



Datum  
2021-05-10  
Adress  
August Palms Plats 1  
Diarienummer  
STK-2021-139

## Yttrande

Till  
Miljödepartementet

### Remiss från Miljödepartementet - Ordning och reda på avfallet M2021/00207

#### Sammanfattning

Malmö stad ställer sig positiv till syftet med de föreslagna regeländringarna. Förslagen i promemorian kommer att förenkla tillämpningen av lagstiftningen, då vissa begrepp tidigare medfört tolkningsvårigheter. Förtydliganden i en tillsynsvägledning är av vikt för att effektivisera handläggningen och öka rättssäkerheten.

Avfall är en viktig resurs, inte minst uppgrävda jordmassor, varför avfallslagstiftningen ständigt behöver ses över i syfte att våra gemensamma resurser kan nyttjas på både ett ekonomiskt samt miljö- och hälsomässigt optimalt sätt. Malmö är en snabbt växande stad, vilket medför utmaningar och möjligheter inom bland annat avfallsområdet. Malmö stad skrev tidigt under deklARATIONEN för städernas åtagande att uppnå Agenda 2030-målen. En viktig del av att uppnå en hållbar stad är omställningen från en linjär till en cirkulär ekonomi. I arbetet med urban och industriell symbios försöker Malmö stad omdefiniera begreppet avfall, genom att identifiera en parts avfall som en annan parts restresurs. Malmö stad anser det därför viktigt att förändringar i avfallslagstiftningen tar hänsyn till den omställning till en cirkulär ekonomi som krävs för en hållbar och livskraftig tillväxt. Malmö stad lämnar följande synpunkter på promemorian, synpunkter följer promemorians kapitelindelning.

#### Yttrande

##### **Kap 4. Krav på att behandla avfallet när det inte är motiverat att fortsätta lagra det**

Förslag om bestämmelse i 4 kap. 14 a § avfallsförordningen om det inte är motiverat att fortsätta lagra avfall som en del av att samla in det ska den som ansvarar för avfallet se till att avfallet blir behandlat. Av konsekvensbedömningen framgår att bestämmelsen avses ge tillsynsmyndigheterna ökad möjlighet att ingripa mot verksamhetsutövare som transporterar avfall mellan olika lagringsplatser som del av att samla in avfallet i stället för att transportera det till behandling. Malmö stad anser att det är principiellt positivt med en reglering som förhindrar omotiverad lagring och ett förtydligande i lagtexten. Redan idag finns formella möjligheter att ställa krav på att avfall inte flyttas runt. I praktiken ter det sig omöjligt för en

tillsynsmyndighet att veta hur länge avfallet har lagrats. Den föreslagna bestämmelsen innebär ingen skillnad i det avseendet. Malmö stad ställer sig tveksam till att bestämmelsen kan förhindra att avfallet flyttas från en plats till en annan vid fortsatt lagring.

### **Kap 5.1 Mekanisk bearbetning**

Ändringar föreslås i miljöprövningsförordningen avseende prövningsnivå för mekanisk bearbetning och sortering. I fråga om mekanisk bearbetning (29 kap. 40-41 §§ miljöprövningsförordningen) föreslås sammanfattningsvis att anmälningsplikt C och verksamhetskod 90.110 ska gälla för att yrkesmässigt återvinna icke-farligt avfall genom krossning, siktning eller motsvarande mekanisk bearbetning om

1. avfallet är berg eller jord och den tillförda mängden avfall är högst 30 000 ton per kalenderår,
2. avfallet är berg eller icke-förorenad jord och behandlingen pågår under högst en period om två år, eller
3. den tillförda mängden avfall är högst 10 000 ton per kalenderår och avfallet består av annat.

Tillståndsplikt B och verksamhetskod 90.100 ska gälla för att återvinna mer än 10 000 ton icke-farligt avfall per kalenderår genom mekanisk bearbetning. Tillståndsplikten ska inte gälla om återvinningen omfattas av anmälningsplikt eller är tillståndspliktig enligt 29 kap. 65 §.

