



Länsstyrelsen
Värmland

Miljöskydd
Gertrud Gybrant
010-2247358

YTTRANDE

Datum
2020-05-13

Sida
1 (6)
Referens
559-2833-2020

Regeringskansliet Miljödepartementet
Fredsgatan 6
103 33 Stockholm

Yttrande avseende Naturvårdsverkets skrivelser ”Förslag till författningsändringar med allmänna regler för vissa verksamheter som behandlar avfall” och ”Förslag till allmänna regler för vissa verksamheter som hanterar avfall”

Er beteckning: Regeringskansliets dnr: M2018/01322/R

Sammanfattning

Naturvårdsverket har genomfört en grundlig analys över vilka verksamheter som hanterar och behandlar avfall och som kan tänkas omfattas av allmänna regler, och vilka av dessa verksamheter som inte bör omfattas av allmänna regler. För tre typer av verksamheter har Naturvårdsverket också gett förslag på sådana allmänna regler.

Det är länsstyrelsen Värmlands uppfattning att konstruktionen med allmänna regler innebär att verksamhetsutövare riskerar att gå miste om viktig information om parallella miljölagstiftningar, i samband med att verksamheten då inte längre ska anmälas till tillsynsmyndigheten. Verksamheterna kan då komma att strida mot strandskyddsregler, artskyddsregler, föreskrifter som rör vattenskyddsområden, regler om vattenverksamhet med mera. Detta kan komma att bli kostsamt för verksamhetsutövarna om sådana avvikelser upptäcks och miljöskadan kan då redan vara ett faktum.

För alla tre typerna av verksamheter är det också otydligt hur lokaliseringsprincipen i miljöbalkens andra kapitel ska hanteras och den sätts delvis ur spel genom reglerna, trots att detta är en övergripande princip i miljöbalken.

För verksamheter som handlar om avfall för anläggningsändamål riskerar vidare handläggning och tillsyn att dubbelregleras genom att verksamheterna både måste registreras hos kommunen och anmälas för samråd till länsstyrelserna i enlighet med miljöbalken 12 kapitlet 6§. Detta ger inga fördelar för vare sig verksamhetsutövarna eller tillsynsmyndigheterna.

Merparten av de ärenden som handlar om avfall för anläggningsändamål med föroreningsrisk mindre än ringa hanteras redan idag som samråd enligt 12:6 (skogsbilvägar, vägar för jordbrukens syften, bullervallar med mera). Det är endast i stadsmiljöer utan naturvärden som denna typ av verksamhet är oreglerad, och där kan verksamheten behöva regleras genom allmänna regler.

Länsstyrelsen föreslår därför följande:

- Komposteringsverksamheter som nu föreslås omfattas av allmänna regler bör istället omfattas av anmälningsplikt.
- Hantering av asfalt som är avfall bör regleras som idag, d.v.s. hanteras genom anmälningsplikt. Detta då mycket få anläggningar kommer att omfattas av reglerna och det är oklart om det finns någon miljönytta med föreslagna regler.
- De allmänna reglerna kan kvarstå för avfall för anläggningsändamål men det bör förtydligas att registreringsplikten inte gäller verksamheter som anmälts för samråd enligt miljöbalkens 12 kapitel och 6§. Det bör vidare framgå av reglerna att om verksamheten innebär väsentlig ändring av naturmiljön ska verksamheten anmälas för samråd till länsstyrelsen.

Förslag till författningsändringar med allmänna regler för vissa verksamheter som behandlar avfall

Sammanfattning

Enligt den allmänna beskrivningen av konsekvenserna av att inrätta allmänna regler framgår att det är Naturvårdsverkets mening att tillsynsmyndigheten får förelägga om förbud eller längre gående försiktighetsåtgärder, än vad som framgår av de allmänna reglerna.

I själva förslagen till de allmänna reglerna finns dock ingen hänvisning i någon paragraf som visar att detta gäller. Länsstyrelsen anser att tillsynsmyndighetens möjlighet att ställa längre gående försiktighetsåtgärder med mera bör framgå av de allmänna reglerna. Detta för att det inte ska uppstå missuppfattningar om hur reglerna ska tolkas.

Det bör vidare framgå av de allmänna reglerna att egenkontrollförordningen gäller för dessa verksamheter.

6.2 Förslag till förordning om allmänna regler för kompostering av park-och trädgårdsavfall med kommentarer

Försiktighetsmått i förordningen tar inte höjd för vattenskyddsområden, vattenområde med mera. Det är oklart hur förordningen ska tillämpas utifrån lokaliseringsprincipen i miljöbalken 2 kapitlet 6§ som ska vara en överordnad princip vid tillsyn och provning.

Frågor om lokalisering i de allmänna reglerna bör vidare formuleras på liknande sätt i reglerna för kompostering som i reglerna för återvinning av avfall för anläggningsändamål, om Naturvårdsverket avser att fastställa sådana föreskrifter.

10§

Det framgår inte vad som avses med ”längre avbrott” i 10§ i förordningen. Inte heller vad som avses med en ”oacceptabel påverkan på människors hälsa och miljö”. Detta bör förtydligas under rubrik Definitioner.

