

**Handläggare**  
Alexandra Bercoff  
08-508 876 83**Till**  
Kommunstyrelsen  
Rotel IX

## **Promemoria Ordning och reda på avfallet. Svar på remiss**

### **Sammanfattning**

Stockholms Stad har fått en remiss från Miljödepartementet med förslag på lagändringar om avfallshantering och Exploateringsnämnden har blivit ombedd att yttra sig.

Exploateringskontoret är positivt till att åtgärder görs för att försvåra för oseriösa aktörer inom avfallsbranschen. Insatserna mot de oseriösa aktörerna bör dock vara riktade mot dem de är avsedda för så att inte seriösa aktörer drabbas i onödan.

Exploateringskontoret är osäker på om förslaget att ställa krav på ekonomisk säkerhet för anmälningspliktiga miljöfarliga verksamheter är tillräckligt effektivt. Förslaget kan snarare komma att slå hårt mot små aktörer. Det kan finnas anledning att överväga även andra infallsvinklar som kan försvåra för oseriösa verksamheter att dra på sig en ekonomisk och miljömässig skuld i form av avfall.

Exploateringskontoret är tveksamt till flera av de stora förändringar som föreslås i miljöprövningsförordningen kopplade till verksamheter som hanterar berg-, sten och jordmaterial. Förslaget att ta bort undantaget för avfall som ska användas för byggnads- och anläggningsändamål riskerar att försvåra för återvinningen av berg, sten och jord. I Stockholm blir sannolikt ett stort antal anmälningspliktiga verksamheter istället tillståndspliktiga. Exploateringskontoret anser inte att flertalet verksamheter som bedriver mekanisk bearbetning av avfall för byggnads- eller anläggningsändamål har skäl till att bli tillståndspliktiga.

Exploateringskontoret tycker inte heller att fler verksamheter ska behöva bli tillståndspliktiga på grund av svårigheten att avgöra materialets lämplighet. Utgångspunkter vid bedömningen bör snarare vara de effekter som verksamheten har på omgivningen.

**Exploateringskontoret**  
Miljö och teknikFleminggatan 4  
Box 8189  
104 20 Stockholm  
Växel 08-508 276 00  
alexandra.bercoff@stockholm.se  
exploateringskontoret@stockholm.se  
Org nr 212000-0142  
start.stockholm

Exploateringskontoret anser att fördelarna med förslaget att införa en gräns på 30 000 ton/år för jord och berg som får bearbetas mekaniskt inom ramen för en anmälan är oklar. Exploateringskontoret tycker att det är ett dåligt förslag att ”avfall för byggnads- och anläggningsändamål” ersätts av ”betong, icke-förorenad jord och annat icke-förorenat naturligt förekommande urschaktat material”. Etablering av så kallade masshanteringsytor i Stockholm skulle, med lagförslaget, bli tillståndspliktiga, vilket skulle försvåra återvinningen i staden.

Exploateringskontoret ser positivt på förslaget om undantag från tillstånds- och anmälningsplikt för viss användning av massor för anläggningsändamål. Exploateringskontoret anser att om syftet är att förenkla återanvändningen av massor även i urban miljö så bör begreppet icke-förorenad jord definieras utifrån denna förutsättning.

## Remissen

Stockholms Stad har mottagit en promemoria från Miljödepartementet med förslag på ändringar i miljölagstiftningen som berör avfallshantering. Exploateringsnämnden har blivit ombedd att yttra sig kring förslaget senast 2021-03-31. Eftersom remisstiden varit kort svarar exploateringskontoret direkt till kommunstyrelsen.

I Promemorian föreslås bland annat följande lagändringar:

### Miljöbalken

Det föreslås en ny paragraf, 10 a §, som innehåller regler om ställande av säkerhet för kostnader för att avhjälpa en miljöskada eller andra återställningsåtgärder som en verksamhet kan leda till.

Dessutom föreslås ändringar i 29 kap 9 § som innebär att det blir straffbart att lämna avfall till någon som inte har gjort de anmälningar eller har de tillstånd som krävs för avfallshantering.

### Förslag till förordning om ändring i förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd

Ändringarna i 25 d § och 27 a § innebär att anmälan för de verksamheter med behandling av avfall som omfattas av 29 kap i miljöprövningsförordningen även ska innehålla uppgifter om *de mängder avfall som ska lagras inför och efter behandlingen*. I nuvarande lagstiftning finns inget krav på att dessa uppgifter behöver ingå i anmälan.

**Förslag till förordning om ändring i  
miljöprövningsförordningen (2013:251) samt i förordningen  
(2001:512) om deponering av avfall**

Ändringar föreslås bland annat i miljöprövningsförordningen 29 kap. 22, 32, 33, 40–43, 48, 49, 69 och 70 §§.

