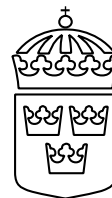


Regeringens proposition 2019/20:22



Förbättrat genomförande av avfallsdirektivet

Prop.
2019/20:22

Regeringen överlämnar denna proposition till riksdagen.

Stockholm den 26 september 2019

Stefan Löfven

Isabella Lövin
(Miljödepartementet)

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen föreslås ändringar i miljöbalken för att förbättra genomförandet av Europaparlamentets och rådets direktiv (2008/98/EG) av den 19 november 2008 om avfall och om upphävande av vissa direktiv (avfallsdirektivet).

En ny bestämmelse införs som innebär att en sådan verksamhet för behandling av avfall som är tillstånds- eller anmälningspliktig endast får tillåtas om det finns skäl att anta att den planerade behandlingen kommer att uppfylla vissa krav i 15 kap. miljöbalken. Vad som är en biprodukt förtydligas så att lydelsen bättre överensstämmer med lydelsen i avfallsdirektivet. Innebörden av uttrycket ”bortskaffa avfall” ändras så att det blir tydligt att det omfattar även förberedande åtgärder inför bortskaffandet. Bestämmelsen om hur avfall ska hanteras preciseras så att den som hanterar avfall ska se till att hanteringen inte skadar eller orsakar risk för skada på människors hälsa eller miljön. I bestämmelsen anges även exempel på omständigheter som särskilt ska beaktas vid bedömningen. Alla som hanterar avfall omfattas av bestämmelsen. Det innebär att även aktörer som inte fysiskt befattar sig med avfallet, t.ex. handlare och mäklare, omfattas. Slutligen införs ett krav på att en dom som omfattar tillstånd att behandla avfall ska innehålla de villkor som behövs när det gäller åtgärder för avslutande av verksamheten och efterbehandling.

Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 januari 2020.

Innehållsförteckning

1	Förslag till riksdagsbeslut	3
2	Förslag till lag om ändring i miljöbalken	4
3	Ärendet och dess beredning	8
4	Biprodukter	9
5	Bortskaffa avfall	12
6	Hantering av avfall.....	13
7	Krav för att tillåta verksamheter för behandling av avfall	16
8	Tillståndsdomars innehåll	19
9	Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser.....	21
10	Konsekvenser.....	22
11	Författningskommentar.....	24
Bilaga 1	Sammanfattning av promemorian Förbättrat genomförande av två direktiv på avfallsområdet	32
Bilaga 2	Promemorians lagförslag.....	33
Bilaga 3	Förteckning över remissinstanserna	36
Bilaga 4	Lagrådsremissens lagförslag	37
Bilaga 5	Lagrådets yttrande	41
	Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 26 september 2019.....	44

1 Förslag till riksdagsbeslut

Regeringens förslag:

Riksdagen antar regeringens förslag till lag om ändring i miljöbalken.

2 Förslag till lag om ändring i miljöbalken

Härigenom föreskrivs¹ i fråga om miljöbalken

dels att 15 kap. 1, 6 och 11 §§, 22 kap. 25 a och 25 c §§ och rubriken närmast före 15 kap. 11 § ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas en ny paragraf, 9 kap. 7 a §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

9 kap.

7 a §

En verksamhet för behandling av avfall som är tillstånds- eller anmälningspliktig enligt detta kapitel eller föreskrifter som har meddelats med stöd av kapitlet får tillåtas endast om det finns skäl att anta att den planerade behandlingen kommer att uppfylla kraven i 15 kap. 11 §.

15 kap.

1 §²

Med *avfall* avses i detta kapitel varje ämne eller föremål som innehavaren gör sig av med eller avser eller är skyldig att göra sig av med.

Ett ämne eller föremål ska anses vara en biprodukt i stället för avfall, om *ämnet eller föremålet*

1. har uppkommit i en produktionsprocess där huvudsyftet inte är att producera ämnet eller föremålet,

2. kan användas direkt utan någon annan bearbetning än den bearbetning som är normal i industriell praxis, *och*

Ett ämne eller föremål som uppkommit i en produktionsprocess där huvudsyftet inte är att producera ämnet eller föremålet ska anses vara en biprodukt i stället för avfall, om

1. *det är säkerställt att ämnet eller föremålet kommer att fortsätta att användas,*

2. *ämnet eller föremålet kan användas direkt utan någon annan bearbetning än den bearbetning som är normal i industriell praxis,*

¹ Jfr Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/98/EG av den 19 november 2008 om avfall och om upphävande av vissa direktiv, i lydelsen enligt Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2018/851.

² Senaste lydelse 2016:782.

3. ämnet eller föremålet har producerats som en integrerad del av produktionsprocessen, och

3. kommer att fortsätta att användas på ett sätt som är hälso- och miljömässigt godtagbart och som inte strider mot lag eller annan författning.

4. den användning som avses i 1 inte strider mot lag eller annan författning och inte leder till allmänt negativa följder för miljön eller människors hälsa.

Ett ämne eller föremål som har återvunnits och uppfyller krav i fråga om fortsatt användning enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av 39 eller 40 § upphör att vara avfall.

6 §³

I detta kapitel avses med

återvinna avfall: att vidta en åtgärd som innebär att avfall kommer till nytta som ersättning för något annat material eller förbereder det för en sådan nytta eller en åtgärd som innebär att avfall förbereds för återanvändning,

förbereda avfall för återanvändning: kontrollera, rengöra eller reparera något som är avfall så att det kan återanvändas utan ytterligare behandling,

materialåtervinna avfall: upparbeta avfall till nya ämnen eller föremål som inte ska användas som bränsle eller fyllnadsmaterial,

bortskaffa avfall: göra sig av med något som är avfall utan att återvinna det eller utan att lämna det till någon som samlar in eller transporterar bort det, och

bortskaffa avfall: göra sig av med eller förbereda för att göra sig av med något som är avfall utan att återvinna det eller utan att lämna det till någon som samlar in eller transporterar bort det, och

behandla avfall: återvinna eller bortskaffa avfall.

Avfallsinnehavarens ansvar

Hantering av avfall⁴

11 §⁵

Den som *innehär* avfall ska se till att *avfallet hanteras på ett sätt som är godtagbart med hänsyn till människors hälsa och miljön.*

Den som *hanterar* avfall ska se till att *hanteringen inte skadar eller orsakar risk för skada på människors hälsa eller miljön. Särskild hänsyn ska tas till*

1. *den risk som hanteringen kan innebära för skada på vatten, luft, mark, växter eller djur,*

³ Senaste lydelse 2016:782.

⁴ Senaste lydelse 2016:782.

⁵ Senaste lydelse 2016:782.

2. de olägenheter som hanteringen kan innebära genom buller eller lukt, och

3. den negativa påverkan som hanteringen kan ha på sådana särskilt skyddade områden som avses i 7 kap., på andra områden av särskild betydelse för miljön eller på landskapet i övrigt.

En bestämmelse om att producenter kan ges skyldighet att hantera avfall finns i 12 §. Bestämmelser om att kommuner har och kan ges skyldighet att hantera avfall finns i 20 och 22 §§.

22 kap.

25 a §⁶

En dom som omfattar tillstånd att återvinna eller bortskafta avfall eller att lagra avfall i samband med en sådan behandling ska dessutom alltid innehålla

1. en förteckning över de kategorier av avfall och den totala mängd avfall som får lagras, återvinnas respektive bortskaftas,

2. uppgift om den metod för att lagra, återvinna eller bortskafta avfall som ska tillämpas, och

3. de villkor som behövs i fråga om åtgärder för att övervaka och kontrollera att de skyldigheter som gäller för verksamheten uppfylls.

En dom som omfattar tillstånd att behandla avfall ska dessutom alltid innehålla

1. uppgift om avfallstyper och mängder av avfall som får behandlas,

2. uppgift om den behandlingsmetod som ska tillämpas på avfallet,

3. de villkor som behövs i fråga om åtgärder för att övervaka och kontrollera att de skyldigheter som gäller för verksamheten uppfylls, och

4. de villkor som behövs i fråga om åtgärder för avslutande av verksamheten och efterbehandling.

25 c §⁷

En dom som omfattar tillstånd att bedriva verksamhet med deponering av avfall ska dessutom alltid innehålla

1. uppgift om vilken av deponiklasserna farligt avfall, icke-farligt avfall eller inert avfall som tillståndet avser,

2. de villkor som behövs i fråga om åtgärder före och under driften av deponin,

2. de villkor som behövs i fråga om åtgärder före och under driften av deponin, och

⁶ Senaste lydelse 2016:782.

⁷ Senaste lydelse 2011:734.

3. de villkor som, enligt vad som kan förutses när tillståndet ges, behövs i fråga om avslutning av deponin, och

4. de villkor som behövs i fråga om skyldighet att rapportera om *typer* och mängder av avfall som har deponerats.

3. de villkor som behövs i fråga om skyldighet att rapportera om *avfallstyper* och mängder av avfall som har deponerats.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2020.

3 Ärendet och dess beredning

Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/98/EG av den 19 november 2008 om avfall och om upphävande av vissa direktiv (avfallsdirektivet) syftar till att skydda miljön och människors hälsa genom att förebygga eller minska de negativa följderna av generering och hantering av avfall samt minska resursanvändningens allmänna påverkan och få till stånd en effektivisering av denna användning. Direktivet har genomförts i svensk rätt bland annat med bestämmelser i miljöbalken, avfallsförordningen (2011:927) och miljötillsynsförordningen (2011:13).

Europeiska kommissionen (kommissionen) har granskat det svenska genomförandet av avfallsdirektivet i dess ursprungliga lydelse. Enligt en formell underrättelse från kommissionen i december 2016 anser kommissionen att det finns brister i genomförandet. Sverige svarade på den formella underrättelsen den 9 februari 2017 och åtog sig då att göra ändringar och förtydliganden (dnr M2016/02933/R). I ett motiverat yttrande i mars 2019 anger kommissionen att vissa artiklar fortfarande inte är korrekt genomförda. Sverige svarade på det motiverade yttrandet den 8 maj 2019 och angav sammanfattningsvis att arbete pågår för att förbättra och förtydliga genomförandet (dnr UD2019/04120/RS).

Regeringskansliet (Miljödepartementet) har tagit fram promemorian Förbättrat genomförande av två direktiv på avfallsområdet (dnr M2017/02785/R) med förslag till ändringar för att förtydliga och förstärka genomförandet av avfallsdirektivet. Promemorian innehåller förslag till lag- och förordningsändringar. Förslagen till lagändringar behandlas i detta lagstiftningsärende. En sammanfattning av promemorian i den del som avser lagförslagen finns i *bilaga 1*. Promemorians lagförslag återges i *bilaga 2*. Promemorian har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 3*. Remissvaren finns tillgängliga i Miljödepartementet (dnr M2017/02785/R).

Lagrådet

Regeringen beslutade den 13 juni 2019 att inhämta Lagrådets yttrande över det lagförslag som finns i *bilaga 4*. Lagrådets yttrande finns i *bilaga 5*. Lagrådets synpunkter behandlas i avsnitt 4 och 7 samt i författningss kommentaren. I förhållande till lagrådsremissen har det även gjorts några språkliga och redaktionella ändringar.

4 Biprodukter

Regeringens förslag: Bestämmelsen om biprodukter i 15 kap. miljöbalken utformas så att den bättre ansluter till artikel 5 i avfallsdirektivet. Ett ämne eller föremål som uppkommit i en produktionsprocess där huvudsyftet inte är att producera ämnet eller föremålet ska anses vara en biprodukt i stället för avfall, om 1) det är säkerställt att ämnet eller föremålet kommer att fortsätta att användas, 2) ämnet eller föremålet kan användas direkt utan någon annan bearbetning än den bearbetning som är normal i industriell praxis, 3) ämnet eller föremålet har producerats som en integrerad del i produktionsprocessen och 4) den användning som avses i 1 inte strider mot lag eller annan författning och inte leder till allmänt negativa följder för miljön eller människors hälsa.

Promemorians förslag överensstämmer i huvudsak med regeringens. Promemorians förslag avviker från regeringens förslag genom att promemorians förslag har formuleringen att ett ämne eller föremål ”kan endast vara en biprodukt” medan regeringens förslag har formuleringen ett ämne eller föremål ”ska anses vara en biprodukt”. I promemorians förslag anges som fjärde omständighet att den fortsatta användningen är ”hälso- och miljömässigt godtagbar och inte strider mot lag eller annan författning”.

Remissinstanserna är i huvudsak positiva till eller har inget att invända mot förslaget. *Länsstyrelserna i Jämtlands och Kalmar län* anser att det är positivt att bestämmelserna förtydligas. Dessa länsstyrelser och *länsstyrelsen i Värmlands län* anser dock att det finns ett stort behov av vägledning i fråga om hur t.ex. ”integrerad del av en produktionsprocess” och ”bearbetning som är normal i industriell praxis” ska tolkas. *Malmö stad* anser att de föreslagna ändringarna är positiva då de kan förenkla tolkningen av vad som är en biprodukt och samtidigt stärker kraven för att något ska anses kunna utgöra en biprodukt. *Länsstyrelsen i Västra Götalands län* anser att slutsatsen att det blir enklare för tillsynsmyndigheterna att bedöma om restprodukter kan klassas som biprodukter får anses vara en kraftig förenkling. Frågan om huruvida material ska klassificeras som avfall, produkt eller biprodukt är mycket komplicerad. Den ändring som föreslås är visserligen ett förtydligande, men är på intet sätt avgörande för tolkningen då själva kärnfrågan kvarstår. *Jernkontoret* anser att man bör använda de exakta ordvalen i avfallsdirektivet och helst den skrivning som finns i det direktiv om ändring i avfallsdirektivet som antogs i maj 2018 för att undvika att inom en snar framtid behöva ändra bestämmelsen igen. *Jernkontoret* noterar även att förslaget i promemorian avviker från direktivets lydelse eftersom det formuleras som att användningen av ämnet eller föremålet ska vara ”hälso- och miljömässigt godtagbar”. I direktivet anges i stället att användningen av ämnet eller föremålet inte ska leda till ”allmänt negativa följder för miljön eller människors hälsa”. *Jernkontoret* anför att tillsynsmyndigheter, Naturvårdsverket och domstolar ibland har tolkat uttrycket ”hälso- och miljömässigt godtagbar” som att kravnivåerna för fri användning av avfall för konstruktionsändamål måste vara uppfyll-

da. Detta är enligt Jernkontoret inte acceptabelt eftersom kravnivån gäller avfall och inte biprodukter. Jernkontoret anser även att förslaget inte gör det lättare att förstå bestämmelsen.

