

Dnr M2018/01322/R

Verksamheter som kan undantas från tillstånds- och anmälningsplikt

Inledning

Miljönämnden delar i stora drag Naturvårdsverkets bedömning att det finns behov av regelförenklingar för vissa typer av avfallsbehandlande verksamheter.

Miljönämnden delar också förslaget på så vis att allmänna regler troligtvis kommer underlätta för verksamhetsutövarna, inte minst eftersom bestämmelserna kommer gälla på det nationella planet, vilket kommer leda till en signifikant högre rättsäkerhet.

Allmänna regler (kapitel 4)

Miljönämnden är positiv till att det i allmänna regler införs lämpliga försiktighetsåtgärder, som olika begränsningsvärden eller förutsättningar för en verksamhets lokalisering. Det är viktigt att sådana bestämmelser harmoniserar med befintliga lagstiftningar, allmänna råd eller annan väletablerad tillsynsvägledning. Som exempel skulle en verksamhet kunna vara tillåtlig enligt plan- och bygglagen, men otillåten enligt allmänna regler om vissa lokaliseringsprinciper införs. Fördelen med dagens prövningsförfarande är att verksamheter hanteras olika beroende på platsens förutsättningar i förhållande till omgivningen. Denna lokaliseringsprincip kan vara svår att införliva i allmänna regler. Ett annat exempel är att många kommuner har fastställda riktvärden för dagvattenutsläpp genom dagvattenplaner eller liknande dokument. Oavsett är det viktigt att de allmänna reglerna tydligt beskriver hur och med vilken metodik verksamhetsutövarna återkommande ska mäta, utreda eller på annat sätt uppfylla eventuella begränsningsvärden eller andra försiktighetsåtgärder.

Miljönämnden instämmer med remissförslaget att ovanstående innebär att de allmänna reglerna måste vara tydligt definierade och avgränsade. Det är mycket viktigt att de allmänna reglerna för respektive bransch innehåller tydliga definitioner av nyckelbegrepp för att lämna så lite tolkningsutrymmen

som möjligt. Reglerna ska i största möjligaste 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 (se även avsnitt *Översiktliga konsekvenser* nedan).

Registrering av verksamhet (kapitel 4.2.6)

Miljönämnden förutsätter att det i uppdragets del två kommer att utredas hur registrering ska ske och vem som ska vara den registerhållande myndigheten.

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

De allmänna reglerna uppges enligt remissförslaget i huvudsak vara lämpliga för lagring, sortering, krossning samt annan mekanisk bearbetning av jord- och bergmassor, betong, tegel, klinker, keramik och asfalt, 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 således inte av remissförslaget vilka föroreningsnivåer de berörda avfallsslagen ska få ha för att omfattas av undantag. Det går av denna anledning, enligt miljönämnden, inte att bemöta 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 miljönämnden svårt att se att enbart allmänna regler kan utesluta de risker som hantering av så pass förorenat material kan medföra.

Eftersom kvalitetskraven kopplade till de aktuella avfallsslagens föroreningsnivåer (eventuellt upp till farligt avfall) är mycket vagt definierade i remissförslaget, anser miljönämnden att bedömningen som lämnas under ”verksamhetens typiska påverkan på omgivningen” är bristfällig. Om det skulle vara fråga om föroreningsnivåer angränsande till farligt avfall, anser förvaltningen att påverkan kommer att omfatta betydligt fler skyddsobjekt och riskera många fler störningar än de i förslaget tre definierade störningarna buller, damning och transporter.

Vad avser asfalt så uppges att sådant avfall är inert eftersom det är bundet genom värmning. Eftersom förslaget föreslår att krossning av asfalt ska undantas, så uppstår frågan när – eller ned till vilken fraktion – krossad asfalt slutar vara bundet. Även avseende asfalt anser miljönämnden 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-föreningar, om än i låga halter.

Miljönämnden delar uppfattningen att antalet anläggningar kan komma att öka, med hänvisning till vad som anges nedan under avsnittet ”Konsekvenser för kommuner och länsstyrelser”.

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.

Miljönämnden anser 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.

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 avfallens 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.”

Miljönämnden ställer sig frågande till om ett återvinningsscenario, som kan leda till de citerade konsekvenserna, är lämpligt att undanta från tillstånds- eller anmälningsplikt. Att återvinning redan sker i stort sett i hela landet och att tillsynsmyndigheterna tillämpar befintliga ”regler” olika, är enligt miljönämnden inget som åtgärdas genom att ta bort anmälnings- eller tillståndsplikten.

Miljönämnden instämmer med Naturvårdsverket att bristerna kan ha sin förklaring i oprecist formulerade ”regler” och bristande tillsynsvägledning. Miljönämnden anser dock 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. Bristerna borde snarare vara skäl för tydligare och bättre tillsynsvägledning från Naturvårdsverket eller annan central myndighet, med åtminstone bibehållen anmälningsplikt, inte minst vid återvinning av avfall med föroreningshalter i nivå med kriterier för farligt avfall (29 kapitlet 34 § miljöprövningsförordningen).

Anaerob biologisk behandling (kapitel 7.4.2)

Miljönämnden tycker 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.

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.

Förbränning av vissa avfallslag (kapitel 7.5)

Miljönämnden är positiv till 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 oproblemiskt, 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.

Översiktliga konsekvenser, otillåten verksamhet (kapitel 9.4)

Regelförenklingarna bör medföra ett stort ansvar för verksamhetsutövarna, i synnerhet eftersom tillsynsmyndigheten inte ges tillfälle att i förväg pröva verksamheten, mer än under en i dagsläget odefinierad tidsfrist.

Miljönämnden bedömer regelförenklingarna kommer öppna upp marknaden med fler aktörer till följd, större konkurrens och ökad prispressning. Risk föreligger för att detta kommer att leda till minskade vinstmarginaler och därmed ett större incitament för regelöverträdelse av mindre seriösa aktörer.

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

Konsekvenser för kommuner och länsstyrelser (kapitel 9.4.2)

Tillsynsmyndigheten kommer 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. Vidare kommer troligtvis vissa registreringar att vara ofullständiga och i behov av kompletteringar. Ett ytterligare tillkommande arbetsmoment för den berörda

myndigheten är att verksamhetsutövare kan komma vilja samråda med myndigheten, huruvida deras verksamhet omfattas av allmänna regler eller ej.

Miljönämnden 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, vilket i sig är positivt för allmännyttan. 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. Dessutom, 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 ökade klagomålsärenden från allmänheten.

Miljönämnden bedömer därför sammanfattningsvis att antalet anläggningar kommer att öka, och befarar att detta inte nämnvärt kommer leda till ett mindre tillsynsbehov för de berörda myndigheterna. Konsekvenserna för de berörda myndigheternas resursbehov bör mycket mer noggrant värderas i kommande utredningar.

Jenny Eriksson
Miljöinspektör/Tillsynsamordnare

Ida Persson
Bygg- och miljöchef