



SWEDISH
ENVIRONMENTAL
PROTECTION
AGENCY

SKRIVELSE
2023-09-29

Ärendenummer:
NV-08932-22

Minska risken att systemet med anmälningssplikt utnyttjas för avfallsbrottslighet

Redovisning av ett regeringsuppdrag

Innehåll

SAMMANFATTNING	4
1. FÖRFATTNINGSFÖRSLAG	7
1.1 Sänkt gräns för tillståndsplikt vid hantering av blandat bygg- och rivningsavfall eller lättfraktioner och stoft	7
1.1.1 Förordning om ändring i miljöprövningsförordningen (2013:251)	7
1.2 Utökade krav vid anmälan av lagringsverksamhet	9
1.2.1 Förordning om ändring i förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd	9
1.3 Förtydligande att utsortering av bygg- och rivningsavfall enligt 3 kap. 10 § avfallsförordningen ska ske på den plats där avfallet uppkom	11
1.3.1 Förordning om ändring i avfallsförordningen (2020:614)	11
2. INLEDNING	13
2.1 Uppdraget från regeringen	13
2.2 Bakgrund till uppdraget	13
2.3 Anmälningspliktens betydelse i sammanhanget	14
2.4 Avgränsningar	14
2.5 Uppdragets genomförande	15
2.6 Samverkan med näringsliv och myndigheter	15
3. ÖVERGRIPANDE PROBLEMANALYS	16
3.1 Den illegala avfallshanteringens drivkrafter och karaktär	16
3.1.1 Den gröna omställningen gör avfallssektorn mer attraktiv för kriminella aktörer	16
3.1.2 Avfallsbrott är lönsamt och svårt att upptäcka	17
3.1.1 Avfallsbrottsligheten är utbredd	19
3.1.2 Avfallstyper inom den illegala avfallshantering	20
3.2 Påverkan på miljö och samhälle	21
3.2.1 Det finns betydande ekologiska och samhällsekonomiska följdverkningar	22
3.3 Genomgång av befintliga och kommande styrmedel	23
4. NATURVÅRDSVERKETS BEDÖMNINGAR OCH FÖRSLAG	25
4.1 Bedömning: Det finns behov av ytterligare reglering	25
4.2 Förslag: Sänkt gräns för tillståndsplikt vid hantering av blandat bygg- och rivningsavfall samt lättfraktioner och stoft	28
4.2.1 Beskrivning av förslaget	28
4.2.2 Motivering av förslaget	29
4.2.3 Förslagets överensstämmelse med EU-rätten	36
4.2.4 Ikraftträdande och behov av speciella informationsinsatser	37
4.2.5 Referensscenario	39

4.2.6	Konsekvenser	39
4.3	Förslag: Utökade krav vid anmälan av lagringsverksamhet	46
4.3.1	Beskrivning av förslaget	46
4.3.2	Motivering av förslaget	47
4.3.3	Förslagets överensstämmelse med EU-rätten	48
4.3.4	Ikraftträdande och behov av speciella informationsinsatser	49
4.3.5	Referensscenario	49
4.3.6	Konsekvenser	49
4.4	Förslag: Utsortering av bygg- och rivnings-avfall ska ske på den plats där avfallet uppkommer	53
4.4.1	Beskrivning av förslaget	53
4.4.2	Motivering av förslaget	53
4.4.3	Förslagets överensstämmelse med EU-rätten	55
4.4.4	Ikraftträdande och behov av speciella informationsinsatser	56
4.4.5	Referensscenario	57
4.4.6	Konsekvenser	58
4.5	Bedömning: Det bör i nuläget inte införas krav på antecknings- och rapporteringsskyldighet för icke-farligt avfall	61
4.5.1	Närmare om det analyserade förslaget	61
4.5.2	Konstruktionens överensstämmelse med EU-rätten	65
4.5.3	Konsekvenser	67
4.6	Bedömning: Tillsynsmyndigheter behöver bättre förutsättningar för att bedöma en anmälan	73
5.	REFLEKTION ÖVER FÖRSLAGEN	77
6.	KÄLLFÖRTECKNING	78
	BILAGA 1 – BEFINTLIGA OCH KOMMANDE STYRMEDEL	81
	BILAGA 2 – EXTERNA AKTÖRER	85

Sammanfattning

I denna skrivelse redovisas Naturvårdsverkets regeringsuppdrag om behov av ytterligare reglering för att minska möjligheterna för kriminella och oseriösa aktörer att utnyttja systemet med anmälningsskyldiga verksamheter. I skrivelsen presenteras också tre förslag som syftar till att minska dessa möjligheter och således stävja avfallsbrottsligheten i stort.

AVFALL SOM RESURS OCH MÖJLIG INKOMSTKÄLLA FÖR OSERIÖSA OCH KRIMINELLA AKTÖRER

Avfall utgör idag en viktig komponent i den gröna samhällsomställningen från en linjär till cirkulär ekonomi. Näringslivet har en central roll i denna omställning eftersom återanvändning och materialåtervinning behöver öka samtidigt som avfallsförbränningen behöver minska. Parallellt med att reglerna stärkts har i flera fall också kostnaderna för att omhänderta avfall på ett regelbundet sätt ökat. Samtidigt har också avfallsmängderna ökat. Av detta följer att efterfrågan stärks på avfallshanteringstjänster och omsättningen i branschen tilltar. Detta skapar goda affärsmöjligheter som kriminella och organiserad brottslighet finner attraktiva. Kriminella och oseriösa aktörer kan göra stora vinster genom att ta emot avfall till ett underpris från en byggherre, byggentreprenör eller annan avfallsproducent, och sedan göra sig av med det till en låg kostnad genom att kringgå regelverken.

Miljöbrott, som bland annat inbegriper illegal avfallshantering, uppskattas vara en av de mest lukrativa brottstyperna i världen. Att risken för upptäckt är liten och att straffsatserna är relativt låga ger ökade möjligheter att göra omfattande förtjänster.

Anmälningsskyldigheten har tidigare pekats ut som en möjlig svag länk, vars regelverk i flera uppmärksammade fall har utnyttjats av oseriösa och kriminella verksamhetsutövare inom avfallshanteringsbranschen. Exempelvis gäller detta gränsdragningen mellan anmälningsskyldighet och tillståndsskyldighet, samt tillämpningen av bestämmelserna för bland annat sortering av avfall, lagring som del av att samla in avfall, och avfall som används för byggnads- och anläggningsändamål.

DET BEHÖVS YTTRELLIGARE REGLERING

Naturvårdsverket konstaterar att riktade åtgärder behöver vidtas för att dels motverka den brottslighet som utnyttjar systemet med anmälningsskyldighet, dels minska risken för nyetableringar av verksamheter med illegala ändamål. I arbetet med att utforma förslagen har Naturvårdsverket utgått från

- var det finns risk för att bestämmelser som rör anmälningsskyldig verksamhet utnyttjas av oseriösa eller kriminella aktörer,
- vilka förutsättningar som finns för att minska risk avseende negativ påverkan på miljö och samhälle,

samtidigt som hänsyn behöver tas till konsekvenserna för de seriösa verksamhetsutövarna och den offentliga sektorn.

Naturvårdsverket har utifrån problembilden och ovan nämnda utgångspunkter bedömt att det finns ett särskilt behov av att minska möjligheten för oseriösa och kriminella aktörer att olagligen göra vinst på blandat bygg- och rivningsavfall samt fluff. Detta genom att begränsa lagringsmöjligheten inom anmälningsplikten, samt förebygga uppkomst av blandat bygg- och rivningsavfall via förtydligande om att utsortering av avfallet ska ske där det uppkommer.

Vidare behöver tillsynsmyndigheterna bättre förutsättningar för att förebygga och upptäcka brott, samt agera vid indikationer på oseriös eller illegal avfallshantering. För att understödja miljötillsynen anser Naturvårdsverket att tillsynsmyndigheterna behöver utförligare underlag att utgå ifrån. Det kan tillgodoses genom ökade krav på vad en anmälan av lagring som del av att samla in avfall ska innehålla. En ökad transparens gör det svårare för oseriösa eller kriminella att utnyttja anmälningsplikten.

NATURVÅRDSVERKETS BEDÖMNINGAR OCH FÖRSLAG

Naturvårdsverket bedömer att det finns behov av att ytterligare reglera hanteringen av vissa avfallstyper och tillvägagångssätt. Naturvårdsverket lämnar tre förslag som syftar till att minska möjligheterna för kriminella eller oseriösa aktörer att utnyttja systemet med anmälningspliktiga verksamheter:

- Naturvårdsverket föreslår att inom ramen för anmälningsplikt får som mest totalt 500 ton blandat bygg- och rivningsavfall samt lättfraktioner och stoft (s.k. fluff) lagras vid något tillfälle inför eller efter sortering, mekanisk bearbetning eller som del av att samla in avfall.
- Naturvårdsverket föreslår att mer detaljerade krav införs på vad en anmälan ska innehålla avseende en verksamhet som lagrar icke-farligt eller farligt avfall som en del av att samla in det. Mer detaljerade krav införs även för vad ett föreläggande om försiktighetsmått relaterat till verksamheten ska innehålla och som utfärdas av tillsynsmyndigheten.
- Naturvårdsverket föreslår att ett förtydligande görs av bestämmelsen om utsortering av bygg- och rivningsavfall i avfallsförordningen genom att det anges att sortering ska ske ”på den plats där avfallet uppkom”.

Konsekvenserna av förslagen är i vissa delar svårbedömda då det saknas samlad aktuell information om antalet anmälningspliktiga avfallsverksamheter som berörs av förslagen. Det saknas också ett statistiskt underlag kopplat till hur utbrett utnyttjandet av anmälningsplikten av oseriösa och kriminella aktörer är. Det finns även osäkerheter kring hur förslagen inverkar på de oseriösa och kriminella aktörernas beteenden.

Det är också möjligt att förslagen främst kommer påverka oseriösa verksamhetsutövers agerande, medan den organiserade avfallsbrottsligheten

fortsatt blir svår att komma åt. Sett till lönsamheten i förhållande till riskerna så kommer avfallsbranschen sannolikt vara fortsatt attraktiv.

Naturvårdsverket bedömer trots ovan nämnda osäkerheter att åtgärdsförslagen kan reducera möjligheten för verksamhetsutövare att ostört etablera och driva avfallsverksamheter med lagstridiga avsikter dolt bakom en legitim fasad i form av en anmälan. Detta bidrar i sin tur till mindre risk för negativ miljöpåverkan, exempelvis då det minskar risken att förorenande ämnen läcker ut och påverkar mark-, vatten- och luftkvalitet.

Förslagen kan också bidra till sundare konkurrensförhållanden då det blir mindre attraktivt att bedriva en oseriös verksamhet.

Förslagen bedöms också kunna bidra till en bättre myndighetskontroll och stärka tillsynen som styrmedel. Detta då insynen i de anmälningsskyldiga avfallsverksamheterna skulle öka om fler och mer utförliga uppgifter skulle komma att ligga till grund för tillsyn och handläggning av anmälningar. Genom utökade möjligheter att upptäcka och värdera avvikelser kan avfallsbrott både förebyggas och motverkas i högre grad. Att stärka tillsynsmyndigheternas förmåga är centralt i sammanhanget givet att de står för majoriteten av anmälningarna om miljöbrott.

En förutsättning för att förslagen ska bli ändamålsenliga är att det finns en fungerande tillsyn som ställer krav på verksamhetsutövarna.

Naturvårdsverket har också övervägt ett förslag om utökad antecknings- och rapporteringsskyldighet för icke farligt avfall. Analysen och konsekvensutredningen visade dock att konsekvenserna för seriösa aktörer skulle bli alltför betydande samtidigt som effekten på oseriösa och kriminella verksamheter är osäker.

Naturvårdsverket har också identifierat ett behov av att tillsynsmyndigheter ges bättre förutsättningar för att bedöma en anmälan. Naturvårdsverket bedömer dock att detta lämpligen utredas i en vidare kontext än vad som varit möjligt inom detta uppdrag.

Sammantaget bedömer Naturvårdsverket att förslagen bidrar till syftet med uppdraget, det vill säga att minska möjligheterna att utnyttja systemet med anmälningsskyldighet och således kan förslagen även bidra till att stävja avfallsbrottsligheten.

1. Författningsförslag

Naturvårdsverket redogör nedan för de författningsförslag som tagits fram inom detta regeringsuppdrag. Förslagen och dess konsekvenser presenteras i avsnitt 4.

1.1 Sänkt gräns för tillståndsplikt vid hantering av blandat bygg- och rivningsavfall eller lättfraktioner och stoft

Två bestämmelser ändras och två nya bestämmelser föreslås i miljöprövningsförordningen (2013:251).

Notera att Naturvårdsverket i skrivelsen Hantering av schaktmassor och annat naturligt förekommande material som kan användas för anläggningsändamål, 2022¹ (RU massor) bland annat har föreslagit justeringar av de bestämmelser som omfattas av detta förslag. I 29 kap. 48 och 49 §§ punkt 1 MPF har Naturvårdsverket i RU massor föreslagit att det även ska läggas till att avfallet ska vara inert.² Även utifrån detta regeringsuppdrags syfte är dessa ändringar av stor vikt (se vidare i avsnitt 4.2.2). Nedan redovisas dock bestämmelsernas nuvarande lydelse.

1.1.1 Förordning om ändring i miljöprövningsförordningen (2013:251)

Nuvarande lydelse

Tillståndsplikt B och verksamhetskod 90.30 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 30 000 ton och avfallet ska användas för byggnads- eller anläggningsändamål, *eller*
2. mer än 10 000 ton annat icke-farligt avfall i andra fall.

Föreslagen lydelse

29 kap.

48 §

Tillståndsplikt B och verksamhetskod 90.30 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 30 000 ton och avfallet ska användas för byggnads- eller anläggningsändamål,
2. *mer än 500 ton blandat bygg- och rivningsavfall (avfallstyp 17 09 04 i bilaga 3 i avfallsförordningen 2020:614) eller lättfraktion och stoft (avfallstyp 19 10 04 i bilaga 3 i avfallsförordningen 2020:614), eller*
3. mer än 10 000 ton annat icke-farligt avfall i andra fall.

¹ Naturvårdsverket (2022) Hantering av schaktmassor och annat naturligt förekommande material som kan användas för anläggningsändamål (NV-01151-21)

² Se författningsförslag s. 174 i skrivelsen Hantering av schaktmassor och annat naturligt förekommande material som kan användas för anläggningsändamål, 2022.

49 §

Anmälningsskyldighet 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 och avfallet ska användas för byggnads- eller anläggningsändamål, eller

2. mer än 10 ton men högst 10 000 ton annat icke-farligt avfall i andra fall.

Anmälningsskyldighet 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 och avfallet ska användas för byggnads- eller anläggningsändamål,

2. mer än 10 ton men högst 500 ton blandat bygg- och rivningsavfall (avfallstyp 17 09 04 i bilaga 3 i avfallsförordningen 2020:614) eller lättfraktion och stoft (avfallstyp 19 10 04 i bilaga 3 i avfallsförordningen 2020:614), eller

3. mer än 10 ton men högst 10 000 ton annat icke-farligt avfall i andra fall.

Lagring inför och efter mekanisk bearbetning och sortering

56 a §

Tillståndsskyldighet B och verksamhetskod 90.X gäller för att lagra icke-farligt avfall som består av blandat bygg- och rivningsavfall (avfallstyp 17 09 04 i bilaga 3 i avfallsförordningen 2020:614) eller lättfraktion och stoft (avfallstyp 19 10 04 i bilaga 3 i avfallsförordningen 2020:614) inför eller efter mekanisk bearbetning eller sortering, om mängden avfall vid något tillfälle är mer än 500 ton.

56 b §

Anmälningsskyldighet C och verksamhetskod 90.X gäller för att lagra icke-farligt avfall som består av blandat bygg- och rivningsavfall (avfallstyp 17 09 04 i bilaga 3 i avfallsförordningen 2020:614) eller lättfraktion och stoft (avfallstyp 19 10 04 i bilaga 3 i avfallsförordningen (2020:614) inför eller efter mekanisk bearbetning eller

sortering, om mängden avfall är högst 500 ton vid något tillfälle.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

1. Denna förordning träder i kraft 1 januari 2025.
2. För verksamheter som har påbörjats före ikraftträdandet och inte omfattas av tillstånd eller tillståndsplikt enligt tidigare bestämmelser men blir tillståndspliktiga genom denna förordning ska verksamhetsutövaren senast den 1 januari 2026 ge in en ansökan om tillstånd till tillståndsmyndigheten. Verksamheten får därefter fortsätta att bedrivas till dess att ansökan har prövats slutligt, om inte tillståndsmyndigheten eller tillsynsmyndigheten beslutar något annat.
3. En anmälningsskyldig verksamhet som bedrivs vid ikraftträdandet och som enligt äldre föreskrifter inom ramen för anmälningsskyldighet får lagra större mängd blandat bygg- och rivningsavfall (avfallstyp 17 09 04 i bilaga 3 i avfallsförordningen 2020:614) eller lättfraktion och stoft (avfallstyp 19 10 04 i bilaga 3 i avfallsförordningen 2020:614) inför eller efter sortering, mekanisk bearbetning eller som del av att samla in avfallet än vad som gäller enligt de nya föreskrifterna får fortsätta verksamheten utan att göra en ny anmälan till och med den 1 januari 2026. Om verksamheten efter detta datum ska lagra blandat bygg- och rivningsavfall (avfallstyp 17 09 04 i bilaga 3 i avfallsförordningen) eller lättfraktion och stoft (avfallstyp 19 10 04 i bilaga 3 i avfallsförordningen) inför eller efter sortering, mekanisk bearbetning eller som del av att samla in avfallet i sådan mängd att anmälningsskyldighet gäller enligt de nya föreskrifterna krävs en ny anmälan för att fortsätta verksamheten. Om en anmälan har gjorts till tillsynsmyndigheten före den 1 januari 2026 får verksamheten dock fortsätta till dess att handläggningen av anmälan avslutats, om tillsynsmyndigheten inte bestämmer annat.

BEMYNDIGANDEN SOM BESLUTANDERÄTT GRUNDAR SIG PÅ

Regeringen fattar med stöd av 9 kap. 6 § miljöbalken beslut om föreslagna ändringar i miljöprövningsförordningen.

1.2 Utökade krav vid anmälan av lagringsverksamhet

Två nya bestämmelser föreslås föras in i förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd.

1.2.1 Förordning om ändring i förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

25 x §

En anmälan som avser en verksamhet som lagrar icke-farligt eller farligt avfall som en

del av att samla in det och som omfattas av 29 kap. 49 eller 51 §§ miljöprövningsförordningen (2013:251) ska, utöver det som anges i 25 §, innehålla

- 1. uppgifter om de typer av avfall och mängder avfall som ska lagras,*
- 2. uppgifter om hur avfallet kommer att lagras,*
- 3. uppgifter om de största mängder avfall som vid något tillfälle ska lagras,*
- 4. förslag till skyddsåtgärder och andra försiktighetsmått som behövs med hänsyn till verksamheten, den plats som verksamheten bedrivs på och andra omständigheter,*
- 5. förslag till åtgärder för övervakning och kontroll av verksamheten, och*
- 6. förslag till åtgärder som behövs i fråga om avslutning av verksamheten och efterbehandling.*

27 x §

Den myndighet som handlägger ett anmälningsärende som avses i 25x § ska, när ärendet är tillräckligt utrett, förelägga om försiktighetsmått eller förbud om ärendet avser en sådan verksamhet som lagrar icke-farligt eller farligt avfall som en del av att samla in det och verksamhetsutövaren inte föreläggs att ansöka om tillstånd. Ett föreläggande om försiktighetsmått ska innehålla uppgifter om de

- 1. typer av avfall och mängder avfall som får lagras,*
- 2. sätt som avfallet får lagras,*
- 3. största mängder avfall som vid något tillfälle får lagras,*
- 4. tekniska krav och eventuella övriga krav som är relevanta för platsen i fråga,*
- 5. skyddsåtgärder och andra försiktighetsmått som behövs med hänsyn till verksamheten, den plats som verksamheten bedrivs på och andra omständigheter,*
- 6. åtgärder som behövs för att övervaka*

och kontrollera verksamheten, och

7. åtgärder som behövs i fråga om avslutning av verksamheten och efterbehandling.

Naturvårdsverket har benämnt de föreslagna bestämmelserna med "x" och därmed lämnat till regeringen att avgöra vad regeringen finner lämpligast att ge de nya bestämmelserna för bokstav. Det bör i sammanhanget noteras att beroende på vilken bokstav som regeringen tilldelar de nya bestämmelserna kan det föreligga behov av justering av 1 kap. 13 § MPF.

BEMYNDIGANDEN SOM BESLUTANDERÄTT GRUNDAR SIG PÅ

Ändringarna i förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd fattas av regeringen med stöd av 9 kap. 5 § miljöbalken.

En ändring av 1 kap. 13 § MPF gör regeringen med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen.

1.3 Förtydligande att utsortering av bygg- och rivningsavfall enligt 3 kap. 10 § avfallsförordningen ska ske på den plats där avfallet uppkom

Justering föreslås i 3 kap. 10 § avfallsförordningen.

1.3.1 Förordning om ändring i avfallsförordningen (2020:614)

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

3 kap.

10 §

Den som producerar bygg- och rivningsavfall ska, utöver vad som gäller enligt andra bestämmelser i detta kapitel, sortera ut åtminstone följande avfallsslag och förvara dem skilda från varandra och från annat avfall:

1. trä,
2. mineral som består av betong, tegel, klinker, keramik eller sten,
3. metall,
4. glas,
5. plast, och
6. gips.

Den som producerar bygg- och rivningsavfall ska, utöver vad som gäller enligt andra bestämmelser i detta kapitel, *på den plats där avfallet uppkom* sortera ut åtminstone följande avfallsslag och förvara dem skilda från varandra och från annat avfall:

1. trä,
2. mineral som består av betong, tegel, klinker, keramik eller sten,
3. metall,
4. glas,
5. plast, och
6. gips.

BEMYNDIGANDEN SOM BESLUTANDERÄTT GRUNDAR SIG PÅ
Regeringen fattar med stöd av 15 kap. 39 § miljöbalken beslut om föreslagen
ändring i avfallsförordningen.

2. Inledning

2.1 Uppdraget från regeringen

Den 16 juni 2022 fattade regeringen beslut om att ge Naturvårdsverket i uppdrag att utreda möjligheten att minska möjligheten att utnyttja systemet med anmälningsskyldiga verksamheter.³ Av beslutet framgick att Naturvårdsverket ska:

- analysera behovet av att ytterligare reglera hanteringen av bygg- och rivningsavfall och annat avfall som är av särskilt intresse för kriminella och oseriösa aktörer att hantera inom anmälningsskyldiga verksamheter
- vid behov lämna författningsförslag.

Uppdraget ska redovisas till regeringen senast den 10 oktober 2023.

2.2 Bakgrund till uppdraget

Under de senaste åren har regeringen presenterat flera utredningsdirektiv med anledning av problemen med avfallsrelaterad brottslighet. För närvarande pågår också två utredningar med relevans för frågan; om skärpt miljöstraffrätt och stärkt miljöbrottsbekämpning (dir. 2022:69), samt informationsdelning mellan myndigheter i brottsbekämpande syfte (dir. 2022:37).

Parallellt med aktuellt uppdrag pågår också tre andra regeringsuppdrag på avfallsbrottsområdet under ledning av Naturvårdsverket. De har sin bakgrund i promemorian Ordning och Reda på avfallet⁴ samt lägesbilden och åtgärdsförslagen som tio myndigheter lämnade till regeringen våren 2022.⁵ Totalt fyra regeringsuppdrag presenterades i juni 2022.⁶ Ett av uppdragen riktades till fem länsstyrelser och avsåg länsstyrelsernas befogenheter att stoppa och hindra fortsatt färd för avfallstransporter, det redovisades i maj 2023. Genom Naturvårdsverkets regleringsbrev för budgetåret 2023 beslutades ytterligare ett uppdrag (det sistnämnda nedan) med anledning av ett tillkännagivande från riksdagen riktat till regeringen.

De tre pågående regeringsuppdragen listas nedan:

- Naturvårdsverket ska förtydliga vad som utgör yrkesmässig avfallstransport, vilka transportörer som ska omfattas av krav på tillstånd

³ Regeringsbeslut Uppdrag om ytterligare åtgärder mot brottslighet inom avfallsområdet (M2022/00531)

⁴ Promemoria Ordning och reda på avfallet (M2021/00207)

⁵ Regeringsbeslut Förstärkta insatser mot brottslighet inom avfallsområdet (M2021/00438)

⁶ Regeringsbeslut Uppdrag om ytterligare åtgärder mot brottslighet inom avfallsområdet (M2022/00531)

respektive anmälan, samt analysera huruvida tillståndsansökan kan inkludera en lämplighetsprövning.

- Naturvårdsverket ska tillsammans med nio andra myndigheter utveckla den myndighetsgemensamma samverkan kring avfallsbrott.
- Naturvårdsverket ska sammanställa tillsynsmyndigheternas behov av resurser och förstärkningar som krävs för att förebygga, upptäcka och driva ärenden som rör avfallsbrottslighet.

2.3 Anmälningspliktens betydelse i sammanhanget

Anmälningsplikten har pekats ut som en möjlig svag länk, vars regelverk i flera uppmärksammade fall har utnyttjats av oseriösa och kriminella verksamhetsutövare inom avfallshanteringsbranschen. Problematik har lyfts avseende gränsdragningen mellan anmälningsplikt och tillståndsplikt, samt tillämpningen av bestämmelserna för bland annat sortering av avfall, lagring som del av att samla in avfall⁷, och avfall som används för byggnads- och anläggningsändamål.⁸ Åtgärdsförslag presenterades i propositionen Ordning och reda på avfallet (prop. 2021/22:219) samt Miljödepartementets promemoria (M2021/00207), men enligt regeringen kan det finnas behov av ytterligare särregleringar för att försvåra för fortsatt utnyttjande av anmälningsplikten.⁹

2.4 Avgränsningar

Då syftet med uppdraget är att minska möjligheterna att utnyttja systemet med anmälningspliktiga verksamheter är förslagen som lämnas avgränsade till anmälningspliktiga verksamheter. Tillståndsplikten berörs dock indirekt genom de förslag som lämnas.

Vid uppdragsdialogen klargjordes att uppdraget inte ska se över prövningsnivåerna för avfall i anläggningsarbeten eftersom Naturvårdsverket redovisat ett uppdrag om detta i maj 2022¹⁰.

Vidare konstaterade projektgruppen tidigt att det kan finnas behov av ändringar i regelverken om omhändertagande av uttjänta fordon. Detta rör dock även regelverk om auktorisering och tillståndsplikt och inte enbart anmälningsplikt. För närvarande pågår också förhandlingar om ett reviderat direktiv 2000/53/EC

⁷ Promemoria Ordning och reda på avfallet (M2021/00207)

⁸ Regeringsbeslut Förstärkta insatser mot brottslighet inom avfallsområdet (M2021/00438)

⁹ Regeringsbeslut Uppdrag om ytterligare åtgärder mot brottslighet inom avfallsområdet (M2022/00531)

¹⁰ Naturvårdsverket (2022) Hantering av schaktmassor och annat naturligt förekommande material som kan användas för anläggningsändamål (NV-01151-21)

gällande end-of-life vehicles (ELV) som kommer att få påverkan på de svenska bestämmelserna inom området. Av dessa skäl görs ingen översyn av de svenska regelverken i detta uppdrag.

Projektgruppen har också haft avstämningar med den pågående utredningen om skärpt miljöstraffrätt och stärkt miljöbrottsbekämpning (dir. 2022:69). I dialogen har Naturvårdsverket tydliggjort att frågan om vandelsprövning företrädesvis hanteras i en bredare kontext än inom detta uppdrag. Se vidare under avsnitt 4.1.

2.5 Uppdragets genomförande

Uppdraget har genomförts i projektform med projektgrupp och styrgrupp på Naturvårdsverket. Projektgruppen har bestått av följande personer: Danielle Andersson, Carl Järnberg, Henrik Sandström, Sofie Säterhall, Marcus Wisting, Anna Karin Cederblad och John Petersson.

Beslut om denna redovisning har fattats av ställföreträdande generaldirektören Maria Ohlman genom beslut den 29 september 2023 (NV-08932-22).

