



Datum
2020-03-02

Adress
August Palms Plats 1

Diarienummer
STK-2019-1616

Yttrande

Till
Miljödepartementet

Remiss från Miljödepartementet - Genomförande av reviderade EU-direktiv på avfallsområdet: Rapportering och miljöstraffavgifter M2019/02091/R

Sammanfattning

Malmö stad avstyrker förslaget om frival då ett sådant system kommer försvåra kommunernas möjligheter att planera för kommunalt avfall och medföra en risk att det ger upphov till en ny marknad för organiserad brottslighet. Malmö stad ser en miljöstraffavgift för lämnande av avfall för behandling eller annan hantering till någon som inte har gjort de anmälningar eller har de tillstånd som krävs som olämplig. Malmö stad tillstyrker övriga förslag i promemorian.

Yttrande

2020 ska EU:s avfallspaket implementeras i svensk lagstiftning. Samtidigt sker även omfattande förändringar inom svensk lagstiftning med hänvisning till EU-kommissionens kritik mot svenskt genomförande av avfallsdirektivet. De många samtidiga förändringarna av avfallslagstiftningen gör det svårt för att förutsäga konsekvenserna för Malmö stads verksamheten eller att identifiera motsägelser och dubbelreglering i nu föreslagna lagstiftning. Malmö stad vill nedan föra fram ett antal synpunkter gällande promemorians förslag.

Rapportering i fråga om kommunalt frival (kap 6.2–6.3)

En del av de föreslagna rapporteringskraven avser avfall som omfattas av ett så kallat frival, som föreslagits i den parallella promemorian *Genomförande av reviderade EU-direktiv på avfallsområdet*. Malmö stad vill avstyrka förslaget om frival för kommunalt avfall från verksamheter eftersom detta skulle försvåra kommunernas möjligheter att planera för kommunalt avfall, inte minst med tanke på att kommunerna förväntas upprätthålla beredskap för såväl transport som återvinning av kommunalt avfall från frivalskunder. Tillsynsmyndigheternas arbete försvåras också och störningarna från avfallstransporter och illegal avfallshantering kan förväntas öka väsentligt. Dessutom finns det en överhängande risk att systemet med frival ger upphov till en ny marknad för organiserad brottslighet.

Malmö stad anser att de dispensmöjligheter som finns i dagens lagstiftning innebär en mycket bättre möjlighet för kommunen och det allmänna att utöva kontroll över avfallsflöden

som inte hanteras inom ramen för kommunens egen avfallshantering. Dessutom kvarstår alltid kommunens hämtningsansvar, vilket kommer att innebära svårigheter i de fall avfalls-transportören går i konkurs eller mister sitt tillstånd. Kommunen kommer då att vara begränsad i sina möjligheter att hämta avfallet, med hänvisning till den upphandling av entreprenörer som gjorts. Om lagstiftaren vill utöka möjligheterna för näringslivet att samla in kommunalt avfall från verksamheter bör istället möjligheten till nationella, regionala och kommunala entreprenadupphandlingar utökas genom översyn av upphandlingslagstiftningen.

Om frivålet införs enligt förslaget ser Malmö stad att 59 c § och 59 d § avfallsförordningen bör preciseras eller kompletteras på följande sätt:

- Preciserat att den årliga rapporteringen ska ske till *kommunens nämnd för operativ tillsyn enligt miljöbalken*. Eftersom en försening av rapporteringen är belagd med miljöstraffavgift och det är den kommunala tillsynsmyndigheten som har behörighet att meddela beslut om miljöstraffavgift, bör rapporteringen också uttryckligen ske till den nämnden
- Att det i den årliga rapporteringen ska uppges från vem avfallet har hämtats samt vart avfallet transporterats bort. Detta för en förbättrad spårbarhet av avfallet och kontroll av lämnade uppgifter.
- Att tidplanen för rapportering som åläggs kommunen korrigeras för att säkerställa en ändamålsenlig och tillförlitlig inrapportering.

Rapportering av livsmedelsavfall (kap 7) och Naturvårdsverkets föreskriftsrätt om bland annat avfallsförebyggande åtgärder (kap 4 och 8.6)

På sidan 45 i promemorian anges att "Livsmedelsavfall som är kommunalt avfall uppstår främst hos hushållen men även till viss del i verksamheter." Det bör poängteras att det uppstår betydande mängder kommunalt livsmedelsavfall i verksamheter som hotell, restauranger, caféer, personalmatsalar, väntrum, diskotek, föreningslokaler, skolmatsalar, resecenter med mera. Utsortering av livsmedelsavfall och förpackningar i dessa verksamheter kan förbättras väsentligt och för det krävs en förbättrad miljötillsyn, med krav på avfallsförebyggande åtgärder och utsortering (se bland annat Miljösamverkan Stockholms län, slutrapport Samsyn av hushållsavfall, verksamhetsavfall och producentavfall, 2018, samt Göteborgsmodellen för mindre matsvinn, Göteborgs stad, 2016). Rapporteringen om livsmedelsavfall och om avfallsförebyggande åtgärder skulle därför kunna förbättras genom att kommunernas tillsynsmyndigheter redovisar vilken tillsyn som utförs inom området.

