



Remiss av promemorian Verksamheter som kan undantas från tillstånds- och anmälningsplikt

Ert dnr M2018/01322/R

Sammanfattning

Länsstyrelsen tillstyrker att verksamheter som behandlar avfall och som idag inte omfattas av tillstånds- eller anmälningsplikt enligt 9 kap. miljöbalken, s.k. U-verksamheter, ska omfattas av allmänna regler och fortsatt utgöra U-verksamheter.

Med undantag för sådan verksamhet som avses i promemorians 7.3.1 avstyrker Länsstyrelsen att de tillståndspliktiga verksamheter som identifieras i promemorian övergår till att endast omfattas av allmänna regler. Förutom det nämnda undantaget bör de tillståndspliktiga verksamheterna minst omfattas av anmälningsplikt.

Länsstyrelsen avstyrker att de i promemorian identifierade anmälningspliktiga verksamheterna övergår till att endast omfattas av allmänna regler. Dessa verksamheter bör även fortsättningsvis omfattas av anmälningsplikt.

Länsstyrelsen emotser fortsatta utredningar och klargöranden på området.

Länsstyrelsens synpunkter

Avfallsbestämmelserna i miljöbalken är komplicerade. Det är bra att lagstiftningen ses över vad gäller hantering av icke-förorenade massor och övrig avfallshantering.

Länsstyrelsen uppfattar promemorian som ett första utkast till förslag om ändrade regler. Eftersom den inte innehåller konkreta förslag till författningsändringar, utan snarare bedömningar, vill Länsstyrelsen med detta yttrande delge sina utgångspunkter och uppmärksamma regeringen på de utmaningar som Länsstyrelsen ser i det fortsatta utredningsarbetet.

Länsstyrelsens utgångspunkter

Verksamheter som idag inte omfattas av tillstånds- eller anmälningsplikt enligt 9 kap. miljöbalken (U-verksamheter) bör i huvudsak kunna omfattas av allmänna regler och fortsatt utgöra U-verksamheter.

Merparten av verksamheter som är identifierade i promemorian och som idag är tillståndspliktiga enligt 9 kap. miljöbalken bör i första hand omfattas av anmälningsplikt om den fortsatta utredningen visar att undantag från tillståndsplikten är lämpligt.

Verksamheter som är identifierade i promemorian och som idag är anmälningsskyldiga enligt 9 kap. miljöbalken bör i första hand fortsatt omfattas av anmälningsskyldighet.

Skälen för Länsstyrelsens utgångspunkter

Lokaliseringsbestämmelsen i 2 kap. 6 § miljöbalken är central vid val av plats och för miljöfarliga verksamheter. Om en verksamhet som nu omfattas av anmälningsskyldighet framgent får påbörjas utan att tillsynsmyndigheten ges möjlighet att granska lokaliseringen ser Länsstyrelsen att det finns risk för att skyddet för miljön och människors hälsa försvagas. Det finns många aktörer i branschen och Länsstyrelsens erfarenhet är att ett flertal har otillräckliga kunskaper om bestämmelser på området och risker förenade med hantering av avfall. Det är förenat med mer administrativ- och praktisk börda, både för tillsynsmyndigheter och verksamhetsutövare att avsluta och omlokalisera en redan påbörjad verksamhet som är olämpligt lokaliserad än att i förväg utreda vilken lokalisering som är lämpligast. Fellokaliserade verksamheter riskerar även att ge upphov till klagomål. Att en lokalisering, utformning och omfattning av en planerad verksamhet granskas och bedöms av tillsynsmyndigheten innan den påbörjas är till gagn för såväl verksamhetsutövaren och tillsynsmyndigheten som människors hälsa och miljön.

Länsstyrelsen anser att rådande förfarande med anmälningsskyldighet är ändamålsenligt. För U-verksamheter som behandlar avfall bör förfarande med allmänna regler och registreringskyldighet införas.

För de verksamheter som nu omfattas av tillståndsskyldighet och som Naturvårdsverket bedömer vara lämpliga för undantag från tillståndskravet, bedömer Länsstyrelsen att utgångspunkten bör vara att dessa fortsättningsvis omfattas av anmälningsskyldighet. De bör läggas till i 25 § 2. förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd så att de omfattas av kravet i 26 a § samma förordning av den handläggande myndighetens prövning av om verksamheten behöver tillståndsprövas. Den fortsatta utredningen bör belysa konsekvenser för människors hälsa och miljön av

- att tillståndsskyldighet ersätts med anmälningsskyldighet respektive allmänna regler och
- att anmälningsskyldighet ersätts med allmänna regler jämfört med att anmälningsskyldigheten behålls.

