



Miljönämnden

Sammanträdesdatum 28 maj 2020

Förslag till författningsändringar med allmänna regler för vissa verksamheter som behandlar avfall, Dnr 00053/2020

Beskrivning av ärendet

Enligt gällande EU-rätt, avfallsdirektivet, ska alla verksamhetsutövare som behandlar avfall ha tillstånd från behörig myndighet. En medlemsstat kan dock införa undantag från denna tillstånds- eller anmälningsplikt, under förutsättning att allmänna regler för sådana verksamheter införs.

Remissförslaget innebär att vissa verksamheter som behandlar avfall inte längre ska vara tillstånds- eller anmälningspliktiga enligt miljöprövningsförordningen. Likaså berörs vissa avfallsbehandlare som i dagsläget varken omfattas av tillstånds- eller anmälningsplikt. Således kommer de allmänna reglerna påverka både framtida och vissa befintliga verksamheter som enligt gällande lag i dagsläget är antingen tillstånds- eller anmälningspliktiga (B- och C-verksamheter), alternativt mindre miljöfarliga verksamheter (U-verksamheter).

Under samrådsprocessen har ett flertal avfallsbehandlare identifierats som skulle kunna vara föremål för att omfattas av allmänna regler. Naturvårdsverket har kommit fram till att det inte är lämpligt att ta fram allmänna regler för ett flertal av dessa, bland annat med hänvisning till lokaliseringsprincipen, som är svår att leva upp till genom allmänt hållna regler.

För de utvalda verksamheterna har förslag till allmänna regler tagits fram, vilket uppges innebära regelförenklingar. Att tillämpa de allmänna reglerna alternativt att anmäla/tillståndspröva sin verksamhet föreslås vara valfritt. Berörda verksamheter kommer vara tvungna att registrera sig innan verksamheten påbörjas, men behöver utöver detta inte invänta myndighetens svar.

De föreslagna regelförenklingarna för vissa verksamheter kommer enligt Naturvårdsverket att leda till ökad förutsägbarhet för verksamhetsutövarna samt resursbesparing för näringsliv och myndigheter.

De verksamheter som föreslås undantas från tillstånds- och anmälningsplikt är:

- sortering, mekanisk bearbetning och lagring av högst 100 000 ton asfaltsavfall per kalenderår inför återvinning
- återvinning av jord, berg, betong och tegel för anläggningsändamål
- förbränning av vissa avfallsslag (ytterligare utredning krävs)
- biologisk behandling av vissa avfallsslag

Sammanfattning

Miljöförvaltningen delar i stort Naturvårdsverkets överväganden kring undantag för vissa slags verksamheter som behandlar avfall, samt att det i vissa fall finns behov av regelförenklingar. De allmänna reglerna som presenteras är generellt välformulerade och tydliga att följa för både myndighet och näringsliv.

Miljöförvaltningen är kritisk till att det i registreringsplikten inte införs krav på mer detaljerad information, till exempel hur verksamhetsutövaren kan visa att ett avfall håller en viss kvalitet. Som registreringsplikten är utformad i förslaget, är det endast ett fåtal administrativa uppgifter som ska lämnas i samband med registrering. Detta innebär att tillsynsmyndigheten i varje enskilt fall måste begära in kompletterande uppgifter för att kunna uppfylla sitt mest grundläggande tillsynsuppdrag.

Miljöförvaltningen är kritisk till att det inte införs någon som helst tidsfrist, från det att en verksamhet registrerar sig, tills det att verksamheten påbörjas. Detta innebär att all tillsyn som kommer att ske av verksamheter som omfattas av allmänna regler, kommer att ske i efterhand.

Miljöförvaltningen anser att avfall i kategori A är så pass opåverkat av föroreningar att det borde undantas från avfallsbegreppet i sin helhet. Det är rimligt att sådant material inte ska omfattas av ett omfattande regelverk för att främja den cirkulära ekonomin genom återanvändning. Miljöförvaltningen förordar i detta avseende en ändring av avfallsdefinitionen enligt 15 kap. 1 § miljöbalken.

Miljöförvaltningen delar inte den konsekvensanalys som presenteras i remissen, på så vis att det är tveksamt om förändringarna kommer att leda till minskad arbetsbörda för vare sig tillsynsmyndighet eller verksamhetsutövare.

Dessa synpunkter utvecklas i det följande.

Syftet med undantag från tillstånds- och anmälningsplikt

Avfallsbehandlande verksamheter i Sverige är i dagsläget antingen tillståndspliktiga (B-verksamheter) eller anmälningspliktiga (C-verksamheter). Det finns även mindre miljöfarliga avfallsbehandlare som enligt miljöprövningsförordningen inte omfattas av tillstånds- eller anmälningsplikt, så kallade U-verksamheter. För dessa U-verksamheter finns det inga allmänna regler framtagna enligt avfallsdirektivet. För att Sverige ska leva upp till gällande EU-rätt, krävs därför den regelöversyn som presenteras i remissen. Alternativet är att U-verksamheterna framöver i vart fall måste omfattas av anmälningsplikt, vilket inte anses vara rimligt i förhållande till deras ringa miljöpåverkan.

Utöver detta finns det, enligt Naturvårdsverket, även ett generellt behov av regelförenklingar för vissa verksamheter, vilka ur ett miljö- och hälsoperspektiv är bättre lämpade att omfattas av allmänna regler.

