



Datum

2018-02-09

Adress

August Palms Plats 1

Diarienummer

STK-2017-1402

Yttrande

Till

Miljö- och energidepartementet

Remiss från Miljö- och energidepartementet - Förbättrat genomförande av två direktiv på avfallsområdet M2017/02785/R

Sammanfattning

Malmö stad ser det som positivt att åtgärder vidtas för att Sverige ska leva upp till EU:s direktiv gällande avfallshantering. Det är dock viktigt att betona att det utökade tillsynsansvaret som promemorian föreslår kan avgiftsfinansieras, så att det inte leder till utökade kommunala uppgifter utan att en ekonomisk kompensation tillförs.

Yttrande

Generella synpunkter

Malmö stad ser det som positivt att åtgärder vidtas för att Sverige ska leva upp till EU:s direktiv gällande avfallshantering.

Det förslag i promemorian som har störst påverkan på landets kommuner är kravet på regelbundna tillsynsbesök hos verksamheter som yrkesmässigt hanterar avfall eller bedriver en yrkesmässig verksamhet där farligt avfall uppkommer. Som promemorian påpekar är det viktigt att detta utökade ansvar kan finansieras genom tillsynsavgifter, så att förslaget inte innebär ett utökat ansvar för landets kommuner utan att ekonomiska medel för att genomföra uppgifterna tillförs.

Specifika synpunkter

Hantering av avfall och krav för att tillåta verksamheter för behandling av avfall

15 kap. 11 § miljöbalken föreslås kompletteras med specifika krav på hur avfallshantering ska ske, i enlighet med avfallsdirektivet. Ändringarna innebär att avfallshantering ska ske utan risk för vatten, luft, växter och djur, utan buller- och lukt olägenheter och utan att den påverkar landskapet eller områden av särskilt intresse. I dagläsget gäller kraven för den som

innehar avfall men förslaget innebär att det utökas till att även omfatta den som innehar eller annars hanterar avfall.

Det är positivt med ökade krav på avfallshanteringen och i synnerhet att det tydliggörs att kravet också gäller för den som hanterar avfallet. På det viset blir kravställningen mer relevant och minskar risken för juridiska tveksamheter i de fall där den som hanterar avfall inte anser sig vara innehavare av avfallet. Miljöfarliga verksamheter innebär dock att det kan förekomma risker för människors hälsa och miljö. Att hantera avfallet helt utan de risker som specificeras borde därför inte vara möjligt. Kravet behöver därför kopplas till en rimlighetsavvägning i enlighet med 2 kap. 7 § miljöbalken.

En ny bestämmelse föreslås införas i 9 kap. miljöbalken, med syfte att ställa ett uttryckligt krav på att en tillstånds- eller anmälningspliktig verksamhet för behandling av avfall endast får tillåtas om behandlingen uppfyller kraven på hantering av avfall 15 kap. 11 § miljöbalken. Utan att koppla in en rimlighetsavvägning till denna paragraf finns det därför en risk att ingen avfallsbehandling kommer att kunna tillåtas då alla miljöfarliga verksamheter medför risker.

Biprodukter

I den nuvarande svenska bestämmelsen anges att ett ämne eller föremål ska anses vara en biprodukt under vissa förutsättningar. Detta föreslås ändras till att det kan vara en biprodukt. Lydelsen av bestämmelsen föreslås också ändras så att det ska vara säkerställt att ämnet eller föremålet kommer att fortsätta användas. Föreslagna ändringar är positiva då de kan förenkla tolkningen av vad som är en biprodukt och samtidigt stärker kraven för att något ska kunna anses utgöra en biprodukt.

Krav på tillståndsdomars innehåll

Enligt förslag till ändring ska bestämmelserna om innehållet i en dom som omfattar tillstånd till en verksamhet som återvinner eller bortskaffar avfall kompletteras. En sådan dom ska innehålla tekniska krav och eventuella övriga krav som är relevanta för platsen, uppgift om skyddsåtgärder och andra försiktighetsmått som behövs samt åtgärder som behövs ifråga om avslutning av verksamheten och efterbehandling. Det ökar sannolikheten för en likriktning av domar inom området, vilket är positivt. Särskilts specificeringen att domarna ska innehålla villkor kopplade till avslutning och efterbehandling kan ha stor positiv betydelse, då det har förekommit att verksamheter som behandlar avfall lämnar fastigheten utan att omhänderta avfallet. Att städa upp fastigheten efter en sådan verksamhet kan bli mycket kostsamt och det bör därför finnas krav om ekonomisk säkerhet kopplade till framtida avveckling i domar rörande verksamheter som behandlar avfall.

