



M E:son Lindman
Telefon 08-508 28 972
martin.eson.lindman@miljo.stockholm.se

Till
Miljö- och hälsoskyddsnämnden

NYA AVFALLSREGLER – DS 2009:37

Remiss från kommunstyrelsen – 001-1606/2009

Förslag till beslut

- 1 Ändringsförslagen tillstyrks i huvudsak
- 2 Utformningen av anmälningsplikt m.m vid avfallsbehandling på egen fastighet föreslås omstrukturerad

Gunnar Söderholm,

Håkan Andersson

Sammanfattning

I departementspromemorian presenteras de ändringar i miljöbalken och avfallsförordningen (2001:1063) som behövs för att EG:s nya ramdirektiv om avfall ska kunna genomföras i Sverige. Det presenteras även förslag som går ut på att kommunens monopol på hantering av hushållsavfall i vissa fall inte ska gälla. Vidare föreslås bland annat att viss tillståndsplikt enligt miljöbalken ska ersättas med anmälningsplikt, att det införs en ny bestämmelse om avfallshierarkin och att det införs nya definitioner. Ändringarna ska träda ikraft den 1 januari 2010 respektive den 1 augusti 2010.

Förvaltningen är i huvudsak positiv till översynen och ändringarna i miljöbalken. Förvaltningen har dock noterat vissa problem med förslaget, vilket belyses närmare i tjänsteutlåtandet.

Bakgrund

Miljö- och hälsoskyddsnämnden har för yttrande fått regeringens departementspromemoria om nya avfallsregler. Yttrandet ska ha kommit in till kommunstyrelsen

senast den 20 september 2009. Promemorian finns utgiven på regeringens hemsida under publikationer.

I departementspromemorian presenteras ändringar i miljöbalken (MB) och avfallsförordningen (2001:1063) som behövs för att genomföra EG:s nya ramdirektiv om avfall. I promemorian presenteras också förslag som innebär att den som bedriver en yrkesmässig verksamhet kan välja att låta hushållsavfall som uppkommer i samband med verksamheten hanteras av någon annan än kommunen.

Vidare föreslås att tillståndsplikten för avfallstransportörer ska ersättas med en anmälningssplikt. I miljöbalken innebär ändringarna enligt departementet i huvudsak följande. En ny bestämmelse om avfallshierarkin införs i 15 kap. MB och bl.a. kommunens ansvar för avfallshantering kopplas till avfallshierarkin. Definitioner införs ifråga om bl.a. återanvändning, återvinning och bortskaffande.

Normgivningsbemyndigandena struktureras om och dubbelregleringar tas bort.

I promemorian framhålls att möjligheten att ge tillstånd till omhändertagande av avfall på den egna fastigheten – även om tillstånd inte krävs – utökas till en möjlighet att ge tillstånd för all avfallshantering.

Regeringen får meddela föreskrifter om hur kommunerna ska hålla sina avfallsplaner aktuella och om skyldighet för kommunerna att informera om innehållet i avfallsplanerna. Ett tillstånd till förbränning av avfall ska innehålla villkor om att energiåtervinning ska ske med hög energieffektivitet.

I avfallsförordningen innebär ändringarna i huvudsak följande. Vissa hanteringar av avfall ska anses vara återvinning eller bortskaffande. Definitioner införs i fråga om avfallsmäklare och avfallshandlare. Naturligt material från jord- eller skogsbruk, icke-förorenad jord och annat naturligt material som har grävts ut i samband med en byggverksamhet samt vissa restprodukter undantas från förordningens tillämpning, om vissa förutsättningar är uppfyllda som innebär att det inte finns något behov av den kontroll som avfalls reglerna innebär. Det ges vidare möjlighet att meddela föreskrifter om när "avfall upphör att vara avfall", också detta för att underlätta tillämpningen av avfallsreglerna.