Miljöförvaltningens synpunkter

Allmänna synpunkter

Miljöförvaltningen delar i stora drag Naturvårdsverkets bedömning att det finns behov av regelförenklingar för vissa typer av avfallsbehandlande verksamheter. Miljöförvaltningen delar också förslaget på så vis att allmänna regler troligtvis kommer underlätta för verksamhetsutövarna, inte minst eftersom bestämmelserna kommer gälla på det nationella planet, vilket kommer leda till en signifikant högre rättssäkerhet. Samtidigt är det viktigt att regelförändringarna inte ska leda till ett försämrat skydd av människors hälsa och miljön.

Avfall i form av jord, berg, betong och tegel med ett mycket ringa föroreningsinnehåll (motsvarande avfall i kategori A enligt remissen) bör inte omfattas av ett omfattande regelverk så att den cirkulära ekonomin för återanvändning av sådant avfall försvåras. Miljöförvaltningen delar inte Naturvårdsverkets bedömning att sådant avfall ska omfattas av allmänna regler. Enligt

det nuvarande förslaget till allmänna regler för sådant avfall, innebär det endast en försvärande konstruktion för en hållbar återanvändning av material som inte innebär några miljö- eller hälsorisker (vilket även framgår av utredningen).

Miljöförvaltningen förordar därför att det minst förorenade avfallet (motsvarande avfallskategori A) istället undantas från avfallsbegreppet enligt 15 kap. 1 § miljöbalken så att denna lag, i detta avseende, istället harmoniserar med 11 § avfallsförordning (2011:927).

Miljöförvaltningen delar Naturvårdsverkets bedömning att sortering, mekanisk bearbetning och lagring av avfall som är berg, jord, betong, tegel inte lämpar sig för allmänna regler, något som förvaltningen även framförde genom sina synpunkter på utkastversionen av remissen. Dessa verksamheter är dock fortsatt i behov av en regelöversyn, och förvaltningen välkomnar därför Naturvårdsverkets förslag till en framtida översyn av sådana verksamheter.

Miljöförvaltningen delar Naturvårdsverkets bedömning att asfalt ska undantas nuvarande bestämmelser för sortering, mekanisk bearbetning och lagring av avfall för byggnads- eller anläggningsändamål och istället omfattas av allmänna regler. Likaså instämmer miljöförvaltningen i att återvinning av asfaltsavfall för anläggningsändamål inte ska omfattas av allmänna regler, då det är viktigt att asfaltens kretslopp inte bryts genom återanvändning i obunden form. I övrigt välkomnar förvaltningen föreslagen vägledning gällande mobila asfaltverk.

Miljöförvaltningen noterar att verksamheter som sorterar eller lagrar lägre mängder icke-farligt avfall (upp till 1 000 respektive 10 ton) vid något tillfälle även fortsättningsvis ska kvarstå som U-verksamheter, under förutsättning att så inte sker i direkt anslutning till behandlingen.

Miljöförvaltningen har flertalet synpunkter på de förslag till allmänna regler som redovisas i remissen, vilka utvecklas nedan. Förvaltningen riktar i synnerhet kritik på den ringa omfattningen av den föreslagna registreringsplikten, införandet av egenkontrollförordningen för verksamheter som omfattas av allmänna regler, samt avsaknad av tidsfrist från registrering till start av verksamhet.

Miljöförvaltningen delar inte till fullo konsekvensutredningen i den del som avser administrativa lättnader för berörda tillsynsmyndigheter. Miljöförvaltningen anser inte heller att införandet av allmänna regler kommer att leda till ett mindre tillsynsbehov, vilket utvecklas i detalj nedan. Miljöförvaltningen vill även framföra att en öppen marknad och ökad konkurrens inte bara behöver leda till samhällsekonomiska fördelar, en sådan situation kan även ge ett ökat spelutrymme för oseriösa aktörer, något som leder till svårare tillsyn och en ökning av svart ekonomi. Miljöförvaltningen ställer sig frågande till varför sådana konsekvenser inte har utretts.

Generellt om allmänna regler

Enligt avfallsdirektivet ska allmänna regler som ersätter tillståndsplikten säkerställa att avfallsbehandling sker utan fara för människors hälsa eller för miljön. Enligt direktivet ska de allmänna reglerna innehålla vissa uppgifter, bland annat hur verksamheten ska drivas utan att skada vatten, luft, mark, växter och djur, och utan att medföra störande buller eller lukter samt inte negativt påverka områden med särskilda intressen.

Miljöförvaltningen är positiv till att det i allmänna regler införs lämpliga försiktighetsåtgärder, som olika begränsningsvärden eller förutsättningar för en verksamhets lokalisering. Det är viktigt att sådana bestämmelser harmoniserar med befintliga lagstiftningar, allmänna råd eller

annan väletablerad tillsynsvägledning. Fördelen med dagens prövningsförfarande är att verksamheter hanteras olika beroende på platsens förutsättningar i förhållande till omgivningen. Denna lokaliseringsprincip kan vara svår att införliva i allmänna regler. Detta har hörtsammats i den kompletterande remissutredningen, genom slutsatsen att det inte är möjligt att låta sortering, mekanisk bearbetning och lagring av avfall omfattas av allmänna regler om lokaliseringen inte redan har prövats (undantaget visst asfaltsavfall). Likaså anses det krävas ytterligare utredning gällande förbränningsanläggningar. Miljöförvaltningen delar dessa bedömningar.