2.6 Samverkan med näringsliv och myndigheter

Naturvårdsverket har under arbetet genomfört konsulteringar med berörda aktörer (listas i bilaga 2). Tidigt i projektet togs en preliminär problemanalys fram som stämde av med aktörerna. Synpunkterna på problemanalysen bidrog till att komplettera Naturvårdsverkets förståelse för problemet och behovet av regeländringar. Aktörerna gavs också möjlighet att lämna förslag för att uppnå uppdragets syfte.

I ett senare skede genomfördes ytterligare en konsultering med aktörerna för att stämma av de tidiga förslag som projektgruppen tagit fram. Synpunkter på dessa förslag har bidragit till att utveckla förslagen och konsekvensanalyserna.

3. Övergripande problemanalys

I detta kapitel framgår en övergripande problemanalys om hur och varför avfalls- och återvinningsbranschen utnyttjas för illegala ändamål, samt dess följdverkningar på miljö och samhälle. En utförligare lägesbeskrivning återfinns i redovisningen av regeringsuppdraget Förstärkta insatser mot brottslighet inom avfallsområdet och stora delar av redogörelsen nedan är hämtad därifrån.¹¹

3.1 Den illegala avfallshanteringens drivkrafter och karaktär

Nedan redogörs för viktiga förklaringsfaktorer till att avfalls- och återvinningsbranschen renderat allt större intresse från kriminella aktörer. Vidare beskrivs bland annat vanliga tillvägagångssätt, tillsynsmyndigheternas utmaningar, brottslighetens utbredning och lukrativa avfallsslag.

3.1.1 Den gröna omställningen gör avfallssektorn mer attraktiv för kriminella aktörer

Regelverk kring avfallshantering stärks kontinuerligt i flera avseenden i takt med samhällsutvecklingen, både på nationell nivå och inom EU. Detta görs dels för att motverka att avfall inverkar negativt på människors hälsa och miljön, dels för att avfall i allt högre utsträckning ska behandlas som en resurs och hanteras i enlighet med avfallshierarkin¹² för att främja ett effektivt resursnyttjande.

Avfall utgör således en viktig komponent i den gröna samhällsomställningen från en linjär till cirkulär ekonomi, och näringslivet har en central roll i detta såtillvida att förberedelse för återanvändning och materialåtervinning behöver öka och avfallsförbränningen minska. Parallellt med att reglerna stärkts har i flera fall också kostnaderna för att omhänderta avfall på ett regelenligt sätt ökat, samtidigt som avfallsmängderna blir allt större, även i Sverige.¹³ Följaktligen stiger efterfrågan på avfallshanteringstjänster och omsättningen i branschen tilltar, vilket skapar goda affärsmöjligheter som kriminella och organiserad brottslighet finner attraktiva. Europol bedömer att de ekonomiska möjligheter som den gröna omställningen ger

¹¹ Naturvårdsverket et al. (2022) Förstärkta insatser mot brottslighet inom avfallsområdet (NV-02193-21)

¹² 15 kap. 10 § miljöbalken

¹³ Bolinius et al. (2022), Avfall i Sverige 2020. Naturvårdsverket rapport 7048

upphov till kommer utnyttjas, och leda till en växande illegal avfallshanteringssektor.¹⁴ Med kriminella aktörers närvaro på marknaden försämras samtidigt förutsättningarna för att åstadkomma en effektiv omställning till en cirkulär ekonomi.

3.1.2 Avfallsbrott är lönsamt och svårt att upptäcka

Miljöbrott, som bland annat inbegriper illegal avfallshantering, uppskattas vara en av de mest lukrativa brottstyperna i världen.¹⁵ Huvudförklaringen till att avfall blivit en attraktiv inkomstkälla för kriminella är att både upptäcktsrisken och straffsatserna är förhållandevis låga, och lönsamheten hög. Vinstmarginalerna kan uppgå till motsvarande nivåer som för illegal narkotikahandel.¹⁶

DET ÄR ENKELT ATT KRINGGÅ REGELVERKET FÖR ATT TJÄNA PENGAR PÅ AVFALL

Affärsmodellen är relativt okomplicerad; bolag gör vinst genom att ta emot avfall till ett underpris från en byggherre, byggtreprenör eller annan avfallsproducent, och gör sig av med det till en låg kostnad genom att kringgå regelverken. Vanligtvis sker det genom bristfällig hantering eller bortskaffande av avfall. Via exempelvis anmälan om lagring som en del av att samla in avfall (29 kap. 49 § miljöprövningsförordningen) kan icke-farligt avfall om upp till 10 000 ton lagras upp och stora vinstuttag göras om avsikt att omhänderta avfallet på miljömässigt korrekt sätt helt eller delvis saknas. De tillåtna mängderna kan också överskridas med liten risk för upptäckt. När vinster säkrats, eller tillsynsmyndigheterna fattar misstanke och ställer utökade krav, töms ofta bolagen på medel, försätts i konkurs och avfallet överges.

Illegal avfallshantering bedrivs i regel i bolagsform för att främja vinstgenerering och påskina legitimitet gentemot kunder, konkurrenter och myndigheter. Bolagen kan företrädas av målvakter om de verkliga huvudmännen vill undvika ansvarsutkrävande.¹⁷ Oseriösa miljökonsulter anlitas i vissa fall för att understödja illegala affärsupplägg genom att utföra provtagningar, sammanställa anmälningar och egenkontrollprogram, samt bistå vid kontakter med tillsynsmyndigheter.¹⁸

¹⁴ EU SOCTA 2021, Serious and Organized Crime Threat Assessment. A corrupting influence: The infiltration and undermining of Europe's economy and society by organized crime. 2021, Europol, s.93

¹⁵ Interpol (2018), World Atlas of Illicit Flows s.15

¹⁶ Europol och EnviCrimeNet (2015), Intelligence Project on Environmental Crime, Report on Environmental Crime in Europe. s.1

¹⁷ Naturvårdsverket et al. (2022) Förstärkta insatser mot brottslighet inom avfallsområdet (NV-02193-21) s.53, s.57

¹⁸ Ibid. s.29

Förutsättningarna att undgå eller utnyttja svagheter i regelverken underlättas också av att beställare i regel betalar avfallsmottagare i förväg för ett miljöriktigt omhändertagande. Samtidigt finns begränsade möjligheter för kunder att sedermera kontrollera om avfallet hanterats korrekt, och att mottagande verksamhet bedrivs med gällande tillstånd eller erforderlig anmälan. I avfallsförordningen, 5 kap. 18 § återfinns emellertid ett beställaransvar som innebär att yrkesmässiga avfallsinnehavare endast får lämna avfall till mottagare som har tillstånd, eller har gjort de anmälningar som krävs för att hantera avfallet. Ansvar för att avfallet behandlas på lämpligast sätt ur miljö och hälsösyn åligger den ursprungliga avfallsproducenten, om inte annat har avtalats eller är föreskrivet i lag eller annan författning, se 15 kap. 11 a § miljöbalken.

TILLSYNSMYNDIGHETERNA HAR SVÅRT ATT MOTVERKA AVFALLSBROTT

Det saknas på intet sätt illegala affärsmöjligheter och tillvägagångssätten är under ständig utveckling, och det försvårar för myndigheterna att motverka dessa brott. Tillsynsmyndigheter och brottsbekämpande myndigheter upplever det särskilt utmanande att göra tillförlitliga uppskattningar av avfallstyper, avfallsmängder och hur länge avfall har lagrats. Det utgör hinder för upptäckt av oegentligheter och sedermera lagföring. Tillsynen bygger också i huvudsak på egenkontroll, vilket är uppenbart problematiskt när det gäller verksamheter som bedriver illegal avfallshantering.

Tillsynsmyndigheterna har inte heller befogenhet att vid prövning av anmälningspliktig verksamhet eftersöka, eller ta hänsyn till tillgänglig information, som antyder att verksamhetsutövaren kan vara olämplig att bedriva miljöfarlig verksamhet, exempelvis på grund av kriminell belastning eller tidigare konkurser.¹⁹ Flera tillsynsmyndigheter menar dock att beaktan av vandel vore ett effektivt verktyg för att förebygga avfallsbrott.

Tillsynsmyndigheter påpekar också att det förekommer att oseriösa aktörer inkommer med anmälningar inför semesterperioden för att öppna för möjligheten att starta verksamheten efter sex veckor, trots att anmälan inte slutbehandlats. Enligt 9 kap. 6 c § i miljöbalken (1998:808) får en anmälningspliktig verksamhet påbörjas tidigast sex veckor efter det att anmälan har gjorts, om inte tillsynsmyndigheten bestämmer något annat. Även om beslut om längre tidsfrist kan fattas vid behov i det enskilda fallet finns risk att så inte alltid sker. Tillsynsmyndigheter har vidare framfört att sex veckor ofta är otillräckligt för att göra välgrundade bedömningar av en verksamhets påverkan på miljö och hälsa, särskilt om anmälan kräver komplettering. Numera behöver tillsynsmyndigheterna dessutom ta ställning till huruvida särskilda skäl föreligger för bedömning av

¹⁹ Att det saknas lagstöd för att pröva om den som anmäler C-verksamhet är lämplig att bedriva den anmälda verksamheten med hänsyn till t.ex. tidigare konkurser m.m., framgår av mark- och miljödomstolen vid Växjö tingsrätt dom den 20 mars 2019 i mål nr M 5193–18. Domen överklagades inte till mark- och miljööverdomstolen.

ekonomisk säkerhet, enligt § 28 a Förordning (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd. Det kan därför finnas skäl att se över om sexveckorsregeln behöver justeras för att främja tillförlitliga bedömningar och förhindra att oseriösa eller illegala verksamheter startar upp trots att anmälan är inkomplett eller ej färdigbehandlad.

En annan försvårande omständighet i sammanhanget är att avfall till sin karaktär kan vara tämligen enkelt att manipulera på olika sätt, vilket gör det svårt att upptäcka när avfall behandlas på sätt som står i strid med gällande regelverk. Farligt avfall kan till exempel blandas ut med, eller gömmas under, icke-farliga avfallsfraktioner. Svårigheten i att göra tillförlitliga klassificeringar av vissa avfallstyper kan också utnyttjas genom att annat avfall än vad som anmälts hanteras. Det förekommer också att avfall flyttas runt mellan lagringsplatser i syfte att slippa krav på behandling, eller för att undkomma att lagringen av avfallet ska räknas som en deponi enligt 15 kap. 5 a § miljöbalken. Att förflytta avfall kan också vara ett sätt att utverka tid för att hitta alternativa illegala metoder för att göra sig av med avfallet.

3.1.1 Avfallsbrottsligheten är utbredd

Det saknas tillförlitliga uppgifter om hur stort problemet med illegal avfallshantering är i Sverige. Flera myndigheter, däribland Polismyndigheten, bedömer att brottsligheten är grovt underskattad sett till brottsstatistiken, och illegal avfallshantering betraktas som ett ostört brottsområde.²⁰ När Sveriges Radio under 2022 skickade ut en enkät till Sveriges kommuner uppgav knappt hälften av landets kommuner (131 kommuner av totalt 230 svarande) att de har kännedom om illegal avfallshantering. Anmälan till polis eller åklagare med anledning av misstanke om brott hade upprättats av 128 kommuner.²¹ Uppgifterna indikerar att avfallsbrottslighet utgör ett utbrett problem i stora delar av landet.

Miljöbrott brukar generellt beskrivas som ett brott som saknar brottsoffer, vilka vanligtvis upprättar brottsanmälningar. Att upptäcka miljöbrott kräver också i många fall specifik miljöinriktad kompetens, och tillsynsmyndigheterna står idag för huvuddelen av anmälningarna om miljöbrott. Men mörkertalet bedöms som stort eftersom deras upptäcktsförmåga kan kopplas till kontrolltillfällena som är resurskrävande och därför begränsade.²² De nationella avfallsrelaterade brott som

²⁰ Polismyndigheten et al. (2021) Myndighetsgemensam lägesbild organiserad brottslighet 2021. Dnr: A562.287/2021. s. 13

²¹ Pettersson, Lena. Sveriges Radio, Kaliber (radioprogram), 2022-12-12, Olaglig avfallshantering i flera kommuner – "letar man så hittar man" (hämtad 2023-01-05)

²² Naturvårdsverket et al. (2022) Förstärkta insatser mot brottslighet inom avfallsområdet (N V-02193-21) s. 25–26

anmäldes åren 2016 - 2020 var i huvudsak brott mot miljöbalken, som exempelvis miljöbrott, otillåten miljöverksamhet, brott mot områdesskydd och nedskräpning.²³

3.1.2 Avfallstyper inom den illegala avfallshanteringen

Vilka avfallstyper som är centrala inom den illegala avfallshanteringen beror i huvudsak på möjligheten att tjäna pengar på avfallet. För avfallsslag med negativt värde, alltså avfall som medför en kostnad för regelenligt omhändertagande, så beror förtjänstmöjligheterna dels på hur höga dessa kostnader är, dels på mängderna. Även utsikterna att kringgå regelverken utan att väcka misstanke är rimligtvis av betydelse i sammanhanget. Därför kan avfallstyper med negativt värde, som utan närmare granskning eller provtagning kan utgöra antingen farligt eller icke-farligt avfall (avfall med så kallad spegelingång), vara av särskilt intresse för kriminella. Det möjliggör en dold hantering av farligt avfall om verksamhetsutövaren felaktigt uppger för tillsynsmyndigheten att det avser icke-farligt avfall. Om bestämmelser för farligt avfall kan undvikas så ökar vinstmöjligheterna, eftersom det finns särskilda bestämmelser för hantering av farligt avfall som innebär högre kostnader. Pengar kan också tjänas på avfall med positivt värde genom dess innehåll av värdefulla råvaror, såsom metaller i uttjänta katalysatorer.

Den illegala avfallsmarknaden är emellertid inte statisk, vilka avfallstyper som är lönsamma och intressanta att hantera kan variera beroende på faktorer som exempelvis marknadspriser och regelverk.

BLANDAT BYGG- OCH RIVNINGSAVFALL OCH FLUFF²⁴ ÄR PROBLEMATISKA AVFALLSTYPER

Sorterat bygg- och rivningsavfall samt fluff är två lukrativa avfallstyper som förekommer inom illegal avfallshandling där systemet med anmälningsplikt utnyttjas, och som dessutom är förknippade med stora miljörisiker. Det bedöms därför finnas goda skäl att överväga lämpliga åtgärder för att förebygga och motverka en oansvarig eller illegal hantering av dessa avfallstyper.

En lista på kända problematiska avfallsslag presenteras i skrivelsen Förstärkta insatser mot brottslighet inom avfallsområdet, 2021, bilaga 1.²⁵ Där omnämns bland annat blandat bygg- och rivningsavfall, som dessutom genereras i mycket stora volymer. Polismyndigheten har noterat omfattande problem med illegal hantering av detta avfallsslag. Undermålig eller obefintlig sortering har resulterat i

²³ Naturvårdsverket et al. (2022) Förstärkta insatser mot brottslighet inom avfallsområdet (N V-02193-21) s. 23–24

²⁴ Fluff, även SLF (shredded light fraction), det vill säga lättfraktioner och stoft

²⁵ Naturvårdsverket et al. (2022) Förstärkta insatser mot brottslighet inom avfallsområdet (NV-02193-21). Bilaga 1. s.96

blandade fraktioner av farligt och icke-farligt avfall som i förekommande fall har lämnats i naturen eller använts för anläggningsändamål.

En annan avfallstyp som nämns är fluff. Det är ett restavfall som uppstår vid fragmentering av uttjänta bilar. Ett regelenligt omhändertagande är ofta förenat med stora omkostnader, vilket skapar incitament för illegalt bortförskaffande.²⁶ Att sortera ut och återvinna vissa materialtyper från uttjänta bilar är eftersträvansvärt men svårt i praktiken. Fragmentering genererar ett heterogent avfall bestående av bilinteriörer (textil, gummi och plast) och även metaller. Fluff kan klassas som antingen farligt avfall eller icke-farligt avfall beroende på innehåll, och en korrekt bedömning av förekomsten av föroreningar och farliga ämnen kan kräva provtagning och provning.

Avfallet har ett högt energivärde, men förbränningen är förenad med risk för korrosion och igensättningar av pannan på grund av klorinnehållet. Det påverkar avfallsförbränningsanläggningarnas intresse av att ta emot avfallet.²⁷

Avsättningsmöjligheterna begränsas också av att det är förbjudet att deponera brännbart och organiskt avfall, enligt 8 § punkterna 6 och 7 förordningen om deponering av avfall (2001:512), men dispens kan medges av länsstyrelsen i det enskilda fallet, enligt 10 a §. Enligt Naturvårdsverkets föreskrifter och allmänna råd (NFS 2004:4) om hantering av brännbart avfall och organiskt avfall kan dispens för deponering medges för fluff, om begränsad kapacitet föreligger för materialåtervinning och förbränning. Föreskrifterna är dock under revidering, och diskussioner förs bland annat om huruvida kapacitetsbrist för förbränning borde tas bort som en grund för dispens. Detta skulle dock troligtvis inte leda till några direkta konsekvenser för fluff då dispens kan ges på grund av särskilda skäl om annan avsättning saknas.

3.2 Påverkan på miljö och samhälle

Nedan redogörs för problembilden kopplad till illegal avfallshantering ur ett hållbarhetsperspektiv. Att förebygga och minimera risk för skador på miljö, hälsa och samhälle är en viktig utgångspunkt i arbetet mot avfallsbrott.

²⁶ Naturvårdsverket et al. (2022) Förstärkta insatser mot brottslighet inom avfallsområdet (NV-02193-21). Bilaga 1. s.96

²⁷ IVL Svenska Miljöinstitutet och Chalmers Industriteknik, CIT (2015) Utökad demontering av personbilar. Utvärdering av demontering- och fragmenteringsförsök av 220 personbilar. Rapport C142. s. 64

3.2.1 Det finns betydande ekologiska och samhällsekonomiska följdverkningar

DET FINNS STORA MILJÖ- OCH HÄLSORISKER MED AVFALLSBROTT

Miljökonsekvenserna kan vara betydande om avfall hanteras bristfälligt eller illegalt, exempelvis genom att det tippas i naturen, lagras i stora mängder utan avsikt att omhändertas, grävs ner eller fattar eld. Miljöskadliga ämnen riskerar då att läcka ut och påverka mark-, vatten- och luftkvalitet. Detta kan leda till ökad klimatpåverkan, förlust av biologisk mångfald och negativ åverkan på viktiga ekosystemtjänster. Allvarliga och långsiktiga miljö- och hälsoskador kan inte heller uteslutas om farliga ämnen läcker ut i exempelvis mark och vattendrag där människor och andra organismer kan exponeras.

DET OFFENTLIGA KAN BEHÖVA BEKOSTA OMHÄNDERTAGANDE AV AVFALL OCH EFTERBEHANDLING AV FÖRORENAD MARK OCH SEDIMENT

Illegal avfallshantering kan också leda till att offentliga medel i mångmiljonbelopp behöver nyttjas för omhändertagande av avfall och efterbehandling av förorenad mark. I de sammanhangen kan även fastighetsägare drabbas av relativt stora kostnader i de fall de hyrt ut mark till kriminella eller oseriösa aktörer. Flera fall har uppmärksammats de senaste åren där ansvariga bolag försatts i konkurs, eller av andra skäl efterlämnat stora avfallshögar.²⁸ Ur ett vidare perspektiv inverkar avfallsbrottlighet också på möjligheten att nå de globala målen för hållbar utveckling, samt Sveriges miljö kvalitetsmål och genomförande av Agenda 2030.

KRIMINALITETEN HAR KOPPLINGAR TILL ANNAN ORGANISERAD BROTTLIGHET

Ur samhällssynpunkt är det också problematiskt att aktörer inom den organiserade brottsligheten är etablerade i avfall- och återvinningsbranschen.²⁹ Brottsligheten kännetecknas av multikriminalitet, förtjänster från avfallsverksamheter kan således nyttjas för att finansiera annan grov brottslighet, och tvärtom. Avfallshantering är också en högriskbransch för arbetslivskriminalitet där arbetskraft och skattemedel exploateras för illegala syften.³⁰ När miljölagstiftningen åsidosätts riskerar också förtroendet urholkas för avfallsbranschen och de myndigheter som ansvarar för dess efterlevnad. Ytterligare konsekvenser är höga samhällsutgifter på grund av

²⁸ Se exempel i Naturvårdsverket et al. (2022) Förstärkta insatser mot brottslighet inom avfallsområdet, (NV-02193-21), avsnitt 4.5.2.

²⁹ Polismyndigheten et. al (2021) Myndighetsgemensam lägesbild, organiserad brottslighet 2021. (A562.287/2021) s.13 och Naturvårdsverket et al. (2022) Förstärkta insatser mot brottslighet inom avfallsområdet (M2021/00438) avsnitt 4.4

³⁰ Brottsförebyggande rådet (2022) Vägledning. Förebygg arbetslivskriminalitet genom upphandling. s. 5.

fler tillsynstillfällen, brottsutredningar och rättegångar.³¹ Seriösa aktörer påverkas också i form av snedvriden konkurrens och risk för ökade kostnader om regler stärks i syfte att stävja brottsligheten. De samhällsekonomiska och miljömässiga konsekvenserna av den illegala avfallshanteringen är således mångfacetterade och i flera fall svårartade.

3.3 Genomgång av befintliga och kommande styrmedel

Naturvårdsverket har gjort en genomgång av författningsförändringar och andra åtgärder som vidtagits under det senaste året, eller som för tillfället bereds inom Regeringskansliet eller på EU-nivå, och som bedöms ha relevans för uppdraget utifrån möjligheten att förebygga och motverka avfallsbrott inom anmälningspliktig verksamhet. Styrmedlen listas nedan i Tabell 1 och en utförligare beskrivning av respektive lagstiftning återfinns i Bilaga 1.

Tabell 1 Genomgång av lagstiftningsförändringar och andra åtgärder som vidtagits under de senaste åren, eller som för tillfället bereds inom Regeringskansliet eller på EU-nivå, och som bedöms ha relevans för uppdraget utifrån möjligheten att förebygga och motverka avfallsbrott inom anmälningspliktig verksamhet

Studerade styrmedel	Kommentar
Säkerhet för anmälningspliktiga verksamheter	Enligt nya bestämmelser från och med den 1 januari 2023 kan kommuner, om det föreligger särskilda skäl, besluta om att miljöfarlig anmälningspliktig verksamhet som behandlar eller samlar in avfall enligt 29 kap. miljöprövningsförordningen, endast får bedrivas efter att Länsstyrelsen gjort en bedömning om säkerhet (se § 28 a, b och c i FMH 1998:899).
Utökade krav vid anmälan av en avfallsbehandlingsverksamhet	År 2019 infördes ytterligare detaljerade krav i Förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd på vad en anmälan av en avfallsbehandlingsverksamhet ska innehålla (25 d §), samt vad ett föreläggande om försiktighetsmått ska innehålla (27 a §). Den 1 januari 2023 trädde vissa ändringar av dessa bestämmelser i kraft (se SFS 2022:1301).
Sorteringskrav på blandat bygg- och rivningsavfall	Den 1 augusti 2020 började nya bestämmelser i avfallsförordningen (2020:614) gälla och innebär att den som producerar bygg- och rivningsavfall ska sortera ut vissa avfallsslag och förvara dem skilda från varandra och från annat avfall (3 kap 10 §)
Hantering av schaktmassor	Naturvårdsverket föreslog 2022, inom ramen för ett regeringsuppdrag, ändringar i 15 kap miljöbalken (1998:808) och 29 kap miljöprövningsförordningen (2013:251). Förslaget bereds på Regeringskansliet.

³¹ Naturvårdsverket et al. (2022) Förstärkta insatser mot brottslighet inom avfallsområdet (NV-02193-21) s.58–59.

Vägledning för uppsökande tillsyn mot illegal avfallshantering	Naturvårdsverket ska tillhandahålla tillsynsvägledning enligt miljötillsynsförordningen (2011:13), och har i juli 2023 publicerat en vägledning för uppsökande tillsyn mot misstänkta illegala avfallsverksamheter, inklusive nationella avfallstransporter.
Tillsynsmyndigheternas skyldighet att <i>skyndsamt</i> anmäla om <i>det finns anledning att anta</i> att brott har begåtts	I 26 kap. 2 § miljöbalken regleras tillsynsmyndigheternas skyldighet att anmäla misstänkta brott. Paragrafens första stycke ändrades den 1 januari 2023 efter förslag i prop. 2021/22:219. Då infördes dels ett uttryckligt krav på tillsynsmyndigheterna att <i>skyndsamt</i> anmäla misstänkta brott till Polismyndigheten eller Åklagarmyndigheten, dels ett förtydligande vid vilken grad av misstanke som anmälan ska ske, det vill säga när det " <i>finns anledning att anta</i> " att ett brott har begåtts.
ELV-direktivet och producentansvar för bilar och däck	Den senaste revideringen av ELV-direktivet (direktivet om uttjänta bilar) påbörjades 2021 och Kommissionen presenterade ett nytt lagförslag i juli 2023.

Det är svårt att bedöma den kumulativa effekten som ovannämnda förslag och åtgärder kan ge för att motverka avfallsbrott. Dels rör det sig om regeländringar, åtgärdsförslag och initiativ som nyligen lagts fram och således inte fått fullt genomslag ännu, dels sådana som fortfarande pågår och där utfallet därför är okänt.

Sammantaget är det dock rimligt att anta att de har potential att bidra till bättre förutsättningar att framför allt förebygga avfallsbrott och öka anmälningsgraden. Det finns också ett värdefullt signalvärde i att flertalet åtgärder har, eller kommer att vidtas. Det kan öka medvetenheten om problemet och driva på arbetet för att motverka bilden av avfallsbrott som ett relativt ostört brottsområde.

Ett kvarstående och grundläggande problem är dock att alltför få brott upptäcks, utreds och leder till fällande dom, och att påföljderna är alltför milda för att verka avskräckande. Det riskerar att urholka effekterna av andra typer av åtgärder som har, eller kommer att läggas fram på området. Även den pågående utredningen om skärpt miljöstraffrätt och stärkt miljöbrottsbekämpning (dir. 2022:69) syftar till att göra skillnad i det avseendet.

4. Naturvårdsverkets bedömningar och förslag

I detta avsnitt redogör Naturvårdsverket för sin bedömning av behovet av ytterligare regleringar på området, se avsnitt 4.1. Naturvårdsverket lämnar tre förslag som syftar till att minska möjligheterna att utnyttja systemet med anmälningsskyldiga verksamheter. Naturvårdsverket föreslår att:

- inom ramen för anmälningsskyldighet får som mest totalt 500 ton blandat bygg- och rivningsavfall samt lättfraktioner och stoft lagras vid något tillfälle inför eller efter sortering, mekanisk bearbetning eller som del av att samla in avfall, se avsnitt 4.2.
- mer detaljerade krav införs på vad en anmälan ska innehålla avseende en verksamhet som lagrar icke-farligt eller farligt avfall som en del av att samla in det. Mer detaljerade krav införs även för vad ett föreläggande om försiktighetsmått relaterat till verksamheten ska innehålla och som utfärdas av tillsynsmyndigheten, se avsnitt 4.3.
- ett förtydligande görs av bestämmelsen om utsortering av bygg- och rivningsavfall i avfallsförordningen genom att det uttryckligen i författningstexten anges att sortering ska ske ”på den plats där avfallet uppkom”, se avsnitt 4.4.

Konsekvenserna av förslagen framgår i anslutning till respektive förslag.

Naturvårdsverket redogör också för en bedömning av behovet av reglering av spårbarhet av icke-farligt avfall, se avsnitt 4.5, samt en bedömning om bättre förutsättningar för tillsynsmyndigheter att bedöma en anmälan, se avsnitt 4.6.

4.1 Bedömning: Det finns behov av ytterligare reglering

Naturvårdsverkets bedömning: Det finns behov av att ytterligare reglera anmälningsskyldiga avfallsverksamheter för att minska möjligheten för oseriösa och kriminella aktörer att utnyttja systemet med anmälningsskyldighet.

Naturvårdsverkets samlade bedömning utifrån problembeskrivningen i avsnitt 3 är att ytterligare åtgärder krävs för att stävja illegala avfallshantering inom anmälningsskyldig verksamhet. Om inga ytterligare insatser görs bedöms risken vara överhängande att problematiken i stora delar kvarstår. Även om flera angelägna initiativ tagits för att motverka avfallsbrott (se redogörelsen i avsnitt 3.3) så råder närmast konsensus kring att mer återstår att göra. Inte minst för att svara upp mot den organiserade brottslighetens närvaro i avfallsbranschen, som annars

riskerar att eskalera och leda till en mer djuprotad och svårhanterad problematik. Det finns således både behov och utrymme för fler åtgärder för att bromsa och vända utvecklingen.

