

Samhällsbyggnadsnämnden  
Jennie Örjes  
Miljöinspektör  
[miljo@sjobo.se](mailto:miljo@sjobo.se)

## Yttrande från Sjöbo kommun rörande Naturvårdsverkets förslag till författningsändringar med allmänna regler för vissa verksamheter som hanterar avfall

---

### Bakgrund

Enligt artikel 23.1 i EU:s avfallsdirektiv finns krav på att verksamheter som behandlar avfall ska ha tillstånd. Vissa sådana verksamheter kan enligt artikel 24-25 undantas tillståndsplikten genom att allmänna regler tas fram. Idag finns i Sverige verksamheter som behandlar avfall och som varken omfattas av tillståndsplikt (motsvande anmälnings- eller tillståndsplikt i Sverige) eller allmänna regler.

Naturvårdsverkets remissförslag innebär att allmänna regler införs för vissa verksamheter som behandlar avfall, så att även verksamheter som idag inte omfattas av anmälnings- eller tillståndsplikt omfattas av nödvändig lagstiftning enligt EU:s avfallsdirektiv. Alternativet till att ta fram allmänna regler för verksamheter som behandlar avfall är att dessa antingen blir anmälnings- eller tillståndspliktiga.

Remissförslaget omfattar allmänna regler för fyra olika typer av verksamheter som behandlar avfall. Sjöbo kommun berörs framförallt av förslaget kring allmänna regler för återvinning av avfall i anläggningsändamål. Resterande verksamheter som föreslås omfattas av allmänna regler förekommer inte i kommunen i någon större utsträckning. Miljöenheten yttrar sig på delegation från Samhällsbyggnadsnämnden. Miljöenheten får många frågor från verksamhetsutövare och allmänheten rörande hantering av massor och anser att den nuvarande lagstiftningen och tillsynsvägledningen rörande återvinning av avfall i anläggningsändamål är i stort behov av förbättring.

### Miljöenhetens synpunkter

#### Generella synpunkter

Miljöenheten delar Naturvårdsverkets bedömning att det för många verksamheter som behandlar avfall är olämpligt med allmänna regler, eftersom platsen för verksamheten i många fall har stor betydelse för vilken miljö- och hälsopåverkan verksamheten kan få. Vi delar även bedömningen att återvinning av asfalt endast ska göras i asfaltskonstruktioner.

För att de allmänna regler som föreslås ska underlätta hanteringen av avfall både för verksamheter och för tillsynsmyndigheter krävs att de är tydligt formulerade. Miljöenheten anser att de framtagna förslagen för allmänna regler med tillhörande bilagor och riktlinjer för provtagning, analysparametrar med mera är en avsevärd förbättring jämfört med dagens lagstiftning och vägledning. Längre har Naturvårdsverkets handbok 2010:1 varit den primära vägledningen rörande återvinning av avfall i

anläggningsändamål. Miljöenheten anser att denna vägledning inte varit tillräcklig och att problemen med att olika myndigheter och handläggare gör olika bedömningar ofta kan härledas till detta. Vid samverkansträffar där handläggare från olika kommuner träffas diskuteras i princip alltid ärenden rörande avfall i anläggningsändamål och hur handboken, lagstiftning och rättspraxis ska tolkas.

Ett förtydligande önskas även om vilka som omfattas av de föreslagna författningsändringarna. Gäller det enbart verksamheter i form av företag, eller omfattas även privatpersoner som till exempel fyller ut en sluttning på en villatomt eller anlägger en bullervall?

Fokus för Naturvårdsverkets arbete bör vara där miljönyttan blir störst. Miljöenheten anser att det finns ett större behov av ny lagstiftning för verksamheter som hanterar avfall som är mer förorenat än det som är i kategori A, och som remissförslaget handlar om.