Miljöförvaltningen anser att det är viktigt att de allmänna reglerna tydligt beskriver hur och med vilken metodik verksamhetsutövarna återkommande ska mäta, utreda eller på annat sätt uppfylla eventuella begränsningsvärden eller andra försiktighetsåtgärder. Det är mycket viktigt att de allmänna reglerna för respektive bransch blir robusta, med tydliga definitioner av nyckelbegrepp för att lämna så lite tolkningsutrymmen som möjligt. Reglerna ska i största möjligaste mån kunna tillämpas utan en bedömning från fall till fall. De förslag på allmänna regler som presenteras i remissen lever enligt förvaltningen med vissa undantag upp till sådana krav.

Miljöförvaltningen är kritisk till att det inte införs någon tidsfrist, från det att registrering sker tills det att verksamheten får påbörjas. Detta är inte lämpligt.

Allmänna regler för sortering, mekanisk bearbetning och lagring av högst 100 000 ton asfaltsavfall per kalenderår eller vid något tillfälle

Miljöförvaltningen delar de slutsatser Naturvårdsverket lämnar gällande denna typ av verksamhet, då den avser ett homogent avfallsslag med endast ett fåtal föroreningstyper.

Miljöförvaltningen delar även Naturvårdsverkets förslag att det inte är lämpligt att utforma allmänna regler för sortering, mekanisk bearbetning och lagring av annat avfall än asfaltsavfall, eftersom sådant avfall bland annat ställer stora krav på lokalisering eller andra bedömningar som krävs i det enskilda fallet. För sådana verksamheter föreslår Naturvårdsverket inga förändringar jämfört med idag; dessa verksamheter blir således framöver antingen tillstånd- eller anmälningspliktiga.

Miljöförvaltningen anser att de allmänna reglerna med tillhörande bilagor är välgenomtänkta och tydliga. Förvaltningen anser dock att det finns en otydlighet i de allmänna reglerna gällande 4 § 1 p. och 5 §.

I 4 § 1 p. framgår att "Denna förordning gäller ... om verksamheten är tillstånd- eller anmälningspliktig enligt 29 kap. 41, 43, 48 eller 49 §§ miljöprövningsförordningen". Detta stämmer överens med avsnitt 5.1 (förslag till författningsändringar), där det för respektive verksamhetsskod i 41, 43, 48 och 49 §§ förs in bestämmelser om allmänna regler.

I 5 § anges däremot att förordningen *inte* ska tillämpas på 29 kap. 41, 43, 48 eller 49 §§. I kommentarerna till de allmänna reglerna (avsnitt 5.3) framgår dessutom att förordningen är begränsad till att *endast* gälla för befintliga asphaltverk, prövade enligt 14 kap. 17 § miljöprövningsförordningen. Miljöförvaltningen har därför svårt att förstå 4 § 1 p. i relation till 5 § i förslaget till allmänna regler.

Miljöförvaltningen noterar att det förekommer en ofullständig mening i bilaga 2 (Provberedning och analys) till de allmänna reglerna, gällande hur asfaltsprover ska beredas innan analys.

Allmänna regler för återvinning av avfallsändamål

Enligt Naturvårdsverket saknas i normalfallet ingående kunskaper hos tillsynsmyndigheterna att bedöma miljö- och hälsomässiga risker vid ett återvinningsförfarande. Vad Naturvårdsverket baserar detta konstaterande på utvecklas inte. Miljöförvaltningens erfarenhet är det motsatta. Förvaltningen samverkar med ett stort antal kommuner inom regionen, och det är förvaltningens uppfattning att kunskapsnivån hos tillsynsmyndigheterna är god. Att det förekommer en stor variation av bedömningen över vilka återvinningsförfaranden som är tillåtliga eller ej, mellan olika tillsynsmyndigheter, är en konsekvens av bristfällig vägledning från tillsynsvägledande myndigheter. Det är inte primärt en kunskapsfråga. Likt vad Naturvårdsverket anger så är "begreppen risk och ringa inte identifierade" (i befintlig lagstiftning eller vägledningsmaterial), vilket har lämnat ett tolkningsutrymme för myndigheter och enskilda handläggare. För närvarande tillämpas i första hand Naturvårdsverkets handbok (2010:10) återvinning av avfall i anläggningsarbeten, en handbok som inte fick avsedd genomslagskraft.

Remissförslaget omfattar, för närvarande, endast allmänna regler för det minst förorenade avfallet (så kallat avfallskategori A); avfall som bedöms kunna återanvändas utan särskilt långtgående krav.

Miljöförvaltningen vill inledningsvis kommentera att "avfall i kategori A" som de allmänna reglerna omfattar, på operativ tillsynsnivå generellt sett inte utgör något problem; vare sig för tillsynsmyndigheten eller för verksamhetsutövaren, under förutsättning att återvinningen fyller ett syfte. De allmänna reglerna som presenteras avser avfall som i princip är antropogent opåverkat (i praktiken likställt jungfruligt material). Det är rimligt att sådant material inte ska omfattas av ett omfattande regelverk för att främja den cirkulära ekonomin genom återanvändning.

Naturvårdsverket framför att det är en tids- och resurskrävande process att ta fram allmänna regler för återvinning av avfall för anläggningsändamål. Miljöförvaltningen kan instämma i detta, och det är därför av stor vikt att sådana resurser riktas dit de behövs. Allmänna regler behövs framförallt för återvinning av mer förorenat avfall, vilket utgör den absoluta lejonparten av det överskottsavfall i form av jord, berg, tegel och betong som genereras av exploateringsprojekt i tätortsnära miljö. Det är sådana överkottsmassor som är i behov av allmänna regler – inte lågt förorenat och tekniskt lämpligt material.