Övrig rapportering

Malmö stad tillstyrker övriga föreslagna rapporteringsskyldigheter för kommuner, avfalls-transportörer, förpackningsproducenter och insamlingssystem för elavfall, liksom föreslagna delegation till Naturvårdsverket att meddela föreskrifter. Rapporteringskraven har i stort sett sin bakgrund i EU-direktiven. Statistik är också ett viktigt verktyg för att följa upp, kontrollera och utveckla avfallshantering. Malmö stad förutsätter att statistiken kommer att an-

vändas för att avfallshanteringen ska röra sig uppåt i avfallshierarkin och mängden avfall minska.

Förbudet att lämna avfall till någon som saknar tillstånd eller inte har gjort de anmälningar som krävs (kap 14.2)

Malmö stad ställer sig generellt positiv till miljöstraffsavgifter som påföljd för mindre och väldefinierade överträdelser. Det finns ett stort behov av att straffsanktionera 53 § avfallsförordningen då det idag förekommer en omfattande otillåten hantering av avfall. Det är höga förtjänster, låg upptäcktsrisk i kombination med låga alternativt inga straff som medfört att den otillåtna hanteringen ökat. Dock är en miljöstraffsavgift på 30 000 kronor för lämnande av avfall för behandling eller annan hantering till någon som inte har gjort de anmälningar eller har de tillstånd som krävs en olämplig utformning. Detta utifrån två perspektiv:

- En miljöstraffsavgift är olämplig eftersom den utgår från ett strikt ansvar och därmed ställer krav på avfallslämnaren att ha kunskap om alla relevanta mottagares eller transportörers tillstånd och anmälningar.
- En miljöstraffsavgift är olämplig eftersom påföljden blir densamma oavsett om den som lämnar avfallet till en icke godkänd mottagare lämnat stora mängder avfall eller endast något enstaka föremål.

Miljöstraffsavgiften utgår från ett strikt ansvar med ett mycket litet utrymme för situationsanpassade bedömningar och avvägningar. Detta innebär att varken uppsåt eller oaktsamhet behöver påvisas, utan avgiften beslutas direkt när det konstaterats att de objektiva förutsättningarna är uppfyllda. Miljöstraffsavgift ska då beslutas under förutsättning att det inte är ”uppenbart oskäligt” att påföra avgift. Överträdelserna listade i förordningen om miljöstraffsavgifter avser därför nästan uteslutande skyldigheter rörande den avgiftsskyldiges egen verksamhet – sådant verksamhetsutövaren, den avgiftsskyldige, kan ha kontroll över. Som exempel på situationer där det skulle vara uppenbart oskäligt att påföra en avgift angavs i miljöbalkspropositionen fall där ett otillåtet utsläpp har skett till följd av att en felaktig kemikalie har levererats och det varit omöjligt att kontrollera detta, eller att ett ämne har ingått som inte framgår av en innehållsförteckning som verksamhetsutövaren måste anses ha kunnat förlita sig på (prop. 1997/98:45 del 2 s. 315).

Föreslagen miljöstraffsavgift lägger dock ett strikt ansvar på avfallslämnaren att ha kunskap om alla relevanta mottagares eller transportörers tillstånd och anmälningar. Eftersom tillstånd kan upphävas och förbud meddelas mellan hämtningarna kräver förslaget om straffsavgift att avfallslämnaren har en löpande bevakning av anlita transportör och mottagare hos myndigheterna för att helt eliminera risken för en miljöstraffsavgift. Avfallslämnaren måste förlita sig på transportörens eller mottagarens intyg och att denne har de tillstånd och gjort de anmälningar som krävs för att kunna ta emot avfallet. En sådan bedömning hör inte hemma i ett ärende om miljöstraffsavgift.

Vidare gäller skyldigheten enligt avfallsförordningen att lämna avfall till en godkänd mottagare oavsett mängden avfall som lämnas. Detta innebär att påföljden blir densamma oavsett om den som lämnar avfallet till en icke godkänd mottagare lämnat stora mängder avfall eller endast något enstaka föremål. Detta står i strid med avfallsdirektivets artikel 36, där det framgår att sanktionen ska vara effektiv, proportionell och avskräckande.

