

Handläggare
Nanna Spett
Telefon: 08-508 288 62**Till**
Miljö- och hälsoskyddsnämnden
2020-05-26 p. 10

Naturvårdsverkets förslag till författningsändringar och allmänna regler för vissa verksamheter som behandlar avfall

Remiss från kommunstyrelsen, KS 2020/478

Förvaltningens förslag till beslut

1. Tillstyrka Naturvårdsverkets förslag.
2. Justera beslutet omedelbart.

Anna Hadenius
FörvaltningsdirektörGustaf Landahl
Avdelningschef

Sammanfattning

EU-kommissionen har underrättat Sverige om att den svenska lagstiftningen, i strid mot artikel 24 i avfallsdirektivet, medger viss behandling av avfall som varken kräver tillstånd eller anmälan och som inte heller omfattas av sådana allmänna regler som krävs enligt direktivet. Därför har Naturvårdsverket fått i uppdrag av regeringen att ta fram förslag på vilka verksamheter som skulle kunna omfattas av registreringsplikt och allmänna regler istället för anmälnings-/tillståndsplikt för att Sverige ska uppfylla avfallsdirektivet.

I november 2018 tillstyrkte miljö- och hälsoskyddsnämnden Naturvårdsverkets första del av uppdraget som gällde att föreslå verksamhetstyper för vilka registrering skulle kunna räcka. Naturvårdsverket har arbetat vidare med frågan och gjort en fördjupad analys och förslag på författningsändringar och allmänna regler som nu remitterats till bl.a. Stockholms stad.

I Naturvårdsverkets fördjupade analys har förslag till allmänna regler tagits fram för

- biologisk behandling av vissa avfallsslag,
- sortering, mekanisk bearbetning och lagring av vissa avfallsslag inför återvinning för byggnads- och anläggningsändamål,
- återvinning av avfall för anläggningsändamål.

Naturvårdsverket påpekar att det kan finnas andra verksamheter som är möjliga och lämpliga för allmänna regler. Efter att denna första omgång av allmänna regler utvärderats kan allmänna regler för ytterligare verksamheter komma att tas fram.

Naturvårdsverket har också föreslagit nödvändiga förändringar av 29 kap. i miljöprövningsförordningen med anledning av införandet av en registreringsmöjlighet. Naturvårdsverket skriver att bestämmelserna om anmälningsplikt, för befintlig verksamhet, bör tillämpas sex månader efter det att förordningen om ändring i miljöprövningsförordningen trätt i kraft, så att berörda verksamhetsutövare har rimlig tid på sig att informera sig om bestämmelserna och ta fram det underlag som behövs för att anmäla alternativt registrera sin verksamhet

Miljöförvaltningen tillstyrker Naturvårdsverkets förslag till författningsändringar, allmänna regler och urval av verksamheter som ska ges möjlighet till registrering.

Bakgrund

Av artikel 23 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/98/EG av den 19 november 2008 (avfallsdirektivet) följer att det, som huvudregel, ska krävas tillstånd för behandling av avfall. I artikel 24 ges möjlighet till undantag från tillståndsplikten, dels för bortskaffande av eget icke-farligt avfall på den plats där avfallet uppkommit och dels för återvinning av avfall. För att kunna utnyttja undantaget ska medlemsstaterna istället för tillståndsprövning fastställa allmänna regler för dessa verksamheter. Reglerna ska säkerställa att avfallet behandlas i enlighet med artikel 13 i direktivet och kräva registrering av sådana verksamhetsutövare.

Den svenska implementeringen, som den ser ut idag, innebär att viss behandling av avfall varken kräver tillstånd eller anmälan och den omfattas inte heller av sådana allmänna regler som krävs enligt artikel 24. Regeringen har, med anledning av en formell underrättelse från kommissionen om detta, gett Naturvårdsverket i uppdrag att ta fram förslag på vilka verksamheter som skulle kunna undantas från tillståndsplikt och istället omfattas av registreringsplikt och allmänna regler för hur verksamheten ska bedrivas.

