

Miljödepartementet
103 33 Stockholm

Ert dnr M2021/00207
Vårt dnr R-2021-15

Malmö den 14 maj 2021

REMISSVAR: Ordning och reda på avfallet

Avfall Sverige är kommunernas branschorganisation inom avfallshantering. Det är Avfall Sveriges medlemmar som ser till att avfall tas om hand och återvinns i landets alla kommuner. Vi gör det på samhällets uppdrag: miljösäkert, hållbart och långsiktigt.

Vår vision är "Det finns inget avfall". Vi verkar för att förebygga att avfall uppstår, att mer återanvänds och att det avfall som uppstår återvinns och tas om hand på bästa sätt. Kommunerna och deras bolag är ambassadörer, katalysatorer och garanter för denna omställning.

Avfall Sverige bildades redan 1947 och har omkring 400 medlemmar. Avfall Sveriges medlemmar är kommuner, kommunalförbund, kommunala bolag och kommunala regionbolag inom avfall och återvinning. Deras kunder utgör Sveriges invånare och en stor del av näringslivet. Genom medlemmarna representerar Avfall Sverige Sveriges befolkning. I Avfall Sverige ingår, som associerade medlemmar, cirka 150 tillverkare, konsulter och entreprenörer aktiva inom avfallshantering.

1. Förslagets koppling till Avfall Sveriges generella ståndpunkter

Avfall Sveriges årsmöte har fastställt ett antal ståndpunkter som är vägledande för Avfall Sveriges ställningstaganden och åtgärder för att utveckla avfallshanteringen och kommunernas roller.

Avfall Sverige anser att avfallshanteringen är en väsentlig del av samhällets infrastruktur och att avfallshanteringen ska ge god och behovsanpassad service för medborgare och verksamheter. Frågor om förebyggande, återanvändning och avfallshantering ska integreras tidigt i samhällsplaneringen. Avfallsanläggningar ska lokaliseras, utformas och drivas så att människors hälsa samt miljön skyddas både på kort och lång sikt.

Avfall Sverige anser att producenterna har ansvar för utformning och produktion av alla de produkter som sätts på marknaden så att avfallshierarkin uppfylls. Avfallsinnehavare ska följa avfallshierarkins principer på samma sätt som kommuner och producenter. Förörensarens betalningsansvar och principen om producentansvar ska fullföljas.

2. Sammanfattning

- Avfall Sverige instämmer i behovet av snara ingripanden mot avfallsbrottslighet och annan oseriös avfallshantering. I flera fall tvingas kommunerna bekosta akuta åtgärder och avfallshantering. Flera av de regler som föreslås i promemorian skulle dock kunna föreläggas om redan idag. Avfall Sverige gör bedömningen att promemorians konsekvensutredning inte närmare redogör för vad som egentligen har gått fel i de ärenden som uppmärksammats på senare tid. Avfall Sverige anser att detta borde utredas närmare för att klarlägga vad som skett och vad tillsynsmyndigheterna hade kunnat göra, eller inte göra, inom gällande lagstiftning för att undvika skeendet.
- Avfall Sverige instämmer inte i promemorians slutsats om att förändrad tillämpning inte skulle bidra till att komma tillrätta med problemen. Avfall Sverige gör bedömningen att stor förändring skulle kunna ske genom att stärka tillsynsmyndigheternas kompetens för att bättre tillämpa de möjligheter som finns i den befintliga lagstiftningen. De regler som skulle behöva skärpas är snarare tydliggörande av tillsynsmyndigheternas skyldigheter, befogenheter och finansieringsmöjligheter samt en utvecklad myndighetssamverkan över kommungränserna.
- Avfall Sverige tillstyrker förslaget om möjlighet att ställa krav på ekonomisk säkerhet för anmälningsskyldiga miljöfarliga verksamheter, med önskemål bland annat om att ställd säkerhet bedöms av länsstyrelsen.
- Avfall Sverige gör bedömningen att ytterligare skyndsamhetskrav vid brottsmisstanke eventuellt kan försvåra miljö- och avfallstillsynen och även på ett oproportionerligt sätt drabba seriösa verksamheter.
- Avfall Sverige tillstyrker förslaget om sanktionering mot att lämna avfall till någon som inte har gjort de anmälningar som krävs, dock med viss tveksamhet eftersom relevanta och aktuella uppgifter om anmälan kan vara svåra för kunden att få fram och bedöma. Avfall Sverige anser att en auktorisation eller annan prövning av kunskap och lämplighet bör utredas för avfallsverksamheter som inte är statliga eller kommunala.
- Avfall Sverige avstyrker förslagen som avser fasta tidsbegränsningar för lagring som en del av att samla in avfall och att avfall ska behandlas när det inte längre är ”motiverat” att lagra. Förslagets konsekvenser för samhällets avfallshantering är inte konsekvensutredda.
- Avfall Sverige avstyrker även förslaget om att anmälan av avfallsbehandling ska innehålla uppgifter om de mängder avfall som ska lagras före och efter behandling (utöver gällande regel om att ange mängd och typ av avfall som ska behandlas). Oseriösa och brottsliga verksamheter kan på motsvarande sätt som idag undkomma

även dessa regler, samtidigt som seriösa verksamheter får ökad administrativ börda och minskad flexibilitet, utan miljönytta.

- Avfall Sverige håller med om att provningsnivåer för mekanisk bearbetning, sortering och lagring av avfall inte borde bero på om avfallet avses användas för, eller inte för, byggnads- eller anläggningsändamål. Föreslagna ändringar i anmälnings- och tillståndplikterna kan dock inte tillstyrkas med anledning av otillräcklig konsekvensutredning.
- Avfall Sverige avstyrker förslaget om schaktmassor. Förslaget att användning av icke-förorenat naturligt material inom arbetsområdet där det schaktats ut, ska undantas från deponiförordning och provningsplikt i miljöprovningsförordningen, är visserligen positivt men det gör lagstiftningen onödigt komplicerad. Avfall Sverige förordar i stället en regelförenkling, på motsvarande sätt som i avfallsdirektivet: att sådant material inte klassas som avfall.
- Avfall Sverige har inget att erinra mot förslagen om förtydligande avseende hantering av animaliskt avfall respektive ordförklaringar.
- Förutom åtgärder för effektivare tillsyn mot oseriös avfallshantering end-of-pipe, anser Avfall Sverige att kraftigare tillsynsåtgärder behövs vid källan för avfallet.

