt som undviker tveksamheter och tolkningsutrymmen. I promemorian hänvisas bland annat till Naturvårdsverkets vägledningar, som anger att ett område är förorenat "om uppmätta halter av en förorening är högre än bakgrundshalterna", samt att bakgrundshalt definieras som "naturlig bakgrund plus diffust tillskott från mänskliga aktiviteter". Vidare anges i promemorian att hänsyn även ska tas till eventuella föroreningar som har tillförts materialet i samband med att det har schaktats ur. Detta ger alltför

stort tolkningsutrymme, vilket innebär svåra och godtyckliga bedömningar av vad som räknas som icke-förorenat material.

Vidare behövs ett förtydligande av varför även betong undantas i verksamhetskoderna 90.30 och 90.40. Staden uppfattar förslaget som att endast föroreningssituationen ska avgöra om material kan undantas från deponiregler respektive anmälningsplikt.

I remissen ges ett exempel på återanvändning inom ett vägprojekt, som bedöms som "i anslutning till" även om det är 10 mil långt. Återanvändning är önskvärt men även om materialet är icke-förorenat bör hänsyn tas till sammansättningen av materialet. I exemplet 10 mil långa projekt kan den naturliga sammansättningen skifta mellan olika delar av projektet. En bestämmelse bör införas om att undantag endast medges under förutsättning att det finns ett tydligt syfte för återanvändningen, det vill säga att det projekt som materialet används till hade utförts, eller ansetts lämpligt, oavsett om överskottsmassor fanns att tillgå eller ej. Detta för att förhindra kvittblivning av avfall. Av samma anledning bör undantag endast medges för den mängd massor som faktiskt behövs för det projekt som överskottsmassorna ska användas till.

Staden är positiv till undantaget från anmälningsplikt för deponering (29 kap 22 § miljöprövningsförordningen) men förtydligande behövs avseende vem som ska kontrollera efterlevnaden och hur denna kontroll ska göras.

Ekonomisk säkerhet för miljöfarliga verksamheter

Den föreslagna möjligheten att ställa krav på ekonomisk säkerhet vid start av en miljöfarlig verksamhet är bra. Detta innebär större ansvar för verksamhetsutövaren, vilket bör leda till en större vilja att bedriva en verksamhet på ett säkert sätt ur ett miljöskyddsperspektiv. Ett införande kommer dock att ställa krav på insatser från vägledande myndigheter i form av utbildningar och tillsynsvägledning.

Det är viktigt att kraven på ekonomisk säkerhet för verksamheter harmoniseras på nationell nivå. Kravet på ekonomisk säkerhet måste vara detsamma oberoende av vilken kommun en verksamhetsutövare väljer att etablera sig i. Erfarenheterna från arbetet med ekonomisk säkerhet vid auktorisation av bildemonterare visar tydligt på att harmoniseringen behövs, då kraven tidigare slog väldigt olika mot verksamhetsutövare beroende på vilken länsstyrelse som fattade beslutet.

Likaså kan det behövas en vägledning gällande för vilka verksamhetstyper det är lämpligt att ställa krav på ekonomisk säkerhet. Tillsynsmyndigheterna kommer att behöva föra diskussioner kring hanteringen, både internt och med verksamhetsutövarna, vilket kommer ta tid i anspråk. Det behövs därför väl utarbetad information och utbildningsmaterial, inför att reglerna börjar gälla. Frågetecken kring möjligheten att ställa krav på ekonomisk säkerhet är huruvida det kommer finnas möjlighet att ta betalt för tiden som läggs ner på prövningen, om det kommer krävas speciella juridiska och ekonomiska kompetenser, samt hur kraven ser ut gällande arkivering av dokumentationen. En ytterligare fråga är om bestämmelsen kommer kunna tillämpas retroaktivt, för redan anmälda verksamheter.

Sanktioner för överlämning av avfall till obehörig mottagare

Staden är positiv till att de föreslagna regelförändringarna innebär att beställarens ansvar för avfallshanteringen förtydligas och skärps. Denna regeländring bedöms innebära en ökad medvetenhet och ett ökat ansvarstagande hos beställare när dessa ingår avtal med avfallsbehandlande aktörer och entreprenörer vilket i sin tur kan komma att förbättra avfallshanteringen i stort och minska den avfallsrelaterade brottligheten.

Skyldighet att åtalsanmäla

Den föreslagna ändringen i 26 kap 2 § miljöbalken, gällande tillsynsmyndighetens skyldighet att göra åtalsanmälningar, kommer inte att medföra några förändringar i stadens arbets sätt. Generellt är det inte hos tillsynsmyndigheten som processen avseende prövningen av miljöbrott bromsas upp. Vår erfarenhet är istället att det är resursbegränsningar inom polis och åklagare som genererar en tröghet i systemet.

Med myndighetssamverkan som metod jobbar staden mot lokal organiserad brottslighet. Värt att poängtera är att den lagstadgade uppgiftsskyldigheten mellan myndigheter vid samverkan mot viss organiserad brottslighet inte inkluderar kommuner. Förändringar i lagstiftning behövs för att öka kommuners möjlighet till informationsutbyte inom myndighetssamverkan, en viktig del i det lokala arbetet för att förebygga och beivra brott.

Konsekvenser för kommuner och regioner

Av avsnitt 14.5 i promemorian beskrivs endast konsekvenser för kommuner ur ett tillsyns perspektiv. Det nämns att regioner kan fungera som byggherrar och omfattas av avfallsreglerna på samma sätt som övriga verksamhetsutövare men det står mycket lite om kommuners roll som byggherrar. Staden anser därför att detta stycke bör omformuleras då även kommuner kan fungera som byggherrar i sina infrastruktur- och exploateringsprojekt. Kommuner kan även fungera som verksamhetsutövare vid behandling, sortering och lagring av avfall.

Helsingborg den 5 maj 2021

Peter Danielsson
Ordförande