



SWEDISH
ENVIRONMENTAL
PROTECTION
AGENCY

YTTRANDE
2021-05-12

Ärendenummer:
NV-00967-21

Miljödepartementet
m.remissvar@regeringskansliet.se
m.rattssekreteriatet@regeringskansliet.se
Linn.Akesson@regeringskansliet.se

Yttrande över promemorian Ordning och reda på avfallet (M2021/00207)

Sammanfattning

Naturvårdsverket tillstyrker förslagen i stort i promemorian. Verket har dock synpunkter på vissa delar av förslagen och vill särskilt peka på följande punkter:

- Vad gäller genomförandet av undantagen från tillämpningsområdet för avfallsdirektivet bedömer Naturvårdsverket att det föreslagna genomförandet riskerar leda till tolkningsproblem och otydlighet. Vår bedömning är att undantaget i artikel 2.1 c lämpligen bör genomföras genom ett mer generellt undantag i 15 kap. miljöbalken.
- Vad gäller mekanisk bearbetning, sortering och lagring av avfall som ska återvinnas för byggnads- eller anläggningsändamål föreslår vi ändrade formuleringar av den föreslagna författningstexten.
- Naturvårdsverket ser vissa otydligheter i de föreslagna bestämmelserna och vill påtala behov av vidare arbete med vägledning och ytterligare utredning i vissa frågor.

Naturvårdsverkets ställningstagande och skäl

Naturvårdsverkets ställningstagande och skäl återges nedan indelat per avsnitt i promemorian.

Det svenska genomförandet av undantagen från tillämpningsområdet för avfallsdirektivet

Naturvårdsverket har i en hemställan den 5 juli 2018 (NV-08045-17) beskrivit behovet av en översyn av det svenska genomförandet av undantagen i artikel 2 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/98/EG av den 19 november 2008 om avfall och upphörande av vissa direktiv (härefter avfallsdirektivet). I hemställan framförde Naturvårdsverket att samtliga undantag, i den mån det bedöms lämpligt, bör flyttas till 15 kap. miljöbalken. Dock bedömdes ett av undantagen som mest prioriterat; *icke förorenad jord och annat naturligt förekommande material som grävts ut i samband med byggverksamhet, när det*

är säkerställt att materialet kommer att användas för byggnation i sitt naturliga tillstånd på den plats där grävningen utfördes. Naturvårdsverket framhöll att en preliminär lösning skulle kunna vara att ändra i miljöprövningsförordningen (2013:251), MPF, så att vissa verksamheter undantas från prövningsplikt. En sådan lösning var tänkt att fungera tillfälligt. Naturvårdsverkets bedömning är att de massor som kan vara aktuella för undantaget, och den användning som det begränsats till, inte utgör en risk för miljön eller människors hälsa. Vi bedömer därtill att de föreslagna lättnaderna också kan leda till minskade transporter och därmed minskade klimatutsläpp.

Det förslag som nu finns på att införa undantaget från avfallsdirektivets artikel 2.1 c i svensk rätt innefattar inte ett tillägg i miljöbalken, utan föreslås införas genom att undantaget införs i förordning (2001:512) om deponering av avfall, samt i de bestämmelser i 29 kap. MPF där så är relevant. Det motsvarar inte ett mer generellt undantag i 15 kap. miljöbalken. Som framgår i regeringens konsekvensutredning bedömer man inte att hanteringen av de massor som omfattas av undantagen ovan riskerar att leda till några miljö- och hälsomässiga risker.

Naturvårdsverkets bedömning är att ett mer generellt undantag i miljöbalken för undantaget som omfattar icke-förorenad jord, är att föredra. Detta skulle ge en större tydlighet och minska tolkningsproblematiken för både tillsynsmyndigheter och verksamhetsutövare. Genom att undantagen förs in i MPF, innebär det att även en verksamhet som har bedömt att en hantering av massor inte handlar om avfall, behöver hämta information i 29 kap. MPF som i princip uteslutande handlar om avfallshantering. Vår bedömning är att ett sådant genomförande kommer att kräva en omfattande tillsynsvägledning från Naturvårdsverket och andra berörda myndigheter. Vi noterar också att undantaget saknas i 29 kap 68 § MPF. Bestämmelsen omfattar behandling av icke-farligt avfall om den tillförda mängden är mer än 100 000 ton per kalenderår. Det saknas förklaring i promemorian om valet att inte låta undantaget gälla denna bestämmelse beror på att man bedömt att undantaget inte är relevant för så stora mängder, eller om det grundar sig på något annat. Vi bedömer att det kan uppstå situationer där det inte är klart om undantaget är tillämpligt eller ej.

