Förvaltning för utbyggd tunnelbana
Trafikförvaltningen

TJÄNSTEUTLÅTANDE
2021-02-17

Ärende
TN 2021-0163
FUT 2021-0257

Infosäkerhetsklass
K1 (Öppen)

Handläggare
Steve Persson
070-7375929
stefan.j.persson@sll.se

Trafiknämnden
2021-03-09, punkt 12

Svar på remiss angående Miljödepartementets remiss av Promemoria Ordning och reda på avfallet

Ärendebeskrivning

Med hänvisning till Rotel VI:s remiss, RS 2021-0113, av Miljödepartementets remiss av promemoria – Ordning och reda på avfallet, M2021/00207.

Miljödepartementets promemoria lämnar förslag på ändringar av;

- miljöbalken,
- förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd,
- förordning (2001:512) om deponering av avfall,
- miljöprövningsförordningen (2013:251) och
- avfallsförordningen (2020:614).

Ändringarna syftar till att förbättra avfallshanteringen och öka tillsynsmyndigheternas möjligheter att säkerställa syftet med miljöbalken.

Beslutsunderlag

Förvaltningarnas tjänsteutlåtande.

Remiss av promemoria ”Ordning och reda på avfallet”, M2021/00207.

Förslag på yttrande på remiss, se bilaga 1.

Trafikförvaltningen
Förvaltning för utbyggd tunnelbana

Strategisk utveckling

TJÄNSTEUTLÅTANDE
2021-02-17

Ärende
TN 2021-0163
FUT 2021-0257

Infosäkerhetsklass
K1 (Öppen)

Förslag till beslut

Trafiknämnden föreslås besluta följande.

1. Föreliggande förslag till yttrande godkänns och översänds till regionledningskontoret.

Förvaltningarnas förslag och motivering

Trafikförvaltningen och Förvaltning för utbyggd tunnelbana anser att ett genomförande av förslagen kommer att ha stora återverkningar på Regionens kollektivtrafikutbyggnad med uppenbar risk för försening och fördyring. Då verksamhetsutövare i hela regionen tvingas ompröva sina verksamheter för att få tillstånd med antagligen flera års förseningar som följd samt att cirkulär masshantering, dvs återanvändning, försvåras vilket i sin tur medför att miljöbelastningen ökar genom att bergmassor behöver transporteras betydligt längre sträckor.

Eventuella ändringar i miljöprövningsförordningen avseende hantering av *”icke förorenat naturligt förekommande material som schaktas ur i samband med byggverksamhet”* bör även invänta resultatet av den utredning som annonserades den 28 januari 2021, där Naturvårdsverket fått i uppdrag av Regeringen att brett se över hantering av schaktmassor, entreprenadberg och andra naturligt förekommande material som kan användas för anläggningsändamål.

Sammanfattningsvis anser förvaltningarna att förslagna ändringar avseende undantag och tillkommande prövningstvång i miljöprövningsförordningen för hantering av *”icke förorenat naturligt förekommande material som schaktas ur i samband med byggverksamhet”* inte bör genomföras.

Niklas Bergman
Förvaltningschef
Förvaltning för utbyggd tunnelbana

David Lagneholm
Förvaltningschef
Trafikförvaltningen

Bilaga 1: Förslag till yttrande

2021-02-17

Ärende
TN 2021-0163
FUT 2021-0257

Infosäkerhetsklass
K1 (Öppen)

Handläggare
Steve Persson
070-7375929
stefan.j.persson@sll.se

Yttrande på Miljödepartementets remiss av Promemoria ”Ordning och reda på avfallet”, diarienummer: M2021/00207.

Regeringen har via Miljödepartementet remitterat en Promemoria om förslag till hur ordning och reda på avfallet kan uppnås.

Bakgrund
Stockholm står inför den största utbyggnaden av kollektivtrafiken på årtionden och Region Stockholm har precis startat utbyggnaden av tunnelbanan runt om i Stockholm.

En uppenbar risk för försening och fördyring av utbyggnaderna har framkommit senaste året då det användbara entreprenadberget blivit klassificerat som avfall istället för användbara biprodukter av vissa tillsynsmyndigheter.

Följden av detta är att verksamhetsutövare i hela regionen tvingas ompröva sina verksamheter för att få tillstånd med antagligen flera års förseningar som följd samt att cirkulär masshantering, dvs återanvändning, försvåras vilket i sin tur medför att miljöbelastningen ökar genom att bergmassor behöver transporteras betydligt längre sträckor än om massorna klassas som biprodukt. Ytterligare utmaningar och risker med detta har Regionen tidigare redogjort för i PM *”Biprodukter från anläggningsentreprenader”, 2020-02-14 (se bilaga).*

Region Stockholm anser att en mer cirkulär och resurseffektiv användning av bland annat jord- och bergmassor behöver understödjas av ett flertal åtgärder. På kort sikt är det av omedelbar vikt att tillsynsmyndigheterna inte klassificerar användbart entreprenadberg som avfall. Dessutom krävs en modernisering av miljölagstiftningen (inklusive de delar som berör avfall respektive

resurshantering) för att säkerställa en mer cirkulär användning av samhällets resurser kan genomföras i bygg- och anläggningsprojekt.

För detta behövs ett antal åtgärder och initiativ och Regionen deltar aktivt i arbeten tillsammans med tillsynsmyndigheter och övriga i branschen att tydliggöra och driva dessa. Miljödepartementets förslag i remitterad promemoria är en sådan åtgärd som, med vissa justeringar, kan leda till en mer ändamålsenlig hantering av massor, dock ej för den stora merparten av entreprenadberg i Sverige som bör klassas som biprodukt och med fokus på kvalitetssäkring och inte tyngande formalia som blir följden vid en avfallsklassning.

Remissen
Remissen lämnar förslag på ändringar av;

- miljöbalken,
- förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd
- förordning (2001:512) om deponering av avfall
- miljöprövningsförordningen (2013:251) och
- avfallsförordningen (2020:614)

Syftet är att förbättra avfallshanteringen och öka tillsynsmyndigheternas möjligheter att säkerställa syftet med miljöbalken.

Det föreslås en ny bestämmelse i avfallsförordningen (2020:614) om att den som ansvarar för avfall ska se till att avfallet blir behandlat om det inte är motiverat med ytterligare lagring av avfall som en del av att samla in det.

Det föreslås ändringar i bestämmelserna om tillstånds- och anmälningsplikt i 29 kap. miljöprövningsförordningen (2013:251) för mekanisk bearbetning och sortering av icke-farligt avfall och lagring av icke-farligt avfall, som en del av att samla in det, för att tydliggöra vilka verksamheter som ska omfattas av tillstånds- respektive anmälningsplikt.

Det föreslås undantag från tillstånds- och anmälningsplikt enligt 29 kap. miljöprövningsförordningen för åtgärder som vidtas med icke-förorenad jord eller annat icke-förorenat naturligt förekommande material som schaktas ur i samband med en byggverksamhet där det är säkerställt att materialet kommer

att användas i sitt naturliga tillstånd för anläggningsändamål i anslutning till den plats där schaktningen utfördes. Sådana massor föreslås även undantas från förordningen (2001:512) om deponering av avfall.

Det föreslås en bestämmelse om att anmälan om behandling av avfall som omfattas av 29 kap. miljöprövningsförordningen ska innehålla uppgifter om de mängder avfall som ska lagras inför och efter behandlingen. Det föreslås också att ett föreläggande om försiktighetsmått med anledning av en sådan anmälan ska innehålla motsvarande uppgifter.

Det föreslås en ny bestämmelse i miljöbalken som ger tillsynsmyndigheter som handlägger en anmälan om miljöfarlig verksamhet möjlighet att förelägga verksamhetsutövaren att ställa säkerhet för kostnaderna för det avhjälpande av en miljöskada och de andra återställningsåtgärder som verksamheten kan leda till.

I miljöbalken föreslås även vissa ändringar i bestämmelsen om skyldighet för en tillsynsmyndighet att anmäla misstankar om brott, samt en utvidgning av en befintlig straffbestämmelse. Straffbestämmelsen innebär att straff ska kunna utdömas när någon uppsåtligen eller av oaktsamhet överlämnar avfall till någon som inte har gjort de anmälningar eller har de tillstånd som krävs för avfallshanteringen.

Remissvar till Miljödepartementet ska ha inkommit senast den 14 maj 2021.

Region Stockholms synpunkter

Region Stockholm har inte medverkat i framtagandet av förslaget.

Ett genomförande av förslagen kommer att ha stora återverkningar på Regionens kollektivtrafikutbyggnad och har därför följande synpunkter på förslaget:

Det är positivt att miljödepartementet arbetar med åtgärder för att en mer cirkulär och resurseffektiv användning av resurser ska uppnås i samhället. Föreliggande förslag till ändringar av ett antal förordningar missar tyvärr målet. Med syfte att förenkla hanteringen av *”icke förorenat naturligt förekommande material som schaktas ur i samband med byggverksamhet”* så riktar förslaget

in sig på att först klassa dessa massor som avfall och sedan föreslå undantag från prövning av dessa material.

Detta upplägg innebär dock, enligt Region Stockholms tolkning, i praktiken att den hittills dominerande ordningen att pröva;

- schaktning och användning inom ramen för byggverksamhetens tillståndsprocess,
- sortering och bearbetning i enlighet med 4 kap 6 § verksamhetskod 10.50 i miljöprövningsförordningen och
- lagring enligt Plan- och bygglagen

omkullkastas och i värsta fall leder till att hanteringen, från urschaktning och slutlig användning, i värsta fall kan behöva prövas i upp till sju olika ärenden inklusive dubbelprövningar.

Enligt Region Stockholm lämnar redan Miljöbalkens definitioner av avfall och biprodukter i 15 kap 1 § och Avfallsförordningens nuvarande skrivningar det öppet för att den här typen av material klassificeras som biprodukter. Detta har även varit den hittills dominerande ordningen vid prövning av hanteringen av den här typen av material. Detta förhållande borde ha varit grunden till förslag som syftar till att öka den cirkulära masshanteringen, och inte som nu att först klassa som avfall och sedan beskriva undantag.

Förslagets inriktning på undantag blir i bästa fall ett verkningslöst förslag men leder i värsta fall till ökad förvirring och ökad administration, prövning, försvårad hantering, ökade transporter och minskad återanvändning av överskottsmassor.

Inriktningen i förslaget, dvs först klassning som avfall och sedan undantag för prövning av *”icke förorenat naturligt förekommande material som schaktas ur i samband med byggverksamhet”* går tvärt emot det regeringsuppdrag som nyligen givits till Naturvårdsverket att brett se över hanteringen av schaktmassor, entreprenadberg och andra naturligt förekommande material som meddelades den 28 januari 2021. Region Stockholm anser att resultatet av detta uppdrag bör inväntas innan en förändring av förordningarna gällande denna typ av massor genomförs.

Förvaltningarna anser att, slutsatsen om att konsekvenserna för verksamhetsutövare som enbart återvinner naturlig jord och berg är små, är felaktig. Som berörts ovan så sker återanvändning av naturligt berg i entreprenader idag med utgångspunkt att dessa material inte har klassificerats som ett avfall utan biprodukter, varför styrningen sker genom myndigheters tillsyn och byggherrens egenkontroll vilket är ett effektivt och ändamålsenligt upplägg. Om förslaget går igenom skulle därför konsekvensen bli omfattande kostnader för ett stort antal anmälningar och tillståndsprövningar men den största kostnaden skulle dock uppstå i form av påverkan på produktionens tidplaner och som följdkonsekvens att lokal återanvändning minskar.

Promemorian innehåller ett flertal viktiga resonemang kring tolkningar av hittills centrala begrepp som styr hur hanteringen av *”icke förorenat naturligt förekommande material som schaktas ur i samband med byggverksamhet”* prövats. Resonemanget kring vad som anses vara *”i anslutning till den plats där de schaktas ur”* och vad som menas med *”säkerställande av fortsatt användning” är* viktigt och resonemanget förefaller ändamålsenligt utfört då det kan användas i diskussioner mellan verksamhetsutövare och tillsynsmyndighet för att avgöra hur biprodukter eller avfall ska prövas.

Tyvärr är resonemang i remissen och dess konsekvensbeskrivning kring entreprenadberg inte heltäckande och tydligt varför det är en överhängande risk att det även efter att de föreslagna förändringarna eventuellt införs även fortsatt bli långdragna diskussioner mellan tillsynsmyndigheter och verksamhetsutövare hur entreprenadberg ska hanteras. Det kan exemplifieras med att å ena sidan anges att entreprenadberg är ”ett icke-förorenat material” men å andra sidan anges samtidigt att det kan tillföras föroreningar i samband med sprängning. Här slutar resonemanget vilket tyvärr inte underlättar för varken tillsynsmyndighet eller verksamhetsutövare.

Bilaga ”PM biprodukter från anläggningsentreprenader”, 2020-02-14

Region Stockholm

Biprodukter från anläggningsentreprenader

PM rörande klassificering av entreprenadberg och dess konsekvenser för utbyggnaden av ny tunnelbana

Titel: Biprodukter från anläggningsentreprenader
Konsult: Mannheimer & Swartling
Författare: Henrik Hellman, Region Stockholm
Projektledare: Niklas Bergman, Region Stockholm
Bilder & illustrationer: Se referenser
Dokumentid: 1220-P11-35-0004
Diarienummer:
Utgivningsdatum: 2020-02-14
Distributör: Region Stockholm, Förvaltning för utbyggd tunnelbana
Box 225 50, 104 22 Stockholm. Tel: 08 737 25 00. E-post: nyatunnelbanan@sll.se

Innehållsförteckning

1 Orientering 4
1.1 Syfte med föreliggande PM 4
1.2 Stockholmsförhandlingen och Sverigeförhandlingen 4
1.3 Region Stockholm bygger ut tunnelbanan 4
2 Hantering av entreprenadberg 5
2.1 Allmänt om entreprenadberg 5
2.2 Marknadens behov av ballastmaterial 5
2.3 Entreprenadberg från tunnelbaneprojekten 9
2.3.1 Mängder bergmassor från utbyggnaden 9
2.3.2 Användningsområden 9
2.3.3 Hushållningshänsyn i nuvarande hantering 10
3 Närmare om biproduktsklassificeringen 11
3.1 Introduktion till bestämmelsen om biprodukter 11
3.2 Produktionsprocess 12
3.3 Övriga biproduktskriterier enligt miljöbalken 14
3.3.1 Säkerställande av fortsatt användning 14
3.3.2 Användning utan annan bearbetning annat än som är normal i industriell praxis 14
3.3.3 Integrerad del av produktionsprocessen 15
3.3.4 Följder för miljön eller människors hälsa 15
3.4 Slutsats rörande klassificering 15
4 Konsekvenser vid en tolkning av entreprenadberg som ett avfall 15
4.1 Tid 15
4.2 Kostnader 16
4.3 Miljöpåverkan 17
5 Sammanfattning av Region Stockholms ståndpunkt 17
6 Referenser 18

1 Orientering

1.1 Syfte med föreliggande PM

Syftet med föreliggande PM är att klargöra Region Stockholms syn på frågan kring klassificering av entreprenadberg från tunnelbyggande såsom en biprodukt eller ett avfall enligt gällande lagstiftning. I dokumentet redogör Region Stockholm för behovet av entreprenadberg, bergmassor inom tunnelbaneprojektet, samt varför entreprenadberget bör klassas som en biprodukt. Vidare beskrivs vilka konsekvenser en klassificering av entreprenadberget som avfall skulle få för utbyggnaden av nya tunnelbanan i Stockholm.

1.2 Stockholmsförhandlingen och Sverigeförhandlingen

I januari 2014 tecknades ett avtal mellan staten, Region Stockholm, Stockholm stad, Järfälla kommun, Nacka kommun och Solna stad. Det kallas 2013 års Stockholmsförhandling och innebär att:

- Tunnelbanan byggs ut till Nacka, Arenastaden och Barkarby. Blå linje byggs ut till Gullmarsplan och Söderort och kopplas samman med Gröna linjens Hagsätragren.
- Depån i Högdalen byggs ut och anpassas för att kunna sköta underhåll och uppställning av de nya tåg som behövs då tunnelbanan växer.
- De fyra kommunerna åtar sig att bygga totalt 82 000 (78 000 i Stockholmsförhandlingen + 4 000 i Sverigeförhandlingen 2017) nya bostäder i tunnelbanans närområde – antingen själva eller genom annan markägare/exploatör.

