



Yttrande över Naturvårdsverkets skrivelse Verksamheter som kan undantas från tillstånds- och anmälningsplikt, Dnr 00493/2018

Enligt EUs avfallsdirektiv ska alla verksamhetsutövare som behandlar avfall ha tillstånd från behörig myndighet. En medlemsstat kan införa undantag från denna tillstånds- eller anmälningsplikt, under förutsättning att allmänna regler för sådana verksamheter införs.

Förslaget innebär att vissa verksamheter som behandlar avfall inte längre ska vara tillstånds- eller anmälningspliktiga enligt miljöprövningsförordningen. Istället ska de omfattas av allmänna regler. Dessa allmänna regler ska enligt förslaget tas fram av Naturvårdsverket i del två av regeringsuppdraget. Berörda verksamheter kommer vara tvungna att registrera sig innan verksamheten påbörjas, men behöver utöver detta inte invänta myndighetens svar.

De verksamheter som föreslås undantas från tillstånds- och anmälningsplikt är:

- mekanisk bearbetning och lagring av vissa avfallsslag inför återvinning
- användning av vissa avfallsslag för anläggningsändamål
- biologisk behandling av vissa avfallsslag - förbränning av vissa avfallsslag

Syftet med undantag från tillstånds- och anmälningsplikt

Avfallsbehandlande verksamheter i Sverige är tillstånds- eller anmälningspliktiga. Det finns även mindre miljöfarliga avfallsbehandlare som enligt miljöbalken inte omfattas av tillstånds- eller anmälningsplikt. För dessa verksamheter finns det inga allmänna regler framtagna enligt avfallsdirektivet. För att Sverige ska leva upp till EU-rätten krävs därför den regelöversyn som presenteras i remissen.

Utöver detta finns det, enligt Naturvårdsverket, även ett generellt behov av regelförenklingar för vissa verksamheter, vilka ur ett miljö- och hälsoperspektiv är bättre lämpade att omfattas av allmänna regler.

Allmänna synpunkter

Helsingborgs stad är generellt positiv till Naturvårdsverkets bedömning att det finns behov av regelförenklingar för vissa typer av avfallsbehandlande verksamheter. Staden instämmer också i att allmänna regler troligtvis kommer underlätta för verksamhetsutövarna, eftersom bestämmelserna kommer gälla på det nationella planet, med väsentligt högre rättssäkerhet som följd.

För stadens del innebär förslaget att de infrastruktur- och exploateringsprojekt som staden genomför på ett enklare och mer ekonomiskt sätt kan hantera de olika massor som uppstår i projekten.

Det finns en viss risk för att de allmänna reglerna i vissa fall kan bli detaljerade och komplexa, om de ska leva upp till samtliga de kravspecifikationer som presenteras i förslaget, åtminstone för vissa branscher. Samtidigt anser staden att en verksamhetsutövare minst måste leva upp till dessa krav, för att regelförändringarna inte ska leda till ett försämrat skydd av människors hälsa och miljön.

Staden delar inte fullt ut de bedömningar som framförs gällande återvinning av vissa avfalls slag för anläggningsändamål, framförallt inte vad gäller återvinning av avfall där föroreningsrisken inte endast är ringa. I dagsläget är detta verksamheter som är tillståndspliktiga, då de behandlar avfall som kan ha betydande föroreningshalter.

Allmänna regler (kapitel 4)

Enligt avfallsdirektivet ska allmänna regler som ersätter tillståndsplikten säkerställa att avfallsbehandlingen sker utan fara för människors hälsa eller för miljön.

Staden är positiv till att det i allmänna regler införs lämpliga försiktighetsåtgärder, som olika begränsningsvärden eller förutsättningar för en verksamhets lokalisering. Sådana bestämmelser måste harmonisera med befintlig lagstiftning, allmänna råd eller annan etablerad tillsynsvägledning. Det är viktigt att de allmänna reglerna är tydliga och väl avgränsade och beskriver hur och med vilken metodik verksamhetsutövarna återkommande ska mäta, utreda eller på annat sätt uppfylla eventuella begränsningsvärden eller andra försiktighetsåtgärder.