Det framgår av konsekvensutredningen att en del verksamheter som genom ändringarna blir tillståndspliktiga väljer att begränsa verksamheten till anmälningspliktig omfattning för att undvika tillkommande kostnader och administration. Detta kan enligt promemorian få negativa konsekvenser i form av att avfallsflödena styrs om till färre, stora anläggningar med längre transporter och lägre grad av återvinning som följd. Svårigheter att hantera massbalans kan leda till ökad deponering och ökat behov av nytt material, vilket leder till ökade kostnader för masshantering och i förlängningen dyrare byggprojekt.

Malmö stad menar att detta är allvarliga och oroande konsekvenser och dessa oklarheter borde därför utredas ytterligare innan förändringarna införs. Malmö stad tolkar bestämmelserna som att annan mekanisk bearbetning, som inte är ”motsvarande”, inte omfattas av bestämmelsen utan hänförs till allmänna koder i slutet av kapitlet. Om så inte är fallet bör detta förtydligas.

Vidare anser Malmö stad att det behövs ett förtydligande av vad som avses med ”jord” eftersom massor ofta består av en blandning av jord och till exempel sten. Det är då oklart var gränsen går mellan å ena sidan jord, som är icke-farligt avfall, men inte icke förorenad, och å andra sidan annat icke-farligt avfall.

### **Kap 5.2 Sortering**

I fråga om sortering (29 kap. 43 § miljöprövningsförordningen) föreslås att verksamhetskoderna 90.70 och 90.80 endast ska omfatta sortering av avfall som en del av att behandla avfallet. Sådan sortering ska vara anmälningspliktig om

1. avfallet är jord och den tillförda mängden är högst 30 000 ton per kalenderår, eller
2. den tillförda mängden avfall är högst 10 000 ton per kalenderår i andra fall.

Dessa gränser ska gälla oavsett vilket ändamål avfallet ska användas för.

Anmälningsplikt ska gälla även för sortering av mindre än 1 000 ton avfall per kalenderår. Endast yrkesmässig sortering av avfall som en del av att behandla avfallet ska vara anmälningspliktig. Av promemorian framgår att syftet med ändringarna är att förtydliga gränsdragningen mellan tillstånds- och anmälningspliktig sortering. Användningsändamålet ska inte vara styrande. Tillstånds- och anmälningsplikten bör begränsas till sortering som en del av att behandla avfall, medan sortering som del av att samla in undantas. Den nedre gränsen för anmälningsplikten bör tas bort.

Mot bakgrund av Malmö stads framförda synpunkt gällande brister i konsekvensutredningen ovan avstyrks förslaget. Malmö stad anser, oaktat detta, att det är något oklart hur 29 kap. 41 § omfattar siktning, och 29 kap. 43 § som reglerar sortering förhåller sig till varandra, eftersom siktning också kan anses vara en form av sortering. Även mekanisk bearbetning kan överlappa. Malmö stad bedömer att det bör förtydligas vad som i detta sammanhang avses med begreppen och hur bestämmelserna ska avgränsas från varandra.

### 5.3 Lagring av icke-farligt avfall som en del av insamling

Beträffande lagring av icke-farligt avfall som en del av insamling föreslås ändringar i 29 kap. 48-49 §§: Tillståndsplikt B och verksamhetskod 90.30 enligt miljöprövnings-förordningen ska gälla för att lagra icke-farligt avfall som en del av att samla in det om mängden avfall vid något tillfälle är

1. mer än 30 000 ton och består av betong, icke-förorenad jord och annat icke-förorenat naturligt förekommande urschaktat material,
2. mer än 100 000 ton berg, eller
3. mer än 10 000 ton annat icke-farligt avfall.

Detta ska ersätta den tidigare tillståndsplikten för att lagra icke-farligt avfall som en del av att samla in det om mängden avfall vid något tillfälle är mer än 30 000 ton och avfallet ska användas för byggnads- eller anläggningsändamål eller mer än 10 000 ton annat icke-farligt avfall i andra fall. Motsvarande ändring ska göras i bestämmelsen om anmälningsplikt C och verksamhetskod 90.40. Anmälningsplikt ska gälla för att lagra icke-farligt avfall som en del av att samla in det, om mängden avfall vid något tillfälle är

1. mer än 10 ton men högst 30 000 ton betong, icke-förorenad jord och annat icke-förorenat naturligt förekommande urschaktat material,
2. mer än 10 ton men högst 100 000 ton berg, eller
3. mer än 10 ton men högst 10 000 ton annat icke-farligt avfall.