I mars 2017 kom Region Stockholm och Solna stad överens i ett separat avtal om att det även ska byggas en station i Hagalund på Gula linjen. Stationen finns med i Sverigeförhandlingen (en fortsättning på Stockholmsförhandlingen) och den tillkommande kostnaden delas mellan Region Stockholm, Solna stad och staten. Solna stad ska enligt avtalet även bygga 4 000 bostäder i Hagalunds industriområde, utöver de bostäder i Solna som ingick i Sverigeförhandlingen (7 500).

I Sverigeförhandlingen beslutades också om en ny linje mellan Fridhemsplan och Älvsjö, vilken Region Stockholm har fått i uppdrag att utreda.

1.3 Region Stockholm bygger ut tunnelbanan

Det är Region Stockholm (tidigare Stockholms läns landsting) som ansvarar för att bygga ut tunnelbanan. Arbetet sker i nära samarbete med kommunerna och trafikförvaltningen. För ändamålet har Region Stockholm bildat en egen förvaltning, Förvaltning för utbyggd tunnelbana (FUT). Satsningen på tunnelbanan är ett mycket stort projekt och kommer att pågå under många år.

Samtliga utbyggnadsgrenar förutom utbyggd depå i Högdalen har börjat byggas eller planeras för byggstart under 2020. Byggstarten för utbyggd depå i Högdalen ligger fortfarande ett par år fram i tiden eftersom tillståndsprövning pågår. Byggtiden är cirka 5 år för depån, 8 år för tunnelbanan till Barkarby och Arenastaden och 10 år för tunnelbanan till Nacka, Södermalm och Söderort.

2 Hantering av entreprenadberg

2.1 Allmänt om entreprenadberg

Entreprenadberg är benämningen på sprängstenen som uppkommer som schaktmassor vid sprängning i bygg- och anläggningsprojekt (SGU, 2019) exempelvis tunnelbyggande. Entreprenadberg utgör en del av materialslaget ballast, som är ett samlingsnamn för bygg- och anläggningsmaterial. Ballast kan bestå av naturmaterial i form av grus, sten och krossat berg eller rester från olika industriprocesser eller andra återvunna material.

I Stockholms län används cirka 35 procent av ballastmaterialet till vägar, 40 procent till fyllnad, 15 procent till betongtillverkning och 10 procent till övriga anläggningsarbeten. Entreprenadberget återanvänds till viss del direkt på plats under tunnelbyggnationen, men huvuddelen nyttjas för andra bygg- och anläggningsändamål. Entreprenadberg kan användas direkt för exempelvis utfyllnad vid bygg- och anläggningsarbeten (mark, gator, vägar mm). Entreprenadberget kan även genom krossning/sortering fylla i princip samma funktioner som berg brutet i bergtäkter, så kallat råberg. Genom att använda entreprenadberg för bygg- och anläggningsändamål kan uttaget av jungfruligt material med tillhörande utsläpp och resursförbrukning minskas.

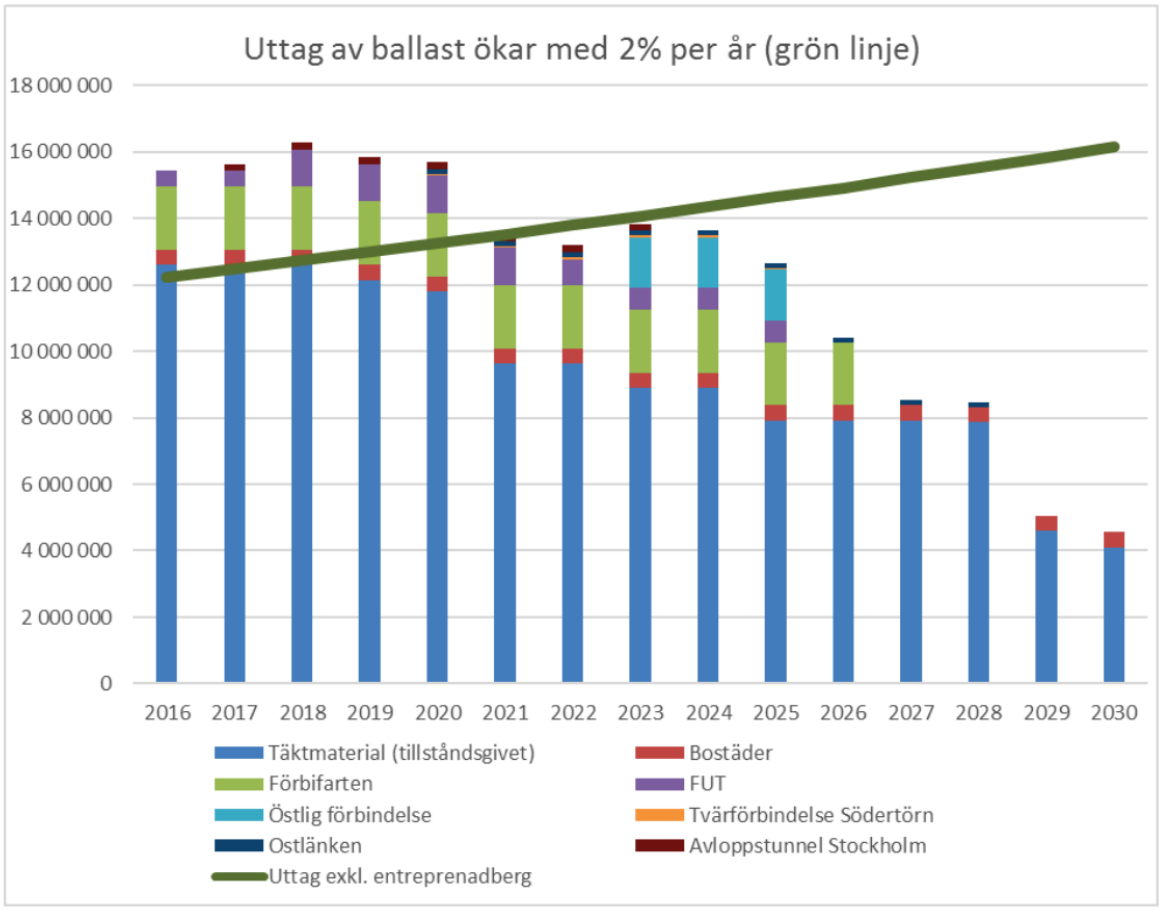
2.2 Marknadens behov av ballastmaterial

En regional utvecklingsplan, RUFS 2050, har tagits fram av Region Stockholm i tät dialog med regionens aktörer. Planeringsarbetet har genomförts enligt plan- och bygglagens planprocess. Ett mycket stort antal regionala aktörer har involverats och deltagit i olika referensgrupper, och lämnat synpunkter, vilket gör att den slutliga planen till stora delar kan sägas vara en gemensamt framtagen plan. Den regionala utvecklingsplanen för Stockholm, RUFS 2050, uttrycker regionens samlade vilja och fungerar som en gemensam plattform för regionens aktörer och för samverkan inom Stockholms län och med länen i östra Mellansverige. RUFS 2050 pekar ut riktningen för regionen med syfte att säkerställa att rätt saker initieras i närtid för att långsiktiga mål och största regionala nytta ska uppnås till 2050. RUFS2050 anger bland annat förhållningssätt och ställningstaganden för regional samordning av mark- och vattenanvändning, samt för lokalisering av bebyggelse och anläggningar. Planen är även en viktig utgångspunkt för den statliga transportinfrastrukturplaneringen.

Rapporten ”Tekniska försörjningssystem för masshantering och täkter” (Tillväxt- och regionplaneförvaltningen, 2017) har tagits fram som underlag till RUFS2050. En av slutsatserna i rapporten är att det kommer att råda brist på ballastmaterial inom ett större område (Stockholm och Uppsala) kring 2021-2022 (se figur 1). Av figuren framgår det att entreprenadberget är en relativt liten, men viktig, andel av det totala uttaget av ballast i regionen.

Det största behovet av material finns inom de centrala delen av Stockholm, där det sker mest byggnationer och förtätning, exempelvis vid den stora utbyggnaden av bostäder som följer av Stockholmsöverenskommelsen. Detta är inom samma område där den nya tunnelbanan byggs. Entreprenadberget kan här användas direkt för anläggande av vägar, gator och utfyllnadsarbeten. Det finns alltså ett säkerställt behov av entreprenadberg i direkt närhet till där det produceras, vilket leder till betydligt kortare transporter än då materialet tas från grus- eller bergtäkter.

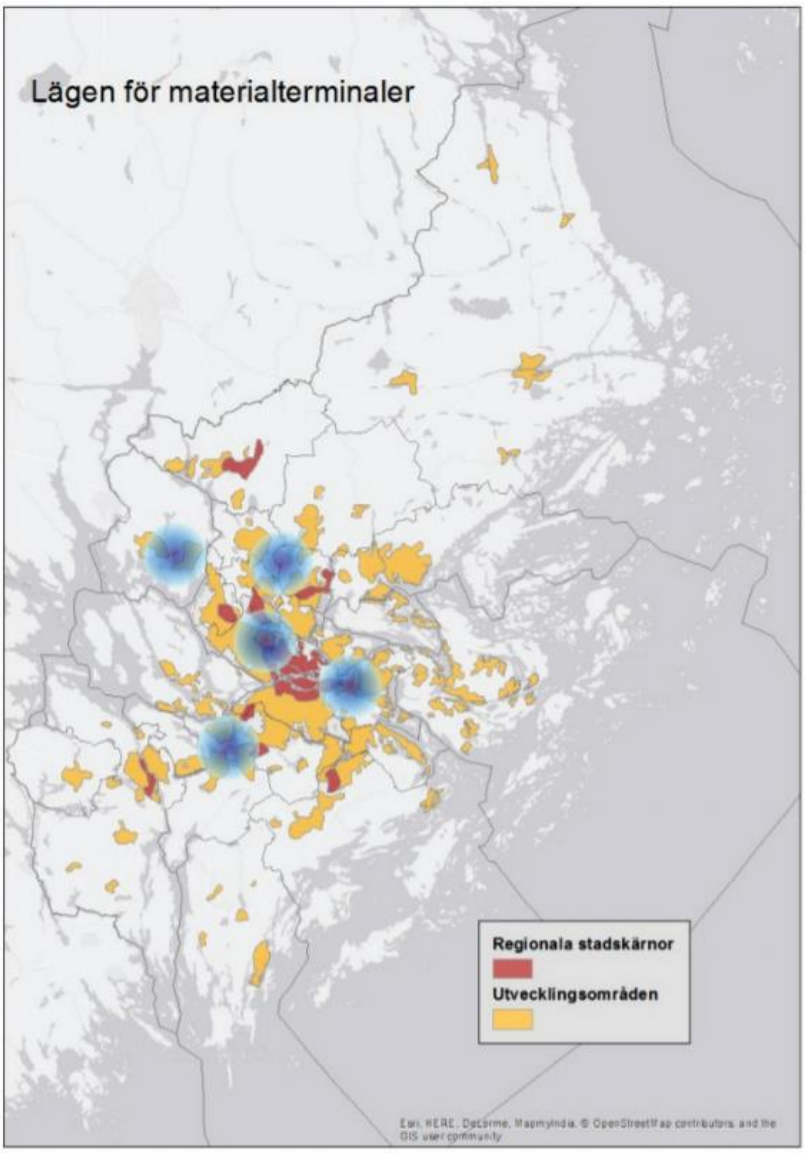
Figur 2 Scenario 1



Figur 1. Graf från rapport Tekniska försörjningssystem för masshantering och täkter, Tillväxt- och regionplaneförvaltningen 2017. Grafen redovisar scenario 1 innehållande ett ökat behov av ballast med 2 % per år och entreprenadberg från olika projekt. Observera att tiden för genomförandet av Ostlänken eller Östlig förbindelse är osäker samt att utfallet av bergmassor från utbyggnaden av tunnelbanan i verkligheten är skjutet något framåt i tiden. Även uttaget av berg vid byggandet av Förbifarten kommer enligt uppgift att avslutas tidigare än i diagrammet.

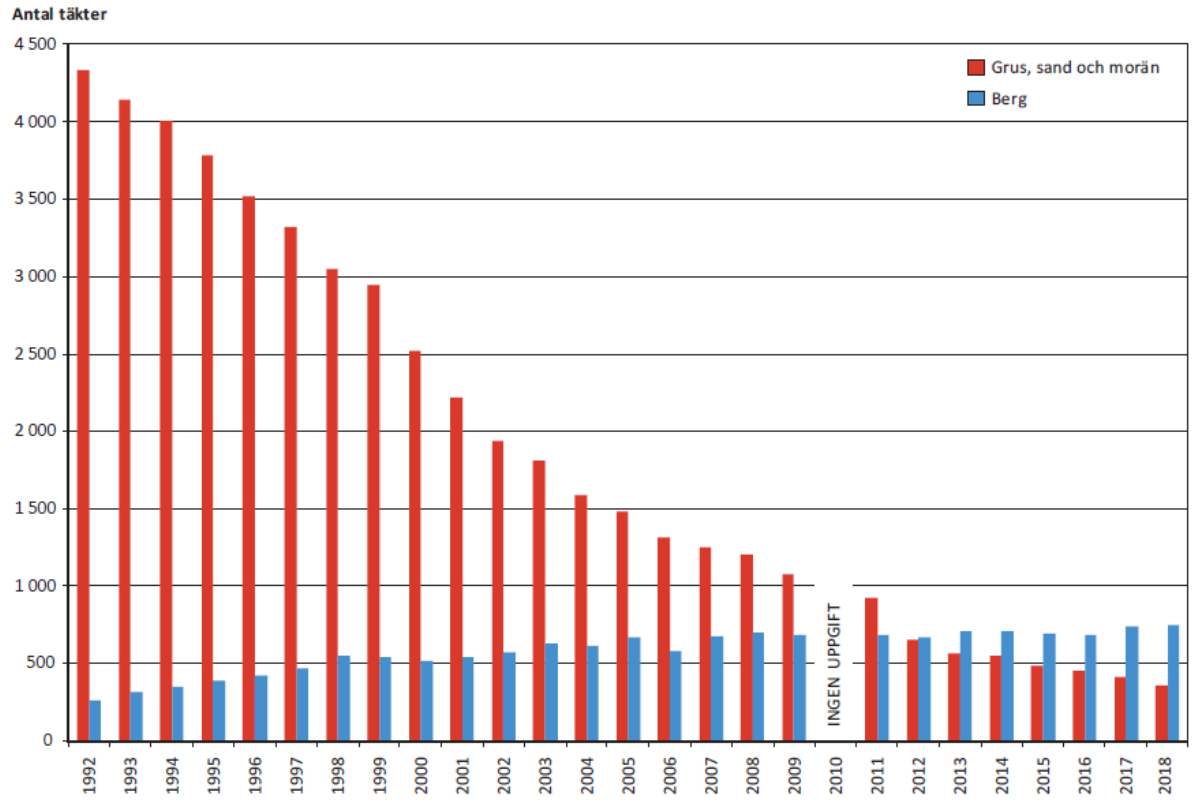
I rapporten ”Tekniska försörjningssystem för masshantering och täkter” pekas även ett antal platser ut på regional nivå, vilka kan vara lämpliga för materialterminaler (se figur 2). Några av dessa ligger strategiskt viktigt för utbyggnaden av tunnelbanan.

En slutsats i RUFS2050 är bland annat att man bör öka återanvändningen och minska lastbilstransporterna för massor. Vidare syns behovet av en samverkan som knyter stat, landsting, kommuner och privata aktörer inom täkt- och masshantering närmare varandra. Samverkan mellan bebyggelse, exploatering, infrastruktur och anläggningsprojekt kan förbättras för att uppnå lokal eller delregional balans mellan uttag och användning av bergmassor. På regional nivå kan dessa platser vara lämpliga för materialterminaler. Sammanfattningsvis behöver behovet och transporterna kopplas tydligare till lokaliseringen. Slutsatserna från RUFS2050 har även bekräftats i rapporten ”Verksamhetsavfall och masshantering i ett 2030–2050-perspektiv” (Tillväxt- och regionplaneförvaltningen, 2019).