En nedre volymgräns för när behandling av avfall inte behöver omfattas av allmänna regler eller anmälnings- eller tillståndsplikt finns inte enligt EU:s avfallsdirektiv. Införandet av de föreslagna författningsändringarna kommer således medföra att många små verksamheter som hanterar små volymer avfall och har mycket liten miljöpåverkan kommer beröras. Exempelvis upplever miljöenheten att antalet U-verksamheter som återvinner mindre volymer icke farligt avfall i anläggningsändamål är stort.

Det finns även en del mindre förbränningsanläggningar som kommer omfattas av anmälningsplikt i och med föreslagna författningsändringar, då gränsen för anmälningsplikt flyttas från 0,5 MW till 0 MW vid förbränning av biomassaavfall. Naturvårdsverket bör här förtydliga i vilka fall biomassa ska räknas som avfall och i vilka fall inte. Vad gäller exempelvis vid flisning av gamla stubbar i syfte att använda fliset till förbränning?

Miljöenheten ser att både allmänna regler, anmälnings- och tillståndsplikt för exempelvis återvinning av små volymer avfall tillhörande kategori A och förbränning av biomassaavfall i form av till exempel rent träflis i mindre skala medför administrativt merarbete både för tillsynsmyndigheter och för verksamhetsutövare, till mycket liten miljönytta. Miljöenheten anser att det är viktigt att lagstiftningen anpassas efter riskerna för miljö- och hälsoskydd. Det är problematiskt när verksamheter som har mycket liten negativ påverkan omfattas av lagstiftning som kräver resurser både från verksamhetsutövaren, tillsynsmyndigheter och tillsynsvägledande myndigheter. Risk finns också att jungfruligt material används i onödan när det finns lämpligt avfall som istället skulle kunna återvinnas i enlighet med hushållningsprincipen.

Orsaken till att dessa små verksamheter måste omfattas av allmänna regler eller tillståndsplikt är att de behandlar något som definieras som avfall. Att undanta en del av det som idag räknas som avfall från avfallsbegreppet skulle minska problemen beskrivna ovan. Det skulle kunna vara sådant som idag är avfall, men som är så pass rent att inga miljö- och hälsomässiga risker finns vid en viss sorts återvinning. Exempelvis förbränning av rent träflis i liten omfattning, och användning av avfall i anläggningsändamål i mindre volymer när avfallet utgörs exempelvis av så kallad "naturlig jord och berg", samt avfall som enligt föreslagna allmänna regler skulle tillhöra kategori A.

Miljöenheten anser sammanfattningsvis att sådant avfall (med lågt föroreningsinnehåll) i första hand ska undantas från avfallsbegreppet, i linje med det undantag som finns i 11 § avfallsförordningen.

### Naturlig mark

Även jord- och bergmassor från så kallad naturlig mark definieras som avfall enligt Naturvårdsverket. För återvinning av sådant avfall ska dock inte provtagning enligt bilaga 3 i de allmänna reglerna krävas, utan endast att avfallsproducenten skriftligen intygar massornas ursprung. Miljöenheten anser att Naturvårdsverket tydligare behöver definiera vad som räknas som naturlig mark. Sjöbo kommun är en lantbrukstät kommun och ett klargörande önskas kring hur jordbruksmark ska hanteras. I förslaget (kapitel 5.4, s. 55) anges:

*Med naturlig mark avses även jordbruksmark och skogsmark vars innehåll av skadliga ämnen utifrån geologisk information med säkerhet uppfyller kvalitetskrav för kategori A enligt bilaga 1.*

Vi tolkar detta som att analysresultat kommer krävas vid återvinning av massor från jordbruksmark om den geologiska informationen inte är tillräckligt god. Här behövs vägledning kring vilken information som är tillräcklig.

### Information till verksamhetsutövare

Miljöenhetens uppfattning är att många tillsynsmyndigheter inte har fullständiga register över de U-verksamheter som finns i kommunen. Detta är en följd bland annat av att verksamhetsutövare själva ofta inte är medvetna om vilken lagstiftning deras verksamhet omfattas av, samt att lagstiftningen i många fall inte kräver att tillsynsmyndigheten ska informeras. Idag är det även upp till verksamhetsutövaren att själv bedöma risken med verksamheten och avgöra om verksamheten kräver anmälan eller tillstånd. En del U-verksamheter är också mycket temporära och av engångskaraktär, till exempel användning av massor för utfyllnad i ett projekt.

