

Promemoria Ordning och reda på avfallet

Sammanfattning

Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) tillstyrker flera av promemorians förslag som inriktas på att göra förtydliganden och ge tillsynsmyndigheterna vissa nya möjligheter att ställa krav på verksamheter som hanterar avfall. SKR tillstyrker

- att det förtydligas i avfallsförordningen att lagring bara får ske om det är motiverat
- att det återinförs en tidsgräns för just lagring innan återvinning eller bortskaffande
- att det införs förtydligande i koderna om animaliskt avfall
- att det införs vissa ordförklaringar i miljöprövningsförordningen
- att det införs en möjlighet att ställa krav på säkerhet för anmälningspliktiga miljöfarliga verksamheter och
- att straffbestämmelsen i 29 kap. 9 MB utvidgas.

SKR avstyrker förslaget om en befrielse från tillstånds- och anmälningsplikt för bl.a. icke-förorenad jord under vissa omständigheter. Även om det är angeläget att lösa frågan innehåller förslaget i promemorian flera oklarheter och mot den bakgrunden bör redovisningen av det regeringsuppdrag Naturvårdsverket redan fått i frågan först inväntas.

SKR lämnar vissa förslag på ytterligare regleringar som behövs inom området, framför allt för att minska riskerna för människors hälsa och miljön samt kostnader för kommunerna till följd av oseriös avfallshantering.

Förbundets ställningstagande

Generella synpunkter

EU:s regelverk för avfallshantering innebär strikta krav på hantering av avfall för att människors hälsa och miljö inte ska skadas. De reviderade avfallsdirektiven som bygger på EU:s cirkulära paket syftar också till att underlätta för cirkuläret och att fler fraktioner kan återanvändas.

SKR vill inledningsvis framhålla att det är bra att oegentligheter inom avfallsområdet fått större uppmärksamhet. Verksamheter som inte har förutsättningar eller vilja att följa regelverk kan leda till stora problem för människors hälsa och miljö och problemen är svåra att komma till rätta med stöd av ordinarie miljötillsyn, oaktat förbättringar av regelverket. SKR ser mot den bakgrunden med oro på de förslag som den pågående utredningen om verksamheters kommunala avfall ska lägga fram om s.k. frival. Det är å andra sidan angeläget att regelverket i ökad utsträckning möjliggör för seriösa aktörer att återvinna material från t.ex. infrastrukturprojekt som kan ersätta jungfruliga material. Naturligtvis med bibehållet skydd för människors hälsa och

miljön. Regelverken måste balanseras för att i största möjliga utsträckning tillgodose bägge dessa intressen.

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

SKR tillstyrker förslaget i promemorian att förtydliga i avfallsförordningen att lagring bara får ske om det är motiverat. Även om ett föreläggande med motsvarande innehåll är möjligt att meddela redan i dag, är det positivt med ett klagörande av kravet i författningstexten. SKR tillstyrker även återinförande av en tidsgräns för just lagring innan återvinning eller bortskaffande, men det behöver övervägas om det finns behov av olika tidsgränser för olika typer av avfall. Förbundet instämmer i slutsatsen att tillsynsvägledning behövs.

Mekanisk bearbetning av massor, sortering och lagring av avfall som ska återvinnas för bygnads eller anläggningsändamål

I promemorian föreslås flera förändringar av de koder som styr provningsplikten för olika typer av avfallsverksamheter. SKR delar de övergripande utgångspunkterna i promemorian att bedömning av miljö- och hälsopåverkan ska utgöra grund för provningsnivåerna och även uppfattningen att det funnits svårigheter att avgöra vad avfallet slutligen ska användas till. SKR ser positivt på att den sistnämnda frågan enligt förslaget inte längre ska vara utgångspunkt för provningsnivåerna men vill i sammanhanget uppmärksamma att hantering av massor enligt 4 kap. 6 § miljöprovningsförordningen inte tar hänsyn till omgivningspåverkan på det sättet. Den diskrepansen bör uppmärksammas.

Det har inte förklarats varför begreppet utgrävt i avfallsförordningen (som även finns i avfallsdirektivets svenska lydelse) nu ersatts med schaktats ut, och om någon ändring är avsedd. Enligt SKR bör detta klargöras.

Enligt föreslagna 29 kap. 41 och 43 §§ MB kommer endast yrkesmässiga verksamheter att vara anmälningspliktiga. SKR anser att det inte kan uteslutas att även verksamheter som inte anses vara yrkesmässiga i regelverkets mening kan komma att hantera relativt stora mängder material för anläggningsändamål. Begreppet yrkesmässigt har när det gäller avfallsverksamheter gett upphov till en del oklarheter och ytterligare klarlägganden behövs därför.