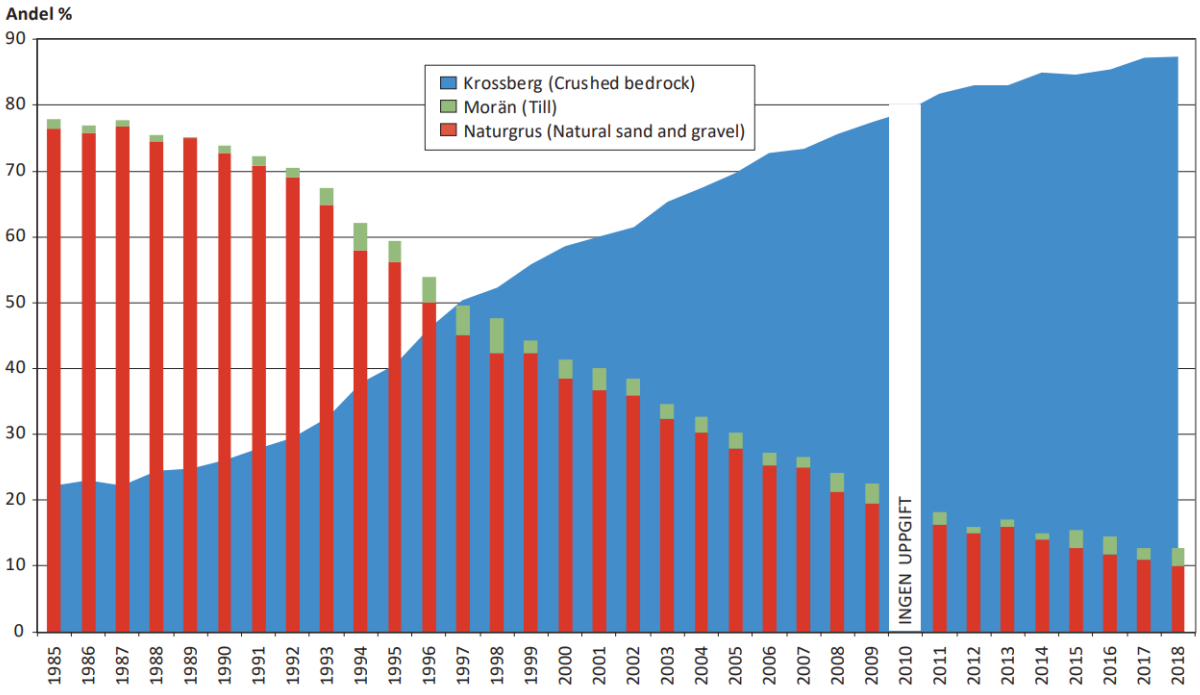
Figur 2. Figur hämtad från rapport Tekniska försörjningssystem för masshantering och täkter, Tillväxt- och regionplaneförvaltningen 2017, visande lämpliga lägen för materialterminaler (blå markeringar).

Uttaget av naturgrus, och därmed tillgängligheten av detta material, har minskat betydligt på senare år. Idag sker en mycket restriktiv tillståndsgivning för uttag av naturgrus, eftersom grusåsar är en naturlig grundvattenresurs och oftast skyddade av SGU (Sveriges Geologiska Undersökning) såsom grundvattenförekomster. I figur 3 illustreras hur antalet tillståndsgivna täkter för naturgrus har minskat drastiskt från år 1992 fram till idag. Det behövs alltså ersättningsmaterial till naturgruset, vilket kan tas från bergtäkter eller det entreprenadberg som genereras vid exempelvis tunnelbyggnation. I figur 4, hämtad från samma rapport av SGU, illustreras även hur naturgrusandelen av ballast har minskat till förmån för krossat berg.



Figur 6. Antal tillståndsgivna täkter åren 1992–2018, fördelat på typ av täkt.
Number of licensed quarries in 1992–2018 distributed on types of quarries.

Figur 3. Figur hämtad från Grus, sand och krossberg 2018, SGU rapport 2019:3, 2019



Figur 8. Naturgrusandelens utveckling åren 1985–2018, i procent.
Share of natural sand and gravel from natural deposits in 1985–2018, percentages.

Figur 4. Figur hämtad från Grus, sand och krossberg 2018, SGU rapport 2019:3, 2019

2.3 Entreprenadberg från tunnelbaneprojekten

2.3.1 Mängder bergmassor från utbyggnaden

Utbyggnaden av nya tunnelbanan kommer i huvudsak ske via konventionell borrning, laddning och sprängning. De bergmassor som erhålls från en sprängning innehåller normalt fraktioner mellan 0-400 mm, men större block kan också förekomma. Bergmassorna lastas på lastbilar under jord och körs sedan upp till markytan via arbetstunnlarna för direkt transport till mottagningsstationer för krossning/sortering eller annan plats där det kan nyttjas utan vidare förädling (detta beskrivs vidare under rubrik 2.3.2).

Ungefär 10 procent av entreprenadberget kan återanvändas direkt på plats inom byggnationen av tunnlarna. Utbyggnaden av tunnelbanan kommer att generera uppemot 15,6 miljoner ton bergmassor som behöver transporteras bort, fördelat på följande delutbyggnader:

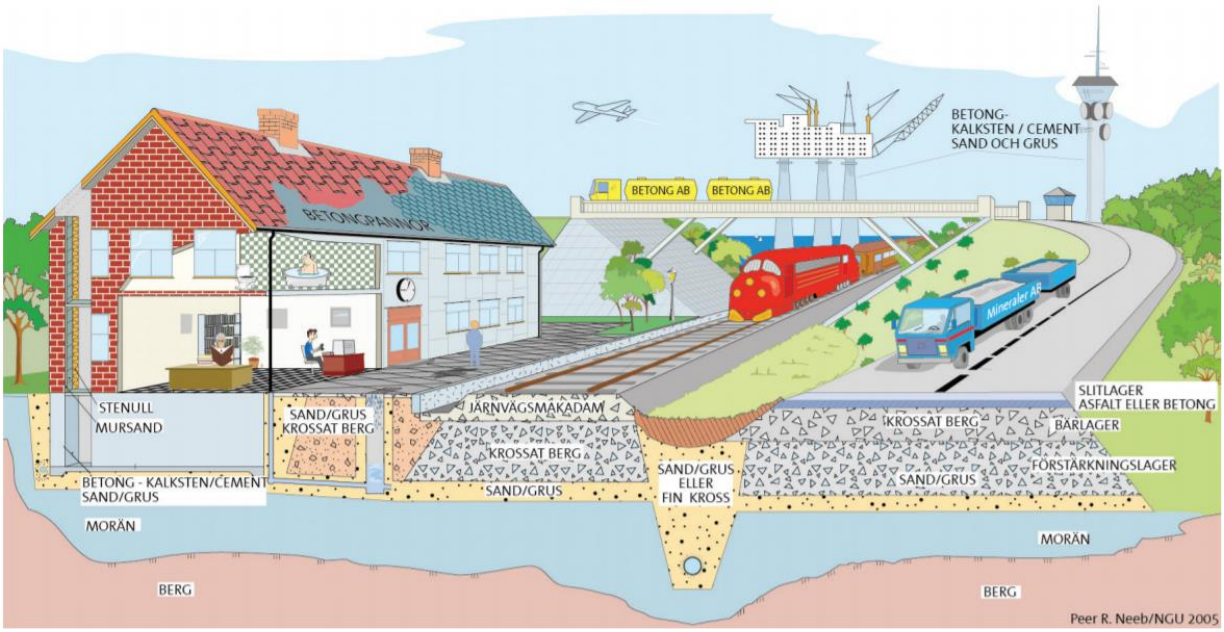
- Akalla - Barkarby: 1,8 miljoner ton
- Odenplan - Arenastaden: 1,8 miljoner ton
- Ny depå Högdalen: 0,8 miljoner ton
- Kungsträdgården - Nacka & Söderort: 6,7 miljoner ton
- Fridhemsplan - Älvsjö: 4,5 miljoner ton (enligt nuvarande bedömning)

Sammantaget kommer åtminstone ca 11,1 miljoner ton bergmassor att genereras under nuvarande utbyggnad fram till år 2026. Bergmassor från utbyggnaden av sträckan Fridhemsplan-Älvsjö kan även tillkomma under perioden, beroende på när miljötillstånd för denna verksamhet erhålls och en godkänd järnvägsplan finns till hands.

2.3.2 Användningsområden

En del av entreprenadberget kan återanvändas direkt på plats vid byggnationen av tunnlarna för nya tunnelbanan. Under byggnationen av tunnlar behövs ett bärlager i botten av tunnlarna för att få jämnare körytor och effektiv dränering. Detta bärlager byts ut med jämna mellanrum och ofta använder man då sprängsten, vilken sorteras på plats (harpas) med avseende på önskvärda fraktioner. Entreprenadberget kan också användas på plats vid utfyllnad av etableringsytor eller vid skapande av dränering för dagvatten.

Entreprenadberget kan också användas vid olika konstruktions- och byggnadsändamål (se figur 5). Vid anläggande av vägar och gator eller utfyllnadsarbeten kan det användas direkt utan vidare bearbetning. Resterande bergmassor går till mottagningsstationer, där de krossas och sorteras med avseende på olika fraktioner. Entreprenadberget från tunnelbanan kan ersätta berg från bergtäkter och naturgrus i många avseenden och är alltså ett bra alternativ sett till resurshushållning.



Figur 5. Illustration visande vad man normalt använder ballastmaterial till. Från SGU 2019:3, hämtad ursprungligen från Norges geologiska undersökning.

2.3.3 Hushållningshänsyn i nuvarande hantering

En fallstudie inom projektet Energieffektivt logistiksystem i Södertörn, EELS, visar att enligt åkerierna har transportavstånden för jord- och bergmassor ökat med upp till 150 procent under 2010–2014. En av förklaringarna till detta är att täkter, krossanläggningar mm hamnar ”längre ut” från regioncentrum, bland annat beroende av tillståndsgivningen som går mot färre och större anläggningar, som är belägna allt längre ut från regionernas centrala delar. Detta har alltså inneburit ett ökat utsläpp av växthusgaser och partiklar, när syftet med tillståndsregleringen egentligen bör vara att begränsa dessa utsläpp. Regionen ser alltså en vikt av att kunna använda materialterminaler på nära avstånd sett till miljöaspekter, utöver aspekter såsom trängsel, trafiksäkerhet och ekonomi.

Bergmassorna från utbyggnaden av tunnelbanan uppstår i områden, där det samtidigt finns ett behov av massor. Detta möjliggör att det kan nyttiggöras direkt i närområdet, vilket medför en god hushållning med naturresurser. Om entreprenadberg inte används skulle motsvarande mängd grus eller berg tvingas brytas i någon av länets grus- och bergtäkter, vilket är ändliga resurser som tack vare entreprenadberg tillsvidare kan sparas. Att ta material från länets grus- och bergtäkter innebär i de flesta fall längre transporter, jämfört med att använda entreprenadberg som ändå uppstår i området. Återanvändningen ger alltså en begränsning av utsläpp, minskad trängsel på vägnätet och färre risker med avseende på tung trafik på vägarna.

En central del i planeringen av utbyggnaden av tunnelbanan har varit att:

- återanvända alla typer av schaktmassor (jord och berg) i så stor utsträckning som möjligt,
- visa var massorna avser att användas med rimlig säkerhet,
- utvärdera de miljömässiga risker som kan uppkomma och planera för att hantera dessa,
- upprätta system för en spårning av bergmassor och dess slutanvändning, samt
- upphandla materialterminaler på nära avstånd för att minimera transporter.

Masshanteringen för nya tunnelbanan regleras bland annat i ett villkor från mark- och miljödomstolen, vilket innebär att en tydlig masshanteringsplan ska presenteras. Denna plan är ett levande dokument, som hålls uppdaterat i samråd med tillsynsmyndigheterna.

3 Närmare om biproduktsklassificeringen

3.1 Introduktion till bestämmelsen om biprodukter

Bestämmelsen om biprodukter infördes genom artikel 5(1) i Europaparlamentets och Rådets direktiv 2008/98/EG (Avfallsdirektivet). Bestämmelsen byggde på tidigare rättspraxis från EU-domstolen. Efter det senaste ändringsdirektivet (Europaparlamentets och Rådets direktiv (EU) 2018/851) har bestämmelsen i artikel 5(1) Avfallsdirektivet följande lydelse:

> Medlemsstaterna ska vidta lämpliga åtgärder för att se till att ett ämne eller ett föremål som uppkommer genom en produktionsprocess vars huvudsyfte inte är att producera detta ämne eller föremål inte betraktas som avfall utan som en biprodukt om följande villkor är uppfyllda:
>
> a) Det ska vara säkerställt att ämnet eller föremålet kommer att fortsätta att användas.
>
> b) Ämnet eller föremålet ska kunna användas direkt utan någon annan bearbetning än normal industriell praxis.
>
> c) Ämnet eller föremålet ska produceras som en integrerad del i en produktionsprocess.
>
> d) Den fortsatta användningen ska vara laglig, dvs. ämnet eller föremålet ska uppfylla alla relevanta produkt-, miljö- och hälsoskyddskrav för den specifika användningen och inte leda till allmänt negativa följder för miljön eller människors hälsa.

Bestämmelsen införlivades i svensk rätt genom ändring i 15 kap. 1 § miljöbalken som trädde i kraft den 10 juli 2011 genom SFS 2011:734. Paragrafen hade då följande lydelse:

> Med avfall avses varje föremål eller ämne som innehavaren gör sig av med eller avser eller är skyldig att göra sig av med.
>
> Ett ämne eller föremål ska anses vara en biprodukt i stället för avfall, om ämnet eller föremålet
>
> 1. har uppkommit i en tillverkningsprocess där huvudsyftet inte är att producera ämnet eller föremålet,
>
> 2. kan användas direkt utan någon annan bearbetning än den bearbetning som är normal i industriell praxis, och
>
> 3. kommer att fortsätta att användas på ett sätt som är hälso- och miljömässigt godtagbart och som inte strider mot lag eller annan författning.
>
> Ett ämne eller föremål som blivit avfall upphör att vara avfall, om det har hanterats på ett sätt som innebär återvinning och uppfyller krav i fråga om fortsatt användning enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av 9 eller 28 §.

Genom en lagändring som trädde i kraft den 2 augusti 2016 (SFS 2016:782) ändrades paragrafen huvudsakligen så att ordet *tillverkningsprocess* ersattes med *produktionsprocess*.

Sedan den 1 januari 2020 (SFS 2019:1263) har paragrafen följande lydelse.

> Med avfall avses i detta kapitel varje ämne eller föremål som innehavaren gör sig av med eller avser eller är skyldig att göra sig av med.
>
> Ett ämne eller föremål som uppkommit i en produktionsprocess där huvudsyftet inte är att producera ämnet eller föremålet ska anses vara en biprodukt i stället för avfall, om
>
> 1. det är säkerställt att ämnet eller föremålet kommer att fortsätta att användas,
>
> 2. ämnet eller föremålet kan användas direkt utan någon annan bearbetning än den bearbetning som är normal i industriell praxis,
>
> 3. ämnet eller föremålet har producerats som en integrerad del av produktionsprocessen, och
>
> 4. den användning som avses i 1 inte strider mot lag eller annan författning och inte leder till allmänt negativa följder för miljön eller människors hälsa.
>
> Ett ämne eller föremål som har återvunnits och uppfyller krav i fråga om fortsatt användning enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av 39 eller 40 § upphör att vara avfall.

I följande avsnitt kommer bergmassorna från tunnelbaneprojekten att analyseras i ljuset av de kriterier som dessa bestämmelser ställer upp.

3.2 Produktionsprocess

De inledande styckena i såväl art. 5(1) Avfallsdirektivet som 15 kap. 1 § andra stycket miljöbalken innebär att bara ett ämne eller föremål som *uppkommit i en produktionsprocess* kan anses vara en biprodukt.

