

Tillstånd och villkor för avfallstransportörer

Redovisning av regeringsuppdrag
641-93-04 Rp

Förord

Naturvårdsverket fick i regleringsbrevet för år 2004 i uppdrag att ”utreda effekterna av införandet av bestämmelser om tillstånd och villkor för avfallstransportörer samt bestämmelser om registrering av avfallshanterare enligt rådets direktiv 75/442/EG av den 15 juli 1975 om avfall i enlighet med propositionen 1996/97:172 Hantering av uttjänta varor i ett ekologiskt hållbart samhälle – ett ansvar för alla. Bestämmelserna infördes samtidigt som kommunernas möjlighet att ta ett utökat ansvar för det farliga avfallet bortskaffades.

Bestämmelserna finns numera i avfallsförordningen (2001:1063). Utvärderingen skall innehålla en beskrivning av effekterna på miljön samt hur bestämmelserna har påverkat den administrativa hanteringen för myndigheter och företag. Utifrån utvärderingen skall även en bedömning göras om det finns skäl att förändra lagstiftningen. Om så är fallet skall förslagen på förändringar syfta till förenklingar för företagen och myndigheter utan att miljönyttan påverkas negativt. Förslagen skall dessutom uppfylla kraven i bakomliggande EG-rättsakter. Om förändringen i lagstiftningen föreslås skall författningsförslag lämnas.”

I arbetet med att utreda hur den befintliga lagstiftningen fungerar i praktiken gav Naturvårdsverket SWEKO i uppdrag att översiktligt sammanställa erfarenheter på området.

Stockholm, mars 2005.

Innehåll

Förord	4
Innehåll	5
Sammanfattning	6
Inledning	7
Nuvarande regler beträffande transport av avfall	8
EG - lagstiftningen	8
Transportbestämmelserna	8
Kraven	9
Nationella regler för transport av avfall	9
Tillståndsplikt	9
Anmälningsplikt	9
Undantag från tillstånds- och anmälningsplikt	10
Bemyndiganden	11
Synpunkter på regelverket	13
Redogörelse för externa synpunkter	13
Arbetsbelastningen	13
Bedömningarna i tillståndsansökningarna	13
Bristfällig tillsyn	14
Miljönyttan	14
Sammanfattning av synpunkterna	15
Kommentarer i miljöbalkskommitténs delbetänkande	15
Naturvårdsverkets bedömning och förslag	16
Kontroll över avfallsflödet	16
Fortsatt behov av kontroll och tillsyn	16
Styrmedel för kontroll av avfallstransporterna	16
Förslag till ändringar i avfallsförordningen	17
Huvudregler för tillståndsplikt	17
Huvudregler för anmälningsplikt	18
Nedre gräns för anmälningsplikt	19
Övriga förändringar och förenklingar av dagens regelverk	19
Slopad tidsbegränsning	20
Naturvårdsverkets förslag i jämförelse med dagens regler	21
Tillsyn	22
Konsekvenser av Naturvårdsverkets förslag	23
Miljömässiga konsekvenser	23
Konsekvenser för företagen	24
Förslagen i förhållande till annan lagstiftning	24
Förslag till författningstext	26
Transport av avfall	26
Övergångsbestämmelser	28

Sammanfattning

Syftet med dagens regelverk kring transporter av avfall är att säkerställa att avfallet transporteras, hanteras och omhändertas på ett miljömässigt korrekt sätt. Därför råder idag generellt tillståndsplikt för yrkesmässiga transportörer av avfall. I vissa fall där miljöpåverkan kan antas vara mindre ersätts den med en anmälningsplikt.

Genomgående för de synpunkter på regelverket som kommit till Naturvårdsverkets kännedom är att den administrativa bördan är för stor i jämförelse med den miljönytta som reglerna medför. Länsstyrelserna tvingas lägga stora resurser på den administrativa hanteringen av tillstånds- och anmälningsärendena. Detta samtidigt som ringa eller ingen tillsyn bedrivs för att kontrollera vart avfallstransporterna går eller att regelverket och villkoren i tillstånden efterlevs. Även för företagen innebär reglerna en administrativ börda.

Utifrån de inkomna synpunkterna har Naturvårdsverket bedömt att ett antal ändringar i avfallsförordningen bör genomföras. Naturvårdsverket föreslår därför:

- **Lättnader i regelverket.** De bedöms kunna genomföras utan att det leder till negativa miljömässiga konsekvenser. Utgångspunkten har varit att tydligare fokusera resurserna på de stora transportörerna och minska regleringen av de små. Bland förslagen finns därför undantag från anmälningsplikt för transporter av små mängder farligt avfall som uppkommit i den egna verksamheten.
- **Slopad tidsbegränsning av tillstånden.**
- **Förenklningar som gör lagstiftningen tydligare.** Regelverket blir mer enhetligt med färre särregleringar än idag.

Ändringarna innebär lättnader för ett mycket stort antal småföretag och ligger därmed i linje med SimpLex-arbetets mål om förenklade regler och krav om uppgiftslämnande för dessa. Detta samtidigt som någon miljömässig försämring inte sker enligt Naturvårdsverkets bedömning.

Inledning

I arbetet med att utreda hur det befintliga regelverket fungerar i praktiken har Naturvårdsverket gett SWECO i uppdrag att bl.a. översiktligt sammanställa erfarenheter på området. De har sammanställt ett antal synpunkter efter intervjuer med olika berörda parter, t.ex. länsstyrelsehandläggare i Stockholms och Skåne län, handläggare på Luleå kommun, RVF samt ett antal transportföretag.

Förutom de erfarenheter som beskrivs i rapporten har Naturvårdsverket i det löpande arbetet samt mer specifikt i arbetet med att revidera föreskrifterna NFS 1999:8 samt NFS 2003:25 fått in en del generella synpunkter på regelverket kring transporter av avfall. Naturvårdsverket har även tagit del av ett antal skrivelser från bl.a. Länsstyrelsen i Stockholms län, Svensk Handel, Svenskt näringsliv och IT-företagen som skickats till f.d. Miljödepartementet. Till det kommer synpunkter som presenteras av Miljöbalkskommittén i deras delbetänkande Miljöbalkens sanktionssystem och hänsynsregler (SOU 2004:37).

Denna utredning är avgränsad till att behandla tillstånds- respektive anmälningsplikten för transporter av avfall.

Nuvarande regler beträffande transport av avfall

De nu gällande svenska författningar som reglerar avfallstransporter är Miljöbalken (15 kap. jämfört med 2 kap.), avfallsförordningen (2001:1063), förordningen (1995:701) om gränsöverskridande transporter av avfall, Naturvårdsverkets föreskrift (NFS 2005:3) om transport av avfall som ersätter Naturvårdsverkets tidigare föreskrifter (SNFS 1997:4) om transportdokument för transport av farligt avfall och (NFS 1999:8) om tillstånd eller anmälningsplikt för yrkesmässig transport av avfall.

Vissa transporter omfattas även av lagen (1982:821) om transport av farligt gods och av förordningen (1982:923) om transport av farligt gods.

Av EG-rättsakter är det Rådets direktiv 75/442/EEG och Rådets förordning (EEG) nr 259/93 om övervakning och kontroll av avfallstransporter inom, till och från Europeiska gemenskapen som främst är av intresse. EG-förordningen är direkt gällande som svensk lag.

EG - lagstiftningen

Den svenska lagstiftningen påverkas i hög grad av Sveriges medlemskap i EU och ett ökande antal författningar grundar sig på eller påverkas av EG:s rättsakter. Det blir också allt vanligare att såväl myndigheter som verksamhetsutövare får arbeta efter bestämmelser som endast finns i EG-förordningar.

Transportbestämmelserna

För avfallstransporter gäller framför allt ramdirektivet för avfall, 75/442/EEG, och EG-förordningen nr 259/93 om övervakning och kontroll av avfallstransporter inom, till och från Europeiska unionen.