Miljöförvaltningen förordar av dessa anledningar att det minst förorenade avfallet (motsvarande avfallskategori A), för vilka allmänna regler nu presenteras, istället *undantas från avfallsbegreppet enligt 15 kap. 1 § miljöbalken*, det vill säga så att denna lag harmoniserar med 11 § avfallsförordning (2011:927). En sådan regelförändring skulle innebära att de nu föreslagna allmänna reglerna (kategori A) inte behövs, att återvinning av sådana massor inte kräver registrering, och att de statliga och kommunala myndigheternas resurser istället kan tillägnas sådana verksamheter där det finns ett uttalat behov för allmänna regler, det vill säga sådant avfall som är påverkat av föroreningar genom mänsklig aktivitet och som därför kan medföra en risk.

Med detta sagt noterar miljöförvaltningen att det i remissförslaget förvisso anges att ytterligare allmänna regler kan komma att tas fram för andra kategorier (mer förorenat avfall), men att detta inte har varit möjligt inom ramen för uppdraget. Detta är som sagt både välkommet och efterfrågat – men det minst förorenade avfallet, med hänvisning till ovan, borde *undantas*

från avfallsbegreppet i sin helhet. De föreslagna allmänna reglerna för avfall i kategori A kommenteras dock i detalj nedan.

Miljöförvaltningen anser generellt att den föreslagna konstruktionen av allmänna regler, med tillhörande bilagor, är välgenomtänkt och av sådan detaljgrad som länge har efterfrågats av tillsynsmyndigheterna. Såsom de allmänna reglerna är utformade, undanröjer de vanligt återkommande frågor som aktualiseras i den operativa tillsynen; såsom provmängder, analysstandard och kvalitetssäkring. Detta är positivt.

Av förslaget till allmänna regler föreskrivs inte, till skillnad från exempelvis allmänna regler för asfaltsavfall och biologisk behandling av avfall, att egenkontrollförordningen ska tillämpas parallellt med de allmänna reglerna. Någon motivering till detta har inte kunnat utläsas. Innebär detta att de allmänna reglerna för återvinning av avfall även ska tillämpas för icke yrkesmässiga verksamheter?

Enligt 7 § föreslås att avfallet endast får återvinnas om det, bland annat, placeras minst 30 meter från närmsta vattendrag, med syftet att förhindra grumling. Ett vattendrag innebär per definition att vattnet har en strömningsriktning, som bäckar, åar och floder. Miljöförvaltningen utläser av 7 § att återvinning på kortare avstånd än 30 meter till andra, stillastående, vattenförekomster inte förbjuds, så till vida att lagring inte sker inom vattenområde (enligt 8 §). I detta avseende kan det vara lämpligt att det i kommentarerna till de allmänna reglerna införs ett resonemang kring reglernas förhållning till strandskyddsbestämmelser. Ett motsvarande resonemang har förts in gällande att reglerna inte innebär undantag från 12 kap. 6 § miljöbalken.

I övrigt ställs i 7 § endast ytterligare två krav på var avfallet får återvinnas; utanför vattenskyddsområden samt en meter över högsta grundvattenyta. Miljöförvaltningen anser att dessa tre begränsningar av var avfall får återvinnas är bristfällig. Miljöförvaltningen förstår att en verksamhet likväl har att rätta sig efter miljöbalkens allmänna hänsynsregler, men anser att de allmänna reglerna ger sken av att återvinning på alla andra platser än de som anges i 7–8 §§ är tillåtna. Såsom verksamhetsutövaren kan utläsa de allmänna reglerna, föreligger det inga hinder för att avfallet återvinns inom exempelvis områden med särskilt skyddsvärda arter, inom biotopskyddsområde eller andra skyddade områden som saknar fastställda skyddsföreskrifter. Sådan olämplig placering av en anläggning skulle visserligen kunna läkas av tillsynsmyndighetens grundläggande tillsyn av den enskilda anläggningen. Denna möjlighet medges däremot inte, eftersom ingen tidsfrist införs från det att verksamheten registreras tills det att den får påbörjas. Detta är miljöförvaltningen kritisk till, vilket utvecklas nedan. Kritiken avser inte avfallskategori A specifikt, utan snarare för det fall förordningen kompletteras med ytterligare, mer förorenade, kategorier av avfall.

Miljöförvaltningen anser att registreringskyldigheten även ska omfatta hur verksamhetsutövaren har säkerställt avfallets kvalitet enligt bilaga 1 till reglerna. Detta torde vara den mest relevanta uppgiften för att tillsynsmyndigheten ska kunna avgöra huruvida verksamheten faller inom de allmänna reglernas ramar eller ej. Miljöförvaltningen bedömer att detta är uppgifter som myndigheten, efter en verksamhets registrering, i de flesta fall kommer att begära in, vilket innebär ett onödigt administrativt moment. Sådana uppgifter är vidare av stor vikt eftersom anläggningsändamål är av engångskaraktär. Naturvårdsverkets tanke med denna "informationsfrist" kan ha varit att registreringen ska vara av enkel natur, eller att återanvändning av avfall vid större anläggningsprojekt ibland kan ske genom löpande leverans av avfall, som vid registrerstillfället inte är kända. Miljöförvaltningen anser att det, för sådana fall, ska föreskrivas att verksamhetsutövaren löpande ska redovisa avfallets kvalitet.