3. Inledande kommentar

Innan synpunkter lämnas på det närmare innehållet i promemorian vill Avfall Sverige först poängtera behovet av att förebygga att avfall uppstår. Växande krav i avfallsledet, ökande avfallsmängder och minskade avsättningsmöjligheter för avfallet, medför att det blir allt kostsammare att hantera det. Det medför en uppenbar risk för ökad brottslighet då "värdet" av bli kvitt avfallet ökar. Hur många åtgärder som än görs *end-of-pipe* i avfallsledet, kommer de inte att räcka till om inte kraftfullare åtgärder görs i produkt- och produktionsledet och hos den ursprungliga avfallsproducenten. För att citera representanter för några av Avfall Sveriges medlemmar: "Mängden avfall växer snabbare än vår förmåga att hantera den"¹.

Verksamheters avfall och rivning av fullt funktionella byggnader och byggnadsdelar måste avnormaliseras med lika intensiva och breda insatser som görs vad gäller hushållens avfall.² Där avfall inte kan undvikas behöver det i så stor utsträckning som möjligt sorteras nära källan, i enlighet med kraven i miljö- samt plan- och bygglagstiftningen. En reell skyldighet för avfallsproducenten att ansvara för och därmed stå för kostnaderna för sortering vid källan, blir då incitament för renovering och ansvarsfullt underhåll istället för rivning. Sedan den 1 augusti 2020 ska den som producerar bygg- och rivningsavfall sortera

¹ M. Elez, M. Eriksson, M. Henriksson, K. Medin, replik i DN debatt 2021-03-25.

² Fritt översatt från engelskan ur *The normality of industrial and commercial waste: Economic, technical and organisational barriers to waste prevention*, A. Svingstedt, H. Corvellec, E. Samsoc. *Detritus, Multidisciplinary Journal for Waste Resources & Residues*, Vol. 13 (2020), sid 3-11.

ut vissa avfallsslag och förvara dem skilda från varandra och från annat avfall. Den som samlar in bygg- och rivningsavfall som har sorterats ut ska samla in de avfallsslagen separat och hantera dem separat. Dessa regler torde få stor effekt, under förutsättning att de följs. Tillsynen behöver intensifieras, för att inte de befintliga reglerna om att förebygga avfall och att sortera bygg- och rivningsavfall ska få utebliven eller begränsad effekt. Om förbättrad tillsyn inte är tillräcklig behöver ytterligare lagstiftning övervägas.

Med detta sagt instämmer Avfall Sverige i behovet av effektiva och snara åtgärder mot avfallsbrottsligheten och dess effekter och instämmer även i att författningsändringar behövs för att underlätta återanvändning av rena massor i anläggningsarbeten.

4. Specifika kommentarer

4.1 Avsnitt 3 – Ärendet och bakgrund s. 19:

Avfallsbrottsligheten

Förslagen i promemorian har varierande syfte och bakgrund. Bakgrunden till flera av förslagen är den uppmärksammade avfallsbrottsligheten. Några exempel på allvarliga fall är Think Pinks många avfallsupplag, där liten eller ingen behandling skett och avfallet slussats runt mellan upplagen i vad som synes vara ett sätt att lura myndigheterna, samt Urecycles underleverantör som grävde ner och gömde giftigt batteriavfall på olika fastigheter. Den för miljöbrott fälde ytbehandlaren i Jönköping, hade under en längre tid gömt stora mängder farliga kemikalier och farligt avfall, i lokaler bakom dörrar dolda av svårflyttad bråte.³ Det har även rapporterats om ytterligare riskfyllda avfallshögar i glesbygd och inne i tätort, med andra verksamhetsutövare, där det i åtminstone ett fall rapporterats av media att det i bolagsledningen förekommer ”målvakter” och personer med kriminell belastning.⁴

Förutom den hälso- och miljörisk som den brottsliga hanteringen medför, tvingas ofta kommunerna att bekosta akuta åtgärder och den slutliga avfallshanteringen för att skydda sina medlemmar. Kommunpolitiker från olika kommuner har krävt att lagstiftningen ska ändras så att kommuner får ”större möjligheter att ingripa mot bristande avfallshantering”. Avfall Sverige ansluter sig till önskemålet. Flera av de regler som föreslås i promemorian kan dock redan idag föreläggas om och hade sannolikt inte gjort någon beaktansvärd skillnad i de uppmärksammade fallen. I promemorians konsekvensutredning nämns att kommunala tillsynsmyndigheten skulle kunna utnyttja befintliga verktyg i lagstiftningen samt att det finns behov av av mer tillsynsvägledning och ökat utbyte av information mellan kommunerna, men detta avfärdas som otillräckligt eller alltför komplicerat.

Promemorian redogör dock inte närmare för vad som egentligen har gått fel i de olika ärendena. Detta borde utredas närmare av expertis, för att klarlägga vad som skett och vad

³ Enligt uppgifter i domen (Jönköpings tingsrätt dom 2020-09- 29 i mål B 469-19) hade en anlitad miljökonsult och miljökontoret många år före den åtalade gärningen för bolaget påtalat brister i bolagets förvaring och hantering av kemikalier samt pekat på risker med läckage av kemikalier, sammanblandning av cyanid och syra och avfall.

⁴ Se www.sydsvenskan.se/2021-03-11/sopberget-vandrar-fran-bolag-till-bolag

tillsynsmyndigheterna hade kunnat göra, eller inte göra, inom gällande lagstiftning för att undvika skeendet.

