

10 maj 2021

SAMMANTRÄDESPROTOKOLL
Kommunstyrelsen

§ 185

KFKS 2021/137

Remiss – Promemoria Ordning och reda på avfallet

Yttrande till Miljödepartementet

Beslut

Kommunstyrelsen beslutar att anta miljö- och stadsbyggnadsnämndens förslag till yttrande enligt bilaga 1 till tjänsteskrivelsen daterad den 22 april 2021.

Ärende

Nacka kommun har fått promemorian ”Ordning och reda på avfallet”, med förslag till ändringar i miljöbalken och flera förordningar som berör avfallshandling, på remiss från Miljödepartementet. På sitt sammanträde den 21 april 2021, § 93, beslutade miljö- och stadsbyggnadsnämnden att anta förslag till yttrande, och detta är samma yttrande som kommunstyrelsen föreslås anta.

Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 januari 2022 och förordningarnas ändringar den 1 juni 2021. Ändringarna syftar till att försvåra för oseriösa avfallsföretag att starta verksamheter som drivs i konkurs och lämnar kommuner med stora saneringskostnader. Ändringarna ska även underlätta masshantering som uppstår i samband med bygg- och exploateringsprojekt.

Kommunen har tidigare påtalat att det finns ett akut behov av en översyn av reglerna kring masshantering, vilken bör omfatta frågan om avfallsdefinitionen och ha ett fokus på hur ett förenklat regelverk kan effektivisera återvinningen av användbara massor, såsom entreprenadberg. Förslagen i promemorian innebär visserligen vissa lättnader och förenklingar för hanteringen av jord- och bergmassor från byggprojekt, men däremot i stort ingen förändring i klassificeringen av massorna som avfall.

Förslaget till yttrande beskriver att det är positivt att lagstiftningen stärks och förtydligas inom avfallsområdet. De föreslagna ändringarna innebär en viss förenkling i hanteringen av jord och berg från exploateringsprojekt, vilket är ett steg i rätt riktning. Ändringarna löser dock inte det stora problemet med att rena jord- och bergmassor i grunden klassas som avfall, trots att de kan återanvändas direkt eller efter krossning eller sortering. Nacka kommun anser att rena jord- och bergmassor inte bör klassas som avfall. Förändringarna som minskar risken för oseriös avfallshandling är positiva.

Handlingar i ärendet

Protokollsutdrag från kommunstyrelsens arbetsutskott den 27 april 2021, §70

Tjänsteskrivelse från enheten för strategisk stadsutveckling, daterad den 22 april 2021

Ordförandes signatur	Justerandes signatur	Utdragsbestyrkande

10 maj 2021

SAMMANTRÄDESPROTOKOLL
Kommunstyrelsen

Bilaga 1 Miljö- och stadsbyggnadsnämndens förslag till yttrande
Bilaga 2 Protokollsutdrag miljö- och stadsbyggnadsnämnden inklusive tjänsteskrivelse
Bilaga 2 Promemoria Ordning och reda på avfallet

Yrkanden

Mikael Carlsson (NL) yrkade avslag på arbetsutskottets förslag.

Mats Gerdau (M) yrkade bifall till arbetsutskottets förslag.

Beslutsgång

Ordföranden ställde bifall till arbetsutskottets förslag mot avslag och fann att kommunstyrelsen har beslutat i enlighet med arbetsutskottets förslag.

Reservationer

Mikael Carlsson reserverade sig för Nackalistan.

Protokollsanteckningar

Esa Örmä lät anteckna följande till protokollet för Sverigedemokraterna.

”Renhållningsbranschen är hårt drabbad av de upplösningstendenser som följt i spåren på hårdhänt, kraftfull och ogenomtänkt avreglering, lite på samma sätt som i skolvärlden eller taxibranschen. En yrkeskår som förr var stolt, kompetent och professionell har slagits sönder med lönesänkningar, mikrostyrning av arbetsuppgifter och förfall i arbetsmiljön. Bristen på seriositet i renhållningsbranschen har också i alltför många fall slagit igenom bland operatörer med tveksam kompetens och långsiktighet. Ett exempel är Think Pink!, ett företag som hyllades av okunniga liberala medier för miljötank men visade sig vara ett miljöproblem i sig självt i stället, med en gigantisk sopbrand i Botkyrka som slutpunkt på det liberala missförståndet.

