

2020-06-17

500-2361-20

Miljödepartementet
m.remissvar@regeringskansliet.se

Naturvårdsverkets skrivelser "Förslag till författningsändringar med allmänna regler för vissa verksamheter som behandlar avfall 2019-09-25" och "Förslag till allmänna regler för vissa verksamheter som hanterar avfall 2020-01-30"

Ert dnr M2018/01322/R

Sammanfattning

- Länsstyrelsen tillstyrker utformningen av systemet för allmänna regler.
- Länsstyrelsen tillstyrker, med de reservationer som framgår nedan, införande av allmänna regler för kompostering av park- och trädgårdsavfall, som ett alternativ till anmälningsplikt.
- Länsstyrelsen avstyrker införande av allmänna regler för sortering, mekanisk bearbetning och lagring av asfaltsavfall vid anmälningspliktiga asfaltverk, som ett alternativ till anmälningsplikt respektive tillståndsplikt.
- Länsstyrelsen tillstyrker, med de reservationer som framgår nedan, införande av allmänna regler för återvinning för anläggningsändamål av avfall av berg, jord, betong och tegel som håller en viss miljö- och hälsomässig kvalitet, som ett alternativ till anmälningsplikt.
- Om allmänna regler införs bör det fastställas att utvärdering av systemet ska göras inom en viss tidsperiod, t.ex. fem år.

Länsstyrelsens huvudsakliga synpunkter

Systemet med allmänna regler för vissa verksamheter som behandlar avfall ger verksamhetsutövare av dessa verksamheter möjlighet att registrera sig och följa de allmänna reglerna för verksamheten eller anmäla respektive ansöka om tillstånd till verksamheten enligt 9 kap. miljöbalken. Mot bakgrund av att utgångspunkten är att all verksamhet som innebär behandling av avfall är anmälnings- eller tillståndspliktig är det rimligt att förordningen om verksamhetsutövares egenkontroll blir tillämplig även på verksamheter som bedrivs med stöd av de allmänna reglerna.

Länsstyrelsens utgångspunkt att nuvarande system med anmälningsplikt, för de verksamheter som inte är av den omfattningen att den behöver tillståndsprövas, är ändamålsenligt. Det bör i

2020-06-17

500-2361-20

första hand vara nuvarande U-verksamheter som är aktuella att bedrivas med stöd av allmänna regler.

Det kommer att behövas vägledning kring de föreslagna förordningarna med allmänna regler, framför allt den som avser återvinning för anläggningsändamål.

Länsstyrelsens noteringar och reflektioner kring de föreslagna allmänna reglerna m.m. följer nedan.

Föreslagna författningsändringar

Förslag till ändring i miljöprövningsförordningen

21 kap.

11 § Bestämmelsens utformning medför att även pannor i enskilda hushåll omfattas av krav på anmälan, t.ex. när det finns möjlighet att nyttiggöra rent träavfall i sin egen panna efter snickeriarbeten. Länsstyrelsen kan inte se något resonemang kring denna frågan i Naturvårdsverket 2019-09-25.

29 kap.

31 § Den föreslagna utformningen medför att även enskilda hushåll som komposterar trädgårdsavfall omfattas av anmälningsplikten enligt miljöprövningsförordningen. De framgår inte av Naturvårdsverket 2019-09-25 att det har varit avsikten. Det framgår av den föreslagna lydelsen att kompostering av annat hushållsavfall än trädgårdsfall är undantagen från anmälningsplikten om anmälan har gjorts enligt 45 § avfallsförordningen.

34 § Den föreslagna utformningen medför att återvinning för anläggningsändamål där föroreningsrisken är mer än ringa kan bedrivas med stöd av allmänna regler. Det torde vara ett misstag, se bl.a. s. 38 i Naturvårdsverket 2020-01-30.

35 § Den föreslagna utformningen av det första stycket medför att all återvinning av icke-farligt avfall för anläggningsändamål omfattas av anmälningsplikt, även sådant som medför mer än ringa risk och omfattas av tillståndsplikt enligt 34 §. Förslag till annan utformning:

Anmälningsplikt C och verksamhetskod 90.141 gäller för att återvinna icke-farligt avfall för anläggningsändamål.

Anmälningsplikten gäller inte

- om verksamheten omfattas av tillståndsplikt enligt 29 kap. 34 §.
- för verksamhet som omfattas av och bedrivs i enlighet med förordningen (2020:XX) med allmänna regler för återvinning av avfall för anläggningsändamål.