Avfall Sverige menar att promemorians slutsats om att en förändrad tillämpning inte skulle komma tillrätta med problemen, inte stämmer. Tillsynsmyndigheterna kan bli bättre på att tillämpa de möjligheter som finns idag i den befintliga lagstiftningen. Om några ytterligare regler behövs så skulle de handla om ett tydliggörande av tillsynsmyndigheternas skyldigheter, befogenheter och finansieringsmöjligheter. Skandalerna det senaste året hade till stor del kunnat undvikas genom en utvecklad myndighetssamverkan över kommungränserna, tillsynsmyndigheter med kompetens och utbildning i hur verksamhetsutövarnas uppgifter kan kontrolleras genom egen provtagning av avfall, genom uppföljning av uppgifter i bokföringen och annan dokumentation och genom att anlita och kunna finansiera extern kompetens (exempelvis drönar- och revisorstjänster).

Avfall Sverige har tittat närmare på en del dagboksblad och dokumentation från tillsynsmyndigheten i ett av Think Pink-fallen samt brottmålsdomen i batterifallet.⁵ Avfall Sverige drar redan utifrån det materialet slutsatsen att det i första hand inte handlar om bristande kravregler. De brottsliga verksamheterna har skett i strid mot gällande regler. Ytterligare mängdbegränsningar och redovisningskrav hade under dessa omständigheter sannolikt inte gjort någon skillnad eftersom även dessa ska kontrolleras och följas upp av tillsynsmyndigheten på motsvarande sätt som gällande hanteringsregler och mängdbegränsningar.

Utmaningen är miljöbalkens tonvikt vid verksamhetsutövarens egenkontroll i kombination med avsaknad från tillsynsmyndigheternas sida av egna provtagningar och uppföljningar av att inlämnade uppgifter stämmer. I anmälan om Urecycles och underleverantörens anläggningar påstod verksamhetsutövaren felaktigt att farligt avfall inte skulle uppstå och hanteras. Det var enligt brottmålsdomen medvetet falska uppgifter som lämnades i anmälningarna, i egenkontrollprogram och som svar på frågor till myndigheterna. Think Pinks anläggningar körde avfall från en anläggning till en annan och lagrade sannolikt avfall till större mängd och under längre tid än vad som var tillåtet. Avfallet var dessutom inte källsorterat och sortering synes inte ha skett i nämnvärd omfattning inom anläggningen, utan hela affärsidén var att erbjuda kunderna möjligheten att lägga bygg- och rivningsavfall blandat och osorterat i säckar och få det borttransporterat. Detta lades sedan på hög. Det är oklart vilken kontroll som skett över avfallsflödena in och ut ur anläggningen i företagets bokföring, över kund- och entreprenörsfakturor och om mottagande kommuns tillsynsmyndighet fått information om avfall som körts dit, så att de kunnat kontrollera att mottagaren var en godkänd anläggning för den hanteringen.

Det finns en osäkerhet i lagstiftningen och hos tillsynsmyndigheter om deras befogenheter, vilken närmare utredning de kan utföra själva samt hur denna får finansieras. Ofta

⁵ Länsstyrelsens Stockholms beslut 2015-06-12, 5051-20011-2015 samt tillsynsmyndighetens diarieblad, och Göta HovR 2021-03-09 B 1902-20.

hänvisas till att det inte är tillsynsmyndighetens uppgift, utan att det är verksamhetsutövarens ansvar att ha kunskap och kontroll över sin verksamhet och sitt avfall. Denna osäkerhet framgår av uttalanden från olika representanter från det allmänna, även i nämnda ärenden. Myndigheten kan visserligen utse någon annan expert än den verksamhetsutövaren vill anlita, att utföra undersökningen på verksamhetsutövarens bekostnad, om det är "lämpligare" (26 kap. 22 § miljöbalken). Det finns dock i praktiken begränsningar i den möjligheten.⁶ En länsstyrelses kostnader för provtagning och undersökning av prov i samband med tillsyn i fråga om avfall enligt 15 kap. miljöbalken får utkrävas av den vars verksamhet provtagningen avser. För en kommun krävs att detta anges i kommunens taxa, om beslut enligt 26 kap. 22 § miljöbalken inte godtas.⁷ Kommunen bör även ta höjd i den årliga tillsynsavgiften för den egna tid som behövs för att kontrollera exempelvis verksamhetsutövarens bokföring och vilka som är avfallets slutliga mottagare. Flera tillsynsmyndigheter saknar rutiner för att ta stickprov eller följa upp dokumentation genom egen, närmare kontroll av bokföring och annan dokumentation. Inom avfallsområdet kan inte detta anses vara tillräckligt, särskilt som risken för organiserad brottslighet är välkänd.⁸

Tillsynsmyndigheterna behöver göra egna uppföljningar av avfallets uppehållstider, vart avfall skickas och hur mycket avfall som lagras på en plats. En av de kommunala tillsynsmyndigheterna över NMT Transport/Think Pinks anläggningar, misstänkte att företaget hanterade avfall över tillståndspliktig gräns och förbjöd verksamheten att ta in mer avfall. Föreläggandet upphävdes av överinstansen med hänvisning framförallt till att tillsynsmyndigheten *inte hade förmått bevisa att beslutet var rimligt*. En föregående närmare granskning av bokföringen genom "flygande inspektion" tillsammans med en revisor och/eller en av myndigheten beställd drönartjänst för att beräkning av avfallshögarnas vikt hade med sannolikhet gett myndigheten det underlag som behövts för att beslutet skulle fastställas helt eller delvis, istället för att upphävas. Ytterligare mängdbegränsningskrav i lagstiftningen kommer alltså inte att göra någon skillnad, om inte myndigheterna kontrollerar och förmår bevisa att meddelat beslut är motiverat.