Kommunen har som stor avnämare i avfallsbranschen rimligtvis ett stort ansvar för uppstyning av renhållningsbranschen och yttersta utpost för att värna seriositet genom sin upphandling, där det kan och bör finnas skarpa regler som ger skydd åt seriösa anbudsgivare. Sådana regler bör bl. a. innehålla kollektivavtal för renhållningsarbetare, och offentliga kalkyler som ger stöd åt att anbudsgivare verkligen kommer att kunna utföra det han lovar, och att kostnaderna för det som anbudsgivaren lovar att utföra också realistiskt sett täcks av intäkterna enligt avtal.

Sverigedemokraterna ser gärna att kommunal avtalsmateria i upphandlingar av renhållning kan bilda mönster för andra stora upphandlare i branschen med avseende på seriositet, miljöomtanke, långsiktighet och andra viktiga detaljer.”

Tomas Ottosson lät anteckna följande till protokollet för Vänsterpartiet.

”Det är naturligtvis en viktig fråga med ordning och reda på avfallet och att försvåra för oseriösa/kriminella företag att tjäna pengar genom miljöbrott. Otydliga regler, kryphål, låg upptäcks risk och bristande resurser för utredning och åtal för brotten har gjort att

Ordförandes signatur	Justerandes signatur	Utdragsbestyrkande

10 maj 2021

SAMMANTRÄDESPROTOKOLL
Kommunstyrelsen

samhället förlorad stora miljövärden och ekonomiska värden. Vänsterpartiet ser positivt på förslagen i remissen och positivt på remissvaret framförallt gällande att förhindra företagskriminalitet och miljöbrott.”

Mikael Carlsson lät anteckna följande till protokollet för Nackalistan.

”Nackalistan yrkar på avslag på förslag till yttrande mot bakgrund av att det inte är juridiskt lämpligt mot bakgrund av att Nacka är part i ett mål med implikationer på definitioner kring avfall resp. biprodukter. Inte heller har vi ombetts att vara remissinstans i detta fall. Svaret kan medföra en tvetydighet i vad Nacka som part egentligen anser vilket vore olyckligt.”

Ordförandes signatur	Justerandes signatur	Utdragsbestyrkande
----------------------	----------------------	--------------------

Miljödepartementet

Yttrande över promemorian "Ordning och reda på avfallet"

Miljödepartementets d.nr. M2021/00207

Yttrande

Nacka kommun lämnar följande yttrande med anledning av remissen av Miljödepartementets promemoria *Ordning och reda på avfallet*:

Generella synpunkter

Nacka kommun anser att det är positivt att lagstiftningen stärks och förtydligas inom avfallsområdet. De föreslagna ändringarna innebär en viss förenkling i hanteringen av jord och berg från exploateringsprojekt, vilket är ett steg i rätt riktning. Ändringarna löser dock inte det stora problemet med att rena jord- och bergmassor i grunden klassas som avfall, trots att de kan återanvändas direkt eller efter krossning eller sortering.

Idag är avfallsklassningen avgörande för hur en anläggning bedöms enligt miljöprövningsförordningen, vilket leder till två problem: 1) Jord och berg, som egentligen är lätt att återanvända, omfattas av så mycket byråkrati att det är komplicerat och tidsödande att skapa platser för hantering. Det leder till att hanteringen tar lång tid att lösa och kostar mycket pengar, samt att massorna behöver transporteras långa sträckor, vilket påverkar både miljö och klimat. 2) Fokus hamnar på avfallsdefinitionen istället för massornas kvalitet. Hanteringen blir mycket enklare om det inte handlar om avfall, även om miljöeffekten är identisk oavsett hur massorna klassas. Det förekommer därför att verksamheter lägger mer energi på att övertyga om att deras massor inte är avfall, än de gör på att minska verksamhetens miljöpåverkan. Sammantaget innebär det här att avfallsklassningen ger fel signaler för rena jord- och bergmassor, där "avfall" antyder att massorna innebär en större risk, medan "inte avfall" antyder att det är riskfritt och laglöst. I den här bemärkelsen är den enda skillnaden mellan den föreslagna ändringen och nuvarande lagstiftning, att förslaget innebär att naturligt material från byggprojekt inte räknas som avfall om det återanvänds lokalt.