41 § Bestämmelsens 1 p. är begränsad till yrkesmässig återvinning, vilket inte gäller bestämmelsens 2 p. Länsstyrelsen undrar vilka skäl det kan finnas för distinktionen. Länsstyrelsen föreslår att begränsningen till yrkesmässig verksamhet i bestämmelsens 1 p. bör utgå (sådan verksamhet torde dock i princip alltid vara yrkesmässig).

41, 43, 48 och 49 §§ Gällande tillståndsprövade verksamheter förs i 3.2 Naturvårdsverket 2020-01-30 ett resonemang som mynnar ut i att det inte är lämpligt att inom tillståndsgivet verksamhetsområde reglera tillkommande avfallsverksamhet med allmänna regler. Länsstyrelsen saknar sådant resonemang och analys kring de juridiska förutsättningarna (förutom att EU-lagstift-

2020-06-17

500-2361-20

ningen tillåter allmänna regler) att bedriva tillkommande avfallsverksamhet vid redan anmält asfaltverk. Enligt 1 kap. 11 § miljöprövningsförordningen gäller anmälningsplikt vid ändring av en verksamhet som är anmälningspliktig enligt förordningens 10 § om ändringen har betydelse från störningssynpunkt. Länsstyrelsen bedömer att sådan verksamhet som föreslås regleras av de allmänna reglerna har betydelse ur störningssynpunkt och att en sådan ändring därmed omfattas av anmälningsplikten i 1 kap. 11 § miljöprövningsförordningen (eller tillståndsplikt beroende på mängden och förfarandet). Om anmälningsplikten ersätts med allmänna regler uppfattar länsstyrelsen att utformningen av bestämmelsen i 1 kap. 11 § miljöprövningsförordningen behöver ändras.

Länsstyrelsen noterar att det Naturvårdsverket 2020-01-31, s. 31, anges att verket bl.a. föreslår allmänna regler för lagring inför återvinning för byggnads- och anläggningsändamål. 49 § miljöprövningsförordningen rör dock inte lagring inför återvinning, utan lagring som en del av att samla in avfall. Länsstyrelsen har jämfört med [Naturvårdsverkets Vägledning till MPF 29 kap. Avfall](#), s. 21, rörande olika lagringssyften och undrar om det har varit avsikten att lagringsförfarandet inte ska korrespondera mellan 49 § miljöprövningsförordningen och de allmänna reglerna.

Att ett asfaltverk har bedömts vara tillåtligt på en plats under kanske ett halvår eller tills vidare innebär inte per automatik att platsen är lämplig för mekanisk bearbetning och lagring av asfaltavfall. Länsstyrelsen är mycket tveksam till att en ändring av ett anmält asfaltverk med återvinning och lagring av så stora mängder asfalt ska kunna bedrivas med stöd av allmänna regler. Länsstyrelsen bedömer att sådan ändring kan komma att medföra sådana skillnader vad gäller framför allt buller och utsläpp till vatten att det bör ske en lokaliseringsprövning. Det förefaller inte vara i linje med miljöbalkens intention om en samlad prövning av sådan verksamhet som har ett tekniskt och miljömässigt samband. Länsstyrelsen har svårt att se att det är ändamålsenligt att delar av en verksamhet som bedrivs inom ett område regleras av tillsynsmyndighetens föreläggande om försiktighetsmått och andra delar av allmänna regler. Många av de större asfaltverken där det kan vara aktuellt att ta emot den större mängden asfaltavfall torde ligga i bergtäkter och omfattas av tillstånd, varför det inte kan förväntas vara så många anläggningar där de föreslagna allmänna råden gör stor skillnad.

Länsstyrelsen anser att gällande bestämmelser är etablerade och ändamålsenliga. Det anges i Naturvårdsverket 2020-01-30 att det inte har gått att avgöra hur många verksamheter och verksamhetsutövare som i praktiken skulle beröras av ett förslag med allmänna regler.

Länsstyrelsen antar att anmälda asfaltverk redan idag återvinner asfalt i ganska hög utsträckning. När så inte är fallet och en verksamhetsutövare behöver ändra sin verksamhet vid ett anmält asfaltverk bedömer länsstyrelsen att förfarandet att anmäla en ändring av en redan anmäld verksamhet är en relativt okomplicerad process som ändock medger den lokaliseringsprövning som behövs.