Skälen för regeringens förslag: I artikel 5 i avfallsdirektivet regleras vad som är att anse som en biprodukt. Genom Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2018/851 av den 30 maj 2018 om ändring av direktiv 2008/98/EG om avfall (ändringsdirektivet) beslutades dock om omfattande ändringar i avfallsdirektivet. Genom artikel 1.5 i ändringsdirektivet har artikel 5 i avfallsdirektivet fått en delvis ny lydelse. Ändringsdirektivets bestämmelser ska vara genomförda i svensk lagstiftning senast den 5 juli 2020. Kommissionens överträdelseärende mot Sverige avser avfallsdirektivet i dess ursprungliga lydelse. *Jernkontoret* anser att man bör använda den exakta ordalydelsen av bestämmelsen om biprodukter i lydelsen enligt ändringsdirektivet för att undvika att inom kort behöva ändra bestämmelsen igen. Regeringen anser av samma skäl att bestämmelsen om biprodukter bör utformas så nära ändringsdirektivets ordalydelse som möjligt.

Som ”avfall” är definierat i direktivet och miljöbalken är det nästan alltid så att det är den intention som innehavaren av egendomen har i fråga om ämnets eller föremålets fortsatta hantering som avgör om det är avfall eller inte. Det är därför nödvändigt att analysera vad som är innehavarens intention. Det är inte svårt att dra slutsatsen att ett ämne eller ett föremål är avfall när innehavaren slänger det i en behållare avsedd för avfall. I andra fall, t.ex. när innehavaren påstår motsatsen, kan det vara svårt att bevisa att ämnet eller föremålet är avfall. I sådana fall handlar det om att göra en objektiv bedömning av vad innehavarens intentioner faktiskt kan antas vara med hänsyn till hur innehavaren hanterar egendomen och övriga omständigheter. Eftersom avfallsreglerna syftar till ett högt skydd för människors hälsa och miljön tolkas avfallsdefinitionen extensivt, dvs. i tveksamma fall ges företräde åt att betrakta egendomen som avfall. Regeln om biprodukter är en hjälpregel för den bedömningen.

Enligt bestämmelsen om biprodukter i dess lydelse enligt ändringsdirektivet ska medlemsstaterna ”se till att ett ämne eller ett föremål som uppkommer genom en produktionsprocess ... inte betraktas som avfall utan som en biprodukt” om de villkor som anges i artikeln är uppfyllda. Den tidigare lydelsen var att ett ämne eller ett föremål ”kan endast betraktas som biprodukt i stället för som avfall” om villkoren i artikeln är uppfyllda. Ändringen har enligt skäl 16 i direktivet gjorts för att göra det enklare att erkänna ett ämne eller ett föremål som en biprodukt om de harmoniserade villkoren på unionsnivå är uppfyllda. Syftet är att främja en hållbar resursanvändning och industriell symbios.

När man ska avgöra om en restprodukt är avfall eller en biprodukt ska enligt direktivet hänsyn tas till fyra omständigheter som går att objektivt konstatera. Om så är fallet finns det inget skäl att anta att innehavaren i själva verket har för avsikt att göra sig av med det eller är skyldig att göra sig av med det på det sätt som förutsätts i avfallsdefinitionen. Ämnet eller föremålet uppfyller helt enkelt inte rekvisiten för att vara avfall.

Den första omständigheten är att det är säkerställt att ämnet eller föremålet kommer att fortsätta att användas. Innehavaren behöver alltså visa att det finns en planerad användning och att ämnet eller föremålet kommer att användas om inte något oförutsebart inträffar. Kommissionen anser i

överträdelseärendet mot Sverige att den svenska lagtexten inte innebär ett korrekt genomförande av artikel 5.1 a i avfallsdirektivet. Motsvarande svenska bestämmelse finns i nuvarande 15 kap. 1 § andra stycket 3 i miljöbalkens där kravet uttrycks som att ämnet eller föremålet ”kommer att fortsätta att användas”. Den svenska bestämmelsen utformades i syfte att genomföra direktivets krav på att fortsatt användning ska vara säkerställd (se prop. 2010/11:125 s. 39). Innebörden av ”kommer att fortsätta att användas” är att det måste visas att en användning kommer att ske. Eftersom det är svårt – eller till och med omöjligt – att vid en given tidpunkt visa vad som faktiskt kommer att ske i framtiden, kan dock formuleringen att det ska ”vara säkerställt att ämnet eller föremålet kommer att fortsätta att användas” bättre återspegla direktivets krav. Det som ska visas är de omständigheter som vid en given tidpunkt kan anses innebära att en framtida användning är säkerställd, dvs. användning kommer att ske som planerat om inget oförutsebart inträffar. Direktivets krav att det ska vara säkerställt att ämnet eller föremålet kommer att fortsätta att användas bör därför återges tydligare i den svenska bestämmelsen.

Den andra omständigheten är att ämnet eller föremålet kan användas direkt utan annan bearbetning än vad som är normal bearbetning i industriell praxis. Den omständigheten motsvaras av nuvarande 15 kap. 1 § andra stycket 2 miljöbalken.

Den tredje omständigheten är att ämnet eller föremålet produceras som en integrerad del av produktionsprocessen. Det finns inte några bestämmelser som motsvarar den tredje omständigheten i svensk rätt. En reglering behöver därför införas.

Den fjärde omständigheten enligt direktivet är att den fortsatta användningen ska vara laglig och inte leda till allmänt negativa följder för miljön eller människors hälsa. Enligt nuvarande bestämmelser i 15 kap. 1 § andra stycket 3, liksom enligt promemorians förslag, motsvaras detta av att användningen ska vara hälso- och miljömässigt godtagbar och inte strida mot lag eller annan författning. *Jernkontoret* anför att kravnivån att användningen ska vara hälso- och miljömässigt godtagbar kan tolkas som att användningen av biprodukter ska uppfylla samma kravnivå som för fri användning av avfall för konstruktionsändamål. *Jernkontoret* anser därför att direktivets lydelse bör användas. *Lagrådet* anser att uttryckssättet ”inte leder till allmänt negativa effekter för människors hälsa eller miljön” (liksom ”övergripande negativa följder”) är olämpligt som ett kriterium för att bedöma om föremålet eller ämnet är en biprodukt i stället för avfall och av betydelse för om fortsatt användning ska vara laglig. Regeringen anser att det finns fördelar med att använda ett direktivs exakta ordalydelse när det genomförs i svensk rätt, bl.a. för att öka möjligheterna till en enhetlig tolkning av direktivet inom EU. Direktiv är dock inte anpassade till systematiken i de nationella regelverken. Det kan därför finnas fördelar med att frånga direktivets ordagranna lydelse, t.ex. för att anpassa en bestämmelse till systematiken i svensk rätt eller för att få en ökad tydlighet. Detta gäller dock under förutsättning att det med direktivet åsyftade resultatet uppnås. I det här fallet anser regeringen att det är osäkert om den nuvarande lydelsen i miljöbalken, som anger att den fortsatta användningen ska vara ”hälso- och miljömässigt godtagbar”, innebär samma kravnivå som i direktivet där det anges att den fortsatta användningen inte får leda till ”allmänt negativa följder för miljön eller människors hälsa”. Rege-

ringen anser att den osäkerheten gör att bestämmelsen i miljöbalken bör ändras så att den överensstämmer med direktivets lydelse. Det leder även till att EU-domstolens praxis samt vägledning från kommissionen kan användas som tolkningsunderlag. Det ger förutsättningar för en ökad harmonisering av regelverket och en ökad förutsägbarhet, särskilt för verksamheter som är etablerade i flera olika EU-länder. I kommissionens vägledning till avfallsdirektivet, "Guidelines on the interpretation of key provisions of Directive 2008/98/EC on waste", anges t.ex. att man vid bedömningen av om klassificeringen av en restprodukt som biprodukt leder till "allmänt negativa följder för miljön eller människors hälsa" ska ta hänsyn till att även en användning av jungfruliga material, dvs. material som inte är återvunna, kan innebära risker för miljön och människors hälsa. En klassificering av en restprodukt som biprodukt ska inte medföra ökade risker för miljön eller människors hälsa på grund av att avfallsregelverket inte tillämpas. På grund av ett förbiseende användes i lagrådsremissen uttrycket "allmänt negativa effekter" i förslaget till lagtext. Uttrycket i direktivet, "allmänt negativa följder", bör i stället användas. Ändringen är endast språklig och någon förändring i sak i förhållande till lagrådsremissen är inte avsedd.

Länsstyrelsen i Västra Götalands län anser att slutsatsen att förslaget innebär att det blir enklare för tillsynsmyndigheterna att bedöma om något är en restprodukt eller inte är en kraftig förenkling. Frågan om huruvida material ska klassificeras som avfall, produkt eller biprodukt är mycket komplicerad. Länsstyrelsen anser att ändringen visserligen är ett förtydligande, men på intet sätt är avgörande för tolkningen eftersom själva kärnfrågan kvarstår. Regeringen delar uppfattningen att bedömningen är mycket komplex. En anpassning av bestämmelsens lydelse till att ligga närmare direktivets lydelse har dock den fördelen att det blir enklare att få ledning av kommissionens vägledning och rättsfall från EU-domstolen vid tillämpningen, vilket bör underlätta tillsynsmyndigheternas arbete. Bestämmelsen om biprodukter bör därför ligga nära direktivets lydelse men anpassas språkligt i vissa delar.

5 Bortskaffa avfall

Regeringens förslag: Uttrycket "bortskaffa avfall" innebär att göra sig av med eller förbereda för att göra sig av med något som är avfall utan att återvinna det eller utan att lämna det till någon som samlar in eller transporterar bort det.

Promemorians förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna är i huvudsak positiva till förslaget. IVL konstaterar dock att det finns problem med att inkludera "förbereda för att göra sig av med något som är avfall" i definitionen av "bortskaffa avfall". IVL konstaterar att det vid framtagande av nationell statistik eller vid annan uppföljning av hantering kan vara svårt att avgöra om bortskaffning eller förberedelse för bortskaffning sker (t.ex. vid sortering på en deponianläggning) och att det skulle öka förståelsen och transparensen att särskilja begreppen.

Skälen för regeringens förslag: I artikel 3.14 i avfallsdirektivet definieras behandling som återvinnings- eller bortskafteringsförfaranden, inklusive beredning före återvinning eller bortskafterande. Kommissionen anser i överträdelseärendet att artikel 3.14 i avfallsdirektivet inte har genomförts på ett korrekt sätt i den svenska lagstiftningen eftersom den svenska definitionen av ”behandling” inte omfattar beredning före återvinning eller bortskafterande.

I 15 kap. 6 § miljöbalken förklaras uttrycken ”återvinna avfall”, ”bortskaftera avfall” och ”behandla avfall”. I ordförklaringen av ”återvinna avfall” anges uttryckligen att det inkluderar åtgärder för att förbereda avfall för återvinning. Ordförklaringen av ”bortskaftera avfall” innehåller dock ingen motsvarande skrivning. I förarbetena till definitionen av ”behandla avfall” står det dock att såväl ”återvinna avfall” som ”bortskaftera avfall” är avsedda att även omfatta hantering som innebär att avfall på olika sätt förbereds för återvinning respektive bortskafterande (se prop. 2015/16:166 s. 65). För att tydliggöra innebörden av ”bortskaftera avfall” bör det framgå av ordförklaringens lydelse att även sådana förberedande åtgärder som avses i direktivet ingår. Eftersom ”behandla avfall” enligt 15 kap. 6 § innebär att ”återvinna eller bortskaftera avfall” kommer ändringen få till följd att ”behandla avfall” får samma innebörd som ”behandling” i artikel 3.14 i avfallsdirektivet.

IVL anser att det finns problem med att inkludera ”förbereda för att göra sig av med något som är avfall” i definitionen av ”bortskaftera avfall” eftersom det kan leda till problem vid framtagande av nationell statistik. Syftet med regeringens förslag är dock inte att uppfylla krav på statistik utan att åstadkomma ett tydligare genomförande av direktivets krav. Effekter för statistikrapporteringen bör hanteras i annat sammanhang.

6 Hantering av avfall

Regeringens förslag: Den som hanterar avfall ska se till att hanteringen inte skadar eller orsakar risk för skada på människors hälsa eller miljön. Särskild hänsyn ska tas till 1) den risk som hanteringen kan innebära för skada på vatten, luft, mark, växter eller djur, 2) de olägenheter som hanteringen kan innebära genom buller eller lukt och 3) den negativa påverkan som hanteringen kan ha på sådana särskilt skyddade områden som avses i 7 kap., på andra områden av särskild betydelse för miljön eller på landskapet i övrigt.

