

Till: Miljödepartementet  
[m.remissvar@regeringskansliet.se](mailto:m.remissvar@regeringskansliet.se)

Kopia  
[m.klimatenheten@regeringskansliet.se](mailto:m.klimatenheten@regeringskansliet.se)

## Yttrande över SOU 2021:21 – En klimatanpassad miljöbalk för samtiden och framtiden; diarienummer M2021/00830

Återvinningsindustrierna, ÅI, är en branschförening som företräder de privata återvinningsföretagen med en omsättning på 30 miljarder kronor och 10 000 anställda. Medlemsföretagen hanterar årligen drygt 12 miljoner ton avfall och återvinningsbart material, varav ca 60 % återvinns till nya råvaror.

### Sammanfattande synpunkter på utredningens förslag

- **ÅI anser** att det är mycket positivt att klimatperspektivet tydliggörs i hushållningsprincipen och att det klargörs att hushållning även skall ske med material.
- **ÅI föreslår** att hushållningsprincipen utvecklas mer genom att påtala behovet av att verksamhetsutövare i sin materialanvändning strävar mot cirkulär resursanvändning.
- **ÅI föreslår** att 2:2 Miljöbalken utvecklas till att kunskapskravet även skall omfatta tillstånds- och tillsynsmyndigheter i sin myndighetsutövning.
- **ÅI föreslår** att det i miljöbalken bör införas en beslutsprocess för när avfall slutar vara avfall då det i dagsläget är ett område som är rättsosäkert och saknar förutsebarhet.
- **ÅI anser** att det är positivt med en utveckling där ändringstillstånd blir standard för ändringar i en verksamhet som leder till minskad miljö- och klimatpåverkan.
- **ÅI föreslår** att det införs en tidsgräns för när en verksamhetsutövare kan begära att myndigheten skall avgöra ärendet motsvarande 12 § i Förvaltningslagen (2017:900)
- **ÅI föreslår** nationella riktlinjer för bemanning hos myndigheter utifrån industriell infrastruktur för att säkerställa rimliga prövningstider hos tillståndsmyndigheter för att påskynda miljö- och klimatförbättrande investeringar.

## **Inledning**

ÅI ser positivt på delbetänkandet och förslaget att klimatperspektivet ingår i miljöbalkens mål och i hushållningsbestämmelserna och att det tydligare ska beaktas i tillämpningen. Klimatkrisen är ett globalt problem som måste tas på allvar och återspeglas och hanteras i alla styrande dokument som kan leda till minskade utsläpp och påverkan på klimatet. ÅI anser emellertid att det är viktigt att tillsyn och prövning inom ramen för miljöbalken sker på ett förutsebart och rättssäkert sätt. Här finns förbättringsområden som bör lösas genom att tillsätta mer resurser hos myndigheterna, öka kunskapen om olika branscher hos handläggare samt tydliggöra delar i regelverket som i dag omfattas av brist på rättstrygghet. ÅI anser vidare att det hade varit önskvärt om utredningen ägnat mer tid åt att fördjupa sig i de materiella regler i miljöbalken som behöver förtydligas för en samhällsutveckling mot minskad klimatpåverkan.

## **Materialanvändning som en del i hushållningsprincipen**

ÅI anser att det är mycket positivt att klimatperspektivet tydliggörs i hushållningsprincipen i 2:5 Miljöbalken och att det klagörs att hushållning även skall ske med material.

ÅI anse emellertid att hushållningsregeln fortfarande speglar linjära lösningar i stället för cirkulära. Materialåtervinning av avfall från uttjänta produkter till nya råvaror är en av de mest effektiva åtgärderna för att minska både klimatpåverkan och energianvändningen. ÅI anser därför att det i paragrafen även bör det göras tydligare att cirkulära lösningar för materialhantering i värdekedjan ska utvärderas. Om vi skall bygga ett klimatanpassat samhälle, där cirkulär ekonomi är en viktig byggsten, måste det tydliggöras i lagstiftningen och inte framgå indirekt.