I promemorian anförs att det, när avfallet lagras som en del av insamling, ofta inte är klarlagt var och i vissa fall inte heller om avfallet kommer att användas för byggnads- eller anläggningsändamål. Gränsen mellan tillstånds- och anmälningspliktiga verksamheter bör därför enligt promemorian utformas på ett annat sätt. Vidare anförs att vilka effekter som lagringen har på omgivningen inte beror på vilket ändamål avfallet ska användas till efter lagringen utan materialets egenskaper och förhållandena vid lagringen. Det är därför lämpligt att i bestämmelsen ange vilka material som får lagras i en större mängd.

Mot bakgrund av Malmö stads framförda synpunkt gällande brister i konsekvensutredningen ovan avstyrks förslaget. Malmö stad anser oaktat detta att bestämmelserna behöver tydliggöras eftersom det kan tolkas så att anmälningsplikten först övergår till tillståndsplikt när lag-

ringsvolymen under varje punkt överstiger respektive begränsning. Detta innebär att en anmälningspliktig verksamhet kan lagra upp till 140 000 (30+100+10) ton avfall innan tillståndsplikten infaller. Vidare anser Malmö stad att även punkt 1 i bestämmelserna kan läsas kumulativ på så sätt att lagringsvolymen 30 000 ton kan ske av varje typ av avfall innan begränsningen uppnåtts. Detta kan i sin tur innebära att ytterligare nästan 60 000 ton skulle kunna lagras inom ramen för verksamheten. I slutändan skulle en verksamhet sammanlagt kunna lagra 200 000 (30+30+30+100+10) ton avfall innan tillståndsplikt infaller.

Malmö stad vill också påtala att det finns risker med betong eftersom den vanligen innehåller Krom VI och därmed inte borde hanteras på samma sätt som icke-förorenad jord. Beroende på i vilket skick betongen är, dvs. hur finfördelad den är, kan urlakning av Krom VI ske i sådan omfattning att det utgör en allvarlig miljörisk.

### **Kap 6. Undantag från tillstånds- och anmälningsplikt för viss användning av massor för anläggningsändamål**

Ett undantag från kravet på tillstånd enligt miljöprövningsförordningen för deponering av icke-farligt avfall föreslås införas. Undantaget ska gälla åtgärder som vidtas med icke-förorenad jord och annat icke-förorenat naturligt förekommande material som schaktats ur i samband med en byggverksamhet. Det krävs även att det är säkerställt att materialet kommer att användas i sitt naturliga tillstånd för anläggningsändamål i anslutning till den plats där schaktningen utfördes. Sådant material ska även undantas från tillstånds- och anmälningsplikt som gäller behandling enligt 29 kap. 69 § miljöprövningsförordningen eller sortering av icke-farligt avfall. De angivna massorna ska också undantas från deponiförordningens tillämpningsområde. Lydelsen av bestämmelsen som undantar icke-förorenad jord och annat naturligt förekommande material från avfallsförordningens tillämpningsområde ska ändras så att den överensstämmer med de undantag från tillstånds- och anmälningsplikt som ska införas i miljöprövningsförordningen.

Malmö stad ser positivt på förslaget som sådant då det syftar till att också se avfall som en resurs, vilket behövs utifrån ett cirkulärt ekonomiskt perspektiv. Malmö stad vill dock peka på att undantagen enbart gäller för de aktuella bestämmelserna och att massorna fortfarande kommer att klassas som avfall. Det blir därför svårt att överblicka vilka bestämmelser som faktiskt ska tillämpas på massorna, varför ett förtydligande i dessa delar är behövligt.

I en urban kontext som Malmö förekommer idag bakgrundshalter på som är högre än Naturvårdsverkets generella riktvärden - utan att ett tillskott av diffusa utsläpp från mänskliga aktiviteter – och vilka då skulle kunna tolkas vara ”icke-förorenat naturligt förekommande material”. Malmö stad önskar få förtydligat vad ”icke-förorenat naturligt förekommande material” kan anses vara i urbana sammanhang. Begreppen återkommer i flertalet av författningstexterna. Naturvårdsverket har också för närvarande ett regeringsuppdrag (M2021/0091) att göra en bred översyn av hanteringen av bland annat schaktmassor som kan användas för anläggningsändamål, resultatet av denna översyn kan med fördel inväntas.