Reglerna om anmälningssplikt anpassas till EG-direktivets krav. För den som bedriver en yrkesmässig verksamhet införs det en möjlighet att under vissa förutsättningar lämna hushållsavfall till någon annan än kommunen eller den som kommunen har anlitat. Den som i en yrkesmässig verksamhet lämnar avfall för hantering till någon annan än kommunen eller den som kommunen anlitar ska kontrollera att den som tar emot avfallet omfattas av den anmälan eller det tillstånd som krävs för hanteringen.

Förbudet mot blandning av farligt avfall ska omfatta även utspädning av farliga ämnen. I enlighet med EG-direktivet får undantag från blandningsförbudet ges endast till den som bedriver en sådan miljöfarlig verksamhet som omfattas av en anmälan eller av ett tillstånd. Även reglerna om anteckningsskyldighet och transportdokument anpassas till

EG-direktivets krav. De flesta bestämmelserna i förordningen (1993:1268) om spillolja upphävs och återstoden tas in i avfallsförordningen. Dispenser från dumpningsförbudet får ges av länsstyrelserna.

Ändringarna föreslås träda i kraft i fråga om regelförenkling för avfallstransportörer den 1 januari 2010 och i övrigt den 1 augusti 2010. Ett ytterligare ändringsförslag bereds som tar sikte på sanktioner m.m.

Departementspromemorian omfattar mer än 225 sidor, varav lagtexten utgör ca 70 sidor. Förslaget kan hittas på regeringens hemsida <http://www.regeringen.se/sb/d/108/a/130280> eller direkt på

http://www.regeringen.se/download/3e736439.pdf?major=1&minor=130280&cn=attachmentPublDuplicator_0_attachment

Förslaget utsänds därför inte

Förvaltningens synpunkter

Förvaltningens synpunkter anknyter till innehållsförteckningen. För enkelhetens skull kallas nuvarande miljöbalken MB och departementsförslag för ”nya MB”.

6 Behovet av ändringar för att genomföra direktivet

Förvaltningen är överlag positiv till översynen och ändringarna i balken även om det framstår som väl dramatiskt att upphäva hela 15 kap miljöbalken och ersätta det med en huvudsakligen redaktionellt omstuvad ny text. En ny förordning framstår som mer välmotiverad .

6.1 Syfte, tillämpning och definitioner

Även anpassningarna till EG:s förbättrade ramdirektiv tillstyrks.

6.4 Tillstånd och registrering

Det saknas tydliga övergångsbestämmelser som kan hantera tidigare tillstånd men också överträdelser av sanktionerade bestämmelser. Erfarenheterna av tidigare övergångsbestämmelser till ändringar i balken och förordningar har haft låg juridisk kvalitet och inneburit flera upprivande fall i miljödomstolen och resurskrävande tillsynsåtgärder som inte gagnat saken. De sanktioner som varit knutna till tillståndplikter och anmälningsplikter har varit särskilt viktiga. Förvaltningen beklagar att frågan delats upp och i denna del hänskjutits till ett annat ärende i höst.

7.1.4 Förbud för andra att hantera avfall som kommunen eller en producent ska hantera

Förbud för att koppla det kommunala avfallsansvaret till avfallshierarkin tillstyrker förvaltningen. EG:s hierarki är pedagogisk och kan innebära en avlastning i tillsynen mot

de ekonomiska intressen som föredrar att förbränna allt med energiinnehåll och vägra engagera sig i avfallsproblematikens kärna.

Förvaltningen anser vidare välbehövligt att den tidigare 15 kap 18 § MB ändras. Emellertid synes förslagets motsvarighet i 15 kap 16 och 17 §§ nya MB även fortsättningsvis innehålla en ologisk reglering.