I Naturvårdsverkets promemoria, ”Verksamheter som kan undantas från tillstånds- och anmälningsplikt”, föreslås ett antal verksamhetstyper som skulle kunna regleras med registreringsplikt och andra allmänna regler. Miljö- och hälsoskyddsnämnden framförde sina synpunkter på promemorian i ett kontorsyttrande till kommunstyrelsen den 20 november 2018, dnr 2018-16494. Miljö- och hälsoskyddsnämnden tillstyrkte förslagen i promemorian. Nämnden påpekade att det ska framgå att de allmänna reglerna inte ska hindra

strängare krav från tillsynsmyndigheten om dessa är motiverade i det enskilda fallet.

Naturvårdsverket har nu gått vidare med en fördjupad analys och förslag på författningsändringar och allmänna regler. Förslaget har remitterats till Stockholms stad. Förvaltningarna som ombeds svara har fått förlängd svarstid till 29 maj för att möjliggöra nämndbehandling av ärendet.

Ärendet

I Naturvårdsverkets fördjupade analys har förslag till allmänna regler tagits fram för

- biologisk behandling av vissa avfallsslag,
- sortering, mekanisk bearbetning och lagring av vissa avfallsslag inför återvinning för byggnads- och anläggningsändamål,
- återvinning av avfall för anläggningsändamål.

Naturvårdsverket påpekar att det kan finnas andra verksamheter som är möjliga och lämpliga för allmänna regler. Efter att denna första omgång av allmänna regler utvärderats kan allmänna regler för ytterligare verksamheter komma att tas fram. Naturvårdsverkets förslag innebär också att vissa verksamheter stället blir anmälningspliktiga och därför inte behöver omfattas av allmänna regler.

Naturvårdsverket skriver att bestämmelserna om anmälningsplikt, för befintlig verksamhet, bör tillämpas sex månader efter det att förordningen om ändring i miljöprövningsförordningen trätt i kraft, så att berörda verksamhetsutövare har rimlig tid på sig att informera sig om bestämmelserna och ta fram det underlag som behövs för att anmäla alternativt registrera sin verksamhet.

Förbränning av vissa avfallsslag

Naturvårdsverket har kommit fram till att det i dagsläget inte är aktuellt att föreslå allmänna regler för förbränning av vissa avfallsslag. Bedömningen görs utifrån att det endast är förbränningsanläggningar med högst 0,5 megawatt total installerad tillförd effekt och som helt eller delvis förbränner biomassaavfall som skulle vara aktuella. Naturvårdsverket anser dock att det i dagsläget saknas tillräckligt underlag om dessa förbränningsanläggningar för att ta fram allmänna regler. Detta innebär att dessa anläggningar istället görs anmälningspliktiga.

Allmänna regler

För de verksamheter som omfattas av allmänna regler ska registrering göras hos tillsynsmyndigheten innan verksamheten påbörjas. Vilka uppgifter som ska lämnas regleras i de allmänna reglerna. Verksamhetsutövaren kan välja att istället anmäla verksamheten (alternativt söka tillstånd) i enlighet med det ordinarie prövningssystemet

Tillsynsmyndigheten får förelägga om längre gående försiktighetsåtgärder än vad som följer av de allmänna reglerna. Naturvårdsverket föreslår att undantaget från tillstånds- eller anmälningsplikten regleras i respektive paragraf i miljöprövningsförordningen.

Naturvårdsverket föreslår att egenkontrollförordningen ska gälla även för verksamheter som omfattas av allmänna regler. Detta bör regleras genom en ändring i 1 § egenkontrollförordningen.

Tillsyn och avgifter föreslås regleras på samma sätt som idag.

Biologisk behandling av vissa avfallsslag

Naturvårdsverket har valt att ta fram allmänna regler för mindre anläggningar som finns i ett stort antal, det vill säga komposteringsanläggningar som idag inte omfattas av anmälnings- eller prövningsplikt (kompostering av högst 50 ton tillförd mängd park- och trädgårdsavfall per år). Naturvårdsverket föreslår som en följd av detta dels en ändring i 29 kap. 31 § miljöprövningsförordningen, dels en förordning med allmänna regler. Naturvårdsverket avstår från att, i dagsläget, föreslå allmänna regler för kompostering av upp till 10 ton annat avfall än park- och trädgårdsavfall per år och för rötning vid gårdsbaserade rötningsanläggningar.