Malmö stad anser också att det föreligger viss oklarhet i fråga om vilka massor som omfattas av undantaget. Det saknas en entydig definition. De begrepp som används i lagstiftningen måste vara konsekventa och ge så lite tolkningsutrymme som möjligt. Malmö stad anser att

tillägget ”i anslutning till den plats” inte med självklarhet kan anses som en EU-konform tolkning av avfallsdirektivets motsvarande undantag som, i likhet med den nuvarande formuleringen i avfallsförordningen, har lydelsen ”på den plats”. Det framstår istället som en generösare tolkning vars tillämpning riskerar att ge ett sämre skydd än det som EU-lagstiftningen avsett. Sammantaget anser Malmö stad att det inte finns skäl för att genomföra de föreslagna förändringarna varför förslagen avstyrks i dessa delar.

### **Kap 8. Försiktighetsmått om hur mycket avfall som får lagras i samband med behandling**

I ett ärende om anmälan av behandling av avfall ska tillsynsmyndighetens föreläggande om försiktighetsmått innehålla uppgifter om vilka mängder avfall som får lagras inför och efter behandlingen. En anmälan om behandling av avfall ska innehålla uppgifter om de mängder avfall som ska lagras inför och efter behandlingen. Syftet med förslaget är att undvika att verksamhetsutövare lagrar betydligt större mängder avfall i anslutning till behandlingen än den mängd som får behandlas. Malmö stad ser positivt på ändringsförslagen då dessa leder till större transparens som i sin tur leder till en effektivare tillsyn.

### **Kap 10. Ekonomisk säkerhet för anmälningspliktiga miljöfarliga verksamheter**

En tillsynsmyndighet som handlägger en anmälan enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av 9 kap. 6 § miljöbalken ska få förelägga verksamhetsutövaren att ställa säkerhet för kostnaderna för avhjälpande av en miljöskada och de andra återställningsåtgärder som verksamheten kan leda till. Staten, kommuner, regioner och kommunalförbund får inte föreläggas att ställa säkerhet. Tillsynsmyndigheten ska bedöma om säkerheten ska godtas. En säkerhet ska godtas om den visas vara betryggande för sitt ändamål. Säkerheten ska få ställas efter hand enligt en plan som vid varje tid tillgodoser det aktuella behovet av säkerhet.

Malmö stad är positiv till åtgärden som sådan eftersom den minskar risken för att skattebetalarna får bära kostnaden för att hantera avfall. De kommunala tillsynsmyndigheterna har ingen uppbyggd kompetens i frågan och Malmö stad bedömer att tillsynsvägledning och tillsynsvägledande dokument kommer att vara nödvändiga. Kompetenshöjande insatser inom tillsynsmyndigheten behöver också ske, vilket i sig är kostnadsdrivande. Av konsekvensutredningen framgår att ett system med ekonomisk säkerhet för anmälningspliktiga verksamheter riskerar att snedvrider konkurrensen, till nackdel för mindre företag. Det framgår emellertid inte om detta har bedömts vara en acceptabel konsekvens i förhållande till de fördelar som ändringen väntas medföra. Malmö stad anser att detta behöver klargöras.

### **Kap 11. Skyndsamhetskrav vid brottsmisstanke**

I miljöbalken görs ett tillägg om att misstänkta brott ska anmälas skyndsamt. Dessutom görs en ändring som innebär att anmälan ska ske ”om det finns anledning att anta att brott begåtts”. Den nuvarande lydelsen är att anmälan ska ske ”om det finns misstanke om brott”. Förändringen syftar till att förtydliga när anmälan om brott ska ske och stämmer överens med vad som anges i rättegångsbalken. Malmö stad anser att det är av vikt att brott anmäls skyndsamt för att skapa effektivitet i rättskedjan och ser också positivt på att de begrepp som används i lagstiftningen är konforma då det förenklar tillämpningen av lagen.

## **Kap 12. Sanktioner för överlämning av avfall till obehörig mottagare**

Den som med uppsåt eller av oaktsamhet bryter mot en föreskrift som regeringen har meddelat med stöd av 15 kap. 30 § miljöbalken genom att lämna avfall till någon som inte har gjort de anmälningar eller har de tillstånd som krävs för avfallshanteringen ska kunna dömas till böter. Det ska förtydligas att den kontroll som den som lämnar avfall ska göra av mottagaren av avfallet ska göras enligt vad som skäligen kan begäras.