Bestämmelserna innehåller först det principiella förbudet mot hantering och bortskaffande av hushållsavfall på den egna fastigheten. Därefter genombryts förbudet av ett andra stycke som säger att bortskaffande är tillåtet, trots förbudet, om det kan ske utan miljö- och hälsomässiga problem. Förvaltningen anser att andra stycket i praktiken upphäver förbudet i det första. Vem som ska göra den miljö- och hälsomässiga bedömningen framgår inte. I 38 § i den nuvarande avfallsförordningen finns en anmälningsskyldighet till miljö- och hälsoskyddsnämnden för den som ville bortskaffa sitt avfall på fastigheten. Denna anmälningsskyldighet återkommer nu i 11 § nya förordningen med stöd av regeringsbemyndigandet i 15 kap 24 § MB. I den nuvarande 15 kap 18 § MB finns här efter ett tredje stycke som angav att "kommunen" får lämna dispens för samma sak alltså bortskaffande utan att det framgick varför det behövs två olika prövningsinstitut för detta. Motsvarigheten finns numera av 15 kap 17 § nya MB första stycket. Skälen till att det skulle behövas även en dispensmöjlighet från renhållningsordningen – lägre i normhierarkin - för bortskaffandeåtgärder på den egna fastigheten framgår inte och framstår som opraktisk när det alltså enligt 15 kap 16 § nya MB räcker med en anmälan!

Men enligt nuvarande 15 kap 18 § MB fanns dessutom ett fjärde stycke som innebär att man kan få tillstånd till visst bortskaffande på den egna fastigheten trots att tillstånd inte behövs. Vad slags tillstånd som kommunen kan lämna och varför en tillståndsmöjlighet överhuvudtaget behövs är oklart för förvaltningen. Denna bestämmelse har nu förstärkts och utvidgats i 15 kap 17 § andra stycket nya MB. Förvaltningen kan inte förstå varför någon skulle vilja ha ett tillstånd som inte behövs eller kan ersättas av en dispens eller varför inte med en enkel anmälan. Hur en möjlighet - som inte behövs - nu sägs ha utvidgats så att tillstånd ska kunna lämnas till all hantering på fastigheten och av kommunen framstår som obegripligt. Inte heller går det att förstå varför det skulle behövas tre olika prövningsinstitut för samma sak, nämligen att bryta igenom det principiella bortskaffandeförbudet på den egna fastigheten!

Om syftet med dessa bestämmelser är att beskriva att det enligt 9 kap. mb finns möjlighet att få tillstånd till viss avfallsbehandling hade detta mer lämpligt lösts med en hänvisning till 9 kap. 6 § MB och förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd.

Förvaltningen avstyrker därför utformningen av 15 kap 16 och 17 §§ nya MB och föreslår att båda andra styckena tas bort ur bestämmelserna samt att kopplingen till 15 kap 16 § nya MB i 15 kap 24 § nya MB istället görs till 15 kap 17 § nya MB. 11 § i nya avfallsförordningen kan saklöst strykas eller ersättas av en enkel anmälningsplikt med hänvisning till 15 kap 24 § nya MB. För övrigt anger 11 § avfallsförordningen att

anmälan ska göras till "kommunen" men 16 § nya avfallsförordningen säger att anmälan enligt 11 § nya avfallsförordningen ska göras till länsstyrelsen! Förvaltningen menar att 11 § i förslaget till ny avfallsförordning kan strykas ur uppräkningslistan i 16 § nya avfallsförordningen.

Även blandningen av bemyndigandena i 15 kap 24 § nya MB dels till regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att besluta om anmälningsplikt för fyra typer av fall, dels ett regeringsbemyndigande att ge kommunerna rätt att besluta om anmälningsplikt för två av dessa typer, framstår som osorterat och olämpligt. De fyra typerna handlar om olika saker och borde skiljas åt i olika paragrafer. Upplägget avstyrks.

Sammantaget finner förvaltningen att den formella juridiska behandlingen av straff- och på annat sätt sanktionerade provningsplikter i författningstexterna inger betänkligheter och menar att dessa delar bör undergå ännu en granskning innan förslagen görs till lag och förordning.