Naturvårdsverket konstaterar att riktade åtgärder behöver vidtas för att dels motverka den avfallsbrottlighet som döljer sig bakom en legitim fasad i form av en anmälan, dels minska risken för nyetableringar av anmälningspliktiga verksamheter med illegala ändamål. Förslag behöver således både förebygga och motverka brottsligheten. I arbetet med att utforma förslagen har Naturvårdsverket utgått från

- var det finns risk för att bestämmelser som rör anmälningspliktig verksamhet utnyttjas av oseriösa eller kriminella aktörer,
- vilka förutsättningar som finns för att minska risk avseende negativ påverkan på miljö och samhälle,

samtidigt som hänsyn behöver tas till konsekvenserna för de seriösa verksamhetsutövarna och den offentliga sektorn.

Naturvårdsverket har utifrån problemanalysen och ovannämnda utgångspunkter bedömt att det finns ett särskilt behov av att minska möjligheten för oseriösa och kriminella aktörer att profitera på blandat bygg- och rivningsavfall, samt fluff. Detta genom att begränsa lagringsmöjligheten inom anmälningsplikten, samt förebygga uppkomst av blandat bygg- och rivningsavfall via förtydligande om att utsortering av avfallet ska ske där det uppkommer.

Vidare behöver tillsynsmyndigheterna bättre förutsättningar för att förebygga och upptäcka brott, samt agera vid indikationer på oseriös eller illegal avfallshantering. För att understödja miljötillsynen anser Naturvårdsverket att tillsynsmyndigheterna behöver utförligare underlag att utgå ifrån. Det kan tillgodoses genom ökade krav på vad en anmälan av lagring som del av att samla in avfall ska innehålla. En ökad transparens bedöms göra det svårare för oseriösa eller kriminella att utnyttja anmälningsplikten.

VANDELSPRÖVNING

Naturvårdsverket bedömer att införandet av en bestämmelse som skulle göra det möjligt att beakta så kallad vandel vid prövningen av en anmälningspliktig verksamhet skulle kunna ge tillsynsmyndigheterna efterfrågade verktyg för att bland annat minska möjligheten att utnyttja systemet med anmälningsplikt samt motverka avfallsbrottlighet i stort.

Frågan bör dock utredas ur ett bredare perspektiv än vad som är möjligt inom ramen för detta regeringsuppdrag. Detta eftersom vandel är något som kan komma att aktualiseras för fler anmälningspliktiga verksamheter än de som behandlas i detta regeringsuppdrag, samt även kan komma påverka tillståndspliktiga verksamheter. Av denna anledning har utredningen om en stärkt miljöstraffrätt och en stärkt miljöbrottsbekämpning (dir. 2022:69) för avsikt att utreda frågan inom ramen för deras arbete.

En bestämmelse om vandelsprövning skulle möjliggöra att pröva om den som anmäler C-verksamhet är lämplig att bedriva den anmälda verksamheten med hänsyn till exempelvis tidigare konkurser med mera, vilket det i dagsläget saknas lagstöd för att beakta (se mark- och miljödomstolen vid Växjö tingsrätt dom den 20 mars 2019 i mål nr M 5193–18). Domen överklagades inte till mark- och miljööverdomstolen). Även vid de konsultationer av problemanalys och preliminära förslag som genomförts inom uppdraget har det framförts att en vandelsprövning kan vara en viktig pusselbit i arbetet mot avfallsbrottslighet.

INFÖRANDE AV VANDELSPRÖVNING ÄR EN ÅTERKOMMANDE SYNPUNKT FRÅN AKTÖRERNA

Inom ramen för detta regeringsuppdrag har Naturvårdsverket fått in synpunkter kring att länsstyrelserna skulle kunna granska samtliga inkomna C-anmälningar från kommunerna ur ett brottsförebyggande perspektiv. Vidare har Naturvårdsverket fått in önskemål om att det skulle finnas ett nationellt register där det går att se var det bedrivs anmälningspliktiga verksamheter, vem som bedriver verksamheten och om det finns förelägganden eller förbud kopplat till verksamheten eller verksamhetsutövaren. Synpunkter har även framförts kring att 32 § i förordning (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd³² möjliggör och underlättar för potentiellt oseriösa verksamheter att gå in och ta över redan anmälda eller tillståndspliktiga verksamheter. Naturvårdsverket bedömer att dessa inkomna synpunkter och önskemål knyter an till frågan om att införa en bestämmelse som möjliggör en vandelsprövning. Det knyter an till frågorna om vem som ska utföra vandelsprövningen, hur man på ett lättillgängligt sätt ska kunna få uppgifter som är av betydelse för en vandelsprövning samt behovet av att ändra 32 § FMH för det fall en möjlighet till vandelsprövning införs.

FÖR ATT YTTERLIGARE REGLERING SKA FÅ ÖNSKVÄRD EFFEKT BEHÖVER TILLSYN BEDRIVAS

En förutsättning för att ytterligare reglering ska bli ändamålsenlig är att det finns en fungerande tillsyn som ställer krav på verksamhetsutövarna. Om detta inte sker riskerar situationen med avfallsbrottslighet fortleva eftersom de illegala/oseriösa verksamheterna kan bedrivas utan att de upptäcks. Detta gäller många gånger både för befintliga regler och för eventuella tillkommande regleringar. Aktörer som inte följer regelverket drabbas då inte heller av de eventuella kostnadsökningar som ytterligare krav kan medföra. Det kan därigenom bli en ännu större skillnad i kostnad mellan att lämna sitt avfall till en seriös aktör som följer kraven och en oseriös/kriminell aktör som bedriver sin verksamhet utanför lagens ramar.

³² I 32 § FMH anges följande: "Om en verksamhet som är tillstånds- eller anmälningspliktig enligt denna förordning eller enligt miljöprövningsförordningen (2013:251) bedrivs av någon annan än den som har fått tillstånd för verksamheten eller anmält den, ska den nya verksamhetsutövaren snarast möjligt upplysa tillsynsmyndigheten om det ändrade förhållandet".

4.2 Förslag: Sänkt gräns för tillståndsplikt vid hantering av blandat bygg- och rivningsavfall samt lättfraktioner och stoft

4.2.1 Beskrivning av förslaget

Naturvårdsverkets förslag: Inom ramen för anmälningsplikt får som mest totalt 500 ton blandat bygg- och rivningsavfall samt lättfraktioner och stoft lagras vid något tillfälle inför eller efter sortering, mekanisk bearbetning eller som del av att samla in avfall.

Verksamheter som inom ramen för anmälningsplikt (29 kap. miljöprövningsförordningen) hanterar blandat bygg- och rivningsavfall och/eller lättfraktioner och stoft genom antingen

- mekanisk bearbetning och sortering (41 och 43 §§) eller
- lagring som del av att samla in avfall (49 §)

får inom anläggningen maximalt lagra 500 ton av avfallet vid något tillfälle inför eller efter sortering, mekanisk bearbetning eller som del av att samla in avfall.

De avfallstyper som omfattas av förslaget utgörs av blandat bygg- och rivningsavfall (17 09 04) samt lättfraktioner och stoft (19 10 04) som består av icke-farligt avfall. Blandat bygg- och rivningsavfall samt lättfraktioner och stoft som utgör farligt avfall omfattas inte av förslaget då endast icke-farligt avfall får hanteras genom aktuella bestämmelser. Andra blandningar av ett specifikt bygg- och rivningsavfall omfattas heller inte av regleringen, som exempelvis blandningar av betong, tegel, klinker och keramik (17 01 07), bitumenblandningar (17 03 02), metaller (17 04 07) och isolermaterial (17 06 04).

Förslaget innebär en avsevärd minskning av högsta tillåtna mängd för de bägge avfallstyperna inom ramen för anmälningsplikt. Det får till följd att verksamheter som fortsättningsvis väljer att lagra avfallstyperna i stora mängder inför eller efter sortering, mekanisk bearbetning eller som del av att samla in avfall kommer att omfattas av tillståndsplikt i stället för anmälningsplikt. Förslaget medför alltså ingen förändring av hur stora mängder som årligen får passera genom anläggningen inom ramen för anmälningsplikt, utan avser endast en begränsning av hur mycket avfall som får lagras vid ett och samma tillfälle.

Förslaget innefattar både justeringar av nuvarande bestämmelser samt införande av nya bestämmelser i 29 kap. miljöprövningsförordningen (2013:251). Naturvårdsverket föreslår att övergångsbestämmelser ska införas som medför att verksamheter som har anmälts enligt äldre bestämmelser får bedrivas i enlighet med dem fram till ett år efter ikraftträdandet av de nya lydelseerna. Därefter kommer även dessa pågående verksamheter omfattas av de nya bestämmelserna.

4.2.2 Motivering av förslaget

BLANDAT BYGG- OCH RIVNINGSAVFALL SAMT FLUFF HANTERAS OFTA ILLEGALT

Anledningen till att förslaget avgränsats till blandat bygg- och rivningsavfall samt lättfraktioner och stoft (nedan kallat fluff) är att det finns ett stort intresse för att hantera avfallstyperna illegalt inom ramen för anmälningsplikt vilket närmare beskrivits i problemanalysen, under avsnitt 3.1.2.

Blandat bygg- och rivningsavfall uppstår i stora mängder och den illegala hanteringen bedöms vara omfattande. Kriminella aktörer bedöms också vara involverade i handel och hantering av fluff, där begränsade avsättningsmöjligheter skapar incitament för illegalt bortförskaffande. Givet problembilden kan det också finnas skäl att utvärdera huruvida högre krav bör ställas på verksamheter där fluff uppstår, det vill säga fragmenteringsanläggningar. Det senare bedöms dock inte vara en tillräckligt långtgående åtgärd i sig självt givet problembilden, och motverkar inte heller risken för att importerat fluff hanteras illegalt på anmälningspliktiga anläggningar.

En annan problematik vid bedömning av riskerna med avfallstyperna är att dess sammansättning och egenskaper kan variera stort utifrån vilken typ av åtgärd som föranlett att avfallet uppstått.

DE MILJÖMÄSSIGA RISKERNA MOTIVERAR YTTERLIGARE ÅTGÄRDER

Det skäl som främst ligger till grund för förslaget är att stora mängder blandat bygg- och rivningsavfall eller fluff löper betydande risk att förorena omgivningen om inte en rad försiktighetsmått har tillämpats. Avfallstyperna bedöms generellt innehålla höga halter av föroreningar oavsett om de klassificeras som farligt avfall eller icke-farligt avfall. Den tid som avfallet uppehåller sig på en anläggning står också i direkt relation till risken för att föroreningar sprids.

Sannolikheten för att det allmänna tvingas stå för efterbehandlingskostnader i mångmiljonbelopp skulle också minska med förslaget, eftersom förtjänstmöjligheterna kopplade till att endast lagra upp dessa avfallstyper i stora mängder kringskärs.

Av propositionen till miljöbalken framgår att utgångspunkter vid bedömningen av om en verksamhet ska vara tillstånds- eller anmälningspliktig är de effekter som verksamheten har på omgivningen. Verksamheter som generellt har en större effekt på omgivningen bör vara tillståndspliktiga (prop. 1997/98:45, Del 1 s. 336). Naturvårdsverket anser således att det finns goda skäl att betrakta de miljömässiga riskerna som är förenade med hantering av dessa två avfallstyper som sådana att tillståndsplikt i enlighet med föreslagen ändring är motiverad. Inte minst mot bakgrund av en samhällsutveckling där avfallstyperna frekvent förekommer inom illegal avfallshantering.

Avfallets lakningsegenskaper varierar med sammansättningen av materialet, exempelvis löper ett poröst och vattengenomsläppligt avfall högre risk att laka ur förorenande ämnen till omgivningen. Om avfallet är finfördelat är anläggningsytan

större vilket kan medföra att föroreningar uppstår i högre utsträckning. Ett finkornigt avfall är dessutom mer flyktigt och kan transporteras via ytvattnet till en recipient.

Om avfallet utsätts för nederbörd är risken för urlakning högre samt att föroreningarna kan spridas via ytvattnet. Risken för spridning av föroreningar till omgivningen beror också på markens beskaffenhet och hur lakvattnet hanteras inom anläggningen, vilket inte är kopplat till avfallet. Utifrån ovanstående resonemang bedöms hanteringen av fluff vara särskilt problematiskt utifrån dess fysikaliska form och sammansättning.

Då blandat bygg- och rivningsavfall samt fluff i stor utsträckning består av brännbart material bör lagringsmängderna inom anmälningspliktiga verksamheter också begränsas ur brandrisksynpunkt. Fluff har dessutom förmågan att självantända och bränder i dessa avfallsupplag är ett återkommande problem. Tillståndsplikt medför att verksamheter som lagrar stora mängder av dessa avfallstyper kan regleras genom villkor som ställer krav på skyddsåtgärder för att motverka brandrisk.

De risker som är förknippade med det aktuella avfallet ger skäl att begränsa de mängder som får hanteras inom ramen för anmälningsplikt. Detta resonemang går också att föra kring flera andra typer av blandat avfall som uppstår inom andra sektorer.

DET ÄR LAGRINGEN AV DE AKTUELLA AVFALLSTYPERNA SOM SKA REGLERAS

De miljörisker som beskrivs ovan uppstår när de aktuella avfallstyperna ligger på marken. Naturvårdsverket bedömer därför att det är lagringen av de aktuella avfallstyperna som bör regleras.

Det är nödvändigt att skilja mellan *lagring som del av att samla in avfall* och *lagring i avvaktan på behandling* (dvs. lagring i avvaktan på återvinning eller bortskaffande³³). Att dessa typer av lagring ska skiljas åt medför att om en verksamhet till exempel bedriver återvinning, och i anslutning till denna har ett lager av avfall (som ska behandlas vid den aktuella verksamheten), så ska det inte klassas som lagring som en del av att samla in avfall. Lagringen är i ett sådant fall en del av återvinningen (jfr R13 i bilaga 1 i avfallsförordningen).³⁴

³³ Behandling definieras i 15 kap. 6 § miljöbalken som "återvinna eller bortskaffa avfall". I avfallsdirektivet definieras behandling i artikel 3.14 som "återvinnings- eller bortskaffningsförfaranden, inklusive beredning före återvinning eller bortskaffande".

³⁴ För vidare resonemang avseende detta se s. 24 ff. i Naturvårdsverkets redovisning av regeringsuppdrag 2020-01-30, Förslag till allmänna regler för vissa verksamheter som hanterar avfall "Komplettering av redovisning av regeringsuppdraget att utreda undantag från tillstånds- och anmälningsplikt för hantering av vissa avfallslag för anläggningsändamål (M2019/00996/R, M2019/01082/R, M2017/02593/R), NV-07431-17. Jfr även Naturvårdsverkets vägledning till MPF 29 kap. Avfall, ver. 2, 2023-06-26, s. 12–13.

Naturvårdsverkets bedömning är att följande typer av lagring utnyttjas, eller kan utnyttjas, av kriminella och oseriösa aktörer och medför stora miljörisker om det är blandat bygg- och rivningsavfall eller s.k. fluff som lagras:

- Lagring inför och efter mekanisk bearbetning
- Lagring inför och efter sortering
- Lagring som del av att samla in avfall

För att minska miljöriskerna, och för att minska möjligheten för kriminella och oseriösa aktörer att utnyttja anmälningsplikten, föreslår Naturvårdsverket att en anmälningspliktig verksamhet ska få lagra högst 500 ton blandat bygg- och rivningsavfall eller fluff inför eller efter mekanisk bearbetning, sortering eller som del av att samla in avfallet.

Mekanisk bearbetning och sortering

Såvitt avser mekanisk bearbetning och sortering är det alltså lagringen som sker i samband med dessa verksamheter som medför de beskrivna miljöriskerna, inte själva bearbetningen eller sorteringen i sig. Naturvårdsverket anser därför att det är *lagringen inför och efter*³⁵ mekanisk bearbetning och sortering av de aktuella avfallstyperna som ska regleras, se föreslagna 29 kap. 56 a-b §§ MPF. Vad detta innebär för verksamhetsutövare kan tydliggöras genom exempel, se nedan. Exempelen avser för läsbarhetens skull endast blandat bygg- och rivningsavfall, men som framgår avser den föreslagna regleringen både blandat bygg- och rivningsavfall och fluff.

Den föreslagna regleringen innebär till exempel följande:

- En verksamhetsutövare som vill sortera blandat bygg- och rivningsavfall (icke-farligt avfall) behöver söka tillstånd för detta, om mängden avfall är mer än 10 000 ton *per kalenderår*, se 29 kap. 42 § MPF. Om verksamhetsutövaren också *inför eller efter sorteringen vill lagra* mer än 500 ton blandat bygg- och rivningsavfall (avfallstyp 17 09 04) *vid något tillfälle* så behöver denne även söka tillstånd enligt nu föreslagna 29 kap. 56 a § MPF. Samma gäller för mekanisk bearbetning (29 kap. 40 § och nu föreslagna 29 kap. 56 a § MPF).
- Den verksamhetsutövare som vill sortera blandat bygg- och rivningsavfall (icke-farligt avfall) men endast träffas av anmälningsplikt får anmäla verksamheten enligt 29 kap. 43 § MPF. Om verksamhetsutövaren också *inför eller efter sorteringen vill lagra* blandat bygg- och rivningsavfall (avfallstyp 17 09 04) så är detta anmälningspliktigt, om mängden avfall är högst 500 ton *vid något tillfälle*, se föreslagna 29 kap. 56 b § MPF. Högst 10 000 ton blandat bygg- och rivningsavfall får alltså sorteras per kalenderår, men det får aldrig ligga mer än 500 ton på marken vid något tillfälle, d.v.s. lagras inför eller efter sorteringen. (Samma gäller för

³⁵ Begreppet "lagras inför och efter" förekommer även sedan 1 jan. 2023 i förordning (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd, se punkt 3 i 25 d § och 27 a §.

mekanisk bearbetning, se 29 kap. 41 § och nu föreslagna 29 kap. 56 b § MPF).

Efter utförd mekanisk bearbetning eller sortering bör behovet och det ekonomiska intresset vara lågt för att fortsätta lagra avfallstyperna i större utsträckning. Syftet med hanteringen av blandat bygg- och rivningsavfall bör dessutom vara att det sorteras i respektive avfallsslag, och därmed återstår inget blandat avfall. Detta scenario gäller sannolikt inte för fluff, som är en betydligt mer komplex avfallstyp att sortera på anmälningspliktiga verksamheter. Lagring av dessa avfallstyper bör därför inte behöva ske i någon större utsträckning *efter* mekanisk bearbetning eller sortering. För att kriminella eller oseriösa aktörer inte ska kunna utnyttja nu föreslagen reglering är det dock nödvändigt att reglera även lagringen efter. Det finns annars en uppenbar risk att oseriösa aktörer kan lagra stora mängder blandat bygg- och rivningsavfall eller fluff efter utförd behandling, där avfallets karaktär eller egenskaper inte nödvändigtvis har ändrats. Möjligheten att utnyttja anmälningsplikten på det sätt som redan förekommer skulle således kvarstå.

Lagring som del av att samla in avfall

Såvitt avser lagring som del av att samla in avfall så framgår av nuvarande reglering att, i andra fall än när avfallet ska användas för byggnads- eller anläggningsändamål³⁶, så inträder tillståndspflicht om mängden avfall *vid något tillfälle* är mer än 10 000 ton, se 29 kap. 48 § MPF. Anmälningsplikt gäller om mängden avfall är mer än 10 ton men högst 10 000 ton *vid något tillfälle*, se 29 kap. 49 § MPF.

I dagsläget kan alltså den som vill lagra icke-farligt blandat bygg- och rivningsavfall eller s.k. fluff som del av att samla in avfallet lagra upp till 10 000 ton vid något tillfälle inom ramen för anmälningsplikt. Naturvårdsverkets förslag innebär att denna gräns sänks till 500 ton för dessa avfallstyper. Detta innebär att tillståndspflicht inträder för den som, som del av insamling, vill lagra mer än 500 ton blandat bygg- och rivningsavfall eller s.k. fluff, se föreslagna 29 kap. 48 § punkt 2 MPF.

DET ÄR MOTIVERAT MED EN BEGRÄNSNING PÅ 500 TON INOM ANMÄLNINGSPLIKTEN

Utifrån de risker med avfallstyperna som beskrivs i detta avsnitt bedömer Naturvårdsverket att det är motiverat med en begränsning på 500 ton som maximalt får lagras vid något tillfälle inför eller efter sortering, mekanisk bearbetning eller som del av att samla in avfall inom ramen för anmälningsplikt.

Det finns behov av en kraftig reglering för att minska risken för att föroreningar sprids till omgivande miljö och där aspekter som avfallsmängd, hur länge avfallet

³⁶ Naturvårdsverket har i redovisning av regeringsuppdraget "Hantering av schaktmassor och annat naturligt förekommande material som kan användas för anläggningsändamål", 2022-05-31, NV-01151-21, föreslagit att det gäller när avfallet ska användas för byggnads- eller anläggningsändamål och är inert.

lagras och brandsäkerhet, utgör tungt vägande argument. Sett till de miljörisker som förknippas med lagring av dessa avfallstyper är det motiverat att införa en reglering av lagringen av avfallet. Verksamheter som lagrar större mängder bör därför omfattas av tillståndsplikt i stället för anmälningsplikt.

En kraftig begränsning bedöms också krävas för att minska incitamentet för oseriösa eller kriminella aktörer att bedriva verksamhet som baseras på hantering av de avfallstyper som omfattas av förslaget. Behovet av att samtidigt lagra mer än 500 ton av avfallstyperna är svårmotiverat då förslaget inte begränsar hur mycket avfall som får hanteras per kalenderår. Även med hänsyn till verksamheter som hyr eller flyttar runt maskiner för att hantera större mängder avfall vid tillfälliga etableringar, får 500 ton anses vara betydande mängder även om etableringskostnaderna för dessa kan vara hög.

DET FINNS RISK ATT BLANDAT BYGG- OCH RIVNINGSAVFALL INNEHÅLLER FARLIGT AVFALL

Det finns en stor risk att ett avfall som består av blandat bygg- och rivningsavfall även innehåller farligt avfall, trots att det medvetet eller av okunskap klassificerats som icke-farligt avfall. Det är framför allt vid rivningar av byggnader som stora mängder farligt avfall uppstår.

Under 2020 uppstod 776 000 ton farligt avfall inom byggsektorn³⁷, vilket inte inkluderar det farliga avfall som hanterats felaktigt tillsammans med icke-farligt avfall. En del av det farliga avfallet kan vara svårt att upptäcka och ställer höga kunskapskrav på den som inventerar en fastighet som ska rivras eller renoveras. Om verksamhet dessutom pågår i lokalerna får inte alltid så kallad förstörande provtagning ske, vilket är en förutsättning för att få komma åt och inventera alla delar av byggnaden.

Kunskapen måste också finnas hos den entreprenör som sedan utför åtgärden och i efterföljande led då avfallet hanteras. Vid större byggnationer eller rivningar är ofta ett stort antal underleverantörer involverade vilket också försvårar spridning av information om de olika materialen.

DET FINNS SVÅRIGHETER ATT KONTROLLERA KLASSIFICERINGEN AV ETT AVFALL MED SPEGLINGÅNG

Både blandat bygg- och rivningsavfall och fluff har en så kallad spegelingång, och kan således klassificeras som antingen farligt avfall eller icke-farligt avfall enligt bilaga 3 till avfallsförordningen (2020:614). En korrekt klassificering behöver därför säkerställas av avfallsinnehavaren, exempelvis genom provtagning och provning. När avfall kan tilldelas speglade poster ska avfallsinnehavaren göra en så fullständig bedömning av avfallet som är möjlig med beaktande av omständigheterna i det enskilda fallet. Om det är praktiskt omöjligt att avgöra

³⁷ Statistikblad Avfall, Bygg- och rivningsavfall, Naturvårdsverket 2022, [statistikblad-bygg-och-rivningsavfall.pdf](#)

huruvida avfallet innehåller farliga ämnen eller bedöma dess farliga egenskaper, så ska avfallet i enlighet med försiktighetsprincipen klassificeras som farligt avfall.³⁸

För avfall med spegelingång föreligger ofta svårigheter att rent visuellt göra en korrekt avfallsklassificering. Följaktligen finns risk att farligt avfall hanteras under förevändning att det avser icke-farligt avfall, och att verksamheter som borde omfattas av tillståndsplikt i stället bedrivs felaktigt inom ramarna för anmälningsplikt. Avsevärt striktare mängdbegränsningar undanröjer visserligen inte ovannämnda risk men torde åtminstone minska eventuella miljömässiga följdverkningar av ett sådant förfarande.

Det är i regel svårt för tillsynsmyndigheterna att upptäcka detta eftersom tillsynen i huvudsak är tillitsbaserad och bygger på egenkontroll. En kraftig begränsning av avfallsmängderna bör dock i någon mån underlätta för tillsynsmyndigheterna att bedöma både avfallstyper och mängder, och därmed främja upptäckt av eventuella oegentligheter och regelbrott.

NATURVÅRDSVERKETS FÖRSLAG I RELATION TILL ANVÄNDNING AV AVFALL FÖR BYGGNADS- ELLER ANLÄGGNINGSÄNDAMÅL

Naturvårdsverkets förslag berör verksamheter som mekaniskt bearbetar, sorterar eller lagrar som del av insamling. För dessa typer av verksamheter finns det i dagsläget särskild reglering avseende avfall som ska användas för byggnads- eller anläggningsändamål (se 29 kap. 40–43 och 48–49 §§ MPF). Nedan beskrivs hur nu föreslagna reglering förhåller sig till användning för byggnads- och anläggningsändamål.

Mekanisk bearbetning och sortering

Den nu föreslagna tillstånds- och anmälningsplikten för mekanisk bearbetning och sortering innebär att det inte finns någon särskild reglering såvitt avser avfall som ska användas för byggnads- eller anläggningsändamål, dvs. mängdgränsen om 500 ton gäller även om avfallet ska användas för byggnads- eller anläggningsändamål.

I andra bestämmelser om mekanisk bearbetning och sortering (29 kap. 40–43 §§ MPF) har byggnads- eller anläggningsändamål reglerats särskilt; det har undantagits från tillståndsplikten och omfattas endast av anmälningsplikt. För att förhindra avfallsbrottslighet bedömer Naturvårdsverket att det inte är befogat att i nu föreslagna tillstånds- och anmälningsplikt för mekanisk bearbetning och sortering (föreslagna 29 kap. 56 a-b §§) särskilt reglera användning för byggnads- eller anläggningsändamål. Den föreslagna regleringen är alltså likadan oavsett vad avfallet ska användas till.

Det är av stor vikt att försöka förutse och reglera de alternativa verksamheter som oseriösa aktörer i stället kan tänkas nyttja för att fortsatt kunna hantera avfall illegalt genom anmälningsplikt. Det pågår ständiga diskussioner kring vilka material och avfallstyper som är lämpliga för anläggningsändamål och det finns en

³⁸ Se EU-domstolens dom den 28 mars 2019, förenade målen C-487/17-C-489/17, EU:C:2019:270, punkterna 55–62.

stor osäkerhet kring vad som kan utgöra avfall som ska användas för byggnadsändamål. Naturvårdsverket bedömer därför att det finns skäl att inkludera avfall för byggnads- eller anläggningsändamål i mängdbegränsningen av de berörda avfallstyperna. Detta eftersom de inte är lämpliga att nyttja för dessa syften, och för att undanröja risken att illegala aktörer nyttjar anmälningsplikten för att ta emot de aktuella avfallstyperna. Mängdbegränsningen av avfallstyperna utifrån användningen av avfallet för anläggnings- och byggnadsändamål bedöms inte påverka seriösa aktörer.

Lagring som del av insamling

I 29 kap. 48 och 49 §§ första punkten MPF finns viss särreglering (högre mängdgräns) för avfall som ska användas för byggnads- eller anläggningsändamål. I Naturvårdsverkets skrivelse Hantering av schaktmassor och annat naturligt förekommande material som kan användas för anläggningsändamål, 2022, (RU massor) har det föreslagits att det som ett rekvisit ska läggas till att avfallet även ska vara inert.³⁹ Naturvårdsverket bedömer att en sådan justering av punkt 1 i 29 kap. 48–49 §§ MPF är tillräcklig för att undvika att punkt 1 i bestämmelserna kan utnyttjas av kriminella eller oseriösa aktörer såvitt avser nu aktuella avfallstyper. Detta utvecklas vidare nedan.

Nedan är författningsförslaget som presenterades i RU massor.