Ramdirektivet omfattar sådana företag som bortskaffar eller återvinner avfall, men också företag som är verksamma som insamlare, transportörer och avfallsmäklare/ombud. Direktivet syftar till att harmonisera avfallshanteringen inom unionen och få en hög miljöskyddsnivå. Direktivet är ett minimidirektiv efter att det ändrades 1991 med stöd av dåvarande artikel 130 (s) i Romfördraget. För de företag som omfattas av direktivet krävs antingen tillståndsplikt eller registreringsplikt.

Tillståndsplikten omfattar främst sådana företag som återvinner eller bortskaffar avfall. För vissa särskilt angivna verksamheter kan tillståndskravet ersättas med registreringsplikt. I artikel 12 i ramdirektivet anges uttryckligen att ”Inrättningar eller företag vilka yrkesmässigt insamlar eller transporterar avfall eller för annans

räkning (.....) ombesörjer bortskaffande eller återvinning av avfall skall registreras hos de behöriga myndigheterna, om de inte omfattas av tillståndsplikt”.

I preambeln i EG-förordningen nr 259/93 anges

”Övervakning och kontroll av avfallstransporter inom en medlemsstats territorium är ett nationellt ansvarsområde. Nationella system för övervakning och kontroll av transporter av avfall inom en medlemsstat bör dock uppfylla minimikriterier för att säkerställa en hög skyddsnivå för miljön och människors hälsa”. Av artikel 13 i förordningen framgår att medlemsstaterna skall upprätta lämpliga system för övervakning och kontroll av avfallstransporter inom det egna landet. Sverige är alltså skyldigt att anta författningar som reglerar avfallstransporter inom landet.

Kraven

Lägsta kravnivån för de som yrkesmässigt transporterar avfall enligt ramdirektivet är alltså registrering hos de behöriga myndigheterna. Några krav på tillstånds-, anmälnings- eller registreringsplikt anges inte i EG-förordningen nr 259/93 beträffande de nationella avfallstransporterna. Den som utför avfallstransporter åt annan mot betalning i någon form samt den som i övrigt utför transporter på ett yrkesmässigt sätt och i viss omfattning bör, enligt Naturvårdsverkets mening, anses transportera yrkesmässigt.

Eftersom ramdirektivet är ett minimidirektiv kan Sverige ha strängare krav än registrering om lagstiftaren anser att det behövs för att nå uppsatta mål och/eller för att komma till rätta med brister i hanteringen. När direktivet genomfördes så bedömde lagstiftaren att tillståndsplikt och, i vissa fall, anmälningsplikt behövdes för i princip alla avfallstransportörer.

Nationella regler för transport av avfall

Tillståndsplikt

Generellt gäller att avfall, inklusive farligt avfall, får transporteras yrkesmässigt endast av den som har särskilt tillstånd enligt avfallsförordningen. Kraven för att tillstånd skall lämnas är att sökanden, d.v.s. den som skall utföra transporten, kan visa att han/hon har personella, tekniska och ekonomiska förutsättningar att på ett från hälso- och miljöskyddssynpunkt tillfredsställande sätt transportera det avfall som ansökan avser. Ett tillstånd gäller i längst fem år för farligt avfall. Enligt Naturvårdsverkets föreskrifter var tillstånd för transport av övrigt avfall tidigare tidsbegränsade till tio år. Detta ändrades i och med att Naturvårdsverkets föreskrifter (NFS 2005:3) om transport av avfall trädde i kraft.

Anmälningsplikt

För transport av annat avfall än farligt avfall ersätts tillståndsplikten med anmälningsplikt i de fall transporterna endast sker av en eller flera separata avfallsfraktioner till återvinning då var och en av dem består av ett material eller avfall som uppkommit i egen verksamhet.

För transport av farligt avfall ersätts tillståndsplikten av anmälningsplikt för den som bedriver verksamhet där sådant avfall uppkommer och som själv transporterar det och om den mängd som transporteras uppgår högst till:

- 2 fat (400 liter) oljeavfall per år;
- 1 fat (200 liter) lösningsmedelsavfall per år;
- 1 fat (200 liter) färg- eller lackavfall per år;
- 300 stycken hela lysrör eller andra ljuskällor per transport;
- 300 kg använt köldmedium per transport;
- 300 kg avfall av elektriska och elektroniska produkter per transport,
- sammanlagt 100 kg övrigt avfall per år.

Att observera är att anmälningsplikten inte gäller om det farliga avfallet som skall transporteras innehåller PCB, kvicksilver (förutom hela lysrör/ljuskällor), cyanid eller kadmium; då gäller istället tillståndsplikt.

Vidare gäller anmälningsplikten för den som transporterar följande avfallslag:

- avfall som innehåller jordbrukskemikalier, (avfallstyp 02 01 08* enligt avfallsförordningens bilaga 2)
- flygaska och pannaska från oljeförbränning, (10 01 04*)
- smittförande avfall, (18 01 03*, 18 02 02*)
- asbestinnehållande avfall, (06 07 01*, 17 06 01*)
- avfall från förbränning eller pyrolys av hushållsavfall och liknande handels-, industri- och institutionsavfall, (19 01 05*, 19 01 06*, 19 01 07*, 19 01 10*, 19 01 13* och 19 01 15*)

För transport av dessa avfallsslag krävs inte att de uppkommit i den egna verksamheten och det anges inte heller någon mängdbegränsning.

Av förordningen (1997:645) om batterier framgår att transport av blybatterier och nickel- kadmium batterier inte kräver tillstånd. En sådan transport är dock anmälningspliktig. För transport av kvicksilverhaltiga batterier eller osorterade ”småbatterier” krävs alltid tillstånd.

En anmälan skall förnyas vart femte år.

Undantag från tillstånds- och anmälningsplikt

Transporter av avfall, som inte är farligt avfall, till återanvändning är undantagna från såväl tillstånds- som anmälningsplikt. Det gäller även transporter av annat avfall än farligt avfall där avfallet uppkommit i egen verksamhet och mängden som skall transporteras understiger 10 ton eller 50 m³ per år.

Transport av sådant farligt avfall som ingår som en beståndsdel av hushållsavfall är tillståndspliktig enligt 26§ avfallsförordningen, men undantas emellertid från en rad övriga bestämmelser i avfallsförordningen (jfr. 9§ Af).

Bemyndiganden

I 15 kap miljöbalken återfinns dels generella regler om hantering av avfall och den kommunala renhållningsskyldigheten dels bemyndiganden till regeringen att meddela föreskrifter om visst avfall. I 25 § första stycket 1 stadgas att om det behövs av hälso- eller miljöskäl får regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddela föreskrifter om att avfall får transporteras yrkesmässigt endast av den som har tillstånd eller är anmäld hos den myndighet som regeringen bestämmer eller att andra särskilda villkor skall gälla för sådan verksamhet. Detta bemyndigande utgör grund för regleringen av avfallstransporter i avfallsförordningen.

Miljöbalkskommittén har i ett av sina delbetänkanden, miljöbalkens sanktionssystem och hänsynsregler (SOU 2004:37), pekat på vissa oklarheter gällande regelverket för avfallstransporter. En central fråga som de pekar på är vad som avses med ”yrkesmässiga transporter”. Enligt kommittén finns två möjliga tolkningar.

En tolkning är att alla verksamhetsutövare som bedriver yrkesmässig verksamhet och som därvid ger upphov till avfall som transporteras bort inom verksamheten skall anses transportera yrkesmässigt. I stort sett alla yrkesverksamheter som någon gång ger upphov till avfall som transporteras av verksamhetsutövaren skulle med en sådan tolkning omfattas.

Den andra tolkningen är att kravet på yrkesmässighet gäller själva verksamheten att transportera avfall. Om transporter sker mot vederlag eller har viss omfattning kan de vara att betrakta som yrkesmässiga. Kommittén anser att den senare tolkningen rent språkligt framstår som den mest naturliga. I lagstiftningen har gjorts skillnad mellan föreskrifter för yrkesmässig transport av avfall och den som i yrkesmässig verksamhet ger upphov till avfall som måste transporteras, vilket också talar för den senare tolkningen.