Likaså, avseende registreringsskyldighet, behöver verksamhetsutövaren enbart redovisa anläggningsändamålet (exempelvis en bullervall). Miljöförvaltningen förordar att denna punkt (12 § p. 3) kompletteras på så vis att syftet med anläggningen måste beskrivas. Som utredaren poängterar i avsnitt 5.5 (Mängder), behövs det i tveksamma fall säkerställas att det verkligen är fråga om återvinning och inte bortskaffning. Såsom de allmänna reglerna är utformade i dagsläget, kommer den mycket vanliga problematiken om huruvida ett återvinningsförfarande är bortskaffning eller ej att kvarstå. Detta har flertalet tillsynsmyndigheter framfört under samrådet och registreringsskyldigheten borde därför omfatta krav på att verksamhetsutövaren styrker anläggningens funktion.

En utökning av registreringsskyldigheten på så vis som förvaltningen föreslår ovan, kan inte anses medföra nämnvärd utökad administrativ börda för verksamheten, i förhållande till den lättnad det innebär för myndighetens tillsyn av den aktuella anläggningens legalitet.

Av bilaga 1 framgår att avfallet inte får innehålla förhöjda halter av andra ämnen än de som anges i tabell 1, om de är särskilt farliga. Med förhöjda halter menar utredaren nivåer som överstiger diffus antropogen påverkan för respektive ämne. Miljöförvaltningen känner inte till några sådana nivåer. Det finns många föroreningar som utgör särskilt farliga ämnen och som är vanligt till mycket vanligt förekommande genom diffus antropogen påverkan, som PCB. Såsom bilagan till reglerna är utformad, befarar miljöförvaltningen att det i många fall kommer bli en individuell tolkningsfråga för hur höga sådana nivåer får vara i det enskilda anläggningsprojektet. Med nuvarande formulering riskerar man därför att återgå till den slutsats Naturvårdsverket inledningsvis konstaterar: "bedömningarna av vilken återvinning av avfall som är tillåtlig kan variera stort mellan olika tillsynsmyndigheter eller mellan enskilda handläggare" (s. 16).

Med detta sagt, eftersom avfall i kategori A bedöms medföra försumbara risker oavsett om det i framtiden flyttas eller exponeras för människor, tolkar miljöförvaltningen det som att eventuella halter av särskilt farliga ämnen ska vara nära noll för denna avfallskategori. Miljöförvaltningen välkomnar att det i avsnitt 5.5 (Kommentarer) lämnas ett mer detaljerat resonemang kring denna fråga.

För eventuella framtida allmänna regler för avfall i andra kategorier (B1, B2 etc.) förordar miljöförvaltningen att dess motsvarande tabell 1 (högsta tillåtna halter) kommer att omfatta betydligt fler förorenande ämnen.

Såsom de allmänna reglerna är utformade i förslaget, kan ett återvinningsförfarande påbörjas omedelbart efter registrering. Detta är inte lämpligt. Myndigheten måste åtminstone ges viss tid att utföra en översiktlig kontroll av verksamheten, oaktat att de allmänna reglerna i dagsläget endast omfattar avfall med mycket lågt föroreningsinnehåll. Som exempel kan det i vissa fall vara lämpligt med grannhöran eller kommunikering med andra sakägare. Det kan även i vissa fall vara lämpligt att informera verksamheten om andra bestämmelser, till exempel strand- och biotopskydd. Med nuvarande utformning av de allmänna reglerna kan myndigheten i värsta fall komma att utföra sådan tillsyn först efter det att verksamheten påbörjats.

Allmänna regler för förbränning av vissa avfallslag

Naturvårdsverket drar slutsatsen att det i dagsläget saknas tillräckligt underlag för att ta fram allmänna regler för de utpekade förbränningsanläggningarna.

Miljöförvaltningen instämmer i Naturvårdsverkets bedömning att det är lämpligt att allmänna regler eventuellt införs i samband med en total översyn av tillstånds- och anmälningsplikt för samtliga förbränningsanläggningar.

Det är dock viktigt att det tydliggörs vad som avses med biomassaavfall och då särskilt rent träavfall. I händelse av att till exempel ett rent träflis/träspån skulle räknas som biomassaavfall och inte produkt/biprodukt, innebär det sannolikt att väldigt många små anläggningar inom bland annat växthusnäringen kommer att träffas av anmälningsplikt. Konsekvenserna vid anmälningsplikt, för både tillsynsmyndigheter och verksamheter, blir under sådana omständigheter väldigt omfattande och allmänna regler är i så fall att föredra redan nu enligt miljöförvaltningens bedömning.

Allmänna regler för biologisk behandling av vissa avfallslag

Naturvårdsverket föreslår att kompostering av högst 50 ton park- och trädgårdsavfall per kalenderår ska omfattas av allmänna regler. Naturvårdsverket föreslår även att biologisk behandling av annat avfall – inklusive gårdsbaserade rötningsanläggningar – inte lämpar sig för allmänna regler och att anmälningsplikten för sådana anläggningar ska kvarstå (undantaget hemkompostering).

Miljöförvaltningen lyfte i sitt tidigare yttrande i ärendet att kompostering av park- och trädgårdsavfall oftast är en oproblematisk verksamhet sett ur ett miljö- och hälsoskyddsperspektiv. Miljöförvaltningen bedömde därför att gränsen (antal ton) för de anläggningar som ska omfattas av allmänna regler borde kunna höjas ytterligare, än vad som angavs i det aktuella förslaget. Miljöförvaltningen kan inte se i redovisningen att Naturvårdsverket utrett möjligheten att ytterligare höja gränsen eller på annat sätt motiverat varför gränsen ska vara kvar på 50 ton. Förvaltningen önskar därför att detta utreds eller att gränsdragningen motiveras för att förvaltningen framöver ska kunna förklara för verksamheterna varför gränsen är just 50 ton, samt kunna bedöma skillnaderna i miljö- och hälsopåverkan mellan verksamheter under och över 50 ton.