Promemorians förslag överensstämmer i sak med regeringens men har en annan lydelse.

Remissinstanserna: Ett flertal remissinstanser har haft invändningar mot förslaget att hanteringen ska ske ”utan risk för vatten, luft, mark, växter och djur” och menar att det är ett för hårt ställt krav. *Hässleholms kommun* och *Malmö stad* anser att miljöfarlig verksamhet inte kan bedrivas utan risk och att förslaget därför bör kompletteras med en rimlighetsavvägning enligt 2 kap. 7 § miljöbalken. Även *Länsstyrelsen i Värmlands län* anser att en verksamhet inte kan bedrivas helt utan risk – merparten av

alla verksamheter som hanterar avfall medför t.ex. buller av olika slag. Länsstyrelsen menar att om den föreslagna paragrafen ska tolkas strikt, kommer det att medföra att avfallshantering och de verksamheter som arbetar med återvinning inte kommer att kunna bedriva verksamheterna på ett adekvat sätt. Att införliva direktivtexten exakt som den är formulerad i direktivet kan, enligt länsstyrelsen, få negativa konsekvenser för grundläggande principer inom svensk lagstiftning och skapa en konflikt mellan 2 och 15 kap. miljöbalken. *Jernkontoret* anser att förslaget att avfall ska hanteras utan risk för vatten, luft, mark, växter och djur lätt skapar godtycklighet då det alltid finns något slags risker på något plan i alla verksamheter. *Kristinehamns kommun* anser att om förslaget genomförs krävs det en förklaring av vad det innebär och exempel på hur man ska lyckas hantera avfall helt utan risk – avfallshantering är en lång kedja av åtgärder som är sammanlänkade och i många avseenden överlappar varandra. Enligt kommunen kommer det att uppkomma svårigheter att utkräva ansvar, t.ex. när en avfallsinnehavare är skyldig att lämna avfallet i ett system som kommunen eller kommunens entreprenör tillhandahåller kan fråga uppkomma om vem som har ansvar för det buller som uppkommer när avfallsinnehavaren lämnar sitt avfall. *Nacka tingsrätt (mark- och miljödomstolen)* och *Svea hovrätt (mark- och miljööverdomstolen)* anser att de föreslagna tilläggen i 15 kap. 11 § 1–4 om vad som ska anses vara miljömässigt godtagbar hantering av avfall är överflödiga eftersom dessa krav redan följer av de allmänna hänsynsreglerna och övriga bestämmelser i miljöbalken – de föreslagna tilläggen innebär därmed ett fränsteg från miljöbalkens systematik och uppbyggnad. Domstolarna anser vidare att formuleringen ”utan risk för vatten ...” är otydlig därför att det inte anges vad det är för risk som avses. *Nacka tingsrätt (mark- och miljödomstolen)* anser att formuleringen ”utan risk för skada för vatten” är en bättre formulering och ifrågasätter också användandet av en uttömmande uppräkningspunkterna 1–4. *Svea hovrätt (mark- och miljööverdomstolen)* anser att det måste tydliggöras hur bestämmelsen förhåller sig till 2 kap. miljöbalken, särskilt till 2 kap. 7 §. *Trafikverket* ifrågasätter rimligheten i att avfall ska hanteras utan risk, utan olägenhet och utan negativ påverkan och ställer sig tveksam till att dessa ändringar inte skulle medföra några konsekvenser av betydelse. *Återvinningsindustrierna* anser att innebörden av ”utan risk” måste tydliggöras i en vägledning. *Avfall Sverige* anser att de föreslagna preciseringarna av avfallsinnehavarens ansvar sannolikt inte får så stora konsekvenser för verksamhetsutövare eftersom kraven kommer att hanteras inom ramen för prövningen av verksamheten. Däremot frågar sig *Avfall Sverige* vilka konsekvenser de föreslagna preciseringarna får för enskilda fastighetsinnehavare – i den enklaste formen handlar det om en fastighetsinnehavare som på sin fastighet förvarar avfall i sitt avfallskärl eller i sin hemkompost. *Avfall Sverige* ifrågasätter hur fastighetsinnehavaren ska kunna säkerställa att avfallet hanteras utan att medföra olägenheter genom buller eller lukt när denne samtidigt är ålagd att med stöd av kommunens avfallsföreskrifter förvara avfallet i de kärl som tillhandahålls av kommunen i avvaktan på borttransport. *Länsstyrelsen i Jämtlands län* anser att förslaget innebär både ett förtydligande av vilken hänsyn som ska beaktas och en skärpning av formuleringarna. När det gäller buller kan det enligt länsstyrelsen vara lämpligt med en översyn av hur formuleringen berör andra författningar. *Energiföretagen Sverige* på-

pekar att eftersom lukt är subjektivt, är det väldigt viktigt med tydliga handledningar och allmänna råd.

Skälen för regeringens förslag: I artikel 13 i avfallsdirektivet anges att medlemsstaterna ska vidta nödvändiga åtgärder för att se till att avfallshandling genomförs utan fara för människors hälsa och utan att skada miljön, i synnerhet a) utan risk för vatten, luft, mark, växter eller djur, b) utan att medföra olägenheter genom buller eller lukt och c) utan att negativt påverka landskapet eller områden av särskilt intresse. Kommissionen anser i överträdelseärendet mot Sverige att artikel 13 inte har genomförts korrekt eftersom ingen av de miljökomponenter som avses i leden a, b eller c i artikeln uttryckligen nämns i svensk rätt. I svensk rätt (15 kap. 11 § miljöbalken) anges skyddsnivån för avfallshandling i mer generella termer. Där anges att innehavaren av avfall ska se till att det hanteras på ett sätt som är godtagbart med hänsyn till människors hälsa och miljön.

Med anledning av det som flera remissinstanser, bl.a. *Hässelholms kommun, Malmö stad, Länsstyrelsen i Värmlands län, Trafikverket* och *Jernkontoret*, har anfört om att det är ett orimligt krav att avfallshandlingen ska utföras helt utan risker gör regeringen följande bedömning.

All mänsklig verksamhet innebär risker i någon form och i någon grad. Bestämmelsen är inte avsedd att omfatta alla typer av risker utan kravet bör preciseras till att avse ”risk för skada på människors hälsa eller miljön”, vilket ligger i linje med bestämmelsens lydelse i avfallsdirektivet. Risker måste även vara beaktansvärd i förhållande till den verksamhet som bedrivs. Vissa risker är så pass obetydliga att de inte negativt påverkar det hälso- och miljöskyddsintresse som avfallsregelverket är avsett att skydda. Det finns vissa specifika risker som även regleras i andra regelverk. I arbetsmiljölagen (1977:1160) finns t.ex. regler om åtgärder som ska vidtas av arbetsgivare för att förebygga att arbetstagaren utsätts för ohälsa eller olycksfall.

Avfall Sverige anser att bestämmelsens utformning ställer orimliga krav på privatpersoner som ofta inte är ansvariga för hur handlingen ska skötas. Regeringens bedömning är dock att det hälso- och miljömässiga skyddsintresset är lika starkt oavsett vilken aktör som hanterar avfallet. En handtering som står i strid med bestämmelsen bör inte vara tillåten oavsett om den utförs av en privatperson eller en verksamhet. Däremot ska kommunen enligt 15 kap. 20 § miljöbalken sköta insamling och behandling av hushållsavfall, vilket även inkluderar den infrastruktur som krävs för att fullfölja uppgiften, t.ex. att tillhandahålla kärl för insamlingen. Det är således kommunen eller någon annan aktör som samlar in hushållsavfall som omfattas av producentansvar som ansvarar för att lämpliga kärl utformas och hanteras så att olägenheter på grund av t.ex. lukt inte uppstår mer än nödvändigt. Privatpersonen ansvarar däremot för att följa kommunens föreskrifter och använda kärlet på avsett sätt.

Svea hovrätt (mark- och miljööverdomstolen) anser att det är otydligt hur de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. miljöbalken förhåller sig till den föreslagna bestämmelsen. Även *Nacka tingsrätt (mark- och miljödomstolen)* ställer sig frågande till hur den föreslagna bestämmelsen, som utgör en ny tillåtlighetsbestämmelse, förhåller sig till 2 kap. 7 § miljöbalken. Regeringen kan konstatera att de allmänna hänsynsreglerna är tillämpliga på alla som bedriver eller avser att bedriva en verksamhet eller vidta en åt-

gärd, dvs. även vid hantering av avfall. I 2 kap. 7 § finns en bestämmelse om rimlighetsavvägning som anger att kraven i 2 kap. 2–5 §§ och 6 § första stycket gäller i den utsträckning det inte kan anses orimligt att uppfylla dem. Vid denna bedömning ska särskild hänsyn tas till nyttan av skyddsåtgärder och andra försiktighetsmått jämfört med kostnaderna för sådana åtgärder. En tillämpning av 2 kap. 7 § kan dock inte leda till att en hantering av avfall kan anses rimlig om den innebär en lägre skyddsnivå än som anges i den mer specifika bestämmelsen i 15 kap. 11 §. Ekonomiska avvägningar kan således inte medföra att det är rimligt att hantera avfall på ett sätt som strider mot 15 kap. 11 §, dvs. att hantera avfall utan att ta sådan särskild hänsyn som anges där. Förslaget innebär således en skärpning av kraven på avfallshanteringen genom att det sätter en miniminivå för miljöskyddet som inte kan åsidosättas genom en rimlighetsavvägning enligt 2 kap. 7 §. Ett korrekt genomförande av avfallsdirektivet innebär att en sådan skärpning är nödvändig. En hög skyddsnivå vid hantering av avfall är även motiverad med hänsyn till de konsekvenser för människors hälsa och miljön som kan uppstå vid en felaktig hantering.

Svea hovrätt (mark- och miljööverdomstolen) anser också att de föreslagna tilläggen i 15 kap. 11 § 1–4 om vad som ska anses vara miljömässigt godtagbar hantering av avfall är överflödiga eftersom dessa krav redan följer av de allmänna hänsynsreglerna och övriga bestämmelser i miljöbalken – de föreslagna tilläggen innebär därmed ett fränsteg från miljöbalkens systematik och uppbyggnad. Kommissionen har dock inom ramen för överträdelseärendet anført att ingen av de miljökomponenter i artikel 13 a c uttryckligen nämns i någon av bestämmelserna i miljöbalken och att avfallsdirektivet därför inte har införlivats korrekt. En precisering av den svenska bestämmelsen som reglerar hur avfall ska hanteras (15 kap. 11 § miljöbalken) bör därför göras.

7 Krav för att tillåta verksamheter för behandling av avfall

Regeringens förslag: En verksamhet för behandling av avfall som är tillstånds- eller anmälningspliktig får endast tillåtas om det finns skäl att anta att den planerade behandlingen av avfallet kommer att uppfylla kraven i 15 kap. 11 § miljöbalken på hur avfall ska hanteras.

Promemorians förslag överensstämmer med regeringens, dock med den skillnaden att promemorians förslag har lydelsen ”får endast tillåtas om behandlingen av avfallet sker enligt 15 kap. 11 §.” medan regeringens förslag har lydelsen ”det finns skäl att anta att den planerade behandlingen kommer att uppfylla kraven i 15 kap. 11 §”.

Remissinstanserna: De flesta remissinstanser som har yttrat sig i frågan tillstyrker eller har inga invändningar mot förslaget. *Malmö stad* anser dock att om man inte kopplar en rimlighetsbedömning till den föreslagna bestämmelsen i 15 kap. 11 § miljöbalken så finns det en risk att den föreslagna bestämmelsen i 9 kap. 7 a § samma balk kommer att medföra att

ingen avfallsbehandling kommer att kunna tillåtas eftersom alla miljöfarliga verksamheter medför risker. *Nacka tingsrätt (mark- och miljödomstolen)* ställer sig frågande till hur den föreslagna bestämmelsen, som utgör en ny tillåtighetsbestämmelse, förhåller sig till 2 kap. 7 § miljöbalken. Domstolen ifrågasätter behovet av bestämmelsen och anser att den inte bör införas. Domstolen anser vidare, för det fall bestämmelsen ändå införs, att en lämpligare formulering är exempelvis att behandlingen av avfall endast får tillåtas om behandlingen av avfallet ”uppfyller kraven” i 15 kap. 11 §. *Svea hovrätt (Mark- och miljööverdomstolen)* avstyrker införandet av den nya bestämmelsen 9 kap. 7 a § och de nya punkterna i 15 kap. 11 § 1–4 miljöbalken och anser i huvudsak följande. Konsekvensen av att det anges att verksamheten endast får tillåtas om kraven i 15 kap. 11 § är uppfyllda är att uppfyllandet av kraven i de nya punkterna gjorts till en förutsättning för att verksamheten alls ska kunna tillåtas. Det är tveksamt om det har varit syftet med förslaget då detta förefaller gå längre än innebörden av artikel 13 i avfallsdirektivet. Om den föreslagna 9 kap. 7 a § och den föreslagna ändringen av 15 kap. 11 § införs måste det tydliggöras hur dessa bestämmelser förhåller sig till 2 kap. miljöbalken och särskilt till 2 kap. 7 § samt till 7 kap.

Skälen för regeringens förslag: Enligt artikel 23.3 i avfallsdirektivet ska den behöriga myndigheten inte utfärda ett tillstånd om den anser att den tilltänkta behandlingsmetoden är oacceptabel från miljöskyddssynpunkt, i synnerhet när metoden inte är förenlig med artikel 13 i avfallsdirektivet.