Naturvårdsverket föreslår att ändringen av 29 kap 35 § miljöprövningsförordningen ska tillämpas sex månader efter införandet av författningsändringen. Detta för att verksamheter ska ges rimlig tid att informera sig om lagändringen. Sex månader kan vara en kort tid, bland annat med tanke på att många av dagens U-verksamheter inte har kunskap om befintlig lagstiftning och ibland inte ens är medvetna om att de hanterar avfall.

Miljöenheten ser att det kan vara svårt att nå aktuella verksamheter med relevant information i tid och anser att Naturvårdsverket bör arbeta nationellt med information om författningsändringarna. Det är viktigt att verksamheter informeras. Vi vill lyfta fram att det finns en stor okunskap och att många som hanterar schaktmassor inte är medvetna om lagstiftningen de omfattas av idag. Vår uppfattning är vidare att schaktmassor dessutom ofta inte ens ses som avfall av verksamhetsutövare.

### Registrering

För att uppfylla kraven i EU:s avfallsdirektiv krävs att verksamheter som ska omfattas av allmänna regler registreras hos tillsynsmyndigheten. Miljöenheten anser att det är mycket viktigt att tillsynsmyndigheten ges tid och möjlighet att behandla uppgifterna i registreringen innan verksamheten påbörjas. Vi har ett flertal farhågor gällande registreringsplikten såsom den utformats enligt Naturvårdsverkets förslag. Det är vår bestämda uppfattning att registrering krävs i god tid för att olämpliga verksamheter inte ska hinna påbörjas och orsaka skada.

Hantering av avfallet kan vara olämplig med avseende på lokalisering, även om avfallet tillhör kategori A. Miljöenheten vidhåller att så rent avfall i första hand undantas avfallsbegreppet. Om allmänna regler istället införs enligt Naturvårdsverkets förslag, ska allmänna regler för återvinning gälla för upp till 50 000 ton kategori A-avfall. Detta är stora mängder och motsvarar ca 1500 lastbilstransporter med släp, vilka i sig kan ha stor miljöpåverkan. Även om avfallet inte innehåller föroreningar kan så stora volymer ha negativ påverkan på exempelvis naturvärden. Om avfall kategori A inte undantas avfallsbegreppet motiverar den föreslagna gränsen för anmälningsplikt (vid 50 000 ton) att registreringsplikten utformas så tillsynsmyndigheten ges tillfälle granska registreringen innan verksamheten påbörjas. Om tillsynsmyndigheten ges denna möjlighet kan eventuella skyddsvärda objekt och områden uppmärksammas och skyddas, till exempel strandområden, biotoper och arter.

Uppgifterna vid registrering behöver kunna också granskas för att säkerställa att verksamheten verkligen omfattas av de allmänna reglerna och inte kräver anmälan eller tillstånd.

Miljöenheten anser även att, i fråga om återvinning i anläggningsändamål, syfte med återvinningen måste ingå i de uppgifter verksamheten ska lämna vid registrering. Utan att syfte anges är det omöjligt att veta om verksamheten faktiskt återvinner avfallet eller om avfallet deponeras.

Sammanfattningsvis behöver tillsynsmyndigheten prioritera sin tillsyn. Tillsynen blir ofta som mest effektiv för alla parter om tillsynsmyndigheten kan föra en dialog med verksamhetsutövaren innan en verksamhet påbörjas. Om inte tillsynsmyndigheten ges möjligheten att granska registrering innan verksamhet påbörjas finns risk att avfall hanteras på ett lagstridigt sätt och att naturvärden skadas. I efterhand kan tillsynsmyndigheten då behöva kräva att avfallet avlägsnas, vilket medför onödigt belastning och kostnad både för verksamhetsutövaren, tillsynsmyndigheten och samhället i stort.