Ändringen i 22§, 42 § och 43 § samt 69 § och 70 § innebär att deponering, sortering samt behandling av *icke-förorenad jord eller annat icke-förorenat naturligt förekommande material som schaktas ur i samband med en byggverksamhet, och där det är säkerställt att materialet kommer att användas i sitt naturliga tillstånd för anläggningsändamål i anslutning till den plats där schaktningen utfördes* är undantagen tillståndsplikt (gäller 22§ deponering) respektive tillstånd- och anmälningsplikt (gäller 42 § och 43 § sortering, 69 § och 70 § behandling, ).

Förordningen om deponering av avfall ska inte heller tillämpas på materialet som beskrivs i stycket ovan.

För jord som inte kan användas i anslutning till den plats där schaktningen utfördes föreslås tillståndsplikt för verksamheter som sorterar mer än 30 000 ton per kalenderår. För annat avfall föreslås tillståndsplikt för verksamheter som sorterar mer än 10 000 ton avfall per kalenderår. Verksamheter som sorterar mindre än angivna mängder föreslås omfattas av anmälningsplikt.

Ändringen i 40 § och 41 § innebär att användningsområdet för material som uppkommer vid återvinning av avfall genom mekanisk bearbetning såsom krossning, siktning eller motsvarande saknar betydelse. I nuvarande lydelse är återvunnet avfall som ska användas för byggnads- eller anläggningsändamål undantaget tillståndsplikt. I den föreslagna lydelsen krävs tillståndsplikt för verksamheter som

1. mekaniskt bearbetar mer än 30 000 ton berg eller jord per kalenderår.
2. mekaniskt bearbetar berg eller icke-förorenad jord längre än 2 år.
3. mekaniskt bearbetar mer än 10 000 ton annat icke-farligt avfall per kalenderår.

Ändringen i 48 § och 49 § innebär, på samma sätt som i 40 §, 41 §, som nämns ovan, att användningsområdet inte har betydelse men i 48 § och 49 § hanteras istället lagring av icke-farligt avfall som en del av att samla in det. I nuvarande lydelsen krävs

tillstånd för att lagra mer än 30 000 ton avfall som ska användas för byggnads- eller anläggningsändamål. I föreslagen lydelse saknar användningsområdet betydelse och gränsen 30 000 ton gäller istället betong, icke-förorenat naturligt förekommande urschaktat material. För berg föreslås tillståndsplikt för att lagra mer än 100 000 ton och för annat icke-farligt avfall föreslås en gräns på 10 000 ton. Verksamheter som lagrar mindre än angivna mängder föreslås omfattas av anmälningsplikt dock är verksamheter som lagrar mindre än 10 ton icke-farligt avfall undantagna anmälningsplikt.

### **Förslag till förordning om ändring i avfallsförordningen (2020:614)**

I 4 kap föreslås en ny paragraf 14 a § om lagring som en del av att samla in avfall:

*Om det inte är motiverat att fortsätta lagra avfall som en del av att samla in det ska den som ansvarar för avfallet se till att avfallet blir behandlat.*

*Även om fortsatt lagring är motiverad får avfall inte lagras som en del av insamling på en plats under längre tid än tre år innan avfallet återvinns eller längre än ett år innan avfallet bortskaffas.*

## **Exploateringskontorets synpunkter**

### **Lagförslag som riktar sig mot oseriös affärsverksamhet inom återvinning av avfall**

Exploateringskontoret är positivt till att åtgärder görs för att försvåra för oseriösa aktörer inom avfallsbranschen. Samtidigt kan kontoret konstatera att Sverige behöver bli bättre på återvinning av jord- och stenmaterial och att seriös återvinning snarare bör förenklas. Insatserna mot de oseriösa aktörerna bör således vara snäva och riktade mot dem de är avsedda för så att inte seriösa aktörer drabbas i onödan.

Flera av lagförslagen riktar sig mot företag som systematiskt tar emot avfall men inte klarar av att ta hand om avfallet eller, i många fall, ens har för avsikt att ta hand om avfallet.

Exploateringskontoret är positivt till att rikta insatserna mot drivkraften bakom den växande problematiken, nämligen möjligheten att tjäna pengar. Det finns flera sätt att göra detta på. I promemorian föreslås bland annat att det införs krav på

- ekonomisk säkerhet för anmälningspliktiga miljöfarliga verksamheter
- att behandla avfallet när det inte är motiverat att fortsätta lagra det

- försiktighetsmått om hur mycket avfall som får lagras i samband med behandling

En gräns för hur länge avfall får lagras innan det måste behandlas kan vara bra för alla aktörer att förhålla sig till. Däremot riskerar bedömningar kring huruvida det är motiverat att fortsätta lagra avfall, i enskilda fall, bli godtyckliga. Precis som promemorian belyser finns det även svårigheter med att bedöma hur länge ett avfall har lagrats.