Kommissionen har i överträdelseärendet mot Sverige bedömt att bestämmelsen inte har genomförts på rätt sätt eftersom lagstiftningen inte innehåller ett tydligt krav som, oavsett den tillståndsgivande myndigheten, stipulerar att om den avsedda metoden inte är godtagbar från miljöskyddssynpunkt ska myndigheten neka till att utfärda det begärda tillståndet.

I avsnitt 6 föreslås att 15 kap. 11 § miljöbalken ska preciseras för att bättre motsvara artikel 13 i avfallsdirektivet. Mot bakgrund av det pågående överträdelseärendet bör det även införas en bestämmelse som tydligt kopplar prövningen av om en verksamhet ska tillåtas till de krav på hantering av avfall som ställs upp i 15 kap. 11 §. Regeringen instämmer således inte med de remissinstanser som förordar att en sådan bestämmelse inte införs.

I promemorian föreslås att en verksamhet ska få tillåtas endast om behandlingen av avfallet ”sker enligt 15 kap. 11 §”. Som *Nacka tingsrätt (mark- och miljödomstolen)* påpekar är det lämpligare att kräva att behandlingen ”uppfyller kraven” i 15 kap. 11 §. Regeringen anser dessutom att det bör framgå att prövningen tar sikte på en planerad verksamhet, vilket innebär att det inte kan avgöras om behandlingen faktiskt uppfyller de tillämpliga kraven. Det bör därför anges att behandlingen får tillåtas endast om det finns skäl att anta att den planerade behandlingen kommer att uppfylla kraven i 15 kap. 11 §. En sådan bestämmelse stämmer också bättre överens med artikel 23.3 i avfallsdirektivet, som utgår från att den behöriga myndigheten ska göra en bedömning av den tilltänkta behandlingsmetoden.

I fråga om det som *Nacka tingsrätt (mark- och miljödomstolen)* och *Svea hovrätt (mark- och miljööverdomstolen)* anfört om förhållandet mellan de allmänna hänsynsreglerna och en ny tillåtighetsbestämmelse i 9 kap.

miljöbalken kan det konstateras att det följer av 2 kap. 1 § miljöbalken att den som avser att bedriva en verksamhet är skyldig att visa att de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. följs. Det utesluter dock inte att det kan finnas mer preciserade bestämmelser för olika typer av verksamheter. Bestämmelsen i 15 kap. 11 § är en sådan bestämmelse. Genom en bestämmelse om att även kraven i 15 kap. 11 § ska beaktas i tillåtlighetsprövningen blir det, som Svea hovrätt också påpekar, tydligt att det är en förutsättning för att verksamheten ska tillåtas att verksamheten kan förväntas uppfylla de angivna kraven. Regeringen anser att detta överensstämmer med det som anges i direktivet.

Lagrådet anser att kommissionens kritik i flera avseenden är oberättigad och att kommissionen inte i tillräcklig mån respekterar svenska traditioner och svensk praxis vid lagstiftning. Lagrådet pekar på att miljöbalken innehåller ett omfattande regelsystem med dels generellt tillämpliga regler, dels regler med begränsat tillämpningsområde. I systemet finns en balans mellan olika slags regler. När en bestämmelse i direktivet införs särskilt i balken trots att det finns en generell regel om saken, bryts balansen i balken och det kan uppstå osäkerhet om regleringens innebörd och konsekvenser. Lagrådet anser att en uttrycklig bestämmelse om förutsättningarna för att tillåta en verksamhet är ett exempel på det. Frågan inställer sig hur de allmänna reglerna ska tillämpas i andra situationer, om det krävs en särskild reglering i det här fallet. Vidare konstaterar Lagrådet att flera av de bestämmelser som nu föreslås efter krav från kommissionen inte innebär någon ändring i sak. Att lagen ändå ändras framstår enligt Lagrådet som onödigt och är ägnat att skapa förvirring i rättstillämpningen. Lagrådet har dock inte funnit tillräckliga skäl att motsätta sig lagstiftning i enlighet med förslagen i lagrådsremissen. Regeringen håller med om att de generella reglerna i miljöbalken ofta borde kunna anses utgöra ett fullgott genomförande av EU-rätten och att det kan finnas en risk med alltför detaljerade regler för särskilda situationer. Regeringen gör dock bedömningen att bestämmelserna i den utformning som föreslås är nödvändiga för att uppfylla direktivets krav och ser inte att det finns risk för tolkningsproblem vid tillämpningen av andra bestämmelser i miljöbalken.

I förslaget till 15 kap. 11 § 3 anges att särskild hänsyn vid bedömningen ska tas till ”den negativa påverkan som hanteringen kan ha på sådana särskilt skyddade områden som avses i 7 kap”. I 7 kap. regleras skyddsbestämmelser för bl.a. nationalparker, naturreservat, kulturresevat, naturminnen och biotopskyddsområden. Olika typer av områden ges olika omfattande skydd. Den skyddsnivån ska särskilt beaktas när en bedömning görs av om hanteringen är lämplig. Hur avvägningen ska göras får bestämmas från fall till fall. Bestämmelsen i 15 kap. 11 § påverkar däremot inte tillämpningen av bestämmelserna i 7 kap.

8 Tillståndsdomars innehåll

Regeringens förslag: Miljöbalkens bestämmelser i 22 kap. om vad en dom som omfattar tillstånd till en verksamhet som återvinner eller bortskaffar avfall ska innehålla kompletteras på så sätt att även de villkor som behövs i fråga om åtgärder för avslutande av verksamheten och efterbehandling ska ingå. Bestämmelserna formuleras så att de ansluter bättre till lydelsen i avfallsdirektivet. Överlappande bestämmelser om avslutande av en deponiverksamhet och efterbehandling av sådan verksamhet tas bort.

Promemorians förslag överensstämmer delvis med regeringens. Promemorian har även förslag om ytterligare krav på villkor.

Remissinstanserna: Remissutfallet är blandat. Den huvudsakliga kritiken som förs fram är att bestämmelserna i förslaget redan täcks av befintliga bestämmelser. *Nacka tingsrätt (mark- och miljödomstolen)* ifrågasätter på ett övergripande plan behovet av de nya formuleringarna då dessa enligt domstolens bedömning redan omfattas av uppräknningen i 22 kap. 25 § om vad en tillståndsdom generellt ska innehålla. Domstolen anser att det endast är 22 kap. 25 a § 1 som inte med tydlighet redan täcks av 22 kap. 25 §. *Svea hovrätt (mark- och miljööverdomstolen)* anser att det saknas anledning att i efterföljande bestämmelser införa krav på innehåll som redan följer av 22 kap. 25 §. Att 25 a–25 e och 25 g §§ innehåller just kompletterande krav på innehåll framgår också av att det i dessa paragrafer anges att tillståndsdomarna i dessa fall ”dessutom” ska ha det innehåll som anges där. Enligt domstolen är det endast 22 kap. 25 a § första stycket 1 som inte med tydlighet redan täcks av 22 kap. 25 §. *Länsstyrelsen i Jönköpings län* och *Svea hovrätt (mark- och miljööverdomstolen)* konstaterar att bestämmelserna i 22 kap. 1 § miljöbalken om vad en ansökan i ett anmälningssmål ska innehålla inte fullt ut motsvarar de krav som ställs i samma kapitel på vad en dom som omfattar behandling av avfall ska innehålla. *Länsstyrelsen i Värmlands län* anser att det är oklart varför man i förslaget till 22 kap. 1 § 4 inte väljer att behålla den gamla skrivningen som är strängare och mer ändamålsenlig, dvs. att det ska finnas de villkor som behövs i fråga om åtgärder för att övervaka och kontrollera att de skyldigheter som gäller för verksamheten uppfylls. *Göteborgs stad* anser att det behövs ett förtydligande kring vilka tekniska krav som avses i 22 kap. 25 a § miljöbalken. *Länsstyrelsen i Jämtlands län* anser att det är välformulerade förslag över vad en dom eller ett beslut ska innehålla men att det kunde bli ännu tydligare om kraven angavs tillsammans i ett lagrum. *Malmö stad* anser att förslaget om vad en dom ska innehålla ökar sannolikheten för en likriktning av domar inom området – särskilt specificeringen att domarna ska innehålla villkor kopplade till avslutning och efterbehandling kan ha stor positiv betydelse.

Skälen för regeringens förslag: I artikel 23.1 i avfallsdirektivet anges att medlemsstaterna ska kräva att alla verksamhetsutövare som har för avsikt att behandla avfall ska ha ett tillstånd från behörig myndighet. I samma

bestämmelse anges vilka villkor som ska finnas i tillstånden. Kommissionen har i överträdelseärendet påpekat att artikel 23.1 f i avfallsdirektivet inte har genomförts korrekt i svensk rätt eftersom det saknas ett uttryckligt krav om att ett tillstånd att behandla avfall ska innehålla villkor om avslutande och efterbehandling vid behov.

Bestämmelser om vad en dom som omfattar tillstånd till en verksamhet ska innehålla finns i 22 kap. miljöbalken. En bestämmelse om villkor för avfallshantering finns i 22 kap. 25 § första stycket 8. Där anges att ett tillstånd ska innehålla ”de villkor som behövs om avfallshantering, återvinning och återanvändning, om hanteringen, återvinningen eller återanvändningen kan medföra olägenheter för den yttre miljön”. I 22 kap. 25 a § finns även en mer specifik bestämmelse för verksamheter som ska återvinna eller bortskaffa avfall eller lagra avfall i samband med en sådan behandling. Där anges att en dom dessutom alltid ska innehålla 1) en förteckning över de kategorier av avfall och den totala mängd avfall som får lagras, återvinnas respektive bortskaffas, 2) uppgift om den metod för att lagra, återvinna eller bortskaffa avfall som ska tillämpas och 3) de villkor som behövs i fråga om åtgärder för att övervaka och kontrollera att de skyldigheter som gäller för verksamheten uppfylls.

Nacka tingsrätt (mark- och miljödomstolen) anser att bestämmelsen om avslutande av verksamheten och efterbehandling som föreslås i promemorian (22 kap. 25 a § 5) bör innefattas i vad som anges i 22 kap. 25 § första stycket 10 om avhjälpande av miljöskada och ställande av säkerhet. Regeringen anser dock att den bestämmelsen inte täcker direktivets krav fullt ut. Att avhjälpa miljöskada och ställa säkerhet är åtgärder som syftar till att hantera en skada som har inträffat. Det kan även behövas villkor som syftar till att förebygga skador vid avslut och efterbehandling.

I nuvarande 22 kap. 25 c § 3 finns en bestämmelse om villkor som, enligt vad som kan förutses när tillståndet ges, behövs i fråga om avslutning av en deponi. Någon motsvarande bestämmelse för annan typ av behandling av avfall finns dock inte. För att genomföra avfallsdirektivets krav på ett tydligt sätt bör det därför införas ett generellt krav på att en dom som omfattar tillstånd för en verksamhet att återvinna eller bortskaffa avfall ska innehålla villkor om avslutande av verksamheten och efterbehandling. En sådan bestämmelse bör föras in i 22 kap. 25 a § miljöbalken. Eftersom deponering är en form av bortskaffande kommer det nya kravet även att omfatta sådan verksamhet. Det specifika kravet i 22 kap. 25 c § om deponering av avfall bör därför tas bort.

Även några redaktionella ändringar bör göras i 22 kap. 25 a § för att anpassa terminologin till avfallsdirektivet och övriga bestämmelser om avfall. Uttrycket ”avfallstyp” bör användas i stället för ”kategori av avfall” eftersom det ansluter till terminologin i den förteckning över avfall som har antagits av kommissionen i beslut 2000/532/EG. *Lagrådet* påpekar att det är oklart varför lagring tas bort ur punkterna 1 och 2 och efterlyser en närmare förklaring till detta. Uttrycket ”behandla avfall” förklaras i 15 kap. 6 § miljöbalken som att ”återvinna eller bortskaffa avfall”. Uttrycket är avsett att omfatta även förberedande moment, t.ex. lagring, innan avfallet slutligen återvinns eller bortskaffas (se prop. 2015/16:166 s. 65). Det finns dock även annan lagring som inte är behandling av avfall utan en del av insamlingen av avfall. Sådan lagring är inte avsedd att omfattas av bestämmelsen om vad en dom ska innehålla (se samma prop.

s. 79). Orden ”lagra” och ”lagras” bör därför tas bort i punkterna 1 och 2. Även inledningen till punktuppställningen bör ändras genom att ”återvinna eller bortskaffa avfall eller att lagra avfall i samband med en sådan behandling” byts ut mot ”behandla avfall”, vilket är en ändring i förhållande till lagrådsremissen. Även inledningen till punktuppställningen bör ändras genom att ”återvinna eller bortskaffa avfall eller att lagra avfall i samband med en sådan behandling” byts ut mot ”behandla avfall”, vilket är en ändring i förhållande till lagrådsremissen. Det innebär ingen ändring i sak.

Med anledning av det som *Länsstyrelsen i Jönköpings län* och *Svea hovrätt (mark- och miljööverdomstolen)* anser i fråga om att bestämmelserna i 22 kap. 1 § om vad en ansökan i ett anmälningssmål ska innehålla inte fullt ut motsvarar de krav som ställs i samma kapitel på vad en dom som omfattar behandling av avfall ska innehålla gör regeringen följande överväganden. Enligt paragrafen ska en ansökan innehålla uppgifter om förslag till åtgärder som kan behövas dels för att förebygga uppkomsten av avfall, dels för att förbereda för återanvändning, materialåtervinning och annan återvinning av det avfall som anläggningen ger upphov till. Bestämmelsen om ansökans utformning har således en övergripande karaktär och speglar inte i detalj de krav som ställs i kapitlet på vad en dom ska innehålla. Det finns därför ett behov av mer detaljerade krav. Det gäller dock inte enbart ansökningar om behandling av avfall utan ansökningarnas innehåll i alla ansökningssmål. Det finns inga unionsrättsliga regler som anger vilken information som ska finnas med i en ansökan om tillstånd till avfallsbehandling och frågan omfattas således inte av det aktuella överträdelseärendet. Frågan om ansökningars innehåll bör därför inte hanteras inom ramen för det här lagstiftningsärendet.