Miljöförvaltningen instämmer i Naturvårdsverkets bedömning av att det inte är möjligt att reglera kompostering av annat avfall än trädgårdsavfall med allmänna regler, samt att anmälningsplikten för gårdsbaserade biogasanläggningar bör kvarstå.

Miljöförvaltningen anser att införandetiden på sex månader för nytillkomna anmälningspliktiga verksamheter är väldigt kort tid. Sex månader är säkert tillräckligt för att verksamheterna ska hinna ta fram uppgifter som behövs för en anmälan, men under samma tid ska även miljöförvaltningen hinna söka upp alla verksamheter som kan beröras av den nya lagstiftningen och informera dessa om de nya kraven. Miljöförvaltningen anser därför att tiden för införandet av anmälningsplikten behöver förlängas.

För att regleringen genom allmänna regler ska fungera anser miljöförvaltningen att de allmänna reglerna måste vara tillräckligt tydliga så att det inte finns utrymme för olika bedömningar. För rättssäkerhetens skull måste de allmänna reglerna vara utformade så att det inte råder någon tvekan om vad som krävs av verksamhetsutövaren, särskilt eftersom Naturvårdsverket föreslår att brott mot de allmänna reglerna ska vara straffsanktionerade. De allmänna reglerna måste därför vara precist utformade, ändamålsenliga samt möjliga att följa upp och utöva tillsyn över. Miljöförvaltningen anser att en del av paragraferna i de allmänna reglerna inte uppfyller dessa krav, exempelvis gäller detta kraven gällande lokalisering samt försiktighetsåtgärder.

Miljöförvaltningen bedömer att en stor del av de berörda verksamheterna kan ligga i områden där det finns dagvattenbrunnar. Eftersom dessa har ett direktutsläpp till recipient anser miljöförvaltningen att det även bör föreskrivas krav på att avrinning eller läckage av lakvatten inte får ske till dagvattenbrunnar. Likaså bör även sjöar och annat ytvatten skyddas från avrinning eller läckage av lakvatten.

Miljöförvaltningen anser att det borde vara möjligt att skärpa paragrafen gällande kvalitetskrav (6 §) så att verksamheten förbjuds att ta emot avfall som innehåller oönskade föremål. Precis som Naturvårdsverket skriver kan avfall med andra egenskaper kräva andra försiktighetsåtgärder. Miljöförvaltningen anser därför att sådant avfall aldrig bör tas emot på anläggningen, även om detta kommer inblandat med park- och trädgårdsavfallet.

Särskilt om registrering av verksamhet

Miljöförvaltningen ser generellt positivt på kraven på registreringsplikt, vilket bidrar till att möjliggöra förvaltningens uppfyllande av kravet gällande tillsynsprogram för avfallsbehandlare i miljötillsynsförordningen (1 kap 10 a–b §§). Det kommer dock att krävas vägledning från Naturvårdsverket för att miljöförvaltningen ska kunna prioritera och planera tillsynen över de U-verksamheter som framöver kommer att omfattas av registrerings- eller anmälningsplikt (jämför med den vägledning som Jordbruksverket och Kemi gör gällande de objekt som numera omfattas av den nya kontrollförordningen). Majoriteten av dessa verksamheter ingår i dagsläget inte i de verksamheter som miljöförvaltningen utför återkommande tillsyn på, även om de redan idag omfattas av förvaltningens tillsynsansvar.

Det är endast ett fåtal administrativa uppgifter som ska lämnas in i samband med registrering. Naturvårdsverket menar att de uppgifter som ska lämnas in är sådana som behövs för att myndigheten ska kunna planera och prioritera sin tillsyn. Miljöförvaltningen förstår inte hur tillsynen ska kunna planeras, när verksamheten kan påbörjas omedelbart efter sin registrering. Miljöförvaltningen förstår inte heller hur Naturvårdsverket anser att tillsynen kan prioriteras med enbart de knapphändiga administrativa uppgifter som krävs. Denna påstådda planering och prioritering av myndighetens tillsyn är inget som återspeglas i de föreslagna registreringskraven.

Miljöförvaltningen tolkar därför regelförslaget på så vis att funktionen med registreringsplikt endast är att tillsynsmyndigheten ska få kännedom om verksamheten. Därmed ges ingen som helst möjlighet för tillsynsmyndigheten att i samband med registreringen kontrollera verksamhetens giltighet eller lämplighet – det vill säga om verksamheten verkligen omfattas av de allmänna reglerna eller ej, samt om verksamheten är lämplig eller ej. Sådan tillsyn får med nuvarande formulering ske i efterhand, för att myndigheten ska kunna utföra sitt mest grundläggande tillsynsuppdrag. Detta är inte rimligt.

Miljöförvaltningen befarar att varje enskild registrerad verksamhet i normalfallet kommer att behöva komplettera med uppgifter. I detta avseende innebär de allmänna reglerna en stor förenkling för verksamhetsutövaren och en stor försvårande omständighet för myndigheten. Miljöförvaltningen förespråkar därför en större balans av registreringsplikten, så att den i vart fall även omfattar uppgifter om verksamhetens syfte och hur verksamheten har säkerställt avfallens kvalitet.