Miljöprövningsförordning (2013:251)

Nuvarande lydelse

*Författningsförslag i Naturvårdsverkets
regeringsuppdrag om massor⁴⁰*

29 kap.

48 §

<p>Tillståndsplikt B och verksamhetskod 90.30 gäller för att lagra icke-farligt avfall som en del av att samla in det, om mängden avfall vid något tillfälle är</p> <p>1. mer än 30 000 ton <i>och</i> avfallet ska användas för byggnads- eller anläggningsändamål, eller</p> <p>2. mer än 10 000 ton annat icke-farligt avfall i andra fall.</p>	<p>Tillståndsplikt B och verksamhetskod 90.30 gäller för att lagra icke-farligt avfall som en del av att samla in det, om mängden avfall vid något tillfälle är</p> <p>1. mer än 30 000 ton <i>om</i> avfallet är inert <i>och</i> ska användas för byggnads- eller anläggningsändamål, eller</p> <p>2. mer än 10 000 ton annat icke-farligt avfall i andra fall.</p>
--	---

³⁹ Se författningsförslag s. 174 i skrivelsen Hantering av schaktmassor och annat naturligt förekommande material som kan användas för anläggningsändamål, 2022.

⁴⁰ Se författningsförslag s. 174 i skrivelsen Hantering av schaktmassor och annat naturligt förekommande material som kan användas för anläggningsändamål, 2022.

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 *och* avfallet ska användas för byggnads- eller anläggningsändamål, eller
2. mer än 10 ton men högst 10 000 ton annat icke-farligt avfall i andra fall.

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 *om avfallet är inert och* avfallet ska användas för byggnads- eller anläggningsändamål, eller
2. mer än 10 ton men högst 10 000 ton annat icke-farligt avfall i andra fall.

Genom tillägget i 29 kap. 49 § punkt 1 avgränsas vilka avfallstyper som omfattas av bestämmelsen där högst 30 000 ton avfall får lagras om det ska användas för byggnads- eller anläggningsändamål. Enligt förslaget ska lagringen få ske endast om *avfallet är inert*. Syftet med avgränsningen är att förhindra lagring av 30 000 ton avfall som inte är lämpat för ändamålet. Dels på grund av att avfallet i vissa fall inte bör användas i byggnads- eller anläggningsändamål, dels att avfallet kan inneha egenskaper som utgör en risk för att föroreningar sprids. Det finns en stor osäkerhet kring vad som kan utgöra avfall som ska användas för byggnadsändamål, men en preliminär bedömning är att det främst handlar om inert avfall som exempelvis betongkonstruktioner.

En nackdel är att justeringen begränsar möjligheten att lagra stora mängder avfall för byggnadsändamål som inte är inert. Det måste också vägas mot risken för att oseriösa verksamhetsutövare använder den här bestämmelsen i syfte att utnyttja systemet med anmälningsplikt genom att ta emot 30 000 ton blandat bygg- och rivningsavfall och hävda att det är för byggnadsändamål. Samma resonemang går också att föra kring fluff som en verksamhetsutövare kan argumentera för att det ska utgöra ett konstruktionsmaterial vid anläggningsarbete.

4.2.3 Förslagets överensstämmelse med EU-rätten

Sammantaget bedömer Naturvårdsverket att föreslagna ändringar överensstämmer med och inte går utöver de skyldigheter som följer av avfallsdirektivet eller av Sveriges medlemskap i EU.

Enligt artikel 23.1 i avfallsdirektivet ska medlemsstaterna kräva att alla verksamhetsutövare som har för avsikt att behandla avfall ska inneha ett tillstånd från behörig myndighet. Med behandling avses enligt artikel 3.1 ett återvinnings- eller bortskaffningsförfarande, inklusive beredning före återvinning eller bortskaffande. I artikel 24 och 25 anges under vilka förutsättningar medlemsstater får undanta verksamhetsutövare från kravet på tillstånd.

För de avfallsbehandlingsverksamheter som inte är tillståndspliktiga enligt svensk rätt har kravet på tillstånd enligt avfallsdirektivet genomförts genom införandet av 25 d och 27 a §§ i FMH (samt även 9 kap. 7 a § miljöbalken).⁴¹

Mekanisk bearbetning är behandling av avfall, och sortering kan vara behandling av avfall.⁴² Naturvårdsverket bedömer att det är förenligt med avfallsdirektivet att sänka gränsen för när tillståndsplikt enligt svensk rätt inträder för dessa verksamheter.

Lagring som del av att samla in avfall utgör enligt Naturvårdsverket inte behandling av avfall. Naturvårdsverket bedömer dock att sänka gränsen för tillståndsplikt för dessa verksamheter i enlighet med förslaget överensstämmer med syftet med avfallsdirektivet (jfr till exempel artikel 1 i avfallsdirektivet).

4.2.4 Ikraftträdande och behov av speciella informationsinsatser

Naturvårdsverket har föreslagit att ändringarna ska träda i kraft den 1 januari 2025. Denna tidpunkt kan ändras till vad regeringen bedömer lämpligt. En specifik tidpunkt har föreslagits eftersom det tydliggör hur regleringen med föreslagna övergångsbestämmelser ser ut.

DET BÖR INFÖRAS EN ÖVERGÅNGSPERIOD FÖR DE VERKSAMHETER SOM BLIR TILLSTÅNDSPLIKTIGA

Naturvårdsverket bedömer att en övergångsperiod är nödvändig för de verksamhetsutövare som bedriver befintliga verksamheter, och som genom de föreslagna bestämmelserna i stället kommer att omfattas av tillståndsplikt i och med att deras verksamhet träffas av mängdbegränsningen. Naturvårdsverket föreslår att övergångsbestämmelser ska införas som innebär att de verksamheter som i dagsläget bedrivs som anmälningspliktiga verksamheter, och som genom de föreslagna ändringarna kommer att omfattas av tillståndsplikt, behöver söka tillstånd senast den 1 januari 2026.

VISSA VERKSAMHETER BEHÖVER ANMÄLAS PÅ NYTT

Beträffande de verksamheter som redan är anmälda enligt de berörda bestämmelserna och som kommer fortsätta vara anmälningspliktiga även efter att de nya lydelsena träder i kraft, samt som träffas av den föreslagna regleringen av blandat bygg- och rivningsavfall och fluff, har Naturvårdsverket gjort följande överväganden.

⁴¹ Jfr Miljö- och energidepartementet promemoria 2017-11-13, Förbättrat genomförande av två direktiv på avfallsområdet, s. 37.

⁴² Behandla avfall definieras i 15 kap. 6 § miljöbalken som att återvinna eller bortskaffa avfall. Återvinna avfall definieras som att vidta en åtgärd som innebär att avfall kommer till nytta som ersättning för något annat material eller förbereder det för en sådan nytta eller en åtgärd som innebär att avfall förbereds för återanvändning. I sammanhanget bör noteras att sortering kan vara som del av insamling eller som del av behandling, se Miljödepartementets promemoria, Ordning och reda på avfallet M2021/00207, januari, 2021 s. 27.

Dessa verksamheter behöver anmäla verksamheten på nytt, enligt de nya lydelseerna. Detta eftersom det skulle kunna föreligga ett behov för tillsynsmyndigheten att till exempel anpassa förelagda försiktighetsmått med hänsyn till de nya mängdgränserna. Vidare möjliggör en ny anmälan att tillsynsmyndigheten får en överblick över de verksamheter som hanterar de aktuella avfallstyperna. En övergångsperiod är dock nödvändig för de verksamhetsutövare som bedriver befintlig verksamhet. Det föreslås därför att en övergångsbestämmelse införs som innebär att verksamheter som har anmälts enligt äldre bestämmelser får bedrivas i enlighet med dem fram till ett år efter ikraftträdandet av de nya lydelseerna. För att fortsätta verksamheten efter det datumet krävs en ny anmälan. Verksamheter som bedriver lagring som del av att samla in avfall skulle vid ny anmälan också komma att träffas av förslaget ”utökade krav vid anmälan”, avsnitt 4.3, vilket Naturvårdsverket bedömer som lämpligt.

Naturvårdsverket har övervägt om de pågående verksamheterna som redan är anmälda och som fortsätter vara anmälningspliktiga inte skulle behöva anmäla sig på nytt i enlighet med vad som föreslås ovan. Detta eftersom det kan diskuteras om det är proportionerligt att införa föreslagen övergångsbestämmelse eftersom det skulle kunna medföra att det skulle vara straffbart enligt 29 kap. 4 § miljöbalken att fortsätta bedriva verksamheten utan en ny anmälan. I sammanhanget kan även noteras att en tillsynsmyndighet är skyldig att anmäla till polis eller åklagare, om det finns anledning att anta att ett brott har begåtts (se 26 kap. 2 § miljöbalken). En anmälan torde i sig kunna vara negativt för en verksamhet, oavsett om gärningen sedermera bedöms vara straffbar eller inte.

Vidare skulle en sådan bestämmelse medföra en ökad administrativ börda för såväl verksamhetsutövare som tillsynsmyndigheter. Mot bakgrund av att den anpassning som skulle kunna behöva göras för dessa verksamheter är att försiktighetsmått skulle kunna behöva anpassas efter lägre mängdgränser för de aktuella avfallstyperna, vilket normalt torde innebära en anpassning av försiktighetsmått i mildrande riktning, kan det ifrågasättas om det är proportionerligt att kräva ny anmälan från dessa verksamheter.

Naturvårdsverket bedömer dock att fördelarna med föreslagen övergångsbestämmelse (anpassade försiktighetsmått och genomlysning av de aktuella verksamheterna) gör att det föreligger skäl att införa en övergångsbestämmelse som kräver ny anmälan.

SPECIELLA INFORMATIONSINSATSER KOMMER ATT KRÄVAS

Extra informationsinsatser bedöms vara aktuella och bör riktas gentemot verksamhetsutövare vars pågående verksamhet kommer att omfattas av författningsändringarna.

Denna grupp bör prioriteras då verksamheterna kan komma att omfattas av tillståndsplikt, alternativt att anmälan behöver förnyas. Verksamhetsutövarna kan behöva sätta in åtgärder i tid för att förhindra en situation där verksamheten inte får drivas vidare på grund av att den tidigare anmälningspliktiga verksamheten

omfattas av, men saknar, tillstånd för miljöfarlig verksamhet. Verksamhetsutövaren kan också behöva ändra befintligt arbetssätt i syfte att hålla lagren nere för att undvika att omfattas av tillståndsplikt.

I samband med informationsinsatserna bör det särskilt redogöras för hur övergångsbestämmelserna är utformade, samt vägledas om vad förändringarna innebär och hur verksamhetsutövarna kan agera i sammanhanget. Att nå ut med informationen motverkar också risken för att verksamhetsutövare gör egna felaktiga tolkningar av justeringarna, vilket skulle kunna ge långtgående negativa konsekvenser för den enskilda verksamhetsutövaren.

4.2.5 Referensscenario

I det fall förslaget inte genomförs så skulle det innebära att anmälningspliktiga verksamheter även fortsättningsvis tillåts lagra upp omfattande mängder blandat bygg- och rivningsavfall, samt fluff. Verksamhetsutövare kan således fortsätta dra nytta av anmälningsplikten som en legitim fasad för en lukrativ illegal verksamhet som baseras på hantering av dessa avfallstyper och som bidrar till osund konkurrens.

Följaktligen kvarstår också risken för omfattande skadeverkningar på miljö och hälsa, och att det allmänna tvingas betala för efterbehandling, brandbekämpning och dylikt. Tillsynsmyndigheternas förmåga att förebygga, upptäcka och motverka att avfallstyperna hanteras oansvarigt eller illegalt förblir också opåverkad. Även om den nytillkomna möjligheten att ställa ekonomisk säkerhet för anmälningspliktiga avfallsverksamheter kan bidra i förebyggande syfte, bedöms det inte som tillräckligt.

Problematiken kan komma att minska genom andra regleringar som syftar till att motverka uppkomsten av dessa avfallstyper, och som till följd minskar efterfrågan av denna typ av avfallshantering. Exempel på detta är krav på utsortering av bygg- och rivningsavfall enligt 3 kap 10 § avfallsförordningen, samt revideringen av ELV-direktivet och förändring av producentansvar för bilar och däck. Minskade avfallsmängder är sannolikt verkningsfullt på sikt och ur ett förebyggande perspektiv, men bör kombineras med andra preventiva åtgärder som kan ge effekt på både lång och kort sikt. Behovet av att hantera dessa avfallstyper kommer dessutom troligtvis kvarstå, och följligen även risken för illegal hantering.

Sammanfattningsvis bedöms inte nollalternativet som lämpligt, utan problembilden utgör motiv för ytterligare riktade åtgärder.

4.2.6 Konsekvenser

KONSEKVENSER FÖR AVFALLSBROTTLIGHETEN

Åtgärdsförslaget får antas ge märkbar effekt mot bakgrund av att mängdbegränsningarna är kraftiga och avser kända marknadsvaror inom den illegala avfallshanteringen. Det minskar incitamentet att hantera dessa avfallstyper illegalt inom anmälningspliktig verksamhet, även om det är svårt att bedöma i vilken omfattning avfallsbrottligheten kommer minska. Förslaget försvårar med

all sannolikhet för oseriösa och kriminella aktörers möjlighet att säkerställa en god förtjänst genom att lagra stora avfallsmängder utan avsikt att omhänderta det. Särskilt under förutsättning att tillsynsmyndigheterna bedriver regelbunden tillsyn av dessa verksamheter.

Förslaget kan därför bidra till att oansvarig hantering och brott förebyggs, alternativt upptäcks tidigare, vilket reducerar risken för omfattande skadeverkningar på miljö och samhälle.

Att förslaget medför att fler verksamheter kan komma att omfattas av tillståndsplikt (B) bedöms också inverka på oseriösa och kriminella verksamhetsutövare. Detta eftersom tillståndsplikten medför straffsanktionerade villkor, medan överträdelser av försiktighetsmått inte automatiskt träffas av straffbestämmelser.

Tillståndsansökningar omfattas också av högre krav, däribland en miljökonsekvensbeskrivning (MKB), vilket är både tids- och kostnadsdrivande för den sökande. Dessutom fordras ett samrådsförfarande som ger en ökad transparens som vissa verksamhetsutövare med illegala syften får antas vilja undkomma. Förvisso kan miljökonstuler anlitas till att sköta tillståndprocessen och myndighetskontakter, men proceduren är ändå betydligt mer resurskrävande än att anmäla verksamheten. Rimligen får det till följd att intresset minskar, förutsatt att målet med verksamheten är en god förtjänst utan avsikt att omhänderta avfallet korrekt.

Samtidigt kan förslaget möjligtvis öka risken för att aktörer, vars illegala affärsidé bygger på omfattande hantering av dessa avfallstyper, i stället väljer att driva verksamhet utan varken föregående anmälan eller tillståndsansökan. Men avsaknaden av en legitim fasad bedöms å andra sidan öka risken för upptäckt och lagföring för exempelvis otillåten miljöverksamhet. Därför förefaller det mindre troligt att förslaget leder till en sådan påtaglig och oönskad följdverkan.

En annan tänkbar konsekvens är att verksamhetsutövarnas fokus i stället förflyttas till andra potentiellt lukrativa avfallstyper som inte begränsas lika kraftigt inom anmälningspliktig verksamhet. Att kriminella tenderar att anpassa sin verksamhet efter rådande omständigheter är ett försvårande faktum. Det bör beaktas, men på intet sätt betraktas som ett godtagbart skäl till att avstå från att försöka motverka ett känt illegalt tillvägagångssätt.

Konsekvensbeskrivningen avser endast förslaget om sänkt gräns för tillståndsplikt för blandat bygg- och rivningsavfall och fluff. I skrivelsen Hantering av schaktmassor och annat naturligt förekommande material som kan användas för anläggningsändamål⁴³ tillhandahålls en utförlig konsekvensbeskrivning av där föreslagna justeringar av 29 kap 48–49 §§ miljöprövningsförordningen och som detta uppdrag ställer sig bakom. De konsekvenserna kommer därför inte beskrivas närmare i detta avsnitt.

⁴³ Naturvårdsverket (2022) Hantering av schaktmassor och annat naturligt förekommande material som kan användas för anläggningsändamål (NV-01151-21) s.178 ff.

KONSEKVENSER FÖR FÖRETAG

Föreslagna mängdbegränsningar kan potentiellt innebära en stor förändring för verksamheter som hanterar blandat bygg- och rivningsavfall och fluff genom anmälningsplikt. Ändringarna begränsar inte vilka mängder som får hanteras på årsbasis såvitt avser mekanisk bearbetning och sortering, utan endast hur mycket avfall som samtidigt får lagras på anläggningen. Men det kan ändå medföra att fler anmälningspliktiga verksamheter i stället kommer omfattas av tillståndsplikt.

Vi har inte den information som krävs för att göra en uppskattning av hur många anmälningspliktiga verksamheter som kan komma att beröras av förslaget. 2015 begärde Naturvårdsverket in uppgifter från kommunerna om antalet registrerade C-verksamheter som fanns i deras kommun, som underlag till ett regeringsuppdrag. Data saknades från ca tio kommuner men visade på 1489 anmälningspliktiga verksamheter som mekaniskt bearbetar, sorterar eller lagrar icke-farligt avfall som en del av att samla in det. Detta ger en överskådlig bild, men hur många verksamheter som hanterar de avfallstyper som omfattas av detta förslag kan inte utläsas från detta underlag.

Tillståndsprocesser är tidskrävande och medför stora omkostnader för den sökande, vilket kan leda till att verksamheter avslutas. Alternativt kan de finna nya arbetssätt för att öka omsättningshastigheten på materialet för att inte överskrida lagringsgränsen för anmälningsplikt.

Det är svårt att bedöma eventuella ekonomiska konsekvenser av ett förändrat arbetssätt i syfte att hålla lagren nere. Att ansöka om tillstånd eller ställa om verksamheten får dock antas vara en större utmaning för mindre resursstarka bolag, som därmed i högre utsträckning riskerar att avslutas. Det är också tänkbart att förslaget i viss mån motverkar nyetableringar av denna typ av avfallsverksamheter. En verksamhetsutövars tidsåtgång för det administrativa arbetet med att upprätta en anmälan är uppskattningsvis cirka 80 timmar. Det motsvarar cirka 48 000 kronor beräknat utifrån en schablonkostnad om 600 kronor per timme.⁴⁴

Tidsåtgången för tillsynsmyndighetens handläggning av anmälan beräknas uppgå till 15 timmar, motsvarande cirka 20 000 kr.⁴⁵ Tillsynsmyndigheterna har genom sin kommunala taxa möjlighet att ta ut full kostnadstäckning för handläggning av anmälningsärenden samt att utöva tillsyn, enligt 27 kap. 1 § miljöbalken.

Upprättande av en tillståndsansökan tar uppskattningsvis 40–110 timmar i anspråk för en liten till medelstor B-verksamhet, ofta tillkommer externa kostnader för en miljökonsult som bistår i delar av processen. Totalt motsvarar det en kostnad om cirka 120 000–400 000 kronor, utifrån en schablonkostnad om 600 kronor per timme. Kostnaden för tillsynsmyndighetens årliga tillsynsavgift uppgår till 78 000 kronor per år, inklusive handläggning av tillståndsansökan. Detta baserat på den årliga avgift som tas ut enligt förordningen (1998:940) om avgifter för prövning och tillsyn enligt miljöbalken avseende mekanisk bearbetning av avfall.

⁴⁴ Nutek (2006) Näringslivets administrativa kostnader på miljöområdet, 2006:1, Nutek 1102–2574.

⁴⁵ Taxa från och med den 1 januari 2022 för Stockholms miljö- och hälsoskydds nämnds verksamhet enligt miljöbalken, Stockholm stad, Miljöförvaltningen, Dnr 2021–7875

För kostnadsberäkningarna ovan har vi delvis utgått från uppgifter och uppskattningar från konsekvensutredningen i skrivelsen Hantering av schaktmassor och annat naturligt förekommande material som kan användas för anläggningsändamål.⁴⁶

Sammanfattningsvis bedöms förslaget vara tämligen väl inriktat mot illegala och oseriösa verksamheter som i huvudsak avser lagra upp stora mängder avfall utan vidare behandling, och förslaget bedöms inte få oproportionerligt stora konsekvenser för seriösa verksamhetsutövare. Antagandet har styrkts via avstämning med branschföreträdare där ingen uttalad kritik framförts. Bedömningen vi gör efter dialog med branschen är att de flesta verksamheter, som har för avsikt att hantera avfallet på ett korrekt sätt, inte är i behov av att lagra så stora mängder blandat bygg- och rivningsavfall samt fluff att de skulle komma att omfattas av tillståndsplikt. Det innebär att det i de flesta fall skulle räcka med att verksamheten inkommer med en ny anmälan.

Det bör också nämnas att de verksamheter som förnyar sin anmälan även kan komma att träffas av utökade krav enligt förslaget "Utökade krav vid anmälan av lagringsverksamhet", avsnitt 4.3.

Avseende fluff så uppkommer avfallstypen i huvudsak inom ett begränsat antal tillståndspliktiga anläggningar som bör ha väletablerade lösningar för att hantera avfallet på ett miljömässigt godtagbart sätt. Det innebär att avfallstypen inte nödvändigtvis, eller i högre utsträckning, behöver lagras i de mängder som nu tillåts inom anmälningsplikten.

Förutsättningarna att ytterligare förädla fluff inom en anmälningspliktig verksamhet bedöms dessutom som begränsade, varför motiven för lagring av så pass omfattande mängder i väntan på vidare hantering, kan och bör ifrågasättas. Förslaget bedöms därför inte påverka seriösa aktörer i nämnvärd utsträckning men däremot försvåra för illegal hantering av denna avfallstyp.

Förslaget bedöms också främja en sund konkurrens som kommer gynna de seriösa bolagen och öka förtroendet för branschen. Att värna om de seriösa verksamheternas intressen är av central vikt för att motverka en utveckling där aktörer som inte följer reglerna i stället kan öka sina marknadsandelar. Även om förslaget kan medföra vissa administrativa pålagor även för seriösa bolag, bedöms de potentiella fördelarna väga tyngre, förutsatt att avfallsbrottsligheten minskar.

KONSEKVENSER FÖR KONSUMENTER OCH ANDRA SLUTANVÄNDARE

Förslaget bedöms motverka oseriösa och illegala affärsidéer som grundar sig i att omhänderta dessa avfallstyper för lägre priser än konkurrenterna. Således skulle konsumenter (hushåll eller företag) i högre utsträckning än tidigare behöva betala ett marknadsmässigt pris som de facto speglar kostnaderna för en regelenlig avfallshantering. Det bör betraktas som en rimlig konsekvens då förslaget kan

⁴⁶ Naturvårdsverket (2022) Hantering av schaktmassor och annat naturligt förekommande material som kan användas för anläggningsändamål (NV-01151-21), kapitel 9.

motverka risken att beställare, omedvetet eller inte, understödjer kriminalitet och osund konkurrens.

Att förslaget i stället skulle bidra till att fler beställare i högre utsträckning väljer att bortskaffa avfallet på alternativa illegala sätt, bedöms som mindre troligt. Ofta rör det sig om betydande mängder avfall, vilket gör förfarandet både praktiskt svårt och riskfyllt. Risken för att avfall bortskaffas illegalt är dock svår att helt eliminera, den föreligger oavsett regelverk. Utgångspunkten är dock att majoriteten av beställarna vill göra rätt för sig, varför förslaget snarare kan tänkas ge ökat incitament att sortera avfallet vid källan, för att på så sätt kunna minska kostnaderna för avfallshanteringen.

Avfallsproducenten, som i de flesta fall utgörs av fastighetsägaren i fråga om bygg- och rivningsavfall, ansvarar som utgångspunkt för att avfallet genomgår en fullständig behandling och kostnaderna för det. En avfallsproducent i det här fallet kan omfatta privatpersoner såväl som verksamheter. Om avfallet hanteras felaktigt kan avfallsproducenten komma att få ansvara för det även om denne varit omedveten om mottagarens avsikter. Den risken bedöms minska i och med förslaget, vilket är till gagn för beställaren.

MILJÖPÅVERKAN

Förslaget bedöms medföra minskad risk att anmälningspliktiga verksamheter som hanterar avfallstyperna felaktigt eller illegalt, bidrar till omfattande spridning av föroreningar till luft, mark och vatten. Den miljömässiga riskreduceringen bedöms främst röra lagring av stora mängder fluff som också har förmåga att självantända, men även blandat bygg- och rivningsavfall.

Att avfallen endast tillåts lagras i mindre mängder vid ett och samma tillfälle, torde också underlätta sortering och sluthantering av avfallen, och därmed understödja ett resurseffektivt omhändertagande av avfallet. Om vissa verksamheter i stället övergår till drift inom tillståndsplikt bedöms även det kunna främja en miljömässigt korrekt avfallshantering, eftersom tillstånd generellt medför högre ställda miljökrav.

Vidare bedöms förslaget bidra till att motverka förekomsten av kostnadsdrivande och miljöskadliga avfallsskandaler vilka riskerar att underminera allmänhetens förtroende för tillsynsmyndigheterna och de brottsbekämpande myndigheterna.

Det gynnar även enskilda som bor eller uppehåller sig i närområden kring illegala avfallsupplag, och som riskerar att drabbas av hälsorelaterade olägenheter och långdragna myndighetsprocesser med liten möjlighet att kunna påverka situationen.

KONSEKVENSER FÖR OFFENTLIG SEKTOR OCH STATSBUDETEN

Uppgifter om hur många anläggningar som skulle beröras av förslaget saknas, men något fler skulle troligtvis övergå till tillståndsplikt. Det medför handläggning av tillståndsansökningar som ger en ökad administrativ börda som åläggs miljöprövningsdelegationerna på länsstyrelserna.

I samband med detta förskjuts även tillsynsansvar från den kommunala nivån till länsstyrelserna, men ansvaret kan delegeras till miljöförvaltningarna. Kostnaden

för tillsynsmyndighetens årliga tillsynsavgift uppgår till 78 000 kronor per år, inklusive handläggning av tillståndsansökan. Detta baserat på den årliga avgift som tas ut enligt förordningen (1998:940) om avgifter för prövning och tillsyn enligt miljöbalken avseende mekanisk bearbetning av avfall. Eftersom de berörda bolagens möjlighet till fortsatt drift inom anmälningsplikt kvarstår genom ett ändrat arbetssätt, behöver förslaget dock inte nödvändigtvis leda till någon större resurspåverkan för länsstyrelsernas del.

I och med att många verksamheter sannolikt kommer att fortsätta bedrivas genom anmälningsplikt, kan däremot de kommunala tillsynsmyndigheterna under tiden övergångsbestämmelserna gäller räkna med en markant ökning av antal inkommande anmälningar som ska förnyas.

Tidsåtgången för tillsynsmyndighetens handläggning av en anmälan beräknas uppgå till 15 timmar, motsvarande cirka 20 000 kr.⁴⁷ Tillsynsmyndigheterna har genom sin kommunala taxa möjlighet att ta ut full kostnadstäckning för handläggning av anmälningsärenden samt att utöva tillsyn, enligt 27 kap. 1 § miljöbalken. Förslaget innebär också att vägledning behöver tas fram kring förändringarna, och de kommunala tillsynsmyndigheterna behöver göra en informationsinsats riktad gentemot de pågående verksamheterna som kan komma att omfattas av övergångsbestämmelserna.

En verksamhet som tidigare har anmält att de ska hantera de aktuella avfallstyperna, men som inte utnyttjar denna del av sin anmälan behöver dock inte göra en ny anmälan enligt övergångsbestämmelserna. Det är endast de verksamheter som faktiskt ska lagra blandat bygg- och rivningsavfall eller fluff inför eller efter sortering, mekanisk bearbetning eller som del av insamling som behöver anmäla verksamheten på nytt i enlighet med övergångsbestämmelserna.

En tillförlitlig uppskattning av förslagets effekter för offentlig sektor försvåras dock av osäkerheten i hur många verksamheter som omfattas av förslaget, och som därmed behöver anmäla verksamheten på nytt. Samtidigt bör det beaktas vilka oerhörda resurser som i flera fall krävts då myndigheter tvingas driva utdragna och omfattande ärenden vid misstänkt eller konstaterad illegal avfallshantering. Förslaget kan också tänkas bidra till att förebygga risken för att det allmänna tvingas betala för efterbehandling och bortförsl av avfall. Dessa typer av ärenden förväntas minska i och med förslaget. Om så ändå sker kan striktare mängdbegränsningar för lagring av dessa avfallstyper möjligtvis reducera samhällskostnaderna jämfört med vad gällande bestämmelser riskerar att leda till.