Länsstyrelsen menar att för att undvika otydligheter i förhållande till lokaliseringsprincipen, strandskydd med mera hade det varit enklare att utöka anmälningsplikten i miljöprövningsförordningen (2013:251) 29 kapitlet 31§ till att omfatta de verksamheter som nu föreslås omfattas av allmänna regler. Innehållet i en anmälan motsvarar i stort de uppgifter som ändå måste tas fram inom ramen för de allmänna reglerna, så en sådan lösning skulle inte innebära att verksamhetsutövarna måste ta fram ytterligare underlag. I detta fall ger också anmälningsplikten möjlighet för tillsynsmyndigheterna att informera om andra prövningar som kan vara aktuella. Den servicen kan kompensera för att verksamheten behöver invänta beslut från tillsynsmyndigheten.

Förslag till allmänna regler för vissa verksamheter som hanterar avfall

5.2 Förslag till förordning om allmänna regler för sortering, mekanisk bearbetning och lagring av asfalt som är avfall

Avfall som lagras i anslutning till den verksamhet som utförs, i detta fall återvinning av asfalt vid ett asfaltverk är inte anmälningspliktig verksamhet enligt miljöprövningsförordningen (2013:251) 48-49§§. Lagring av avfall i anslutning till verket är då aldrig anmälnings- eller tillståndspliktig verksamhet i sig. Det är oklart vad Naturvårdsverket vill uppnå med reglerna då även frågan om mekanisk bearbetning enligt 41§ och sortering enligt 43§ sortering tidigare har behövt ingå i anmälan om asfaltverket om man avser att i verket hantera avfall.

Länsstyrelsen tolkar därför förslaget som att det endast gäller asfaltverk som idag inte hanterar avfall men i framtiden vill utöka verksamheten med sådan hantering. Det torde vara en mindre andel av asfaltverken eftersom många redan idag hanterar asfalt i form av avfall med lägre föroreningsnivåer. Det är därför oklart vilken miljönytta de allmänna reglerna i praktiken kommer att innebära. Det är vidare stor skillnad på de asfaltverk som idag tar emot en viss del avfall om de skulle utöka verksamheten till att ta emot 100 000 ton asfalt i form av avfall, vilket är en mycket stor verksamhet. Innebär reglerna att verksamhetsutövare som redan är prövade kan utöka verksamheten till 100 000 ton genom att registrera verksamheten i efterhand?

Det är vidare oklart hur verksamhetens lokaliseringsprövning ska utföras i förhållande till de allmänna reglerna och hur lokaliseringsprincipen i miljöbalken 2 kapitlet 6 ska tillämpas om verksamheterna skulle utökas till 100 000 ton avfall.

13§

Det är oklart vad som menas med flödesviktade månadsmedelvärden. Det är vidare oklart hur regleringen förhåller sig till HVMFS 2019:25 (miljökvalitetsnormerna för vatten).

Bilaga 1

I tidigare vägledningsmaterial från bland annat Miljösamverkan Sverige avseende masshantering har det allmänt sagts att avfall med halter över Naturvårdsverkets generella riktvärden och Mindre känslig markanvändning (MKM) innebär att risken inte endast är ringa. Detta innebär att sådan återvinning av avfall är tillståndspliktig enligt miljöprövningsförordningen (2013:251) 29 kapitlet 34§. Att man valt denna avgränsning beror på att avfall som återvinns med sådana höga halter kan innebära saneringsplikt i ett senare skede.

I bilagan är det oklart hur Naturvårdsverket tänkt kring de förhållandevis höga halter (över MKM) som asfalten ska få ha innehålla för att kunna omfattas av de allmänna reglerna. Halterna av bensoapyren (cancerframkallande med mera) är fem gånger högre än riktvärdena för MKM. Även summa PAH-16 ligger över MKM. Det saknas här ett underlag och en analys som beskriver de eventuella miljörisker som kan uppstå vid användning av asfalt med så här höga halter av bensoapyren respektive PAH-16.

5.4 Förslag till förordning om allmänna regler för återvinning av vissa avfallsslag för anläggningsändamål

Förslaget i förhållande till väsentlig ändring av naturmiljön, strandskydd mm Avfall för anläggningsändamål med halter och utlakningsegenskaper under mindre än ringa risk har sedan tidigare omfattats av samråd i enlighet med miljöbalkens 12 kapitel och 6§ i de ärenden där verksamheten inneburit en väsentlig ändring av naturmiljön. Verksamheten har alltså hittills inte varit helt oreglerad.

Enligt förslaget kommer dessa verksamheter framöver att omfattas av allmänna regler. Enligt skrivningen i miljöbalken 12 kapitlet 6§ så gäller dock samrådsplikten fortsatt för verksamheter som omfattas av allmänna regler. Detta då endast anmälnings- och tillståndspliktiga verksamheter undantas från samrådsplikten. Detta innebär att i alla ärenden rörande avfall för anläggningsändamål, som tidigare hanterats inom ramen för miljöbalken 12 kapitlet 6§ också kommer att hanteras inom ramen för allmänna regler. Detta underlättar inte för verksamhetsutövarna som även fortsatt måste samråda med länsstyrelsen samtidigt som de också måste registrera verksamheten i den aktuella kommunen.