9 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Regeringens förslag: Lagändringarna träder i kraft den 1 januari 2020.
Regeringens bedömning: Det behövs inga övergångsbestämmelser.

Promemorians förslag: Lagändringarna träder i kraft den 1 september 2018.

Remissinstanserna har inte haft några synpunkter på ikraftträdandedatumet.

Skälen för regeringens förslag och bedömning: Eftersom lagändringarna är föranledda av ett överträdelseärende bör de träda i kraft så snart som möjligt, vilket bedöms vara den 1 januari 2020. Inga övergångsbestämmelser behövs avseende ändringarna.

10 Konsekvenser

I propositionen föreslås ändringar i bestämmelser om avfall. Det övergripande syftet med förslaget är att förbättra genomförandet av avfallsdirektivet och att komma till rätta med de brister i genomförandet som kommissionen pekat på i sitt motiverade yttrande. Detta innebär att regleringen i högre utsträckning kommer att bidra till att uppnå avfallsdirektivets syfte att skydda miljön och människors hälsa. Förslaget innebär i huvudsak att bestämmelsen om biprodukter utformas så att den bättre ansluter till avfallsdirektivets ordalydelse, att det anges närmare hur avfall ska hanteras, att det tydliggörs att uttrycket bortskafta avfall och därigenom även uttrycket behandla avfall inkluderar beredning före bortskaftande och att bestämmelsen som innehåller krav på vilka villkor en dom som omfattar tillstånd att behandla avfall ska innehålla kompletteras för att uppfylla kraven i avfallsdirektivet.

Beskrivning av alternativa lösningar

I en formell underrättelse från kommissionen i december 2016 framförde kommissionen att det finns brister i genomförandet av avfallsdirektivet. I Sveriges svar på den formella underrättelsen i februari 2017 åtog sig Sverige att göra ändringar och förtydliganden. I mars 2019 skickade kommissionen ett motiverat yttrande där kommissionen angav att vissa artiklar fortfarande inte är korrekt genomförda. De föreslagna lagändringarna i denna proposition avser att åtgärda de kvarstående bristerna i genomförandet. Det är inte möjligt att komma till rätta med de problem som kommissionen pekar på genom vägledning eller frivilliga åtaganden.

Effekter om någon förändring inte kommer till stånd

Om kommissionen bedömer att Sverige inte rättar sig efter det motiverade yttrandet inom den tid som angetts får kommissionen enligt artikel 258 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt föra ärendet vidare till EU-domstolen.

Aktörer som berörs av regleringen

För miljöprövningsdelegationerna är det en fördel att det förtydligas vilka krav som ställs för att verksamheten ska tillåtas när de prövar ansökningar om tillstånd till avfallsbehandlingsverksamhet. Miljöprövningsdelegationerna ska genom hänvisningen i 19 kap. 5 § 9 miljöbalken till 22 kap. 25 a och c §§ miljöbalken tillämpa bestämmelserna om tillståndsdomarnas innehåll. Förändringen av kraven på tillståndsdomarnas innehåll bedöms inte medföra några konsekvenser av betydelse för miljöprövningsdelegationerna.

För mark- och miljödomstolarna är det en fördel att det förtydligas vilka krav som ställs för att verksamheten ska tillåtas när de prövar ansökningar om tillstånd till avfallsbehandlingsverksamhet. Det blir lättare att bedöma frågor om tillsyn över hantering av avfall när kraven på vad som är en

korrekt hantering förtydligas. Det blir även enklare att bedöma om restprodukter kan klassas som biprodukter när dessa regler förtydligas. Mark- och miljödomstolarna ska tillämpa bestämmelserna om tillståndsdomars innehåll. Förändringen av dessa bestämmelser bedöms inte medföra några konsekvenser av betydelse för domstolarna.

För länsstyrelserna blir det lättare att bedriva tillsyn över hantering av avfall när kraven på hantering förtydligas. Det blir enklare för tillsynsmyndigheterna att bedöma om restprodukter kan klassas som biprodukter. Förändringarna bedöms dock ha en begränsad betydelse för länsstyrelsernas arbetsbelastning.

För kommunerna blir det lättare att bedriva tillsyn över hanteringen av avfall när kraven på hantering förtydligas. Det blir enklare för tillsynsmyndigheterna att bedöma om restprodukter kan klassas som biprodukter när reglerna om biprodukter förtydligas.

För verksamhetsutövarna blir det tydligare och mer förutsägbart hur avfall ska hanteras när kraven på avfallshantering preciseras. För de verksamhetsutövare som bedriver verksamheter där restprodukter uppkommer blir det enklare att bedöma om dessa kan klassas som biprodukter. För den som ansöker om tillstånd eller gör en anmälan om en avfallsbehandlingsverksamhet är det en fördel att det förtydligas vilka krav som ställs för att verksamheten ska tillåtas.

Naturvårdsverket har till uppgift att ge tillsynsvägledning inom miljöbalkens område. Den föreslagna ändring som innebär att det närmare anges hur avfall ska hanteras innebär ingen förändring i sak. Ändringen bedöms dock leda till en tydligare och mer förutsägbar reglering. Förslagen är dock av sådan karaktär att konsekvenserna för Naturvårdsverkets tillsynsvägledning bedöms vara ringa.

Folkhälsomyndigheten och Socialstyrelsen ansvarar för tillsynsvägledning i frågor som gäller hälsoskydd enligt miljöbalken. Den föreslagna ändring som innebär att det närmare anges hur avfall ska hanteras innebär ingen förändring i sak. Ändringen bedöms dock leda till en tydligare och mer förutsägbar reglering. Förslagen är dock av sådan karaktär att konsekvenserna för Folkhälsomyndighetens och Socialstyrelsens tillsynsvägledning bedöms vara ringa.

Hantering av avfall

Förslaget bedöms medföra fördelar för miljön eftersom ändringen innebär ett förtydligande av vad som är en godtagbar avfallshantering med hänsyn till människors hälsa och miljö. Ändringen är inte avsedd att innebära någon förändring i sak men gör det tydligt att hanteringskraven kan ställas även mot aktörer som inte fysiskt befattar sig med avfallet. Ändringen rör verksamhetsutövare samt provnings- och tillsynsmyndigheter. Ändringen bedöms leda till en tydligare och mer förutsägbar reglering. Förslaget bedöms inte medföra några ökade kostnader eller konsekvenser av betydelse i övrigt.

Biprodukter

Förändringen i bestämmelsen om biprodukter innebär ett förtydligande. Bestämmelsen får en lydelse som ligger närmare direktivets lydelse. Detta gör att det blir enklare att få ledning av kommissionens vägledning och

Prop. 2019/20:22 rättsfall från EU-domstolen vid tillämpning av bestämmelsen. Detta bör leda till att bedömningen blir mer förutsägbar. Förändringen berör verksamhetsutövare och tillsynsmyndigheter. Förslaget bedöms innebära att en del av det som i dag klassas som avfall i stället klassas som biprodukt och kan användas som en resurs i större utsträckning. Det är ett led i arbetet med att ställa om samhället till en mer cirkulär ekonomi. Förslaget bedöms inte medföra några ökade kostnader eller konsekvenser av betydelse i övrigt.

Tillståndsdomars innehåll

Förändringen innebär att fler uppgifter måste anges i en dom som omfattar tillstånd att behandla avfall. Förslaget bedöms innebära fördelar för miljön eftersom risken minskar för att domar som omfattar tillstånd att behandla avfall innehåller otillräckliga villkor. Förändringen berör verksamhetsutövare och prövningsmyndigheter. Förslaget bedöms inte medföra några ökade kostnader eller konsekvenser av betydelse.

Bortskaffa avfall

Ändringen av förklaringen av ”bortskaffa avfall” innebär ett förtydligande. Förändringen är inte avsedd att innebära någon förändring i sak. Förslaget bedöms inte medföra några ökade kostnader eller konsekvenser av betydelse i övrigt.

Skyldigheter som följer av EU-rätten

De föreslagna bestämmelserna har sin grund i avfallsdirektivet. Förslagen medför att de svenska bestämmelserna på ett tydligare sätt genomför direktivet. De föreslagna ändringarna går inte utöver de skyldigheter som följer av Sveriges EU-medlemskap. Mot bakgrund av kommissionens kritik och att kommissionen har ett pågående överträdelseärende mot Sverige är förändringar i den svenska lagstiftningen nödvändiga. Förslaget är avsett att komma till rätta med de brister som kommissionen pekat på och som kräver ändring i lag.

Särskild hänsyn till små företag

De föreslagna bestämmelserna om hantering av avfall, vad som är en biprodukt samt vilka villkor som ska framgå av en dom som avser tillstånd till behandling, gör lagstiftningen lättare att tolka och det bedöms inte behöva tas några särskilda hänsyn till små företag i utformningen av bestämmelserna.

11 Författningskommentar

9 kap.

7 a §

Paragrafen är ny. Bestämmelsen innebär att en verksamhet för behandling av avfall som är tillstånds- eller anmälningspliktig enligt 9 kap. miljöbal-

ken eller föreskrifter som har meddelats med stöd av kapitlet endast får tillåtas om det finns skäl att anta att den planerade behandlingen av avfallet kommer att uppfylla kraven i 15 kap. 11 § miljöbalken.

Bestämmelser om tillstånds- och anmälningsplikt och om vem som ska pröva en ansökan om tillstånd eller ta emot en anmälan finns i 9 och 21 kap. miljöbalken samt miljöprövningsförordningen (2013:251). När det gäller tillståndspliktig verksamhet så betecknas de verksamheter som ska prövas av mark- och miljödomstol med tillståndsplikt A i miljöprövningsförordningen (1 kap. 6 § första stycket). De verksamheter som ska prövas av en länsstyrelse betecknas i miljöprövningsförordningen med tillståndsplikt B (1 kap. 6 § andra stycket). Den nya bestämmelsen innebär att domstolen respektive länsstyrelsen, utifrån de uppgifter som har lämnats i ansökan, ska bedöma om det finns skäl att anta att den planerade behandlingsmetoden kommer att uppfylla kraven på hur avfall ska hanteras enligt 15 kap. 11 §. Om metoden inte kan förväntas uppfylla kraven ska tillstånd inte ges. Tillstånd får dock ges om tillståndet kan förenas med villkor för avfallshanteringen som gör att behandlingen kan anses uppfylla kraven (jfr 22 kap. 25–25 c §§ samt 19 kap. 5 § 9). Vilka uppgifter en ansökan ska innehålla anges i 22 kap. 1 § miljöbalken och 20 a § förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd.

En verksamhet som omfattas av anmälningsplikt enligt miljöprövningsförordningen får enligt 1 kap. 10 § den förordningen inte bedrivas utan att vara anmäld till tillsynsmyndigheten. De uppgifter som ska finnas i en anmälan anges i 25 och 25 d §§ i förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd. När tillsynsmyndigheten utreder ärendet ska den bedöma om det finns skäl att anta att den behandlingsmetod som har angetts i anmälan kommer uppfylla kraven i 15 kap. 11 § miljöbalken. Om det behövs för att kraven ska uppfyllas kan tillsynsmyndigheten förelägga om försiktighetsmått (27 § första stycket förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd). Om detta inte är möjligt ska myndigheten förelägga om förbud att bedriva verksamheten eller förelägga verksamhetsutövaren att ansöka om tillstånd enligt 9 kap. 6 a § miljöbalken. Om försiktighetsmått eller förbud inte är nödvändigt ska myndigheten underrätta den som har gjort anmälan om att ärendet inte föranleder någon åtgärd från myndighetens sida (27 § andra stycket samma förordning). Det är genom att inte vidta några åtgärder som myndigheten tillåter verksamheten i den mening som avses i paragrafen.

Bestämmelsen genomför artikel 23.3 i avfallsdirektivet.

Övervägandena finns i avsnitt 7.

15 kap.

1 §

Paragrafen innehåller en förklaring av ordet avfall. Av paragrafens *första stycke* framgår att med avfall avses i 15 kap. varje ämne eller föremål som innehavaren gör sig av med alternativt avser att eller är skyldig att göra sig av med (se prop. 2010/11:125 s. 23 f). Bestämmelsen ändras inte.

I paragrafens *andra stycke* anges att ett ämne eller föremål som uppkommit i en produktionsprocess där huvudsyftet inte är att producera ämnet eller föremålet ska anses vara en biprodukt i stället för avfall om vissa förutsättningar är uppfyllda.

Ämnen och föremål som har uppkommit i en produktionsprocess kan antingen klassificeras som en produkt eller en s.k. restprodukt. Ämnet eller föremålet ska klassificeras som en produkt om det huvudsakliga syftet med produktionsprocessen är att tillverka detta ämne eller föremål. Omvänt blir ämnen och föremål restprodukter om de uppstår som ett resultat av en produktionsprocess, men där huvudsyftet med processen är att producera något annat.