På tillsynsnivån, där klassificeringen av ämnen och föremål som avfall eller biprodukter sker, har det sällan ifrågasatts att bergmaterial från infrastrukturprojekt faller under begreppet *föremål som uppkommit i en produktionsprocess*. Istället har klassificeringsfrågorna handlat om lämpligheten av massorna för avsedd fortsatt användning. Naturvårdsverket har dock länge drivit linjen att det inte är den fortsatta användningen eller följderna för miljö och hälsa som ska vara avgörande för klassificeringen, utan en snäv definition av det begreppet *produktionsprocess* (jfr t.ex. Mark- och miljödomstolen i Nackas deldom av den 17 december 2014 i mål nr M 3346-11, där domstolen dock gick emot Naturvårdsverket). På senare tid har även vissa avgöranden kommit som ansluter sig till Naturvårdsverkets snäva tolkning av begreppet.

Regionen vill inledningsvis påpeka att syftet med miljöbalken i stort och avfallslagstiftningen i synnerhet är att främja en hållbar utveckling. Ur detta perspektiv är det förvånande att vissa myndigheter anlägger ett abstrakt lingvistiskt perspektiv för att försvåra för verksamhetsutövare att minska mängden avfall i samhället. Regionen anser att klassificeringen av avfall och biprodukter istället bör utgå från vad som är en lämplig och säker användning av de restprodukter som uppstår i olika verksamheter.

Vad gäller tolkningen av *produktionsprocess* bör det först konstateras att det saknas rättspraxis från EU-domstolen som definierar begreppet. Den rättspraxis som EU-lagstiftaren utgick ifrån när Avfallsdirektivet tillkom talade omväxlande om *tillverkningsprocess* (*manufacturing process* i den engelska översättningen) och *produktionsprocess* (*production process* i den engelska översättningen). Sedan Avfallsdirektivet trädde i kraft 2008 är det dock det senare som gäller, dvs. begreppet *tillverkningsprocess* har utmönstrats. Troligen har detta skett eftersom begreppet ansågs alltför snävt, bl.a. då t.ex. icke förorenad jord från utgrävningar och andra naturligt förekommande material som används på andra platser än där grävningen utfördes (jfr skäl 11 i ingressen till Avfallsdirektivet) skulle kunna utgöra biprodukter om övriga kriterier var uppfyllda.

Att *produktionsprocess*, möjligen till skillnad från *tillverkningsprocess*, är ett mycket brett begrepp kan också utläsas av undantaget i art. 2. b) Avfallsdirektivet, där vissa typer av animaliska biprodukter undantas från direktivets tillämpningsområde. Detta resonemang går igen i förarbetena till SFS 2016:782, prop. 2015/16:166 s. 61, där regeringen konstaterar att biprodukter inte endast uppkommer i vad som kan ses som *tillverkningsprocesser*, utan att även andra processer, som t.ex. djurhållning, kan ge upphov till biprodukter.

I vissa avgöranden på senare tid har beslutsinstanserna tyckts stödja sin argumentation på Naturvårdsverkets vägledning *Avfall i anläggningsarbeten* från januari 2016. Vägledningen, som inte är bindande, bör dock inte ges någon tyngd när det gäller tolkningen av begreppet produktionsprocess. För det första publicerades vägledningen innan SFS 2016:782 trädde i kraft, dvs. innan lagstiftaren frångick det snävare begreppet *tillverkningsprocess* till förmån för det bredare begreppet *produktionsprocess*, och är därför inaktuell. För det andra saknar vägledningen hänvisningar till vedertagna rättskällor.

På s. 2 i vägledningen skriver Naturvårdsverket följande:

> Naturvårdsverket har frågat kommissionen om termen tillverkningsprocess kan tillämpas t.ex. vid vägbyggnation. Kommissionen svarade att en tillverkningsprocess kan definieras som omvandlingen av material genom mekanisk eller kemisk väg för att skapa flera enheter av samma objekt som i allmänhet innebär användning av råa eller sekundära material, maskiner och arbetskraft. Enligt vägledningen skulle därför de restprodukter som uppstår vid t.ex. vägbyggen inte falla in under begreppet tillverkningsprocess och därmed ska de inte klassas som biprodukter.

Regionen har tagit del av e-postkontakten som Naturvårdsverket tog med EU-kommissionen 2014. Av kommissionens svar kan följande utläsas:

1. Schaktmassor och andra naturligt förekommande material kan anses vara biprodukter om de möter övriga kriterier enligt art. 5(1) Avfallsdirektivet.

2. Om ett föremål utgör biprodukt eller avfall ska i enlighet med EU-domstolens rättspraxis avgöras från fall till fall.

3. Begreppet produktionsprocess har inte definierats inom EU-rätten, men kommissionens tjänsteman som svarar på Naturvårdsverkets fråga tror inte att sprängning och schaktning kan utgöra en sådan process. Hans tolkning är istället att detta kan definieras som omvandlingen av material genom mekanisk eller kemisk väg för att skapa flera enheter av samma objekt som i allmänhet innebär användning av råa eller sekundära material, maskiner och arbetskraft. Tjänstemannen som svarar är dock noga med att poängtera att Naturvårdsverket inte får tolka detta som EU-kommissionens officiella ståndpunkt, och att det i slutändan bara är EU-domstolen som har kompetens att tolka EU-rätten.

Eftersom ordet produktionsprocess numera används av både EU-lagstiftaren och den svenska lagstiftaren samt av dessa tolkas som ett begrepp som kan omfatta t.ex. djurhållning kan

tjänstemannens position ifrågasättas. Troligen har inga närmare efterforskningar gjorts eftersom tjänstemannen inte insett att han skulle hänvisas till som rättskälla av Naturvårdsverket. Naturvårdsverkets vägledning ska av dessa skäl inte beaktas vid tolkningen av begreppet *produktionsprocess*.

Regionen menar att det alltjämt är uppenbart att bergmaterial från infrastrukturprojekt, såsom tunnelbaneprojekten, utgör föremål som har uppkommit i en produktionsprocess. Genom tunnelbaneprojekten produceras tunnelbaneanläggningar. Detta är lika mycket en produktionsprocess som t.ex. tillverkningen av de tåg som ska köras i tunnlarna. För att producera tunnelbaneanläggningar måste tunnlar drivas. Genom tunneldrivningen uppstår bergmassor. Det är inte produktionsprocessens huvudsyfte att tillskapa bergmassor. Dessa ska därför, om övriga kriterier i 15 kap. 1 § är uppfyllda, anses vara en biprodukt i stället för avfall.

3.3 Övriga biproduktskriterier enligt miljöbalken

3.3.1 Säkerställande av fortsatt användning

Tillämpningen av det första kriteriet innebär att det ska vara säkerställt att entreprenadberget fortsätter användas.

Återanvändning av entreprenadberg för anläggningsändamål är gängse inom alla typer av anläggningsprojekt, från tunnelbyggande till husbyggnation. Beskrivningen i avsnitt 2.2 rörande det framtida behovet av att kunna återanvända entreprenadberg för bygg- och anläggningsändamål i Stockholmsregionen visar att fortsatt användning är säkerställd. RUFS2050 och senare rapporter från Tillväxt- och regionplaneförvaltningen samt SGU visar tydligt på ett framtida underskott av bergmaterial och därmed ett behov av entreprenadberg. Regionen har redan träffat avtal med entreprenörer med materialterminaler i närområdet för mottagning av entreprenadberget från byggnationen av huvudtunnlar och stationer. Det finns alltså redan en avsättning för det entreprenadberg som uppkommer under hela byggprocessen. Det första kriteriet för att entreprenadberget ska utgöra en biprodukt är därmed uppfyllt.

3.3.2 Användning utan annan bearbetning annat än som är normal i industriell praxis

Tillämpningen av det andra kriteriet innebär att entreprenadberget ska kunna användas direkt utan någon annan bearbetning än den som är normal i industriell praxis.

Av avsnitt 2.3.2 framgår att entreprenadberg kan användas direkt på plats under genomförandet av entreprenaderna. Under byggnationen av tunnlar behövs ett bärlager i botten av tunnlarna och för detta kan man använda sprängsten, vilken sorteras på plats (harpas) med avseende på önskvärda fraktioner. Entreprenadberget kan också användas på plats vid utfyllnad av etableringsytor eller vid skapande av dränering för dagvatten. Entreprenadberget kan vidare användas för direkt utfyllnad vid bygg- och anläggningsändamål. Bergmassorna uppkommer i närområdet till där en utbyggnad av gator, vägar och bostäder pågår i centrala Stockholm. Genom att använda dessa massor skapas en god resurshushållning och transportavstånden begränsas. Entreprenadberget transporteras i övrigt till materialterminaler, där det krossas/sorteras för att kunna återanvändas för flera olika användningsområden. Krossning och sortering är bearbetningsprocess som ingår i normal industriell praxis vid bygg- och anläggningsverksamhet. Det andra kriteriet för att entreprenadberget ska utgöra en biprodukt är därmed uppfyllt. Detta gäller oavsett om man använder entreprenadberget direkt på plats, använder det till utfyllnad eller skickar det till materialterminaler för andra återanvändningsändamål.

3.3.3 Integrerad del av produktionsprocessen

Tillämpningen av det tredje kriteriet innebär att entreprenadberget ska ha producerats som en integrerad del av produktionsprocessen.

Att en tunnelbaneanläggning inte kan produceras utan att tillskapa bergmassor, men att detta inte är huvudsyftet med verksamheten, har påpekats under avsnitt 3.2 ovan. För att producera tunnelbaneanläggningar måste tunnlar drivas. Genom tunneldrivningen uppstår bergmassor. Det är inte produktionsprocessens huvudsyfte att tillskapa bergmassor, och bergmassorna tillkommer inte heller endast som ett resultat av ett visst teknikval. Bergmassorna produceras som en integrerad del i produktionsprocessen och detta tredje kriterium för att entreprenadberget ska utgöra en biprodukt är uppfyllt.

3.3.4 Följder för miljön eller människors hälsa

Tillämpningen av det fjärde kriteriet innebär att användningen inte får strida mot lag eller annan författning och inte leda till allmänt negativa följder för miljön eller människors hälsa.

Det kan inledningsvis konstateras att återanvändning av entreprenadberg inte strider mot lag eller annan författning. Vidare är entreprenadberget i Stockholmsregionen generellt av sådan kvalitet att det utan behandling kan nyttiggöras utan negativa följder för miljö och hälsa. Kontroll sker löpande för att identifiera eventuella massor som inte är lämpliga att använda för sådana ändamål. Det fjärde kriteriet för att entreprenadberget ska utgöra en biprodukt är därmed uppfyllt för entreprenadberg som uppstår i tunnelbaneprojekten.

Det bör poängteras att återanvändning av entreprenadberg för bygg- och anläggningsändamål medför positiva effekter för miljön och människors hälsa. Det innebär en god hushållning med naturresurser genom att ersätta det bergmaterial som annars hade behövt brytas i grus- och bergtäkter. Återanvändningen av entreprenadberget förkortar också transportavstånd, vilket är positivt sett till utsläpp, säkerhet och trängsel på vägnätet.

3.4 Slutsats rörande klassificering

I detta avsnitt har Region Stockholm visat att entreprenadberget från tunnelbaneprojekten uppstår som en integrerad del av denna produktionsprocess, och att fortsatt användning av massorna är säkerställd. Bergmassor från Stockholmsområdet är vidare av sådan kvalitet att det kan användas direkt utan någon annan bearbetning än den bearbetning som är normal i industriell praxis samt utan olägenheter för miljö och hälsa. Samtliga kriterier för att klassificera entreprenadberg från tunnelbaneprojekten som biprodukter är därmed uppfyllda.

4 Konsekvenser vid en tolkning av entreprenadberg som ett avfall

4.1 Tid

Om entreprenadberg anses utgöra avfall kommer de materialterminaler som idag är anmälda för krossning av berg behöva anmälas igen eller, i värsta fall, tillståndsprövas för att tillåta återvinning genom krossning. Kommunerna i länet kan alltså omedelbart förbjuda dessa verksamheter att

hantera entreprenadberg i den mån det inte prövats om de får hantera avfall. Detta har redan skett idag för vissa strategiskt viktiga anläggningar, där kommunerna och länsstyrelsen har tolkat lagstiftningen utifrån Naturvårdsverkets vägledning *Avfall i anläggningsarbeten*. Detta förfarande slår med omedelbar verkan ut hittills gällande rutiner och hantering av bergmassor inom hela branschen i länet. Det kan ta flera år innan verksamhetsutövare för materialterminalerna har genomfört tillståndsprövningar och materialhanteringen kan tvingas ske utanför länet. Under denna tid får bergmassorna transporteras till godkända materialterminaler utanför länet, för att sedan transporteras tillbaka igen som mer eller mindre bearbetade produkter. Det är dessutom oklart om de verksamhetsutövare som finns idag har råd att låta verksamheten stå still i väntan på tillstånd. De platser som idag är avsatta för masshantering kan alltså försvinna för alltid och det är mycket svårt att hitta nya platser inom regionen, vilka inte reserverats för nybyggnation av bostäder, samt är lämpliga sett till buller eller annan omgivningspåverkan.

De betydligt längre transporterna av bergmassor från byggarbetsplatserna till mottagningsanläggningarna kommer även få konsekvenser avseende tidsåtgången för att bygga ut tunnelbanan i Stockholm. Transporterna blir så omfattande att det blir svårt att få logistiken att fungera. Därmed tar det längre tid att få ut bergmassorna och kunna påbörja nästa sprängsalva, framdriften blir alltså långsammare och resulterar i förlängd genomförandetid för utbyggnaden. Detta får följdverkningar för det planerade bostadsbyggandet och hämmar regionens utveckling.

4.2 Kostnader

Om entreprenadberget skulle anses utgöra ett avfall kommer detta få ekonomiska följder för utbyggnaden av tunnelbanan och andra infrastrukturprojekt. Idag har entreprenadberget ett ekonomiskt värde och har i stora delar redan sålts som biprodukt till entreprenörer som har mottagningsanläggningar. Om entreprenadberget framöver anses utgöra avfall blir det inte längre möjligt att sälja för direkt användning som byggnads- och anläggningsmaterial (exempelvis för utfyllnadsändamål i närheten) utan detta måste återvinnas eller deponeras.

Eftersom det i vart fall till en början kommer saknas mottagningsanläggningar som får återvinna avfall för byggnads- eller anläggningsändamål finns det en stor risk att entreprenadberget behöver deponeras. I den mån bergmassorna inte kan deponeras på anläggningar som endast hanterar sten kommer en av kostnaderna med en sådan hantering vara att verksamhetsutövaren, Region Stockholm, åläggs att betala en avfallsskatt. Detta innebär en kostnadsökning för utbyggnaden av tunnelbanan. Region Stockholm uppskattar att det kan ta flera år innan branschen ställt om sin hantering till återvinning av avfall och erhållit erforderliga tillstånd.

En annan kostnadsökning härrör sig från längre transporter till anläggningar som har tillstånd för att ta emot avfall. Rättstillämpningen av kommunerna och länsstyrelsen tvingar materialhanteringen utanför länet. Ett räkneexempel är att bergmassorna får köras till Örebro, där det finns en anläggning med tillstånd att ta emot avfall. Transportavståndet enkel väg är ca 200 km från Stockholm, att jämföra med dagens schablonavstånd på ca 10 km till mottagningsstationer i Stockholm. Man bör även ha i åtanke att det inte hinner gå några lastbilar tillbaka i retur för att hämta mer bergmassor vid varje lastningstillfälle. Transportkostnaderna, i detta exempel för transporter till Örebro, innebär alltså merkostnader för utbyggnaden av tunnelbanan.

Utöver ovanstående tillkommer kostnader för mottagningsavgift, som brukar erläggas till mottagaren av ett avfall. För utbyggnaden av nya tunnelbanan innebär även detta merkostnader.

4.3 Miljöpåverkan

Om nuvarande rutiner och arbetssätt inom masshantering slutar att fungera faller även nuvarande resurshushållning med massor. Den gemensamt framtagna strategin för att kunna återanvända entreprenadberg och spara på ändliga resurser i form av grus- och bergtäkter kan försvåras.