Prövningsplikten för behandling av avfall

Enligt artikel 23.1 i avfallsdirektivet ska alla verksamhetsutövare som har för avsikt att behandla avfall ha ett tillstånd som ska innehålla vissa uppgifter. Det införs en skyldighet för den myndighet som handlägger ett anmälningssärende som avser en verksamhet med behandling av avfall att inom 6 veckor från att anmälan gjordes meddela föreläggande om försiktighetsmått med visst innehåll om verksamheten ska tillåtas. För att myndigheten ska få underlag för detta beslut anges närmare vad en anmälan om att behandla avfall ska innehålla. Kraven omfattar även befintliga verksamheter som behandlar avfall där en anmälan redan har gjorts.

De utökade kraven på anmälanens innehåll kan innebära en smidigare handläggningsprocess och bättre bedömningsunderlag för myndigheten. Den uttalade skyldigheten för myndigheten att fatta ett beslut efter anmälan bör i praktiken inte innebära stora förändringar mot nuvarande arbetssätt då sådana beslut redan idag fattas i de allra flesta anmälningssärenden. Däremot finns en otydlighet kring hur myndigheterna ska agera i de fall då det behövs längre tid än de föreskrivna 6 veckorna för att handlägga en anmälan. I de fallen ska myndigheten, enligt föreslagen ändring, underrätta den som gjort anmälan och fatta de beslut som föranleds av 9 kap. 6 c § miljöbalken. Det kan tolkas som att myndigheten, om 6 veckor inte är tillräckligt, ska meddelanden som anmält om detta och samtidigt fatta ett beslut där en ny och förlängd tid för när verksamheten tidigast får starta ska fattas. Det förekommer att handläggningen av ett anmälningssärende tar längre tid än 6 veckor till följd av att verksamhetsutövaren inte inkommer med efterfrågade kompletteringar i tid. Det är då inte inom myndighetens rådighet att förutsäga hur lång tid handläggningen kan ta. Det framgår inte av de föreslagna ändringarna hur myndigheten i dessa fall ska fatta beslut om ny tid för verksamheten att starta.

Bemyndigandet att meddela föreskrifter om att avfall ska anses som farligt avfall tas bort

Bemyndigandet för Naturvårdsverket att meddela föreskrifter om att avfall som har farliga egenskaper är att anse som farligt avfall tas bort. Således kommer en fullständig förteckning över vad som ska anses vara farligt avfall att finnas samlad i avfallsförordningen, vilket är positivt och underlättar för såväl verksamhetsutövare som tillsynsmyndigheter.

Tillsyn över avfallshantering och verksamheter där farligt avfall uppkommer

Föreslagna ändringar innebär att det införs krav på regelbundna tillsynsbesök hos den som yrkesmässigt behandlar avfall, samlar in eller transporterar avfall, förmedlar avfall för återvinning eller bortskaffande, handlar med avfall eller bedriver en yrkesmässig verksamhet där farligt avfall uppkommer. Tillsynsmyndigheten ska uppätta och regelbundet uppdatera tillsynsprogram för dessa verksamheter. Det införs också krav på vad tillsynsmyndigheten ska kontrollera vid tillsyn av den som yrkesmässigt samlar in eller transporterar avfall.

Regelbundna tillsynsbesök görs redan idag hos de verksamheter som behandlar avfall och samlar in avfall som en del av lagring. Förändringen bör därför inte innebära några större skillnader i dessa fall. Sammantaget kan dock föreslagna ändringar innebära en ökad arbetsbörda för tillsynsmyndigheten, i synnerhet när det gäller regelbundna tillsynsbesök hos *verksamheter där farligt avfall uppkommer*. Det innebär att ett mycket stort antal verksamheter, som i dagsläget inte tillsynas, kan komma att omfattas av kravet. Av den svenska översättningen av artikel 34.1 i avfallsdirektivet, som kravet är hämtat ur, framgår att kravet gäller verksamhetsutövare som *producerar* farligt avfall. Det bör ses över om den föreslagna ändringen överensstämmer med avsikten i artikeln. Det finns en stor svårighet förknippad med att bedriva tillsyn på verksamheter som inte omfattas av anmälningsplikt, då det ofta krävs omfattande och regelbundna inventeringar för att skapa uppdaterade listor över de verksamheter som berörs av en viss tillsyn. I promemorian tas det upp att Naturvårdsverket kommer att hålla ett register dit verksamheter ska rapportera uppkomsten av farligt avfall. Det är dock rimligt att anta att det kommer att ta tid att bygga upp ett sådant register och det framgår inte hur verksamheter ska förmås att rapportera till registret. Det är sannolikt att ett sådant register, om det går att bygga upp, aldrig kommer att vara komplett. Kravet på tillsynsmyndigheten att upprätta tillsynsprogram för dessa verksamheter kommer dock ändå kvarstå och troligtvis innebära en stor arbetsbörda även om ett sådant register tas fram.