Naturvårdsverket noterar också att formuleringen avviker från avfallsdirektivets formulering när det gäller *användas i sitt naturliga tillstånd för anläggningsändamål* (jämför direktivets *användas för byggnation i sitt naturliga tillstånd*). Undantaget är tillämpligt både då det finns ett syfte med användningen och när det inte finns det, det vill säga då det handlar mer om en uppläggning av massor, ett bortskaffande. Det framgår i promemorian att båda dessa situationer ska omfattas. Vi bedömer emellertid att ordet *byggnation* bör användas istället för *anläggningsändamål*. Naturvårdsverket ser att det finns stora fördelar att använda de begrepp och ord som direkt följer av avfallsdirektivet för att minimera tolkningsutrymme och svårigheter att bedöma när undantaget är tillämpligt.

I formuleringen av undantaget krävs vidare att det är säkerställt att materialet kommer att användas i sitt naturliga tillstånd för *anläggningsändamål i anslutning till den plats* där schaktningen utfördes. Naturvårdsverket delar bedömningen enligt promemorian gällande hur formuleringen ska tolkas, vilket stämmer väl överens med EU-kommissionens bedömning i deras vägledning.

Det kan i praktiken röra sig om relativt stora områden och inte nödvändigtvis inom ett och samma projekt. Verket instämmer även i bedömningen att en begränsande faktor handlar om att säkerställa att eventuella bakgrundshalter inte sprids till områden där andra förutsättningar gäller.

Med anledning av föreslagna ändringar vill Naturvårdsverket lyfta frågan om bedömningen av massor som innehåller växtdelar eller frö från invasiva främmande arter (IAS). Verket har tidigare konstaterat att behandlingen av jordmassor som innehåller IAS i vissa fall lämpligen bör ske genom att massorna grävs ner på samma plats där de uppstår. Dessa arter kan på så vis oskadliggöras samtidigt som riskerna för spridning begränsas i och med att transporter och hantering i annan verksamhet undviks. Massor med IAS är i dagsläget svåra att hantera på grund av att det saknas regler. Massorna kräver särskild hantering, men kan inte klassas som annat än icke-farligt avfall trots förekomsten av rester av IAS. Naturvårdsverket anser att det skulle behöva utredas om icke-förorenad jord som innehåller rester av invasiva arter ska kunna omfattas av det föreslagna undantaget och grävas ner på plats om det skulle framstå som den lämpligaste hanteringen. En sådan behandling behöver då även utredas utifrån deponeringsregelverket.

Om de föreslagna ändringarna genomförs innebär det att icke-förorenad jord och annat naturligt förekommande material undantas från krav på tillstånds- och anmälningsplikt både i de fall då det handlar om bortskaffande och i de fall det handlar om återvinning. I vissa fall kommer kravet på samråd enligt miljöbalken 12 kap. 6 § gälla (krav på samråd då en verksamhet eller en åtgärd kan komma att väsentligt ändra naturmiljön).

Krav på att behandla avfallet när det inte är motiverat att fortsätta lagra det

Naturvårdsverket bedömer att förslagen kan förbättra möjligheterna att begränsa flytt av avfall i de fall där avfallsinnehavaren inte har för avsikt att vare sig återvinna eller bortskaffa avfallet. Vi ser dock risk för att det fortfarande kan uppstå problem kring hur länge avfallet har lagrats på en viss plats. Det beror på svårigheter att (även inom samma anläggning) koppla ett visst avfall till korrekt datum för när lagringen påbörjades. Det kan således innebära bevissvårigheter, det vill säga att det kan bli svårt att bevisa lagringstid och dylikt, både för verksamhetsutövare och tillsynsmyndigheter. Naturvårdsverket ser ändå positivt på de föreslagna ändringarna, som tillsammans med andra förändringar är nödvändiga för att åstadkomma en bättre hantering av avfallet.

Mekanisk bearbetning, sortering och lagring av avfall som ska återvinnas för byggnads- eller anläggningsändamål

Mekanisk bearbetning enligt 40 och 41 §§ MPF

Naturvårdsverket tillstyrker att undantag från tillståndsplikt förtydligas enligt förslag i promemorian gällande mekanisk bearbetning enligt 40–41 §§ MPF. Naturvårdsverkets anser att den föreslagna formuleringen kommer att underlätta bedömningen kring vilka verksamheter som kan tillämpa undantaget enligt 40–41 §§ MPF.