De långa transporterna innebär att lastbilarna inte kommer att kunna åka tillbaka i retur till tunneln för att hämta ytterligare bergmassor. Det behövs alltså fler lastbilar för varje utlastning av massor och tomma bilar kör sedan tillbaka långa sträckor utan att kunna utnyttjas. Detta är inte bara ett resursslöseri utan innebär också omotiverade utsläpp. I föreliggande PM har Regionen visat att transportavstånden kan bli uppemot 20 gånger längre än planerat. Koldioxidutsläppen ökar i stort sett linjärt med avståndet och utsläppen från ökade transporter kan i värsta fall blir ca 20 gånger högre än för nuvarande planerade transporter.

Fler lastbilar innebär också en ökad trängsel, särskilt i områdena kring planerade arbetstunnlar och etableringsytor. Detta innebär även ökade olycksrisker med tung trafik.

5 Sammanfattning av Region Stockholms ståndpunkt

Regionen har i föreliggande PM belyst varför entreprenadberget från utbyggnaden av tunnelbanan i huvudsak ska klassificeras som en biprodukt.

En felaktig klassificering av entreprenadberget som ett avfall skulle få konsekvenser avseende tid, kostnader och miljöpåverkan för utbyggnaden av tunnelbanan. Konsekvenser med avseende på tid berör förlängd genomförandetid för utbyggnaden. Detta får följdverkningar för det planerade bostadsbyggandet och hämmar regionens utveckling. Avfallsskatter, mottagningsavgifter och längre transporter innebär merkostnader för utbyggnaden. Tidsfördröjning och merkostnaderna skulle i värsta fall kunna äventyra utbyggnaden av tunnelbanan.

Om nuvarande praxis och arbetssätt inom masshantering slutar att fungera faller även nuvarande resurshushållningsstrategi inom länet. De förlängda transporterna och ökade behovet av lastbilar är inte bara ett resursslöseri utan innebär också omotiverade utsläpp. I föreliggande PM har Regionen visat att koldioxidutsläppen från ökade transporter i värsta fall blir ca 20 gånger högre än för nuvarande planerade transporter. Fler lastbilar innebär också en ökad trängsel, särskilt i områdena kring planerade arbetstunnlar och etableringsytor. Detta innebär även ökade olycksrisker med tung trafik.

6 Referenser

RUFS2050, Tillväxt- och regionplaneförvaltningen, rapport 2018:10

Tekniska försörjningssystem för masshantering och täkter, Tillväxt- och regionplaneförvaltningen, rapport 2017:7

Verksamhetsavfall och masshantering i ett 2030–2050-perspektiv, Kompletterande kunskaps- och planeringsunderlag om teknisk försörjning. Tillväxt- och regionplaneförvaltningen, rapport 2019:05

Grus, sand och krossberg 2018, SGU rapport 2019:3

Region Stockholm
Förvaltning för utbyggd tunnelbana
Box 22550, 10422 Stockholm
Telefon: 08-737 25 00

Region Stockholm

Region Stockholm

Rotel VI – Miljö- och kollektivtrafikroteln

REMISS

2021-02-08 RS 2021-0113

Tillväxt- och regionplanenämnden
Trafiknämnden
Fastighets- och servicenämnden

Ärende:

Remiss – Promemoria Ordning och reda på avfallet

Yttrande från berörd nämnd/styrelse senast: **2021-03-19**

Handläggare: **Joachim Höggren**

Yttranden skickas till regionledningskontorets registrator:

E-post: registrator.rlk@sll.se

Adress:
Regionledningskontoret
Registraturen
Box 22550
104 22 Stockholm

Internadress:
Regionledningskontoret, Registraturen, Lindhagensgatan 98, plan 6

Regeringskansliet

Remiss

2021-01-29
M2021/00207

Miljödepartementet
Rättssekretariatet
Linn Åkesson
08-405 84 59
linn.akesson@regeringskansliet.se

Kemikalieenheten
Sofia Tingstorp
08-405 21 97
sofia.tingstorp@regeringskansliet.se

Remiss av promemoria Ordning och reda på avfallet

Remissinstanser

Arboga kommun

Arvidsjaurs kommun

Avfall Sverige

Boverket

Byggföretagen

Byggmaterialindustrierna

Domstolsverket

Ekonomistyrningsverket

Eskilstuna kommun

Fastighetsägarna

Företagarna Sverige

Gotlands kommun

Greenpeace

Gästrike Återvinnare

Gävle kommun

Göteborgs kommun

Hagfors kommun

Haparanda kommun

Havs- och vattenmyndigheten

Helsingborgs kommun

Huddinge kommun

Håll Sverige Rent

Hässleholms kommun

IL Recycling

Jernkontoret

Järfälla kommun

Kammarkollegiet

Karlshamns kommun

Kemikalieinspektionen

Kommerskollegium

Konkurrensverket

Liselotte Lööf AB

Ludvika kommun

Lunds kommun

Länsstyrelsen i Stockholms län

Länsstyrelsen i Västmanlands län

Länsstyrelsen i Västra Götalands län

Malmö kommun

Nacka kommun

Nacka tingsrätt (Mark- och miljödomstolen)

Naturvårdsverket

NCC Sverige AB

Norrköpings kommun

NSR AB

Näringslivets Regelnämnd

Polismyndigheten

Ragn Sells AB

Regelrådet

Region Skåne

Region Stockholm

Region Västernorrland

Region Västra Götaland

Renova AB

SIS Swedish Standards Institute

Skanska Sverige AB

Skellefteå kommun

Statens jordbruksverk

Stena Metall AB

Stena Recycling

Stockholms kommun

Storumans kommun

Sundsvalls kommun

Svea hovrätt (Mark- och miljööverdomstolen)

SveMin

Svensk Betong

Svenska Naturskyddsföreningen

Svenskt Näringsliv

Sveriges Bergmaterialindustri

Sveriges geologiska undersökning

Sveriges Kommuner och Regioner

Sveriges Åkeriföretag

Swerock

Sysav

Södertälje kommun

Sörab

Timrå kommun

Trafikverket

Trelleborgs kommun

Uddevalla kommun

Ulricehamns kommun

Umeå kommun

Vafab Miljö AB

Världsnaturfonden WWF

Västerås kommun

Ystads kommun

Åklagarmyndigheten

Återvinningsindustrierna

Örnsköldsviks kommun

Remissvaren ska ha kommit in till Miljödepartementet **senast den 14 maj 2021**. Svaren bör lämnas per e-post till m.remissvar@regeringskansliet.se och med kopia till m.rattssekretariatet@regeringskansliet.se och linn.akesson@regeringskansliet.se. Ange diarienummer M2021/00207 och remissinstansens namn i ämnesraden på e-postmeddelandet.

Svaret bör lämnas i två versioner: den ena i ett bearbetningsbart format (t.ex. Word), den andra i ett format (t.ex. pdf) som följer tillgänglighets-kraven enligt lagen (2018:1937) om tillgänglighet till digital offentlig service. Remissinstansens namn ska anges i namnet på respektive dokument.

Remissvaren kommer att publiceras på regeringens webbplats.

Linnéa Klefbäck
Ämnesråd

1 Promemorians huvudsakliga innehåll

I denna promemoria lämnas förslag som syftar till att förbättra avfallshanteringen och öka tillsynsmyndigheternas möjligheter att säkerställa syftet med miljöbalken.

Det föreslås en ny bestämmelse i avfallsförordningen (2020:614) om att den som ansvarar för avfall ska se till att avfallet blir behandlat om det inte är motiverat med ytterligare lagring av avfall som en del av att samla in det.

Det föreslås ändringar i bestämmelserna om tillstånds- och anmälningsplikt i 29 kap. miljöprövningsförordningen (2013:251) för mekanisk bearbetning och sortering av icke-farligt avfall och lagring av icke-farligt avfall, som en del av att samla in det, för att tydliggöra vilka verksamheter som ska omfattas av tillstånds- respektive anmälningsplikt.

Det föreslås undantag från tillstånds- och anmälningsplikt enligt 29 kap. miljöprövningsförordningen för åtgärder som vidtas med icke-förorenad jord eller annat icke-förorenat naturligt förekommande material som schaktas ur i samband med en byggverksamhet där det är säkerställt att materialet kommer att användas i sitt naturliga tillstånd för anläggningsändamål i anslutning till den plats där schaktningen utfördes. Sådana massor föreslås även undantas från förordningen (2001:512) om deponering av avfall.

Det föreslås en bestämmelse om att anmälan om behandling av avfall som omfattas av 29 kap. miljöprövningsförordningen ska innehålla uppgifter om de mängder avfall som ska lagras inför och efter behandlingen. Det föreslås också att ett föreläggande om försiktighetsmått med anledning av en sådan anmälan ska innehålla motsvarande uppgifter.

Det föreslås en ny bestämmelse i miljöbalken som ger tillsynsmyndigheter som handlägger en anmälan om miljöfarlig verksamhet möjlighet att förelägga verksamhetsutövaren att ställa säkerhet för kostnaderna för det avhjälpande av en miljöskada och de andra återställningsåtgärder som verksamheten kan leda till.

I miljöbalken föreslås även vissa ändringar i bestämmelsen om skyldighet för en tillsynsmyndighet att anmäla misstankar om brott, samt en utvidgning av en befintlig straffbestämmelse. Straffbestämmelsen innebär att straff ska kunna utdömas när någon uppsåtligen eller av oaktsamhet överlämnar avfall till någon som inte har gjort de anmälningar eller har de tillstånd som krävs för avfallshanteringen.

Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 januari 2022 och förordningsändringarna den 1 juni 2021.

Promemoria

Miljödepartementet

Ordning och reda på avfallet

M2021/00207

Januari 2021

Innehållsförteckning

1 Promemorians huvudsakliga innehåll 4

2 Författningsförslag 5
- 2.1 Förslag till lag om ändring i miljöbalken 5
- 2.2 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd 8
- 2.3 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2001:512) om deponering av avfall 10
- 2.4 Förslag till förordning om ändring i miljöprövningsförordningen (2013:251) 11
- 2.5 Förslag till förordning om ändring i avfallsförordningen (2020:614) 17

3 Ärendet 19

4 Krav på att behandla avfallet när det inte är motiverat att fortsätta lagra det 19

5 Mekanisk bearbetning, sortering och lagring av avfall som ska återvinnas för byggnads- eller anläggningsändamål 22
- 5.1 Mekanisk bearbetning 23
- 5.2 Sortering 26
- 5.3 Lagring av icke-farligt avfall som en del av insamling 28

6 Undantag från tillstånds- och anmälningsplikt för viss användning av massor för anläggningsändamål 29

7 Förtydligande i koderna om behandling av animaliskt avfall 33

8 Försiktighetsmått om hur mycket avfall som får lagras i samband med behandling 34

9 Ordförklaringar i miljöprövningsförordningen 35

10 Ekonomisk säkerhet för anmälningspliktiga miljöfarliga verksamheter 36

11 Skyndsamhetskrav vid brottsmisstanke 41

12 Sanktioner för överlämning av avfall till obehörig mottagare 41

13 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser 46

14 Konsekvensutredning 47
- 14.1 Problemet och vad man vill uppnå 47
- 14.2 Effekter om regleringen inte kommer till stånd 48
- 14.3 Alternativa lösningar 48
- 14.4 Vilka som berörs av regleringen 50
- 14.5 Konsekvenser för kommuner och regioner 50
- 14.6 Konsekvenser för staten 53
- 14.7 Konsekvenser för företag 54

14.8 Miljökonsekvenser 59
14.9 Uppgifter om de bemyndiganden som myndighetens beslutanderätt grundar sig på 59
14.10 En bedömning av om regleringen överensstämmer med eller går utöver de skyldigheter som följer av anslutningen till EU 60
14.11 Bedömning av om särskilda hänsyn behöver tas när det gäller tidpunkten för ikraftträdande och om det finns behov av speciella informationsinsatser 60
15 Författningskommentar 60
15.1 Förslaget till lag om ändring i miljöbalken 60
15.2 Förslaget till förordning om ändring i förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd 63
15.3 Förslaget till förordning om ändring i förordningen (2001:512) om deponering av avfall 64
15.4 Förslaget till förordning om ändring i miljöprövningsförordningen (2013:251) 64
15.5 Förslaget till förordning om ändring i avfallsförordningen (2020:614) 75

1 Promemorians huvudsakliga innehåll

I denna promemoria lämnas förslag som syftar till att förbättra avfallshanteringen och öka tillsynsmyndigheternas möjligheter att säkerställa syftet med miljöbalken.

Det föreslås en ny bestämmelse i avfallsförordningen (2020:614) om att den som ansvarar för avfall ska se till att avfallet blir behandlat om det inte är motiverat med ytterligare lagring av avfall som en del av att samla in det.

Det föreslås ändringar i bestämmelserna om tillstånds- och anmälningsplikt i 29 kap. miljöprövningsförordningen (2013:251) för mekanisk bearbetning och sortering av icke-farligt avfall och lagring av icke-farligt avfall, som en del av att samla in det, för att tydliggöra vilka verksamheter som ska omfattas av tillstånds- respektive anmälningsplikt.

Det föreslås undantag från tillstånds- och anmälningsplikt enligt 29 kap. miljöprövningsförordningen för åtgärder som vidtas med icke-förorenad jord eller annat icke-förorenat naturligt förekommande material som schaktas ur i samband med en byggverksamhet där det är säkerställt att materialet kommer att användas i sitt naturliga tillstånd för anläggningsändamål i anslutning till den plats där schaktningen utfördes. Sådana massor föreslås även undantas från förordningen (2001:512) om deponering av avfall.

Det föreslås en bestämmelse om att anmälan om behandling av avfall som omfattas av 29 kap. miljöprövningsförordningen ska innehålla uppgifter om de mängder avfall som ska lagras inför och efter behandlingen. Det föreslås också att ett föreläggande om försiktighetsmått med anledning av en sådan anmälan ska innehålla motsvarande uppgifter.

Det föreslås en ny bestämmelse i miljöbalken som ger tillsynsmyndigheter som handlägger en anmälan om miljöfarlig verksamhet möjlighet att förelägga verksamhetsutövaren att ställa säkerhet för kostnaderna för det avhjälpande av en miljöskada och de andra återställningsåtgärder som verksamheten kan leda till.

I miljöbalken föreslås även vissa ändringar i bestämmelsen om skyldighet för en tillsynsmyndighet att anmäla misstankar om brott, samt en utvidgning av en befintlig straffbestämmelse. Straffbestämmelsen innebär att straff ska kunna utdömas när någon uppsåtligen eller av oaktsamhet överlämnar avfall till någon som inte har gjort de anmälningar eller har de tillstånd som krävs för avfallshanteringen.

Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 januari 2022 och förordningsändringarna den 1 juni 2021.

2 Författningsförslag

2.1 Förslag till lag om ändring i miljöbalken

Härigenom föreskrivs i fråga om miljöbalken

dels att 26 kap. 2 § och 29 kap. 9 § ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas en ny paragraf, 26 kap. 10 a §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
26 kap.	
2 §[1]	
Tillsynsmyndigheten ska anmäla överträdelser av bestämmelser i balken eller i föreskrifter som har meddelats med stöd av balken till Polismyndigheten eller Åklagarmyndigheten, om det finns *misstanke om* brott.	Tillsynsmyndigheten ska *skyndsamt* anmäla överträdelser av bestämmelser i balken eller i föreskrifter som har meddelats med stöd av balken till Polismyndigheten eller Åklagarmyndigheten, om det finns *anledning att anta att ett* brott *har begåtts*.
Om tillsynsmyndigheten finner att villkoren i ett tillstånd till en miljöfarlig verksamhet eller vattenverksamhet inte är tillräckliga och det finns förutsättningar enligt 24 kap. 5, 7, 8 eller 9 §, ska myndigheten ansöka om prövning eller ta upp frågan om att ändra eller upphäva villkor utan någon särskild framställning om detta enligt det som sägs i 24 kap. 11 §.	
	10 a §
	En tillsynsmyndighet som handlägger en anmälan som har gjorts enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av 9 kap. 6 § får förelägga verksamhetsutövaren att ställa säkerhet för kostnaderna för det avhjälpande av en miljöskada och de andra återställningsåtgärder som verksamheten kan leda till. Staten, kommuner, regioner och kommunalförbund får inte föreläggas att ställa säkerhet.
	Tillsynsmyndigheten ska bedöma om säkerheten ska godtas.

