

Handläggare
Mats Dahlén
018-7274383

Datum
12 december 2018

Diarienummer
2018-5090-MI

m.remissvar@regeringskansliet.se
M2018/01322/R

Yttrande över verksamheter som kan undantas från tillstånds- och anmälningsplikt

Remiss från Regeringskansliet, dnr. M2018/01322/R, remisstid 21 december 2018.

Miljö- och hälsoskyddsnämnden (nämnden) har följande synpunkter på remissen.

Sammanfattning

- Nämnden välkomnar förslaget för att fullt ut uppfylla avfallsdirektivet och förenkla prövningsförfarandet för vissa verksamheter.
- Nämnden vill dock att anmälningsplikten är kvar på användning av biobränsleaska utom återföring på skogsmark, krossning som pågår under lång tid samt för bioeldade pannor över 0,5 MW. Detta för att möjliggöra en individuell bedömning av dessa verksamheter då de både kan vara så samhällsnyttiga att störning utöver allmänna regler bör medges och i andra fall innebära sådana störningar att det, trots att verksamheten klarar allmänna regler, krävs någon form av prövning för att undvika olägenheter för människors hälsa eller miljön.
- Det bör även finnas möjlighet för verksamhetsutövare att frivilligt pröva sin verksamhet. Etableringar är förknippade med stora kostnader och för att säkra att verksamheten kan bedrivas utan problem kan en frivillig anmälan vara bättre än en registrering.
- Även tillsynsmyndigheten bör ges möjlighet att kräva en anmälan. En verksamhet kan riskera vara för störande trots att de allmänna reglerna klaras. Bästa miljöprestanda kan i vissa fall vara att en tillfällig störning bör kunna tålas under vissa omständigheter. Nämnden förutser att det kommer att vara svårt för tillsynsmyndigheten att tillåta mer, eller till exempel kräva mindre utsläpp, än de allmänna reglerna säger inom ramen för ett registreringsärende.
- Nämnden förutser problem med att få med alla miljöaspekter i allmänna regler. Lokalisering och egenkontroll är exempel på viktiga frågor som kan bli otillräckligt

utreda i allmänna regler. Stora ytor naturmark är ett annat problem. I en tillståndsprovning, och i viss mån anmälningsärende, kan en avvägning mellan påverkan på till exempel känsliga arter på den specifika platsen och övriga intressen göras. Motsvarande gäller för påverkan på allmänna naturvärden och kulturvärden.

- Utformningen av de allmänna reglerna är mycket viktig. Nämnden förutsätter att även Naturvårdsverkets förslag på allmänna regler skickas på remiss innan fastställande.

Allmänna synpunkter

Nämnden vill att det fortsatt ska finnas möjlighet att pröva en verksamhet i förväg. Det finns flera orsaker till det. En biobränslepanna är t ex en dyr investering och då vill man försäkra sig om att det inte finns miljömässiga hinder. En biobränslepanna bör till exempel placeras i närheten av det område den ska betjäna. Om de allmänna reglerna inte kan uppfyllas så bör en platspecifik provning av den enklare typ som görs i anmälningsförfarande kunna vara en väg framåt. Om kommande allmänna regler utformas så hårt att lokaliseringen blir svår så kan det i vissa fall innebära en försämring miljömässigt.

Motsatt problematik kan vara en bergkross, som trots att allmänna krav på placering etc. följts, innebär en störning. Sannolikt skulle störningen ha förutsetts i ett anmälningsförfarande då t ex. berörda hörs i förväg.

Nämnden ser också situationer där ytterligare en störning blir för mycket för en plats även om de allmänna reglerna följs. En kommun kommer visserligen att få kännedom om nya verksamheter genom registrering och kan med stöd av 26 kap miljöbalken begära in uppgifter för bedömning av verksamhetens påverkan. Men risken är att tillsynsmyndigheterna missar den möjligheten då detta från uppgifter i registret aktivt måste kontrolleras i förväg. I ett anmälningsärende inkommer oftast tillräckligt med information om verksamheten för att göra en första bedömning. Ofta träffas verksamhetsutövaren och tillsynsmyndigheten också på plats eller i möte och då får tillsynsmyndigheten en bättre möjlighet till bedömningar. Om endast registrering görs måste allt detta ske på tillsynsmyndighetens initiativ och kanske under tidspress.