Möjligheten att ställa erforderlig säkerhet för anmälningspliktiga verksamheter bidrar också till att reducera ovannämnda risk, men är sannolikt inte tillräckligt för att undanröja den. Genom föreliggande förslag får samhället ett ännu bättre skydd mot kostsamma avfallsskandaler då det utgör ett bra komplement till ekonomisk säkerhet.

⁴⁷ Stockholms stad, miljöförvaltningen. Taxa från och med den 1 januari 2023 för Stockholms miljö- och hälsoskyddsnämnds verksamhet enligt miljöbalken, Dnr 2022/954

I vissa avseenden bedöms förslaget också kunna understödja tillsynsförfarandet, då kraftigt begränsade avfallsupplag torde underlätta bedömningar av avfallsmängder och avfallstyper, samt minska möjligheten att dölja exempelvis farligt avfall under andra avfallstyper. Detta är av stor betydelse eftersom tillståndsmyndigheterna anser sig sakna tillförlitliga metoder att uppskatta avfallsmängder, och tenderar därför att förlita sig på uppgifter från verksamhetsutövare som kan vara tvivelaktiga.

Den kraftiga mängdbegränsningen skickar också en viktig signal till tillsynsmyndigheterna. Det kan öka deras medvetenhet om riskerna som omgärdar dessa avfallstyper vilket i sin tur kan resultera i mer regelbunden tillsyn av dessa verksamheter, möjligtvis även uppströms, alltså riktad mot de avfallsproducerande verksamheterna. Det vore fördelaktigt ur ett brottsförebyggande perspektiv.

SAMMANFATTANDE BEDÖMNING

Sammanfattningsvis bedöms förslaget om skärpta mängdbegränsningar vara en välavvägd och effektiv åtgärd för att minska incitamenten för oseriösa och kriminella aktörer att etablera och bedriva avfallshantering som i huvudsak omfattar dessa avfallstyper.

Konsekvensbeskrivningen ger vid handen att fördelarna med förslaget överväger de nackdelar som identifierats. Förslaget är väl inriktad mot två erkänt problematiska avfallstyper ur både miljö- och hälsöhänsyn, som dessutom är viktiga inkomstkällor för kriminella och aktörer inom den organiserade brottsligheten.

Att strama åt de avfallsmängder som får lagras vid ett och samma tillfälle på anmälningspliktiga anläggningar bedöms därför som ett legitimt och effektivt sätt att reducera risk, utan att det får oproportionerliga konsekvenser för seriösa bolag. Utövarna kan fortsätta bedriva verksamheten efter att ha lämnat in en ny anmälan eller ansökan om tillstånd. Ett ändrat arbetssätt kan leda till att hålla lagren nere vilket kan resultera i att verksamheten fortsatt kan bedrivas genom anmälningsplikt. Det leder visserligen till ökade administrativa kostnader för både företag och offentlig sektor, men kostnadsökningarna bör betraktas som fullt acceptabla givet syftet att motverka ett brottsfenomen som är förenat med betydligt större omkostnader ur ett samhällsekonomiskt perspektiv.

Naturvårdsverket anser således att förslaget är ändamålsenligt, och att det i hög grad kan bidra till att uppnå syftet med föreliggande uppdrag genom att både förebygga och motverka avfallsbrott. Det är också i linje med uppdragsbeskrivningen, där reglering av bygg- och rivningsavfall särskilt omnämns som ett tänkbart sätt att minska möjligheterna att utnyttja anmälningsplikten för illegal verksamhet.

4.3 Förslag: Utökade krav vid anmälan av lagringsverksamhet

4.3.1 Beskrivning av förslaget

Naturvårdsverkets förslag: Mer detaljerade krav införs på vad en anmälan ska innehålla avseende en verksamhet som lagrar icke-farligt eller farligt avfall som en del av att samla in det. Mer detaljerade krav införs även för vad ett föreläggande om försiktighetsmått relaterat till verksamheten ska innehålla och som utfärdas av tillsynsmyndigheten.

I 25 § förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd (FMH) framgår det att en anmälan om miljöfarlig verksamhet enligt miljöbalken bland annat ska innehålla de uppgifter, ritningar och tekniska beskrivningar som behövs för att tillsynsmyndigheten ska kunna bedöma den miljöfarliga verksamhetens eller åtgärdens art, omfattning och miljöeffekter. 2019 infördes mer detaljerade krav på vad en anmälan av en avfallsbehandlingsverksamhet ska innehålla (25 d §) samt vad ett föreläggande om försiktighetsmått, utfärdat av en tillsynsmyndighet, ska innehålla (27 a §). Bestämmelserna infördes för att komma till rätta med brister i genomförandet av avfallsdirektivet.⁴⁸ Övergångsbestämmelserna var relativt omfattande och den 1 januari 2023 trädde de senaste ändringarna av dessa bestämmelser i kraft (se SFS 2022:1301).

Naturvårdsverket föreslår att motsvarande krav ska införas i anmälningsprocessen kopplat till verksamheter som lagrar icke-farligt eller farligt avfall som en del av att samla in det dvs. de som är anmälningspliktiga enligt 29 kap. 49 och 51 §§ miljöprövningsförordningen (2013:251). Mer detaljerade krav ska då införas på vad en anmälan av en verksamhet som lagrar icke-farligt eller farligt avfall som en del av att samla in det ska innehålla samt vad ett föreläggande om försiktighetsmått relaterat till verksamheten, utfärdat av en tillsynsmyndighet, ska innehålla. I sammanhanget kan noteras att det i 20 a § FMH finns vissa särskilda krav på tillståndspliktiga verksamheter som bland annat lagrar farligt avfall som en del av insamling. De krav som nu föreslås införas avseende anmälningspliktig lagring av icke-farligt avfall som en del av att samla in det är inte mer långtgående än de krav som ställs på tillståndspliktiga verksamheter som lagrar farligt avfall som en del av att samla in det.

Vidare kan noteras att i fråga om de befintliga bestämmelserna som reglerar avfallsbehandlingsverksamheter (25 d och 27 a §§ FMH) har det även genom 9 kap. 7 a § miljöbalken införts krav på att när tillsynsmyndigheten utreder ärendet ska den bedöma *om det finns skäl att anta* att den behandlingsmetod som har angetts i anmälan kommer uppfylla kraven i 15 kap. 11 § miljöbalken.⁴⁹

⁴⁸ Se miljö- och energidepartementets promemoria, Förbättrat genomförande av två direktiv på avfallsområdet, 2017-11-13, s. 27, s. 38-39 och s. 79.

⁴⁹ Förbättrat genomförande av avfallsdirektivet, proposition. 2019/20:22, s. 25.

Bestämmelsen infördes för att förbättra genomförandet av avfallsdirektivets artikel 23.3.⁵⁰ Naturvårdsverket bedömer att det i nuläget inte är befogat att införa motsvarande bestämmelser vad gäller lagring som del av insamling av icke-farligt eller farligt avfall.

Enligt 10 kap. 1 § avfallsförordningen, som trädde i kraft den 7 juni 2022, ska tillsynsmyndigheten vid tillsyn av verksamheter som yrkesmässigt samlar in eller transporterar avfall särskilt kontrollera varifrån avfallet kommer, avfallets typ och mängd, var avfallet ska lämnas efter insamlingen eller transporten, och att hanteringen av avfall uppfyller kraven i 15 kap. 11 § miljöbalken. De nu föreslagna kraven vid anmälan överensstämmer i stora delar med denna bestämmelse.

INTE MOTIVERAT MED ÖVERGÅNGSBESTÄMMELSER

Naturvårdsverket har övervägt att införa övergångsbestämmelser som skulle innebära att alla verksamheter som anmält lagring som en del av att samla in icke-farligt eller farligt avfall enligt tidigare bestämmelser skulle behöva anmälas på nytt i enlighet med vårt förslag. Vi bedömer dock att ett sådant generellt krav troligtvis skulle belasta ett mycket stort antal verksamheter som i huvudsak bedrivs på ett tillfredsställande sätt. Om det är så att tillsynsmyndigheten upplever att vissa av dessa verksamheter bedrivs bedrägligt har myndigheten möjlighet att vidta lämpliga tillsynsåtgärder. Mot bakgrund av det anser vi inte att det är skäligt att ställa krav på att samtliga tidigare anmälda verksamheter ska behöva anmälas på nytt i enlighet med vårt förslag. I detta sammanhang kan dock nämnas att enligt förslaget "Sänkt gräns för tillståndsplikt, avsnitt 4.2., kommer vissa verksamheter som bedriver lagring som del av att samla in avfall behöva anmäla sin verksamhet på nytt. Vid en sådan ny anmälan kommer verksamheterna även träffas av de nu föreslagna utökade kraven på anmälan.

4.3.2 Motivering av förslaget

EN MER LIKVÄRDIG OCH ENHETLIG HANTERING AV ANMÄLNINGAR ÅSTADKOMS

Att formalisera och införa en ökad detaljstyrning av vad en anmälan och ett svarsbeslut ska innehålla kommer att innebära en mer likvärdig och enhetlig hantering av denna form av anmälningar över landet. Eftersom det inte funnits denna typ av detaljerade krav vid en anmälan tidigare samt att det inte finns vägledning specifikt kopplat till denna form av anmälningsplikt innebär att besluten om försiktighetsmått troligtvis ser lite olika ut inom olika tillsynsmyndigheter. Avsikten med de detaljerade kraven är att förtydliga vad verksamhetsutövare måste redogöra för vid en anmälan av verksamhet som lagrar icke-farligt eller farligt avfall som en del av att samla in det.

⁵⁰ Se miljö- och energidepartementets promemoria, Förbättrat genomförande av två direktiv på avfallsområdet, 2017-11-13, s. 34–35.

HÖGRE TRANSPARENS INNEBÄR ATT BROTT FÖREBYGGS OCH BLIR LÄTTARE ATT UPPTÄCKA

Beroende på hur en tillsynsmyndighet arbetat med denna typ av anmälningar fram till nu kan det vara så att kraven varit högt eller lågt ställda. Med det nya förslaget skulle kraven på verksamhetsutövarna förtydligas och i vissa fall höjas. En mer utförlig beskrivning av den verksamhet som avses bedrivas (högre transparens) och mer välriktade försiktighetsmått bör kunna leda till att brott förebyggs samt att underlåtelse att följa miljöbalkens bestämmelser upptäcks i ett tidigare skede. Det kan också verka avskräckande för oseriösa aktörer att kraven på anmälan och svarsbeslutet om försiktighetsmått höjs eftersom det kräver mer arbete för att ta fram en anmälan för att få lagra icke-farligt eller farligt avfall som en del av att samla in det. Rimligen kommer detta också att underlätta för tillsynsmyndigheter att bedriva tillsyn mot misstänkta illegala verksamheter eftersom myndigheten har ett bättre underlag att utgå ifrån. Tillsynsmyndigheten har alltid möjlighet att ställa ytterligare krav förutsatt att de kan bedömas vara rimliga att uppfylla i det enskilda fallet.

4.3.3 Förslagets överensstämmelse med EU-rätten

Naturvårdsverket bedömer att föreslagna ändringar överensstämmer med och inte går utöver de skyldigheter som följer av avfallsdirektivet eller av Sveriges medlemskap i EU. Resonemang avseende detta framgår nedan.

Den befintliga regleringen som avser avfallsbehandling (25 d och 27 a §§ FMH) infördes för att komma till rätta med brister i genomförandet av avfallsdirektivet.⁵¹

Som framgår ovan anser Naturvårdsverket att lagring som del av att samla in avfall inte är avfallsbehandling. Syftet med avfallsdirektivet är dock att bland annat skydda miljön och människors hälsa genom att förebygga eller minska genereringen av avfall, de negativa följderna av generering och hantering av avfall samt minska resursanvändningens allmänna påverkan och få till stånd en effektivisering av denna användning (artikel 1 avfallsdirektivet). Naturvårdsverket bedömer att nu föreslagna ändringar är i överensstämmelse med syftet med avfallsdirektivet.

För det fall de föreslagna ändringarna skulle anses gå utöver de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till Europeiska unionen bedömer Naturvårdsverket att förordningsändringarna skulle kunna innehålla sådana tekniska regler att de behöver anmälas enligt förordning (1994:2029) om tekniska regler. I sammanhanget bör noteras att om reglerna skulle anses omfattas av förordningen så blir regeln ogiltig om den inte anmälts (se EU-domstolens dom den 16 juli 2015, *Unione Nazionale Industria Conciaria (UNIC)*, mål C-95/14, EU:C:2015:492 punkt 29).

⁵¹ Se miljö- och energidepartementets promemoria, Förbättrat genomförande av två direktiv på avfallsområdet, 2017-11-13, s. 27, s. 38-39. och s. 79.

4.3.4 Ikraftträdande och behov av speciella informationsinsatser

Naturvårdsverket bedömer inte att någon särskilda hänsyn behöver tas när det gäller tidpunkten för ikraftträdande och bedömer inte heller att några övergångsbestämmelser behövs.

Förslaget innebär att anmälningsförfarandet för lagring som del av insamling i vissa delar förändras vilket kommunala tillsynsmyndigheter och näringslivet bör informeras om. Naturvårdsverket ser därför behov av informationsinsatser riktade till dessa aktörer.

4.3.5 Referensscenario

Att inte genomföra förslaget skulle innebära att det inte skulle finnas några specifika lagkrav kopplat till avfallshantering i anmälningsprocessen vid en anmälan av en verksamhet som lagrar icke-farligt eller farligt avfall som en del av att samla in det. Anmälningsprocessen regleras då endast av 25 § pkt 1 förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd som är en relativt övergripande reglering.

En av orsakerna till att denna typ av verksamhet har utnyttjats av kriminella och oseriösa aktörer för att lagra upp avfall och sedan överge avfallet genom olika illegala affärsupplägg är att anmälningsprocessen har upplevts som relativt lätt att genomgå. Hur anmälningsprocessen och kravställningen i den ser ut beror på hur tillsynsmyndigheterna valt att hantera anmälan. Detta kan se lite olika ut över landet.

Om förslaget inte genomförs kan det innebära att denna typ av verksamhet fortsatt utnyttjas av oseriösa aktörer med följden att stora mängder avfall lämnas på olika platser runt om i landet. Förutom den miljöpåverkan det skulle innebära blir avfallet ofta föremål för hantering av kommunen vilket belastar skattebetalarna. Att inte införa specifika lagkrav inom detta område skulle också innebära större utmaningar för tillsynsmyndigheterna vid författande av eventuella förelägganden mot verksamhetsutövare eftersom de inte kommer att ha lika tydliga krav i lagstiftningen att hänvisa till.

4.3.6 Konsekvenser

KONSEKVENSER FÖR AVFALLSBROTTSLIGHETEN

Beroende på hur en tillsynsmyndighet arbetat med denna typ av anmälningar fram till nu kan det vara så att kraven varit högt eller lågt ställda. Vi har för närvarande inga uppgifter om hur denna typ av anmälningar hanterats hos tillsynsmyndigheterna men då lagkraven kopplade till denna typ av anmälan varit av en övergripande karaktär och det är 290 tillsynsmyndigheter som hanterat anmälningarna kan man misstänka att kraven kan ha sett lite olika ut. Med det aktuella förslaget skulle kraven på verksamhetsutövarna förtydligas och troligtvis i vissa fall höjas. En mer utförlig beskrivning av den verksamhet som avses bedrivas

och mer välriktade försiktighetsmått bör kunna leda till att brott förebyggs samt att underlåtelse att följa miljöbalkens bestämmelser upptäcks i ett tidigare skede.

För organiserad kriminalitet kommer troligtvis inte detta förslag att verka särskilt avskräckande eftersom de har resurser att anlita konsulter som kan ta fram de underlag som krävs för att uppfylla kraven. Den ökade kostnaden för anmälningprocessen överstiger troligtvis inte de förtjänster som organiserad kriminell verksamhet kan göra genom olika illegala affärsupplägg för att hantera avfallet.

För andra aktörer som vill bedriva en verksamhet och tjäna pengar men inte är så nogräknade när det gäller att följa miljölagstiftning så kommer troligtvis den nya kravställningen att innebära att de måste reflektera mer omfattande runt hur deras verksamhet ska bedrivas samt hur de ska hantera avfallet. Det bör kunna innebära att förutsättningarna för att verksamheten bedrivs i enlighet med miljöbalkens krav ökar. Att det krävs mer omfattande arbete med att ta fram underlag kan även verka avskräckande för oseriösa aktörer. Detta beror dock, som tidigare nämnts, på hur tillsynsmyndigheterna tidigare kravställt sådan här verksamhet i anmälning-förfarandet.

KONSEKVENSER FÖR FÖRETAG

Eftersom kraven i anmälningprocessen höjs kommer arbetskostnaden för att ta fram underlag till anmälan att öka. Detta kan dock se lite olika ut med tanke på att tillsynsmyndigheterna kan ha kravställt på lite olika sätt. Det kan därför vara så att kostnaderna för anmälningprocessen ökar för verksamhetsutövare i vissa kommuner men är oförändrade i andra kommuner. Detsamma kan tänkas bli en följd kopplat till avgiften för anmälan dvs. att den kan komma att höjas pga. ökade kostnader för tillsynsmyndigheten kopplade till de ökade kraven i svarsbeslut på anmälan.

De nya kraven bör dock inte innebära omfattande utredningar för en verksamhetsutövare eftersom kraven väldigt tydligt kopplar till den verksamhet som kommer att bedrivas dvs. många av uppgifterna bör redan finnas hos verksamheten eftersom hantering av avfall är verksamhetens själva affärsidé.

De mer detaljerade kraven på hur en tillsynsmyndighet ska handlägga ett anmälningssärende kommer att innebära en mer likartad hantering av anmälningar över landet och därigenom en ökad förutsägbarhet och rättssäkerhet för verksamhetsutövarna.

För schablonkostnader för anmälan har vi använt uppskattningar från NUTEK (2006)⁵². För beräkning av administrativa kostnader har vi använt en schablon på 600 kronor per timme för verksamhetsutövarnas interna kostnader. Ett anmälningförfarande uppskattas ta cirka 80 timmar i anspråk för verksamhetsutövaren vilket innefattar tid för anmälan inklusive att sätta sig in i lagstiftning, informationsinsamling, beräkningar, möten och blanketthantering. Det motsvarar en kostnad på cirka 48 000 kronor per anmälan.

⁵² Nutek (2006) Näringslivets administrativa kostnader på miljöområdet, 2006:1, Nutek 1102–2574.

För tillsynsmyndighetens avgift som bekostas av verksamhetsutövaren har vi använt en schablon på 1 260 kronor per timme.⁵³ Tidsåtgången för att handlägga en anmälan samt tidsåtgången för tillsyn bedömer vi vara jämförbara och har antagit för våra beräkningar cirka 8–20 timmar, motsvarande totalt cirka 25 000 kronor.

KONSEKVENSER FÖR KONSUMENTER OCH ANDRA SLUTANVÄNDARE

Förslaget bedöms motverka oseriösa och illegala affärsidéer som grundar sig i att hantera avfall felaktigt och därigenom kunna hantera avfall till ett lägre pris än verksamheter som hanterar avfallet i enlighet med miljöbalkens bestämmelser. Således skulle konsumenter (hushåll eller företag) i högre utsträckning än tidigare behöva betala ett marknadsmässigt pris som de facto speglar kostnaderna för en regelenlig avfallshantering. Det bör betraktas som en rimlig konsekvens då förslaget kan motverka risken att beställare, omedvetet eller inte, understödjer kriminalitet och osund konkurrens.

Ökade krav leder till ökade kostnader hos de verksamhetsutövare som berörs. De ökade kostnaderna omfördelas då ofta till höjda avgifter för kunder. Vår bedömning är dock att eventuella avgiftshöjningar skulle vara högst marginella.

Om mängden oseriösa aktörer som utnyttjar anmälningsplikten för illegal avfallshantering minskar kommer också de situationer där fastighetsägare drabbas av kostnader minska. Det vill säga de förfaranden som beskrivs under problembeskrivningen där fastighetsägare drabbas av kostnader kopplade till att en avfallshanterare hyrt mark av en fastighetsägare och sedan hanterat avfallet på ett sätt som förorenat fastigheten.

MILJÖPÅVERKAN

Genom att oseriösa och kriminella verksamhetsutövare har mindre möjlighet att hantera avfallet på ett bedrägligt sätt kommer de negativa miljöeffekterna som sådan hantering innebär att minska dvs. spridning av föroreningar till luft, mark och vatten från en felaktig hantering av avfall som påverkar klimatet, den enskilde och närboende kommer då att minska.

KONSEKVENSER FÖR OFFENTLIG SEKTOR OCH STATSBUDETEN

Förslaget innebär detaljerade krav på vad en anmälan ska innehålla liksom det föreläggande som tillsynsmyndigheten beslutar när anmälningsärendet handläggs.

Mer detaljerade krav kan vid en första analys tänkas innebära att handläggningen inom tillsynsmyndigheten kommer att ta längre tid än vid nuvarande handläggning. Det kan dock vara så att när det blir tydligare för verksamhetsutövarna vad en anmälan ska innehålla ökar förutsättningarna för att den anmälan som inkommer till tillsynsmyndigheten är komplett. Det bör kunna minska den tid som tillsynsmyndigheten ofta får lägga på att begära in kompletteringar på anmälningar.

⁵³ Taxa från och med den 1 januari 2022 för Stockholms miljö- och hälsoskydds nämnds verksamhet enligt miljöbalken, Stockholm stad, Miljöförvaltningen, Dnr 2021–7875

Detsamma kan sägas gälla när tillsynsmyndigheten ska formulera förelägganden dvs. de detaljerade kraven på vad som ska ingå i ett föreläggande kan underlätta handläggningen eftersom det minskar oklarheter och osäkerheter om vad som ska ingå.

Oavsett om processen blir mer tidskrävande eller mindre tidskrävande ska det nämnas att tillsynsmyndigheterna, enligt 27 kap 1 §, genom sin kommunala taxa har möjlighet att ta ut full kostnadstäckning för handläggning av anmälningsärenden samt att utöva tillsyn enligt miljöbalken.

Underlaget som ligger till grund för tillsynsmyndighetens föreläggande om försiktighetsmått kommer också att underlätta för tillsynsmyndigheter att bedriva tillsyn mot misstänkta illegala verksamheter eftersom myndigheten har ett bättre underlag att utgå ifrån. Tillsynsmyndigheten har alltid möjlighet att ställa ytterligare krav förutsatt att de kan bedömas vara rimliga att uppfylla i det enskilda fallet.

Om förslaget genomförs kan det innebära att incitamentet för oseriösa aktörer att utnyttja anmälningsplikten i detta sammanhang minskas. Följden blir då att mängden avfall som fram till nu hanterats bedrägligt kommer att minska och därigenom minskas även de kostnader för kommuner och staten som är förknippade med en illegal hantering av avfall.

Förslaget kommer att innebära att tillsynsmyndigheter och verksamhetsutövare kommer att efterfråga vägledning om hur man ska uppfylla de nya kraven. Naturvårdsverket kommer därför behöva utveckla vägledning för att svara på dessa behov.

SAMMANFATTANDE BEDÖMNING

Naturvårdsverkets bedömning är att förslaget på mer detaljerade krav i anmälningsprocessen kopplat till lagring som en del av insamling, är en välavvägd och effektiv åtgärd för att minska incitamenten för oseriösa aktörer att etablera och bedriva avfallsverksamhet på ett bedrägligt sätt. Det kommer att bidra till att oseriösa verksamheter måste reflektera mer omfattande runt hur deras verksamhet ska bedrivas samt hur de ska hantera avfallet. Det bör kunna innebära att förutsättningarna för att verksamheten bedrivs i enlighet med miljöbalkens krav ökar.

Utifrån konsekvensbeskrivningen anser vi att fördelarna med förslaget överväger de nackdelar som identifierats. Förslaget är väl inriktat mot en verksamhetstyp som tillsynsmyndigheter upplever att oseriösa verksamheter ofta utnyttjar.

De konsekvenser som identifierats för offentlig sektor är huvudsakligen positiva och de eventuellt negativa konsekvenser för konsumenter kommer att vara ytterst begränsade, och bör betraktas som fullt acceptabla givet syftet att motverka ett brottsfenomen som är förenat med betydligt större omkostnader ur ett samhällsekonomiskt perspektiv.

Naturvårdsverket anser således att förslaget är ändamålsenligt, och att det i hög grad kan bidra till att uppnå syftet med uppdraget.

4.4 Förslag: Utsortering av bygg- och rivnings-avfall ska ske på den plats där avfallet uppkommer

4.4.1 Beskrivning av förslaget

Naturvårdsverkets förslag: förtydliga bestämmelsen om utsortering av bygg- och rivningsavfall i avfallsförordningen genom att uttryckligen i författningstexten ange att sortering ska ske ”på den plats där avfallet uppkom”.

Naturvårdsverket föreslår att nuvarande bestämmelse i 3 kap 10 § avfallsförordningen justeras genom ett förtydligande om att sortering ska ske på den plats där avfallet uppkom.

Bestämmelsen är central för att förhindra att stora mängder blandat bygg- och rivningsavfall uppstår, vilket drastiskt minskar behovet av att hantera dessa volymer hos anmälnings- och tillståndspliktiga verksamheter.

4.4.2 Motivering av förslaget

INFÖRANDET AV BESTÄMMELSEN I SVENSK LAGSTIFTNING

Som närmare beskrivits i problemanalysen omnämns blandat bygg- och rivningsavfall som ett problematiskt avfallsslag i skrivelsen Förstärkta insatser mot brottslighet inom avfallsområdet, 2021. Polismyndigheten har noterat omfattande problem med illegal hantering av detta avfallsslag som också förekommer i mycket stora mängder. I Sverige uppstod 14,6 miljoner ton bygg- och rivningsavfall under 2020 vilket motsvarar 1,4 ton per person.⁵⁴

I syfte att bland annat minska mängden blandat bygg- och rivningsavfall som uppstår och öka andelen avfall som materialåtervinns eller förbereds för återanvändning har EU ställt krav på medlemsstaterna genom införandet av det s.k. avfallspaketet. Det är ett lagstiftningspaket som var en del av den första handlingsplanen för cirkulär ekonomi från EU-kommissionen med revideringar av sex direktiv på avfallsområdet. I det nu gällande avfallsdirektivet ställs bland annat krav på att vidta åtgärder för att främja selektiv rivning och att inrätta ett sorteringssystem för bygg- och rivningsavfall för sex utpekade avfallsslag (artikel 11.1 avfallsdirektivet).

Införandet av 2018 års ändringsdirektiv av avfallsdirektivet (Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2018/851 av den 30 maj 2018 om ändring av direktiv 2008/98/EG om avfall) har i Sverige inneburit förändringar i miljöbalken, avfallsförordningen och plan- och bygglagen. I avfallsförordningens 3 kap. 10 § infördes ett krav på att den som producerar bygg- och rivningsavfall ska sortera ut

⁵⁴ Statistikblad Avfall, Bygg- och rivningsavfall, Naturvårdsverket 2022, [statistikblad-bygg-och-rivningsavfall.pdf](#)

åtminstone trä, mineral, metall, glas, plast och gips och förvara dem skilda från varandra och från annat avfall.

Samtidigt infördes också bestämmelser om undantag från utsorteringskravet i 3 kap. 13–18 §§ avfallsförordningen, vilka är restriktivt hållna. Sammantaget innebär det att huvuddelen av det bygg- och rivningsavfall som uppstår ska vara sorterat och att behovet av att hantera blandat bygg- och rivningsavfall endast bör uppkomma i undantagsfall.

SORTERING AV AVFALLET PÅ ANNAN PLATS MEDFÖR RISKER

En återkommande fråga från verksamhetsutövare är om avfallsproducenten kan låta sorteringen ske på annan plats än där avfallet har uppstått. I de fallen vill avfallsproducenten låta transportera blandat bygg- och rivningsavfall till en mottagningsanläggning för att få avfallet sorterat där.

Risken med en sådan tolkning är att problematiken med hantering av stora mängder blandat bygg- och rivningsavfall kvarstår och att incitamentet att utföra selektiv rivning, som är en förutsättning för sortering på plats, kan komma att upphöra. Dessutom blir inte en sortering av blandat avfall som sker på en anläggning med hjälp av grävmaskin alls lika effektiv som när avfallet sorteras vid källan. En sortering av sämre kvalitet kan även leda till att exempelvis farligt avfall hanteras och behandlas felaktigt med risk för att farliga ämnen sprids okontrollerat.

För att minska problematiken kring illegal hantering av stora mängder blandat bygg- och rivningsavfall är det av stor vikt att utsortering av avfallet sker vid källan, d.v.s. på den plats där avfallet uppkommer.