[1] Senaste lydelse 2018:1407.

En säkerhet ska godtas om den visas vara betryggande för sitt ändamål. Säkerheten får ställas efter hand enligt en plan som vid varje tid tillgodoser det aktuella behovet av säkerhet.

29 kap.

9 §[2]

Till böter döms den som med uppsåt eller av oaktsamhet

1. bryter mot bestämmelsen i artikel 6.3 i förordning (EG) nr 338/97 om skyldighet att i en ansökan lämna uppgift om tidigare beslut om avslag,
2. bryter mot en föreskrift eller ett beslut i ett enskilt fall om tomgångskörning eller gatumusik som regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, en myndighet har meddelat med stöd av 9 kap. 12 §,
3. bryter mot en föreskrift om skötsel av jordbruksmark som regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, en myndighet har meddelat med stöd av 12 kap. 8 §,
4. bryter mot en föreskrift om hantering av gödsel som regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, en myndighet har meddelat med stöd av 12 kap. 10 §,
5. vid en sådan odling av genetiskt modifierade organismer som omfattas av ett tillstånd enligt 13 kap. 12 § bryter mot en föreskrift om försiktighetsmått som regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, en myndighet har meddelat med stöd av 13 kap. 11 §,
6. bryter mot en föreskrift om märkning av genetiskt modifierade organismer som regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, en myndighet har meddelat med stöd av 13 kap. 18 §,
7. bryter mot en bestämmelse om spårbarhet eller märkning enligt artikel 4.1, 4.2, 4.3, 4.4, 4.6, 5.1 eller 5.2 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1830/2003 av den 22 september 2003 om spårbarhet och märkning av genetiskt modifierade organismer och spårbarhet av livsmedel och foderprodukter som är framställda av genetiskt modifierade organismer och om ändring av direktiv 2001/18/EG,
8. bryter mot en bestämmelse om information, identifiering, dokumentation eller anmälan enligt artikel 6, 12 eller 13 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1946/2003 av den 15 juli 2003 om gränsöverskridande förflyttning av genetiskt modifierade organismer,
9. på marknaden släpper ut en kosmetisk produkt som inte uppfyller kraven om märkning enligt artikel 19.1 eller 19.2 i förordning (EG) nr 1223/2009, eller på marknaden tillhandahåller en kosmetisk produkt som inte uppfyller kraven om märkning enligt artikel 19.1 a, e eller g i samma förordning,
10. bryter mot skyldigheten att lämna information enligt artikel 9 i förordning (EG) nr 648/2004,
11. bryter mot en bestämmelse om information eller dokumentation enligt artikel 32, 34 eller 36 i förordning (EG) nr 1907/2006,

[2] Senaste lydelse 2020:601.

12. i fråga om ett växtskyddsmedel som är godkänt i ett annat land i Europeiska unionen men som inte är godkänt i Sverige bryter mot artikel 52 i förordning (EG) nr 1107/2009 genom att föra in medlet till Sverige, släppa ut det på marknaden eller använda det utan att medlet omfattas av ett sådant parallellhandelstillstånd som krävs enligt artikeln,

13. i fråga om en biocidprodukt som är godkänd i ett annat land i Europeiska unionen men som inte är godkänd i Sverige tillhandahåller produkten eller använder den utan att produkten omfattas av ett sådant parallellhandelstillstånd som avses i artikel 53 i förordning (EU) nr 528/2012,

14. bryter mot bestämmelsen i 15 kap. 24 § första stycket eller en föreskrift som regeringen har meddelat med stöd av 15 kap. 39 § genom att yrkesmässigt eller annars i stor omfattning transportera avfall, eller

15. bryter mot en föreskrift som regeringen har meddelat med stöd av 15 kap. 30 § genom att *för transport* lämna avfall till *den* som inte har *det* tillstånd som krävs för *en sådan transport*.

15. bryter mot en föreskrift som regeringen har meddelat med stöd av 15 kap. 30 § genom att lämna avfall till *någon* som inte har *gjort de anmälningar eller har de* tillstånd som krävs för *avfallshanteringen*.

Ansvar ska inte dömas ut enligt denna paragraf, om ansvar för gärningen kan dömas ut enligt 1 §.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2022.

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

Härigenom föreskrivs att 25 d och 27 a §§ förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
25 d §[1]	
En anmälan som avser en sådan verksamhet med behandling av avfall som omfattas av 29 kap. miljöprövningsförordningen (2013:251) ska utöver det som anges i 25 § innehålla	
1. uppgifter om de typer och mängder *av* avfall som ska behandlas,	1. uppgifter om de typer *av avfall* och mängder avfall som ska behandlas,
2. uppgifter om de metoder för att behandla avfall som ska användas,	
	3. uppgifter om de mängder avfall som ska lagras inför och efter behandlingen,
3. förslag till skyddsåtgärder och andra försiktighetsmått som behövs med hänsyn till verksamheten, den plats som verksamheten bedrivs på och andra omständigheter,	*4.* förslag till skyddsåtgärder och andra försiktighetsmått som behövs med hänsyn till verksamheten, den plats som verksamheten bedrivs på och andra omständigheter,
4. förslag till åtgärder för övervakning och kontroll av verksamheten, och	*5.* förslag till åtgärder för övervakning och kontroll av verksamheten, och
5. förslag till åtgärder som behövs i fråga om avslutning av verksamheten och efterbehandling.	*6.* förslag till åtgärder som behövs i fråga om avslutning av verksamheten och efterbehandling
27 a §[2]	
Den myndighet som handlägger ett anmälningsärende som avses i 25 d § ska, när ärendet är tillräckligt utrett, förelägga om försiktighetsmått eller förbud om ärendet avser en sådan verksamhet som behandlar avfall och verksamhetsutövaren inte föreläggs att ansöka om tillstånd. Ett föreläggande om försiktighetsmått ska innehålla uppgifter om de	
1. typer och mängder av avfall som får behandlas,	1. typer *av avfall* och mängder avfall som får behandlas,
2. metoder för att behandla avfall som får användas,	

[1] Senaste lydelse 2019:1309.
[2] Senaste lydelse 2020:530.

	3. mängder avfall som får lagras för att behandlas inför och efter behandlingen,
3. tekniska krav och eventuella övriga krav som är relevanta för platsen i fråga,	*4.* tekniska krav och eventuella övriga krav som är relevanta för platsen i fråga,
4. skyddsåtgärder och andra försiktighetsmått som behövs med hänsyn till verksamheten, den plats som verksamheten bedrivs på och andra omständigheter,	*5.* skyddsåtgärder och andra försiktighetsmått som behövs med hänsyn till verksamheten, den plats som verksamheten bedrivs på och andra omständigheter,
5. åtgärder som behövs för att övervaka och kontrollera verksamheten, och	*6.* åtgärder som behövs för att övervaka och kontrollera verksamheten, och
6. åtgärder som behövs i fråga om avslutning av verksamheten och efterbehandling.	*7.* åtgärder som behövs i fråga om avslutning av verksamheten och efterbehandling.

Denna förordning träder i kraft den 1 juni 2021.

2.3 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2001:512) om deponering av avfall

Härigenom föreskrivs[1] att 4 § förordningen (2001:512) om deponering av avfall att ska ha följande lydelse

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
4 §[2]	
Denna förordning ska inte tillämpas på	
1. användning av avfall för gödsel- eller jordförbättringsändamål såsom kompost, rötrest, avloppsslam, slam som kommer från muddringsverksamhet och liknande material,	
2. användning av lämpligt inert avfall för byggnadsändamål i deponier, vid restaurering eller för mark-, väg- eller utfyllnadsarbete,	
3. deponering av icke-farliga muddringsmassor på land längs små sund, kanaler eller vattenvägar som massorna har muddrats från,	
4. avfall som omfattas av förordningen (2013:319) om utvinningsavfall,	
5. lagring, slutförvaring och annat omhändertagande av	
a) använt kärnbränsle och kärnavfall enligt lagen (1984:3) om kärnteknisk verksamhet, och	
b) radioaktivt avfall enligt strålskyddslagen (2018:396), *och*	b) radioaktivt avfall enligt strålskyddslagen (2018:396),
6. omhändertagande av djurkadaver i den mån inte annat följer av föreskrifter om omhändertagande av djurkadaver.	6. omhändertagande av djurkadaver i den mån inte annat följer av föreskrifter om omhändertagande av djurkadaver, *och*
	7. icke-förorenad jord eller annat icke-förorenat naturligt förekommande material
	a) som schaktas ur i samband med en byggverksamhet, och
	b) där det är säkerställt att materialet kommer att användas i sitt naturliga tillstånd för anläggningsändamål i anslutning till den plats där schaktningen utfördes.

Denna förordning träder i kraft den 1 juni 2021.

[1] Jfr Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/98/EG av den 19 november 2008 om avfall och om upphävande av vissa direktiv, i lydelsen enligt Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2018/851.
[2] Senaste lydelse 2018:508.

2.4 Förslag till förordning om ändring i miljöprövningsförordningen (2013:251)

Härigenom föreskrivs[1] i fråga om miljöprövningsförordningen (2013:251) att 29 kap. 1, 2, 22, 32, 33, 40–43, 48, 49, 69 och 70 §§ ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
29 kap.	
1 §	
Med avfall, återvinna avfall, förbereda avfall för återanvändning, materialåtervinna avfall, bortskaffa avfall, samla in avfall och uttjänt bil avses i detta kapitel detsamma som i 15 kap. miljöbalken.	Med avfall, återvinna avfall, förbereda avfall för återanvändning, materialåtervinna avfall, bortskaffa avfall, *behandla avfall,* samla in avfall, *deponi, deponera avfall* och uttjänt bil avses i detta kapitel detsamma som i 15 kap. miljöbalken.
2 §[2]	
Med farligt avfall och *deponering* avses i detta kapitel detsamma som i avfallsförordningen (2020:614).	Med farligt avfall och *icke-farligt avfall* avses i detta kapitel detsamma som i avfallsförordningen (2020:614).
22 §	
Tillståndsplikt B och verksamhetskod 90.310 gäller för att deponera icke-farligt avfall.	
Tillståndsplikten gäller inte om verksamheten är tillstånds- eller anmälningspliktig enligt 18, 19, 20 eller 21 §.	Tillståndsplikten gäller inte *1.* om verksamheten är tillstånds- eller anmälningspliktig enligt 18, 19, 20 eller 21 §, *eller* *2. åtgärder som vidtas med icke-förorenad jord eller annat icke-förorenat naturligt förekommande material* *a) som schaktas ur i samband med en byggverksamhet, och* *b) där det är säkerställt att materialet kommer att användas i*

[1] Jfr Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/98/EG av den 19 november 2008 om avfall och om upphävande av vissa direktiv, i lydelsen enligt Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2018/851.
[2] Senaste lydelse 2020:691.

	sitt naturliga tillstånd för anläggningsändamål i anslutning till den plats där schaktningen utfördes.
	32 §
Tillståndsplikt B och verksamhetskod 90.241-i gäller för att behandla animaliskt avfall *på annat sätt än genom biologisk behandling eller förbränning,* om den tillförda mängden avfall är mer än 10 ton per dygn eller mer än 2 500 ton per kalenderår.	Tillståndsplikt B och verksamhetskod 90.241-i gäller för att behandla animaliskt avfall om den tillförda mängden avfall är mer än 10 ton per dygn eller mer än 2 500 ton per kalenderår. *Tillståndsplikten gäller inte om behandlingen är tillstånds- eller anmälningspliktig enligt någon av 5–17, 30, eller 31 §.*
	33 §
Anmälningsplikt C och verksamhetskod 90.251 gäller för att yrkesmässigt behandla animaliskt avfall *på annat sätt än genom biologisk behandling eller förbränning,* om den tillförda mängden avfall är högst 10 ton per dygn eller högst 2 500 ton per kalenderår.	Anmälningsplikt C och verksamhetskod 90.251 gäller för att yrkesmässigt behandla animaliskt avfall om den tillförda mängden avfall är högst 10 ton per dygn eller högst 2 500 ton per kalenderår. *Anmälningsplikten gäller inte om behandlingen är tillstånds- eller anmälningspliktig enligt någon av 5–17, 30, eller 31 §.*
	40 §
Tillståndsplikt B och verksamhetskod 90.100 gäller för att återvinna mer än 10 000 ton icke-farligt avfall per kalenderår genom mekanisk bearbetning.	Tillståndsplikt B och verksamhetskod 90.100 gäller för att återvinna mer än 10 000 ton icke-farligt avfall per kalenderår genom *krossning, siktning eller motsvarande* mekanisk bearbetning.
Tillståndsplikten gäller inte	Tillståndsplikten gäller inte *om återvinningen är*
1. *för att genom krossning, siktning eller motsvarande mekanisk bearbetning återvinna avfall för byggnads- eller anläggningsändamål*, eller	1. *anmälningspliktig enligt 41 § 1 eller 2*, eller
2. *om återvinningen är* tillståndspliktig enligt 65§.	2. tillståndspliktig enligt 65 §.

41 §

Anmälningsplikt C och verksamhetskod 90.110 gäller för att	Anmälningsplikt C och verksamhetskod 90.110 gäller för att *yrkesmässigt återvinna icke-farligt avfall genom krossning, siktning eller motsvarande mekanisk bearbetning om*
1. *yrkesmässigt återvinna icke-farligt avfall genom mekanisk bearbetning, om den tillförda mängden avfall är högst 10 000 ton per kalenderår, eller*	1. *avfallet är berg eller jord och den tillförda mängden avfall är högst 30 000 ton per kalenderår,*
2. *genom krossning, siktning eller motsvarande mekanisk bearbetning återvinna avfall för byggnads- eller anläggningsändamål.*	2. *avfallet är berg eller icke-förorenad jord och behandlingen pågår under högst en period om två år, eller*
	3. om den tillförda mängden avfall är högst 10 000 ton per kalenderår i andra fall.

42 §

Tillståndsplikt B och verksamhetskod 90.70 gäller för att sortera icke-farligt avfall, om mängden avfall är mer än 10 000 ton per kalenderår.	Tillståndsplikt B och verksamhetskod 90.70 gäller för att sortera icke-farligt avfall *som en del av att behandla det,* om mängden avfall är mer än 10 000 ton per kalenderår.
Tillståndsplikten gäller inte *för att sortera avfall för byggnads- eller anläggningsändamål.*	Tillståndsplikten gäller inte *1. om verksamheten är anmälningspliktig enligt 43 § 1, eller* *2. åtgärder som vidtas med icke-förorenad jord eller annat icke-förorenat naturligt förekommande material* *a) som schaktas ur i samband med en byggverksamhet, och* *b) där det är säkerställt att materialet kommer att användas i sitt naturliga tillstånd för anläggningsändamål i anslutning till den plats där schaktningen utfördes.*

43 §

Anmälningsplikt C och verksamhetskod 90.80 gäller för att sortera icke-farligt avfall, om *mängden avfall är*	Anmälningsplikt C och verksamhetskod 90.80 gäller för att *yrkesmässigt* sortera icke-farligt avfall *som en del av att behandla det*, om

1. *mer än 1 000 ton per kalenderår och avfallet ska användas för byggnads- eller anläggningsändamål,* eller	1. *avfallet är jord och den tillförda mängden är högst 30 000 ton per kalenderår*, eller
2. *mer än 1 000 ton men* högst 10 000 ton per kalenderår *i andra fall.*	2. *den tillförda mängden avfall är* högst 10 000 ton per kalenderår *i* andra fall. *Anmälningsplikten gäller inte åtgärder som vidtas med icke-förorenad jord eller annat icke-förorenat naturligt förekommande material* *a) som schaktas ur i samband med en byggverksamhet, och* *b) där det är säkerställt att materialet kommer att användas i sitt naturliga tillstånd för anläggningsändamål i anslutning till den plats där schaktningen utfördes.*

48 §

Tillståndsplikt B och verksamhetskod 90.30 gäller för att lagra icke-farligt avfall som en del av att samla in det, om mängden avfall vid något tillfälle är

1. mer än 30 000 ton och *avfallet ska användas för byggnads- eller anläggningsändamål, eller*	1. mer än 30 000 ton och *är betong, icke-förorenad jord och annat icke-förorenat naturligt förekommande urschaktat material,*
	2. mer än 100 000 ton berg, eller
2. mer än 10 000 ton annat icke-farligt avfall *i andra fall*.	*3.* mer än 10 000 ton annat icke-farligt avfall.