Av promemorian framgår det även att tillsynsmyndigheterna, med nuvarande lagstiftning, har möjlighet att förelägga om försiktighetsmått som begränsar mängden avfall som får lagras i anslutning till behandlingen. Exploateringskontoret undrar därför om det verkligen är nödvändigt med ett krav på att en anmälan om behandling av avfall alltid måste innehålla dessa uppgifter. Det kan finnas fall där det inte är motiverat och endast minskar frihetsgraderna för verksamheten då det är svårt att bedöma tillgång och efterfrågan på marknaden.

Att införa möjligheten för tillsynsmyndigheten att ställa krav på ekonomisk säkerhet för anmälningspliktiga miljöfarliga verksamheter förefaller vara en god idé men exploateringskontoret har svårt att bedöma dess verkningsgrad och effektivitet gentemot oseriösa aktörer. Promemorian framhåller att hanteringen av ekonomiska säkerheter ställer höga krav på tillsynsmyndigheten. Det kan därför finnas en risk att möjligheten att ställa krav på ekonomisk säkerhet realiseras i liten utsträckning och därför inte uppnår sitt syfte. Att kräva en ekonomisk säkerhet kommer dessutom att bli betungande för de aktörer som vill bedriva riktig återvinning. Exploateringskontoret bedömer att förslaget kommer att slå hårt mot små aktörer som i vissa fall kan vara banbrytande och positiva för branschen.

Exploateringskontoret tror att det kan finnas alternativa sätt att försvåra för verksamheter att dra på sig en ekonomisk och miljömässig skuld i form av avfall. Det kan finnas anledning att överväga andra infallsvinklar som bemöter den ekonomiska drivkraften. Om bolag t.ex. skulle hindras från att plocka ut en vinst innan de hanterat sitt avfall skulle incitament skapas till att behandla snarare än att lagra avfall. Den olämpliga lagringen skulle på så sätt kunna bli självreglerande.

### **Lagförslag i miljöprövningsförordningen**

Exploateringskontoret är tveksamt till flera av de stora förändringar som föreslås i miljöprövningsförordningen kopplade till verksamheter som hanterar berg-, sten och jordmaterial. Exploateringskontoret bedömer att förslaget att ta bort undantaget för avfall som ska användas för byggnads- och

anläggningsändamål riskera att försvåra för återvinningen av berg, sten och jord. Förändringen innebär att verksamheter som idag är anmälningspliktiga och återvinner mer än 30 000 ton berg och jord för byggnads- och anläggningsändamål istället blir tillståndspliktiga. Det innebär också att sortering av jord som inte kan användas i anslutning till den plats där schaktningen utfördes blir tillståndspliktig om verksamheten sorterar mer än 30 000 ton per kalenderår. För annat avfall föreslås tillståndsplikt för verksamheter som sorterar mer än 10 000 ton avfall per kalenderår. I Stockholm blir således ett stort antal anmälningspliktiga verksamheter istället tillståndspliktiga. Exploateringskontoret anser inte att flertalet verksamheter som bedriver mekanisk bearbetning av avfall för byggnads- eller anläggningsändamål har skäl till att bli tillståndspliktiga.

Exploateringskontoret håller med om att det vid tidpunkten då bestämmelserna ska tillämpas kan vara svårt att avgöra vilket ändamål avfallet ska användas för och att en ändring därav kan vara motiverad. En fråga är om det behöver vara klarlagt att det ska användas till byggnads- och anläggningsändamål eller om det räcker med att materialet är lämpligt för dessa ändamål och således har ett värde. I de fall det rör sig om tvivelaktiga material har tillsynen rollen att bedöma detta. Inom Stockholms Stad har svårigheter kring att bedöma materialets lämplighet för byggnads- och anläggningsändamål inte varit ett problem. Exploateringskontoret tycker inte att fler verksamheter ska behöva bli tillståndspliktiga på grund av svårigheten att avgöra om ett material är lämpligt för byggnads- och anläggningsändamål eller inte. Utgångspunkter vid bedömningen av om en verksamhet ska vara tillstånds- eller anmälningspliktig bör snarare vara de effekter som verksamheten har på omgivningen än svårigheter vid bedömning av materialets lämplighet.

#### *Mekanisk bearbetning*

Ett annat problem som lyfts med nuvarande lagstiftning är att det genom en anmälan går att bedriva verksamhet med mekanisk bearbetning eller sortering av avfall som ska återvinnas för byggnads- eller anläggningsändamål på obestämd tid och utan mängdbegränsning. Detta ser inte exploateringskontoret som ett problem i sig. I de fall verksamheter har större påverkan på omgivningen när de pågår under obegränsad tid finns det möjligheter för tillsynen att ställa krav på tidsbegränsning i samband med anmälan.