Vidare, anför kommittén, skulle reglerna i avfallsförordningen där samma terminologi används, i väsentliga delar bli meningslösa om den först nämnda tolkningen skulle vara riktig. Krav på tillstånd eller anmälan för transport kan endast ställas med stöd av 15 kap. 25 § första stycket 1 på sådan verksamhet som består av att yrkesmässigt transportera. Kommittén drar den slutsatsen att om den senare tolkningen skulle vara riktig så saknar reglerna i 27 och 34 §§ avfallsförordningen stöd i bemyndigandet i 15 kap. 25 §.

Det kan diskuteras om det finns stöd i något annat bemyndigande i 15 kap, exempelvis bestämmelsen i 15 kap. 9 §. Kommittén menar dock att det är olämpligt att

ge 15 kap. 9 § ett så omfattande tillämpningsområde, om 15 kap. 9 § kan användas som stöd för att meddela regler om tillstånd kan det ifrågasättas varför över huvud taget 15 kap. 25 § finns med relativt snäva gränser för sådana regler? Skulle bemyndigandet i 15 kap. 9 § ges ett vidsträckt tillämpningsområde kan ifrågasättas om några ytterligare bemyndiganden behövs i kapitlet över huvud taget. Kommittén anser därför att bemyndigandena i 15 kap. bör ses över.

I regeringens proposition ”Ett samhälle med giftfria och resurssnåla kretslopp” (2002/03:117) redogör regeringen för sin syn på bemyndigandet i 15 kap. 9 §. Regeringen anför att det idag finns en möjlighet för regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer att med stöd av 15 kap. 9 § meddela föreskrifter om hantering av avfall. Trots att 9 § inte är begränsad till kommunal renhållningsskyldighet kan läsaren förledas tro detta eftersom paragrafen utan egen rubrik är placerad efter bestämmelser som rubricerats med ”Den kommunala renhållningsskyldigheten”.

För att tydliggöra bestämmelsens räckvidd föreslår regeringen att en ny rubrik införs närmast före 9 § som klargör att det är fråga om ett bemyndigande om omfattar allt avfall, dvs. även avfall som frambringas i yrkesmässig verksamhet. Det är regeringens bedömning att bemyndigandet vid behov bör användas för att reglera avfallshanteringen då så krävs för att säkerställa att avfallet hanteras på ett hälso- och miljömässigt godtagbart sätt.

I förarbetena till renhållningslagen där de aktuella bestämmelser om avfallstransporter från början återfanns (prop. 1996/97:172) framgår att regleringen infördes för att möjliggöra en kvalitetssäkring av avfallstransporterna och att den skulle genomföras genom att den som yrkesmässigt transporterar avfall skall ha tillstånd för denna verksamhet.

Regeringen ansåg dock att det kan, liksom när det gäller farligt avfall, finnas skäl för att småskaliga transporter av vissa avfallsslag med låg risk för skador på hälsa och miljö, ersätta tillståndsplikten med en registreringsplikt. Detta kan, enligt förarbetsuttalandena, vara aktuellt för verksamhetsutövare som själva yrkesmässigt, utan risk för felaktig hantering eller illegal deponering, materialutnyttjar eller transporterar sitt avfall till en tillståndspliktig anläggning för återvinning eller bortskaffning. Vidare anges i förarbetena att det därutöver kan bli aktuellt att i fråga om transporter av avfall i mindre omfattning generellt medge undantag även från registrering.

Sammanfattningsvis kan det konstateras att Miljöbalkskommittén anser att det är tveksamt om reglerna om tillstånds- och anmälningsplikt för den som transporterar sådant avfall som uppkommer i verksamheten men inte yrkesmässigt transporterar har stöd i balkens bemyndiganden. Samtidigt så framgår det av förarbetena till nuvarande reglering om avfallstransporter, att tanken varit att fånga in såväl yrkesmässiga transportörer som de som mer småskaligt transporterar sådant avfall som uppkommit i verksamheten.

Synpunkter på regelverket

Redogörelse för externa synpunkter

Arbetsbelastningen

Av det underlag som Naturvårdsverket har tagit del av, framstår det administrativa arbetet med att behandla tillståndsansökningarna och anmälningarna som arbetskrävande för länsstyrelserna. Flera kommuner och länsstyrelser har underlättat arbetet genom att tillhandahålla blanketter med anvisningar för tillståndsansökan, anmälan samt transportdokument via sina hemsidor. Men det framgår att sökanden för både tillstånd och vid anmälan ofta kontaktar myndigheterna och ställer frågor kring förfarandet trots att det oftast framgår av länsstyrelsens hemsidor. Det bidrar enligt länsstyrelserna till en stor del av arbetsbelastningen.

Som ett exempel uppskattar en länsstyrelse att arbetsbelastningen är cirka tolv timmar per vecka relaterat till transportärenden, cirka fem timmar hänför sig till anmälningsärenden och resten tillståndsärenden. Det praktiska arbetet med att svara på frågor från aktörer betyder för en länsstyrelse flera samtal om dagen till ansvarig handläggare då antalet transportörer i regionen är många. Dessutom kontaktar olika intressenter länsstyrelserna för att höra efter vilka transportföretag som har tillstånd. Anledningen är att avfallslämnaren är skyldig att kontrollera att transportören har ett giltigt tillstånd att transportera avfall eller att anmälan har gjorts av en viss transport.

I de skrivelser Naturvårdsverket har tagit del av beskriver såväl länsstyrelser som företrädare för olika branscher behovet av att förändra reglerna kring transporter av farligt avfall och icke farligt avfall. Generellt anses reglerna kräva för stora administrativa insatser i förhållande till den förväntade miljönyttan även för företagen. Reglerna uppfattas dessutom som komplicerade speciellt för mindre och mellanstora företag.

I skrivelserna föreslås bl.a. att gränserna för anmälan om transport av mindre mängder farligt avfall och annat avfall från egen verksamhet bör ändras. Gränser bör införas för att undanta transporterna av mindre mängder. En ändring av kraven till icke tidsbegränsade tillstånd anses generellt underlätta administrationen utan att minska kontrollen. Några länsstyrelser framför dock att tillstånden bör vara tidsbegränsade för att möjligheterna för att uppgifterna på så sätt skall kunna hållas aktuella. De anser att tillsynen underlättas. Ett antal länsstyrelser påpekar att det är positivt att kravet på en ekonomisk säkerhet för sökanden av tillstånd tagits bort.

Bedömningarna i tillståndsansökningarna

Förutom arbetsbelastningen konstaterar länsstyrelser som kontaktats att de saknar riktlinjer för hur bedömningen av en transportörs personella, tekniska och ekonomiska förutsättningar skall göras. De har dock utvecklat en viss praxis. Exempel-

vis kontrollerar en länsstyrelse eventuella skulder via kronofogdemyndigheten för att bedöma de ekonomiska förutsättningarna. När det gäller tekniska och personella resurserna kontrolleras exempelvis hur många anställda som har en utbildning i transport av farligt gods enligt ADR-bestämmelserna. Det varierar dock mellan olika länsstyrelser hur noggrann kontroll som görs. I vissa fall kan kontrollen vara så gott som obefintlig.

Några myndigheter har påpekat att det ibland uppkommer svårigheter att avgöra huruvida avfall i en viss verksamhet uppkommit i egen verksamheten eller inte. Även i detta fall har i de flesta fall en praxis utvecklats. Som exempel kan nämnas ett företag som via en entreprenad river en byggnad åt en fastighetsägare. Frågan är då om avfallet uppstår i entreprenörens verksamhet eller i fastighetsägarens. Som praxis anses att avfallet uppkommer i egen verksamhet trots att entreprenadfirman inte äger fastigheten.