De allmänna reglerna tar inte heller höjd för frågor som artskyddsdispenser, strandskydd med mera som fortsatt gäller parallellt.

Naturvårdsverket bedömer trots detta att verksamhetsutövarna kommer att få administrativa lättnader som följd av förslagen till allmänna regler. Denna bedömning delar inte länsstyrelsen utan befarar istället att reglerna kommer att skapa onödig byråkrati och förvirring eftersom de allmänna reglerna inte tar höjd för de delar av miljöbalken som berör naturvård, strandskydd med mera.

Istället för en förenkling kommer förändringen att i många fall, där verksamheten sker utanför tätbebyggt område, försvåra för verksamhetsutövarna. Detta då verksamheterna måste hanteras i två instanser och kommer att ha två tillsynsmyndigheter istället för en. Länsstyrelsen ser att denna problematik främst kommer att drabba de län som inte har stora tätortsregioner och där många ärenden som rör användning av avfall för anläggningsändamål också innebär en väsentlig ändring av naturmiljön.

Länsstyrelsen föreslår därför att verksamheter som genomfört ett samråd enligt miljöbalken 12 kapitlet 6§ avseende avfall för anläggningsändamål inte ska omfattas av de delar av de allmänna reglerna som handlar om registreringsplikt. Detta undantag bör skrivas in i föreskriften. För dessa verksamheter bör länsstyrelsen fortsatt vara tillsynsmyndighet, och fortsatt vara den myndighet som godkänner verksamheten.

Vidare anger förordningen att verksamheten får bedrivas 30 meter från närmaste vattendrag vilket torde vara i strid med bestämmelserna om strandskydd. Förordningen nämner inte heller att användning av avfall för anläggningsändamål inom vattenområde är tillstånds- eller anmälningspliktigt enligt 11 kapitlet miljöbalken. Det är oklart hur förordningen ska tillämpas utifrån lokaliseringsprincipen i miljöbalken 2 kapitlet 6§ som ska vara en överordnad princip vid tillsyn och prövning.

2§ Definitioner

För att jord ska kunna användas för byggnadskonstruktioner krävs att jorden inte har för högt innehåll av organiskt material. Vid högt innehåll av TOC kommer jorden då att börja brytas ner och anläggningen blir instabil. Detta kan vara fallet vid hantering av vissa muddermassor, vägdkesmassor med flera olika typer av jordar. Föreskriften bör därför ange hur högt innehåll av TOC som kan godtas vid anläggningskonstruktioner och det bör därför finnas en definition av jord.

Bilaga 1

Kortsiktig utlakning av avfall saknas. Kortsiktig utlakning behövs för att det ska gå att bilda sig en uppfattning om det finns lätttrörliga föroreningar som kan ge chockeffekter i vattenmiljön. Det är oklart varför detta inte tagits med i föreskriften trots att kortsiktig utlakning finns med i Naturvårdsverkets nuvarande handbok med vägledning kring användning av avfall för anläggningsändamål. Föreskriften bör därför kompletteras med sådana värden.

Bilaga 3

Av bilaga tre framgår att karaktärisering av avfall ska undersökas med ett samlingsprov eller enskilt prov. Länsstyrelsen tolkar detta som en felskrivning i bilagan då ett enskilt prov och ett samlingsprov med 20 delprov inte motsvarar varandra avseende kvalitetssäkring av avfallet. Ett enskilt prov ger en mycket lägre kvalitetssäkring än 20 delprov som analyseras som ett samlingsprov. Länsstyrelsen antar att Naturvårdsverket menar 20 enskilda prov, och detta bör förtydligas i föreskriften.

Allmänna synpunkter

I länsstyrelsen Värmlands tidigare yttrande till Naturvårdsverket 2018-12-18, som föregick denna remiss, framhöll länsstyrelsen vikten av att avfall med låga föroreningshalter återvinns i samhället. Detta då det råder brist på sådana massor. Det kan röra sig om jord- och bergmaterial som både kan och bör återvinnas. I stora projekt kan det dock uppstå överskott på sådana avfallsfraktioner som inte kan nyttiggöras inom närområdet inom det treårsperspektiv som avfallet kan lagras innan verksamheten betraktas som deponering. Det är länsstyrelsen mening att lagringstider för sådana massor skulle behöva utökas för att undvika långa transporter och för att inte skapa en onödig byråkrati där verksamhetsutövare blir tvungna att söka tillstånd för deponering av massor som egentligen kan återvinnas.

Inga av ändringsförslagen tar höjd för denna problematik vilket länsstyrelsen beklagar ur ett hållbarhetsperspektiv.

Landshövding Georg Andrén har fattat beslut om detta yttrande. Miljöskyddshandläggare Gertrud Gybrant har varit föredragande. I den slutliga handläggningen deltog också länsråd Johan Blom, verksamhetschef Torben Ericson samt enhetschef Christina Häggglund.

Så här hanterar länsstyrelsen personuppgifter

Information om hur vi hanterar dessa hittar du på www.lansstyrelsen.se/dataskydd.