8.2.7 Undantag från förordningens tillämpning för vissa avfallslag och hanteringar

Undantaget för icke-förorenad jord som grävts ut i samband med byggverksamhet tillstyrks. Förvaltningen vill betona att vad som menas med icke-förorenad jord är kontroversiellt och framhåller att det är avgörande att jorden och materialen återanvänds på platsen.

8.2.11 Möjlighet att lämna hushållsavfall till någon annan än kommunen

Förvaltningen motsätter sig inte att det öppnas en möjlighet för verksamhetsutövare att efter anmälan till tillsynsmyndigheten låta annan än kommunen hantera avfall av hushållsavfallstyp. Förvaltningen bedömer dock att avfallshierarkin i ett inledningsskede inte främjas av åtgärden eftersom det saknas ekonomiska incitament. De samordningsfördelar som kan uppnås ligger framför allt i en nedgradering av materialåtervinningen till förmån för energiåtervinningen.

Det har inte tydligt angetts till vem inom kommunen en anmälan skall lämnas om en verksamhetsutövare väljer att lämna avfallet till någon annan kommun eller den kommunen anvisar. Det måste tydliggöras om anmälan skall ställas till den verksamhetsutövande nämnden eller tillsynsnämnden – I Stockholm Trafik- och renhållningsnämnden eller Miljö- och hälsoskyddsnämnden. Oklarheter härutinnan har lett till onödiga missförstånd och tvister. Flera miljööverdomstolsfall vittnar om det. Förvaltningen anser att en ökad medveten styrning behövs. Självfallet borde ingen behöva tveka om en anmälan ska ges in till tillsynsnämnden eller renhållningsansvariga nämnden om bristande anmälan kan ge straff eller sanktionsavgift.

Tvärtemot vad promemorian hävdar var det kommunala monopolet tidigare i hög grad upphängt på transportfrågan och bara ett mer vagt avfallsbehandlingsförbud som knappt framgick av balken. Vad som nu föreslås är ett slags återgång till renhållningslagens

princip med ett mer betonat förbud mot eget bortskaffande på fastigheten men med en öppning i transportbefogenheterna som de facto redan har en rad praktiska undantag genom producentansvar, skilda miljöstationskonstruktioner och återvinningscentraler.

Den reglering som berör det med hushållsavfall jämförbara avfallet bygger nu på en anmälningsskyldighet för där regeringen angivit att endast lämnarens och transportörens namn, organisationsnummer, adress och tidpunkt ska vara obligatoriska uppgifter.

Förvaltningens erfarenhet från tillsynen över hanteringen av farligt avfall är, att en effektiv tillsyn förutsätter att även mängderna anmäls. Utan sådana uppgifter saknas den naturliga utgångspunkten för tillsynen och det saknas uppgift om vilken storleksordning en som kommunen kan komma att få hantera.

Förvaltningen anser att tillsynsproblemen vid obestånd och konkurs underskattats i promemorian. Att avfallsinnehavaren har ett principiellt ansvar hjälper då inte eftersom hushållsavfall vanligen saknar ett kommersiellt intresse i följd varav det offentliga tvingas ingripa. Skulle en större verksamhet förlora sin ekonomiska kapacitet är det inte säkert att en kommun snabbt kan klara att lösa de miljö- och hälsomässiga problem som kan uppstå. Kommunen kan då komma att utsättas för mycket stora påfrestningar.

Det torde stå klart att en förutsättning för att reformen ska lyckas är en intensiv tillsyn som kan ingripa innan eventuella problem har vuxit sig stora. Det behövs därför en förberedelseperiod för att anpassa tillsynstaxan så att tillsynen för de nya verksamheterna får en finansiering och adekvat bemanning. Därför avstyrks den delreform som skulle inledas redan den 1 januari 2010 så att justeringar av tillsynstaxan kan säkerställas.

Slut