Ett sådant underlag kan eventuellt medföra annan bedömning i frågan.

Vad gäller 11 § 3 avfallsförordningen¹ bedömer Länsstyrelsen att det bör övervägas att implementera artikel 2.1 c i svensk lagstiftning med utgångspunkt att dylika massor inte heller omfattas av tillämpningsområdet för 15 kap. Miljöbalken. Det är utom ramen för föreliggande remiss men har betydande

¹ 11 § 3 avfallsförordningen: *Denna förordning ska inte tillämpas på icke-föreordnad jord och annat naturligt material som har grävts ut i samband med byggverksamhet, om det är säkerställt att materialet kommer att användas för byggnation i sitt naturliga tillstånd på den plats där grävningen utfördes och att den användningen inte skadar eller innebär någon olägenhet för människors hälsa eller miljön.*

2018-12-18

500-6366-18

verkan på det område som remissen rör. De massor som promemorians 7.3.1 avser skulle då inte vara aktuella för undantag från tillstånds- eller anmälningsplikt.

Utifrån förevarande förutsättningar anser Länsstyrelsen att hantering av massor, inklusive sådana massor, som omfattas av 11 § 3 avfallsförordningen och avfallsdefinitionen i 15 kap. 1 § miljöbalken, som uppkommer vid infrastrukturprojekt som tillståndsprövas av mark- och miljödomstol, bör regleras inom ramen för tillståndet. Ett sådant förfarande följer intentionen i miljöbalken om en samlad prövning av åtgärder som ger upphov till olika effekter för människors hälsa och miljön (Prop. 1997/98:45 s. 161 ff). Massor som omfattas av 11 § 3 avfallsförordningen och avfallsdefinitionen i 15 kap. 1 § miljöbalken bör i andra fall undantas från tillståndsplikt i enlighet med promemorians 7.3.1. Mot bakgrund av att sådana massor enligt svensk lagstiftning utgör avfall delar Länsstyrelsen inte Naturvårdsverkets uppfattning (promemorians s. 22) att det inte är nödvändigt att samtidigt föreslå allmänna regler för sådan verksamhet. Tillståndsplikten bör i detta fall ersättas med allmänna regler och registreringsplikt för att så långt som möjligt närma sig intentionen i avfallsdirektivet. Det får dock inte råda någon tvekan kring vad ”användas för byggnation” innebär så att sådan verksamhet inte riskerar att innebära bortskaffning av massor, d.v.s. att det primära syftet är att göra sig av med massorna, inte att nyttiggöra dem.

Mark- och miljööverdomstolens dom M 7806-16 - terminologi

I domen kommer MÖD fram till att de massor som målet rör ska betraktas som avfall enligt 15 kap. 1 § miljöbalken men att undantaget i 11 § 3 avfallsförordningen är tillämpligt. MÖD gör i domen, s. 8, gällande att undantaget i 11 § 3 avfallsförordningen är tillämpligt ”i ett fall som det förevarande, där det är fråga om bortskaffande av avfall”. Länsstyrelsen har svårt att följa resonemanget som leder till den slutsatsen.

Formuleringarna i domen har medfört att det i 7.3 promemorian (s. 50, 2 st) anges att ”bortskaffande, det vill säga användning av jordmassor som inte leder till att andra massor ersätts, omfattas av undantaget” (i avfallsdirektivet, Länsstyrelsens anm).

Utgångspunkten i 2.3 kommissionens vägledning är att massor som hanteras enligt vad som anges i artikel 2 (1)(c) är undantagna från avfallsdirektivets tillämpningsområde. Av undantaget följer att sådana massor inte omfattas av definitionen för bortskaffande. Länsstyrelsen kan därför inte se att vägledningen ger stöd för att förfarande enligt 11 § 3 avfallsförordningen kan definieras som bortskaffande av avfall. Vägledningen och svensk lagstiftning korresponderar inte i det avseendet.

Mot bakgrund av ovanstående efterfrågar Länsstyrelsen ett klagande beträffande innebörden av ”användas för byggnation” och hur undantaget i

11 § 3 avfallsförordningen kan vara tillämpligt när det är fråga om bortskaffande av avfall.

Länsstyrelsen noterar att det avsnitt (2.3.4) i kommissionens vägledning *Guidance on the interpretation of key provisions of Directive 2008/98/EC on waste*² som MÖD hänvisar till rör vägledning till begreppet ”på den plats” (”on the site”) i artikel 2.1 c avfallsdirektivet. Det handlar inte om tolkningen av lydelsen ”användas för byggnation”, vilket länsstyrelsen ser som väsentlig i sammanhanget. Däremot innehåller avsnitt 2.3.3 i kommissionens vägledning exempel på innebörden i artikel 2 (1)(c) vad avser när det ska anses vara säkerställt att materialet kommer att användas. Länsstyrelsen anser att detta avsnitt av vägledningen bör analyseras för att närmare utreda hur undantaget i 2 (1)(c) ska tolkas.