Dessutom anser exploateringskontoret att fördelarna med förslaget att införa en gräns på 30 000 ton/år för jord och berg som får bearbetas mekaniskt inom ramen för en anmälan är oklar.

Om mekanisk bearbetning av jord och berg anses påverka omgivningen i sådan grad att det krävs tillstånd bör den göra det oavsett om det är mer eller mindre än 30 000 ton/år som ska bearbetas. Istället bör reglerna inriktas mot att minska verksamhetens påverkan på omgivningen. Exploateringskontoret konstaterar att promemorians förslag riskerar att hämma produktiviteten och menar att den totala omgivningspåverkan kan bli större om fler småskaliga verksamheter ersätter verksamheter med större omsättning. Reglering av vilka tider samt vilka förebyggande åtgärder som krävs bör vara i fokus snarare än mängden behandlat material.

#### *Sortering*

Exploateringskontoret håller med om att bestämmelserna om tillstånds- och anmälningsplikt för sortering bör begränsas till sortering som en del av att *behandla* avfall. Sortering av avfall som en del av att samla in det bör inte vara tillstånds- eller anmälningspliktigt.

Då avfallsdirektivet föreskriver att det bör finnas krav på anmälan även för sortering av mindre än 1 000 ton avfall per kalenderår ser exploateringskontoret i dagsläget inget alternativ än att införa anmälningsplikt för detta. Exploateringskontoret ser dock positivt på införandet av allmänna regler för att underlätta för återvinningen av berg- och jordmaterial och hoppas att det kommer att ske i framtiden.

#### *Lagring av icke-farligt avfall som en del av insamling*

Exploateringskontoret tycker att det är ett dåligt förslag att "avfall för byggnads- och anläggningsändamål" ersätts av "betong, icke-förorenad jord och annat icke-förorenat naturligt förekommande urschaktat material". Förändringen innebär att nästintill alla massor som uppkommer inom Stockholm inte längre kommer att omfattas då begreppet icke-förorenad jord, såsom den definieras av Naturvårdsverket i promemorian, endast förekommer i väldigt liten utsträckning. Gränsen för att lagra jordmassor sänks därav från 30 000 ton/kalenderår till 10 000 ton/kalenderår vilket försvårar för återvinningen i Stockholm. Etablering av så kallade masshanteringsytor i Stockholm skulle, med lagförslaget, bli tillståndspliktiga. Masshanteringsytorna är bland annat tänkta att användas för lagring inför återanvändning samt omlastning och vidaretransport.

#### *Undantag från tillstånds- och anmälningsplikt för viss användning av massor för anläggningsändamål*

Exploateringskontoret ser positivt på förslaget även om ändring i miljöprövningsförordningen samt deponiförordningen troligtvis inte påverkar exploateringsprojekt inom Stockholms Stad i någon större utsträckningen på grund av begränsningen i begreppet *icke-*

*förorenad jord*. Exploateringskontoret anser att om syftet är att förenkla återanvändningen av massor även i urban miljö så bör begreppet icke-förorenad jord definieras utifrån denna förutsättning.

Lagändringen påverkar framför allt infrastrukturprojekt. I de fall det inte handlar om väg- eller järnvägsbygge bör den geografiska utsträckningen tydliggöras, hur långt från platsen där spaden sattes i marken kan anses vara "*på den plats där grävningen utfördes*". Att kunna använda jord på platsen där det schaktades utan att behöva söka tillstånd för deponiverksamhet trots att det finns ett kvittblivningsintresse är en stor vinst för miljön.

### **Sanktioner för överlämning av avfall till obehörig mottagare**

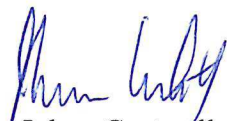
Exploateringskontoret är positivt till att införa sanktioner för överlämning av avfall till obehöriga mottagare.

Exploateringskontoret håller även med om att enbart en miljöstraffavgift inte är proportionellt, effektivt eller tillräckligt avskräckande. Om det går att tjäna miljoner kronor på att skicka avfallet till en oseriös mottagare utomlands måste straffet vara tillräckligt avskräckande för att stoppa brottet.

### **Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser**

Exploateringskontoret vill uppmärksamma att kostnaderna samt tidsåtgången för tillståndsanökningsprocessen för de bolag som har många anläggningar som idag är anmälningspliktiga kan bli dyra och långa. Det bör övervägas om det bör vara möjligt att söka dispens om ett bolag har flera anläggningar som omfattas av tillståndsplikt enligt lagändringarna.

## **Slut**



Johan Castwall  
Förvaltningschef



Göran Carlberg  
Avdelningschef



Anders Johnson  
Enhetschef