DET FINNS BEHOV AV FÖRTYDLIGANDE AV GÄLLANDE REGELVERK

Det finns även ett visst mått av osäkerhet hos tillsynsmyndigheterna kring hur bestämmelsen ska tolkas utifrån om sortering kan ske på annan plats eller inte. På grund av denna osäkerhet kan man förutsätta att den del av tillsynsarbetet, som sker med stöd av den här bestämmelsen, påverkas negativt med följden att olika bedömningar kan ske beroende på var i landet verksamheten bedrivs.

I vägledningen kring utsorteringskravet gör Naturvårdsverket bedömningen att avfallet ska sorteras på den plats där det uppkom. Som skäl för det anges följande.

Av ordalydelsen i 3 kap. 10 § avfallsförordningen (2020:614) framgår att det är den som producerar bygg- och rivningsavfall som ska sortera ut åtminstone vissa avfallsslag, d.v.s. skyldigheten att sortera ut åligger avfallsproducenten. I 15 kap. 7 § miljöbalken definieras begreppet ”samla in avfall” bland annat som att sortera avfall innan det transporteras vidare till den plats där behandlingen ska påbörjas, om åtgärden inte utförs av avfallsproducenten på den plats där avfallet uppkom. Naturvårdsverket anser att det av detta framgår att det är den ursprungliga avfallsproducenten som ska sortera ut på den plats där avfallet uppkom.

Om sortering inte sker på den plats där avfallet uppkom så är det en insamlare som utför sorteringen, och inte den ursprungliga avfallsproducenten, vilket inte överensstämmer med 3 kap. 10 § avfallsförordningens ordalydelse.

Naturvårdsverket anser att detta gäller även om en ursprunglig avfallsproducent i

vissa fall kan vara såväl avfallsproducent som insamlare i nästa skede. Naturvårdsverket anser vidare att det är förenligt med syftet med bestämmelserna att sortering ska ske vid källan eftersom det ger störst förutsättningar för att resurserna i avfallet tas till vara och att förberedelse för återanvändning eller materialåtervinning därmed kan ske på bästa sätt. Att tanken med regleringen är att sortering ska ske på den plats där avfallet produceras framgår även av Miljödepartementets promemoria ”Genomförande av reviderade EU-direktiv på avfallsområdet”, Dnr M2019/01776/R, oktober 2019 s. 117–118.

Naturvårdsverket bedömer att det finns skäl att förtydliga i författningstexten att avfallet ska sorteras på den plats där det uppkom för att klargöra rättsläget. Det är angeläget att det inte finns någon tveksamhet i detta avseende.

DET KAN FINNAS BEHOV AV YTTERLIGARE STYRMEDEL

Naturvårdsverket noterar också att det inte finns en miljöstraffavgift kopplad till utsorteringskravet i 3 kap 10 § avfallsförordningen (2020:614). Att införa en miljöstraffavgift skulle kunna leda till en ökad efterlevnad av utsorteringskravet, inte minst som en effekt av att informationen om en sådan avgift tenderar att få en stor spridning genom branschorganisationer och mellan aktörer. Att koppla utsorteringskravet till en miljöstraffavgift är något som framförs av tillsynsmyndigheter med jämna mellanrum. Det är också något som förs fram av de aktörer i branschen vilka redan efterlever kravet men ser effekterna av att alla inte gör det, vilket leder till osund konkurrens. En förutsättning för att ytterligare styrmedel, till exempel en miljöstraffavgift, ska kunna införas är att förtydligandet av författningstexten enligt detta förslag införs samt att det tydligt framgår vem som ska omfattas av en sådan miljöstraffavgift. Förtydligandet av utsorteringskravet bör dock i ett första steg följas upp för att se om ytterligare styrmedel behövs eller om de åtgärder som vidtagits är tillräckliga för att uppnå önskad effekt.

4.4.3 Förslagets överensstämmelse med EU-rätten

Naturvårdsverket anser att föreslagen justering av 3 kap. 10 § avfallsförordningen överensstämmer med avfallsdirektivet och de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till EU. Detta utvecklas nedan.

I avfallsdirektivet anges att medlemsstaterna ska vidta de åtgärder som krävs för att säkerställa att avfall genomgår förberedelse för återanvändning, materialåtervinning eller andra återvinningsförfaranden i enlighet med avfallshierarkin och direktivets bestämmelser om skydd för människors hälsa och miljön (artikel 10.1). Avfall ska samlas in separat när det är nödvändigt för att uppfylla dessa krav (artikel 10.2)

I artikel 11.2 b) avfallsdirektivet anges att i syfte att uppnå målen i direktivet och närma sig en europeisk cirkulär ekonomi med en hög nivå av resurseffektivitet, ska medlemsstaterna vidta alla nödvändiga åtgärder som är avsedda att senast 2020

uppnå bland annat att materialåtervinningen av icke-farligt byggnads- och rivningsavfall (med vissa undantag) ska öka till minst 70 procent.⁵⁵

3 kap. 10 § i avfallsförordningen genomför artikel 11.1 fjärde stycket i avfallsdirektivet som anger följande:

Medlemsstaterna ska vidta åtgärder för att främja selektiv rivning för att möjliggöra avlägsnande och säker hantering av farliga ämnen och underlätta återanvändning och materialåtervinning av hög kvalitet genom selektivt avlägsnande av material, och för att säkerställa att det inrättas sorteringsystem för bygg- och rivningsavfall åtminstone för trä, mineralfraktioner (betong, tegel, klinker och keramik samt stenar) metall, glas, plast och gips.

Direktivet ställer alltså inga uttryckliga krav på var eller av vem sorteringen ska utföras, utan bara att det ska inrättas sorteringsystem för åtminstone vissa fraktioner av bygg- och rivningsavfall (jfr till exempel bioavfall där det i direktivet finns uttryckligt krav på sortering vid källan, se art. 22.1). Naturvårdsverkets tolkning är dock att föreslagen justering av 3 kap. 10 § avfallsförordningen överensstämmer med avfallsdirektivet. Detta eftersom sortering på den plats där avfallet uppkom enligt Naturvårdsverkets bedömning är en förutsättning för att uppnå rena flöden av de avfallstyper som omfattas av direktivet. Det möjliggör i sin tur en högre grad av resurseffektivt nyttjande i nästa led när avfallet ska behandlas. Tolkningen ligger också i linje med kravet på att vidta åtgärder för att främja en selektiv rivning då materialen som ska rivas också måste separeras på plats och hållas åtskilda. Naturvårdsverket anser alltså att föreslagen justering av 3 kap. 10 § avfallsförordningen överensstämmer med avfallsdirektivet och de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till EU.

4.4.4 Ikraftträdande och behov av speciella informationsinsatser

Föreslagen justering överensstämmer med den vägledning som Naturvårdsverket publicerat kring bestämmelsen. Syftet med justeringen är att minska osäkerheten kring rättsläget varför förslaget inte bedöms få betydande konsekvenser för verksamhetsutövare och tillsynsmyndigheter. Av den anledningen ser inte Naturvårdsverket behov av extra informationsinsatser.

⁵⁵ I Sverige finns etappmålet "Mer bygg- och rivningsavfall materialåtervinns och förbereds för återanvändning" som anger att förberedande för återanvändning, materialåtervinning och annan återvinning av icke-farligt bygg- och rivningsavfall, med undantag av jord och sten, ska årligen fram till 2025 uppgå till minst 70 viktprocent.

4.4.5 Referensscenari

TRE MÖJLIGA SCENARIER UTIFRÅN ATT FÖRSLAGET INTE GENOMFÖRS

Det finns flera möjliga referensscenarier beroende på om det sker någon rättslig prövning av var avfallet ska sorteras eller inte och vilket utfallet av en sådan prövning skulle bli.

- 1) Ingen prövning i domstol sker
- 2) Prövning i domstol som gör samma bedömning som Naturvårdsverket
- 3) Prövning i domstol som gör en annorlunda bedömning än Naturvårdsverket och tillåter sortering på annan plats än där avfallet uppkom

Följden av (1) att ingen prövning sker alternativt (2) att en prövning leder till att domstolen gör samma bedömning som Naturvårdsverket skulle inte innebära några omfattande konsekvenser för vare sig tillsynsmyndigheter eller verksamhetsutövare jämfört med idag. Det skulle fortsatt finnas verksamhetsutövare som gör en annan tolkning än Naturvårdsverket av var avfallet ska sorteras, men en stor del av de verksamhetsutövare som är medvetna om kravet sorterar avfallet på den plats där det uppkommer. Tillsynsmyndigheterna skulle fortsatt uppleva en osäkerhet kring hur långt de kan driva ett eventuellt föreläggande utifrån nuvarande utformning av bestämmelsen, såvida ingen prövning har skett som stöder deras bedömning (1).

I och med att kravet kommer att innebära en stor omställning för de verksamhetsutövare som idag inte efterlever bestämmelsen i kombination med att det finns skäl för att klargöra rättsläget är det ett troligt scenario att en rättslig prövning kan komma att ske. Om domstolen som prövar ett överklagande beslutar att sortering kan ske på annan plats (3) blir konsekvenserna mycket omfattande. Det skulle leda till att många företag sannolikt skulle gå tillbaka och arbeta i enlighet med tidigare praxis vilket inte ställer krav på sortering vid källan och därmed selektiv rivning. Genom att sorteringen i stället kan utföras hos en annan aktör blir tillsynen av kravet svårare att följa upp och därmed blir utsorteringskravet lättare att kringgå. Det här innebär att mängden blandat bygg- och rivningsavfall som uppstår drastiskt skulle öka vilket i sin tur leder till en ökad problematik kring illegal hantering av avfallet.

FÖLJDER AV ATT AVFALLET SORTERAS PÅ ANNAN PLATS

Om sortering av avfallet kan ske på annan plats skulle incitamentet för selektiv rivning minska, vilket direkt motverkar direktivets krav på att vidta åtgärder för att främja selektiv rivning. Orsaken till att incitamentet skulle minska är att selektiv rivning är mer tidskrävande och leder generellt till högre kostnader i kombination med att avfallet ändå kan komma att blandas på arbetsplatsen för att sorteras på en mottagningsanläggning. Ansvaret förflyttas i praktiken från avfallsproducenten till avfallsmottagaren.

Det största flödet av blandat bygg- och rivningsavfall som uppstår sorteras hos avfallsmottagaren med grävmaskin eller materialhanterare. Det är komplicerat och tidskrävande att få till en långtgående sortering med den hanteringen, vilket innebär att det i huvudsak sker en grovsortering med resultatet att mängden avfall som ska deponeras eller förbrännas blir onödigt stor. Sorteringen leder också till att vissa material smulas sönder med följderna att det inte kan sorteras ut och att materialen kan kontaminera varandra vilket ytterligare försvårar eller förhindrar möjligheterna till materialåtervinning eller förberedelse för återanvändning. En sortering av sämre kvalitet kan även leda till att exempelvis farligt avfall hanteras och behandlas felaktigt med risk för att farliga ämnen sprids okontrollerat.

Scenariot skulle också innebära att materialkunskapen på byggarbetsplatsen minskar och att de flöden som behöver synliggöras för att på sikt skapa förutsättningar för en ökad materialåtervinning, främst uppstår på en avfallsanläggning som i vissa fall inte bedriver ett aktivt arbete med att finna avsättning för avfallet utifrån att nå så högt upp i avfallshierarkin som möjligt.

4.4.6 Konsekvenser

Förslagets konsekvenser kommer skilja sig åt beroende på vilket av de tre referensscenarierna som tillämpas. Eftersom samtliga referensscenarier är relativt troliga har Naturvårdsverket valt att beskriva hela utfallsrummet för samtliga scenarier.

Konsekvenserna givet referensscenario (1) och (2) är snarlika och beskrivs gemensamt under rubrikerna nedan. Givet referensscenario (3) där sortering på annan plats tillåts innebär förslaget att en situation undviks där sortering på annan plats tillåts och som medför stora negativa konsekvenser för människors hälsa och miljön samt möjligheten att begränsa den illegala hanteringen av blandat bygg- och rivningsavfall. De konsekvenser som undviks finns beskrivna i referensscenariot ovan och tas inte upp i detta avsnitt.

KONSEKVENSER FÖR AVFALLSBROTTSLIGHETEN

Förslaget bedöms minska problematiken kring illegal hantering av stora mängder blandat bygg- och rivningsavfall eftersom det tydliggör att sortering av avfallet ska ske på den plats där det uppkom vilket innebär att avfallet inte bör uppstå annat än i undantagsfall. Den här effekten kan förstärkas av att tillsynsmyndigheterna bedriver en regelbunden tillsyn av dessa verksamheter. Ändringen bidrar på så sätt också till att minska de negativa konsekvenser som kan följa av förslaget ”sänkt gräns för tillståndsplikt vid hantering av blandat bygg- och rivningsavfall samt lättfraktioner och stoft”, avsnitt 4.2.

KONSEKVENSER FÖR FÖRETAG

Naturvårdsverket bedömer att påverkan på verksamhetsutövare inte blir omfattande om förslaget genomförs. Det kommer att innebära en omställning för de verksamhetsutövare som idag har gjort en annan tolkning än Naturvårdsverket och genomför sortering på annan plats än där avfallet uppstår. De här företagen har också skaffat sig konkurrensfördelar gentemot övriga aktörer i branschen, vilket

skulle förändras om de i stället utförde sorteringen på plats. Anledningen till att många verksamhetsutövare föredrar att sortering sker på en avfallsanläggning i efterhand beror på att de på så sätt kan undvika selektiv rivning vilket är mer tidskrävande och generellt sätt leder till högre kostnader. Det behöver dock inte allmänt innebära en fördyring då kostnaden för att lämna blandat bygg- och rivningsavfall till en avfallsanläggning är högre jämfört med om det är sorterat.

Det saknas underlag om hur många företag som skulle behöva ställa om sin verksamhet i och med att de inte uppfyller kravet idag. Det är också svårt att uppskatta kostnaderna för en sådan omställning vilken främst är beroende av vilken typ av verksamhet som bedrivs.

För branschen i stort skulle ett förtydligande bidra till en sundare konkurrens vilket framför allt gynnar de företag som redan idag efterlever lagstiftningen.

KONSEKVENSER FÖR KONSUMENTER OCH ANDRA SLUTANVÄNDARE

Förslaget skulle alltså innebära en omställning för de verksamhetsutövare som idag väljer att tolka kravet som att sortering kan ske hos avfallsmottagaren. För företag som främst verkar inom renovering och rivning skulle omställningen sannolikt leda till ökade kostnader vilket i slutändan drabbar konsumenten. Det bör betraktas som en rimlig konsekvens då förslaget kan motverka risken att beställare, omedvetet eller inte, understödjer osund konkurrens. Men i vissa fall kan kostnaden även bli lägre i och med att avgiften för att lämna blandat bygg- och rivningsavfall till en avfallsanläggning är högre jämfört med om det är sorterat.

MILJÖPÅVERKAN

Genom att fler verksamhetsutövare efterlever utsorteringskravet skapas större materialflöden vilket ger förbättrade möjligheter till en ökad materialåtervinning och förberedelse till återanvändning. På lång sikt bedöms detta också leda till lägre behandlingkostnader även för de avfallstyper som idag saknar en marknad för att exempelvis kunna materialåtervinnas. Det förväntas ske genom att synliggöra flödena vilket ökar möjligheten till att avfallsbehandlare ställer om och nyttiggör den potential som uppstår genom utsortering i sex avfallslag.

I och med att förslaget bedöms minska mängden blandat bygg- och rivningsavfall som uppstår innebär det också en minskad risk att anmälningspliktiga verksamheter hanterar avfallstyperna felaktigt eller illegalt. Som tidigare beskrivits bidrar en felaktig hantering av avfallet till att föroreningar sprids till luft, mark och vatten vilket kan komma att påverka den enskilde, framför allt de närboende.

KONSEKVENSER FÖR OFFENTLIG SEKTOR OCH STATSBUDETEN

Förslaget bedöms leda till positiva effekter för tillsynsmyndigheter i och med att kravet förtydligas vilket ger en ökad tydlighet och trygghet i att bedriva tillsyn och rikta ett eventuellt föreläggande gentemot en verksamhetsutövare. Det innebär att en likvärdig bedömning sker oavsett var i landet som verksamheten utövas.

Ökade tillsynsinsatser är något som efterfrågas av de verksamhetsutövare som är väl etablerade i branschen och som idag efterlever utsorteringskravet. Att bedriva

en aktiv tillsyn inom området är en mycket viktig aspekt för att utsorteringskravet ska uppnå sitt syfte och leder till att fler aktörer blir uppmärksammade på kravet.

Då förslaget bidrar till att minska mängden blandat bygg- och rivningsavfall som uppstår minskar också risken för att samhället tvingas stå för kostnader för efterbehandling och bortförsel av avfallet till följd av att oseriösa och illegala aktörer har övergivit verksamheten.

SAMMANFATTANDE BEDÖMNING

Sammanfattningsvis bedöms förslaget i huvudsak medföra positiva konsekvenser i och med att mängden blandat bygg- och rivningsavfall som uppstår bedöms minska. Sannolikt leder det till att intresset från illegala aktörer att hantera avfallet reduceras. En ökad sortering leder också till positiva effekter på människors hälsa och miljön, både genom en ökad materialåtervinning samt minskad risk för att blandat bygg- och rivningsavfall hanteras och överges av oseriösa och illegala aktörer.

Förslaget innebär också en ökad tydlighet för tillsynsmyndigheterna i arbetet med att bedriva tillsyn utifrån utsorteringskravet vilket kan öka incitamentet för att driva eventuella förelägganden. Det i sin tur leder till en ökad medvetenhet om kravet bland aktörerna vilket också bidrar till en sundare konkurrens i branschen.

Ett förtydligande leder till att fler verksamhetsutövare kommer att sortera sitt avfall på plats vilket i många fall innebär en högre kostnad då det förutsätter selektiv rivning som är mer tidskrävande. Men i vissa fall kan kostnaden även bli lägre i och med att avgiften för att lämna blandat bygg- och rivningsavfall till en avfallsanläggning är högre jämfört med om det är sorterat.

Förslaget bedöms vara av mycket stor vikt att genomföra för att undvika ett möjligt referensscenario (3) där en prövning skulle leda till att domstolen bedömer att utsortering kan ske på annan plats än där avfallet uppstår. Det skulle resultera i att mängderna blandat bygg- och rivningsavfall drastiskt ökar vilket också gör det intressant för illegala aktörer att hantera avfallet.

4.5 Bedömning: Det bör i nuläget inte införas krav på antecknings- och rapporteringsskyldighet för icke-farligt avfall

Naturvårdsverkets bedömning: Det bör i nuläget inte införas krav på att vissa anmälningspliktiga och tillståndspliktiga avfallsverksamheter ska anteckna vissa uppgifter om avfallet samt rapportera uppgifterna till avfallsregistret. En utvecklad spårbarhet av icke-farligt avfall skulle dock kunna bidra till minskade möjligheter att utnyttja systemet med anmälningsplikt i kriminella syften genom att tillsynsmyndigheterna ges bättre verktyg för att upptäcka och ställa krav vid överträdelser. Konsekvenserna för seriösa aktörer av det förslag som Naturvårdsverket utrett bedöms dock vara för stora.

Naturvårdsverket har utrett om det utöver de tre förslagen i detta avsnitt finns behov av att införa ytterligare regleringar i syfte att minska möjligheterna att utnyttja anmälningsplikten i kriminella syften. Under utredningens gång har Naturvårdsverket övervägt ett förslag som syftar till att öka spårbarheten av icke-farligt avfall. Naturvårdsverket har undersökt möjligheten att utvidga befintliga system för spårbarhet av farligt avfall till att även omfatta icke-farligt avfall i vissa fall. Det vill säga att införa en antecknings- och rapporteringsskyldighet av icke-farligt avfall för vissa anmälnings- och tillståndspliktiga avfallsverksamheter. Förslaget bedöms dock kunna få samhällsekonomiska konsekvenser som överstiger fördelarna. Naturvårdsverket väljer därför att inte lägga fram detta förslag.

Den analys som genomförts inom ramen för uppdraget presenteras nedan i syfte att informera om en ytterligare möjlighet att minska möjligheterna att utnyttja systemet med anmälningsplikt för oseriösa och kriminella aktörer. I konsekvensanalysen redogörs närmare för varför Naturvårdsverket inte går vidare med detta förslag.

4.5.1 Närmare om det analyserade förslaget

EN MÖJLIG KONSTRUKTION FÖR ÖKAD SPÅRBARHET AV ICKE-FARLIGT AVFALL

Naturvårdsverket har inom uppdraget utrett möjligheten att öka spårbarheten för icke-farligt avfall. Under utredningens gång har en konstruktion tagits fram som skulle innebära att det införs krav på att anmälningspliktiga verksamheter som yrkesmässigt mekaniskt bearbetar, sorterar eller lagrar icke-farligt avfall som del av att samla in det ska anteckna vissa uppgifter om avfallet samt rapportera uppgifterna till avfallsregistret.

Vidare skulle konstruktionen inneburit att det även infördes krav på att tillståndspliktiga verksamheter som lagrar avfall som en del av att samla in det

skulle anteckna uppgifter kopplade till mottagandet av icke-farligt avfall. Även dessa uppgifter skulle rapporteras kvartalsvis till avfallsregistret.

I det analyserade förslaget ingick också en miljösanktionsavgift om 3000 kr vid försenad rapportering.

BEFINTLIG ANTECKNINGS- OCH RAPPORTERINGSSKYLDIGHET AV UPPGIFTER OM FARLIGT AVFALL

Enligt 6 kap 1 – 5 §§ avfallsförordningen ska den som producerar, transporterar, samlar in, handlar, mäklar eller behandlar ett farligt avfall anteckna vissa uppgifter. Anteckningen ska enligt 6 § sparas i 3 år eller 1 år för den som antecknar som transportör enligt 2 §.

Enligt 6 kap 11 § ska den som är anteckningsskyldig enligt 1 - 5 §§ även lämna sina uppgifter elektroniskt till avfallsregistret senast två arbetsdagar efter den tidpunkt när anteckningen ska göras eller sammanställas.

Enligt 11 kap 8 b § förordning (2012:259) om miljösanktionsavgifter ska den som lämnar uppgifter till avfallsregistret för sent, betala en miljösanktionsavgift på 5000 kr.

Naturvårdsverkets har övervägt om det är lämpligt att införa krav så att antecknings- och rapporteringskravet även ska gälla även för icke-farligt avfall, dock olika omfattande beroende på verksamhet.

MÖJLIGHETERNA FÖR TILLSYNSMYNDIGHETERNA ATT FÖLJA AVFALLET SKULLE ÖKA

Som framgår av problembeskrivningen finns det oseriösa verksamheter som utnyttjar det faktum att det kan vara svårt för tillsynsmyndigheter att avgöra hur länge ett avfall lagrats på en plats och flyttar runt avfall mellan olika anläggningar som då ofta ligger inom andra tillsynsmyndigheters ansvarsområden. Detta komplicerar tillsynen för en tillsynsmyndighet då det innebär stora problem att följa en transport av avfall som startats inom myndighetens tillsynsområde (kommun eller län) och sedan går över in till en annan tillsynsmyndighets tillsynsområde och lämnas på en avfallsanläggning där⁵⁶.

Då det främst är bland anmälningspliktiga verksamheter som mekaniskt bearbetar, sorterar och/eller lagrar som en del av att samla in icke-farligt avfall som oseriös verksamhet bedrivs, bland annat på det sätt som beskrivs ovan, var det tänkt att mer långtgående krav skulle ställas på just dessa verksamheter.

Att införa ett krav på att anteckna och till avfallsregistret rapportera uppgifter om det icke-farliga avfall som hanteras inom anmälningspliktiga verksamheter som lagrar avfall som en del av att samla in det, skulle förvisso underlätta för tillsynsmyndigheterna i tillsynen kopplat till bestämmelsen 10 kap 1 § avfallsförordningen (2020:614). Denna bestämmelse innebär att tillsynsmyndigheten i sin tillsyn av verksamheter som yrkesmässigt samlar in eller

⁵⁶ Uppgift från Polisen NOA och diverse tillsynsmyndigheter (RU förstärkta insatser 2022)

transporterar avfall särskilt ska kontrollera

1. varifrån avfallet kommer,
2. avfallets typ och mängd,
3. var avfallet ska lämnas efter insamlingen eller transporten, och
4. att hanteringen av avfall uppfyller kraven i 15 kap. 11 § miljöbalken.

Att införa ett tydligt krav på att dessa uppgifter ska antecknas och rapporteras skulle förvisso underlätta för tillsynsmyndigheterna genom att, när de begär det, få ta del av uppgifterna och på så sätt kunna se hur avfallet omsatts inom verksamheten. Konstruktionen skulle innebära att motsvarande krav ställs även på anmälningspliktiga verksamheter som mekaniskt bearbetar eller sorterar icke-farligt avfall. Kostnaderna för verksamhetsutövare bedöms dock allt för omfattande, se avsnitt 4.5.4 Konsekvenser.

TILLSYNSMYNDIGHETERNA SKULLE KUNNA SE I AVFALLSREGISTRET OM AVFALLET TAGITS EMOT OCH BEHANDLATS

Kravet på rapportering till avfallsregistret, riktat till dessa verksamheter, skulle innebära att tillsynsmyndigheten kan följa upp om avfallet de facto tagits emot på den anläggning som angivits i anteckningarna. Detta skulle då kunna göras även om avfallet transporteras mellan olika kommuner eftersom avfallsregistret inte har någon geografisk avgränsning och då tillsynsmyndigheterna har möjlighet att få tillgång till uppgifter så att en avfallstransport skulle kunna följas till dess destination.

För övriga verksamheter som hanterar icke-farligt avfall, både tillstånds- och anmälningspliktiga, har vi inte fått indikationer från underrättelsearbete inom polisen eller från tillsynsmyndigheter om att de systematiskt utnyttjas av oseriösa verksamheter. För dessa verksamheter finns därför endast behov av att kunna säkerställa att avfallet inkommit till anläggningen i fråga. Det finns sedan tidigare en anteckningsskyldighet för behandlare av icke-farligt avfall, enligt 7 kap. 7 § avfallsförordningen (2020:614) men inget rapporteringskrav. För att möjliggöra för tillsynsmyndigheter att kunna säkerställa att avfallet tagits emot på en behandlingsanläggning skulle det också behöva införas ett rapporteringskrav till avfallsregistret av dessa uppgifter. Anteckningsskyldigheten i 7 kap. 7 § avfallsförordningen (2020:614) inbegriper också att uppgifter ska antecknas om behandlat avfall. Utifrån syftet med det analyserade förslaget och uppdraget i stort bedömer vi det dock inte lämpligt att införa ett rapporteringskrav avseende dessa uppgifter, se avsnitt 4.5.4 Konsekvenser.

ÅTERVINNINGSCENTRALER (ÅVC) ÄR INTE EN DEL AV PROBLEMET OCH BÖR UNDANTAS

I den konstruktion som Naturvårdsverket utrett var kommunala ÅVC:er undantagna från kravet på antecknings- och rapporteringsskyldighet för icke-farligt avfall eftersom dessa inte bedrivs av oseriösa aktörer.

Kommunen har enligt 15 kap. 20 § miljöbalken (1998:808) ett ansvar att se till att bland annat allt kommunalt avfall behandlas vilket även inkluderar verksamheters kommunala avfall. Detta ansvar uppfylls oftast genom att kommunen tar emot

avfallet på ÅVC:er. Konstruktionen skulle inneburet väldigt stora utmaningar om det även omfattade mottagande av icke-farligt avfall på ÅVC:er. Den utökade anteckningsskyldigheten för farligt avfall i kombination med rapportering av uppgifter till avfallsregistret har varit utmanande för ÅVC:erna att hantera. Att vissa kommuner, utöver sitt obligatoriska ansvar, även erbjuder en tjänst där yrkesmässiga verksamheter kan lämna mindre mängder avfall som inte är kommunalt avfall på ÅVC:er, är angeläget att upprätthålla. Detta då det är få aktörer på den privata avfallsmarknaden som ser någon lönsamhet med att erbjuda en tjänst för att ta emot mindre mängder avfall från ett stort antal mindre entreprenörer. Om en sådan tjänst erbjuds på den privata avfallsmarknaden är kostnaden ofta så hög att det finns risk för att dessa mindre entreprenörer väljer att göra sig av med sitt avfall på diverse olika illegala sätt, exempelvis genom att tippa avfallet i skog och mark.