Reglerna ska i största möjliga mån kunna tillämpas utan en bedömning från fall till fall.

I praktiken innebär detta att det inte ska gå att göra en felaktig bedömning om man omfattas av allmänna regler eller ej, eftersom det är straffsanktionerat att inte anmäla sin anmälningspliktiga verksamhet, eller söka motsvarande tillstånd.

Sammanfattningsvis finns risk för att de regelförenklingar som eftersträvas snarare kan leda till det motsatta förhållandet, det vill säga mer svårtolkade bestämmelser, i synnerhet eftersom reglerna måste leva upp till den kravspecifikation som presenteras i kapitel 4.1 till remissen. Likaså, eftersom de allmänna reglerna ännu inte är framtagna, är det i dagsläget mycket svårt att bedöma konsekvenserna av de föreslagna regelförenklingarna.

Det är dock viktigt att de allmänna reglerna tydliggör hur verksamheten ska visa, dels att och dels hur, den uppfyller reglerna.

Registrering av verksamhet (kapitel 4.2.6)

Staden förutsätter att det i uppdragets del två kommer att utredas hur registrering ska ske och vem som ska vara den registerhållande myndigheten. Nationell registerhållning bör införas, inte minst eftersom många verksamheter är verksamma över stora delar av landet. Eftersom de allmänna reglerna kommer att gälla nationellt, kan det även finnas samordningsfördelar mellan olika myndigheter med ett nationellt register. Ett registersystem med en webapplikation likt Svenska Miljörapporteringsportalen (SMP) vore positivt.

Verksamheter som kan vara lämpliga att undantas från tillstånds- och anmälningsplikt (kap 7)

Här saknar staden en beskrivning och utvärdering av att t ex lagring av material i anslutning till återvinningsområdet kan få en positiv klimatpåverkan. Detta bör tydligare lyftas fram som en positiv aspekt.

Mekanisk bearbetning och lagring av vissa avfallsslag inför återvinning (kapitel 7.2)

De allmänna reglerna uppges i huvudsak vara lämpliga för lagring, sortering, krossning samt annan mekanisk bearbetning av jord- och bergmassor, betong, tegel, asfalt mm, som inte är förorenade upp till en nivå motsvarande farligt avfall. Naturvårdsverket har valt att i dagsläget inte föreslå några gränser vad gäller tillåtna föroreningsnivåer eller hanterade volymer avfall. Det framgår inte av remissförslaget vilka föroreningsnivåer de berörda avfallsslagen ska få ha för att omfattas av undantag. Det är därför inte möjligt att bedöma rimligheten eller lämpligheten med ett eventuellt undantag. Förslaget kan dock tolkas som att avfall med föroreningshalter upp till (men under) kriterier för farligt avfall rent teoretiskt kan komma omfattas av undantag. Sett till risk för människors hälsa och miljön har vi svårt att se att enbart allmänna regler kan utesluta de risker som hantering av så pass förorenat material kan medföra.

Bedömningen som lämnas under "verksamheters typiska påverkan på omgivningen" är bristfällig. Om det skulle vara fråga om föroreningsnivåer gränsande till farligt avfall, kommer påverkan att omfatta betydligt fler objekt och riskera fler störningar än de i förslaget definierade störningarna buller, damm och transporter.

Vad avser avfallsslagen betong, tegel, klinker, keramik och asfalt är motiven till undantag vaga. Riskbedömning av förorenat byggnadsmaterial är utmanande, i brist på tydligt vägledningsmaterial från tillsynsvägläddande myndigheter. Det är dock mycket vanligt att de aktuella avfallsslagen är lätt till måttligt förorenade även utan utomstående påverkan. Dessa har efter rivning ofta ett inhomogent innehåll, både vad avser olika avfallsslag och föroreningshalter, då det vid rivningar är svårt att få en fullständig sortering av olika fraktioner.

Avseende asfalt anser vi att "asfalt innehållande stenkolstjära" måste vara tydligt definierat i de eventuella allmänna regler som ska tas fram, inte minst eftersom även nyproducerad asfalt innehåller PAH-föroreningar, om än i låga halter.