49 §

Anmälningsplikt C och verksamhetskod 90.40 gäller för att lagra icke-farligt avfall som en del av att samla in det, om mängden avfall vid något tillfälle är

1. mer än 10 ton men högst 30 000 ton *och avfallet ska användas för byggnads- eller anläggningsändamål, eller*	1. mer än 10 ton men högst 30 000 ton *betong, icke-förorenad jord och annat icke-förorenat naturligt förekommande urschaktat material,*
	2. mer än 10 ton men högst 100 000 ton berg, eller
2. mer än 10 ton men högst 10 000 ton annat icke-farligt avfall *i andra fall*.	*3.* mer än 10 ton men högst 10 000 ton annat icke-farligt avfall.

69 §

Tillståndsplikt B och verksamhetskod 90.420 gäller för att behandla icke-farligt avfall, om den tillförda mängden avfall är mer än 500 ton men högst 100 000 ton per kalenderår.

Tillståndsplikten gäller inte om behandlingen är tillståndspliktig enligt någon annan bestämmelse i detta kapitel.

Tillståndsplikten gäller inte

1. om behandlingen är *anmälnings- eller* tillståndspliktig enligt någon annan bestämmelse i detta kapitel, *eller*

2. åtgärder som vidtas med icke-förorenad jord eller annat icke-förorenat naturligt förekommande material

a) som schaktas ur i samband med en byggverksamhet, och

b) där det är säkerställt att materialet kommer att användas i sitt naturliga tillstånd för anläggningsändamål i anslutning till den plats där schaktningen utfördes.

70 §

Anmälningsplikt C och verksamhetskod 90.430 gäller för att yrkesmässigt behandla icke-farligt avfall, om den tillförda mängden avfall är högst 500 ton per kalenderår.

Anmälningsplikten gäller inte om behandlingen är anmälnings- eller tillståndspliktig enligt någon annan bestämmelse i detta kapitel.

Anmälningsplikten gäller inte

1. om behandlingen är anmälnings- eller tillståndspliktig enligt någon annan bestämmelse i detta kapitel, *eller*

2. åtgärder som vidtas med icke-förorenad jord eller annat icke-förorenat naturligt förekommande material

a) som schaktas ur i samband med en byggverksamhet, och

b) där det är säkerställt att materialet kommer att användas i sitt naturliga tillstånd för anläggningsändamål i anslutning till den plats där schaktningen utfördes.

---

1. Denna förordning träder i kraft den 1 juni 2021.

2. En verksamhet som bedrivs den 1 juni 2021 och som enligt äldre bestämmelser inte är tillståndspliktig men som blir tillståndspliktig får fortsätta verksamheten till och med den 1 juni 2023. För att fortsätta

verksamheten efter det datumet krävs ett tillstånd. Om en ansökan om tillstånd har kommit in till tillståndsmyndigheten före den 1 juni 2023 får verksamheten fortsätta till dess att ansökan har prövats slutligt om prövningsmyndigheten inte bestämmer annat.

3. En verksamhet som bedrivs den 1 juni 2021 och som enligt äldre bestämmelser inte är anmälningspliktig men som blir anmälningspliktig får fortsätta verksamheten till och med den 1 juni 2022. För att fortsätta verksamheten efter det datumet krävs en anmälan. Om en anmälan har gjorts till tillsynsmyndigheten före den 1 juni 2022 får verksamheten fortsätta till dess att handläggningen av anmälan avslutats om tillsynsmyndigheten inte bestämmer annat.

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

Härigenom föreskrivs i fråga om avfallsförordningen (2020:614)

dels att 1 kap. 15 § och 5 kap. 18 § ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas en ny paragraf, 4 kap. 14 a §, och närmast före 4 kap. 14 a § en rubrik av följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
1 kap.	
15 §	
Denna förordning ska inte tillämpas på	
1. förorenad jord och annat naturligt material som inte har grävts ut,	
2. naturligt material från jord- eller skogsbruk som används inom jord- eller skogsbruk eller för energiproduktion och där användningen inte skadar eller innebär någon olägenhet för människors hälsa eller miljön,	
3. *icke-förorenad jord och annat naturligt material som har grävts ut i samband med en byggverksamhet, om det är säkerställt att materialet kommer att användas i sitt naturliga tillstånd för byggnation på den plats där grävningen utfördes och att den användningen inte skadar eller innebär någon olägenhet för människors hälsa eller miljön,*	3. *icke-förorenad jord eller annat icke-förorenat naturligt förekommande material* *a) som schaktas ur i samband med en byggverksamhet, och* *b) där det är säkerställt att materialet kommer att användas i sitt naturliga tillstånd för anläggningsändamål i anslutning till den plats där schaktningen utfördes,*
4. utvinningsavfall som omfattas av förordningen (2013:319) om utvinningsavfall,	
5. använt kärnbränsle eller kärnavfall enligt lagen (1984:3) om kärnteknisk verksamhet eller radioaktivt avfall som avses i strålskyddslagen (2018:396),	
6. utrangerade explosiva varor,	
7. animaliska biprodukter och produkter som framställts av dem och som	
a) omfattas av förordning (EG) nr 1069/2009, och	
b) är avsedda för annat än förbränning, deponering eller biogas- eller komposteringsanläggning,	
8. kroppar från djur som	
a) har dött på annat sätt än genom slakt eller som har avlivats för att utrota epizootiska sjukdomar, och	
b) bortskaffas enligt förordning (EG) nr 1069/2009,	
9. koldioxid som avskiljs och transporteras för att lagras geologiskt samt koldioxid som lagras geologiskt, och	

10. ämnen som är avsedda för användning som foderråvaror enligt definitionen i artikel 3.2 g i förordning (EG) nr 767/2009 och som inte består av eller innehåller animaliska biprodukter.

4 kap.

Lagring som en del av att samla in avfall

14 a §

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.

5 kap.

18 §

För att få lämna avfall, som har hanterats i *en yrkesmässig verksamhet eller producerats i eller i samband med en sådan verksamhet*, till någon annan krävs att

1. den som tar emot avfallet *för behandling eller annan* hantering har gjort de anmälningar eller har de tillstånd som krävs för hanteringen, *och*

2. den som lämnar avfallet *har* kontrollerat att kravet *i 1* är uppfyllt.

Första stycket 2 gäller inte för avfall som lämnas till kommunen eller den som kommunen har anlitat.

För att få lämna avfall, som har hanterats i, *producerats i eller producerats i samband med en yrkesmässig verksamhet*, till någon annan krävs att den som tar emot avfallet för hantering har gjort de anmälningar eller har de tillstånd som krävs för hanteringen. *Den* som lämnar avfallet *ska ha* kontrollerat att kravet är uppfyllt. *Kontrollen ska göras på ett sätt som skäligen kan begäras.*

En kontroll behöver dock inte göras för avfall som lämnas till kommunen eller den som kommunen har anlitat.

Denna förordning träder i kraft den 1 juni 2021.

3 Ärendet

På senare tid har det förekommit flera massmedialt uppmärksammade fall där problem uppstått i samband med avfallshantering i ett flertal kommuner. Kommunpolitiker från flera olika kommuner krävt att lagstiftningen ska ändras så att kommuner får större möjligheter att ingripa mot bristande avfallshantering. Västerås och Eskilstuna kommun har kontaktat Regeringskansliet och informerat om problem i samband med avfallshantering och diskuterat olika lösningar för att komma till rätta med dessa problem (M2020/01615). Med anledning av detta påbörjades arbetet med denna promemoria. Miljödepartementet har under framtagandet av promemorian även fört dialog med Länsstyrelsen i Västra Götalands län med anledning av synpunkter som myndigheten lämnat till Naturvårdsverket i samband med genomförandet av regeringsuppdraget Prövning av miljöfarliga verksamheter och krav på bl.a. upprättande av miljökonsekvensbeskrivning (M2020/01615).

I promemorian Genomförande av reviderade EU-direktiv på avfallsområdet; rapportering och miljösanktionsavgifter som remitterades till och med den 7 januari 2020, föreslogs att straffbestämmelsen i 29 kap. 9 § 15 miljöbalken skulle tas bort och ersättas av en bestämmelse om miljösanktionsavgift (M2019/02091). Förslaget fick viss remisskritik. I denna promemoria lämnas därför ett annat förslag.

Den 5 juli 2018 mottog Miljödepartementet en hemställan från Naturvårdsverket om behov av en översyn av det svenska genomförandet av undantagen från tillämpningsområdet för Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/98/EG av den 19 november 2008 om avfall och upphörande av vissa direktiv (M2018/02005). Naturvårdsverket anger att genomförandet leder till att krav ställs som inte alltid är miljömässigt motiverade samt försvårar förutsättningarna för en cirkulär ekonomi och att efterfölja avfallshierarkin. Myndigheten föreslår att undantagen i stället införs i miljöbalken. Som ett alternativ anges att göra ändringar i miljöprövningsförordningen (2013:251) så att vissa verksamheter undantas från tillstånds- och anmälningsplikt. I denna promemoria föreslås sådana undantag.

4 Krav på att behandla avfallet när det inte är motiverat att fortsätta lagra det

Förslag: 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 längre än tre år innan avfallet återvinns eller längre än ett år innan avfallet bortskaffas.

Skälen för förslaget

Problem med avfall som flyttas mellan olika lagringsplatser

Bestämmelser om anmälnings- och tillståndsplikt för lagring som en del av att samla in avfall finns i 29 kap. miljöprövningsförordningen (48–51 §§). Det finns bestämmelser om tillståndsplikt B för farligt avfall och icke-farligt avfall samt om anmälningsplikt C för farligt avfall och icke-farligt avfall. Det finns också bestämmelser i miljöbalken om vad som avses med deponi (15 kap. 5 a §).

Den nuvarande regleringen av lagring av avfall som en del av att samla in det medför en risk för att avfall flyttas mellan olika platser i stället för att behandlas. Det har framförts kritik mot att detta är möjligt och att det inte finns en tydlig gräns för när avfallet måste behandlas. Över tid är det viktigt att det finns en balans mellan mängden avfall som tas emot för lagring och mängden avfall som sänds till behandling. Om en verksamhetsutövare under längre tid kan ta emot stora mängder avfall och transportera mellan olika lagringsplatser medför detta risk för stora kostnader om verksamhetsutövaren upphör med sin verksamhet och efterlämnar stora mängder avfall som kan behöva sorteras och transporteras till en behandlingsanläggning.

Avsikten med avfallsregelverket är att skydda miljön och människors hälsa bl.a. genom att minska de negativa följderna av hantering av avfall, minska resursanvändningens allmänna påverkan och få till stånd en effektivisering av resursanvändningen som är avgörande för övergången till en cirkulär ekonomi. Detta förutsätter en effektiv hantering av avfallet som innebär att avfall behandlas i enlighet med avfallshierarkin (jfr artikel 1 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/98/EG av den 19 november 2008 om avfall och om upphävande av vissa direktiv [avfallsdirektivet] och 15 kap. 10 § miljöbalken).

Yttersta tidsgränser för lagring som en del av att samla in avfall

Prövningsplikten för lagring som en del av att samla in det fanns tidigare i 29 kap. 1–5 §§ miljöprövningsförordningen och kallades mellanlagring. I dessa bestämmelser angavs att tillstånds- och anmälningsplikten inte gällde anläggning för lagring av avfall under längre tid än ett år innan det bortskaffas eller tre år innan det återvinns eller behandlas.

Den 1 januari 2017 ändrades miljöprövningsförordningen genom att det tidigare 29 kap. ersattes av ett nytt kapitel (SFS 2016:1188). Regeringen införde också en förklaring av vad som avses med deponi och deponera i avfallsförordningen som ersatte den tidigare förklaringen av deponering. Ändringarna trädde i kraft den 1 januari 2017. Ändringarna innebar bl.a. att bestämmelserna om lagring som en del av att samla in avfall placerades i 48–51 §§. I samband med ändringarna ersattes ordet mellanlagring av uttrycket lagring som en del av att samla in avfall och tidsgränserna togs bort från bestämmelserna.

Förklaringen av vad som avses med deponi och deponera avfall flyttades till miljöbalken genom en lagändring som trädde i kraft den 1 augusti 2020 (15 kap. 5 a och 6 §§). Med deponi avses en upplagsplats för avfall som finns på eller i jorden. Som deponi räknas inte en plats där avfall (1) lastas om för att förbereda det för vidare transport till en annan plats där det ska behandlas, (2) lagras innan det återvinns, om lagringen sker under en kortare period än tre år, eller (3) lagras innan det bortskaffas, om lagringen sker under en kortare period än ett år. Med deponera avfall avses att bortskaffa avfall genom att lägga det på en deponi. Borttagandet av tidsgränserna i miljöprövningsbestämmelserna om lagring som en del av insamling var inte avsedda att innebära någon ändring i sak (jämför Naturvårdsverkets Vägledning till MPF 29 kap. Avfall, s. 20 och 21).

Lagring bör bara få ske om det är motiverat

Som påtalas ovan är avsikten inte att avfall ska flyttas mellan olika platser där avfallet lagras som en del av att samla in avfallet för att undkomma krav på behandling. Syftet med avfallshanteringen är att avfallet ska behandlas i enlighet med den prioriteringsordning som finns i avfallshierarkin. Det är genom behandlingen av avfallet som resurserna i avfallet kan tas tillvara och kretsloppet kan slutas.

I vissa fall kan det finnas behov av att transportera avfallet från en plats där det har lagrats som en del av insamling till ytterligare en sådan plats innan avfallet transporteras till den plats där det ska behandlas. Exempel på en sådan situation är om en fastighetsägare samlar in avfall från avfallsutrymmen i olika fastigheter på en lagringsplats i en tätort och därefter väljer att låta ett avfallsbolag samla in avfallet och transportera det till en regional lagringsplats där det lagras på nytt som en del av att samla in det innan det transporteras vidare för behandling på en annan plats. Det är därför inte lämpligt att förbjuda att avfall transporteras från en plats där det lagras som en del av att samla in det till en annan sådan plats. Regelverket bör dock motverka att denna möjlighet kan missbrukas.

En tänkbar lösning för att komma till rätta med problemet att avfall kan flyttas mellan flera platser i stället för att behandlas är att införa en gräns för hur länge avfall får lagras som en del av insamling innan det måste behandlas. Det är dock svårt att bedöma hur länge avfall har lagrats på en plats. När avfall flyttas från en plats där det har lagrats som en del av insamling kan vissa mängder av avfallet ha lagrats en längre period och andra mängder endast en kort period. Hur länge det är lämpligt att lagra avfall som en del av att samla in det kan också variera beroende på omständigheterna. Den som lagrar avfall som en del av att samla in det kan behöva lagra avfallet under en viss tid för att skapa en balans mellan mängden avfall som transporteras till platsen och mängden avfall som ska transporteras till den plats där det ska behandlas. Det bör därför vara möjligt att i varje enskilt fall bedöma hur länge det är lämpligt att avfallet lagras som en del av att samla in det.

För att möjliggöra en bedömning i det enskilda fallet och samtidigt motverka att avfall lagras under längre tid än vad som är motiverat bör det införas en bestämmelse som innebär att den som ansvarar för avfallet ska se till att det blir behandlat om det inte är motiverat att fortsätta att lagra avfall som en del av att samla in det. Avsikten är dock inte att lagring som

en del av att samla in avfallet ska få ske under längre tid än vad som är tillåtet enligt den nuvarande regleringen. Det bör därför anges i bestämmelsen att även om fortsatt lagring är motiverad får avfall inte lagras som en del av insamling på en plats längre än tre år innan avfallet återvinns eller längre än ett år innan avfallet bortskaffas.

Det är den som ansvarar för avfallet som ska göra bedömningen av om det är motiverat att fortsätta lagra avfallet. Denna bedömning kan sedan granskas av tillsynsmyndigheten. Om tillsynsmyndigheten anser att det inte är motiverat att fortsätta lagra avfallet kan myndigheten förelägga den som ansvarar för avfallet att se till att avfallet blir behandlat.