Undantag för tillståndspflicht för viss användning av massor för anläggningsändamål

SKR anser att det är av vikt att en ändamålsenlig hantering av vanligt förekommande typer av massor kan säkerställas. Detta är av betydelse både för verksamhetsutövare, såsom regioner med stora och tidspressade infrastrukturprojekt, och för tillsynsmyndigheter, som får lägga stora resurser på oklart regelverk.

SKR anser att det borde ha motiverats tydligt i promemorian varför regeringen nu valt att gå vidare med en lösning som innebär att undantag införs i miljöprovnings-

förordningen, i stället för att göra de förändringar som EU:s avfallsdirektiv tillåter i definitionen av avfall i 15 kap. MB. Även om promemorian innehåller analys av flera begrepp som gett upphov till oklarheter och konflikter, behöver analysen fördjupas och överväganden ske om vissa begrepp behöver tydliggöras i författningstexten.

En mer ändamålsenlig lösning skulle enligt SKR:s bedömning kunna vara att sådant ofarligt material som tillåts exkluderas från avfallsdirektivet inte betraktas som avfall i det svenska regelverket. Tillräckliga möjligheter till ingripande från tillsynsmyndigheten, när det finns ett behov av det, behöver naturligtvis säkerställas. SKR anser att det behöver tydliggöras vilka ingripandemöjligheter som står till buds t.ex. när miljö kvalitetsnormer för vatten riskerar att påverkas av hanteringen.

SKR anser att det, mot bakgrund av Naturvårdsverkets pågående regeringsuppdrag (M2021/0091) att göra en bred översyn av hanteringen av bl.a. schaktmassor som kan användas för anläggningsändamål, inte finns anledning att nu genomföra de föreslagna förändringarna i denna del. SKR avstyrker därför förslaget om undantag för tillståndsplikt för viss användning av massor för anläggningsändamål.

Förtydligande i koderna om animaliskt avfall

SKR tillstyrker förslaget.

Försiktighetsmått om hur mycket avfall som får lagras i samband med behandling

SKR tillstyrker förslaget som syftar till att tydliggöra krav på föreläggande av försiktighetsmått och motsvarande krav på innehåll i anmälan i fråga om de mängder som ska hanteras.

Ordförklaringar i miljöprövningsförordningen

SKR tillstyrker förslaget.

Ekonomisk säkerhet för anmälningspliktiga miljöfarliga verksamheter

SKR tillstyrker att det införs en möjlighet att ställa krav på säkerhet för anmälningspliktiga miljöfarliga verksamheter. Precis som framkommer i promemorian kommer det i vart fall inledningsvis att finnas ett stort behov av vägledning om tillämpningen. SKR anser att regeringen snarast bör ge ett uppdrag till Naturvårdsverket att ta fram vägledning avseende ställande och hantering av säkerhet för de kommunala tillsynsmyndigheterna. Vid framtagande av vägledning bör avfallsbranschen prioriteras.

Skyndsamhetskrav vid brottsmisstanke

SKR:s uppfattning är att det redan är allmänt känt att åtalsanmälan ska ske skyndsamt och anser att det ytterligare borde ha motiverats och förtydligats vilka konsekvenser den föreslagna förändringen kan medföra. SKR vill framhålla att det inte alltid är självklart om ett visst förfarande täcks av miljöbalkens straffbestämmelser och att det

måste finnas visst tidsmässigt utrymme för att klarlägga om ett förfarande eller agerande motsvaras av en straffbar gärning. Åklagarmyndigheten bör utveckla sitt stöd till kommunerna när det gäller denna fråga.

SKR vill i sammanhanget uppmärksamma den nya bestämmelse i 26 kap. 14 a § MB, som trädde i kraft den 1 januari 2021 och innebär att det finns hinder mot att förelägga den som är misstänkt för brott att vid vite medverka i en utredning av en fråga som har samband med det misstänkta brottet. Principen som sådan är inte ny och frågan om tydliggörande i författning har varit uppe i flera fall. Miljötillsynsutredningen (SOU 2017:63) förordade en reglering på förordningsnivå och hänvisade till att Europadomstolens praxis innebär att omfattningen av den enskildes skydd kan variera mellan olika områden och omständigheterna i det enskilda fallet.

SKR anser att det vid införande av denna bestämmelse borde ha gjorts en djupare analys av regeländringens betydelse för bl.a. de nu aktuella verksamheterna. Här kan t.ex. ett befogat föreläggande mot en verksamhetsutövare om att uppge hur mycket och vilka typer av avfall som lagras innebära att verksamhetsutövaren behöver lämna uppgifter som synliggör att det är fråga om ett miljöbrott. Frågan är om den nu föreslagna ändringen ytterligare kommer att begränsa tillsynsmyndighetens möjligheter att agera vid oegentlig avfallshantering. Om så är fallet bör i det fortsatta lagstiftningsarbetet övervägas om på förhand bestämda rutiner för bevarande av viss information (motsvarande t.ex. anteckningsskyldigheten för farligt avfall) bör införas.