Endast enstaka kommunala miljönämnder har tillgång till juridisk expertis. Vid överklagande bedöms tillsynsmyndigheternas förelägganden av jurister vid länsstyrelse och tingsrätt (mark- och miljödomstolen). Ex officio-granskningen av föreläggandenas ordalydelser är minutiös och höga krav ställs på den juridiska utformningen. Höga krav ställs också på beslutsmotiveringarna. Det är svårt att utforma hållbara förelägganden enligt miljöbalken. Kraven får inte vara så generellt hållna att det blir oklart för verksamhetsutövaren vad denne ska göra för att uppfylla föreläggandet, men samtidigt kan ett föreläggande upphävas och anses orimligt (på oklar juridisk grund) med hänvisning till

⁶ Se t ex Mark- och miljööverdomstolen, 2011-M 6457: "Ett beslut att utse någon annan att på verksamhetsutövarens bekostnad utföra undersökningen är en mer ingripande åtgärd som bör tillgripas först om det inte är möjligt att förmå verksamhetsutövaren själv att föranstalta om undersökning."

⁷ Se 1 kap. 1 och 2 § samt 8 kap. 3 § förordning (1998:940) om avgifter för prövning och tillsyn enligt miljöbalken.

⁸ Se bland annat Riksrevisionens rapport *Transporter av farligt avfall – fungerar tillsynen?* (RiR 2015:10), med de ytterligare källor som anges där.

att myndigheten inte ska precisera vilka åtgärder verksamhetsutövaren ska vidta. Ytterligare komplikation föreligger av att överinstanser anser att tillsynsmyndigheten inte heller får förelägga verksamhetsutövaren att komma in med förslag till åtgärder på hur verksamheten ska förbättras, annat än specifikt förslag på förbättringar av egenkontrollen. (jämför 26 kap. 19 § miljöbalken) De kommunala miljönämnderna behöver närmare tillsynsvägledning, men då länsstyrelserna är överprövningsinstans, är de mycket restriktiva till att ge annat än övergripande vägledning i generella frågeställningar.⁹

Att från tillsynsmyndighetens sida formulera ett hållbart vitesbelagt förbud mot att fortsätta lagra visst avfall för att det inte längre anses ”motiverat”, som föreslås i promemorian, blir sannolikt mycket svårt. Även nästa steg är förknippat med stora svårigheter: att ansöka om utdömmande av vite och då bevisa att en överträdelse har skett. Detta särskilt om myndigheten inte själv tar fram bevisning utan förlitar sig på verksamhetsutövarens egenkontroll och egna uppgifter.

Tillsynsmyndigheterna behöver vägledning i samtliga dessa moment. Naturvårdsverkets tillsynsvägledning dateras till 2001 och 2006 och är inriktad på tillsyn av företagens egenkontroll.¹⁰ Det finns även närmare tillsynsvägledning över gränsöverskridande avfallstransporter. Däremot saknas en aktuell tillsynsvägledning över miljöfarliga verksamheter och avfallshantering, särskilt om hur tillsynen ska närmare kontrollera de uppgifter verksamhetsutövaren lämnar och vilka åtgärder förutom brottsanmälan som ska vidtas om de inte stämmer. Naturvårdsverket har identifierat behovet av vägledning för hur avfall bör mottas och lagras på ett säkert sätt och att rutiner behöver finnas för släckning av avfallsbränder. En sådan vägledning bör också innehålla förslag på förelägganden och beskrivning av hur tillsynsmyndigheten ska kontrollera uppgifter och dokumentation.

Det är därför mycket bra att miljödepartementet parallellt med framtagandet av denna promemoria, har gett en rad myndigheter i uppdrag att ta fram konkreta förslag på åtgärder för förstärkta insatser mot brottslighet inom avfallsområdet, med Naturvårdsverket som samordnare. Uppdraget ska redovisas senast den 15 mars 2022. Särskilt fokus ska läggas på organiserad brottslighet. Det är ett steg i rätt riktning för att få bukt med de brott vi ser på avfallsområdet. Stöld och illegal export av avfall är enligt polisen en del av den organiserade brottsligheten och även en brottslighet som växer i omfattning. Exempel på stöldbegärligt avfall är elektronik – som datorer och mobiltelefoner – bilbatterier, metaller och återbruksvaror. Även stöld på återvinningscentraler utförs av den organiserade brottsligheten och utgör också en säkerhetsrisk för Avfall Sveriges medlemmar. I rapporten Säkerhet på återvinningscentraler (2017: 11) har Avfall Sverige ställt samman uppgifter om hur stort problemet är och hur man arbetat för att förebygga problemen i olika kommuner.

⁹ Se t.ex. Tillsyns- och föreskriftsrådet informationsbroschyr *Jäv i samband med tillsynsvägledning* och *Bädda för bättre tillsyn* – statens vägledning av kommunal tillsyn (Riksrevisionen 2018:31)

¹⁰ Naturvårdsverkets handböcker och allmänna råd om egenkontroll (2001:2) respektive tillsyn (2001:3) samt Handbok 2001:4 om operativ tillsyn och Faktablad 8256: Egenkontroll för C-verksamheter.

Avfall Sverige har förhoppningen att myndigheterna i samverkan tar fram konkreta förslag för att bland annat stärka och samordna tillsynen och förtydliga tillsynsmyndigheternas skyldigheter och befogenheter. Som exempel tillkom nyligen på tillsynsmyndigheters begäran en lagstadgad rätt för tillsynsmyndigheterna att kvarhålla och omhänderta avfall om det behövs för att säkerställa att regler kring gränsöverskridande transporter följs.¹¹

Icke-förorenade schaktmassor

Naturvårdsverket föreslog redan 2018 att undantag från avfallsreglerna ska införas i 15 kap. miljöbalken för icke förorenade massor som används inom arbetsområdet. Det skulle främja resurshushållning genom återanvändning av materialet. Det remitterade förslaget innehåller ett alternativ om att istället införa specifika undantag från anmälnings- och provningsplikten i deponiförordning och miljöprovningsförordning. Avfall Sverige förordar det förstnämnda alternativet, vilket utvecklas nedan.