Förslag till förordning om allmänna regler för kompostering av park- och trädgårdsavfall

11 § Det kan bli svårt att tillsyna bestämmelsens 5 p. framför allt vad avser utsläpp av kväve. Kväve kan släppas ut från komposteringsprocesser både till luft och vatten i form av ammoniak,

2020-06-17

500-2361-20

lustgas och vattenlösligt nitratkväve. Gasformiga kväveförluster svarar för störst del av kväveförlusterna från en kompost men även en viss utlakning förkommer (¹).

Förslag till förordning om allmänna regler för sortering, mekanisk bearbetning och lagring av asfalt som är avfall

Se ovan avseende länsstyrelsens inställning till möjligheten och behovet av allmänna regler för denna typ av verksamhet. Länsstyrelsen anser att delar av förslaget kan komma till nytta vid framtagning av vägledning för återvinning av asfalt.

8 § Länsstyrelsen uppfattar att den mest effektiva åtgärden för att skydda mot utlakning av miljö- och hälsofarliga ämnen till vatten från mekaniskt bearbetat asfaltavfall är att det förvaras skyddat mot nederbörd. I en verksamhet där avfall tas emot kontinuerligt och läggs på hög är det svårt att kontrollera hur länge avfallet i botten av en hög har lagrats. Det senast bearbetade avfallet, med sina färskas brottytor, torde utgöra större risk för utlakning till luft och vatten än det som har legat en tid och redan har genomgått viss utlakning. Länsstyrelsen är därmed tveksam till tidsbegränsad lagring som skyddsåtgärd mot utlakning. Däremot kan det fylla en funktion för att undvika att avfallet omfattas av bestämmelser om deponering av avfall. Verksamheten behöver utformas på ett sätt som medför att verksamhetsutövaren kan kontrollera omsättningen av avfallet och hur lång tid olika sändningar av avfall har lagrats.

13 § Mot bakgrund av uppgifterna om utlakning av klorid (s. 50 Naturvårdsverket 2020-01-30) och att värden över 70 mS/m indikerar höga kloridvärden ställer sig Länsstyrelsen frågande till begränsningsvärdet på 75 mS/m som flödesviktat månadsmedelvärde.

16 § Fortlöpande kontroll av buller och utsläpp till vatten får uppfattas som en kontroll som pågår hela tiden. Det är ett strängare krav än vad som normalt föreskrivs för denna typ av verksamhet. En annan formulering bör övervägas, t.ex. att kontrollen ska ske återkommande.

Förslag till förordning om allmänna regler för återvinning av vissa avfallslag för anläggningsändamål

1 § För bättre läsbarhet bör bestämmelsens första mening ändras från ”Denna förordning innehåller bestämmelser om yrkesmässig återvinning av berg, jord, betong och tegel som är avfall för anläggningsändamål” till ”Denna förordning innehåller bestämmelser om yrkesmässig återvinning av berg, jord, betong och tegel som är avfall *och används* för anläggningsändamål”.

3 § Definitionerna av berg och jord kan med fördel kompletteras av beskrivningarna i 5.5 av vad som avses med desamma. Listan med definitioner kan gärna kompletteras med vad som avses (inte avses) med vattendrag.

3 § Länsstyrelsen ställer sig frågande till formuleringen att jordbruksmark ”vars innehåll av skadliga ämnen utifrån geografisk information med säkerhet uppfyller kvalitetskrav för kategori A enligt bilaga 1” kommer att omfattas av begreppet *naturlig mark*. Dels för att det är oklart hur geologisk information med säkerhet kan visa att kvalitetskraven för kategori A uppfylls för schaktmassor från jordbruksmark, dels för att åkermark (som tillsammans med betesmark utgör jordbruksmark) företrädesvis i hög grad är påverkad av mänsklig aktivitet genom maskinell bearbetning och användning av betat utsäde, kemiska växtskyddsmedel samt organiska eller

¹Slamförädling genom kompostering, SLU/Uppsala universitet, september 2014
<https://uu.diva-portal.org/smash/get/diva2:751859/FULLTEXT01.pdf>

2020-06-17

500-2361-20

oorganiska gödselmedel. Med tanke på det senare anser länsstyrelsen att det inte är utrett att det inte finns behov av att säkerställa avfallets kvalitet även avseende jord från åkermark.