I en produktionsprocess uppstår ofta föremål eller ämnen som inte är den produkt som processen har till huvudsyfte att producera, en s.k. restprodukt. Syftet med en produktionsprocess kan dock vara att framställa flera olika produkter, även om en av produkterna kan ses som den primära. Om flera ämnen eller föremål framställs får produktionsprocessens syfte utvärderas för vart och ett av dessa. En indikation på att det som har producerats är en produkt (och inte en restprodukt) är att processen har anpassats så att produkten ska få vissa egenskaper som är nödvändiga för en fortsatt användning. Det kan t.ex. vara att processen har anpassats så att skadliga ämnen tas bort eller att andra tekniska anpassningar av produktionsprocessen har gjorts. Ytterligare en indikation på att syftet även omfattar ett annat ämne eller föremål är att den primära produkten hade kunnat tillverkas utan att ämnet eller föremålet hade producerats. Det tyder på att det är ett medvetet val att även producera det andra ämnet eller föremålet, dvs. att huvudsyftet med produktionsprocessen även omfattar den tillverkningen.

Om det som produceras inte uppfyller kraven på att vara en produkt utan är en restprodukt ska en fortsatt bedömning göras utifrån de kriterier som anges i paragrafen för att fastställa om ämnet eller föremålet är en biprodukt eller avfall. Om innehavaren av restprodukten gör sig av med alternativt avser att eller är skyldig att göra sig av med den är den avfall enligt första stycket. Av andra stycket framkommer dock att en restprodukt under vissa omständigheter ska anses vara en biprodukt i stället för avfall. Konsekvensen blir att avfallsregelverket inte ska tillämpas i den fortsatta hanteringen av biprodukten och att andra regelverk blir aktuella, t.ex. kemikalielagstiftningen och produktlagstiftningen. De villkor som ska vara uppfyllda för att ett ämne eller ett föremål ska anses vara en biprodukt anges i *andra stycket punkterna 1–4*. Bestämmelserna är kumulativa, dvs. alla krav i punkterna 1–4 måste vara uppfyllda för att ett ämne eller ett föremål ska anses vara en biprodukt.

I *första punkten* införs en bestämmelse som innebär att det ska vara säkerställt att ämnet eller föremålet kommer att fortsätta att användas för att kunna klassas som en biprodukt. Bestämmelsen läggs till för att förtydliga att en fortsatt användning av ämnet eller föremålet inte bara ska vara möjlig eller trolig utan faktiskt kommer att ske. I EU-domstolens dom i målet *Palin Granit*, C-9/00, EU:C:2002:232, punkten 36, konstaterade domstolen att en klassificering som biprodukt ”begränsas till situationer där en vara, ett ämne eller en råvara inte bara kan utan verkligen kommer att återanvändas – utan föregående bearbetning – i den fortsatta produktionen” (se även EU-domstolens domar i målen *AvestaPolarit Chrome*, C-114/01, EU:C:2003:448, *kommissionen mot Italien*, C-194/05, EU:C:2007:806 och *kommissionen mot Spanien*, C-121/03, EU:C:2005:512 samt domstolens beslut i målet *Saetti och Frediani*, C-235/02, EU:C:2004:26). Omständigheter som kan tas hänsyn till vid bedömningen är t.ex. om det finns ett

avtal mellan producenten och en ny användare, om en fortsatt användning är finansiellt gynnsam för producenten, om det finns en fungerande marknad för restprodukten och om restprodukten uppfyller samma krav och specifikationer som andra produkter på marknaden. Omständigheter som talar emot att restprodukten ska anses vara en biprodukt är att det inte finns en marknad för restprodukten, att bara delar av restprodukten kommer att fortsätta användas eller att intäkter från en försäljning av restprodukten bara delvis, eller inte alls, täcker kostnaderna för att framställa den. En bedömning av om en fortsatt användning är säkerställd måste dock göras i varje enskilt fall.

Av *andra punkten* framgår att ämnet eller föremålet ska kunna användas, på det specifika sätt som har säkerställts enligt första punkten, direkt utan någon annan bearbetning än den bearbetning som är normal i industriell praxis. Att en viss ytterligare bearbetning av restprodukten krävs utesluter inte att den ska anses vara en biprodukt. Bearbetningen får dock inte gå utöver vad som är normalt i industriell praxis. Vid bedömningen av vad som är industriell praxis måste man ta hänsyn till att även produkter som är ett resultat av en produktionsprocess ofta behöver bearbetas innan de kan användas. Ett exempel på sådan bearbetning är att storleken eller formen på sten ändras genom krossning så att den passar den tänkta användningen. Bearbetning som normalt sett anses vara återvinningsprocesser ska dock inte ses som industriell praxis i det här avseendet. En sådan process kan t.ex. vara att man efter att produktionsprocessen är avslutad måste rena restprodukten från farliga ämnen innan den kan användas. Syftet med villkoret är att säkerställa att en fortsatt hantering av restprodukten som kan innebära fara för människors hälsa och miljön ska omfattas av avfalls-lagstiftningen i enlighet med försiktighetsprincipen (jfr prop. 2015/16:166 s. 24 f. och 60 f.).

Enligt *tredje punkten* krävs även att ämnet eller föremålet har producerats som en integrerad del i en produktionsprocess för att anses vara en biprodukt. Vid en bedömning av vad som är en integrerad del av produktionsprocessen kan hänsyn tas till vilka åtgärder som krävs för att förbereda ämnet eller föremålet för fortsatt användning och hur integrerade dessa åtgärder är i den huvudsakliga produktionsprocessen. Relevanta referensdokument för bästa tillgängliga teknik som tas fram inom EU (s.k. BREF-dokument) kan även användas vid bedömningen av vad som är en integrerad del i en produktionsprocess.

I *fjärde punkten* finns krav på att den användning av ämnet eller föremålet som avses i första punkten inte strider mot lag eller annan författning. Det innebär att restprodukten ska uppfylla alla relevanta produkt-, miljö- och hälsokrav vid den fortsatta användningen. Dessutom får den tänkta användningen inte leda till "allmänt negativa följder för miljön eller människors hälsa". Vid bedömningen ska man ta hänsyn till att även en användning av jungfruliga material, dvs. material som inte är återvunna, kan innebära risker för miljön och människors hälsa. Vidare får en klassificering av en restprodukt som biprodukt inte medföra ökade risker för miljön eller människors hälsa på grund av att avfallsregelverket inte tillämpas (jfr bl.a. kommissionens vägledning till avfallsdirektivet "Guidelines on the interpretation of key provisions of Directive 2008/98/EC on waste"). Vad som är "allmänt negativa följder" av den fortsatta användningen ska

Prop. 2019/20:22 bedömas på ett generellt plan, dvs. vilka följder som användningen typiskt sett kan få.

Bestämmelsen genomför artikel 5 i avfallsdirektivet.

Övervägandena finns i avsnitt 4.

6 §

I paragrafen förklaras innebörden av uttrycken ”återvinna avfall”, ”förbereda avfall för återanvändning”, ”materialåtervinna avfall”, ”bortskaffa avfall” och ”behandla avfall” (se prop. 2015/16:166 s. 46 f och s. 63 f). Det är enbart förklaringen av ”bortskaffa avfall” som ändras.

Av paragrafen framgår att ”bortskaffa avfall” innebär att göra sig av med eller förbereda för att göra sig av med något som är avfall utan att återvinna det eller utan att lämna avfallet till någon som samlar in eller transporterar bort det. Det framkommer av förarbetena att den innebörden är avsedd redan med den nuvarande lydelsen. Där anges att uttrycken ”återvinna avfall” och ”bortskaffa” avfall är avsedda att även omfatta hanteringar som innebär att avfall på olika sätt förbereds för återvinning respektive bortskaffande (se vidare prop. 2015/16:166 s. 65).

Bestämmelsen genomför artikel 3.19 i avfallsdirektivet.

Övervägandena finns i avsnitt 5.

11 §

I paragrafen finns en bestämmelse om hur man ska hantera avfall. Av paragrafens *första stycke* framgår att den som hanterar avfall ska se till att hanteringen inte skadar eller orsakar risk för skada på människors hälsa eller miljön. Särskild hänsyn ska tas till 1) den risk som hanteringen kan innebära i fråga om skada på vatten, luft, mark, växter eller djur, 2) de olägenheter som hanteringen kan innebära genom buller eller lukt och 3) den negativa påverkan som hanteringen kan ha på sådana särskilt skyddade områden som avses i 7 kap., på andra områden av särskild betydelse för miljön eller på landskapet i övrigt.

Uttrycket ”hantera avfall” förklaras i 15 kap. 5 § miljöbalken som 1) samla in, transportera, återvinna, bortskaffa eller ta annan fysisk befattning med avfall, eller 2) vidta åtgärder som inte innebär fysisk befattning med avfall men som syftar till att avfall samlas in, transporteras, återvinns, bortskaffas eller byter ägare eller innehavare. Av förklaringen till uttrycket framgår således att man inte behöver fysiskt befatta sig med avfall för att hantera avfall. Av det följer att även åtgärder som vidtas av mäklare eller handlare omfattas.

Avfall ska enligt paragrafen hanteras utan skada eller risk för skada på människors hälsa eller miljön. *Lagrådet* anser att paragrafens kategoriska formulering (att producenten ska se till att hanteringen inte orsakar risk för någon skada) överensstämmer med direktivet men att en bokstavstolkning av direktivet är verklighetsfrämmande. Regeringen delar Lagrådets synpunkt. Bestämmelsen är inte avsedd att innebära att avfallet ska hanteras helt utan alla sorters risker för skada utan risken ska vara beaktansvärd i förhållande till den verksamhet som bedrivs. Det finns även vissa specifika risker som täcks av andra regelverk. I arbetsmiljölagen (1977:1160) finns t.ex. regler om åtgärder som ska vidtas av arbetsgivare för att förebygga att arbetstagaren utsätts för ohälsa eller olycksfall.

I 2 kap. miljöbalken finns allmänna hänsynsregler som är tillämpliga på alla som bedriver eller avser att bedriva en verksamhet eller vidta en åtgärd, dvs. även vid hantering av avfall. I 2 kap. 7 § finns en bestämmelse om rimlighetsavvägning som anger att kraven i 2 kap. 2–5 §§ och 6 § första stycket gäller i den utsträckning det inte kan anses orimligt att uppfylla dem. Vid denna bedömning ska särskild hänsyn tas till nyttan av skyddsåtgärder och andra försiktighetsmått jämfört med kostnaderna för sådana åtgärder. Bestämmelsen om hur avfall ska hanteras i paragrafen är avsedd att vara en s.k. *lex specialis*-regel i förhållande till de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. En tillämpning av 2 kap. 7 § kan således inte leda till att en hantering av avfall kan anses rimlig om den innebär en lägre skyddsnivå än som anges i den mer specifika bestämmelsen i 15 kap. 11 §. Ekonomiska avvägningar kan således inte medföra att det är rimligt att hantera avfall på ett sätt som strider mot 15 kap. 11 §, dvs. att hantera avfall utan att ta sådan särskild hänsyn som anges där.

I paragrafen finns det angivet vilka områden som man särskilt ska ta hänsyn till vid bedömningen. Avsikten är att tydligare återge de specifika omständigheter som avfallsdirektivet pekar ut som viktiga och som alltid ska ingå i bedömningen av om avfallshanteringen sker på ett korrekt sätt.

Av *första punkten* framgår att särskild hänsyn ska tas till risken för skada på vatten, luft, mark, växter eller djur.

Enligt *andra punkten* ska särskild hänsyn även tas till olägenheter genom buller eller lukt. Vad som är en olägenhet för människors hälsa anges i 9 kap. 3 § miljöbalken, dvs. med uttrycket avses en störning som enligt medicinsk eller hygienisk bedömning kan påverka hälsan menligt och som inte är ringa eller helt tillfällig. Av förarbetena till paragrafen framgår att även olägenheter som inte är av sådan karaktär att de kan visas vara direkt hälsoskadliga men som ändå påtagligt inverkar på människors välbefinnande omfattas. Bedömningen ska utgå från vad människor i allmänhet anser vara en olägenhet och kan inte enbart baseras på en enskild persons reaktion i det enskilda fallet (prop. 1997/98:45, del 2, s. 109).

Slutligen ska enligt *tredje punkten* särskild hänsyn tas till den negativa påverkan som hanteringen kan ha på sådana särskilt skyddade områden som avses i 7 kap., på andra områden av särskild betydelse för miljön eller på landskapet i övrigt. I 7 kap. miljöbalken regleras bl.a. nationalparker, naturreservat, kulturresevat, naturminnen, biotopskyddsområden, djur- och växtskyddsområden och vattenskyddsområden. Med annat område av särskild betydelse för miljön avses bl.a. områden som inte omfattas av 7 kap. men ändå är av betydelse från allmän synpunkt på grund av dess natur- eller kulturvärden eller med hänsyn till friluftslivet. Sådana områden kan exempelvis vara utpekade enligt annan lagstiftning, t.ex. kulturmiljölagen (1988:950) eller åtaganden enligt världsarvskonventionen. Vid bedömningen av om ett område har särskild betydelse för miljön kan t.ex. hänsyn tas till om området har pekats ut som värdefullt vid en inventering av växt- eller djurliv eller vid en inventering av värdefulla kulturmiljöer. Hänsyn ska även tas till om hanteringen får negativa konsekvenser för landskapet i övrigt, t.ex. genom att landskapsbilden förändras.

I *andra stycket* finns en upplysning om att producenter enligt 12 § kan ges skyldighet att hantera avfall och en upplysning om att det finns bestämmelser om att kommuner har och kan ges skyldighet att hantera avfall i enlighet med 20 och 22 §§. Bestämmelserna är oförändrade.