Avfallshantering innebär förutom buller, lukt och damning ofta också föroreningar som måste kontrolleras. Hur egenkontrollen sköts tas upp i tillstånds- och anmälningsärenden. Det finns risk för att egenkontrollen kan bli mindre bra om endast registrering krävs för verksamheter.

I princip får alla verksamheter idag frivilligt pröva sin verksamhet i ett tillståndsförfarande. Men det finns inget motsvarande frivilligt anmälningsförfarande. Tillståndsprovning tar tid och kostar mycket pengar och bedöms av många mindre verksamheter inte motiverat. Nämnden vill därför att det fortsatt finns en möjlighet:

- för verksamhetsutövaren att i förväg göra en anmälan av en del verksamheter.
- för tillsynsmyndigheten att kräva att anmälan görs

Det saknas tolkning av begreppet tillståndsplikt i avfallsdirektivet. Nämndens uppfattning är att även ett anmälningssärende innebär en liten tillståndsprövning och, om det utifrån EU regler är möjligt, vill nämnden att anmälningssplikten är kvar på en del verksamheter: användning av aska, permanenta krossar, bioeldade pannor över 0,5 MW.

Nämnden förutsätter att Miljö- och energidepartementet kommer att skicka Naturvårdsverkets kommande förslag till allmänna regler på remiss senare. De undantagna verksamheterna kan omfattas av allmänna regler men nämndens erfarenheter är att lokalisering och hur lång tid verksamheten bedrivs är viktiga faktorer för hur störande verksamheten är. Det kan vara svårt att i allmänna regler ta hänsyn till detta. Om de allmänna reglerna överskrids på en plats under viss tid – ska då tillstånd eller anmälan göras?

Naturvårdsverket tar upp flera av dessa konsekvenser. Förslaget öppnar även för en möjlighet att en tidsgräns för när verksamheten får startas efter registrering kommer att krävas. Till viss del kan då möjligheten för tillsynsmyndigheten att i förväg förelägga eller förbjuda verksamheten finnas kvar. Nämnden anser att en tidsgräns är nödvändig för att kunna förbjuda eller begränsa alltför störande verksamheter.

Synpunkter på undantagna verksamheter

1. *Användning av icke-förorenad jord och annat naturligt material på den plats där grävningen utfördes.*

Nämndens bedömning är att det är bra att Naturvårdsverket klarlagt och tolkat sin inställning till Mark- och miljööverdomstolens dom i mål M 7806-16. Men nämnden ser risker med användningen av massor oavsett om de klassas som avfall eller inte. I Uppsala finns flera fall på senare tid där det inte funnits något uttalat syfte med massorna och där negativ påverkan har konstaterats. Det finns också tillfällen då det finns ett syfte men massorna inte är bra för konstruktionen. Användning av stora mängder massor påverkar miljön och om ingen provning sker i förväg så kan lätt t ex påverkan på känsliga arter eller landskapsbild missas.

Nämnden saknar i delredovisningen ett resonemang kring avfallstrappan som innebär att massor främst ska återanvändas på plats, i andra hand återvinnas på annan plats och i sista hand deponeras. Än mer grundläggande är att undvika att överskott uppstår. Nämndens uppfattning är att lagändringar bör inriktas på att förenkla för återanvändning. Större insatser bör göras allmänt och i synnerhet i provningar enligt väg- och järnvägslag för att minimera överskott och maximera återanvändning.

2. *Lagring, krossning och annan mekanisk bearbetning inför återvinning av avfall som utgörs av jord- och bergmassor, asfalt i form av bitumenblandningar som inte innehåller stenkolstjära samt betong, tegel, klinker och keramik*

De synpunkter som nämnden framfört ovan angående registrering och anmälning är högst relevanta för dessa verksamheter. Inom den här kategorin finns ofta problem med grannar. Krossning kan man t ex stå ut med under ett byggskede. Det är viktigt att allmänna regler kommer att tillåta tillfällig krossning i samband med rivning och schaktning vid byggen. Krossverksamhet av mer permanent karaktär bör däremot inte förekomma utan anmälan eller tillståndsplikt. Om all krossningsverksamhet blir undantagna från tillståndsplikt bör allmänna regler vara mycket noga övertänkta.