Vi anser att den nuvarande formuleringen har varit svårtolkad avseende undantagets tillämplighet. Det har enligt nu gällande lydelse varit otydligt om undantaget enbart skulle gälla då avfallet sorteras eller bearbetas på den plats där

det ska användas, eller om undantaget skulle ha varit tillämpligt oavsett var verksamheten bedrivs. Detta förutsatt att avfallet skulle återvinnas för bygg- och anläggningsändamål. Naturvårdsverket är av uppfattningen att eventuella störningar som en sorterings- eller bearbetningsverksamhet ger upphov till inte har något samband med vad avfallet i ett senare skede ska användas till. Med den föreslagna ändringen åtgärdas dessa tolkningssvårigheter.

Naturvårdsverket välkomnar regeringens ambition att underlätta för de mindre komplicerade avfallsslagen såsom jord, icke-förorenad jord och berg. Dessa avfall förekommer i stora mängder och kan användas i många olika bygg- och anläggningsändamål. Verket ifrågasätter dock lämpligheten att ha två olika punkter i bestämmelsen där den ena punkten reglerar mängd jord och den andra årlig hantering av icke-förorenad jord. Naturvårdsverket föreslår därför att punkten två i 41 § bör avse allt berg och all jord (som utgör icke-farligt avfall). Det vill säga att undantaget inte bör begränsas till icke-förorenad jord. Vi ser inte någon avsevärt större miljömässig risk att formulera bestämmelsen på ett sådant sätt. Det finns verksamheter där icke-farligt avfall bestående av måttligt förorenad jord kan behandlas med mekanisk bearbetning. Jord som är mer förorenad och som behöver renas före återvinning och användning kan dock i normalfallet inte enbart behandlas genom mekanisk bearbetning. Dessa jordar kommer därför inte att kunna omfattas av bestämmelsen och undantaget.

Samtidigt ser Naturvårdsverket en risk att de föreslagna ändringarna kan hämma återvinningen av andra lämpliga material, till exempel asfalt. Vi anser att asfalt som utgör icke-farligt avfall bör styras mot att återvinnas till ny asfalt (genom inblandning i ett asfaltverk). Se mer om detta i vårt tidigare *Förslag till allmänna regler för vissa verksamheter som hanterar avfall* (NV-07431-17) som lämnades i januari 2020. Om undantaget utformas så att ovanstående möjliggörs skulle fler lämpliga avfallsslag och användningsområden på sikt (efter utredning) kunna hanteras via anmälan. Vi bedömer att det skulle vara positivt sett till den totala miljönyttan.

Vi förslår sammanfattningsvis att 41 § formuleras om för att omfatta följande verksamheter:

41 § Anmälningsskyldighet C och verksamhetskod 90.110 gäller för att yrkesmässigt återvinna icke-farligt avfall genom krossning, siktning eller motsvarande mekanisk bearbetning om

1. avfallet är berg eller jord och den tillförda mängden avfall är högst 30 000 ton per kalenderår, eller
2. avfallet är berg eller icke-förorenad jord och behandlingen pågår under högst en period om två år, eller
3. (NY) avfallet är asfalt som återvinns i ett asfaltverk och den tillförda mängden är högst 100 000 ton per kalenderår, eller
4. om den tillförda mängden avfall är högst 10 000 ton per kalenderår i andra fall.

Som framgår ovan bör 40 § också formuleras om enligt ovanstående förslag.

Sortering enligt 42 och 43 §§ MPF

Naturvårdsverket ser positivt på förslaget att undantag från tillståndspflicht ska omfatta all jord, även förorenad jord som utgör icke-farligt avfall. Vi förstår det som att berg inte kommer att omfattas av undantaget från tillståndspflicht. Naturvårdsverket kan dock inte utläsa av förslaget vilken typ av sortering, utöver

siktning, som jord (men inte berg) kan genomgå. Likt jord bör avfall av till exempel berg kunna sorteras på andra sätt än genom siktning. Till exempel genom att bergmaterial med olika kvalitet och innehåll sorteras och hålls åtskilda från varandra för att senare, eventuellt utan ytterligare bearbetning, kunna återvinnas i exempelvis ett anläggningsändamål.

Lagring av icke-farligt avfall som en del av insamling enligt 48 och 49 §§ MPF
Naturvårdsverket ser vissa tolkningssvårigheter i den föreslagna formuleringen av dessa bestämmelser. Vi kan inte utläsa av förslaget varför betong är med och varför det är likställt med icke-förorenad jord. Denna formulering öppnar upp för att även förorenad betong kan omfattas av förslaget, vilket vi inte tror är regeringens avsikt. Även berg omfattas av förslaget, vilket verket tolkar som att allt berg omfattas. Det vill säga även sådant berg som kan innehålla miljö- och hälsoskadliga ämnen, till exempel sulfidsvavel och kväve från sprängmedelsrester.