Sanktioner för överlämning av avfall till obehörig mottagare

SKR tillstyrker att straffbestämmelsen i 29 kap. 9 § MB utvidgas till att omfatta en gärning när någon lämnar avfall till någon som inte heller har gjort de anmälningar som krävs för avfallshanteringen.

Det är av stor vikt att det finns ett regelverk som underlättar vid ingripande mot avfallshantering i kriminella miljöer. Mot bakgrund av svårigheterna att genom tillsyn ingripa mot någon som lämnat avfall till någon som inte skaffat de tillstånd eller gjort de anmälningar som behövs delar SKR uppfattningen att det är mer ändamålsenligt att utredning sker inom ramen för en brottsmisstanke. Det finns då även större möjlighet att göra de avvägningar avseende beställansvaret enligt avfallsförordningen som regleringen innebär.

Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

SKR har inga synpunkter på de föreslagna övergångsbestämmelserna, men noterar att det ändrade regelverket kommer att innebära en ökad arbetsbörda för kommuner med många avfallverksamheter. Eftersom övergångsbestämmelse till föreslagna 26 kap. 10 a § MB saknas utgår SKR från att bestämmelsen kommer att kunna tillämpas på anmälningsärenden som handläggs när reglerna börjar gälla, i enlighet med bestämmelsens formulering.

Taxa för prövning och tillsyn beslutas av kommunfullmäktige och som SKR även i andra sammanhang framhållit krävs en god framförhållning vid regelförändringar som t.ex. innebär att nya verksamheter blir prövningspliktiga.

Övriga synpunkter

SKR anser att det är av största vikt att komma åt den oseriösa eller kriminella avfallshanteringen, utan att minska omställningen till en mer cirkulär hantering av det som i dag utgör avfall. Mot den bakgrunden vill SKR lämna följande förslag.

Det behövs något liknande en vandelsprövning för flera avfallsverksamheter. En sådan vandelsprövning kan bygga på vad som idag krävs för tillstånd för transport av avfall enligt 5 kap. 3 § avfallsförordningen (2020:614), dvs. att det för tillstånd krävs att sökanden har tillräckliga personella, tekniska och ekonomiska förutsättningar för att transportera avfallet på ett tillfredställande från sätt från hälso- och miljösynpunkt. En sådan prövning skulle kunna innebära att krav på ekonomisk säkerhet inte skulle behöva ställas i ärenden där den bl.a. ekonomiska kapaciteten visats på annat sätt, och det är fråga om etablerade verksamheter. Annan inspiration till en vandelsprövning kan hämtas från 16 kap. 6 § MB som möjliggör att bl.a. tillstånd kan vägras de verksamheter som inte fullgjort tidigare skyldigheter enligt tillstånd, godkännande eller dispens.

De regelverk som tillsynen förfogar över kommer aldrig vara tillräckliga för att hantera kriminella verksamheter som inte har ambitionen att följa regelverken. I de fall det uppstått faror för människors hälsa och miljön till följd av t.ex. en konkurs måste det finnas bättre möjligheter att få snabb hjälp med akuta åtgärder. SKR anser att det borde övervägas om det kan skapas ett bidrag för konkursförvaltare att vidta miljö- och hälsomässigt påkallade åtgärder inom ramen för en konkurs i särskilt angelägna fall. Konkursförvaltaren kan ha rådighet att vidta åtgärder, men kostnader som läggs ner på omhändertagande av miljöfarligt avfall har inte ansetts vara ersättningsgilla konkurskostnader (NJA 2006 s. 662). Ett bidragssystem som möjliggör tidigare åtgärder med konkursförvaltaren som ansvarig men med kostnadstäckning garanterad och förslagsvis Naturvårdsverket som ansvarig bidrag skulle möjliggöra tidigare ingripande, och då även innebära att kostnader i flera fall skulle kunna hållas nere.

För att undvika brandrisk skulle det behövas tydligare regler, t.ex. i form av föreskrifter, om hur olika typer av avfall ska lagras i avvaktan på eller under behandling. Genom att på så sätt ställa krav på att avfall lagras i celler med viss volym skulle risken för att hanterat avfall självantänder kunna minska och det bli lättare att begränsa brandspridningen och att släcka eventuella bränder.

Sveriges Kommuner och Regioner

Anders Knappe
Ordförande

SKR Styrelsen
2021-04-23

Särskilt yttrande från Sverigedemokraterna

Ordning och reda på avfallet

Sverigedemokraterna är positiva till att regler för avfallshantering är strikta. Vi vill dock varna för att överimplementera EU-direktiv så att det kan skada svenskt näringslivs konkurrenskraft i förhållande till andra EU-länder som inte är fullt så nitiska i sina implementeringar.