På ett flertal ställen i utredningen nämns fördelar med plastreturraffinaderiernas CO<sub>2</sub>-besparing. Vi saknar dock, i detta sammanhang, en skrivelse om att mekaniska återvinning bör prioriteras framför kemisk återvinning för de plastmaterial där det är lämpligt, då det innebär klimatminskande fördelar. Generellt gäller att bara materialåtervinningen av stål, aluminium, plast, papper och glas minskar växthusgasutsläppen med mer än 7 miljoner ton CO<sub>2</sub>-ekv om året. Eftersom merparten av klimatutsläppen från både produktions- och konsumtionsledet orsakas av linjärt hanterande materialflöden är potentialen till utsläppsminskningar genom ökad återvinning stor. Inom EU skulle över 60 procent av utsläppen från stål-, kemi- och cementindustri kunna elimineras med hjälp av ökad materialeffektivitet och cirkulära affärsmodeller.

## **Kunskapskravet hos myndigheter**

I 2:2 miljöbalken statueras kunskapskravet. Enligt kunskapskravet skall alla som bedriver eller avser att bedriva en verksamhet eller vidta en åtgärd skaffa sig den kunskap som

behövs med hänsyn till verksamhetens eller åtgärdens art och omfattning för att skydda människors hälsa och miljön mot skada eller olägenhet.

ÅI anser att denna hänsynsregel i viss mån blivit vantolkad på så sätt att vissa tillstånds- och tillsynsmyndigheter synes ha uppfattningen att de inte behöver ha någon egen kunskap utan att det är verksamhetsutövarens uppgift att även utbilda myndigheterna i allt som har med verksamheten och dess påverkan att göra. Vi menar därför att det bör tydliggöras att kunskapskravet är dubbelriktat så att även tillstånd- och tillsynsmyndigheter omfattas av kunskap i de frågor som de har att hantera när de skall bedöma om miljöbalkens målsättningar och krav är uppfyllda. I dagsläget sker, tyvärr, myndighetsutövning av handläggare som saknar branschkunskap och annan nödvändig kunskap. Effekten av detta är ineffektiva processer och ökade kostnader för alla parter, främst verksamhetsutövare som tvingas till onödiga kompletteringar och utredningar som i första hand syftar till att utbilda handläggarna och som inte bidrar till ökat skydd för miljön eller minskad klimatpåverkan. Bättre kunskap hos myndigheterna skulle leda till att resurser, som i dagsläget läggs på onödig administration mm, i stället kan användas till konkreta klimatsmarta investeringar och miljöutredningar som fokuserar på reella miljöfrågor som kräver försiktighetsmått. Det leder också till att klimatreducerande åtgärder sätts i gång inom rimlig tid.

Det finns förvisso annan lagstiftning som anger att myndighetsutövning skall ske effektivt och korrekt. Att utveckla hänsynsregeln om kunskapskrav till att även omfatta myndigheter skickar emellertid en viktig signal om att miljö- och klimatutmaningar måste hanteras med rätt kompetens och kunskap i samarbetet mellan verksamhetsutövare och myndigheter.

I vårt remissvar i våras på promemorian "Ordning och reda på avfallet" dnr M2021/00207 föreslog vi att tillsynsansvaret för avfallsverksamheter, där även prövning av C-verksamheter ingår, bäst bör organiseras under staten via länsstyrelserna. Vi anser att en sammanhållen statlig tillsyn skulle bättre bidra till att säkerställa avfallshanteringen utifrån likvärdighet och kraven i miljöbalken och även bidra till en utveckling mot cirkulär ekonomi. Den kommunala miljötillsynen för avfalls- och återvinningsanläggningar bör flyttas till länsstyrelserna då det bidrar till promemorians övergripande förslag om att förbättra avfallshanteringen och att säkerställa syftet med miljöbalken.

### **Beslutsprocess för när avfall slutar att vara avfall**

ÅI ser, som ovan nämnts, positivt på att det införs ett förtydligande om att val av återvunnet material är en viktig del i klimatarbetet. För att få full effekt av detta, och bana väg för cirkulära materialströmmar, är det emellertid viktigt att man ser över och tar bort flaskhalsar i avfallsreglerna som försvårar för verksamhetsutövare att ta in återvunnet material i sina processer. Reglerna för när avfall slutar att vara avfall är ett rättsområde som inhyser stor rättsosäkerhet och som idag saknar förutsebarhet och långsiktighet.

I dagsläget kan en verksamhetsutövare enligt regelverket göra en egen bedömning av om ett avfall efter en återvinningsprocess har upphört att vara ett avfall. Denna bedömning kan dock ifrågasättas tillsynsvägen både av verksamhetsutövarens egen tillsynsmyndighet och av materialköparens tillsynsmyndighet. Om tillsynsmyndigheten inte delar uppfattningen att ett avfall upphört att vara avfall kan tillsynsmyndigheten förelägga verksamheten att fortsätta hantera ämnet eller föremålet som ett avfall. Att pröva frågan om avfall har upphört att vara avfall sker således inom ramen för tillsynen och inte i en tillståndsprövning eller ett anmälningförfarande, vilket även innebär att myndigheten när som helst kan ompröva sin bedömning.