Användning av vissa avfallsslag för anläggningsändamål (kapitel 7.3)

De allmänna reglerna uppges enligt remissförslaget i huvudsak vara lämpliga för två kategorier av återanvändning av avfall; icke förorenad jord och annat naturligt material på den plats där grävningen utfördes, samt återanvändning av vissa avfall på annan plats än där grävningen utfördes.

Staden utgår ifrån att den första kategorin enbart omfattar icke-förorenad jord och annat naturligt material som har legat orört på plats.

Avsnitt 7.3.1.

Mark- och miljööverdomstolens dom (M 7806-16) är, såsom staden har uppfattat det, ett avgörande som har haft stor påverkan för tillkomsten av det aktuella regeringsuppdraget. Det är

dock svårt att följa resonemanget i avsnittet. Vad vi kan förstå, så anser Naturvårdsverket att eftersom icke-förorenade massor redan är undantaget avfallsbegreppet enligt 11 § avfallsförordningen, finns det inget krav enligt avfallsdirektivet att utfärda allmänna regler för denna specifika hantering.

Oavsett anser staden att avfallsbegreppet enligt 15 kapitlet miljöbalken på något sätt bör ändras, så att icke-förorenade jordmassor och annat naturligt material kan återvinnas på ett bättre sätt, på samma eller annan plats än där de har uppkommit. Det är inte rimligt med hårdare krav på sådana massor jämfört med återvinning av avfall där föroreningsrisken inte endast är ringa.

Vad avser den andra kategorin av återanvändning (vissa andra avfall) uppges under "verksamhetens typiska påverkan på omgivningen" att "Mer långvarig påverkan på miljön kan orsakas genom avfallets innehåll av farliga ämnen samt genom risken för utlakning av de farliga ämnena så att de sprids till mark, vattenområden eller grundvatten. Därmed kan marklevande och vattenlevande organismer påverkas negativt om de utsätts för ekotoxiska doser av de farliga ämnena."

Det är tveksamt om sådant avfall är lämpligt att undanta från tillstånds- eller anmälningsplikt.

Staden anser inte att dessa brister är skäl för att återanvändning av vissa avfall ska underlättas genom regelförenklingar – i vart fall inte återvinning där risken inte endast är ringa, en verksamhet som med dagens bestämmelser är en tillståndspliktig B-verksamhet. Det behövs istället tydligare och bättre tillsynsvägledning, med åtminstone bibehållen anmälningsplikt, inte minst vid återvinning av avfall med föroreningshalter i nivå med kriterier för farligt avfall (29 kapitlet 34 § miljöprövnings-förordningen).

Aerob biologisk behandling (kapitel 7.4.1)

Kompostering av park- och trädgårdsavfall är oftast en oproblematiske verksamhet sett ur ett miljö- och hälsoskyddsperspektiv. Staden bedömer därför att gränsen för de anläggningar som ska omfattas av allmänna regler borde kunna höjas ytterligare än det som anges i det aktuella förslaget. Behandling av annat biologiskt avfall kan dock innebära risker för olägenhet för människors hälsa eller miljön. Den idag anmälningspliktiga gränsen för annat biologiskt avfall bör därför kvarstå, med undantag för stallgödsel.

Hantering av stallgödsel detaljregleras i andra lagstiftningar och kompostering av stallgödsel bör därför kunna undantas från anmälningsplikten. Undantaget bör även omfatta de fall då gödseln inte uppkommit på den egna gården utan samlas in från andra gårdar.

Anaerob biologisk behandling (kapitel 7.4.2)

Det är positivt att gårdsbaserade biogasanläggningar undantas kravet på anmälan/tillstånd eftersom detta kan innebära att fler anläggningar kommer till stånd. Dock bör det finnas en möjlighet att till viss del även ta emot material som inte uppkommit på den egna gården, exempelvis stallgödsel från andra lantbruk. Detta är ofta nödvändigt för att effektivisera effekten i biogasanläggningen, samt ger det en möjlighet för flera lantbruk att gå ihop och samarbeta kring en anläggning.

För att undantag för gårdsbaserade anläggningar ska vara aktuellt, bör de allmänna reglerna villkora försiktighetsåtgärder för minimering av diffust metanläckage, till exempel genom dubbla rötgaskammare eller täta rötrestlager. Ett undantag kommer även kräva tydliga definitioner; till exempel vad som avses med en lantbruksverksamhet och om hästgårdar utgör en sådan.