4.2 Avsnitt 6 – Icke-förorenade massor som används på arbetsområdet där det schaktats ut s. 29:

Ett flertal undantag föreslås i deponiförordningen och miljöprovningsförordningen för användning för anläggningsändamål av icke-förorenad jord eller annat naturligt förekommande material som grävts ut vid byggverksamhet och används i sitt naturliga tillstånd i anslutning till platsen.

Avfall Sverige är positiv till de föreslagna undantagen från tillstånds- och anmälningsplikt för beskriven användning, men menar att förslagets utformning komplicerar lagstiftningen i onödan. Sådant material, i den användningen, är undantaget avfallsdirektivet i sin helhet oavsett syftet med återanvändningen. Enligt EU-rätten är materialet inte att betrakta som avfall. Användning inom arbetsområdet utgör enligt EU-rätten inte återvinning av avfall utan återanvändning av material. Avfall Sverige förordar därför den regelförenkling som Naturvårdsverket tidigare har föreslagit, som överensstämmer med avfallsdirektivet, nämligen om undantag redan från avfallsbegreppet i 15 kap. miljöbalken.

Promemorian innehåller inte något förslag till undantag från 29 kap. 34 och 35 §§ miljöprovningsförordningen, nämligen tillstånds- och anmälningsplikt för att återvinna icke-farligt avfall för anläggningsändamål. Detta kvarstår alltså även i de fall materialet uppstår och återanvänds inom arbetsområdet och är icke-förorenat (gränsen föroreningshalter för icke-förorenat är väsentligt lägre än för icke-farligt).

Klassificeringen enligt dessa punkter innebär att det även i fortsättningen beror på syftet med återanvändningen av material inom ett och samma arbetsprojekt, om användningen är anmälnings- eller tillståndspliktig. Detta trots att det är de effekter på omgivningen, som enligt miljöbalken ska vara utgångspunkt för om det ska ställas krav på tillstånd eller anmälan. Undantag från förordningarnas provnings- och anmälningsplikt tolkas restriktivt.

¹¹ 26 kap. 13a § miljöbalken (SFS 2019:496).

Om det inte finns något kvittblivningsintresse, är materialet inte att klassa som avfall ens enligt svensk lagstiftning.¹²

För att avgöra om det föreligger anmälnings- eller tillståndsplikt även i fortsättningen, måste alltså syftet med användningen bedömas och om det finns ett kvittblivningsintresse när materialet används inom arbetsområdet: exempelvis huruvida upplag av en vall med jordmassor som grävts fram i arbetsområdet för en järnväg, var del av syftet med arbetsprojektet eller ej: Krävs verkligen en bullervall eller är den ”bara” ett bra sätt att använda massorna på platsen? Skulle externa massor verkligen ha tagits in för denna markmodellering om materialmängderna från utgrävningen varit mindre? Upplag endast för att minska mängden tunga transporter är inget ”anläggningssyfte” och då inträder alltså anmälningsplikten.

Dessutom gäller fortfarande övriga avfallsbestämmelser vid nämnda hantering. Med den ökande regleringen av avfall, innebär fortsatt klassificering som avfall en oförutsägbarhet och risk för fortsatta svårigheter att nå mål om minskade avfallsmängder från byggnads- och anläggningsarbeten.

Regeringen har gett Naturvårdsverket i uppdrag att göra en bred översyn av hanteringen av schaktmassor och annat naturligt förekommande material som kan användas för anläggningsändamål. Uppdraget ska redovisas senast den 22 juni 2022. Uppdraget hindrar inte att undantagen från själva avfallsbegreppet görs redan nu för nämnd användning av icke-förorenat material inom arbetsområdet.

Ett generellt undantag i enlighet med avfallsdirektivet, skulle dessutom underlätta för att även icke-förorenat sådant material, som lämnar arbetsområdet för att användas i anläggningsändamål på annan plats, kan klassas som biprodukt istället för avfall. Exempelvis kan makadam från tunnelsprängning i berg ha en lika god kvalitet som makadam från en bergtäkt. Att klassa materialet som en biprodukt istället för avfall, underlättar återanvändning och resurshushållning och minskar mängden icke-förorenat material till deponi. Det vore ologiskt att det som används på plats utgör avfall och det som säljs för motsvarande användning på annan plats, kan klassas som biprodukt.

Som konstateras i promemorian är tillsynsmyndigheterna inte förhindrade att ställa krav på miljöfarliga verksamheter bara för att massorna inte klassas som avfall eller verksamheterna inte är anmälnings- eller tillståndspliktiga. Verksamheterna ska ofta ändå prövas eller kommer till myndigheternas kännedom på annat sätt. Sortering eller krossning av berg, naturgrus eller andra jordarter är anmälningspliktigt oavsett mängd, om det sker inom detaljplan eller över ett visst antal dagar (4 kap. 6 § miljöprövnings-förordningen). Om verksamheterna inte ingår i annan prövnings- eller anmälningsplikt enligt miljöbalken,

¹² Se exempelvis Mark- och miljödomstolen vid Växjö tingsrätt, dom 2020-01-15 i mål M 3453, om återfyllning av uppgrävda massor vid ledningsarbeten.

ska väsentliga ingrepp i naturmiljön åtminstone anmälas till länsstyrelsen eller Skogsstyrelsen enligt bestämmelsen i 12 kap. 6 § miljöbalken.