För Nacka kommun, och många andra expansiva kommuner, är det viktigt att lagstiftningen anpassas efter de möjligheter som avfallsdirektivet ger för att underlätta lokal och säker hantering av vissa typer av massor, samt att verksamheter som hanterar massor och annat avfall provas på den nivå som är relevant utifrån den påverkan de har på omgivningen. Nacka kommun anser att rena jord- och bergmassor inte bör klassas som avfall. För att signalera att upplag, krossning och sortering av sten och jord påverkar omgivningen oavsett om det handlar om produkt, bearbetning eller kvittblivning, så bör miljöprövningsförordningen istället kompletteras med en rubrik som specifikt hanterar upplag och bearbetning av rena jord- och bergmassor. Utifrån att rubriken handlar om just ren jord och berg, så anser kommunen att man då kan öka mängderna som kan hanteras med anmälan till kommunen. En sådan ändring skulle underlätta masshanteringen i exploateringsprojekt avsevärt, med stora vinster för resurshantering, klimat och ekonomi.

Det är positivt om reglerna ändras så att det blir svårare för oseriösa avfallsföretag att flytta runt avfall istället för att behandla det, och att kommunen får möjlighet att kräva säkerhet för att återställa efter en verksamhet.

Föreslagna ändringar av 26 kapitlet miljöbalken

- **2§ Skyndsamt åtalsanmälan av överträdelser enligt miljöbalken**
Kommunen har inget att invända mot tillägget att anmälan ska ske skyndsamt, under förutsättning att tillsynsvägledning förtydligar vad ”skyndsamt” innebär. För att skyndsamhetskravet ska få någon verklig effekt så krävs dock att det även får genomslag inte bara i när åklagaren startar förundersökning, utan även i att utredningen genomförs skyndsamt. Idag är det vanligt att utredaren återkopplar först efter ca 1-2 år, om utredningen inte läggs ner innan det.
- **10 § a, Föreläggande om säkerhet**
Nacka kommun är positiv till att tillsynsmyndigheten får möjlighet att kräva säkerhet av anmälningspliktiga verksamheter. Det är bra att paragrafen går att använda för alla verksamheter som anmäls med stöd av miljöbalken 9 kap 6 §, om de riskerar att leda till miljöskador eller behöva omfattande återställning. Om förändringen genomförs så är det dock angeläget att det tas fram en tydlig vägledning för när myndigheten bör förelägga om säkerhet, hur säkerhetens storlek ska beräknas och hur beloppets rimlighet ska bedömas. När vägledning om ställande av säkerhet tas fram så bör avfallsbranschen prioriteras, men det kommer att behövas stöd även för andra branscher.

Föreslagna ändringar av 29 kapitlet miljöbalken

- **9 § punkt 15, böter för att lämna avfall till någon som inte gjort de anmälningarna eller har de tillstånd som krävs**
Nacka kommun är positiv till förslaget. Ändringen ökar avfallsproducentens ansvar för att avfallet hamnar rätt, och gör även att avfallshanteringen kan

förbättras både med tillsyn hos producent och mottagare. För att tillägget ska få någon effekt så krävs det dock en särskild tillsyn på avfallsproducenter. Om förändringen antas så behövs vägledning, så att det framgår om producentens ansvar slutar när avfallet lämnas till transportör, när det tas emot på en anläggning eller om det sträcker sig längre än så.

Föreslagna ändringar i förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd

- **§ 25 d och 27 a, uppgifter om avfall som lagras inför och efter behandling**
Kommunen har inget att invända mot tillägget, men som det är formulerat blir det väldigt viktigt med vägledning om när avfall upphör att vara avfall. I förslaget finns ett krav på verksamheten att redovisa hur mycket av det behandlade avfallet som fortfarande är avfall, medan material som upphört att vara avfall inte måste redovisas enligt lag. För att få en bild av miljöpåverkan är det dock viktigt att veta vad som lagras, hur det lagras och i vilka mängder. Om det är avfall eller inte avgör inte miljöpåverkan, men det påverkar skyldigheten att lämna vidare till rätt mottagare (se förslag ovan, 29 kap 9§ pt 15 miljöbalken). Det är dessutom viktigt att det framgår om kravet på föreläggande om försiktighetsmått (27 a) ska tillämpas på befintliga verksamheter, det vill säga om uppgifterna ska begäras in i efterhand.