Om man reglerar kvalitetskraven på det ingående avfallet i allmänna regler, behöver man se till att dessa blir tillräckligt högt ställda för att biogödseln ska kunna spridas på åkermark.

Om det finns en vilja att antalet gårdsbaserade biogasanläggningar ska öka, finns det ett stort behov av att se över det regelverk som reglerar spridning av växtnäringsämnen, vilket i vissa fall är begränsat till att enbart omfatta stallgödsel och inte spridning av rötrestler från biogasproduktion. Det borde vara lämpligare att sådana regleringar läggs in i nu gällande förordningar och föreskrifter om hantering av växtnäringsämnen och inte regleras av allmänna regler för undantagna verksamheter.

Förbränning av vissa avfallsslag (kapitel 7.5)

Staden ser positivt på att förbränningsanläggningar med en effekt mindre än 1,0 MW undantas anmälningsplikt och ersätts med allmänna regler. Detta under förutsättning att förbränning endast sker med rena biobränslen. Vi är dock tveksamma till att träavfall i en vid bemärkelse ska ingå i det generella undantaget, det vill säga allt träavfall som inte är förorenat av halogenföreningar eller tungmetaller. Ett rent, obehandlat träavfall borde vara oproblematiskt, men förbränning av till exempel ett målat, limmat eller på annat sätt kemiskt behandlat virke bör inte medges undantag på grund av mer problematiska luftutsläpp och askor. Förbränning av så kallad RT-flis bör därför inte omfattas av undantag.

Vad avser vegetabiliskt avfall från livsmedelsindustrin kan sådant vara luktande eller innehålla tillsatser (från processen), vilket problematiserar dess användning som bränsle.

För nämnda förbränningar, kemiskt behandlat träavfall och vegetabiliskt livsmedelsavfall, bör sammanfattningsvis anmälningsplikten kvarstå.

Översiktliga konsekvenser, otillåten verksamhet (kapitel 9.4)

Miljöbrotten beräknas vara en av de mest lönsamma brottsformerna (SOU 1987:32) och begås ofta i syfte att minska kostnader, öka vinster och slippa åtgärder för att exempelvis behandla just avfall på ett korrekt sätt. Illegal avfallshantering är ett brott som genererar mycket pengar. Brotten kan vara av engångskaraktär, men sker ofta systematiskt och organiserat.

Att genom tillsyn säkerställa att en verksamhetsutövare, som endast får hantera icke förorenat avfall eller avfall med en viss tillåten föroreningshalt, verkligen gör så är redan idag svårt. Ofta krävs anonyma anmälningar till tillsynsmyndigheten, eller att myndigheten utför oanmälda kontrollprovtagningar med analys. Att kontrollera att de allmänna reglerna följs bedöms således kräva operativ tillsyn tillsammans med kontrollprovtagning.

Regelförenklingarna bör av dessa anledningar medföra ett stort ansvar för verksamhetsutövarna. Vi bedömer också att regelförenklingarna kommer öppna upp marknaden med fler aktörer till följd, större konkurrens och ökad prispressning. Det innebär risk för minskade vinstmarginaler och därmed ett större incitament för regelöverträdelser av mindre seriösa aktörer.

Konsekvenserna av att bryta mot de allmänna reglerna bör därför leda till påföljder av sådan karaktär att regelöverträdelser inte ska löna sig, vilket de ofta gör med nuvarande lagstiftning. Detta innebär att staden anser att parallellt med införandet av regelförenklingarna, bör en översyn av miljöbalkens 29 kapitel samt förordning (2012:259) om miljöstraffavgifter utföras. Tillsynsmyndighetens möjligheter till att beivra regelöverträdelser och misstänkta miljöbrott bör vara fastställda innan regelförenklingarna träder i kraft.