Bristfällig tillsyn

De flesta aktörer Naturvårdsverket kommit i kontakt med anser att tillsynen behöver förbättras. Några anser bland annat att transportdokumenten bör kontrolleras i större utsträckning. Flera aktörer bedömer att en förenkling av föreskrifterna skulle kunna frigöra resurser från handläggning av tillståndsärenden till en förbättrad tillsyn och att det är svårt att motivera själva tillståndsförfarandet från miljösynpunkt. Den tillsyn som idag bedrivs sker framför allt i samband med ordinarie tillsyn av avfallsproducenterna. Bland annat kontrolleras då att enbart transportörer med tillstånd anlitas för transporterna. Dessutom sker ibland tillsynskampanjer riktade mot åkerier.

Miljönyttan

Miljönyttan med tillståndsprövningen respektive anmälan ifrågasätts av de flesta aktörer som Naturvårdsverket kommit i kontakt med. Det är dock svårt att göra en uppskattning av miljöeffekterna. Några länsstyrelser anser att en kontakt med länsstyrelserna leder till att företagens medvetenhet om vad som är avfall och farligt avfall ökar vilket bör betyda att prövningen har en positiv effekt.

Vad gäller anmälan uppfattar den enskilde företagaren kravet oftast enbart som en administrativ åtgärd för att undvika att drabbas av den miljösanktionsavgift som är förenad med att inte ha anmält sin transport. Miljönyttan överskuggas av den administrativa bördan.

Det är kommunernas miljökontor som i praktiken kan ingripa som tillsynsmyndighet och kontrollera att företagaren sköter hanteringen av farligt avfall. Flera länsstyrelser uppfattning är att kommunerna inte hinner med att göra någon kontroll av alla som någon gång transporterar farligt avfall. Vilket medför att anmälan endast blir en registrering utan ytterligare åtgärd.

Flera länsstyrelser anser att resurserna istället bör överföras till att ställa högre krav på dem som ansöker om transporttillstånd, verka för att transportörer utbildas i avfallslagstiftningen och för att höja kompetensen och säkerheten i transportledet. Kommunernas resurser bör användas till information och kontroll av de företag som har mängder och typer av avfall som verkligen innebär en miljörisk.

Flera aktörer har framfört att det är tveksamt om själva tillståndsförfarandet på något sätt förhindrar att avfallet transporteras till annan mottagare än som regelverket tillåter alternativt deponeras illegalt.

Sammanfattning av synpunkterna

Från intervjuer med länsstyrelser, transportföretag, RVF och kommuner har ett antal förslag framkommit att man med fördel kan ta bort tillståndsplikten för avfallstransportörer och samtidigt öka kontrollen/tillsynen av enskilda transporter. Dessutom är de flesta som yttrat sig angående tidigare förslag till förändringar i transportföreskrifterna överens om att tillsynen behöver förbättras. Det faktum att en transportör har tillstånd innebär inte automatiskt att varje transport utförs på ett adekvat sätt. Även om inte varje enskild transport kan kontrolleras anses tillsynen vara eftersatt som läget är idag. Om själva tillståndsplikten för transportörer tas bort och ersätts med anmälningsplikt anses resurser frigöras för tillsynsmyndigheterna och en bättre tillsyn över själva transporterna kan då bedrivas.

Kommentarer i miljöbalkskommitténs delbetänkande

I Miljöbalkskommitténs delbetänkande Miljöbalkens sanktionssystem och hänsynsregler (SOU 2004:37), redovisas slutliga förslag beträffande sanktionssystemet och de allmänna hänsynsreglerna. I delbetänkandet tas bl.a. regelverket omfattande transporter av avfall upp. De ansåg bl.a. att:

- Anmälningspliktens omfattning anses vara alltför omfattande. Alla transporter av farligt avfall som uppkommer i yrkesverksamhet och som inte transporteras av någon som har tillstånd omfattas av anmälningsplikt enligt 34 § avfallsförordningen. Det innebär att om t.ex. en datakonsult kör en trasig datorskärm till återvinningscentralen skall denne göra en anmälan.
- Ett förslag är att transportera avfall utan erforderligt tillstånd bör vara straffsanktionerat. Kravet på anmälan omfattar transporter som sker i mindre omfattning och därmed bör det vara mindre straffvärd än brott mot tillståndsplikt. För överträdelser av anmälningsplikten är förslaget att miljöstraffsavgift torde räcka. Kommittén föreslår därför att straff för överträdelser av föreskrifter om förprövningsplikter som meddelats med stöd av 15 kap. begränsas till brott mot tillståndsplikt meddelad med stöd av 15 kap. 25 § första stycket 1.

Naturvårdsverkets bedömning och förslag

Kontroll över avfallsflödet

I Naturvårdsverkets rapport Aktionsplan avfall (nr 4601) föreslogs att kontrollen över avfallstransporterna skulle ökas genom att införa en tillståndsplikt för alla yrkesmässiga transporter av avfall. Förslaget lades mot bakgrund av att risken för illegal deponering kunde förväntas öka i takt med att kostnaderna för att ta om hand avfallet ökade. Det fanns därför ett behov av att kunna övervaka att flödena av avfall kom till rätt omhändertagande. Ett fungerande tillstånds- och uppföljningssystem över flödena förväntades underlätta tillsynsverksamheten. Förslaget godtog och tillståndsplikten infördes i renhållningsförordningen. För farligt avfall fanns sedan tidigare motsvarande regler i förordningen om farligt avfall. Sedan 2002 finns reglerna sammanslagna i avfallsförordningen.

Fortsatt behov av kontroll och tillsyn

Naturvårdsverket bedömer att behovet av kunna övervaka att flöden av avfall kommer till rätt omhändertagande kvarstår. Samtidigt konstaterar verket att den lagstiftning som idag reglerar avfallstransporterna inte fullt ut fyller den funktion som den syftade till när den infördes. Kännedomen om vilka som transporterar avfall har visserligen ökat bland tillsynsmyndigheterna men transportreglerna har inte lett till att kontrollen över var avfallet hamnar har förbättrats i motsvarande omfattning. Tillsynen över hur avfallstransporterna bedrivs sker främst hos avfallsproducenterna i samband med övrig tillsyn av verksamheten.

Just behovet av tillsyn tillsammans med vägledning betonas av regeringen i den kretsloppsproposition som överlämnades till riksdagen i maj 2003 (prop. 2002/03:117). Regeringen bedömer att vägledning och tillsyn är avgörande både för att styra avfall till rätt behandling och för att säkerställa en hög nivå av miljöskydd vid såväl deponering, förbränning som materialåtervinning.

Styrmedel för kontroll av avfallstransporterna

Styrmedel är ett sätt att få medborgare, företag och myndigheter att handla eller låta bli att handla på ett visst sätt. Adressater för sådana handlingsregler kan vara både personer och myndigheter. De senare har att besluta enligt de regler som anger hur enskilda eller verksamhetsutövare ska handla. Som direkta styrmedel brukar man räkna förprövningsplikt, tillsyn och annan övervakning, rådgivning, subventioner eller ekonomiska styrmedel. En förprövningsplikt är effektiv som styrmedel på så sätt att inget får göras utan ett särskilt klartecken från behörig myndighet. Den faktiska effektiviteten påverkas emellertid av olika faktorer, bl. a. fackkunskapen och resurserna i form av tid hos den tjänsteman som har att handlägga tillståndsansökan. Rådgivning ger endast viss information till en person eller verk-

samhetsutövare. Det går inte att utgå från att ett visst styrmedel alltid är mer effektivt än ett annat. Ofta kan en kombination av styrmedel krävas för att nå önskat resultat.

Naturvårdsverket bedömer att ett flertal av de nämnda styrmedlen bör användas i syfte att nå en tillfredställande kontroll över avfallsflödena. Förprövningsplikt bör tillämpas i de fall vikten av rätt kompetens och utrustning är så stor att den kan motivera en bedömning i det enskilda fallet och att klartecken ges från behörig myndighet innan verksamheten påbörjas. Samtidigt finns det även ett behov av tillsyn av efterlevnaden av vad som beslutats vid förprovningen samt av övriga generella avfallsregler. Det är därför av stor vikt att en avvägning görs mellan de resurser som förprövningsplikten kräver och de resurser som krävs för en fungerande tillsyn. I vissa fall kan antalet verksamhetsutövare vara stort men mängden transporterat avfall så liten att förprövningsplikt och tillsyn av enskilda transportörer inte kan anses motiverat. Ett betydligt effektivare styrmedel kan då snarare vara vägledning i form av informationskampanjer.