Ett problem vid avfallshantering är att det ofta finns risk för föroreningar. Avfallshantering kan också att delvis övergå i deponiverksamhet. Det är redan svårt att bedriva tillsyn på de tillståndsgivna verksamheternas högar som tenderar att växa och bli liggande. Riskerna är att det kommer in fler aktörer som utnyttjar sig av att det endast behövs en registrering. Nämnden vill dock att bygg- och rivningsavfall som uppstår på platsen ska kunna omhändertas på ett så bra sätt som möjligt med avseende på avfallstrappan.

3. Sortering inför återvinning av avfall som utgörs av betong, tegel, klinker och keramik

Nämnden har motsvarande synpunkter som för föregående punkt gällande dessa verksamheter.

4. Återvinning av asfalt utan stenkolstjära, betong, tegel, keramik, lätt förorenade jordmassor samt aska och slagg från biobränsleeldning för anläggningsändamål

Riskerna som nämnden fört fram under den allmänna delen av yttrandet är aktuella för dessa verksamheter. Men nämnden ser också goda möjligheter till en enklare hantering vid bygg- och anläggningsarbeten.

Idag får massor under nivån ringa risk användas utan anmälan förutsatt att det finns ett uttalat syfte med användningen. Användning med ringa risk är anmälningspliktig. Inom den senare kategorin finns askor från eldning av torv. Användningen kan ofta ske utan problem men det är inte lämpligt att lägga ut aska nära vattentäkter eller utan omedelbar täckning då aska har så högt pH att den kan ge frätskador. Aska är rester från förbränning som ger anrikning av vissa ämnen. Det finns relativt höga halter av spårämnen inklusive tungmetaller i askan.

Samtidigt ser nämnden ett ökat behov av använda askor i anläggningsarbeten i framtiden. Merparten av restprodukterna från förbränning har tidigare gått till deponitäckningar men behovet minskar i och med att deponier avslutas. Nämndens uppfattning är att biobränsleaskor först och främst ska återföras på skogsmark då det bedöms vara bästa användning. Detta bör kunna göras inom ramen för allmänna regler. I andra hand kan det vara aktuellt med återvinning, det vill säga användning för anläggningsarbete. Här ser nämnden så stora risker att sådan användning bör fortsatt bör vara anmälningspliktig.

5. *Kompostering av avfall från parkförvaltning, kyrkogårdar och lantbruk samt anaerob biologisk behandling av upp till viss mängd av stallgödsel, grödor och annat biologiskt material som produceras på plats för produktion av biogas och växtnäring*

Nämnden är positiv till att förenkla regler för produktion av biogas. Produktionen kan dock innebära vissa olägenheter som noga måste övervägas vid skrivning av allmänna regler. Det kan uppstå problem med lukt, restprodukter, utsläpp av näringsämnen mm. Möjlighet till någon form av prövning bör finnas och gräns för hur stor anläggningen får vara innan prövning måste ske. Övriga verksamheter pågår idag i stor utsträckning redan och oftast utan problem.

6. *Förbränning av biomassaavfall med en total installerad tillförd effekt av mindre än 1 MW.*

Nämnden anser att anmälningsplikt bör gälla för pannor över ca 0,5 MW. Det kan till exempel uppstå problem med damning, utsläpp och lukt vid bränslehanteringen. Biobränsle ger också rätt höga stofthalter och askhanteringen kan innebära problem. Utredningar på skorstenshöjd och föroreningsplym mm kan bli aktuellt för optimal lokalisering. Se även inledande rubrik angående anmälan och registrering.

Synpunkter på allmänna regler (s.23-27)

Nämnden bedömer att det trots den omfattande kravspecifikationen i kapitel 4.1 kommer att vara svårt att täcka in lokala omständigheter mm. för maximal miljönytta. Om inte möjlighet till frivillig anmälan eller en anmälan efter krav från nämnden finns kvar är det synnerligen viktigt att de allmänna reglerna blir så heltäckande som möjligt. Samtidigt kan det innebära att reglerna kan bli för svåra att uttolka för verksamhetsutövaren. Nämnden förutsätter att den får möjlighet att lämna synpunkter på Naturvårdsverkets förslag till allmänna regler senare.

Synpunkter på registrering av verksamheter

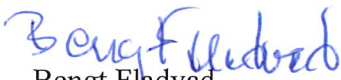
Nämnden anser att en central myndighet är bäst lämpad för att ta ansvar för registreringen av verksamhetsutövare som omfattas av allmänna regler. Om kommunerna ska sätta upp egna system för registreringar behöver det vara noga reglerat hur det ska gå till så att det görs likadant över hela landet. Ytterligare fördelar med ett centralt system är att det är lätt att få ut heltäckande statistik från registreringarna utan att behöva fråga varje enskild kommun. Det går också lätt för en kommun att kontrollera med andra kommuner hur en verksamhetsutövare har skött sig. Ett grundläggande krav i ett centralt system är att berörd kommun meddelas omedelbart när en registrering görs.