Naturvårdsverket föreslår att verksamheter som ska registreras, ska göra detta till den myndighet som har tillsynsansvaret, vilket i normalfallet är den kommun i vilken verksamheten

ska bedrivas. Motiveringen till detta är att det är dessa myndigheter som har mest nytta av uppgifterna. Miljöförvaltningen förespråkade redan i sitt tidigare yttrande en nationell registerhållning, istället för att varje enskild tillsynsmyndighet ska tillhandahålla en digital registreringsmöjlighet. Förvaltningens synpunkt kvarstår och förvaltningen anser att en nationell e-tjänst likt den som finns för medelstora förbränningsanläggningar borde vara möjlig att ta fram.

Miljöförvaltningen ser vissa negativa konsekvenser av att respektive kommun blir registerhållare. En av fördelarna med införandet av allmänna regler är att systemet ska underlätta företagsamhet genom att registreringen ska vara enklare än att anmäla eller tillståndspröva verksamheten. I detta avseende torde ett enhetligt och nationellt registreringsystem vara lättare för verksamhetsutövarna, jämfört med registrering till en enskild kommun. Det uppstår i ett sådant scenario inga frågetecken kring vart registreringen ska skickas eller hur den rent praktiskt ska utformas.

Det finns inget som garanterar att en kommunal registerhållning kommer att föras i ett separat system. Mest sannolikt blir att registerhållningen kommer utgöra del av respektive kommuns diariesystem – för vilka det finns flera olika mjukvaror. Detta kan i sin tur leda till svårigheter att ta ut tillförlitlig statistik, vilket bedöms vara av stor vikt i ett senare skede för att utvärdera systemet med allmänna regler.

Andra fördelar med ett nationellt register är att många verksamheter är verksamma över stora delar av landet, varför en "registreringsportal" torde vara enklare för näringslivet. Eftersom de allmänna reglerna kommer gälla nationellt, kan det även finnas samordningsfördelar mellan olika myndigheter med ett nationellt register.

Särskilt om egenkontroll

Miljöförvaltningen anser att det saknas skäl för att egenkontrollförordningen framöver ska gälla även för verksamheter som enbart omfattas av allmänna regler. Förutom att detta går emot bestämmelsen att egenkontrollförordningen enbart gäller för anmälnings- eller tillståndspliktiga verksamheter, så är omfattningen av egenkontrollförordningen inte anpassad för sådana små verksamheter som framöver kommer omfattas av registreringsplikt.

Naturvårdsverket anger själv i sin redovisning att de framtida kraven på registrering inte beror på miljö- eller hälsomässiga skäl, utan att kravet är en anpassning till avfallsdirektivet samt att de nuvarande nivåerna har utretts vid ett flertal tillfällen och att U-verksamheterna då har bedömts ha en begränsad miljö- och hälsopåverkan.

Miljöförvaltningen bedömer att de utökade kraven gällande egenkontroll för de U-verksamheter som framöver kommer omfattas av registreringsplikt inte kommer innebära några miljö- eller hälsomässiga vinster, utan enbart medföra administrativ börda för verksamheter som egenkontrollförordningen inte är anpassad för. Sammanfattningsvis anser miljöförvaltningen att de allmänna reglerna om egenkontroll i 26 kap. 19 § miljöbalken tillräckliga för de framtida registreringspliktiga verksamheterna.

Konsekvensutredningen generellt

Miljöförvaltningen vill framhäva vikten av att Naturvårdsverket avsätter tillräckligt med resurser för att vägleda kommunerna i samband med införandet av den nya regleringen. Naturvårdsverkets uppfattning av hur mycket resurser som kommer krävas tycks vara underskattat i redovisningen. Miljöförvaltningen önskar även att vägledning kommer på plats i samband

med att det nya regelverket träder i kraft. Detta för att tillsynsmyndigheten ska kunna bedriva sitt arbete samt kunna svara på de frågor som kommer uppkomma från verksamhetsutövarna.

Miljöbrotten beräknas vara en av de mest lönsamma brottsformerna (SOU 1987:32) och begås ofta i syfte att minska kostnader, öka vinster och slippa åtgärder för att exempelvis behandla just avfall på ett korrekt sätt. Illegal avfallshantering är ett brott som genererar mycket pengar. Det kan vara fråga om olovliga upplag av förorenade schaktmassor, omblandning av rena och förorenade schaktmassor (utspädning), gränsöverskridande transporter eller att avfall återanvänds för anläggningsändamål på ett olämpligt sätt eller ren kvittblivning av avfall. Brotten kan vara av engångskaraktär, men sker ofta systematiskt och organiserat. Miljöförvaltningen finner det anmärkningsvärt att denna problematik inte har utretts.

Att genom tillsyn säkerställa att en verksamhetsutövare, som endast får hantera icke förorenat avfall eller avfall med en viss tillåten föroreningshalt, verkligen gör så är redan idag svårt. Ofta krävs anonyma anmälningar till tillsynsmyndigheten, eller att myndigheten utför oanmälda kontrollprovtagningar med analys. Att kontrollera att de allmänna reglerna följs bedöms således kräva operativ tillsyn tillsammans med kontrollprovtagning. I synnerhet med tanke på den ringa omfattningen av registreringsplikten. Detta avser framförallt ett framtida scenario då allmänna regler tas fram för mer förorenat avfall.

De föreslagna regelförenklingarna medför således ett stort ansvar för verksamhetsutövarna, i synnerhet eftersom tillsynsmyndigheten inte ges tillfälle att i förväg bedöma verksamheten och eftersom ingen tidsfrist införs med gällande förslag. Som även framförs nedan, bedömer miljöförvaltningen att regelförenklingarna kommer öppna upp marknaden med fler aktörer, större konkurrens och ökad prispress. Risk föreligger för att detta kommer att leda till minskade vinstmarginaler och därmed ett större incitament för regelöverträdelser av mindre seriösa aktörer.