Naturvårdsverket redovisade i februari 2004 i rapport 5353 resultatet av en översyn av tillstånds- och anmälningsplikten enligt förordning (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd. I rapporten föreslås att kraven på tillstånds- och anmälningsplikt för miljöfarliga verksamheter anpassas utifrån miljöbalkens syfte och riksdagens beslutade miljö kvalitetsmål. Detta anses leda till att det lagstyrda miljöarbetet får mer kraft till gagn för skyddet av miljön och människors hälsa. Vidare beaktades behovet av att minska företagens administrativa börda. Samma utgångspunkt har legat till grund för detta arbete och de förslag till förändringar som Naturvårdsverket ger.

Förslag till ändringar i avfallsförordningen

Huvudregler för tillståndsplikt

En första förutsättning för en miljömässigt korrekt hantering och ett miljömässigt korrekt omhändertagande av avfallet är att transportören besitter de personella, tekniska och ekonomiska resurser som krävs. Dessa krav ökar med en ökande mängd avfall och en ökande variation av avfallets egenskaper. Naturvårdsverket anser det vara så viktigt att dessa krav uppfylls att de transportörer som hanterar stora mängder avfall med varierande egenskaper bör omfattas av tillståndsplikt hos behörig myndighet. Det är dock viktigt att påpeka att detta i sig inte innebär någon utförlig kontroll över vart avfallsflödena leder utan en bedömning av huruvida förutsättningarna för en korrekt hantering finns.

Den som transporterar avfall för annans räkning kan mestadels förväntas göra det i stor omfattning och hantera avfall från ett så stort antal källor att avfallets egenskaper kan variera betydligt. Naturvårdsverket föreslår därför att den som transporterar yrkesmässigt för annans räkning som huvudregel bör omfattas av ovan nämnda tillståndsplikt. Med yrkesmässigt avser Naturvårdsverket att transporten sker mot

ersättning eller i viss omfattning. Detta styrmedel är dock bara motiverat om en provning verkligen sker där verksamhetsutövarens personella och tekniska resurser prövas. Om ingen reell bedömning i det enskilda fallet äger rum är det i praktiken enbart en registrering liknande en anmälan. Naturvårdsverkets övriga förslag till förändringar syftar till att skapa det resursmässiga utrymme som krävs för en korrekt bedömning av tillståndsansökningarna.

Huvudregler för anmälningsplikt

Naturvårdsverket konstaterar att transport för annans räkning i vissa fall kan vara av så ringa omfattning att en provning av verksamheten inte kan anses motiverad utifrån miljönyttan. Det kan handla om enstaka transporter där transporten i sig inte utgör någon risk men ett korrekt omhändertagandet ändå är viktigt. Tillsyn kan i sådana fall istället vara ett tillräckligt och mer lämpligt styrmedel för att kontrollera att avfallet går till rätt omhändertagande.

En förutsättning för tillsynen är att verksamheten är känd hos tillsynsmyndigheten. Naturvårdsverket föreslår därför att tillståndsplikten ersätts med anmälningsplikt om den sammanlagda mängden transporterat avfall understiger 100 kg farligt avfall eller 50 ton övrigt avfall per år. Mängdgränserna innebär att enstaka mindre transporter därmed inte omfattas av de krav som en provning innebär. Naturvårdsverket bedömer att provning av transporter av mindre mängder inte motsvarar den miljönytta som skulle uppnås. Med anledning av att gällande EG-lagstiftning ställer krav på registrering av all yrkesmässig transport av avfall är någon undre gräns för anmälningsplikten inte möjlig.

Transporter av avfall som uppkommit i den egna verksamheten kan också ske i betydande omfattning. Samtidigt kan det transporterade avfallets egenskaper förväntas variera mindre än för det avfall som härrör från flera källor. Då ägaren och transportören är densamma kan denna förväntas besitta ingående kunskaper om avfallets egenskaper från den verksamhet där det uppkommit. Möjligheten för tillsynsmyndigheten att bedriva en effektiv tillsyn av transporterna bör samtidigt vara större om det redan görs på verksamheten som ger upphov till avfallet. Det kan antas vara fallet om det rör sig om stora mängder avfall.

Naturvårdsverket konstaterar dessutom att serviceföretag som transporterar avfall som uppkommit i samband med dess verksamhet gör det under förhållanden som liknar dem vid transport av avfall från den egna verksamheten. Med serviceföretag avses företag som åker ut till sina kunder och på plats byter ut en viss produkt, del av produkt eller ett ämne och sedan omhändertar det som bytts ut. Det kan exempelvis röra sig om byte av lysrör, köldmedier och motorolja. Det handlar om ett fåtal specifika avfallsslag och en begränsad mängd. Det transporterade avfallets egenskaper varierar därför mycket litet. Dessutom hanterar serviceföretaget avfallet i den verksamhet där det uppkommer och transporterar oftast produkter med liknande egenskaper till den plats där servicen sker.

Mot bakgrund av ovanstående bedömer Naturvårdsverket att behovet av att pröva transportörens förutsättningar inte är lika stort vid transporter av eget avfall som vid transporter för annans räkning. Det samma gäller serviceföretags transporter av avfall som uppkommit i samband med dess verksamhet. Däremot är behovet av att kontrollera vart avfallsflödena går och efterlevnaden av det övriga regelverket detsamma. Den kontrollen bör ske genom tillsyn och Naturvårdsverket föreslår därför att huvudregeln bör vara anmälningsplikt för transport av avfall från egen verksamhet och för serviceföretags transport av avfall som uppkommit i samband med dess verksamhet. I många fall har länsstyrelserna redan idag valt att tolka lagstiftningen på sådant sätt att serviceföretagens transporter enbart omfattas av anmälningsplikt.

Nedre gräns för anmälningsplikt

För transport av små mängder av avfall från den egna verksamheten bedömer Naturvårdsverket att miljörisken är så liten att det anmälningsplikten inte kan anses vara motiverad. Dessutom kan ett mycket stort antal företag någon gång kan förväntas transportera mindre mängder avfall från den egna verksamheten. Det stora antalet gör att det helt enkelt inte finns resurser till att bedriva tillsyn på samtliga. Anmälningsplikten förlorar därmed ett av sina primära syften.

Naturvårdsverket föreslår att anmälningsplikt för transport av avfall från den egna verksamheten ska råda om den transporterade mängden avfall överstiger 100 kg farligt avfall eller 50 ton övrigt avfall. Det innebär en förenkling av dagens mängdgränser och motsvarar enstaka transporter per år. Med anledning av att regelverket bör vara tydligt anser inte Naturvårdsverket att särskilda mängdgränser för skilda avfallsslag är motiverade.

Anmälningskravet skulle i sig kunna innebära att den allmänna kunskapen och medvetandet om vikten av att avfallet hanteras på rätt sätt ökar. Det är svårt att bedöma hur stor den effekten är. Naturvårdsverket anser att denna positiva effekt i form av ökade allmänna kunskaper om transporters miljörisker istället bör kunna tillgodoses genom andra åtgärder än anmälningsplikt, exempelvis informationskampanjer riktade till småföretagare.

Övriga förändringar och förenklingar av dagens regelverk

Naturvårdsverkets förslag innebär en tydligare gränsdragning mellan vilka transportörer som omfattas av tillstånds- respektive anmälningsplikt jämfört med dagens regelverk. I syfte att ytterligare förenkla regelsystemet föreslår Naturvårdsverket att särreglerna för de uppräknade avfallsslagen, exempelvis askor och asbestinnehållande avfall, i 28 § avfallsförordningen slopas. Idag råder anmälningsplikt för transport av dessa avfallsslag. Ändringsförslaget innebär att yrkesmässiga transporter för annans räkning av dessa avfallsslag istället omfattas av tillståndsplikt. Transport av eget avfall fortsätter att som idag vara anmälningspliktig.