BEHOV AV FÖRESKRIFTSRÄTT OCH UTMANINGAR MED MILJÖBALKENS SYSTEMATIK

Enligt konstruktionen skulle Naturvårdsverket givits viss föreskriftsrätt i anslutning till bestämmelserna om anteckningsskyldighet och lämnande av uppgifter i avfallsregistret. Detta eftersom det hade behövts förtydliganden om de uppgifter som skulle ha antecknats. Det skulle också behövts närmare bestämmelser gällande hur uppgifter skulle ha lämnats till avfallsregistret och vilka uppgifter som skulle ha undantagits med hänsyn till Sveriges säkerhet.

Det skulle också behöva övervägas om det är i strid med miljöbalkens systematik att det genom föreslagna ändringar i viss mån ställs högre krav på anmälningspliktiga verksamheter än tillståndspliktiga.

EN MILJÖSANKTIONSAVGIFT SKULLE VERKAT FÖR ATT REGELN EFTERLEVS

I det förslag som Naturvårdsverket utrett ingick också möjligheten att påföra en miljöstraffavgift på den som lämnar uppgifter till avfallsregistret för sent. Detta eftersom rapporteringen är av väsentlig betydelse för att kunna följa hur avfallet transporteras och tas emot och för att tillsynsmyndigheterna ska kunna utföra tillsyn i enlighet med miljöbalkens krav.

Enligt den utredning som gjorts skulle en försenad rapportering till avfallsregistret för icke-farligt avfall kunna träffas av en miljöstraffavgift om 3 000 kr.

Det framgår av 30 kap. 1 § miljöbalken andra stycket att miljöstraffavgiftens storlek ska uppgå till minst 1000 kr och högst 1 000 000. När avgiftens storlek bestäms ska hänsyn tas till överträdelsens allvar och betydelsen av den bestämmelse som överträdelser avser.

Av förarbeten framgår bland annat följande om bestämmande av belopp på en miljöstraffavgift. De belopp som anges i miljöstraffavgiftsförordningen är schabloniserade. När miljöstraffavgiftens storlek bestäms ska hänsyn tas till överträdelsens allvar och betydelse av den bestämmelse som överträdelser avser. Med ”överträdelsens allvar” avses de objektiva omständigheterna som hur lång tid som överträdelsern har pågått, överträdelsens omfattning, den typiska faran som

överträdelsen medför samt känsligheten hos den omgivning som påverkas. Uttrycket ”betydelsen av den bestämmelse som överträdelsen avser” syftar på betydelsen av bestämmelsen som sådan och intresset av det den är avsedd att reglera. Härmed menas att en värdering av skyddsintresset görs. Skydd av människors liv och hälsa ska ges en tyngre vikt än de bestämmelser som avser att skydda estetiska intressen eller befrämja det rörliga friluftslivet. Att underlåta att söka nödvändiga tillstånd kan typiskt sätt förutsättas vara allvarligare än att inte anmäla en verksamhet som omfattas av anmälningsplikt. Överträdelser av vissa bestämmelser är med nödvändighet irreparabla medan effekterna av andra överträdelser kan åtgärdas om rättelse vidtas (se prop. 1997/98:45 del 1, s. 538–540).

I dagsläget regleras i 11 kap. 8 b § förordning (2012:259) om miljöstraffavgifter att den som är försenad med att till avfallsregistret rapportera det som ska antecknas om farligt avfall, ska betala en miljöstraffavgift med 5 000 kr. Med beaktande av betydelsen av de bestämmelser som utretts, dvs. försenad rapportering av det som ska antecknas om icke-farligt avfall, bedömde Naturvårdsverket att en miljöstraffavgift om 3 000 kr kunde vara lämplig.

4.5.2 Konstruktionens överensstämmelse med EU-rätten

Vid en sammantagen bedömning anser Naturvårdsverket att de analyserade ändringarna överensstämmer med och inte går utöver de skyldigheter som följer av avfallsdirektivet eller av Sveriges medlemskap i EU i den mån kraven ställs på avfallsproducenter. Huruvida det är förenligt med eller går utöver avfallsdirektivet att ställa krav på antecknings- och rapporteringsskyldighet för de som inte är avfallsproducenter behöver utredas ytterligare.

Naturvårdsverket bedömer att en utvidgning av avfallsregistret till att även omfatta icke-farligt avfall överensstämmer med och inte går utöver de skyldigheter som följer av avfallsdirektivet eller av Sveriges medlemskap i EU.

KRAV STÄLLS PÅ ANTECKNINGS- OCH RAPPORTERINGSSKYLDIGHET FÖR FARLIGT AVFALL I AVFALLSDIREKTIVET

I artikel 35 i avfallsdirektivet ställs krav på att systemen för registrering och spårbarhet av farligt avfall ska stärkas. Kravet infördes genom 2018 års ändringsdirektiv (Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2018/851 av den 30 maj 2018 om ändring av direktiv 2008/98/EG om avfall). I artikel 35.1 ställs krav på att vissa utpekade aktörer ska föra ett register i tidsföljd över:

- a) avfallens mängd, typ och ursprung, samt mängden av produkter och material som är ett resultat av förberedelse för återanvändning, materialåtervinning eller andra återvinningsförfaranden, och
- b) i relevanta fall den destination, den insamlingsfrekvens, det transportsätt och den behandlingsmetod som förutses med avseende på avfallet.

Vidare ställs det även bland annat krav på att för farligt avfall ska registren sparas i minst tre år, utom när det gäller verksamhetsutövare som transporterar farligt avfall, vilka ska spara registren i minst tolv månader (artikel 35.2).

I artikel 35.4 framgår bland annat att medlemsstaterna ska inrätta ett elektroniskt register eller samordnade register för att registrera de uppgifter om farligt avfall som avses i punkt 1 och som omfattar hela det geografiska territoriet i den berörda medlemsstaten.

Sverige har genomfört ovanstående såvitt avser farligt avfall genom 6 kap. avfallsförordningen.

MEDLEMSSTATERNA FÅR STÄLLA KRAV PÅ ANTECKNINGS- OCH RAPPORTERINGSSKYLDIGHET PÅ PRODUCENTER AV ICKE-FARLIGT AVFALL

I artikel 35.3 avfallsdirektivet anges även att medlemsstaterna får kräva att producenter av icke-farligt avfall ska följa punkterna 1 och 2 i artikel 35. Med avfallsproducent avses den som ger upphov till avfall (ursprunglig avfallsproducent) och den som genom förbehandling, blandning eller andra förfaranden ändrar avfallets art eller sammansättning (se artikel 3.5 i avfallsdirektivet samt det svenska genomförandet i 15 kap. 4 § miljöbalken). I förbehandling inryms även till exempel sortering (jfr bilaga 1, R 12 i avfallsförordningen, som genomför bilaga 2 i avfallsdirektivet). Den som sorterar avfall kan alltså vara att anse som avfallsproducent (icke-ursprunglig). Även den som mekaniskt bearbetar avfall kan vara avfallsproducent.

NATURVÅRDSVERKET'S ANALYS I RELATION TILL AVFALLSDIREKTIVET

Det förslag som analyserats innebär att antecknings- och rapporteringskrav ställs på följande:

- Den som yrkesmässigt behandlar icke-farligt avfall (nuvarande anteckningsskyldighet i 7 kap. 7 § avfallsförordningen). Avser såväl den som är tillståndspliktig som anmälningspliktig.
- Utöver kraven som framgår av nuvarande 7 kap. 7 § föreslås vissa ytterligare krav på de som yrkesmässigt mekaniskt bearbetar eller sorterar icke-farligt avfall. Avser anmälningspliktiga verksamheter.
- Den som yrkesmässigt lagrar icke-farligt avfall som en del av att samla in det. Avser såväl den som är tillståndspliktig som anmälningspliktig, kraven på den som är tillståndspliktig avser dock endast mottagandet.

Vissa av ovanstående kan vara avfallsproducenter. Naturvårdsverket bedömer att det är förenligt med och inte går utöver avfallsdirektivet att ställa krav på antecknings- och rapporteringsskyldighet för de som är avfallsproducenter.

Den föreslagna antecknings- och rapporteringsskyldigheten kommer dock även träffa vissa som inte är avfallsproducenter. Huruvida det är förenligt med eller går

utöver avfallsdirektivet att ställa krav på antecknings- och rapporteringsskyldighet för de som inte är avfallsproducenter behöver utredas ytterligare.⁵⁷

Av artikel 35.4 avfallsdirektivet framgår att medlemsstaterna får inrätta ett elektroniskt register för andra avfallsflöden än farligt avfall, särskilt för de avfallsflöden för vilka mål fastställs i unionslagstiftningsakter. Naturvårdsverket bedömer därför att en utvidgning av avfallsregistret till att även omfatta icke-farligt avfall överensstämmer med och inte går utöver de skyldigheter som följer av avfallsdirektivet eller av Sveriges medlemskap i EU.

INFORMATIONSENSATSER

Om konstruktionen skulle genomförts kommer omfattande informationsinsatser att krävas för att informera de verksamheter som blir föremål för kraven.

4.5.3 Konsekvenser

I detta avsnitt beskrivs konsekvenserna av Naturvårdsverkets analyserade förslag, det vill säga en konstruktion om en antecknings- och rapporteringsskyldighet för vissa avfallsverksamheter. Sammantaget bedömer Naturvårdsverket att konsekvenserna för seriösa aktörer överstiger nyttan med förslaget.

KONSEKVENSER FÖR AVFALLSBROTTSLIGHETEN

Konstruktionen syftar till att tillsynsmyndigheterna ska få ytterligare verktyg att upptäcka oseriösa verksamheter genom att kunna följa flöden av icke-farligt avfall.

Om en anteckningsskyldighet införs för de som lagrar avfall som en del i att samla in det, skulle det bli enklare för tillsynsmyndigheter att få ta del av sådana uppgifter och på så sätt kunna se hur avfallet omsatts inom verksamheten dvs. på samma sätt som med nuvarande anteckningsskyldighet för avfallsbehandlingsanläggningar. Genom konstruktionen skulle det även införas ett rapporteringskrav till avfallsregistret, riktat till både avfallslagrings- och avfallsbehandlingsverksamheter. Detta skulle innebära att tillsynsmyndigheten skulle kunna följa upp om avfallet de facto tagits emot på den anläggning som angivits i anteckningarna. Detta även om avfallet transporteras mellan olika kommuner eftersom avfallsregistret inte har någon geografisk avgränsning. På så sätt skulle tillsynsmyndigheterna ges möjlighet att följa en avfallstransport till dess destination. Ett detaljerat lagkrav om att anteckna och rapportera uppgifter om icke-farligt avfall som hanteras inom verksamheten skulle underlätta för tillsynsmyndigheterna när de ställer krav på att få ta del av sådana uppgifter till exempel genom förelägganden riktat mot verksamheten. När tillsynsmyndigheten

⁵⁷ För det fall de föreslagna ändringarna skulle anses gå utöver de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till Europeiska unionen kan nämnas att avfallsdirektivet är ett minimidirektiv. Det är alltså tillåtet att införa reglering som går utöver avfallsdirektivet. I sådant fall måste det dock övervägas om förordningsändringarna skulle kunna innehålla sådana tekniska regler att de behöver anmälas enligt förordning (1994:2029) om tekniska regler. I sammanhanget bör noteras att om reglerna skulle anses omfattas av förordningen så blir regeln ogiltig om den inte anmälts (se EU-domstolens dom den 16 juli 2015, Unione Nazionale Industria Conciaria (UNIC), mål C-95/14, EU:C:2015:492 punkt 29).

efter begäran fått ta del av anteckningarna kan myndigheten jämföra med uppgifter i avfallsregistret för att se om de överensstämmer.

Om tillsynsmyndigheterna med nu gällande regelverk upptäcker oklarheter med stöd av uppgifter i avfallsregistret kan de vidta lämpliga åtgärder för att klargöra vad som skett och om det finns anledning att anta att ett brott har begåtts, anmäla det till Polismyndigheten eller Åklagarmyndigheten.

Konstruktionen med antecknings- och rapporteringsskyldighet för vissa anmälningsskyldiga avfallsverksamheter skulle minska möjligheterna för oseriösa verksamheter att flytta runt sitt avfall för att undkomma krav på behandling, eller för att undkomma att lagringen av avfallet ska räknas som en deponi enligt 15 kap. 5 a § miljöbalken. Följden av detta skulle bli att mängden avfall som hanteras bedrägligt skulle minska och därigenom skulle även de kostnader för kommuner och staten som är förknippade med en illegal hantering av avfall minska.

KONSEKVENSER FÖR FÖRETAG

Konstruktionen med antecknings- och rapporteringsskyldighet för vissa anmälningsskyldiga avfallsverksamheter skulle beröra väldigt många anläggningar som både är väldigt stora samt relativt små. 967 tillståndsskyldiga avfallsbehandlingsverksamheter skulle bli föremål för nya krav.⁵⁸ Hur många anmälningsskyldiga verksamheter som skulle beröras av det analyserade förslaget är svårt att säga eftersom det inte finns något centralt register över dessa verksamheter i Sverige. Eftersom anmälan görs till den kommunala tillsynsmyndigheten finns samtliga anmälningsskyldiga verksamheter samlade i respektive tillsynsmyndighets verksamhetsregister.

Som underlag till ett regeringsuppdrag 2015 begärde Naturvårdsverket in uppgifter från kommunerna om hur många registrerade C-verksamheter som de hade inom sin kommun. I den sammanställningen framgick det att det fanns 3825 anmälningsskyldiga verksamheter med verksamhetskoder från det 29:e kapitlet i miljöprövningsförordningen dvs. kapitlet med verksamhetskoder kopplat till avfallsverksamhet. Ur sammanställningen går att utläsa att det finns 1489 anmälningsskyldiga verksamheter som mekaniskt bearbetar, sorterar eller lagrar icke-farligt avfall som en del av att samla in det. Sammanställningen saknar dock information från ca tio kommuner. Naturvårdsverket kvalitetsgranskade inte sammanställningen 2015 men den gav en översiktlig bild av hur många anmälningsskyldiga verksamheter som fanns i landet då.

Sedan denna inhämtning gjordes har visionen om den cirkulära ekonomin fått starkare fäste i samhället vilket inneburit att avfallsmarknaden expanderat en del och det kan därför finnas fler verksamheter i dagsläget.

Utifrån dessa uppgifter och att branschorganisationen Avfall Sverige uppger att det finns ca 600 ÅVC:er i Sverige, som vi vill undanta från kraven, uppskattar vi att ca 2400 verksamheter skulle bli föremål för kraven enligt denna konstruktion.

⁵⁸ Utdrag ur Svenska Miljörapporteringsportalen den 25 april 2023

Sedan 2020 finns det en anteckningsskyldighet för den som yrkesmässigt behandlar icke-farligt avfall men den är inte kopplad till något rapporteringskrav. Enligt konstruktionen skulle det påföras ett rapporteringskrav av en delmängd av de uppgifter som antecknas i dessa verksamheter, dvs. de uppgifter som visar på vad som tagits emot på anläggningen. I övrigt finns ingen antecknings- eller rapporteringsskyldighet för verksamheter kopplad till icke-farligt avfall. Det innebär att ett sådant krav skulle varit ett nytt krav för många verksamheter.

Det finns dock sedan länge en anteckningsskyldighet kopplad till farligt avfall och sedan 2020 ett rapporteringskrav till avfallsregistret. Detta krav föreligger för samtliga roller; avfallsproducent, insamlare (inkluderar den som lagrar), transportörer, handlare, mäklare och behandlare. Vissa av dessa verksamhetsutövare hanterar farligt avfall likväl som icke-farligt avfall. För dessa verksamheter skulle kravet i konstruktionen som kopplar till icke-farligt avfall innebära en viss administrativ belastning som dock bör vara relativt begränsad eftersom de bör ha rutiner för att uppfylla lagkravet kopplat till farligt avfall.

I redovisningen Rättsliga förutsättningar för en ändamålsenlig avfallsstatistik och en digital lösning för spårbarhet av farligt avfall 2019 uppskattade Naturvårdsverket den genomsnittliga tidsåtgången för verksamhetsutövare att uppfylla samtliga krav på tillstånds- och anmälningspliktiga avfallsverksamheter som behandlar och hanterar farligt avfall att lämna uppgifter om avfallet digitalt till avfallsregistret till ca 13 timmar.⁵⁹ Då inkluderas såväl förandet av anteckningar som överlämnandet av de antecknade uppgifterna till avfallsregistret. Det innebär i praktiken att det kunde varit mycket fler eller färre timmar för en specifik verksamhet. Det tillkommer också en engångsinsats för anpassning av digitala affärssystem till antecknings- och rapporteringskraven som kan variera mycket mellan olika verksamhetsutövare beroende på hur de byggt upp sina administrativa system.

Det finns en stor mängd relativt små anmälningspliktiga verksamheter som troligtvis inte har rutiner för att hantera denna typ av information. I de kontakter vi haft med branschföreträdare har man framfört att vissa av de anmälningspliktiga verksamheter som kommer att träffas av antecknings- och rapporteringskravet är mindre omlastningsstationer och att förslaget innebär en omfattande och obefogad arbetsbörda då sådana stationer oftast bemannas av endast en person.

I sammanhanget bör det beaktas att alla anmälnings- och tillståndspliktiga verksamheter är föremål för kraven i Förordning (1998:901) om verksamhetsutövers egenkontroll. I 6 § framgår det att verksamhetsutövaren systematiskt ska undersöka och bedöma riskerna med sin verksamhet utifrån hälso- och miljösynpunkt samt dokumentera resultatet. Sådana undersökningar skulle kunna tänkas innebära att verksamheten ska ha uppgifter om vilka typer av avfall som hanteras inom verksamheten eftersom det innebär en hälso- och miljörisk.

⁵⁹ Rättsliga förutsättningar för en ändamålsenlig avfallsstatistik och en digital lösning för spårbarhet av farligt avfall – Redovisning av ett regeringsuppdrag dnr NV-02329-19

Det är också så att dessa verksamheters själva affärsidé grundar sig på att tjäna pengar på att hantera avfall, vilket bör inbegripa att verksamheterna har koll på vilket avfall man hanterar och varifrån det kommer eftersom utan sådana uppgifter blir det svårt att debitera kunderna. Det är alltså ett rimligt antagande att uppgifterna i fråga i vissa delar redan finns i verksamhetens affärssystem.

Rapporteringskravet av uppgifter om farligt avfall till avfallsregistret har av många användare upplevts som administrativt betungande. I det sammanhanget ska man beakta att den rapporteringen görs kontinuerligt senast två arbetsdagar efter att varje anteckning gjorts. I konstruktionen skulle rapporteringen av uppgifter om icke-farligt avfall endast göras kvartalsvis vilket innebär att den administrativa belastningen kopplat till rapporteringen begränsas något.

Alla tillståndspliktiga verksamheter är skyldiga att lämna en miljörapport senast den 31 mars varje år, med uppgifter om föregående år. Från och med rapporteringen den 31 mars 2023 har det lagts till krav på rapportering kopplat till uppgifter om icke-farligt avfall. De uppgifter som samlas in i det sammanhanget handlar om att Naturvårdsverket på ett bättre sätt ska kunna uppfylla sina skyldigheter som ansvarig för officiell statistik inom avfallsområdet. De uppgifter som samlas in är aggregerade uppgifter kopplade till exempelvis vilken bransch som avfallet kommer ifrån, dvs. uppgifterna är inte på en detaljnivå som möjliggör spårning av avfallet. Konstruktionen skulle innebära att dessa verksamheter kommer att rapportera uppgifter om icke-farligt avfall både i miljörapporten, en gång per år, och till avfallsregistret, fyra gånger per år, och en del av uppgifterna är liknande uppgifter vilket är något som myndigheter i det längsta bör undvika.

I Naturvårdsverkets konstruktion skulle en miljöstraffavgift (MSA) för utebliven rapportering av uppgifter om icke-farligt avfall till avfallsregistret införas. Det finns sedan tidigare en sådan avgift kopplat till utebliven rapportering av uppgifter om farligt avfall. Naturvårdsverket har noterat att det finns en del utmaningar med att utdöma denna MSA. Problematiken är kopplad till att bedöma mängder av avfall som finns på anläggningen. Vid ett första tillsynsbesök kan det vara relativt lätt att avgöra om avfallet som ligger på anläggningen rapporterats eller inte. Men vid efterföljande besök kan det vara svårt att bedöma om det tillkommit avfall eller om det har transporterats bort avfall från anläggningen. Denna problematik skulle förekomma även vid ett införande av en MSA kopplad till utebliven rapportering av uppgifter om icke-farligt avfall till avfallsregistret.

Som nämnts ovan upplever verksamhetsutövare att vissa av de skyldigheter som följer av antecknings- och rapporteringskravet i 6 kap. avfallsförordningen (2020:614) är svårtolkade och komplicerade, och kan i vissa situationer innebära en hög administrativ börda för den rapporteringsskyldiga verksamheten.

Naturvårdsverket har utifrån inkomna synpunkter och slutsatser från myndighetens tillsynsvägledning om avfallsregistret identifierat att det finns behov av att förenkla både regelverk och verktyg för rapportering till avfallsregistret. Avfallsregistret utvecklas kontinuerligt och arbete pågår för att förbättra tillsynsmyndigheternas tillgång till informationen i registret. Till dess att avfallsregistret utvärderats och åtgärder genomförts för att underlätta för verksamhetsutövare och

tillsynsmyndigheter kan det därför vara olämpligt att bygga ut rapporteringsskyldigheten med nya avfallsslag.

KONSEKVENSER FÖR KONSUMENTER OCH ANDRA SLUTANVÄNDARE

De ökade kraven skulle som nämnts leda till ökade kostnader hos de verksamhetsutövare som berörs. Kostnaderna bedöms till stor del kunna överföras på företagens kunder i form av något högre avgifter. Eftersom den administrativa kostnaden för företagen inte kvantifierats är det dock svårt att uppskatta storleken på en sådan avgiftshöjning.

Om mängden oseriösa aktörer som utnyttjar anmälningsplikten för illegal avfallshantering minskar kommer också de situationer där fastighetsägare drabbas av kostnader att minska. Det vill säga de förfarande som beskrivs under problembeskrivningen där fastighetsägare drabbas av kostnader kopplade till att en avfallshanterare hyrt mark av en fastighetsägare och sedan hanterat avfallet på ett sätt som förorenat fastigheten.

MILJÖPÅVERKAN

Genom att oseriösa och kriminella verksamhetsutövare har mindre möjlighet att hantera avfallet på ett bedrägligt sätt kommer de negativa miljöeffekterna som sådan hantering innebär att minska dvs. spridning av föroreningar till luft, mark och vatten från en bedräglig hantering av avfall som påverkar klimatet, den enskilde och närboende kommer då att minska.

KONSEKVENSER FÖR OFFENTLIG SEKTOR OCH STATSBUDETEN

Att bygga ut avfallsregistret för att kunna ta emot uppgifter kopplat till icke-farligt avfall skulle innebära kostnader för Naturvårdsverket. Då strukturen för hur uppgifterna ska lämnas är desamma som för farligt avfall så uppskattar vi att kostnaden kan begränsas till totalt ca 1 miljon kr. Till detta tillkommer resurser för vägledning och utvecklande av föreskrifter kopplat till rapportering.

Att det skulle finnas ett detaljerat lagkrav om att anteckna och rapportera uppgifter om icke-farligt avfall som hanteras inom verksamheten skulle minska tillsynsmyndigheternas arbetsbörda då det skulle bli enklare att utforma förelägganden riktat mot verksamheter för att få ta del av uppgifterna eller att hämta ut dem ur avfallsregistret. För närvarande görs uttag ur avfallsregistret genom att begära ut det från Naturvårdsverket, vilket är kostnadsdrivande för Naturvårdsverket.

Genom att tillsynsmyndigheterna skulle kunna följa flöden av icke-farligt avfall via avfallsregistret möjliggör det att man kan begränsa möjligheterna för verksamheter att flytta runt avfall mellan olika kommuner. Det kan leda till att avfallet nyttiggörs och används i vårt samhälle i större utsträckning i stället för att flyttas runt. Det kan då också innebära att en bedräglig hantering av avfall, som leder till negativa konsekvenser för miljön, kan stoppas i ett tidigt skede. Sådana miljökonsekvenser kan annars, som tidigare nämnts, innebära kostnader i mångmiljonbelopp som inte sällan hamnar på kommunen och staten.

SAMMANFATTANDE BEDÖMNING

Vi anser att införandet av krav på antecknings- och rapporteringsskyldighet för icke-farligt avfall, enligt vår analys, kan vara motiverat utifrån de problem med avfallshantering som vi ser idag. Vi kan dock konstatera att det blir relativt omfattande konsekvenser för ett stort antal "seriösa" verksamheter även om det också ger tillsynsmyndigheterna verktyg att begränsa oseriösa och kriminella verksamheters möjlighet att hantera icke-farligt avfall på ett bedrägligt sätt. En sådan här konstruktion bedöms dock inte ha samma träffsäkerhet i förhållande till att begränsa oseriösa och kriminellas möjligheter att utnyttja anmälningsplikten som våra förslag.

Det vi avsåg med att undersöka detta var att möjliggöra för tillsynsmyndigheter att följa avfallsflöden för att säkerställa att de transporteras till en behandling i stället för att flyttas runt och hanteras på ett bedrägligt sätt. En svårighet att avgöra om en sådan här konstruktion är samhällsekonomiskt motiverat är att vi inte har tillgång till hur många verksamheter som bedrivs på ett oseriöst eller kriminellt sätt. Det är dock tydligt att detta är ett omfattande problem utifrån de kontakter vi haft med underrättelseenhet inom polisen och från tillsynsmyndigheter. Det bör i sammanhanget framhållas att de samhällskostnader som är förknippade med att hantera stora mängder avfall som övergivits kan uppgå till väldigt stora belopp beroende på plats och avfallstyp.

Konstruktionen berör dock en väldigt stor mängd verksamhetsutövare. Uppskattningsvis 2400 verksamheter skulle få krav på att rapportera uppgifter om icke-farligt avfall till avfallsregistret. Hur administrativt belastande de nya rapporteringskraven skulle bli är svårt att uppskatta men eftersom avsikten varit att uppgifterna endast ska rapporteras kvartalsvis skulle det varit avsevärt mindre belastande än de krav som är kopplade till uppgifter om farligt avfall där rapporteringen ska ske kontinuerligt senast två dagar efter att de antecknats. Att föra anteckningar om avfallet man hanterar inom verksamheten är något som redan bör ske för att möjliggöra att debitera den kund vars avfall hanteras. Sådana anteckningar kanske inte exakt följer de krav vi nu föreslår ska gälla, men de justeringar som behövs bör kunna vara relativt begränsade. Sammantaget skulle konstruktionen dock innebära relativt omfattande pålagor för verksamhetsutövarna.

Mot bakgrund av att vi saknar statistiskt underlag kopplat till antalet oseriösa och kriminella verksamheter som nyttjar anmälningsplikten på ett bedrägligt sätt samt att den administrativa bördan för seriösa aktörer skulle bli relativt omfattande ser vi inte att konstruktionen i dess nuvarande form bör genomföras. En utökad spårbarhet för icke-farligt avfall är dock fortsatt önskvärd.

4.6 Bedömning: Tillsynsmyndigheter behöver bättre förutsättningar för att bedöma en anmälan

Naturvårdsverkets bedömning: Det finns skäl att förlänga tidsfristen från att en anmälan om avfallsverksamhet inkommit till tillsynsmyndigheten till att verksamheten kan påbörjas.

Behovet av förlängd tidsfrist gäller dock inte enbart för avfallsverksamheter, och behovet kan komma att öka om en vandelsprövning av anmälningspliktiga avfallsverksamheter genomförs. En förlängd tidsfrist bör därför utredas i en vidare kontext än vad som är möjligt i detta regeringsuppdrag.

Naturvårdsverket har övervägt om en åtgärd eller verksamhet som syftar till att hantera avfall får starta tidigast nio veckor efter att anmälan är gjord. Starka skäl talar för att en förlängning från dagens sex veckor till nio veckor skulle ge tillsynsmyndigheterna bättre förutsättningar att bedöma samtliga aspekter som anmälan föranleder och slutligen besluta om lämpliga försiktighetsmått.