Exempelvis har det i Malmö konstaterats att ett avfallsbolag lämnat drygt 700 ton insamlat gipsavfall till en icke godkänd mottagare som grävt ner det på sin åkermark. Gipsavfall är en typ av avfall som medför en kostnad för den som lämnar det. I detta fall skulle kostnaden för att lämna avfallet till en godkänd mottagare bli cirka 1 000 000 kronor, medan kostnaden för att lämna det till en icke godkänd mottagare istället blev cirka 250 000 kronor. Gärningen genererade därmed en vinst för bolaget på omkring 750 000 kronor. En miljöstraffavgift på 30 000 kronor ter sig i sammanhanget alltför låg för att vara avskräckande. Som jämförelse tänker vi oss att en yrkesmässig fordonsverkstad säljer ett fåtal bilbatterier till någon som inte får ta emot dem. Fordonsverkstaden kan då ha tjänat exempelvis 200 kronor, men där miljöstraffavgiften blir densamma som i föregående exempel, det vill säga 30 000 kronor. Kontentan blir att i det första fallet innebär avgiften inget incitament att lämna avfallet till en godkänd mottagare då vinsten ändå blir stor, medan det i det andra fallet innebär ett straff som inte står i rimlig proportion till gärningen. En miljöstraffavgift blir, oavsett storlek, felaktig då den inte tar någon hänsyn till överträdelsens omfattning, vilket får anses stå i strid med 30 kap. 1 § 2 st. miljöbalken om att hänsyn ska tas till överträdelsens allvar.

Malmö stad föreslår istället att gärningen behöver vara straffsanktionerad med påföljd enligt 29 kap. miljöbalken, då en överträdelse av 53 § avfallsförordningen i många fall kräver utredning och bedömning av överträdelsens allvarlighetsgrad och omfattning. Av förslaget framgår att straffbestämmelsen enligt 29 kap. 9 § punkt 15 bör upphävas och ersättas av miljöstraffavgiften. Malmö stad föreslår istället att straffbestämmelsen kvarstår i 29 kap., samt att den får ett tillägg så att den även omfattar att lämna avfall till den som inte gjort den *anmälan* som krävs för en sådan transport. Vidare blir det då följaktligen logiskt att lägga till i 29 kap. 4a § 1 st. punkt 1 att den, utöver tillståndspliktig transport, även ska omfatta anmälningspliktig transport av avfall.

En alternativ lösning, om frival införs, är att miljöstraffavgift tas ut av den som lämnar kommunalt avfall till annan utan att i tid ha gjort en fullständig anmälan om detta till den kommunala tillsynsmyndigheten i enlighet med möjligheterna till frival.

I det fall en miljöstraffavgift ändå kommer att införas, anser Malmö stad att nuvarande formulering inte är tillräckligt tydlig för att kunna uppfylla kravet på att den ska kunna medföra ett schablonmässigt förfarande. Det är oklart vad en överträdelse betyder. Innebär exempelvis flera enskilda transporter från en lämnare till en icke godkänd mottagare under en tidsperiod en eller flera överträdelser? Innebär lämnande av samma hög av avfall från en verksamhet till flera olika icke godkända mottagare en eller flera överträdelser?

Övrigt gällande miljöstraffavgifter (kap 14)

Malmö stad tillstyrker övriga förslag om miljöstraffavgifter, bland annat om rapportering till Naturvårdsverkets elektroniska register över farligt avfall. Av Riksrevisionens rapport *Transporter av farligt avfall – fungerar tillsynen?* (RiR 2015:10) framgår att det behövs ett bättre rapporteringssystem för farligt avfall. På EU-nivå redovisar olika bedömare att illegala avfallstransporter är ett växande problem. När det gäller spårbarhet ska anläggningar som hanterar farligt avfall dokumentera exempelvis mängd avfall och vart avfallet lämnas. Det är dock svårt att spåra avfallet från uppkomst till slutlig destination eftersom det inte finns något sammanhållet system för spårbarhet. Det saknas gemensamma regler för hur dokumentationen ska se ut och anteckningarna samlas inte in i något gemensamt register. Att ett sådant införs och att utebliven rapportering sanktioneras, är därför välkommet.

Vad gäller rapportering till "kommunen" bör det dock uttryckligen anges att här avses kommunens nämnd för tillsyn enligt miljöbalken.

Konsekvenser (kap 16)

Utredningen anger att det är svårt att bedöma hur många som väljer att utnyttja en möjlighet till frival. Den tidsberäkning som redovisas är sannolikt alltför lågt satt. Bland annat har inte tagits hänsyn till behovet av samordning mellan avfallsorganisation och tillsynsmyndigheten inom kommunen. Arbetet blir ekonomiskt betungande och det är av vikt att kostnaderna belastar avfallsproducenter och verksamhetsutövare i enlighet med principen om att förorenaren betalar.

I fråga om den ökade administrativa bördan med att rapportera om kommunalt avfall (kap 6) konstaterar utredningen att det finns begränsade möjligheter att finansiera arbetet med avgifter.

Ordförande

Roko Kursar

Sekreterare

Anna-Lena Alnerud