På grund av dess miljöfarlighet omfattas idag avfall som innehåller PCB, kvicksilver (med undantag för hela lysrör eller andra ljuskällor), cyanid eller kadmium av tillståndsplikt oavsett transporterad mängd. Naturvårdsverket anser att kontrollen över transporter av dessa avfallsslag är så viktig att en förenkling av dessa regler enbart bör sträcka sig till anmälningsplikt för transport av små mängder från den egna verksamheten. I övrigt bör samma regler gälla som för annat farligt avfall.

Enligt Naturvårdsverkets föreskrifter (2005:3) om transport av avfall undantas transport av stallgödsel och kadaver från såväl tillstånds- som anmälningsplikt. Naturvårdsverket har bedömt att detta undantag är motiverat ur miljösynpunkt och kan ske med stöd av gällande EG-lagstiftning. Försiktighetsmått vid transport av nämnda avfallskategorier regleras i EG-förordningen nr 1774/2002 om hälsobestämmelser för animaliska biprodukter som inte är avsedda att användas som livsmedel. Därmed kan den enligt Rådets direktiv 75/442/EEG om avfall undantas från dess bestämmelser rörande transporter av avfall. Naturvårdsverket anser inte att riskerna vid själva transporten av dessa avfallsslag motiverar tillstånds- eller anmälningsplikt och föreslår att reglerna om undantag överförs från Naturvårdsverkets föreskrifter till avfallsförordningen.

I övrigt finns i Naturvårdsverkets föreskrifter undantag från tillståndsplikten för transport av en eller flera separata avfallsfraktioner till återvinning. I syfte att förenkla regelverket väljer Naturvårdsverket att inte föreslå att detta undantag förs över till avfallsförordningen. Vid ett eventuellt införande av de föreslagna ändringarna i avfallsförordningen har Naturvårdsverket för avsikt att istället slopa nämnda undantag.

Slopad tidsbegränsning

Tillstånden liksom anmälningarna för transport av farligt avfall är idag tidsbegränsade till fem år. Ett av argumenten för tidsbegränsningen har varit att tillstånden annars riskerar att bli inaktuella då företag byter ägare eller ändrar sin verksamhet. Följden blir därmed att antalet utfärdade tillstånd inte stämmer med antalet aktiva transportörer.

Huvudregeln enligt Miljöbalken är att tillstånd inte är tidsbegränsade. Trots detta är övriga tillstånd enligt Miljöbalken inte förknippade med ovan nämnda problem. Att så inte är fallet kan delvis förklaras av att avgifter tas ut så länge verksamheten pågår samt att uppgifterna om verksamheten uppdateras i samband med tillsynen. Dessutom är dessa tillstånd knutna till verksamheten medan transporttillstånden är knutna till sökanden. Tidsbegränsningen av transporttillstånden har varit ett sätt att lösa det problem som annars skulle uppstå som följd av att det inte funnits resurser för en fungerande som tillsyn som gjort att sådana ändringar registrerats.

Naturvårdsverket anser att problemen med inaktuella transporttillstånd inte bör hanteras genom att tillstånden förnyas var femte år. Det leder till att länsstyrelsernas resurser binds upp i ett omotiverat stort administrativt behov.

Även om tillsynen inte är av sådan omfattning att förändrade förhållanden uppmärksammas inom den bedömer Naturvårdsverket att uppdateringen av aktuella tillstånd bör kunna ske genom betydligt mindre resurskrävande rutiner än en förnyad prövning. En förnyad prövning innehåller betydligt fler moment än enbart en kontroll av om verksamheten fortfarande bedrivs.

Tidsbegränsade tillstånd har också motiverats av att omprövning kan krävas i syfte att skärpa villkoren för transporten. Mot bakgrund av att verksamheter med betydligt större miljöpåverkan idag inte har tidsbegränsade tillstånd anser inte Naturvårdsverket att ett sådant skäl motiverar tidsbegränsade tillstånd och anmälningar för transport av avfall.

Naturvårdsverket föreslår därför att varken tillstånd eller anmälningar längre tidsbegränsas och att en övergångsregel införs som innebär att befintliga tillstånd och anmälningar gäller tills vidare under förutsättning att länsstyrelsen i det enskilda fallet inte bedömt att en kortare giltighetstid varit nödvändig. Av Naturvårdsverkets ändringsförslag är detta det som ger den enskilt största minskningen av länsstyrelsernas och företagens administrativa börda.

Naturvårdsverkets förslag i jämförelse med dagens regler

Naturvårdsverkets förslag innebär att det även fortsättningsvis generellt krävs tillstånd för den som transporterar avfall för annans räkning. Till skillnad mot idag införs däremot en nedre mängdgräns om 100 kg farligt avfall eller 50 ton övrigt avfall per år. Under dessa gränser ersätts tillståndsplikten av anmälningsplikt. Någon nedre gräns även för anmälningsplikten vid transport för annans räkning är inte aktuellt på grund av EG-lagstiftningens krav på registrering för sådana transportörer. För serviceföretags transporter av avfall som uppkommit i samband med dess verksamhet föreslår Naturvårdsverket att tillståndsplikten ersätts av anmälningsplikt utan mängdgränser.

För transporter av avfall från den egna verksamheten innebär nuvarande regler i avfallsförordningen generellt tillståndsplikt. Denna ersätts av anmälningsplikt i de fall de transporterade mängderna understiger ett antal specificerade gränser för olika avfallsslag. Avfall som inte är farligt avfall är dessutom undantaget från anmälningsplikten om den transporterade mängden understiger 50 ton per år enligt Naturvårdsverkets föreskrifter.

Enligt Naturvårdsverkets förslag ska det generellt råda anmälningsplikt för transport av avfall från den egna verksamheten om inte de transporterade mängderna understiger 100 kg farligt avfall eller 50 ton övrigt avfall per år. Transporter av sådana mindre mängder är enligt förslaget helt undantagna från såväl tillståndssom anmälningsplikt.

Förslaget innebär också att stallgödsel och kadaver helt undantas från tillstånds- och anmälningsplikt oavsett om transporten sker för egen eller annans räkning. Detta innebär i praktiken ingen ändring utan är enbart en överflyttning av reglerna i Naturvårdsverkets föreskrifter till avfallsförordningen. Liksom tidigare gäller detta även transport av avfall som inte är farligt avfall för återanvändning. Dessutom föreslås att tillstånd och anmälningar, till skillnad från idag, inte ska vara tidsbegränsade.

Tillsyn

Som ovan konstaterats har regeringen betonat vikten av en fungerande tillsyn för att säkerställa en hög nivå på miljöskyddet. Det har även Naturvårdsverket gjort i bland annat rapport 4601. Att tillsynen av avfallstransporterna sker i så ringa omfattning idag beror delvis på resursbrist och val av prioriteringar hos tillsynsmyndigheterna. Avsikten med Naturvårdsverkets föreslagna ändringar är att flytta delar av myndigheternas fokus och resurser från hantering av tillstånd och anmälningar till tillsyn av transportörer med omfattande verksamhet. Främst föreslås detta uppnås genom att tillståndsprövningen och hanteringen av anmälningar inte upprepas var femte år. Dessutom undantas i det närmaste alla mindre transporter av eget avfall från såväl tillstånds- som anmälningsplikt.

Naturvårdsverket bedömer att de förändringar som föreslagits inte förutsätter en ökad tillsyn för att dagens nivå på kontrollen över avfallstransporterna ska bibehållas. En höjning av dagens kontrollnivå förutsätter dock ökad tillsyn. Förändringsförslaget innebär att resurser frigörs hos länsstyrelserna medan förutsättningarna för en ökad tillsyn inte automatiskt förbättras i motsvarande grad. Detta på grund av att tillståndsprövningen sker på länsstyrelserna medan kommunerna har tillsynsansvaret. Det faktum att tillsynen inte automatiskt ökar när resursbehovet vid tillståndsprövningen minskar är en av anledningarna till att Naturvårdsverket valt att gå längre än kraven i EG-lagstiftningen, d.v.s. registrering, och inte ta bort tillståndsplikten helt och hållet.