Malmö stad ställer sig positiv till samtliga föreslagna ändringar, det finns dock behov av ett förtydligande angående omfattningen av den undersökningsplikt som införs i kap. 5 § 18 avfalls-förordningen (2020:614). Malmö stad delar Miljödepartementets uppfattning att det är av grundläggande vikt för en effektiv och fungerande avfallshantering att alla delar i en yrkesmässig hantering kan kontrolleras och spåras samt illegal verksamhet förebyggas och beivras. Den nu aktuella förändringen kommer att öka förutsättningarna för detta. Det behöver dock tydliggöras vad som avses med lämnare och mottagare i kedjan lämnare-transportörmottagare så att det framgår att var och en av dessa parter har ett ansvar.

Malmö stad vill utöver de i promemorian föreslagna ändringarna även lyfta möjligheten att införa en obligatorisk vandelsprövning för vissa typer av verksamheter. Det skulle kunna vara ett effektivt redskap för att komma åt de verksamhetsutövare som av erfarenhet inte avser att bedriva en lagenlig och miljömässigt acceptabel verksamhet.

## **Kap 13. Ikraftträdande och övergångsbestämmelserna**

Malmö stad ställer sig positiv till att ändringarna träder i kraft inom kort. Dock kan noteras att verksamheter som går från C till B ska endast ha lämnat in en ansökan senast den 1 juni 2023. Det är begripligt att kravet inte kan kopplas till när tillstånd meddelas då detta är beroende av faktorer som sökande inte ensamt har kontroll över. En ansökan genomgår en omfattande kompletteringsprocess som sedan mynnar ut i ett tillståndsbeslut som kan bli föremål för en långdragen överklagandeprocess. Utöver detta kan mer eller mindre långa igångsättningstider bestämmas i tillstånd. Det är alltså inte osannolikt att tiden från det att en ansökan lämnas in till det att ett tillstånd nyttjas kan uppgå till mellan fyra och sex år. Malmö stad vill genom detta påtala att det därför kan finnas anledning att överväga att se över övergångsbestämmelserna utifrån när man önskar att vissa av regelförändringarna ska få sin faktiska effekt.

## **Kap 14. Konsekvensutredning**

Malmö stad instämmer med bedömning i promemorian att den totala ekonomiska påverkan på kommunerna sammantaget kommer att minska genom föreslagna ändringar som tar sikte på att tydliggöra både handläggningsprocessen, ansvarsfördelning och ekonomiska risker för hantering av avfall. Det är viktigt att framhålla att för det fall att inte tillräcklig tillsynsvägledning erbjuds, framförallt avseende ställande av säkerhet, så finns risk att kostnaderna för tillsynsmyndigheten/kommunen och för samtliga berörda parter inledningsvis ökar på grund av utdragna handläggnings- och domstolsprocesser.

**Återvinning av avfall för anläggningsändamål och undantagets placering i lagstiftningshierarkin**

Malmö stad har i övrigt noterat att återvinning av avfall för anläggningsändamål i 29 kap. 34-35 §§ inte berörs i promemorian. Visserligen hamnar återvinning av icke-förorenade massor i princip alltid under gränsen för anmälningsplikt, då den får anses medföra en mindre än en ringa risk, och därför blir undantaget överflödigt ur ett rent praktiskt perspektiv. Kvarstår gör dock det faktum att jorden och materialet, som enligt kommissionens vägledning till avfallsdirektivet inte ska definieras som avfall, fortsatt kommer att definieras som avfall enligt svensk lagstiftning eftersom ett kvittblivningsintresse ändå kan bedömas finnas enligt 15 kap 1 §. Malmö stad ifrågasätter därför varför undantaget inte införs i 15 kap. miljöbalken istället. En sådan lösning skulle innebära en korrekt implementering av avfallsdirektivet och även få till följd att stora delar av de föreslagna förordningsändringarna inte skulle behövas.

Ordförande

---

Katrin Stjernfeldt Jammeh

---

Sekreterare

---

Anna-Lena Alnerud

---