Naturvårdsverket bedömer emellertid att det inte är nödvändigt att ha en begränsning till *icke-förorenad* jord. Det bör vara tillräckligt att jorden är icke-farligt avfall, vilket framkommer av den inledande formuleringen i nuvarande paragraf. Verket anser inte att betong bör anges särskilt. Betong bör istället kunna falla in under *annat icke-farligt avfall*. Gällande berg föreslås mängdgränsen 100 000 ton vid något tillfälle, men Naturvårdsverket bedömer att lagring av så stora mängder berg också kan medföra risker. Den föreslagna formuleringen skulle därmed behöva vara mer specifik gällande vilket berg som avses, för att uppnå det vi tror är regeringens avsikt.

Naturvårdsverket ser inte någon miljömässig risk med att formulera bestämmelsen på ett sådant sätt som framgår av vårt förslag nedan. Eventuella effekter på omgivningen kan i dessa fall (vad gäller lagring av icke-farligt avfall som består av jord och berg) hanteras genom föreläggande från tillsynsmyndigheten. Ett sådant föreläggande kan handla om att verksamheten ska vidta lämpliga skyddsåtgärder och försiktighetsmått beroende på förutsättningarna i det enskilda fallet, exempelvis platsens känslighet. Exempel på sådana skyddsåtgärder och försiktighetsmått är halt- och utlakningsnivåer i det aktuella avfallet, begränsningsvärden i utgående lakvatten, åtgärder för att förhindra uppkomst av damm etc. Detta är ett område där Naturvårdsverket ser ett behov av att ta fram mer tillsynsvägledning till stöd för tillsynsmyndigheterna i bedömningen kring vilka krav som är lämpliga att förelägga om.

Utifrån de skäl som beskrivs ovan föreslår Naturvårdsverket att 49 § formuleras om för att omfatta följande verksamheter:

49 § Anmälningsplikt C och verksamhetskod 90.40 gäller för att lagra icke-farligt avfall som en del av att samla in det, om mängden avfall vid något tillfälle är

- ~~1. mer än 10 ton men högst 30 000 ton betong, icke förorenad jord och annat icke-förorenat naturligt förekommande urskattat material,~~
- (2) 1. mer än 10 ton men högst 100 000 ton berg eller jord, eller
- (3) 2. mer än 10 ton men högst 10 000 ton annat icke-farligt avfall.

Även 48 § bör således formuleras om enligt ovanstående förslag.

Ändringar avseende 26 kap. 2 § miljöbalken

Naturvårdsverket tillstyrker de föreslagna ändringarna i 26 kap. 2 § miljöbalken. Att tillsynsmyndigheten skyndsamt ska anmäla överträdelser ligger i linje med ett förstärkt miljöskydd. Vidare förstår vi varför formuleringen ändras gällande när en anmälan ska ske, i syfte att den ska stämma överens med när förundersökning ska inledas enligt rättegångsbalken.

Kopplingar till förslag i promemorian Ett förbättrat genomförande av MKB-direktivet

Det framgår i denna remiss (promemorian Ordning och reda på avfallet) att de allmänna reglerna som Naturvårdsverket tidigare har föreslagit inte kommer införas i nuläget. I Miljödepartementets promemoria Ett bättre genomförande av MKB-direktivet (M2021/00596) föreslås en rad ändringar som bland annat innebär att det som idag är U-verksamheter (inte bara enligt 29 kap. MPF) framöver kommer att omfattas av anmälningsplikt eller mer stränga krav.

Att införa anmälningsplikt för alla dessa verksamheter kommer att belasta kommunerna med många nya ärenden. De eventuella nackdelar som har anförts mot Naturvårdsverkets förslag till allmänna regler bör också vägas mot de nackdelar som de föreslagna ändringarna enligt Miljödepartementets två aktuella promemorior för med sig.

I vårt kommande yttrande över promemorian Ett förbättrat genomförande av MKB-direktivet avser Naturvårdsverket att lämna ytterligare synpunkter om kopplingen mellan förslagen i de båda promemoriorna.

Beslut om detta yttrande har fattats av ställföreträdande generaldirektören Kerstin Cederlöf.

Vid den slutliga handläggningen har i övrigt deltagit avdelningschefen Maria Ohlman, föredragande, enhetschefen Gunilla Sallhed och handläggarna Kristina Widenberg och Dag Lestander.

Detta beslut har fattats digitalt och saknar därför namnunderskrifter.

För Naturvårdsverket

Kerstin Cederlöf

Maria Ohlman