Det kan även nämnas att Länsstyrelsen uppfattar att det av direktivets definition av ”återvinning” följer att återvinning handlar om någon form av användning. Bortskaffning är varje förfarande som inte är återvinning. Bortskaffning kan därmed inte handla om användning. I kommissionens vägledning återfinns vägledning till begreppen återvinning och bortskaffning (1.4.7 och 1.4.8). Inget av de bortskaffningsförfaranden som exemplifieras i direktivets bilaga 1 inkluderar användning. Däremot räknas användning upp bland några förfaranden som utgör återvinning.

Generella synpunkter

Vad avser de föreslagna, preliminära verksamheterna som Naturvårdsverket föreslår ska undantas från tillstånds- eller anmälningsplikt har Länsstyrelsen nedanstående synpunkter. Länsstyrelsen utgår i synpunkterna från promemorians 7.2.1, merparten är dock tillämpligt även på andra avfallshanteringar som omfattas av Naturvårdsverkets förslag.

Bland andra nämns bergtäkter som exempel på anläggning som kan tänkas att omfattas av undantag vad avser lagring, krossning samt annan bearbetning av jord- och bergmassor. Mottagning, bearbetning eller lagring av massor medför transporter, buller, dag- och lakvattenhantering och ofta damning. Länsstyrelsen bedömer att sådan hantering i första hand bör prövas inom ramen för tillståndsprövningen av den huvudsakliga verksamheten.

Av praxis (MÖD 2011:17) följer att om en verksamhet som har tillstånd till behandling och mellanlagring av avfall utökas med nya avfallsslag behöver det göras en bedömning av om en sådan ändring ryms inom det meddelade tillståndet var avser mängder, beskrivningar och åtaganden i ansökan. Bedömningen ligger till grund för att avgöra om den planerade ändringen kräver tillstånd (ändrings-/hel prövning) eller anmälan enligt 9 kap. miljöbalken.

Länsstyrelsen kan inte se att frågan om de juridiska förutsättningarna för att utöka t.ex. en tillståndsgiven täktverksamhet med avfallshantering utan vare sig

² http://ec.europa.eu/environment/waste/framework/pdf/guidance_doc.pdf

2018-12-18

500-6366-18

tillståndsprovning eller anmälan enligt 9 kap. miljöbalken beskrivs i promemorian. Länsstyrelsen efterfrågar ett resonemang kring detta i den fortsatta utredningen.

Vidare är det Länsstyrelsens erfarenhet att det är långt ifrån alla verksamhetsutövare som kan visa en fungerande kvalitetssäkring av jord- och bergmassor. Vid framtagande av kvalitetskrav i allmänna regler för tillåtna föroreningsnivåer anser Länsstyrelsen att halterna för mindre än ringa risk (MÄRR) bör kunna ligga till grund för sådana. Länsstyrelsen anser dock att parametrarna för MÄRR är få och att behovet av ytterligare parametrar bör övervägas.

En prognos vad avser eventuell ökning av antalet anläggningar bör göras inom ramen för det fortsatta utredningsuppdraget. För- och nackdelar med färre/större anläggningar jämfört med fler/mindre anläggningar bör utredas.

Länsstyrelsen bedömer att införande av undantag från tillstånds- eller anmälningsplikt medför behov av tydliga råd och riktlinjer. Branschen och myndigheter bör samverka för att erbjuda verksamhetsutövare utbildningsmöjligheter.

Vad avser massor som omfattas av avfallsdirektivets tillämpningsområde anser Länsstyrelsen, mot bakgrund av risken för att massor innehåller föroreningar, att lagstiftningen bör ändras så att all hantering av dessa ska handläggas inom ramen för 9 kap. miljöbalken. Samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken skulle då inte längre vara aktuellt för handläggning av ärenden som rör avfallsmassor.

Vad avser kravet på registrering för verksamheter som undantas från tillstånds- eller anmälningsplikt behöver ansvar för sådant register utredas, likaså avgift för registrering.

I handläggningen av ärendet har, förutom undertecknande landshövding Lena Sommestad miljöhandläggare Lotta Schurmann, även miljövardsdirektör Per Leander deltagit.

Lena Sommestad

Lotta Schurmann

Detta yttrande har godkänts digitalt och saknar därför namnunderskrifter.

Kopia:
Länsledningen