Även med nu föreslagna undantag, måste klarläggas var gränsen går för vad som ska klassas som "icke-förorenat" och "arbetsområdet". Varken EU-rätten eller svensk lagstiftning definierar vad som utgör icke-förorenat material. Alltför restriktiva definitioner skulle motverka nationella mål om cirkularitet och minskad klimatpåverkan. I praktiken har haltgränsen satts vid gränsen för anmälningsplikten i 29 kap. 35 § miljöprövningsförordningen och att ett påträffat ämne övergår riktvärdet för mindre än ringa föroreningsrisk (MRR) i Naturvårdsverkets handbok för användning av avfall för anläggningsändamål. Dessa riktvärden kan idag vara lägre än naturliga bakgrundshalter, exempelvis riktvärdet för kadmium överskrids ofta för jordbruksmark. I många fall har handbokens vägledande nivåvärden avseende provningsnivån felaktigt kommit att tillämpas som bindande gränsvärden och en gräns för när återvinning av avfall i ett anläggningsändamål kan tillåtas. Naturvårdsverket har därför kommit ut med ett förtydligande att det inte ska användas på det sättet. I Naturvårdsverkets vägledning föreslås också att analyserade halter av ämnen ska jämföras med bakgrundsvärdet för omgivningen där visst diffust tillskott från mänsklig aktivitet är att betrakta som tillåtet. Hur lagstiftningen tolkats av tillsyns- och provningsmyndigheter belyser emellertid problematiken med att i svensk lagstiftning klassas material som avfall i onödan.

I övrigt noterar Avfall Sverige att definitionen av arbetsområdet ska bedömas i enlighet med EU-rätten, vilket tillstyrks. Vid användning utanför arbetsområdet betraktas massorna alltid som avfall, om de inte "produktifieras" och upphör att vara avfall i enlighet med end-of-waste kriterierna – förslaget avser inte den situationen.

"Naturligt tillstånd" innebär enligt promemorian att materialet inte ska mekaniskt bearbetas. Det anges att sortering godtas. Längre fram i promemorian anges att siktning innebär sortering. Avfall Sverige ställer sig frågande till om siktning räknas som mekanisk bearbetning som gör att materialet inte längre anses användas i sitt naturliga tillstånd. Detta bör klargöras.

4.3 Avsnitt 5 – Mekanisk bearbetning, sortering och lagring av avfall som ska återvinnas för byggnads- eller anläggningsändamål s. 22:

Anmälnings- och tillståndsplikt enligt 29 kap. miljöprövningsförordningen avser hantering av sådant som anses utgöra avfall. Om schaktmassor enligt ovan inte klassas som avfall, utan istället material som återanvänds på platsen, blir kapitel 29 inte aktuell. Inte heller är kapitlet relevant i det fall materialet är att anse som biprodukt. Däremot kan alltså exempelvis anmälningsplikt föreligga enligt 4 kap., i det fall sortering eller krossning av berg, naturgrus eller andra jordarter sker över en viss tid eller inom detaljplan.

Idag har det betydelse om ett avfallsklassat material ska användas för byggnads- eller anläggningsändamål eller annat. Som promemorian konstaterat, är det svårt vid tidpunkten för anmälan eller provningen av avfallshanteringen, som kan vara en

mottagnings- och behandlingsanläggning från material från många olika platser, att veta vilket ändamål materialet ska användas till. Enligt förslaget ska anmälnings- och provningsplikt vara oberoende av för vilket ändamål massorna kommer att användas. Istället införs begränsningar till vissa material och mängder för anmälningsplikten. Detta är positivt och tillstyrks, under förutsättning att undantaget enligt avsnittet ovan genomförs. Se även vad som anges nedan i kommentarer om avsnitt 9.

Avvägningarna om vilka gränser som ska gälla för anmälnings- respektive tillståndsplikt är väl motiverade, med högre mängdgränser för jord.

Införande av anmälningsplikt för all yrkesmässig *sortering av avfall som utförs som en del av att behandla det*, utan nedre mängdgräns, kan få mycket stora konsekvenser. Med att behandla avfall menas bland annat att återvinna avfall, exempelvis förbereda det för återanvändning: kontrollera, rengöra eller reparera något som är avfall så att det kan återanvändas utan ytterligare behandling (15 kap. 6 § MB). Detta innebär att varje yrkesmässig verksamhet som tar emot en sak som anses utgöra avfall, kontrollerar den och rengör den inför egen användning eller överlåtelse, blir en anmälningspliktig miljöfarlig verksamhet enligt miljöprovningförordningen och därigenom skyldig att bland annat betala anmälningsavgift till tillsynsmyndigheten och att följa egenkontrollförordningen.

Avfall Sverige har svårt att få en överblick över vad denna samt övriga förändrade anmälnings- och tillståndsplikter innebär. Konsekvensutredningen klargör inte saken. Avfall Sverige kan därför inte tillstyrka förslagen.

4.4 Avsnitt 7 – Förtydligande i koderna om behandling av animaliskt avfall s. 33:
Avfall Sverige har inget att erinra mot det förtydligande förslaget.

4.5 Avsnitt 8 och 4 – Om hur mycket avfall som får lagras i samband med behandling samt krav på att behandla avfallet när det inte är motiverat att fortsätta lagra det
Kravreglerna bedöms inte att leda till en bättre kontroll över avfallet, eftersom bristerna synes ligga i det praktiska tillsynsarbetet med att kontrollera mängden lagrat avfall, mängderna avfall in och ut ur anläggningarna och uppföljningen av varifrån avfallet kommer och vart det lämnas. Som Avfall Sverige redogjort för, behöver tillsynsmyndigheterna göra egna kontroller av avfallets mängd och flöden, inklusive granskning mot bokföringen och leverantörer samt mottagare av verksamheternas avfall. För detta behövs tillsynsvägledning och kompetens om bland annat tillsynsmyndighetens befogenheter, beslutsmotivering, kontrollverktyg, finansieringsmöjligheter samt samverkan mellan myndigheter och över kommungränserna.