Detta är ett system som är otryggt utifrån förutsebarhet, rättstrygghet och likabehandling. Osäkerheten som det innebär att bedömningen om ett avfall skall klassas som produkt eller avfall kan ifrågasättas av både den egna och mottagarens tillsynsmyndighet, är ett hinder för investeringar både i anläggningar och i andra innovativa lösningar. Det är således en av flaskhalsarna i samhällets utveckling mot en cirkulär ekonomi. För att öka innovationstakten i arbetet med att återföra resurser in i kretsloppet behöver området förtydligas genom att det i lagstiftningen införs en beslutsprocess för produktifiering av avfall i enskilda fall som gäller mot alla parter. Beslutande myndighet bör vara Naturvårdsverket. Eftersom kunskap och yttre faktorer kan förändras över tid kan det i lagstiftningen införas en möjlighet att tillstånd kan tidsbegränsas.

### **Ändringstillstånd och förutsebarhet i prövningsprocesserna**

ÅI ser positivt på en utveckling där ändringstillstånd blir standard för ändringar i en verksamhet som leder till minskad miljö- och klimatpåverkan. Processerna för miljöstillstånd är i dagsläget alldeles för långdragna och tidskrävande utan att resultatet egentligen leder till ökad miljönytta. Ett problem bl.a. kopplat till hur kunskapskravet kommit att fungera som ÅI nämner ovan. Prövningar kan ofta fastna i detaljfrågor som inte har reell påverkan på klimat eller miljö utan som många gånger handlar om enskilda handläggares personliga funderingar, okunskap eller intressen. Det föreligger således ett behov av att prövningsmyndigheter blir tydligare om vilka de stora miljöfrågorna är i en miljöprövning så att alla parter kan fokusera på rätt saker som de facto leder till en utveckling på miljö- och klimatområdet och att resurser läggs på rätt försiktighetsåtgärder. Förutsebarheten i processerna måste öka. Ett sätt att förenkla och öka förutsebarheten är att ta fram generella föreskrifter kring vissa frågor riktat mot olika branscher. Ett annat sätt är att såväl samrådsförfarandet som miljökonsekvensbeskrivningen kan godkännas i ett tidigare skede av tillståndsprövsprocessen, så att sökanden har möjlighet att komplettera och fördjupa dessa två processkritiska utföranden i tillräcklig omfattning innan de riskerar att utgöra formella hinder vid den slutliga domstolsprövningen.

## **Nationella riktlinjer för bemanning hos myndigheter och tidsgräns för prövning**

Som ovan nämnts är det redan idag långa handläggningstiderna för miljöprövningar en flaskhals som hindrar och försenar en utveckling mot fler investeringar i klimatsmart teknik. Det behövs i dag tillsättas fler resurser hos prövningsmyndigheterna för att hålla rimliga prövningstider. Dessutom bedöms resursbehov hos berörda myndigheter att öka ytterligare avseende både vägledning och prövning om de förslag som föreslagits i remisser M2021/00596 "Ett förbättrat genomförande av MKB-direktivet" samt M2021/00207 "Ordning och reda på avfallet" genomförs. ÅI föreslår därför att det införs nationella riktlinjer för bemanning hos tillstånd- och tillsynsmyndigheter för att främja framfart i tillståndsprövningarna och undvika flaskhalsar i systemet. En utgångspunkt vid framtagandet av riktlinjer kan vara den industriella infrastruktur som skall servas lokalt och regionalt.

ÅI föreslår också att det införs en tidsgräns i miljöbalken för när en verksamhetsutövare, som vill investera i miljöförbättrande åtgärder, kan begära att myndigheten skall avgöra ärendet motsvarande 12 § i Förvaltningslagen (2017:900). Ett sådant tillägg i miljöbalken torde snabba på tillståndprocesserna. Det skulle även skapa en bättre förutsebarhet för verksamhetsutövare som står redo att göra nya investeringar och realisera klimatsmarta innovationer.

Stockholm den 20 oktober 2021

Viveke Ihd  
vd  
Återvinningsindustrierna