Förslaget innebär således att den nedre gränsen för anmälningsplikt tas bort för såväl park- och trädgårdsavfall som för annat avfall än park- och trädgårdsavfall. Verksamhet som omfattas och bedrivs i enlighet med allmänna regler undantas från denna anmälningsplikt. Hemkompostering av annat hushållsavfall än trädgårdsavfall ska dock även i fortsättningen anmälas till kommunen enligt 45 § avfallsförordningen.

Förordning om allmänna regler

Verksamhetsutövaren ska vid registreringen lämna följande uppgifter:

- företagsnamn och organisationsnummer,
- typ av verksamhet,
- kontaktuppgifter för ansvarig person,
- fastighetsbeteckning för den fastighet där verksamheten kommer att bedrivas, och
- tillförd mängd avfall per kalenderår.

Föreslagna allmänna regler är bl.a. att

- avfallet som tas emot ska kontrolleras så att det inte innehåller annat avfall än park- och trädgårdsavfall och inga invasiva arter,
- lokaliseringen ska väljas så att störning inte uppkommer,
- avståndet till vattendrag eller dricksvattentäkt ska vara minst 30 meter.

Sortering, mekanisk bearbetning och lagring av vissa avfallsslag inför återvinning för byggnads- och anläggningsändamål

Naturvårdsverket menar att det inte är möjligt att utarbeta allmänna regler för avfall av berg, jord, betong och tegel. Naturvårdsverket föreslår därför att dessa verksamheter även fortsättningsvis är tillstånds- eller anmälningspliktiga på samma sätt som idag. Däremot bedömer Naturvårdsverket att det är lämpligt och ändamålsenligt att föreslå allmänna regler för, idag anmälningspliktig, sortering eller mekanisk bearbetning av högst 100 000 ton asfaltsavfall per kalenderår och tillståndspliktig lagring av högst 100 000 ton asfaltsavfall vid något tillfälle inför återvinning för byggnads- och anläggningsändamål vid anmälningspliktiga asfaltverk. Denna hantering av asfalt skulle i så fall inte längre vara anmälningspliktig eller tillståndspliktig.

Naturvårdsverket föreslår som en följd av detta dels ändring i 29 kap. 41, 43, 48 och 49 §§ miljöprövningsförordningen, dels en förordning med allmänna regler.

Förordning om allmänna regler

Verksamhetsutövaren ska vid registreringen lämna följande uppgifter:

- företagsnamn och organisationsnummer,
- kontaktuppgifter för ansvarig person,
- fastighetsbeteckning för den fastighet där verksamheten kommer att bedrivas, och
- maximal mängd avfall som kommer sorteras eller mekaniskt bearbetas per kalenderår eller lagras vid något tillfälle.

Föreslagna allmänna regler är bl.a. att

- avfallets kvalitet ska säkerställas,
- lagringen ska ske skyddat mot nederbörd och som längst under en 12-månadersperiod,
- lakvatten ska avledas och samlas upp för provtagning

Återvinning av avfall för anläggningsändamål

Naturvårdsverket föreslår allmänna regler för återvinning för anläggningsändamål av avfall av berg, jord, betong och tegel som

håller en viss miljö- och hälsomässig kvalitet. Förslaget innebär att dagens verksamheter som inte omfattas av anmälnings- eller tillståndsplikt föreslås omfattas av allmänna regler.

Naturvårdsverket föreslår till följd av detta dels ändring i 29 kap. 34 och 35 §§ miljöprövningsförordningen, dels en förordning med allmänna regler.

Förordning om allmänna regler

Verksamhetsutövaren ska vid registreringen lämna följande uppgifter:

- företagsnamn och organisationsnummer,
- kontaktuppgifter för ansvarig person,
- anläggningsändamål som avfall kommer att återvinnas för
- typ av avfall som kommer att återvinnas, och
- maximal mängd avfall som kommer återvinnas per kalenderår.

Föreslagna allmänna regler är bl.a. att

- avfallets kvalitet ska säkerställas,
- avfallet får inte innehålla invasiva arter
- i fråga om naturlig jord och naturligt berg ska avfallsproducenten skriftligt intyga att avfallet kommer från naturlig mark.