Det ska inte gå att flytta runt eller gömma ett avfall för att undkomma krav på behandling eller gränsen för när det anses deponeras, men verksamheter som inte hittar en lönsam avsättning för avfallet kommer att fortsätta företa sådana åtgärder trots de föreslagna reglerna. Det är svårt för tillsynsmyndigheter att avgöra om en viss del av ett större lager har flyttats eller inte, men företagets bokföring ska kunna visa varifrån avfallet kommit och

vart det skickats vidare. Tillsynsmyndigheten för mottagande anläggning kan meddela förbud mot att ta emot ytterligare osorterat avfall från en annan sorteringsanläggning, eftersom avfallet redan lagrats där en tid. Eventuellt kan en regel införas om att avfall från mellanlager måste gå till slutbehandling och inte utan särskilt godkännande får lämnas till ytterligare ett mellanlager.

Anmälan bör redan idag innehålla uppgifter om hanteringen och förväntade mängder av avfall som anläggningen ska ta emot, vilken närmare hantering som ska utföras och under hur lång tid avfallet kommer att lagras. Annars går det inte att bedöma om verksamheten uppnår gränsen för tillståndsplikt. Förelägganden om försiktighetsåtgärder bör meddelas för att mängdgränser inte ska riskera att överträdas och egenkontrollen bör innehålla dokumenterade rutiner för att säkerställa detta. Föreläggande kan redan idag meddelas om vilka maximala mängder avfall som får lagras före och efter behandling. I det Think Pink-ärendet som Avfall Sverige refererat till upphävde länsstyrelsen miljönämndens beslut om förbud att ta in mer avfall, ansåg det alltför ingripande och hänvisade till möjligheten att meddela föreläggande om att komma in med uppgifter samt om ytterligare skyddsåtgärder och försiktighetsmått. Tillsynsmyndigheten hade då kunnat ta ett nytt beslut om sådana gränser som nu föreslås. Frågan är om det hade gjort någon skillnad för en oseriös verksamhetsutövare som tar ut vinst ur företaget innan avsättning skett för avfallsbehandlingen och som fortsätter att lämna oriktiga uppgifter till myndigheterna, som dessa inte har kompetens eller utrustning att kontrollera närmare. Risken är istället att kraven endast effektueras gentemot seriösa verksamhetsutövare, som därmed drabbas av ytterligare dokumentations- och redovisningskrav samt mängdbegränsningar och minskad flexibilitet, utan att den avsedda effekten uppnås.

Avfall Sverige menar att regelmässigt krav på ekonomisk säkerhet, där bristen på säkerhet ska kunna innebära förbud mot verksamheten (eller den anmälda ändringen av verksamheten), bör innebära att de mest oseriösa verksamheterna sällas bort.

Även en auktorisation, certifiering eller annan regelmässig prövning av kunskap och lämplighet bör utredas för avfallsverksamheter som inte är statliga eller kommunala.¹³ Ingen prövning sker av verksamhetsutövarens ekonomi eller vandel idag. Här kan jämföras med den obligatoriska och tidsbegränsade auktorisationen av bilskrotningsverksamheter¹⁴, där auktorisationen är personlig. Sökanden får inte vara underårig, försatt i konkurs eller ha förvaltare. I ärendet ska också polismyndigheten få tillfälle att yttra sig. Granskning sker

¹³ Av 9 kap 6 e § och 15 kap 37 § miljöbalken framgår redan idag ett undantag för staten, kommuner, regioner och kommunalförbund från kravet att ställa säkerhet för tillstånd till täkt respektive säkerhet för tillstånd till geologisk lagring av koldioxid. Samma undantag framgår av den allmänna bestämmelsen om möjlighet för tillståndsplikt att ställa krav på säkerhet, 16 kap 3 § MB. Detta för att dessa inte på samma sätt som en privat verksamhet kan undkomma ekonomiskt ansvar genom exempelvis konkurs. Som jämförelse kan även nämnas att för auktorisation av bilskrotare krävs bland annat registreringsbevis som visar att sökanden inte är underårig, försatt i konkurs eller har förvaltare enligt 11 kap. 7 § föräldrabalken (personbevis, konkursfrihetsbevis eller förvaltarfrihetsbevis). Dessa typ av uppgifter skulle av uppenbara skäl inte behövas tas in från stat eller kommun vid en liknande prövning.

¹⁴ Se 4-11 §§ bilskrotningsförordningen (2007:186).

även vid tillståndsprövningen av yrkesmässig transport av andras avfall.¹⁵ För att få ett sådant transporttillstånd krävs bland annat att sökanden har personella, tekniska och ekonomiska förutsättningar att transportera det avfall som avses med ansökan på ett tillfredsställande sätt från hälso- och miljöskyddssynpunkt. Motsvarande krav på den som tar emot och behandlar annat avfall än uttjänta fordon, finns inte idag.

4.6 Avsnitt 9 – Ordförklaringar i miljöprövningsförordningen s. 35:

Det föreslås bland annat att det i miljöprövningsförordningen anges att med icke-farligt avfall avses detsamma som i avfallsförordningen, det vill säga avfall som inte är farligt avfall. Detta tillstyrks.

4.7 Avsnitt 10 – Ekonomisk säkerhet för anmälningspliktig miljöfarlig verksamhet s. 36:

Som konstateras i promemorian får en prövningsmyndighet kräva att den som söker tillstånd, godkännande eller dispens ska ställa en betryggande ekonomisk säkerhet för kostnader för avhjälpande och återställningsåtgärder. Prövningsmyndigheten är mark- och miljödomstol eller länsstyrelse, men om frågan om säkerhet kan anses vara ett villkor av mindre betydelse, kan prövningsmyndigheten delegera den till tillsynsmyndigheten. Om verksamhetsutövaren inte kan fullfölja sina åligganden ska säkerheten kunna tas i anspråk.