Detta uppdrag omfattar endast avfallsförordningen och däri specifikt dess regler om transport. Naturvårdsverket har inte utrett huruvida exempelvis tillsynen över avfallstransporterna bör ske på regional nivå hos länsstyrelserna. Naturvårdsverket konstaterar dock att en möjlig lösning skulle kunna vara att föra över tillsynsansvaret för tillståndspliktiga transportörer på länsstyrelserna. De föreslagna ändringarna leder till att mindre resurser krävs för hanteringen av tillstånd och anmälningar hos länsstyrelserna samtidigt som transporterna ofta sker över kommungränserna. En regional myndighet kan därigenom förväntas ha större möjligheter att följa avfallsflödet från producent till mottagare.

Samtidigt har kommunerna tillsynsansvaret för övriga verksamheter av samma omfattning och kan av den anledningen anses ha bättre förutsättningar för att sköta tillsynen även av transportföretagen. De föreslagna ändringarna kan också innebära

att länsstyrelsernas möjlighet till att samordna och stödja kommunernas tillsyn ökar. Detta skulle kunna leda till att kontrollen över avfallsflödena på en regional nivå ökar utan att det operativa tillsynsansvaret alltså behöver föras över till länsstyrelserna. Det kan också vara lämpligt att tillståndsprövningen och tillsynen av tillståndinnehavarna ligger på skilda myndigheter.

En möjlighet att följa upp huruvida de föreslagna ändringarna leder till en ökad regional samordning av kontrollen över avfallstransporterna skulle kunna vara att länsstyrelserna i regleringsbrevet ålades att redogöra för dess arbete.

Konsekvenser av Naturvårdsverkets förslag

Miljömässiga konsekvenser

Förslagen bygger på en miljömässig bedömning av vad som kan anses motiverat. Principerna liknar dem bakom tillstånds- och anmälningsplikten enligt förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd. Även där finns i många fall en nedre gräns för vilka verksamheter som omfattas av anmälningsplikt och resurserna läggs istället på provning och tillsyn av större verksamheter. En positiv effekt av de föreslagna ändringarna är därmed att resurserna kan fokuseras på en noggrannare provning och kontroll av de transportörer som står för den största mängden transporterat avfall. Huruvida så kommer att ske eller om länsstyrelserna väljer att nyttja resurserna till annat arbete går inte att förutse. Det är därför viktigt att påpeka att Naturvårdsverkets bedömning är att ett bibehållande av dagens nivå på kontrollen av avfallsflödena inte förutsätter att de resurser som sparas utnyttjas till grundligare provningsförfaranden eller ökad tillsyn. Däremot krävs detta för att förbättra kontrollen jämfört med dagens nivå.

Anmälningsplikten innebär i allmänhet idag enbart en registrering utan vidare åtgärder. Antalet företag som transporterar mindre mängder farligt avfall från den egna verksamheten är mycket stort och det finns därför inte utrymme för någon omfattande tillsyn med utgångspunkt från uppgifterna som lämnats vid anmälningarna. Därmed innebär det inte någon miljömässig sänkning av villkor eller krav när dessa transportörer istället helt undantas från anmälningsplikten.

Den som idag transporterar avfall från den egna verksamheten i större mängder omfattas av tillståndsplikt. Enligt förslaget ersätts den av anmälningsplikt. Även här bedömer Naturvårdsverket att det inte innebär någon miljömässig försämring. Avfallet hanteras redan inom den egna verksamheten och förutsättningen för en korrekt hantering med hänsyn till dess egenskaper bör därmed vara bättre än om avfallet samlades in från vitt skilda källor. Dessutom kan tillsynsmyndigheten förväntas redan bedriva tillsyn på avfallsproducentens verksamhet om den är av sådan omfattning att den ger upphov till stora mängder avfall. Förslaget kan för övrigt jämföras med reglerna i förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd där lagring av avfall som uppkommit på plats inom den egna verksam-

heten inte omfattas av anmälnings- eller tillståndsplikt. Det gör däremot mellanlagring av avfall som samlats in från annans verksamhet.

Vid en första anblick skulle Naturvårdsverkets förslag kunna innebära att fler väljer att transportera avfallet från den egna verksamheten jämfört med den situation som råder med dagens regelverk. Därmed skulle även antalet transporter i samhället kunna öka. Naturvårdsverket bedömer dock risken för detta som liten eftersom dagens krav för att få transportera avfall från den egna verksamheten är på sådan nivå att mer eller mindre alla kan erhålla den rätten ändå. Dagens regelverk innebär snarare administrativa krav som gör proceduren tyngre.

De direkta miljöeffekterna av att ta bort tidsbegränsningen av tillstånden är svåra att bedöma. Naturvårdsverket kan inte se något som ur miljösynpunkt talar för att transporttillstånden ska vara tidsbegränsade när så inte är fallet för andra provningspliktiga verksamheter med betydligt större miljöpåverkan. Tidsbegränsningen har snarare varit ett sätt att lösa det administrativa problem som uppstår när tillstånden blir inaktuella. Förslaget kan däremot leda till indirekta miljöfördelar med hänsyn till att den administrativa bördan minskar.

Konsekvenser för företagen

Ur företagssynpunkt innebär förslaget ett tydligare regelverk och en minskad administrativ börda. Tusentals småföretagare behöver inte längre anmäla sina transporter av mindre mängder farligt avfall vart femte år. Det stora antalet berörda företag gör att minskningen av den totala bördan får anses vara viktigare än minskningen av den enskildes företagarens administration. Ändringarna innebär även att vissa tidigare tillståndspliktiga verksamheter enbart omfattas av anmälningsplikt. Även det innebär viss minskning av den administrativa bördan. Den viktigaste ändringen ur den aspekten är dock, som ovan nämnts, att tillstånden och anmälningarna inte längre är tidsbegränsade.

De föreslagna ändringarna kan innebära ökade krav för vissa transportörer. Den som för annans räkning transporterar de avfallsslag som idag anges i 28 § avfallsförordningen kommer att istället för anmälningsplikt omfattas av tillståndsplikt. De som berörs av ändringen är de transportörer som för annans räkning transporterar enbart dessa avfallsslag. Naturvårdsverket bedömer att dessa är ytterst få eftersom yrkesmässiga transportörer kan förväntas transportera även andra avfallsslag som kräver tillstånd. På grund av den slopade tidsbegränsningen innebär de föreslagna ändringarna totalt sett ändå lättnader även för dessa företag. Dessutom bör denna skärpning av lagstiftningen ses i ljuset av de omfattande lättnader och förenklingar som övriga förslag innebär.

Förslagen i förhållande till annan lagstiftning

Naturvårdsverket bedömer att de föreslagna reglerna utgör förutsättningarna för ett sådant lämpligt system för övervakning och kontroll av avfallstransporterna som anges i artikel 13 i EG-förordningen nr 259/93. Ändringarna innebär visserligen

formellt sett en minskning av kontrollen jämfört med dagens. I praktiken torde så inte vara fallet då lättnaderna samtidigt skapar förutsättningar för en skärpt tillsyn. Det är i sig en av de viktigaste faktorerna för att kontrollsystemet skall fungera.

De föreslagna ändringarna uppfyller enligt Naturvårdsverkets mening även kravet på att företag som yrkesmässigt transporterar avfall skall registreras hos behörig myndighet. Enligt förslagen till ändringar krävs att en viss mängd eget avfall transporteras per år för att anmälningsplikt skall råda. Naturvårdsverket bedömer att transport av avfall under dessa mängder inte kan anses vara av sådan omfattning att det kan anses vara yrkesmässigt och de därmed skulle omfattas av registreringsplikten.