Naturvårdsverket konstaterar dock att regelverket kring anmälan om C-verksamhet har förändrats över tid. I många fall ställs idag högre krav på såväl verksamhetsutövaren som tillsynsmyndigheten jämfört med när bestämmelserna infördes. För flera typer av verksamheter gäller särskilda bestämmelser om vilket underlag en anmälan ska innehålla, att tillsynsmyndigheten ska bedöma om betydande miljöpåverkan kan antas och att utgången av ärendet innebär ett föreläggande om specifika försiktighetsmått eller förbud. Statliga och kommunala myndigheter, organisationer och enskilda som kan ha ett särskilt intresse i saken ska på lämpligt sätt och i skäligen omfattning ges tillfälle att yttra sig över en anmälan. För vissa verksamheter kan även fråga om krav på säkerhet behöva beaktas. Sammantaget talar det för att frågan om tid innan en verksamhet tidigast kan starta efter att en anmälan gjorts bör utredas för samtliga C-verksamheter och inte särregleras enbart för verksamheter som hanterar avfall.

Om en möjlighet till vandelsprövning införs i samband med prövning av en anmälningspliktig avfallsverksamhet ska tillsynsmyndigheten utföra ytterligare ett moment inom tiden för när en åtgärd eller verksamhet tidigast får påbörjas. I samband med ett sådant beslut bör frågan utredas vidare.

Av dessa skäl bör frågan utredas i en bredare kontext. Nedan redogör Naturvårdsverket för utmaningar med den nuvarande tidsfristen på sex veckor.

TILLSYNSMYNDIGHETEN KAN BESLUTA OM ATT VERKSAMHETEN INTE FÅR PÅBÖRJAS FÖRRÄN SENARE

I 9 kap. 6 c § miljöbalken regleras att en anmälningspliktig miljöfarlig verksamhet får påbörjas tidigast sex veckor efter det att anmälan har gjorts, om inte tillsynsmyndigheten bestämmer något annat. Tillsynsmyndigheten kan alltså i det enskilda fallet besluta att verksamheten får påbörjas tidigare alternativt att verksamheten inte får påbörjas förrän senare, allt beroende på vad som är

nödvändigt för att myndigheten ska kunna ta ställning till behovet av eventuella förelägganden om försiktighetsmått.⁶⁰ Det är straffbart att efter att ha gjort en anmälan påbörja en verksamhet eller åtgärd utan att följa föreskriven tidsfrist i 9 kap. 6 c § miljöbalken (se 29 kap. 4 § punkt 1 c miljöbalken).

Liknande reglering med tidsfrister för anmälan finns bland annat avseende anmälan för samråd (12 kap. 6 § miljöbalken, sex veckor) och anmälan för vattenverksamhet (11 kap. 9 b § miljöbalken, åtta veckor).

Lagregleringen om tidsfristen för anmälan av miljöfarliga verksamheter infördes genom proposition 2004/05:129. Regleringen låg i dåvarande 9 kap. 6 § fjärde stycket, vilket motsvarar nuvarande 9 kap. 6 c §. I samband med införandet uttalades följande i propositionen:

Ett nytt fjärde stycke införs så att det klart uttrycks i lagtexten att en anmälningspliktig verksamhet inte får påbörjas innan sex veckor förflutit från det att anmälan har gjorts om inte tillsynsmyndigheten bestämmer annat. Tillsynsmyndigheten kan i det enskilda fallet besluta att verksamheten får påbörjas tidigare eller att påbörjandet inte får ske förrän senare, allt beroende på vad som är nödvändigt för att myndigheten skall kunna ta ställning till behovet av eventuella förelägganden om försiktighetsmått.

DEN KORTA TIDSFRISTEN LYFTS SOM ETT ÅTERKOMMANDE PROBLEM AV TILLSYNSMYNDIGHETERNA

Flera tillsynsmyndigheter har framfört att sex veckor är för kort tid för att hinna gå igenom en anmälan av avfallsverksamhet, att hinna bedöma dess miljöpåverkan, förelägga om eventuella försiktighetsmått och kommunicera beslutet.

Tillsynsmyndigheten måste också göra en bedömning av om påverkan på miljön kan vara så pass stor att åtgärden eller verksamheten i stället ska omfattas av tillståndsplikt.

Utöver en bedömning om eventuella försiktighetsmått ska dessutom en bedömning göras av om det kan finnas särskilda skäl för att besluta att verksamheten endast får bedrivas om länsstyrelsen har gjort en bedömning i fråga om ekonomisk säkerhet (§ 28 a Förordning (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd). De här argumenten förs fram trots att tillsynsmyndigheterna är medvetna om att de har möjlighet att besluta om att verksamheten inte får påbörjas förrän senare. Det handlar alltså inte om det enskilda fallet utan att tiden för att hinna genomföra en kvalificerad bedömning av en anmälan om avfallsverksamhet generellt sett är för kort.

Några tillsynsmyndigheter vittnar också om att oseriösa aktörer systematiskt skickar in anmälningsärenden inför semesterperioden i syfte att de inte ska hinna behandlas och att verksamheten därmed kan påbörjas efter att sex veckor förflutit. Detta kan också ske i kombination med att verksamhetsutövaren ringer

⁶⁰ Se prop. 2004/05:129 s. 92–93.

handläggaren och påtalar hur bråttom det är med att starta upp verksamheten för att stressa fram ett snabbt beslut.

Tillsynsmyndigheterna efterfrågar också en utökad vägledning för att tydliggöra på vilka grunder ett beslut om förlängd tid kan fattas och hur ett sådant beslut kan se ut. Dessa synpunkter bedöms däremot kunna hanteras genom en översyn av aktuell vägledning inom området.

Visserligen kan tillsynsmyndigheten som tidigare nämnts, i det enskilda fallet, besluta om att åtgärden eller verksamheten får påbörjas senare. Flera tillsynsmyndigheter anger att man regelmässigt fattar beslut och meddelar sökande om att åtgärden får påbörjas först senare i samband med att en anmälan om avfallsverksamhet inkommer. I dessa fall sker alltså inte en bedömning utifrån skäl som grundar sig på det enskilda fallet. Att rutinmässigt fatta den här typen av beslut till följd av att tillsynsmyndigheten inte hinner bedöma en anmälan inom sex veckor är tveksamt utifrån att skälen för ett sådant beslut ska ligga till grund i det enskilda fallet. Dit hör inte orsaker som långvarig resursbrist eller att avfallsärenden generellt bedöms som för komplicerade för att hinna med att hantera inom sex veckor.

DET FINNS FLERA SYSTEMÖVERGRIPANDE ASPEKTER ATT TA HÄNSYN TILL I EN UTREDNING

Ett förslag som diskuterats inom ramen för detta regeringsuppdrag är att tiden för när en anmälningspliktig miljöfarlig avfallsverksamhet tidigast får påbörjas förlängs från sex veckor till nio veckor. Naturvårdsverket väljer att inte gå vidare med förslaget i detta uppdrag av skäl som redovisas nedan.

Att införa en särreglering i miljöbalken som endast omfattar anmälningspliktiga avfallsverksamheter riskerar att fragmentera systemet med anmälningsplikt och göra systemet komplicerat, svåröverblickbart och svårtillämpat. Ett exempel på det är hanteringen eller användningen av massor. Beroende på om massorna utgör en produkt eller ett avfall har i många fall inte så stor betydelse för miljön men det skulle innebära en skillnad för verksamhetsutövaren utifrån när verksamheten tidigast får påbörjas.

Som alternativ till denna särreglering bör det utredas om det finns behov av, och vilka konsekvenserna blir, till följd av en justering av 9 kap. 6 c § miljöbalken som omfattar samtliga anmälningspliktiga verksamheter. En sådan utredning blir betydligt mer omfattande och tidskrävande.

Inom många myndigheter arbetar man aktivt för att korta ned handläggningstiderna vilket även omfattar tillståndsprocessen för miljöfarlig verksamhet. I detta fall finns i stället ett behov av att förlänga handläggningstiden för tillsynsmyndigheterna i syfte att kunna utföra en kvalificerad miljöbedömning av avfallsverksamhetens påverkan på människors hälsa och miljön.

Att förlänga tiden för när en anmälningspliktig miljöfarlig avfallsverksamhet tidigast får påbörjas ger tillsynsmyndigheterna en ökad möjlighet att besluta om försiktighetsmått och att bedöma ifall det kan finnas särskilda skäl för att besluta att verksamheten endast får bedrivas om länsstyrelsen har gjort en bedömning i

fråga om ekonomisk säkerhet. Det är aspekter som har en positiv effekt utifrån att försvåra för illegala aktörer som nyttjar systemet med anmälningssplikt. Men effekterna av en sådan förlängning utifrån problematiken kring avfallsbrottslighet är svårbedömda och inte tillräckligt tydliga för att förslaget ska hanteras inom ramen för det här regeringsuppdraget.

Behovet av att införa möjligheten till vandelsprövning kommer att utredas inom ramen för utredningen om en stärkt miljöstraffrätt och en stärkt miljöbrottsbekämpning (dir. 2022:69). En sådan möjlighet skulle samtidigt kräva ytterligare resurser från tillsynsmyndigheterna varför behovet skulle öka av att utreda frågan om förlängd tid för när en åtgärd eller en verksamhet som syftar till att hantera avfall tidigast får påbörjas efter att anmälan gjorts. Beroende på vad utredningen landar i kan behovet av att förlänga tiden för när en anmälningsspliktig avfallsverksamhet tidigast får påbörjas avsevärt öka om en möjlighet till vandelsprövning införs. Detta utifrån att vandelsprövningen ska hanteras av tillsynsmyndigheten tillsammans med övriga aspekter av anmälan.

5. Reflektion över förslagen

Naturvårdsverket bedömer att åtgärdsförslagen kan reducera möjligheten för verksamhetsutövare att ostört etablera och driva avfallsverksamheter med lagstridiga avsikter dolt bakom en legitim fasad i form av en anmälan. Handlingsutrymmet för oseriösa eller kriminella aktörer skulle stramas åt i flera avseenden genom föreslagna krav, utan att det får oproportionerliga konsekvenser för varken seriösa verksamhetsutövare, konsumenter eller offentlig sektor. Rimligtvis blir det därmed mindre rationellt att ägna sig åt denna brottslighet, särskilt under förutsättning att risken för upptäckt och lagföring ökar.

Förslagen bedöms också kunna bidra till en bättre myndighetskontroll och stärka tillsynen som styrmedel. Detta då insynen i de anmälningspliktiga avfallsverksamheterna skulle öka om fler och mer utförliga uppgifter skulle komma att ligga till grund för tillsyn och handläggning av anmälningar. Genom utökade möjligheter att upptäcka och värdera avvikelser kan avfallsbrott både förebyggas och motverkas i högre grad. Att stärka tillsynsmyndigheternas förmåga är centralt i sammanhanget givet att de står för majoriteten av anmälningarna om miljöbrott.

Förslagen bedöms sammantaget, och i viss mån var för sig, kunna göra viktig skillnad ur miljö och samhällssynpunkt då de adresserar flera av de problem som identifierats inom anmälningspliktig avfallsverksamhet. De kan medverka till att få till stånd en mer hållbar avfallshantering som underlättar den gröna omställningen, samtidigt som förekomsten av miljöskandaler och osund konkurrens motverkas.

Det är dock möjligt att förslagen främst kommer påverka oseriösa verksamhetsutövares agerande, medan den organiserade avfallsbrottsligheten blir svårare att komma åt. Att begränsa lagringsmängder för blandat bygg- och rivningsavfall samt fluff, bedöms förvisso vara särskilt verkningsfullt för att motverka kriminellas förtjänstmöjligheter, och har potential att även strama åt den organiserade brottsligheten. Däremot saknas grund att hävda att detta förslag enskilt, eller tillsammans med övriga förslag, är tillräckligt långtgående insatser för att påtagligt stävja den organiserade avfallsbrottsligheten. Sett till lönsamheten i förhållande till riskerna så kommer avfallsbranschen sannolikt vara fortsatt attraktiv. Särskilt vid jämförelse med andra brottsområden som dessa aktörer frekvent ägnar sig åt, som illegal narkotikaförsäljning, där risk för upptäckt, lagföring och kännbara påföljder är avsevärt högre. Den organiserade avfallsbrottsligheten är ett betydligt mer omfattande och komplext samhällsproblem än vad som rimligen kan, eller förväntas, omhändertas inom ramarna för detta uppdrag. Men Naturvårdsverket lämnar med dessa förslag ett angeläget bidrag till det fortsatta arbetet med att motverka avfallsbrottslighet inom anmälningspliktig verksamhet. Detta är en delmängd av allt det arbete som pågår i olika uppdrag och utredningar, som tillsammans bedöms få en betydande effekt vad gäller att motverka avfallsbrottsligheten.

6. Källförteckning

Bolinus, Stålhandske, Sörme, et al. (2022), Avfall i Sverige 2020, uppkomst och behandling. Naturvårdsverket rapport 7048, juni 2022.

[https://naturvardsverket.diva-](https://naturvardsverket.diva-portal.org/smash/get/diva2:1674456/FULLTEXT01.pdf)

[portal.org/smash/get/diva2:1674456/FULLTEXT01.pdf](https://naturvardsverket.diva-portal.org/smash/get/diva2:1674456/FULLTEXT01.pdf) (Hämtad: 2022-11-10)

Brottsförebyggande rådet, Brå (2022) Vägledning, förebygg arbetslivskriminalitet genom upphandling. <https://www.ekobrottsmyndigheten.se/wp-content/uploads/2022/08/vagledning-forebygg-arbetslivskriminalitet-genom-upphandling-anpassad.pdf> (Hämtad: 2022-11-02)

Europeiska unionens officiella hemsida, End-of-Life Vehicles

https://environment.ec.europa.eu/topics/waste-and-recycling/end-life-vehicles_en

(Hämtad: 2023-03-27)

Europol (2021) Serious and Organized Crime Threat Assessment. A corrupting influence: The infiltration and undermining of Europe's economy and society by organized crime.

https://www.europol.europa.eu/cms/sites/default/files/documents/socta2021_1.pdf

(Hämtad: 2023-07-11)

Europol och EnviCrimeNet (2015), Intelligence Project on Environmental Crime, Report on Environmental Crime in Europe.

https://www.europol.europa.eu/cms/sites/default/files/documents/ipecc_report_on_environmental_crime_in_europe_0.pdf (Hämtad: 2022-11-10)

Interpol (2018) Nellemann, C.; Henriksen, R., Pravettoni, R., Stewart, D., Kotsovou, M., Schlingemann, M.A.J, Shaw, M. och Reitano, T. (Eds). World atlas of illicit flows. RHIPTO -Norwegian Center for Global Analyses, INTERPOL and the Global Initiative Against Transnational Organized crime.

<https://globalinitiative.net/wp-content/uploads/2018/09/Atlas-Illicit-Flows-FINAL-WEB-VERSION-copia-compressed.pdf> (Hämtad: 2022-11-08)

IVL Svenska Miljöinstitutet och Chalmers Industriteknik, CIT (2015) Utökad demontering av personbilar. Utvärdering av demontering- och fragmenteringsförsök av 220 personbilar. Rapport C142.

<http://urn.kb.se/resolve?urn=urn:nbn:se:ivl:diva-382> (Hämtad 2023-08-08)

Miljö- och energidepartementet proposition, Förbättrat genomförande av avfallsdirektivet, proposition. 2019/20:22

Miljö- och energidepartementet promemoria, Förbättrat genomförande av två direktiv på avfallsområdet, 2017-11-13.

Naturvårdsverket. Vägledning om ekonomiska säkerheter för anmälningsskyldiga avfallsverksamheter, <https://www.naturvardsverket.se/vagledning-och-stod/avfall/lagar-och-regler-om-avfall/ekonomiska-sakerheter-for-anmalningspliktiga-avfallsverksamheter> (Hämtad 2023-08-07).

Naturvårdsverket, Kustbevakningen, länsstyrelserna i Gävleborgs, Norrbottens, Stockholms, Skåne och Västra Götalands län, Polismyndigheten, Tullverket och Åklagarmyndigheten (2022) Förstärkta insatser mot brottslighet inom avfallsområdet, redovisning av regeringsuppdrag M2021/00438, Dnr: NV-02193-21.

Naturvårdsverket (2022) Hantering av schaktmassor och annat naturligt förekommande material som kan användas för anläggningsändamål, redovisning av regeringsuppdrag, NV-01151-21.

Naturvårdsverket (2022) Statistikblad Avfall, Bygg- och rivningsavfall, <https://www.naturvardsverket.se/49d45f/globalassets/amnen/avfall/statistikblad-kommunalt-avfall.pdf>

Naturvårdsverket (2019) Rättsliga förutsättningar för en ändamålsenlig avfallsstatistik och en digital lösning för spårbarhet av farligt avfall, redovisning av ett regeringsuppdrag dnr NV-02329-19

Naturvårdsverket. Tillsynsvägledning, illegal avfallshantering, <https://www.naturvardsverket.se/vagledning-och-stod/avfall/illegal-avfallshantering/> (Hämtad 2023-08-07).

Nutek (2006). Näringslivets administrativa kostnader på miljöområdet, 2006:1, Nutek 1102–2574.

Pettersson, Lena. Sveriges Radio, Kaliber (radioprogram), 2022-12-12, Olaglig avfallshantering i flera kommuner – ”letar man så hittar man” |

<https://sverigesradio.se/artikel/olaglig-avfallshantering-i-manga-kommuner-letar-man-sa-hittar-man> (Hämtad 2023-01-05)

Polismyndigheten, Arbetsförmedlingen Ekobrottsmyndigheten Försäkringskassan Kriminalvården et al. (2021). Myndighetsgemensam lägesbild, organiserad brottslighet 2021. Dnr: A562.287/2021.
https://Polismyndigheten.se/contentassets/5063c5e34f9c4414beb676583eae4ef4/bq_pol045_rapport_myndigheter-i-samverkan_ta_pf.pdf (Hämtad 2022-01-05)

Regeringsbeslut, Uppdrag om ytterligare åtgärder mot brottslighet inom avfallsområdet (M2022/00531)

Regeringsbeslut, Förstärkta insatser mot brottslighet inom avfallsområdet (M2021/00438)

Stockholms stad, miljöförvaltningen. Taxa från och med den 1 januari 2023 för Stockholms miljö- och hälsoskyddsnämnds verksamhet enligt miljöbalken, Dnr 2022/954

Svenska miljörapporteringsportalen (SMP) <https://smp.lansstyrelsen.se/>

Rättsfall

Mark- och miljödomstolen vid Växjö tingsrätt dom den 20 mars 2019 i mål nr M 5193–18

MÖD 2004:65

Förarbeten med mera

Prop.2021/22:219

Prop. 2019/20:22

Prop. 2004/05:129

Prop. 1997/98:45 del 1

Miljödepartementet promemoria, Genomförande av reviderade EU-direktiv på avfallsområdet, Dnr M2019/01776/R, oktober 2019

Miljö- och energidepartementets promemoria, Förbättrat genomförande av två direktiv på avfallsområdet, 2017-11-13

Miljödepartementets promemoria, Ordning och reda på avfallet M2021/00207, januari, 2021.

Bilaga 1 – Befintliga och kommande styrmedel

Nedan redogörs för några författningsförändringar och andra åtgärder som vidtagits under det senaste året, eller som för tillfället bereds inom Regeringskansliet och på EU-nivå, vilka bedöms ha relevans för uppdraget utifrån möjligheten att förebygga och motverka avfallsbrottslighet inom anmälningsplikt verksamhet. Syftet med avsnittet är att visa på vad som redan görs och vilka effekter det kan tänkas ge, för att ge en någorlunda representativ bild av vad som kan förväntas om inga ytterligare åtgärder genomförs på området.

Säkerhet för anmälningspliktiga verksamheter

Enligt nya bestämmelser från och med 2023-01-01 (se § 28 a, b och c i FMH 1998:899) framgår att kommuner, om det föreligger särskilda skäl, får besluta om att miljöfarlig anmälningspliktig verksamhet som behandlar eller samlar in avfall enligt 29 kap. miljöprövningsförordningen, endast får bedrivas efter att Länsstyrelsen gjort en bedömning om säkerhet. Syftet är att i möjligaste mån säkerställa att medel för återställningskostnader finns att tillgå om verksamhetsansvariga åsidosätter sina skyldigheter. Bestämmelsen är därmed i linje med principen om att förorenaren ska betala för nödvändiga men kostsamma åtgärder ur hälso- och miljöhänsyn.⁶¹ Att det ska föreligga särskilda skäl är dock en juridisk formulering som ställer relativt höga krav på applicerbarhet. Naturvårdsverket har i samverkan med Miljösamverkan Sverige tagit fram en vägledning för att understödja tillämpningen av dessa nya bestämmelser. Där omnämns fluff och osorterat bygg- och rivningsavfall som två av flera exempel på riskfyllda avfallstyper som kan orsaka föroreningar och kostsamma återställningsåtgärder. Hantering av dessa avfallstyper kan enligt Naturvårdsverket utgöra möjliga skäl för att ställa krav på ekonomisk säkerhet, en samlad bedömning görs dock alltid utifrån omständigheterna i varje enskilt fall.⁶²

⁶¹ Ordning och reda på avfallet M2021/00207, januari, 2021 s. 36–37.

⁶² Naturvårdsverket. Vägledning om ekonomiska säkerheter för anmälningspliktiga avfallsverksamheter (naturvardsverket.se)

Utökade krav vid anmälan av en avfallsbehandlingsverksamhet

I 25 § Förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd framgår vilka uppgifter en anmälan om miljöfarlig verksamhet ska innehålla enligt miljöbalken, för att tillsynsmyndigheten ska kunna bedöma en verksamhet eller en åtgärds art, omfattning och miljöeffekter. År 2019 infördes ytterligare detaljerade krav på vad en anmälan av en avfallsbehandlingsverksamhet ska innehålla (25 d §), samt vad ett föreläggande om försiktighetsmått ska innehålla (27 a §). Bestämmelserna infördes för att korrigera brister i genomförandet av avfallsdirektivet.⁶³ Den 1 januari 2023 trädde vissa ändringar av dessa bestämmelser i kraft (se SFS 2022:1301). De utökade kraven vid anmälan av en avfallsbehandlingsverksamhet får också antas kunna förebygga brott och oansvarig avfallshantering inom anmälningspliktig avfallsverksamhet genom en ökad transparens och möjlighet till ansvarsutkrävande.

Sorteringskrav på blandat bygg- och rivningsavfall

Den 1 augusti 2020 började nya bestämmelser att gälla för den som hanterar bygg- och rivningsavfall. Bestämmelserna har införts i avfallsförordningen (2020:614) och innebär att den som producerar bygg- och rivningsavfall ska sortera ut vissa avfallsslag och förvara dem skilda från varandra och från annat avfall (3 kap 10 §). Vidare ska den som samlar in bygg- och rivningsavfall som har sorterats ut samla in de avfallsslagen separat (3 kap 11 §). Syftet med de nya bestämmelserna är att komma högre upp i avfallshierarkin så att både förberedelse för återanvändning och materialåtervinning kan öka. En annan positiv effekt till följd av kraven är att blandat bygg- och rivningsavfall endast bör uppstå i undantagsfall vilket minskar incitamentet att hantera avfallet illegalt då mängderna på sikt förväntas minska betydligt.

Hantering av schaktmassor

Naturvårdsverket har i skrivelsen Hantering av schaktmassor och annat naturligt förekommande material som kan användas för anläggningsändamål, 2022, föreslagit ändringar i 15 kap miljöbalken (1998:808) och 29 kap miljöprövningsförordningen (2013:251). Förslaget bereds på Regeringskansliet. De föreslagna ändringarna innebär bland annat att syftet med användningen av avfallet har förtydligats. Dessa förslag skulle sannolikt minska risken för att stora mängder blandat bygg- och rivningsavfall hanteras av oseriösa aktörer inom ramen för anmälningsplikt.

⁶³ Se miljö- och energidepartementets promemoria, Förbättrat genomförande av två direktiv på avfallsområdet, 2017-11-13, s. 27, s. 38-39. och s. 79.

Vägledning för uppsökande tillsyn mot illegal avfallshantering

Naturvårdsverket ska tillhandahålla tillsynsvägledning enligt miljötillsynsförordningen (2011:13), och har tagit fram en vägledning för uppsökande tillsyn mot misstänkta illegala avfallsverksamheter, inklusive nationella avfallstransporter.⁶⁴ Illegal avfallshantering pekats ut som ett prioriterat område i den nationella strategin för miljöbalkstillsynen under 2022–2025. Tillsynsmyndigheterna har också uttryckt behov av stöd i denna typ av tillsyn som kan kräva ett differentierat tillvägagångssätt och en förståelse för vad som kännetecknar illegal avfallshantering.⁶⁵ Förhoppningen är att vägledningen ska bidra till att fler avfallsbrott upptäcks och motverkas i ett tidigare skede, för att på så sätt minimera eller förhindra uppkomsten av miljö- och samhällskostnader. Det ligger också i linje med den nya lagen (2013:196) om att kommuner från och med 1 juli 2023 ska ansvara för att arbeta brottsförebyggande med stöd av Brottsförebyggande rådet.

Tillsynsmyndigheternas skyldighet att skyndsamt anmäla misstanke om brott

Tillsynsmyndigheten har skyldighet att anmäla misstanke om miljöbrott, enligt 26 kap. 2 § miljöbalken. Paragrafens första stycke ändrades den 1 januari 2023 efter förslag i prop. 2021/22:219. Då infördes dels ett uttryckligt krav på tillsynsmyndigheterna att *skyndsamt* anmäla misstänkta brott till Polismyndigheten eller Åklagarmyndigheten, dels ett förtydligande vid vilken grad av misstanke som anmälan ska ske, det vill säga när det ”finns *anledning att anta*” att ett brott har begåtts. Det är den lägsta bevisnivån som krävs. Tillsynsmyndigheterna ska inte bedöma överträdelsens allvarlighetsgrad, eller huruvida den kan leda till fällande dom, utan skyndsamt anmäla när straffbar överträdelse noterats (se prop.2020/21:219 s. 62). Tillsynsmyndigheten får dock inte använda vitesförelägganden om det finns anledning att anta att verksamheten som omfattas av tillsynen har begått brott, enligt 26 kap. 14a § miljöbalken.⁶⁶

⁶⁴ Naturvårdsverket. Tillsynsvägledning, illegal avfallshantering, (naturvardsverket.se)

⁶⁵ Naturvårdsverket et al. (2022) Förstärkta insatser mot brottslighet inom avfallsområdet (M2021/00438), s.36–37

⁶⁶ Se även MÖD 2004:65

ELV-direktivet och producentansvar för bilar och däck

En ny förordning (2023:132) om producentansvar för bilar trädde i kraft 1 maj 2023, vars syfte är att bilar ska utformas så att uppkomsten av avfall förebyggs. Vidare ska ett mottagningssystem för uttjänta bilar tillse att det avfall som ändå uppstår hanteras på mest lämpliga sätt ur miljö- och hälsosynpunkt. Målsättningen är att minst 95 procent av bilens vikt ska återanvändas eller återvinnas, varav minst 85 procent av bilens vikt ska utgöras av återanvändning eller materialåtervinning, i enlighet med EU direktivet 2000/53/EC gällande end-of life-vehicles (ELV). EU-direktivet syftar till att underlätta demontering och återvinning av uttjänta fordon, samt begränsa användandet av vissa farliga ämnen (däribland bly, kvicksilver och kadmium) i nyproducerade fordon efter 1 juli 2003. Den senaste revideringen av direktivet påbörjades 2021 och Kommissionen presenterade ett nytt lagförslag i juli 2023.⁶⁷ De nya bestämmelserna kommer sannolikt på sikt leda till bland annat en reducerad uppkomst av fluff, och dess innehåll av farliga ämnen. Men det lär dröja innan implementering och förändrade återvinningsprocesser är på plats och ger märkbar effekt.

⁶⁷ Europeiska unionens officiella hemsida, End-of-Life Vehicles (europa.eu) Hämtad: 2023-03-27

Bilaga 2 – Externa aktörer

Representanter från nedan listade aktörer har inkommit med synpunkter i arbetet med att utforma problemanalys och förslag inom regeringsuppdraget.

Avfall Sverige

Botkyrka kommun

Byggföretagen

Helsingborgs kommun

Länsstyrelsen i Dalarna län

Länsstyrelsen i Jönköpings län

Länsstyrelsen i Norrbottens län

Länsstyrelsen i Skåne län

Länsstyrelsen i Stockholms län

Länsstyrelsen i Uppsala län

Länsstyrelsen i Värmlands län

Länsstyrelsen i Västra Götalands län

Länsstyrelsen i Örebro län

Malmö kommun

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB)

Polismyndigheten, Nationella operativa avdelningen (NOA)

Sveriges Kommuner och Regioner (SKR)

Stockholms kommun

Åklagarmyndigheten, Riksenheten för miljö- och arbetsmiljömål

Återvinningsindustrierna