22 kap.**25 a §**

I paragrafen finns en bestämmelse om vad en dom som omfattar tillstånd att behandla avfall ska innehålla.

Enligt *första punkten* ska en dom innehålla uppgift om avfallstyper och mängder av avfall som får behandlas. Ändringen innebär att uttrycket ”kategorier av avfall” ändras till ”avfallstyper”. Med avfallstyper avses här detsamma som i den förteckning över avfall som anges i kommissionens beslut 2000/532/EG och som återges i bilaga 4 till avfallsförordningen (2011:927). Ändringen innebär även att uttrycket ”den totala mängd avfall som får lagras, återvinnas respektive bortskaffas” byts ut mot ”mängder av avfall som får behandlas”. Vad som avses med att ”behandla avfall” anges i 15 kap. 6 § miljöbalken. Uttrycket är avsett att omfatta även förberedande moment, som t.ex. lagring, innan avfallet slutligen återvinns eller bortskaffas (se prop. 2015/16:166 s. 65). Det finns dock även annan lagring som inte är behandling utan en del av insamlingen av avfall (se prop. 2015/16:166 s. 79). Sådan lagring är inte avsedd att omfattas av den här bestämmelsen. Av samma skäl görs även en ändring i paragrafens inledning.

Av *andra punkten* framgår att domen ska innehålla uppgift om den behandlingsmetod som ska tillämpas på avfallet. Ändringen innebär att uttrycket ”metod för att lagra, återvinna eller bortskaffa avfall” byts ut mot ”behandlingsmetod”.

Av *tredje punkten* framgår att domen ska innehålla de villkor som behövs i fråga om åtgärder för att övervaka och kontrollera de skyldigheter som gäller för verksamheten uppfylls. Bestämmelsen är oförändrad (se prop. 2010/11:125 s. 40).

En ny bestämmelse införs i *fjärde punkten* som innebär ett krav på att domen även ska innehålla de villkor som behövs i fråga om åtgärder för avslutande av verksamheten och efterbehandling.

Bestämmelsen genomför artikel 23.1 i avfallsdirektivet.
Övervägandena finns i avsnitt 8.

25 c §

I paragrafen finns en bestämmelse om vad en dom som omfattar tillstånd att bedriva verksamhet med deponering av avfall ska innehålla. Bestämmelsen infördes genom lagen (2002:175) om ändring i miljöbalken och fick då beteckningen 22 kap. 25 a §. Beteckningen ändrades sedan till 22 kap. 25 c § (se prop. 2010/11:125 s. 29 och 40).

Av *första punkten* framgår att domen ska innehålla uppgift om vilken av deponiklasserna farligt avfall, icke-farligt, avfall eller inert avfall som tillståndet avser. Bestämmelsen är oförändrad.

Av *andra punkten* framgår vidare att en dom ska innehålla uppgift om de villkor som behövs i fråga om åtgärder före och under driften av deponin. Ändringen är endast redaktionell.

Av *tredje punkten* följer att domen också ska innehålla de villkor som behövs i fråga om skyldigheter att rapportera om avfallstyper och mängder av avfall som har deponerats. Ordet ”typer” ersätts med ”avfallstyper”. Med avfallstyper avses här detsamma som i den förteckning över avfall som anges i kommissionens beslut 2000/532/EG och i bilaga 4 till avfallsförordningen (2011:927). Punkten motsvarar nuvarande fjärde punkten. Nuvarande tredje punkten utgår.

Enligt 15 kap. 6 § miljöbalken är deponering av avfall en form av bortskaffande av avfall. En dom som omfattar tillstånd att bedriva verksamhet med deponering av avfall måste därför även uppfylla kraven i 22 kap. 25 a § miljöbalken. På grund av utformningen av den nya bestämmelsen i 22 kap. 25 a § 4, som innebär ett krav på att en dom som omfattar tillstånd till behandling av avfall ska innehålla de villkor om åtgärder som behövs ifråga om åtgärder för avslutande av verksamheten och efterbehandling, utgår motsvarande krav i den nuvarande tredje punkten.

Bestämmelsen genomför artikel 23.1 i avfallsdirektivet.

Övervägandena finns i avsnitt 8.

Sammanfattning av promemorian Förbättrat genomförande av två direktiv på avfallsområdet

I promemorian föreslås ändringar för att komma till rätta med brister i genomförandet av direktiv (2008/98/EG) om avfall och om upphävande av vissa direktiv, det s.k. avfallsdirektivet. Ändringar föreslås i miljöbalken och i förordningar som är meddelade med stöd av miljöbalken.

De föreslagna ändringarna innebär bland annat att det förtydligas vad som ska anses vara en biprodukt samt hur avfall ska hanteras. Det införs även tydligare krav på vad som gäller behandling av avfall ska innehålla. Dessutom ändras definitionen av "bortskaffa avfall" så att det blir tydligt att även åtgärder som förbereder avfall för att bortskaffas omfattas av definitionen.

Promemorians lagförslag

Förslag till ändrade bestämmelser i 9 och 15 kap. miljöbalken.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

9 kap.

7 a §

En verksamhet för behandling av avfall som är tillstånds- eller anmälningspliktig enligt detta kapitel eller föreskrifter som har meddelats med stöd av kapitlet får endast tillåtas om behandlingen av avfallet sker enligt 15 kap. 11 §.

15 kap.

1 §¹

Med avfall avses i detta kapitel varje ämne eller föremål som innehavaren gör sig av med eller avser eller är skyldig att göra sig av med.

Ett ämne eller föremål *ska* anses vara en biprodukt i stället för avfall, om *ämnet eller föremålet*

Ett ämne eller föremål *som uppkommit i en produktionsprocess där huvudsyftet inte är att producera ämnet eller föremålet kan endast anses vara en biprodukt i stället för avfall, om*

1. har uppkommit i en produktionsprocess där huvudsyftet inte är att producera ämnet eller föremålet,

1. ämnet eller föremålet produceras som en integrerad del i en produktionsprocess,

2. kan användas direkt utan någon annan bearbetning än den bearbetning som är normal i industriell praxis, och

2. ämnet eller föremålet kan användas direkt utan någon annan bearbetning än den bearbetning som är normal i industriell praxis,

3. kommer att fortsätta att användas på ett sätt som är hälso- och miljömässigt godtagbart och som inte strider mot lag eller annan författning.

3. det är säkerställt att ämnet eller föremålet kommer att fortsätta att användas, och

4. den fortsatta användningen är hälso- och miljömässigt god-

¹ Senaste lydelse 2016:782.

Ett ämne eller föremål som har återvunnits och uppfyller krav i fråga om fortsatt användning enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av 39 eller 40 § upphör att vara avfall.

6 §²

I detta kapitel avses med

återvinna avfall: att vidta en åtgärd som innebär att avfall kommer till nytta som ersättning för något annat material eller förbereder det för en sådan nytta eller en åtgärd som innebär att avfall förbereds för återanvändning,

förbereda avfall för återanvändning: kontrollera, rengöra eller reparera något som är avfall så att det kan återanvändas utan ytterligare behandling,

materialåtervinna avfall: upparbeta avfall till nya ämnen eller föremål som inte ska användas som bränsle eller fyllnadsmaterial,

bortskaffa avfall: göra sig av med något som är avfall utan att återvinna det eller utan att lämna det till någon som samlar in eller transporterar bort det, och

bortskaffa avfall: göra sig av med *eller förbereda för att göra sig av med* något som är avfall utan att återvinna det eller utan att lämna det till någon som samlar in eller transporterar bort det, och

behandla avfall: återvinna eller bortskaffa avfall.

Hantering av avfall

11 §³

Den som innehar avfall ska se till att avfallet hanteras *på ett sätt som är godtagbart med hänsyn till människors hälsa och miljön.*

Den som innehar avfall *eller annars hanterat avfall* ska se till att avfallet hanteras

1. utan risk för vatten, luft, mark, växter och djur,

2. utan att medföra olägenheter genom buller eller lukt,

3. utan att negativt påverka landskapet eller områden som avses i 7 kap. eller annat område av särskild betydelse för miljön, och

4. på ett sätt som i övrigt är godtagbart med hänsyn till skyddet för människors hälsa och miljön.

En bestämmelse om att producenter kan ges skyldighet att hantera avfall finns i 12 §.

Bestämmelser om att kommuner har och kan ges skyldighet att hantera avfall finns i 20 och 22 §§.

² Senaste lydelse 2016:782.

³ Senaste lydelse 2016:782.

En dom som omfattar tillstånd att återvinna eller bortskafta avfall eller att lagra avfall i samband med en sådan behandling ska dessutom alltid innehålla

- | | |
|--|--|
| <p>1. en förteckning över de kategorier av avfall och den totala mängd avfall som får lagras, återvinnas respektive bortskaftas,</p> | <p>1. uppgift om avfallstyper och mängder av avfall som får behandlas,</p> |
| <p>2. uppgift om den metod för att lagra, återvinna eller bortskafta avfall som ska tillämpas, och</p> | <p>2. tekniska krav och eventuella övriga krav som är relevanta för platsen ifråga,</p> |
| <p>3. de villkor som behövs i fråga om åtgärder för att övervaka och kontrollera att de skyldigheter som gäller för verksamheten uppfylls.</p> | <p>3. uppgift om den behandlingsmetod som ska tillämpas på avfallet,</p> |
| | <p>4. uppgift om de åtgärder som behövs för att övervaka och kontrollera verksamheten,</p> |
| | <p>5. de villkor som behövs ifråga om åtgärder för avslutning av verksamheten och efterbehandling, och</p> |
| | <p>6. de ytterligare skyddsåtgärder och försiktighetsmått som behövs.</p> |

En dom som omfattar tillstånd att bedriva verksamhet med deponering av avfall ska dessutom alltid innehålla

- | | |
|--|--|
| <p>1. uppgift om vilken av deponiklasserna farligt avfall, icke-farligt avfall eller inert avfall som tillståndet avser,</p> | <p>1. uppgift om vilken av deponiklasserna farligt avfall, icke-farligt avfall eller inert avfall som tillståndet avser,</p> |
| <p>2. de villkor som behövs i fråga om åtgärder före och under driften av deponin,</p> | <p>2. de villkor som behövs i fråga om åtgärder före och under driften av deponin, och</p> |
| <p>3. de villkor som, enligt vad som kan förutses när tillståndet ges, behövs i fråga om avslutning av deponin, och</p> | <p>3. de villkor som behövs i fråga om avslutning av deponin, och</p> |
| <p>4. de villkor som behövs i fråga om skyldighet att rapportera om typer och mängder av avfall som har deponerats.</p> | <p>3. de villkor som behövs i fråga om skyldighet att rapportera om avfallstyper och mängder av avfall som har deponerats.</p> |

Denna lag träder i kraft den 1 september 2018.

⁴ Senaste lydelse 2016:782.

⁵ 2011:734.

Förteckning över remissinstanserna

Svea hovrätt (Mark- och miljööverdomstolen), Nacka tingsrätt (mark- och miljödomstolen), Umeå tingsrätt (mark- och miljödomstolen), Boverket, Domstolsverket, Folkhälsomyndigheten, Försvarsmakten, Havs- och vattenmyndigheten, Kammarkollegiet, Kommerskollegium, Kungl. Tekniska högskolan, Kemikalieinspektionen, Konkurrensverket, Livsmedelsverket, Luleå tekniska universitet, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Naturvårdsverket, Regelrådet, Skogsstyrelsen, Sveriges lantbruksuniversitet, Socialstyrelsen, Statens energimyndighet, Statens jordbruksverk, Statistiska centralbyrån, Statskontoret, Sveriges geologiska undersökningar (SGU), Tillväxtverket, Trafikverket, Vinnova, Länsstyrelsen i Hallands län, Länsstyrelsen i Jämtlands län, Länsstyrelsen i Jönköpings län, Länsstyrelsen i Kalmar län, Länsstyrelsen i Kronobergs län, Länsstyrelsen i Skåne län, Länsstyrelsen i Stockholms län, Länsstyrelsen i Värmlands län, Länsstyrelsen i Västerbottens län, Länsstyrelsen i Västra Götalands län, Arvidsjaur kommun, Borlänge kommun, Emmaboda kommun, Göteborgs kommun, Härnösands kommun, Hässleholms kommun, Jönköpings kommun, Karlstads kommun, Kiruna kommun, Kristinehamns kommun, Kumla kommun, Linköpings kommun, Malmö kommun, Nacka kommun, Norrköpings kommun, Nybro kommun, Nynäshamns kommun, Oskarshamns kommun, Oxelösunds kommun, Stockholms kommun, Strömsunds kommun, Sundsvalls kommun, Surahammars kommun, Umeå kommun, Vallentuna kommun, Vansbro kommun, Vara kommun, Vänersborgs kommun, Västerås kommun, Örebro kommun, SmåKom, Avfall Sverige, Branschorganisationen Svensk elektronik, Byggmateriälhandlarna, Byggmateriälindustrierna, Elektriska Hushållsapparat Leverantörer, Elektronikåtervinning i Sverige, El-Kretsen AB, Energiföretagen, Energigas Sverige, Fastighetsägarna Sverige AB, Fiskbranschens riksförbund, Föreningen Teknikföretagen i Sverige (Teknikföretagen), Företagarna Sverige, HSB, Hushållningssällskapens förbund, Hyresgästföreningen, IT&Telekomföretagen, IVL Svenska Miljöinstitutet, Jernkontoret, Lantbrukarnas Riksförbund, LRF, Livsmedelsföretagen, Läke- medelsindustriföreningen, LIF, Naturskyddsföreningen, Pressretur AB, Riksbyggen, Sveriges Allmännyttiga Bostadsföretag (SABO), Skogsindustrierna, Statens veterinärmedicinska anstalt, SveMin, Svensk Dagligvaruhandel, Svensk Energi, Svensk Fjärrvärme, Svensk GlasÅtervinning AB, Svensk Handel, Svenska Bioenergiföreningen, Svenska Förpacknings- och tidningsinsamlingen AB, Svenska Jägareförbundet, Svenskt Näringsliv, Sveriges Apoteksförening, Sveriges Fiskares Riksförbund, Sveriges Kommuner och Landsting, Sveriges Åkeriföretag, TMR AB, Visita, Världsnaturfonden WWF, Återvinningsindustrierna.