Övriga synpunkter

Naturvårdsverket ger under rubriken "Anläggningar som omfattas" (t ex. på sid 44 tredje stycket) exempel på undantag för verksamheter som redan tillståndsprövats. Nämnden vill uppmärksamma att en tillståndsgiven verksamhet är tillåtlig endast för den ansökta verksamheten. Nämndens uppfattning är att en tillståndspliktig verksamhet inte bara genom att registrera en ny verksamhet ska kunna börja bedriva den inom sitt verksamhetsområde. Tillkommande verksamheter kan i vissa fall tillåtas men endast efter anmälan, omprövning eller villkorsändring.

Dumpning av avfall inom Sveriges sjöterritorium och ekonomiska zon är förbjudet enligt 15 kap. 27 § miljöbalken, i tabellen på sida 73 saknas uppgiften om att det gäller "på land" i § 19.

För miljö- och hälsoskydds nämnden


Bengt Fladvad
ordförande


Susanna Nordström
nämndsekreterare

SAMMANTRÄDESPROTOKOLL

Sammanträdesdatum: 2018-12-12

§ 143

**Yttrande över verksamheter som kan undantas från tillstånds- och anmälningsplikt
MHN-2018-5090****Beslut**

Miljö- och hälsoskyddsnämnden beslutar

att överlämna yttrande daterat den 12 december 2018 till Miljö- och energidepartementet.

Sammanfattning

Regeringen har med anledning av en formell underrättelse från kommissionen gett Naturvårdsverket i uppdrag att ta fram förslag på vilka verksamheter som ska undantas från kraven på tillståndsprövning enligt artikel 24 i avfallsdirektivet och istället bör omfattas av allmänna regler. Miljö- och energidepartementet vill nu ha in synpunkter på Naturvårdsverkets redovisning av uppdraget.

Beslutsunderlag

Förvaltningens skrivelse den 29 november 2018.

Arbetsutskottet har tillstyrkt förvaltningens förslag till beslut.

Justerandes sign



Utdragsbestyrkande

SAMMANTRÄDESPROTOKOLL

Sammanträdesdatum: 2018-12-12

Plats och tid: Sysslomansgatan 1, klockan 15:15 – 16:45

Beslutande: Bengt Fladvad (MP), ordförande
 Hanna Victoria Mörck (V), 1:e vice ordf. § 144
 Malin Sjöberg Högrell (L), 2:e vice ordf. § 144
 Kerstin Westman (S)
 Fred Eriksson (S)
 Josefine Andersson (M)
 Tor Bergman (M)
 Mattias Johansson (C) §§ 143-144
 Elias Moberg (KD)
 Göran Ågren (V), tjänstg. ers.
 Björn Smeds (L), tjänstg. ers.
 Mårten Blix (M), tjänstg. ers. §§ 127-143
 Katherine Laurell (M), tjänstg. ers. §§ 127-143

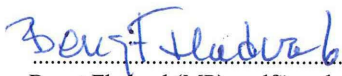
Ersättare: Mårten Blix (M) § 144
 Katherine Laurell (M) § 144


Övriga deltagare: Anna Nilsson, miljödirektör, Patrik Brodd, avdelningschef


Utses att justera: Björn Smeds (L)

Paragrafer: 127 - 144

Justeringens plats och tid: Kommunhuset, Stationsgatan 12, den 13 december 2018 klockan 10:00

Underskrifter: 
 Bengt Fladvad (MP), ordförande

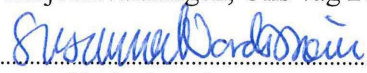

 Björn Smeds (L), justerare


 Susanna Nordström, sekreterare

ANSLAG/BEVIS Protokoll är justerat

Organ: Miljö- och hälsoskyddsnämnden**Datum:** 2018-12-12**Datum för anslags uppsättande:** 2018-12-13¹⁴**Sista dag för överklagande:**2019-01-03⁰⁴

Förvaringsplats för protokollet: Miljöförvaltningen, Ulls väg 28, Uppsala

Underskrift: 
 Susanna Nordström, sekreterare