



Regeringskansliet, Klimat- och
näringslivsdepartementet
kn.remissvar@regeringskansliet.se

Yttrande över Naturvårdsverkets skrivelse Minska risken att systemet med anmälningsplikt utnyttjas för avfallsbrottslighet, KN2023/04348

Er beteckning: KN2023/04348

Sammanfattning av synpunkter på författningsförslag och befintlig lagstiftning

Länsstyrelsen Östergötland är i stort positiv till Naturvårdsverkets skrivelse men lämnar här några synpunkter.

Länsstyrelsen anser att det är angeläget att begreppet inert avfall införs i paragraferna samtidigt som nu aktuella förslag införs i lagstiftningen.

Avseende föreslagen ändring av miljöprövningsförordningen anser Länsstyrelsen att avfallskoderna kan vara begränsande och finner att det inte lämpligt att avfallskoderna anges i paragraferna.

Avseende 29 kap. 48 § p. 1 (lagring) miljöprövningsförordningen så finns ett behov av att titta över gränsen för tillståndsplikt för den samtidigt lagrade mängden avfall som ska användas för byggnads- eller anläggningsändamål (30 000 ton).

Avseende 29 kap. 40 och 42 §§ miljöprövningsförordningen (mekanisk bearbetning och sortering) finns det behov av att se över undantaget från tillståndsplikt om det avser behandling av avfall för byggnads- eller anläggningsändamål.

Avseende föreslagen ändring av 25 och 27 §§ förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd. Verksamhetsutövaren bör här även lämna uppgifter om en plan för hur avfallet ska behandlas, typ av behandlingsanläggning.

Ytterligare förslag om tillägg till 25 och 27 §§ förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd är att det bör finnas med ett krav om medgivande från fastighetsägaren som punkt här.

Avseende införandet av ett förtydligande i 3 kap. 10 § avfallsförordningen så behöver det beaktas om detta förtydligande även behöver införas i fler paragrafer som gäller utsortering eller som en generell paragraf avseende var sortering ska ske.

Sammanfattning av allmänna synpunkter

Länsstyrelsen finner att det är angeläget att utveckla ett system för att kunna följa upp om och hur de åtgärder som genomförs faktiskt påverkar avfallsbrottligheten. Detta för att få kunskap om syftet med åtgärderna uppfylls och få underlag till vilken väg som ska väljas i det fortsatta arbetet.

Det är viktigt att frågan om införandet av längre handläggningstid prioriteras så att tillsynsmyndigheten har en faktisk möjlighet att genomföra en gedigen handläggning av anmälan.

Resurserna för tillsynen är en central fråga avseende både anmälningspliktiga verksamheter och bygg- och rivningsföretag. Att motverka avfallsbrottligheten är en angelägen nationell fråga och detta arbete kan vara betungande för en kommun. Om de föreslagna ändringarna av avfallsförordningen genomförs så kan det vara lämpligt att tillföra resurser genom riktade statliga medel till de kommunala tillsynsmyndigheterna för att under en bestämd tidsperiod prioritera tillsynen av byggarbetsplatser.

Det bör utredas om det är rimligt att införa en antecknings- och rapporteringsskyldighet för de avfallstyper som hanteras inom avfallsbrottligheten. Vidare om det kan införas ett krav på att den som tar betalt för att transportera eller lagra avfall ska återkoppla till avfallslämnaren vart avfallet har lämnats för behandling

Förslagen kan medföra att fler verksamheter blir tillståndspliktiga på provningsnivå B. Det innebär en ökad belastning på miljöprovning delegationerna och länsstyrelserna. Det behöver därmed tillföras resurser till länsstyrelserna för både handläggning av tillståndsansökningar och tillsyn.

Avsnitt 1.1 Sänkt gräns för tillståndsplikt vid hantering av blandat bygg- och rivningsavfall eller lättfraktioner och stoft

När det samtidigt genomförs olika utredningar inom angränsande områden kan det vara svårt att få en helhetsbild då värderingen av ett förslag kan förutsätta en ändring som föreslås i en annan utredning. Det gäller till exempel förslaget i Naturvårdsverket i skrivelse ”Hantering av schaktmassor och annat naturligt förekommande material som kan användas för anläggningsändamål” om införandet av begreppet inert avfall i 29 kap. 48 och 49 §§ miljöprövningsförordningen. Länsstyrelsen anser att det är angeläget att begreppet inert avfall införs i paragraferna samtidigt som nu aktuella förslag införs i lagstiftningen.