Lagrådsremissens lagförslag

Förslag till lag om ändring i miljöbalken

Härigenom föreskrivs¹ i fråga om miljöbalken

dels att 15 kap. 1, 6 och 11 §§, 22 kap. 25 a och 25 c §§ och rubriken närmast före 15 kap. 11 § ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas en ny paragraf, 9 kap. 7 a §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

9 kap.

7 a §

En verksamhet för behandling av avfall som är tillstånds- eller anmälningspliktig enligt detta kapitel eller föreskrifter som har meddelats med stöd av kapitlet får tillåtas endast om det finns skäl att anta att den planerade behandlingen kommer att uppfylla kraven i 15 kap. 11 §.

15 kap.

1 §²

Med *avfall* avses i detta kapitel varje ämne eller föremål som innehavaren gör sig av med eller avser eller är skyldig att göra sig av med.

Ett ämne eller föremål ska anses vara en biprodukt i stället för avfall, om *ämnet eller föremålet*

1. har uppkommit i en produktionsprocess där huvudsyftet inte är att producera ämnet eller föremålet,

2. kan användas direkt utan någon annan bearbetning än den bearbetning som är normal i industriell praxis, och

Ett ämne eller föremål som uppkommit i en produktionsprocess där huvudsyftet inte är att producera ämnet eller föremålet ska anses vara en biprodukt i stället för avfall, om

1. *det är säkerställt att ämnet eller föremålet kommer att fortsätta användas,*

2. *ämnet eller föremålet kan användas direkt utan någon annan bearbetning än den bearbetning som är normal i industriell praxis,*

¹ Jfr Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/98/EG av den 19 november 2008 om avfall och om upphävande av vissa direktiv, i lydelsen enligt Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2018/851.

² Senaste lydelse 2016:782.

3. kommer att fortsätta att användas på ett sätt som är hälso- och miljömässigt godtagbart och som inte strider mot lag eller annan författning.

Ett ämne eller föremål som har återvunnits och uppfyller krav i fråga om fortsatt användning enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av 39 eller 40 § upphör att vara avfall.

3. ämnet eller föremålet har producerats som en integrerad del av produktionsprocessen, och

4. den användning som avses i 1 inte strider mot lag eller annan författning och inte leder till allmänt negativa effekter för människors hälsa eller miljön.

6 §³

I detta kapitel avses med

återvinna avfall: att vidta en åtgärd som innebär att avfall kommer till nytta som ersättning för något annat material eller förbereder det för en sådan nytta eller en åtgärd som innebär att avfall förbereds för återanvändning,

förbereda avfall för återanvändning: kontrollera, rengöra eller reparera något som är avfall så att det kan återanvändas utan ytterligare behandling,

materialåtervinna avfall: uppbeta avfall till nya ämnen eller föremål som inte ska användas som bränsle eller fyllnadsmaterial,

bortskaffa avfall: göra sig av med något som är avfall utan att återvinna det eller utan att lämna det till någon som samlar in eller transporterar bort det, och

bortskaffa avfall: göra sig av med eller förbereda för att göra sig av med något som är avfall utan att återvinna det eller utan att lämna det till någon som samlar in eller transporterar bort det, och

behandla avfall: återvinna eller bortskaffa avfall.

Avfallsinnehavarens ansvar

Hantering av avfall⁴

11 §⁵

Den som innehar avfall ska se till att avfallet hanteras på ett sätt som är godtagbart med hänsyn till människors hälsa och miljön.

Den som producerar avfall och den som annars hanterar avfall ska se till att hanteringen inte skadar eller orsakar risk för skada på människors hälsa eller miljön. Särskild hänsyn ska tas till

1. den risk som hanteringen kan innebära för skada på vatten, luft, mark, växter eller djur,

³ Senaste lydelse 2016:782.

⁴ Senaste lydelse 2016:782.

⁵ Senaste lydelse 2016:782.

2. de olägenheter som hanteringen kan innebära genom buller eller lukt, och

3. den negativa påverkan som hanteringen kan ha på sådana särskilt skyddade områden som avses i 7 kap., på andra områden av särskild betydelse för miljön eller på landskapet i övrigt.

En bestämmelse om att producenter kan ges skyldighet att hantera avfall finns i 12 §. Bestämmelser om att kommuner har och kan ges skyldighet att hantera avfall finns i 20 och 22 §§.

22 kap.

25 a §⁶

En dom som omfattar tillstånd att återvinna eller bortskafta avfall eller att lagra avfall i samband med en sådan behandling ska dessutom alltid innehålla

1. en förteckning över de kategorier av avfall och den totala mängd avfall som får lagras, återvinnas respektive bortskaftas,

2. uppgift om den metod för att lagra, återvinna eller bortskafta avfall som ska tillämpas, och

3. de villkor som behövs i fråga om åtgärder för att övervaka och kontrollera att de skyldigheter som gäller för verksamheten uppfylls.

1. uppgift om avfallstyper och mängder av avfall som får behandlas,

2. uppgift om den behandlingsmetod som ska tillämpas på avfallet,

3. de villkor som behövs i fråga om åtgärder för att övervaka och kontrollera att de skyldigheter som gäller för verksamheten uppfylls, och

4. de villkor som behövs i fråga om åtgärder för avslutande av verksamheten och efterbehandling.

25 c §⁷

En dom som omfattar tillstånd att bedriva verksamhet med deponering av avfall ska dessutom alltid innehålla

1. uppgift om vilken av deponiklasserna farligt avfall, icke-farligt avfall eller inert avfall som tillståndet avser,

2. de villkor som behövs i fråga om åtgärder före och under driften av deponin,

2. de villkor som behövs i fråga om åtgärder före och under driften av deponin, och

⁶ Senaste lydelse 2016:782.

⁷ Senaste lydelse 2011:734.

3. de villkor som, enligt vad som kan förutses när tillståndet ges, behövs i fråga om avslutning av deponin, och

4. de villkor som behövs i fråga om skyldighet att rapportera om *typer* och mängder av avfall som har deponerats.

3. de villkor som behövs i fråga om skyldighet att rapportera om *avfallstyper* och mängder av avfall som har deponerats.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2020.

Lagrådets yttrande

Utdrag ur protokoll vid sammanträde 2019-06-20

Närvarande: F.d. justitieråden Severin Blomstrand och Karin Almgren
samt justitierådet Kerstin Calissendorff

Förbättrat genomförande av avfallsdirektivet

Enligt en lagrådsremiss den 13 juni 2019 har regeringen (Miljödepartementet) beslutat inhämta Lagrådets yttrande över förslag till lag om ändring i miljöbalken.

Förslaget har inför Lagrådet föredragits av kanslirådet Johan Fallenius, biträdd av departementssekreteraren Linn Åkesson.

Förslaget föranleder följande yttrande av *Lagrådet*:

Allmänt

Remissen innehåller förslag till ändringar i miljöbalkens bestämmelser om avfall. Det angivna syftet är att genomförandet av EU:s avfallsdirektiv ska förbättras. Lagstiftningsärendet har sin grund i att Europeiska kommissionen har anmärkt på det svenska genomförandet av direktivet och har inlett ett överträdelseförfarande mot Sverige. Kommissionens kritik går ut på att de svenska reglerna på olika punkter inte följer direktivtexten tillräckligt nära.

Enligt Lagrådets mening är kritiken i flera avseenden oberättigad. Kommissionen respekterar inte i tillräcklig mån svenska traditioner och svensk praxis vid lagstiftning. Det finns anledning att erinra om vad som föreskrivs angående direktiv i artikel 288 i EUF-fördraget, nämligen att ett direktiv ska med avseende på det resultat som ska uppnås vara bindande för varje medlemsstat till vilken det är riktat, men ska överlåta åt de nationella myndigheterna att bestämma form och tillvägagångssätt för genomförandet.

Miljöbalken innehåller ett omfattande regelsystem med dels generellt tillämpliga regler, dels regler med begränsat tillämpningsområde. I systemet finns en balans mellan olika slags regler. Kommissionen koncentrerar sig ensidigt på de regler som gäller särskilt för avfall och tycks inte nöja sig med att vissa direktivbestämmelser omfattas av generella regler i balken. När en bestämmelse i direktivet införs särskilt i balken trots att det finns en generell regel om saken, bryts balansen i balken och det kan uppstå osäkerhet om regleringens innebörd och konsekvenser.

Ett exempel på det anförda är artikel 23.3 i direktivet, som föreslås bli införlivad genom 9 kap. 7 a §. Enligt den bestämmelsen får en verksamhet för behandling av avfall som är tillstånd- eller anmälningspliktig tillåtas

endast om det finns skäl att anta att den planerade behandlingen kommer att uppfylla kraven i 15 kap. 11 §. I sitt svar på kommissionens formella underrättelse beskrev regeringen miljöbalkens allmänna regler om tillståndsprövningen, som alltså är tillämpliga på tillståndsprövning i sådana fall som omfattas av direktivet. Kommissionen vidhöll dock att artikel 23.3 inte hade införlivats korrekt. Frågan inställer sig hur de allmänna reglerna ska tillämpas i andra situationer, om det krävs en särskild reglering i förevarande fall.

Flera av de bestämmelser som nu föreslås efter krav från kommissionen innebär ingen ändring i sak. Att lagen ändå ändras framstår som onödigt och är ägnat att skapa förvirring i rättstillämpningen.

Regeringen har trots alla betänkligheter gjort den politiska bedömningen att kommissionens krav bör tillgodoses. Lagrådet finner då inte tillräckliga skäl att motsätta sig lagstiftning i enlighet med remissens förslag.

15 kap. 1 §

I paragrafen föreslås en ändrad utformning för att närmare ansluta till artikel 5 i direktivet. Fyra omständigheter, som förutsätts kunna objektivt konstateras (s. 11), anges som ledning för bedömningen av om en restprodukt är avfall eller en biprodukt. I den fjärde punkten anges att den fortsatta användningen av ämnet eller föremålet ”inte strider mot lag eller annan författning och inte leder till allmänt negativa effekter för människors hälsa eller miljön”. I författningskommentaren utvecklas inte närmare vad som avses med allmänt negativa effekter för människors hälsa eller miljön.

Det står klart att samma uttryckssätt (allmänt negativa effekter), används i artikel 5 i direktivet. I beaktandesats 22, första strecksatsen, talas om att för det fall en biprodukt tillåts enligt ett miljötillstånd eller allmänna miljöbestämmelser kan medlemsstaterna använda detta som ett redskap för att fastställa att inga ”övergripande negativa följder” för miljön eller människors hälsa förväntas uppträda. Tanken har möjligen varit att ett krav på att en användning av biprodukten måste vara förenlig med relevanta föreskrifter för produkten kan förväntas leda till att det inte uppstår några sådana negativa följder. I vart fall är uttryckssättet ”inte leder till allmänt negativa effekter för människors hälsa eller miljön” (liksom ”övergripande negativa följder”) olämpligt som ett kriterium för att föremålet eller ämnet är en biprodukt i stället för avfall och av betydelse för om fortsatt användning ska vara laglig.

15 kap. 11 §

Paragrafen föreslås ändrad för att bättre ansluta till ordalydelsen i artikel 13 i direktivet. Den som producerar avfall och den som annars hanterar avfall ska se till att hanteringen inte skadar eller orsakar risk för skada på människors hälsa eller miljön. Särskild hänsyn ska tas till tre uppräknade miljökomponenter. Enligt remissen (s. 15) innebär förslaget en skärpning av kraven på avfallshanteringen genom att det sätter en miniminivå för miljöskyddet som inte kan åsidosättas genom en rimlighetsavvägning enligt 2 kap. 7 §.

All hantering av avfall kan självfallet innebära en viss risk för skada av något slag. Paragrafens kategoriska formulering (att producenten ska se

till att hanteringen inte orsakar någon risk för skada) överensstämmer med direktivet. Trots det mildras formuleringen genom uttalandet i författningskommentaren (s. 27) att bestämmelsen inte är avsedd att innebära att avfallshanteringen ska ske helt utan alla sorters risker för skada, utan risken ska vara beaktansvärd i förhållande till den verksamhet som bedrivs. En sådan tillämpning framstår som nödvändig; en bokstavstolkning av direktivet är verklighetsfrämmande.

Prop. 2019/20:22
Bilaga 5

22 kap. 25 a §

Förslaget till ändringar innebär att lagring tas bort ur punkterna 1 och 2. Lagrådet efterlyser en närmare förklaring till detta.

Miljödepartementet

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 26 september 2019

Närvarande: statsminister Löfven, ordförande, och statsråden Lövin, Johansson, Hallengren, Hultqvist, Andersson, Bolund, Damberg, Shekarabi, Ygeman, Dahlgren, Nilsson, Ernkrans, Nordmark

Föredragande: statsrådet Lövin

Regeringen beslutar proposition Förbättrat genomförande av avfallsdirektivet