Konsekvenserna av att bryta mot de allmänna reglerna bör därför leda till påföljder av sådan karaktär att regelöverträdelser inte ska löna sig, vilka de ofta gör med nuvarande lagstiftning. Miljöförvaltningen önskar därför att Naturvårdsverket överväger möjligheten att koppla miljö-sanktionsavgifter (MSA) till en del av de nya kraven, särskilt gällande underlåtenhet att registrera sin verksamhet. Förvaltningen anser att det finns risk för att strafföreläggande i form av böter för brott mot de kommande reglerna inte kommer att vara tillräckligt för att få en tillfredsställande och snabb effekt av de nya reglerna. Miljöförvaltningen anser att det borde vara möjligt att koppla MSA till de överträdelser som inte kräver någon bedömning, men detta beror på hur reglerna utformas.

Enligt miljöförvaltningens bedömning har sanktioner i form av MSA en bättre effekt på lagefterlevnaden eftersom straffet är tydligt reglerat i föreskriften om MSA och sanktionen döms ut direkt vid överträdelse. Detta är en stor skillnad mot åtalsanmälningar där, i de få fall de leder till åtal, straffet ofta kommer flera år efter att brottet begåtts. I de fall brottet inte leder till något straff innebär åtalsanmälningar en otydlighet för verksamheten om vad som gäller enligt regelverket. I de fall brottet straffas med böter långt efteråt, blir det svårare för verksamheten att koppla ihop orsak och verkan och genom detta göra rätt framöver.

Särskilt om konsekvenser för kommuner och länsstyrelser

I konsekvensutredningen jämförs med noll-alternativet, det vill säga att alla verksamheter är minst anmälningspliktiga, men det görs ingen jämförelse med hur det ser ut i dagsläget. Majoriteten av de U-verksamheter som framöver kommer att omfattas av allmänna regler eller där anmälningsplikt införs, är oftast verksamheter som miljöförvaltningen i dagsläget inte utför

någon återkommande tillsyn på. Dessa verksamheter kommer enligt förslaget omfattas av nya regler och Naturvårdsverket anger själv att efterlevnaden av dessa ska säkerställas genom tillsyn. Dessutom kommer alla dessa verksamheter enligt förslaget att omfattas av egenkontrollförordningen och hur verksamheterna uppfyller denna måste också kontrolleras.

Miljöförvaltningen anser att Naturvårdsverkets uppskattning av antalet verksamheter som berörs av den framtida registreringsplikten är grovt underskattat och därigenom underskattas även de resurser som kommer krävas av tillsynsmyndigheten för att handlägga verksamheternas registreringar. Enbart för återvinning av avfall, resonerar Naturvårdsverket om ett mörkertal på flera tusentals anläggningsobjekt årligen. Samtliga av dessa ska framöver registrera sig. Naturvårdsverket tycks i sin redovisning förutsätta att miljöförvaltningen i dagsläget utövar tillsyn på alla de berörda verksamheterna, och därför kan sprida informationen i samband med redan etablerad tillsyn. Detta är en uppfattning som i stora drag är felaktig. Eftersom miljöförvaltningen i dagsläget överlag saknar uppgift om vilka och hur många av dagens U-verksamheter som framöver kommer att omfattas av registrerings- eller anmälningsplikt, kommer informationsinsatsen att bli väldigt resurskrävande.

Eftersom ingen tidsfrist införs, blir granskningen av registreringar en resurs- och prioriteringsfråga, vilket är olyckligt. Ytterligare ett tillkommande arbetsmoment för den berörda myndigheten är att verksamhetsutövare kan komma vilja samråda med myndigheten, huruvida deras verksamhet omfattas av allmänna regler eller ej.

Att införa undantag från tillstånds- och anmälningsplikt leder till en öppnare marknad för de verksamheter som faller inom de allmänna reglernas kriterier. Det blir således administrativa och ekonomiska lättnader för näringslivet, vilket i sig är positivt för allmännyttan. Förenklingarna bör därmed rimligtvis leda till fler aktörer och hårdare konkurrens på marknaden. Det kan, som exempel, vara mer lönsamt för en verksamhetsutövare att öppna ett flertal mindre anläggningar inom en enskild kommun, där varje anläggning omfattas av allmänna regler, istället för en större anmälnings- eller tillståndspliktig verksamhet. Eftersom det även är fråga om verksamheter som tenderar att generera klagomål på bland annat buller, damning och transporter, riskerar regelförenklingarna även att leda till ökade klagomålsärenden från allmänheten.

Miljöförvaltningen anser således att regelförändringarna kommer att innebära en ökning av antalet verksamheter som behandlar avfall, jämfört med dagsläget. En liknelse kan göras med sänkningen av kapitalkrav för privata aktiebolag. Denna ekonomiska lättnad, utförd för att stimulera näringslivet, leder till ökad företagsamhet. På samma vis anser miljöförvaltningen att införandet av allmänna regler – vilka innebär såväl administrativa som indirekta ekonomiska lättnader – kommer stimulera näringslivet inom berörda branscher. Detta är givetvis positivt ur ett samhällsekonomiskt perspektiv, men med ett ökat antal anläggningar följer givetvis en ökad arbetsbelastning för tillsynsmyndigheten.

Miljöförvaltningen bedömer därför sammanfattningsvis att antalet anläggningar och tillsynsbehovet kommer att öka för de berörda myndigheterna.

Henrik Frindberg
Miljödirektör

Lena Åkesson
Avdelningschef