Avfall Sverige menar att krav på säkerhet, om möjligheten regelmässigt används, bör ge effekten att oseriösa verksamheter effektivt förhindras att starta verksamhet. Det kan dock även medföra att stora företag gynnas på bekostnad av mindre och att verksamheter försvåras i glesbygd, där det eventuellt kan vara svårare att erhålla en bankgaranti. Avfall Sverige tillstyrker ändå förslaget, med följande synpunkter:

- Det bör övervägas om möjligheten att ställa krav på säkerhet på anmälningspliktiga verksamheter till att börja med ska begränsas till verksamheter som avser avfallsbehandling.
- Det bör förtydligas i den föreslagna 26 kap. 10 a § miljöbalken, att krav på säkerhet inte kan krävas för verksamheter och anläggningar som är anmälningspliktiga enligt förordningen (1998:899) om miljöfarliga verksamheter (mindre avlopp, värmepumpar, avhjälpandeåtgärder med mera). Avfall Sverige noterar för övrigt att utformningen på förslaget medger att krav på säkerhet kan ställas även vid en anmälan om ändring.
- En säkerhet ska vara betryggande för sitt ändamål, enkel att realisera och utnyttja, samtidigt som så mycket kapital som möjligt bör tillåtas vara kvar i bolaget. Av rättspraxis framgår att beloppet bör indexuppräknas. Avfall Sverige menar att det är tveksamt om landets kommunala miljönämnder har den ekonomiska och juridiska kompetens som behövs för att bedöma närmare avhjälpande- och återställningskostnader eller hållbarheten i en bankgaranti, försäkring och liknande. Om tillsynsmyndigheten är en kommun bör denna därför kunna lämna över frågan om

¹⁵ Se 5 kap. 1, 3-6 §§ avfallsförordningen (2020:614).

säkerhet till länsstyrelsen för avgörande eller åtminstone för ett yttrande, som länsstyrelsen ska vara skyldig att avge. Idag finns redan kommunikationen etablerad eftersom alla anmälningar ska lämnas till länsstyrelsen för kännedom och ibland även lämnas för yttrande.

4.8 Avsnitt 11 – Skyndsamhetskrav vid brottsmisstanke s. 41:

Personupplklaringsprocenten 2019 för brott mot miljöbalken var 3 %. 4 600 miljöbalksbrott anmäldes, det mesta av myndigheter.¹⁶ Fler och snabbare anmälningar medför inte säkert att fler fälls. Redan idag är detta ett tillsynsområde med ett ovanligt preciserat och långtgående krav på tillsynsmyndigheten att anmäla misstänkt brott. Myndigheten är skyldig att anmäla även ringa brott. Bevissäkringen den första tiden efter att brottet begåtts är visserligen avgörande för om någon ska kunna ställas till svars för brottet. En stor del av bevissäkringen utförs dock av tillsynsmyndigheten genom tillsynsåtgärder och under tillsynsbesök. När brottsanmälan är gjord, kan tillsynen komma att hindras genom bland annat förbudet att föreläggas en misstänkt att inkomma med uppgifter och utredningar i fråga som har samband med det misstänkta brottet.

Det bör utredas om tillsynsmyndigheterna ska få uttrycklig rätt att delta i brottsplatsutredningen, eftersom de nästan alltid är först på plats, har relevant kompetens och kännedom om verksamheten och tidsaspekten är avgörande när det gäller att säkra bevis. Det kräver ändring i 23 kap. rättegångsbalken och förundersökningskungörelsen samt utbildningsinsatser.

Ytterligare ett alternativ, som eventuellt skulle kunna innebära att miljöbrott prioriteras högre hos de rättsvårdande myndigheterna, är att skapa ett nytt kapitel i brottsbalken och flytta över åtminstone de allvarligaste miljöbalksbrotten dit.

4.9 Avsnitt 12 – Sanktioner för överlämning av avfall till behörig mottagare s. 41:

Avfall Sverige är positiv till avfallslämnarens undersökningsplikt, men något tveksam till förslaget om sanktioner för att lämna avfall till någon som inte har gjort de anmälningar som krävs.

Ett tillstånd ger en rättighet att utföra det som står i tillståndet. Avfallslämnaren kan efterfråga och se tillståndet. En anmälan kan istället följas av förbud eller försiktighetsmått som medger eller inte medger att verksamheten får bedrivas. Eftersom detta handlar om en sanktionerad skyldighet om kontroll av avfallsmottagaren, behöver det vara tydligt vad som krävs av avfallslämnaren. Eventuellt borde övervägas om det ska finnas en regional förteckning över godkända verksamheter, som allmänheten kan få tillgång till, på motsvarande sätt som länsstyrelsen har förteckning över transportörer med tillstånd att transportera avfall. Ett annat alternativ skulle vara exempelvis tidigare nämnd auktorisation av avfallsbehandlingsverksamheter.

¹⁶ <https://www.bra.se/statistik/statistik-utifran-brottstyper/miljobrott.html>

5. Övrigt

En särskild utredare har helt nyligen överlämnat sitt betänkande (SOU 2021:24)

Äga avfall – en del av den cirkulära lämnat förslag på alternativa lösningar för ökade möjligheter för yrkesmässiga verksamheter att ta hand om sitt kommunala avfall (tidigare s.k. hushållsavfall). Frival innebär en avreglering som innebär att verksamheterna kan välja att hantera avfallet på annat sätt än genom att lämna det till kommunen. De allvarliga brott som uppdragats inom avfallsområdet på senare tid avser verksamhetsavfall, som redan idag omfattas av frival. Kommunalt avfall, som framförallt består av om restavfall och matavfall, bör mot bakgrund av detta inte ytterligare avregleras förrän åtgärder har vidtagits i enlighet med syftena i remitterad promemoria, så att verksamheters övriga avfall är under kontroll.

För fortsatta kontakter i dessa frågor hänvisar vi till vår seniora miljöjurist Andrea Hjärne, andrea.hjarne@avfallsverige.se, telefon 040-69 35 66

Med vänlig hälsning,
Avfall Sverige



Lars Stjernkvist
Ordförande



Tony Clark
Vd