I avfallsförordningen finns krav på att vissa avfallstyper ska sorteras ut. För att förhindra att det uppkommer blandat bygg- och rivningsavfall föreslås ett förtydligande så att det är tydligt att bygg- och rivningsavfall ska sorteras på den plats där avfallet uppkom. I det fall lagstiftningen följs så ska det därmed inte uppkomma blandat bygg- och rivningsavfall. Därför kan det vara motsägelsefullt att det av miljöprövningsförordningen tydligt framgår att verksamheter kan lagra och behandla blandat bygg- och rivningsavfall avfall. Det är en paradox att lagstiftningen behöver utformas utifrån att den inte i alla delar följs.

Länsstyrelsen anser att det finns en nackdel med att i paragraferna i miljöprövningsförordningen ange avfallkoderna, då det är avfallsproducenten som bestämmer avfallskoden. Det finns därmed ett utrymme för avfallsproducenten att klassa avfallet i en annan avfallskod eller för verksamhetsutövaren att ange att avfallsproducenten har klassat avfallet i en annan kod. Då kan tillsynsmyndigheten egentligen inte göra en annan bedömning och kan då inte agera även om det är klart att avfallet är ”blandat bygg- och rivningsavfall” eller ”lättfraktion och stoft”. Länsstyrelsen anser att avfallskoderna kan vara begränsande och finner att det inte lämpligt att avfallskoderna anges i paragraferna.

Andra paragrafer i miljöprövningsförordningen som kan behöva ses över

Avseende 29 kap. 48 § p. 1 miljöprövningsförordningen så är frågan om det även kan finnas behov av att titta över mängden avfall som ska användas för byggnads- eller anläggningsändamål (30 000 ton).

Är det innan lagringen blir tillståndspliktig motiverat med tre gånger så stor lagringsmängd för denna typ av avfall i förhållande till annat icke-farligt avfall? Detta då det är mycket svårt att okulärt uppskatta den lagrade mängden ju större mängd som lagras, vilket även framgår av skrivelsen. I skrivelsen framförs att det diskuteras vilka avfallstyper som är lämpliga för anläggningsändamål och det finns en stor osäkerhet kring vad som kan utgöra avfall som ska användas för byggnadsändamål. Det är svårt att avgöra om det lagrade avfallet faktiskt är lämpligt för byggnads- och anläggningsändamål och ska omfattas av den högre mängdgränsen. Det finns inget i paragrafen som anger att avfallet faktiskt ska vara lämpligt för byggnads- och anläggningsändamål.

Förslaget innebär att det införs en tillstånds- och anmälningsplikt för lagring inför eller efter mekaniska bearbetning eller sortering. För mekanisk bearbetning och sortering i 29 kap. 40 och 42 §§ miljöprövningsförordningen finns det ett undantag från tillståndsplikt om det gäller avfall för byggnads- eller anläggningsändamål. En fråga är om det även kan finnas behov att se över undantaget i dessa paragrafer. Undantaget innebär att de verksamheter som anger att de mekanisk bearbetar avfall för att återvinna avfallet för byggnads- eller anläggningsändamål eller sorterar sådant avfall inte kan bli tillståndspliktiga oavsett mängd. Samtidigt finns det inget krav på att avfallet ska vara inert, vilket har föreslagits som tillägg i 29 kap. 48 och 49 §§ miljöprövningsförordningen. Det finns inte heller något krav på att avfallet ska vara lämpligt för byggnads- och anläggningsändamål.

1.2 Utökade krav vid anmälan av lagringsverksamhet

1.2.1 Förordning om ändring i förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd. Kommentarer på föreslagen lydelse 25 och 27 §§ (s 9-10).

Verksamhetsutövaren bör även här lämna uppgifter om en plan för hur avfallet ska behandlas, typ av behandlingsanläggning. Det kravet skulle understryka vikten av att verksamheten ser sitt ansvar och tidigt planerar hela avfallskedjan så att avfallet även slutligen hanteras på ett godtagbart sätt utifrån miljö- och hälsoaspekter.