## Egenkontrollförordningen

Miljöenheten anser att kravet på egenkontroll enligt miljöbalken 26 kap 19 § är tillräckligt för de minsta verksamheterna. Små verksamheter som omfattas av allmänna regler och inte bedöms ha någon stor miljö- eller hälsopåverkan bör ej omfattas av egenkontrollförordningen, då miljönyttan är liten i förhållande till arbetet som krävs av verksamhetsutövaren.

## 7-8 §§ i Förslag till förordning om allmänna regler för återvinning av vissa avfalls slag för anläggningsändamål

I förslaget till allmänna regler för återvinning av avfall i anläggningsändamål anges i 7-8 §§ vissa restriktioner för hur avfall får återvinnas. Miljöenheten anser att dessa paragrafer bör kompletteras för att bättre anpassa reglerna utifrån lokaliseringsprincipen. Med en så hög detaljgrad som föreslås avseende hänsyn till vatten bör lagtexten förtydligas så det framgår att det även kan finnas andra skäl som gör återvinningen olämplig. Det kan exempelvis handla om artskydd, biotopskydd, strandskydd, naturreservat m.m.

## Analyser

Miljöenheten anser att det är bra att Naturvårdsverket bestämmer rikt- eller gränsvärden för hur höga halter av föroreningar som kan förekomma i avfall för att det ska kunna användas i olika sammanhang. Rikt- eller gränsvärden bör tas fram för fler ämnen.

I remissförslaget finns utöver de ämnen som anges i bilagor om krav på avfallets kvalitet även krav på att avfallet inte får innehålla halter som överstiger så kallad diffus antropogen påverkan av särskilt farliga ämnen som är med på EU:s kandidatförteckning. Miljöenheten ställer sig frågan om detta alltid, eller annars i vilka fall, kräver att verksamheten provtar avfallet för alla ämnen på kandidatförteckningen, för att kunna visa att sådana halter inte överskrider. Vidare är formuleringen om diffus antropogen påverkan problematisk då sådana halter inte finns definierade i form av rikt- eller gränsvärden.

Miljöenheten anser vidare att de parametrar som ska provtas bör motiveras baserat på avfallets ursprung, historik och därmed troligt förekommande föroreningar, inte enbart utifrån vilka ämnen som av EU klassats som särskilt farliga. Det vore bra om Naturvårdsverket tydliggör att provtagning av avfall, utöver kraven i bilagor om avfallets kvalitet, anpassas efter avfallets ursprung.

## Provtagning

Provtagning ska enligt förslaget (Bilaga 3, s. 61):

*"genomföras av någon med dokumenterad, erforderlig kompetens och erfarenhet av ett sådant uppdrag"*

Miljöenheten ser ett behov av förtydligande rörande vilken kompetens och erfarenhet som är tillräcklig. Hur ska tillsynsmyndigheten bedöma om någon uppfyller dessa villkor? Till provtagningsplanen ska intyg bifogas på att provtagningspersonalen har erforderlig kompetens. Vem ska kunna utfärda ett sådant intyg?

Rörande provtagning önskas också förtydligande kring tabell 3 och de stora skillnaderna avseende heterogen och homogen jord (mängden som kan undersökas med ett samlingsprov samt antalet delprov som krävs).

## Sanktioner

Miljöenheten önskar förtydligande kring hur Naturvårdsverket tänker kring 29 kap miljöbalken och vilka paragrafer som kan bli aktuella i vilka situationer.

Miljöenheten anser att miljöstraffsavgifter avsevärt ökar tillsynsmyndigheters möjlighet att säkerställa att lagstiftningen efterlevs, speciellt med tanke på de brister som idag finns inom den miljöstraffrättsliga hanteringen av kapitel 29-brott. Exempelvis skulle det vara önskvärt med miljöstraffsavgift för att inte registrera verksamheten i tid.