Förvaltningens synpunkter och förslag

Såsom nämns ovan tillstyrkte miljö- och hälsoskyddsnämnden förslagen i promemorian om att anmälnings- och tillståndsplikt i vissa fall kan ersättas av allmänna regler om registrering och försiktighetsmått. Nämnden påpekade att det ska framgå att de allmänna reglerna inte ska hindra strängare krav från tillsynsmyndigheten om dessa är motiverade i det enskilda fallet. Denna synpunkt har Naturvårdsverket beaktat. Miljöförvaltningen tillstyrker härmed även Naturvårdsverkets förslag på författningsändringar, allmänna regler och urval av verksamheter som ska ges möjlighet till registrering.

Allmänna regler underlättar tillsynen och ökar likabehandlingen oavsett var i landet verksamheten bedrivs. Dessutom ser miljöförvaltningen att allmänna regler underlättar arbetet med att uppfylla kraven i avfallsdirektivet eftersom alternativet till allmänna regler är anmälnings- eller tillståndsplikt för de verksamheter som idag klassas som U-verksamheter. Införandet av förprövningsplikt för alla som hanterar avfall innebär förstås merarbete för kommunerna även med ett registreringssystem om än mindre omfattande än om all hantering skulle bli anmälnings- eller tillståndspliktig. Konsekvenserna av att viss förbränning av avfall blir anmälningspliktig

torde inte påverka Stockholm i någon större omfattning då Naturvårdsverkets slutsats är att detta framförallt berör jordbruk och träindustri. När det gäller asfaltverk så blir det en förenkling i och med att viss hantering som idag är anmälnings- eller tillståndspliktig kommer omfattas av registreringsplikt. Å andra sidan finns det endast ett asfaltverk i Stockholm vilket gör att tidsåtgången för tillsynen inte kommer påverkas i någon nämnvärd omfattning. Naturvårdsverket menar att antalet som påverkas av registreringskrav när det gäller återvinning av avfall för anläggningsändamål är svårt att bedöma men att det kan röra sig om flera tusen i Sverige. När det gäller biologisk behandling så menar Naturvårdsverket att även om det nationellt sett kan röra sig om ett stort antal verksamhetsutövare som måste lämna uppgifter för registrering, så förväntas dessa vara utspridda över hela landet och antalet registreringar som respektive kommun måste hantera antas vara begränsat. Miljöförvaltningen finner det svårt att uppskatta hur många registreringar det kan bli i ett inledningsskede när det gäller återvinning av avfall för anläggningsändamål och biologisk behandling eftersom registreringen gäller för verksamheter som förvaltningen idag inte har kännedom om. Men det kommer innebära att tid måste avsättas dels för att informera om regelverket och dels för att ta fram ett system för att ta emot och handlägga registreringar och naturligtvis för att bedriva tillsyn av att de allmänna reglerna följs.

Naturvårdsverket konstaterar att det i arbetet med detta uppdrag har lyfts fram problem och brister kopplade till masshanteringen och att det krävs en bred översyn av hur masshanteringen regleras idag. Miljöförvaltningen välkomnar en sådan översyn. Regelverket är rörigt och svårtolkat och olika bedömningar av vad som gäller, t.ex. beträffande lagring, avfallsbegreppet och användning för bygg- och anläggning, görs av tillsynsmyndigheterna.

Miljöförvaltningen föreslår att registreringen också innefattar en koppling till de allmänna reglerna. Företaget skulle t.ex. kunna beskriva på vilket sätt de allmänna reglerna efterlevs. Detta skulle innebära att de som registrerar sig visar att de känner till de regler som verksamheten måste följa.

Miljöförvaltningen anser att det är olyckligt att *Användning* för anläggningsändamål har ändrats till *återvinning* för anläggningsändamål. Tydligheten har minskat istället för ökat. Återvinning för anläggningsändamål leder tankarna till processen innan avfallet används d.v.s. till krossning, siktning och motsvarande behandling.

När det gäller de allmänna reglerna för återvinning av avfall för anläggningsändamål så framgår det inte om verksamheten vid registreringen ska lämna uppgift om var avfallet ska återvinnas.

Bilagor

1. Förslag till författningsändringar med allmänna regler för vissa verksamheter som behandlar avfall
2. Förslag till allmänna regler för vissa verksamheter som hanterar avfall