Ytterligare förslag om tillägg till 25 och 27 §§ är att det bör finnas med ett krav om medgivande från fastighetsägaren som punkt här. Det är av vikt att fastighetsägaren tidigt i processen

medvetandegörs om eventuella risker med anläggningen liksom risker om verksamhetsutövaren lämnar/överger verksamheten för att undkomma ansvar och kostnader.

Avsnitt 1.3 Förtydligande att utsortering av bygg- och rivningsavfall enligt 3 kap. 10 § avfallsförordningen ska ske på den plats där avfallet uppkom

Förslaget innebär att det i 3 kap. 10 § avfallsförordningen, som reglerar bygg- och rivningsavfall, införs skrivningen ”på den plats där avfallet uppkom”. Länsstyrelsen anser att det är ett välbehövligt förtydligande. I paragrafen anges att kraven gäller utöver vad som gäller enligt andra bestämmelser i kapitel 3. I 3 kap. 5, 11a och 12 §§ avfallsförordningen regleras att farligt avfall, elektriska och elektroniska produkter och brännbart avfall ska sorteras ut. I dessa paragrafer föreslås inte att förtydligandet ”på den plats där avfallet uppkom” ska införas. Ur miljö- och risksynpunkt är det viktigt att även dessa avfallsslag sorteras ut på platsen där det uppkom. Det bör övervägas om införandet av ett förtydligande i en paragraf leder till otydligheter vad som gäller för det som ska sorteras ut enligt andra paragrafer. Därmed inte sagt att förtydligandet inte ska införas i 3 kap. 10 § avfallsförordningen utan att förtydliganden kanske behöver införas i fler paragrafer eller som en generell paragraf.

Allmänna synpunkter

3.1.2 Avfallsbrott är lönsamt och svårt att upptäcka

DET ÄR ENKELT ATT KRINGGÅ REGELVERKET FÖR ATT TJÄNA PENGAR PÅ AVFALL

(Skrivelsen s 18) I avfallsförordningen, 5 kap. 18 § återfinns ett beställaransvar som innebär att yrkesmässiga avfallsinnehavare endast får lämna avfall till mottagare som har tillstånd, eller har gjort de anmälningar som krävs för att hantera avfallet. Utifrån detta föreslår vi att det borde ställas krav på verksamhetsutövaren som lagrar och behandlar avfall att återkoppla till avfallslämnaren om hur och av vilken verksamhet avfallet slutligen hanterats. Ett slags återrapporteringskrav. På så vis har både avfallslämnaren/beställaren och tillsynsmyndigheten möjlighet att följa upp hur avfallet slutligen hanterats/behandlats. Utifrån 5 kap

18 § bör det finnas grund för att kunna ställa krav på återrapportering till beställaren.

Avsnitt 4.5 Bedömning: Det bör i nuläget inte införas krav på antecknings- och rapporteringsskyldighet för icke-farligt avfall

Alla är nog överens om att det finns ett behov att öka spårbarheten för icke-farligt avfall. Naturvårdsverket menar att det nu inte är rimligt att införa en antecknings- och rapporteringsskyldighet för icke-farligt avfall.

Men det finns ett behov att införa regleringar för de avfallstyper som utgör basen för avfallsbrottsligheten. Det behövs även en reglering som faktiskt gör det möjligt för en avfallsproducent att fullfölja sitt lagstadgade ansvar avseende hanteringen av avfall.

Om det inte är rimligt att införa en antecknings- och rapporteringsskyldighet för alla typer av icke-farligt avfall så bör det utredas om en begränsad antecknings- och rapporteringsskyldighet är rimlig. Frågan som bör utredas är om det är rimligt att införa en sådan skyldighet för de avfallstyper som hanteras inom avfallsbrottsligheten. Eftersom den illegala avfallsmarknaden inte är statisk så behöver lagstiftningen utformas så att det är möjligt att utöka skyldigheten efter hand.

Ett sätt kan också vara att det införs ett krav på att den som tar betalt för att transportera eller lagra avfall ska återkoppla till avfallslämnaren vart avfallet har lämnats för behandling (alltså inte enbart lagring). Det skulle kunna ske i samband med att en faktura skickas ut eller på annat lämpligt sätt. Ett sådant förfarande borde inte vara alltför betungande för en transportör eller den som lagrar avfall som en del av att samla in det. Ett undantag skulle kunna gälla för återvinningscentraler (ÅVC).