7 § För att ha kunskaper om vilken grundvattennivå som kan vara den högsta behövs en flerårig serie mätningar av grundvattennivån. Länsstyrelsen erfar att det troliga scenariot är att sådana mätserier saknas och att det kan bli en svår fråga vid tillsynen att avgöra om bestämmelsen om avstånd till högsta grundvattennivån efterlevs. För att ge erforderlig skyddsmarginal bör det övervägas att utöka avståndet. Bestämmelsen om avstånd till grundvatten bör anges som ”*minst* x meter över högsta grundvattennivå.”

9 § Sprängsten innehåller kväve från sprängmedel. I Naturvårdsverket 2020-01-30, s. 73 första stycket, anges att krav på kväve är relevant för berg till följd av användning av sprängmedel vid loss hållning. Länsstyrelsen anser att avfallets kvalitet även för naturligt berg kan behöva säkerställas i vart fall avseende kväve.

11 § Länsstyrelsen anser att även koordinater för den planerade konstruktionens mittpunkt ska dokumenteras så att det går att spåra var avfall har använts för anläggningsändamål. Avfallsproducenten bör även skriftligen ange koordinater för avfallets ursprung.

Bilaga 1 Det är bra att antalet parametrar har utökats jämfört med de som gäller i Naturvårdsverkets handbok 2010: 1 för mindre än ringa risk. Länsstyrelsen noterar att vissa parametrar som vanligtvis undersöks i samband med oljeföroreningar såsom alifater och övriga aromater inte ingår. Dessa omnämns inte i Naturvårdsverket 2020-01-30. Andra aktuella föroreningar skulle t.ex. kunna vara PFAS-ämnena och PCB. Vad gäller jord från jordbruksmark bör det finnas gränsvärden för bekämpningsmedel.

Länsstyrelsen efterfrågar förtydligande av meningen ”Halterna enligt tabell 1 får varken överstigas i sin helhet eller i finfraktion (<0,063 mm).”

Vad gäller formuleringen ”Med förhöjda halter avses föroreningsnivåer som följer av diffus antropogen påverkan för respektive ämne och därför saknar geografisk avgränsning” behövs vägledning kring när andra ämnen än de som anges i tabell 1 bör analyseras och vilka föroreningsnivåer som följer av diffus antropogen påverkan eller hur dessa kan undersökas.

Bilagorna 2 och 3 50 000 ton är en mycket stor mängd. Länsstyrelsen uppfattar att det gäller per konstruktion och att samma verksamhetsutövare, med stöd av de allmänna reglerna, kan anlägga obegränsat antal konstruktioner per kalenderår. Mängden kan behöva begränsas. Det är svårt att provta massor så att analysresultatet blir representativt och speglar förekomst av föroreningar i innehållet. Länsstyrelsen ser behov av utökad vägledning kring hur provtagning ska utföras oavsett genomförande av allmänna regler eller ej.

Länsstyrelsen anser att det under rubriken ”Provtagning” bör läggas till att provtagning ska utföras innan avfallet flyttas från den plats där avfallet har uppkommit.

Kolumnen ”Största mängd som kan undersökas med ett samlingsprov eller ett enskilt prov” i tabell 3 bör förtydligas så att det framgår vad som avser samlingsprov respektive enskilt prov.

Det anges att det med flyktiga ämnen avses organiska föreningar som lätt förångas i rumstemperatur. Det är inte entydigt vad som avses med ”lätt förångas”.

2020-06-17

500-2361-20

Länsstyrelsen anser att det bör finnas en bortre tidsgräns för färdigställande av en konstruktion. Om det tar flera år att anläggas en konstruktion kan det ifrågasättas om det egentliga syftet med konstruktionen istället är bortskaffning.

Behov av översyn

Länsstyrelsen ser positivt på att Naturvårdsverket har föreslagit att undantaget i artikel 2.1.c i avfallsdirektivet förs in i 15 kap. miljöbalken i syfte att undvika att den miljömässigt lämpligaste hanteringen motverkas och att underlätta användning av icke förorenad jord på samma plats som den grävts upp om det är det miljömässigt lämpligaste alternativet.

I detta ärende har förutom beslutande landshövding Brittis Benzler och föredragande miljöhandläggare Lotta Schurmann, även miljövårdsdirektör Per Leander deltagit.

Brittis Benzler

Lotta Schurmann

Detta yttrande har godkänts digitalt och saknar därför namnunderskrifter.

Kopia

johan.fallenius@regeringskansliet.se

Så här hanterar vi dina personuppgifterInformation om hur vi hanterar dessa hittar du på www.lansstyrelsen.se/dataskydd.