Konsekvenser för kommuner och länsstyrelser (kapitel 9.4.2)

Tillsynsmyndigheten kan få begränsad möjlighet att bedöma en enskild verksamhets miljö- och hälsopåverkan om den omfattas av allmänna regler. Viss bedömning kommer eventuellt att kunna ske i samband med registreringen av en verksamhet, under förutsättning att även en tidsfrist införs från det att registrering lämnas in, tills det att verksamheten tas i drift.

Beroende av tidsfristens längd kan granskningen av registreringar behöva göras skyndsamt och därmed prioriteras framför annan tillsyn. Troligen kan även vissa registreringar vara ofullständiga och i behov av kompletteringar. Det kan också antas att verksamheter i vissa fall kommer att begära undantag från de allmänna reglerna, vilka måste beaktas och bemötas. Hur sådana undantag från de allmänna reglerna ska bedömas bör utredas i uppdragets del två. Slutligen är ytterligare ett tillkommande arbetsmoment för den berörda myndigheten att verksamhetsutövare kan vilja samråda med myndigheten, om deras verksamhet omfattas av allmänna regler eller ej.

Staden är därför tveksam till att regeländringarna kommer leda till administrativa lättnader för berörda myndigheter. Att införa undantag från tillstånds- och anmälningsplikt leder till en öppnare marknad för de verksamheter som faller inom de allmänna reglernas kriterier. Det blir således administrativa och ekonomiska lättnader för näringslivet. Förenklingarna bör därmed rimligtvis leda till fler aktörer och hårdare konkurrens på marknaden. Det kan, som exempel, vara mer lönsamt för en verksamhetsutövare att öppna ett flertal mindre anläggningar inom en enskild kommun, där varje anläggning omfattas av allmänna regler, istället för en större tillståndspliktig verksamhet. Med ett ökat antal anläggningar följer givetvis en ökad arbetsbelastning för myndigheten. De kommuner som i dagsläget inte har en delegerad tillsyn av B-verksamheter kan enligt remissförslaget få ett antal fler tillsynsobjekt.

Eftersom det även är fråga om verksamheter som tenderar att generera klagomål på bland annat buller, damning och transporter, riskerar regelförenklingarna att leda till ökat antal klagomålsärenden från allmänheten.

Staden bedömer sammanfattningsvis att antalet anläggningar kommer att öka signifikant, och befarar att detta inte nämnvärt kommer leda till ett mindre tillsynsbehov för de berörda myndigheterna.

Helsingborg den 6 december 2018

Peter Danielsson
Kommunstyrelsens ordförande

Handläggare av ärendet
Cecilia Holm
Utredare
Avdelningen för juridik och administration



§ 39

Yttrande över Naturvårdsverkets skrivelse Verksamheter som kan undantas från tillstånds- och anmälningsplikt, Dnr 00493/2018

Beskrivning av ärendet

Helsingborgs stad har mottagit remiss från Regeringskansliet gällande undantag från tillstånds- och anmälningsplikt för vissa verksamheter som behandlar avfall. Naturvårdsverket har utarbetat ett förslag gällande vilka avfallsbehandlande verksamheter som kan undantas från tillstånds- och anmälningsplikten enligt miljöprövningsförordningen, och istället omfattas av allmänna regler.

Förslag till yttrande från Helsingborgs stad har upprättats.

Enligt kommunstyrelsens delegeringsordning punkt 23 har ordföranden rätt att avge yttrande i ärenden som inte är av principiell beskaffenhet.

I ärendet finns följande handlingar

- Remiss från Regeringskansliet
- Remissyttrande från miljöförvaltningen
- Remissyttrande från NSR AB
- Remissyttrande från stadsbyggnadsnämnden
- Yttrande från Helsingborgs stad

Kommunstyrelsens ordförandes beslut

Ordföranden beslutar

att till Regeringskansliet lämna synpunkter i enlighet med upprättat yttrande.

Helsingborg den 6 december 2018

Vid protokollet

Justeras

Karin Runhagen
Kanslichef

Peter Danielsson
Kommunstyrelsens ordförande

Beslutet ska skickas till

Regeringskansliet
Miljöförvaltningen

Stadsbyggnadsförvaltningen
NSR AB

Handläggare av ärendet

Cecilia Holm
Utredare
Avdelningen för juridik och administration

Datum för anmälan i kommunstyrelsen

9 januari 2019