System för uppföljning

Länsstyrelsen instämmer i Naturvårdsverkets slutord där de tydliggör att dessa förslag är ett angeläget bidrag till det fortsatta arbetet med att motverka avfallsbrottslighet inom anmälningspliktig verksamhet. Vidare påtalar Naturvårdsverket att det nu redovisade arbetet är en delmängd av allt det arbete som pågår i olika uppdrag och utredningar. Länsstyrelsen konstaterar dels att dessa förslag kan vara ett steg på vägen dels att arbetet med att motverka avfallsbrottslighet måste fortsätta. Länsstyrelsen finner därför att

det är angeläget att utveckla ett system för att kunna följa upp om och hur de åtgärder som genomförs faktiskt påverkar avfallsbrottsligheten. Detta för att få kunskap om syftet med åtgärderna uppfylls och få underlag till vilken väg som ska väljas i det fortsatta arbetet.

Förutsättningar för gedigen handläggning av en anmälan

Länsstyrelsen vill särskilt uppmärksamma att det är mycket angeläget att tillsynsmyndigheten ges bättre förutsättning att handlägga en anmälan. I skrivelsen diskuteras bland annat handläggningstiden (sex veckor) och vandelsprövning. Det är viktigt att frågan om införandet av längre handläggningstid prioriteras så att tillsynsmyndigheten har en faktisk möjlighet att genomföra en gedigen handläggning av anmälan. I det fall att tidsramen är snäv kan en så viktig fråga som ställande av säkerhet prioriteras bort.

Resurser för de kommunala nämndernas tillsyn

Det anges att blandat bygg- och rivningsavfall uppstår i stora mängder. Det finns redan idag i avfallsförordningen krav på sortering. Frågan är om införandet av förtydligandet om att sorteringen ska ske på den plats där avfallet uppkom är tillräckligt om det inte följs upp med tillsyn. Det är tråkigt att behöva konstatera att lagstiftningen faktiskt inte följs och att stora resurser kan krävas för att säkerställa att lagstiftningen följs.

Resurserna för tillsynen är en central fråga avseende både anmälningspliktiga verksamheter och bygg- och rivningsföretag. Det kan således konstateras att resurserna för tillsyn av avfallshandlingen på byggarbetsplatser är begränsad. Att motverka avfallsbrottsligheten är en angelägen nationell fråga och detta arbete kan vara betungande för en kommun. I den kommunala taxan kan tillsynen av anmälningspliktiga verksamheter vara åsatt en årsavgift, medan tillsynen enligt avfallsförordningen ofta utförs med en timavgift. Det kan innebära att tillsynen enligt avfallsförordningen blir eftersatt när resurser ska fördelas och prioriteras. Detta då tillsynen som ska fullföljas utifrån den åsatta årsavgiften behöver prioriteras.

Om de föreslagna ändringarna av avfallsförordningen genomförs så kan det vara lämpligt att tillföra resurser genom riktade statliga medel till de kommunala tillsynsmyndigheterna för att under en

bestämd tidsperiod förstärka och prioritera tillsynen av byggarbetsplatser.

Vägledning och informationsinsatser

Det finns hos tillsynsmyndigheterna ett stort behov av vägledning och stöd bland annat för att bedöma uppgifter i en anmälan och behov av säkerhet samt uppskatta mängder, klassa avfallstyper och utföra provtagning. I skrivelsen anges i flera sammanhang att det finns ett behov av informationsinsatser. Det är dock inte tydligt vem som ska ansvara för dessa informationsinsatser. Det är en fördel om Naturvårdsverket är ansvariga för att informera om ändringarna och konsekvenserna. Detta för att Naturvårdsverket har bättre resurser för detta än kommuner och Länsstyrelsen samt så säkerställs att informationen blir lika över landet. Vid behov kan tillsynsmyndigheten behöva ha en riktad information direkt till verksamhetsutövare, men Naturvårdsverket bör ha ansvaret för den generella informationsinsatsen.

De som medverkat i beslutet

Beslutet har fattats av landshövding Carl Fredrik Graf med miljöskyddshandläggare Helene Rask-Lantz som föredragande. I handläggningen har också miljöskyddshandläggare Nina Eskilson, och miljöskyddshandläggare Kristina Hedin medverkat.

Denna handling har godkänts digitalt och saknar därför namnunderskrift.

Kopia: kn.cks.remisser@regeringskansliet.se