Tillstånds- och anmälningsplikt för sådana som yrkesmässigt transporterar avfall för annans räkning torde klart ligga inom bemyndigandet i 15 kap. 25 § första stycket. För den anmälningsplikt som föreslås gälla för transporter av avfall av viss mängd som sker inom ramen för en yrkesmässig verksamhet är situationen något annorlunda. Naturvårdsverket instämmer här i Miljöbalkskommitténs bedömning, att det är mycket tveksamt om detta förslag till reglering ryms inom bemyndigandet i 15 kap. 25 §. Det är likaså tveksamt om bemyndigandet i 15 kap. 9 § kan användas för nu aktuellt förslag till reglering av anmälningsplikt.

Naturvårdsverket föreslår därför att bemyndigandena i miljöbalken förtydligas så att det klart framgår att regeringen får föreskriva om tillstånds- eller anmälningsplikt för sådana som inom sin yrkesverksamhet transporterar avfall.

Förslag till författningstext

Transport av avfall

1 § Den som transporterar avfall skall ha sådana kunskaper och nyttja sådan utrustning att transporten kan ske utan risk för människors hälsa eller miljön.

Kommentarer:

Detta krav är att se som ett förtydligande och en påminnelse om kraven i 2 kap. miljöbalken. Verket har bedömt att det finns ett mervärde med att påminna om att de s.k. allmänna hänsynsreglerna gäller även för avfallstransporter.

2 § Det är förbjudet att utan tillstånd yrkesmässigt transportera avfall för annans räkning.

Tillståndsplikt enligt första stycket ersätts av anmälningsplikt om den årliga mängden farligt avfall understiger 100 kilogram eller om den årliga mängden annat avfall än farligt avfall understiger 50 ton. Dessutom ersätts tillståndsplikt enligt första stycket av anmälningsplikt för serviceföretags transport av avfall som uppkommit i samband med dess verksamhet. Med serviceföretag avses i detta sammanhang företag som på plats hos kunden byter förbrukad produkt, del av produkt eller ämne och som sköter såväl leverans av ny som omhändertagande av förbrukad produkt, del av produkt eller ämne.

Kommentarer:

Naturvårdsverket anser att det alltså finns ett behov av att kunna övervaka avfallsflödet och att avfallet hamnar på rätt ställe. Den som transporterar avfall yrkesmässigt för annans räkning gör det ofta i stor omfattning och avfallet kommer från olika källor och har varierande egenskaper. En sådan verksamhetsutövare måste ha kunskap, resurser och ekonomiska förutsättningar för att på ett betryggande sätt kunna utföra sina åtaganden. Transportören bör därför ha tillstånd för verksamheten och alltså ha godkänts av en behörig myndighet. I vissa fall kan transporterna vara av så ringa omfattning att det inte kan anses motiverat med en tillståndsprövning, utan att det är tillräckligt med tillsynsåtgärder. I dessa fall ersätts tillståndsplikten av anmälningsplikt. Verket har bedömt att 100 kg respektive 50 ton är lämpliga gränser.

Verket har även bedömt att tillståndsplikten bör ersättas av anmälningsplikt för serviceföretags transport av avfall som uppkommit i samband med dess verksamhet. Bedömningen är gjord mot bakgrund av att det rör sig om enstaka avfallsslag i begränsade mängder.

3 § Transport av avfall av annan verksamhetsutövare än sådan som omfattas av 2 § får endast ske efter anmälan om den årliga mängden farligt avfall överstiger 100 kilogram eller mängden annat avfall överstiger 50 ton.

Anmälan krävs alltid vid transport av avfall från egen verksamhet som innehåller PCB, kvicksilver (med undantag för hela lysrör eller andra ljuskällor), cyanid eller kadmium i sådan koncentration att det klassas som farligt avfall.

Kommentarer:

Så som anförts ovan i kommentaren till 2 § så anser verket att de alltfjämt finns ett behov av att kunna övervaka avfallsflöden och att avfall hamnar på rätt ställen. När det gäller transporter av avfall som inte sker av yrkesmässiga transportörer, utan t.ex. transport av sådant avfall som uppkommit i den egna verksamheten så anser dock verket att det inte kan anses motiverat med tillståndsplikt. Bedömningen är istället att det är tillräckligt med en anmälan för att uppnå önskad kontroll och möjliggöra nödvändig tillsyn. När transporter sker av mycket små mängder avfall och som inte sker av sådan som omfattas av 2 § så anser verket att det inte kan anses miljömässigt motiverat ens med ett krav på anmälan. Verket har bedömt att mängdgränserna bör ligga på olika nivåer, beroende på om det handlar om farligt avfall eller annat avfall.

4 § Tillstånd eller anmälan enligt 2 och 3 §§ krävs inte vid transport av sådant avfall som inte är farligt avfall för återanvändning. Inte heller krävs anmälan eller tillstånd vid transport av djurkadaver eller stallgödsel.

Kommentarer:

Redan tidigare har transporter av icke farligt avfall för återanvändning varit undantagna från tillstånds- och anmälningsplikt. Verket har inte nu funnit någon anledning att ändra på detta undantag. Detsamma gäller det undantag (som idag återfinns i Naturvårdsverkets föreskrifter) för djurkadaver och stallgödsel. Dessa avfallsslag regleras i den s.k. ABP-förordningen som bl.a. innehåller generella krav på försiktighetsmått vid transport av nämnda avfallsslag. Mot bakgrund härav anser verket att det därutöver inte kan anses miljömässigt motiverat med krav på tillstånds- eller anmälningsplikt för nämnda avfallsslag. Det kan härvid påpekas att stallgödsel får anses vara ett förhållandevis harmlöst avfall som lantbrukare ofta behöver transportera kortare sträckor ut på sina odlingsarealer.

5 § Tillstånd som avses i 2 § får beviljas endast sådana sökande som

1. visar att de har personella, tekniska och ekonomiska förutsättningar att på ett från hälso- och miljöskyddssynpunkt tillfredsställande sätt transportera det avfall som avses med ansökan, och
2. innehar de tillstånd som kan behövas för verksamheten enligt annan lagstiftning.

Kommentarer:

Innehållet i denna paragraf är inte ändrat i sak. Verket anser att de angivna förutsättningarna för tillstånd är rimliga och att det inte finns anledning att ändra kraven.

6 § Ett tillstånd skall förenas med de villkor som behövs från miljö- och hälso-skyddssynpunkt. Tillståndet kan avse ett visst slag av avfall eller avfall i allmänhet.

Kommentarer:

Förslaget är en sammanläggning av delar av innehållet i två paragrafer i avfallsförordningen. Den enda förändringen i sak är att begränsningen till farligt avfall i andra meningen är borttagen.

7 § Frågor om tillstånd enligt 2 § prövas av länsstyrelsen i det län där sökanden har sitt säte eller utövar den huvudsakliga delen av sin verksamhet. Om sökanden har sitt säte eller den huvudsakliga delen av sin verksamhet utanför Sverige, prövas frågan om tillstånd av länsstyrelsen i något av de län där avfallet hämtas eller lämnas.

Anmälan enligt 2 och 3 §§ skall ske till länsstyrelsen i det län där sökanden har sitt säte eller utövar den huvudsakliga delen av sin verksamhet.

Kommentarer:

Förslagets första stycke överensstämmer med 30 § avfallsförordningen. Andra stycket förtydligar vart sökanden skall ge in sin anmälan.

8 § Naturvårdsverket får för avfall som inte är farligt avfall meddela föreskrifter om att anmälningsplikt skall gälla i stället för tillståndsplikt enligt 2 §. Naturvårdsverket får för avfall som inte är farligt avfall även meddela närmare föreskrifter om villkor enligt 6 §.

Kommentarer:

Förslaget samlar två bemyndiganden (31 och 35 §§ AF) i en paragraf. Innehållet är sakligt oförändrat.

Övergångsbestämmelser

1. Befintliga tillstånd till transport av farligt avfall gäller tills vidare. Sådana tillstånd vars giltighet är begränsad till kortare tid än 5 år gäller endast så länge som anges i beslutet.