Den som samlar in eller handlar med avfall samt transporterar farligt avfall ska anmäla eller söka tillstånd för det hos länsstyrelsen. I dagsläget finns ingen komplett lista över dessa verksamheter hos länsstyrelsen vilket innebär att det även i dessa fall kan bli ett omfattande och återkommande arbete för tillsynsmyndigheten att ta reda på vilka verksamheter som berörs.

Förslagen till ändringar omfattar också en specificering av vad myndigheten *ska kontrollera* vid ett tillsynsbesök hos en verksamhet som yrkesmässigt samlar in eller transporterar avfall. I artikel 34.2 i avfallsdirektivet står att *inspektionerna ska omfatta* dessa aspekter. Det kan tolkas som att det finns en skillnad mellan dessa två formuleringar, då "ska kontrollera" kan tolkas som att myndigheten ska utföra de faktiska kontrollerna av till exempel avfallens ursprung och mängd, det vill säga att på plats utföra omfattande undersökningar som åligger verksamhetsutövaren. Att inspektionerna ska omfatta dessa aspekter bör därför vara en smidigare formulering.

Bortskaffa avfall

Föreslagen ändring innebär att det tydliggörs att begreppet bortskaffa avfall inkluderar beredning före bortskaffande. För att underlätta tillämpningen föreslår Malmö stad att det också tydliggörs om det avser beredning som sker på samma eller annan anläggning som själva bortskaffandet.

Bästa tillgängliga teknik

EU-kommissionen har påpekat att det i svensk lagstiftning saknas en definition av begreppet bästa tillgängliga teknik. I svensk rätt anges bästa möjliga teknik (BM1) istället för bästa tillgängliga teknik (BA1) när det gäller blandning av avfall och i formeln för beräkning av energieffektivitet. Enligt förslaget till ändringar ska begreppet bästa tillgängliga teknik därför ersätta bästa möjliga teknik där det används i avfallsförordningen. BMT kvarstår däremot som begrepp i 2 kap. 3 § miljöbalken.

Förslaget till definition är i stort sett ordagrant hämtad ur artikel 3.20 i avfallsdirektivet. Definitionen är dock svår att förstå och bör därför förenklas. Som Malmö stad tolkar förslaget till ändring, är avsikten att nivån på teknikkrav ska vara densamma i miljöbalken jämfört med avfallsförordningen efter ändringen trots att olika begrepp kommer att användas. Det förklaras i promemorian med att användningen av begreppet bästa möjliga teknik i avfallsförordningen inte är kopplat till den rimlighetsavvägning som finns i miljöbalkens andra kapitel och därför medför ett orimligt hårt krav. I begreppet bästa tillgängliga teknik ingår dock i sig en rimlighetsavvägning, enligt den definition som ges. Malmö stad anser att det är rimligt att nivån på teknikkrav är densamma i miljöbalken som i avfallsförordningen. Det kan dock uppstå förvirring till följd av att olika likartade begrepp används som gör berörda paragrafer svårare att tolka. Ett alternativ skulle kunna vara att fortsätta använda begreppet bästa möjliga teknik men direkt koppla in rimlighetsavvägningen i 2 kap. miljöbalken till definitionen i avfallsförordningen.

Kontroll när avfall lämnas till någon annan

Föreslagna ändringar innebär att skyldigheten för den som lämnar avfall till någon annan för hantering att kontrollera att mottagaren har gjort de anmälningar och har de tillstånd som krävs utökas till att inte bara gälla för avfall som uppkommit i yrkesmässig verksamhet utan också för avfall som har hanterats i en sådan verksamhet. Det är väsentligt att avfallskedjan kan följas och att det i varje led i kedjan ställs tydliga krav för att få lämna avfall vidare. Förslaget innebär därför en positiv förändring då kravet blir tydligare både för verksamhetsutövare och tillsynsmyndigheten.

Förslag på ändringar för att förbättra genomförandet av elutrustningsdirektivet

Förslaget till ändring, i förordningen (2014:1075) om producentansvar för elutrustning, innebär att definitionen av konsumentavfall har kompletterats med att avfallets kvantitet ska vara likvärdig med avfall som normalt uppkommer i privathushåll. Malmö stad har inga synpunkter.

Ordförande

Katrin Stjernfeldt Jammeh

Sekreterare

Pia Kanold