Föreslagna ändringar i förordningen om deponering av avfall

- **§ 4, när förordningen inte ska tillämpas**
I grunden bedömer Nacka kommun att det är lämpligt att rena massor återanvänds i närområdet, om det finns ett behov av massorna och de har rätt kvalitet. Det är dock viktigt att begrepp som används är tydligt definierade, antingen i förordningen eller i kommande vägledning. Exempel:
 - **Icke-förorenad jord och icke-förorenat naturligt förekommande material.**
Det framgår inte om man avser vissa halter, halter i förhållande till omgivningen eller material som inte har förorenats av utsläpp eller liknande. För att ändringen ska underlätta så behöver begreppet definieras så att det blir enkelt att tillämpa, t.ex. utifrån Naturvårdsverkets generella riktvärden eller liknande.
 - **Materialet ska användas i sitt naturliga tillstånd.**
Det kan tolkas som att materialet inte får sorteras eller bearbetas innan det återanvänds. Alternativt kan det innebära att det får bearbetas, men måste vara ”naturligt”.
 - **Materialet ska användas i anslutning till den plats där schaktningen utfördes.**
Det kan tolkas som ett visst antal meter från schaktet, inom fastigheten eller inom ett projektområde. Alternativt kan det handla om en mer avlägsen koppling.

Föreslagna ändringar av 29 kapitlet miljöprövningsförordningen



- **§ 1, 2, 32 och 33**
Nacka kommun har inget att invända mot förslaget.
- **§ 22**
Se definitioner under *Förordning om deponering av avfall*, §4 ovan.
- **§ 40, 41**
Nacka kommun tycker att det är positivt att förslaget tar hänsyn till att det är skillnad mellan olika typer av avfall, och att det är motiverat att behandla större mängder berg och jord inom ramen för anmälan.
- **§ 42 och 43 samt 69 och 70**
I förslaget (42 och 43) beskrivs anmälnings- och tillståndsplikt för att *sortera avfall som en del av att behandla det*. I förklaringen anges att ändringen gjorts för att undvika tillståndsplikt för insamling och sortering på platsen där avfallet producerats. Det är dock viktigt att komma ihåg att en omfattande avfallshantering där avfallet uppkommit kan ha lika stor miljöpåverkan, i form av buller, damm, urlakning m.m., som på platsen där avfallet bearbetas vidare.

Den föreslagna § 69 beskriver tillståndsplikt för behandling av 500 – 100 000 ton icke-farligt avfall, och anmälningsplikt för mindre än 500 ton, som inte är rena jord- eller bergmassor som ska återanvändas på plats.

Det är positivt att förslaget inte kräver anmälan eller tillstånd för åtgärder som behövs för återanvändning av rent jord- och bergmaterial i anslutning till platsen där det schaktats. Se även definitioner under *Förordning om deponering av avfall*, §4 ovan.

- **§ 48 och 49**
Nacka kommun anser att det är positivt att förslaget tagit bort formuleringen om avfall som ”ska användas för byggnads- eller anläggningsändamål”, eftersom den otydligheten i förordning är mycket omdiskuterad och har lett till olika tolkningar i olika instanser. Med den föreslagna formuleringen flyttas fokus från hur massorna är tänkta att användas till vilken typ av massor det handlar om. Den föreslagna höjningen av gränsen för tillståndspliktig lagring av bergmassor, till 100 000 ton vid något givet tillfälle, gör dessutom att kommunen kan hantera anmälningar av små till medelstora anläggningar, som hanterar entreprenadberg. Sammantaget innebär förslaget både ett tydligare regelverk än idag, och en enklare hantering av entreprenadberg.

Föreslagna ändringar av avfallsförordningen

- ***1 kap § 15, när förordningen inte ska tillämpas***
Se definitioner, *Föreslagna ändringar i förordningen om deponering av avfall*, §4 (ovan).



- **4 kap § 14a, krav på behandling av avfall och tidsbegränsad lagring**
Förslaget innebär att avfall inte får lagras längre än motiverat utan behandling, och att det finns en tidsgräns på tre år för lagring. Nacka kommun bedömer att förslaget inte fullt ut åtgärdar problemet med att oseriösa aktörer flyttar avfall mellan olika anläggningar, även om det är en skärpning jämfört med idag. Som komplement behövs ett tillägg om att flytt från lagringsplats till annan lagringsplats bara får göras om det är motiverat, och att det behöver dokumenteras och visas upp om tillsynsmyndigheten begär det.
- **5 kap § 18, beställaransvaret när avfall lämnas**
Förslaget är en mindre omformulering jämfört med idag, och beskriver att den som lämnar avfall behöver förvissa sig om att den som tar emot det får ta emot det. Förslaget är att det ska göras i skälig omfattning, vilket är en lindring jämfört med dagens formulering ("...krävs att den som lämnar avfallet har kontrollerat att" anmälningar och tillstånd finns). Nacka kommun anser att "skälig omfattning" behöver definieras i vägledning, för att ändringen ska få någon betydelse.

Mats Gerdau
Kommunstyrelsens ordförande

Victor Kilén
Stadsdirektör

Digitala Signaturer