Utgångspunkten vid bedömningen av om fortsatt lagring är motiverad bör vara att avfall inte ska lagras som en del av att samla in det längre tid än vad som behövs. Vid bedömningen av om det är motiverat med fortsatt lagring bör bl.a. beaktas att det är en fördel att antalet transporter begränsas så att utsläppen kan minska, och om ett krav på omedelbar behandling skulle medföra oskäliga ekonomiska kostnader. Bedömningen bör även utgå från vad som är god praxis vid avfallshantering. Ett exempel på en situation där fortsatt lagring kan anses vara motiverad är om en mindre mängd avfall endast lagrats en kortare tid och det är rimligt att anta att det inom kort kommer mer avfall till lagret som ska transporteras till samma behandlingsanläggning som det avfall som redan lagras. I ett sådant fall kan det vara motiverat att avvakta för att kunna transportera en större mängd avfall till behandling.

Av miljöbalken följer att lagring ska ske på ett sätt som innebär att hanteringen av avfall inte skadar eller orsakar risk för skada på människors hälsa och miljön (15 kap. 11 §).

Den föreslagna bestämmelsen kan meddelas av regeringen med stöd av bemyndigandet i 15 kap. 39 § miljöbalken.

5 Mekanisk bearbetning, sortering och lagring av avfall som ska återvinnas för byggnads- eller anläggningsändamål

I 29 kap. miljöprövningsförordningen finns bestämmelser om tillstånds- och anmälningsplikt för mekanisk bearbetning av icke-farligt avfall (40 och 41 §§) och sortering av icke-farligt avfall (42 och 43 §§). I samma kapitel finns bestämmelser om tillstånds- och anmälningsplikt för lagring som en del av att samla in icke-farligt avfall (48 och 49 §§). Gränserna mellan tillstånds- och anmälningsplikt skiljer sig åt mellan avfall som ska användas för byggnads- eller anläggningsändamål och annat avfall.

Miljödepartementet har under hösten uppmärksammats på vissa svårigheter när det gäller tillämpningen av koderna för tillstånds- respektive anmälningsplikt. Det är svårt för myndigheterna att vid tidpunkten då bestämmelserna ska tillämpas avgöra om avfallet ska användas för byggnads- eller anläggningsändamål. Det finns inte heller någon skyldighet för avfallsinnehavaren att vid denna tidpunkt ha bestämt hur och var avfallet ska användas. Bestämmelserna om avfall för byggnads-

eller anläggningsändamål har under senare tid börjat tillämpas för fler material. Tidigare tillämpades bestämmelserna i huvudsak när det var fråga om lagring av jord, berg och sten.

I bestämmelserna anges inte att avfall som behandlas för byggnads- eller anläggningsändamål ska användas på den plats där behandlingen sker för att undantas från tillståndsplikten. I tillämpningen har det i vissa fall gjorts en sådan tolkning eftersom verksamheter som bedrivs utan begränsning i tiden annars inte skulle omfattas av tillståndsplikt oavsett verksamhetens omfattning (se Länsstyrelsen Stockholms läns beslut den 18 december 2019 i ärende nr 505-24128-2019 och Länsstyrelsen Stockholms läns beslut den 19 december 2019 i ärende nr 505-53715-2018 och 505-36889-2019 samt Nacka tingsrätt, mark- och miljödomstolens dom den 22 december 2020 i mål M 718-20). Samma problematik finns vid gränsdragningen mellan tillstånds- och anmälningspliktig sortering av avfall och lagring av avfall som en del av att samla in det. Det framgår även av Naturvårdsverkets vägledning att myndigheten uppmärksammats på denna problematik och ser ett eventuellt behov av ändringar av bestämmelserna (Naturvårdsverkets Vägledning till MPF 29 kap. Avfall 2017-04-28).

Regeringen får meddela föreskrifter om att det ska vara förbjudet att utan tillstånd eller innan anmälan har gjorts bedriva miljöfarlig verksamhet (9 kap. 6 § miljöbalken). Utgångspunkter vid bedömningen av om en verksamhet ska vara tillstånds- eller anmälningspliktig är de effekter som verksamheten har på omgivningen. Verksamheter som generellt har en större effekt på omgivningen bör vara tillståndspliktiga (prop. 1997/98:45, Del 1 s. 336). Det underlag som krävs vid en tillståndsprövning är generellt mer omfattande än det underlag som krävs vid en anmälan. Vilket underlag som krävs i en tillståndsprövning regleras i bl.a. 6 och 22 kap. miljöbalken. När en verksamhet eller åtgärd kan antas medföra en betydande miljöpåverkan ska en specifik miljöbedömning göras vilket innebär krav på ett mer omfattande underlag (6 kap. 20 § miljöbalken). Detta kan jämföras med ett anmälningsärende som avser en verksamhet med behandling av avfall. Där ska verksamhetsutövaren ge in en anmälan med de uppgifter, ritningar och tekniska beskrivningar som behövs för att tillsynsmyndigheten ska kunna bedöma den miljöfarliga verksamhetens art, omfattning och miljöeffekter (25 § förordningen [1998:899] om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd). Utöver detta ska anmälan även innehålla vissa ytterligare uppgifter (25 d § samma förordning och verksamheten omfattas av uppräkningen i 25 § 2 de uppgifter som följer av 8 och 9 §§ miljöbedömningsförordningen [2017:966]). En tillståndsprövning är mer krävande både för den som ansöker och för den tillståndsprövande myndigheten jämfört med ett anmälningsförfarande.

5.1 Mekanisk bearbetning

Förslag: Anmälningsplikt C och verksamhetskod 90.110 enligt miljöprövningsförordningen ska gälla för att yrkesmässigt återvinna ickefarligt avfall genom krossning, siktning eller motsvarande mekanisk bearbetning om

1. avfallet är berg eller jord och den tillförda mängden avfall är högst 30 000 ton per kalenderår,

2. avfallet är berg eller icke-förorenad jord och behandlingen pågår under högst en period om två år, eller

3. den tillförda mängden avfall är högst 10 000 ton per kalenderår och avfallet består av annat.

Tillståndsplikt B och verksamhetskod 90.100 ska gälla för att återvinna mer än 10 000 ton icke-farligt avfall per kalenderår genom mekanisk bearbetning. Tillståndsplikten ska inte gälla om återvinningen omfattas av anmälningsplikt eller är tillståndspliktig enligt 29 kap. 65 §.

Skälen för förslaget

Problem med gränsdragningen mellan tillstånds- och anmälningsplikt

Tillståndsplikt B gäller i dag för att återvinna mer än 10 000 ton icke-farligt avfall per kalenderår genom mekanisk bearbetning. Tillståndsplikten gäller inte för att genom krossning, siktning eller motsvarande mekanisk bearbetning återvinna avfall för byggnads- eller anläggningsändamål (29 kap. 40 § miljöprövningsförordningen). I de fallen gäller i stället en anmälningsplikt (29 kap. 41 §).

Som beskrivs ovan så är det svårt att vid tidpunkten då bestämmelserna ska tillämpas avgöra vilket ändamål avfallet ska användas för. Frågor har även uppstått om undantaget från tillståndsplikten omfattar alla verksamheter som genom mekanisk bearbetning återvinner avfall för byggnads- eller anläggningsändamål eller endast de verksamheter där avfallet ska användas på den plats där det bearbetas mekaniskt. Det kan konstateras att det inte framgår av undantagets lydelse att den mekaniska bearbetningen ska ske på den plats där avfallet används för byggnads- eller anläggningsändamål.

En utgångspunkt är att gränsen mellan de verksamheter som ska vara tillstånds- och anmälningspliktiga ska vara tydlig. Eftersom det inte alltid är möjligt att avgöra vad avfallet ska användas till vid tidpunkten då bestämmelserna ska tillämpas bör den nuvarande bestämmelsen med anmälningsplikt för avfall som ska användas för byggnads- eller anläggningsändamål ändras.

Möjliga förändringar för att avhjälpa problemet

Gränsen för när en verksamhet ska vara anmälningspliktig i stället för tillståndspliktig bör utformas så att de verksamheter som generellt har större effekt på omgivningen är tillståndspliktiga.

En möjlig lösning för att åstadkomma en tydligare gräns mellan tillstånds- och anmälningspliktig för mekanisk bearbetning av avfall är att begränsa undantaget från tillståndsplikten till verksamheter där avfallet bearbetas mekaniskt på den plats där det ska användas för byggnads- eller anläggningsändamål. En annan lösning är att ange vilket material som får bearbetas mekaniskt i en större mängd. En tredje möjlig lösning är att ta bort undantaget för byggnads- eller anläggningsändamål. Det senare skulle innebära att en verksamhet som innebär att icke-farligt avfall bearbetas mekaniskt är tillståndspliktig om den tillförda mängden avfall är högst

10 000 ton per kalenderår. En fjärde möjlig lösning är att ange att en verksamhet ska vara anmälningspliktig om den pågår under en viss begränsad tid. Det går även att kombinera olika lösningar.

Frågan är vilken mekanisk bearbetning som har sådan effekt på omgivningen att den bör vara tillståndspliktig. Krossning, siktning och motsvarande mekanisk bearbetning är verksamheter som kan medföra omfattande störningar främst genom buller och damning. Siktning innebär en sortering av krossat material i två eller flera storleksgrupper. Störningarnas omfattning kan antas bero mer på verksamhetens omfattning, hur avfallet hanteras och platsen där verksamheten bedrivs än hur det avfall som hanteras slutligt tas om hand.

I de fall det är fråga om en verksamhet som endast ska bedrivas under en begränsad tid kan det finnas skäl att undanta verksamheten från tillståndsplikt eftersom en tillståndsprövning är en tids- och resurskrävande process både för verksamhetsutövaren och prövningsmyndigheten. Detta förutsätter dock att verksamheten inte riskerar att medföra stora negativa miljöeffekter.

I samband med stora infrastrukturprojekt kan det uppstå ett behov av att under en begränsad tid mekaniskt bearbeta stora mängder berg och jord. På grund av förhållandena på platsen är det inte alltid möjligt att utföra den mekaniska bearbetningen på den plats där avfallet ska användas. Detta är särskilt svårt i tätbebyggda områden. För att undvika tids- och resurskrävande tillståndsprocesser finns anledning att efter anmälan under en begränsad period tillåta mekanisk bearbetning av en obegränsad mängd icke-farligt avfall om avfallet är berg och icke-förorenad jord. I de fall det är fråga om en begränsad period bör det vara möjligt att efter anmälan mekaniskt bearbeta berg utan en angiven mängdgräns under en viss tid. När det gäller mekanisk bearbetning av jord, t.ex. genom siktning så bör detta vara möjligt för icke-förorenad jord. När det gäller icke-farligt avfall som utgörs av jord som är förorenad kan en sådan hantering medföra risker som innebär att de generella miljöeffekterna blir för stora för att det ska anses lämpligt att hantera utan angiven mängdgräns.

I de fall där det ska vara möjligt att efter anmälan mekaniskt bearbeta berg eller icke-förorenad jord under en begränsad period så bör denna period kunna uppgå till två år. Om verksamheten ska pågå under längre tid motiverar effekterna på omgivningen tillståndsplikt.

Det bedöms även finnas behov av en bestämmelse som ger möjlighet att under längre tid än två år mekaniskt bearbeta jord och berg i större omfattning. Det bör därför införas en bestämmelse om att anmälningsplikt ska gälla för att yrkesmässigt återvinna icke-farligt avfall genom mekanisk bearbetning om avfallet är jord eller berg och den tillförda mängden avfall är högst 30 000 ton per kalenderår. Eftersom mängden i denna punkt är begränsad är det möjligt att även inkludera icke-farligt avfall som utgörs av annan jord än icke-förorenad jord.

För att återvinna annat avfall än berg och jord genom mekanisk bearbetning bör anmälningsplikt gälla om den tillförda mängden avfall är högst 10 000 ton per kalenderår.

Som en följd av detta bör motsvarande ändring göras i tillståndsplikten (40 §). Tillståndsplikt bör även i fortsättningen gälla för att återvinna mer än 10 000 ton icke-farligt avfall per kalenderår genom mekanisk bearbetning. Tillståndsplikten bör dock inte gälla om det är fråga om sådan

mekanisk bearbetning av icke-farligt avfall som utgörs av berg och jord som är anmälningspliktig enligt förslaget ovan.

Anmälningsplikten bör endast gälla yrkesmässig verksamhet. I den nuvarande bestämmelsen finns en sådan begränsning i den första punkten men inte i den andra. Det finns inte anledning att reglera detta olika i bestämmelsens punkter.

5.2 Sortering

Förslag: Verksamhetskoderna 90.70 och 90.80 i miljöprövningsförordningen ska endast omfatta sortering av avfall som en del av att behandla avfallet. Sådan sortering ska vara anmälningspliktig om

1. avfallet är jord och den tillförda mängden är högst 30 000 ton per kalenderår, eller
2. den tillförda mängden avfall är högst 10 000 ton per kalenderår i andra fall.

Dessa gränser ska gälla oavsett vilket för ändamål avfallet ska användas.

Anmälningsplikt ska gälla även för sortering av mindre än 1 000 ton avfall per kalenderår.

Endast yrkesmässig sortering av avfall som en del av att behandla avfallet ska vara anmälningspliktig.

Skälen för förslaget

Gränsdragningen mellan tillstånds- och anmälningspliktig sortering

I 29 kap. miljöprövningsförordningen finns bestämmelser om tillstånds- och anmälningsplikt för sortering av icke-farligt avfall (42 och 43 §§). Tillståndsplikt B och verksamhetskod 90.70 gäller för att sortera icke-farligt avfall om mängden avfall är mer än 10 000 ton per kalenderår. Tillståndsplikt gäller inte för att sortera avfall för byggnads- eller anläggningsändmål. Anmälningsplikt C och verksamhetskod 90.80 gäller för att sortera icke-farligt avfall om mängden avfall är mer än 1 000 ton per kalenderår och avfallet ska användas för byggnads- eller anläggningsändamål och mer än 1 000 ton men högst 10 000 ton per kalenderår i andra fall.

Även för dessa verksamheter har det framförts att det är oklart vilka verksamheter som behöver tillstånd och för vilka verksamheter som det räcker med en anmälan.

Som anförs ovan kan det vara svårt att avgöra vad avfallet ska användas för vid tidpunkten när bestämmelserna om sortering ska tillämpas. Eftersom det inte alltid är möjligt att avgöra vad avfallet ska användas till vid tidpunkten då bestämmelserna ska tillämpas bör användningsändamålet inte vara styrande.

I avsnitt 5.1 föreslås att en större mängd mekanisk bearbetning av berg och jord ska vara anmälningspliktig. Berg sorteras genom siktning som är en mekanisk bearbetning. Det finns därför inte behov av högre mängdgräns för berg i koden 90.80. Jord kan dock även sorteras på ett sätt som inte är mekanisk bearbetning. Det är därför lämpligt att införa en särskild

bestämmelse om anmälningsplikt för sortering av jord med högre mängdgräns. Anmälningsplikt bör gälla för att yrkesmässigt sortera icke-farligt avfall som en del av att behandla det om avfallet är jord och den tillförda mängden är högst 30 000 ton per kalenderår.

Tillstånds- och anmälningsplikten bör begränsas till sortering som en del av att behandla avfall

På samma sätt som för lagring av avfall kan avfall även sorteras på platsen där det produceras, som en del av insamling och som en del av behandling (jfr 15 kap. 7 § miljöbalken och bilaga 1, R 12 och 2 D 13 till avfallsförordningen). Sortering av avfall på platsen där det produceras bör inte vara tillstånds- eller anmälningspliktigt om det inte är en del av behandling. Sortering av avfall som en del av att samla in det bör inte heller vara tillstånds- eller anmälningspliktigt. Mot bakgrund av detta bör bestämmelserna om tillstånds- och anmälningsplikt för sortering begränsas till sortering som en del av att behandla avfall.

Den nedre gränsen för anmälningsplikten bör tas bort

Enligt avfallsdirektivet ska medlemsstaterna kräva att alla verksamhetsutövare som har för avsikt att behandla avfall ska inneha ett tillstånd från behörig myndighet (artikel 23.1). Det anges även vilka uppgifter som måste finnas i ett sådant tillstånd. Direktivet innehåller bestämmelser om under vilka förutsättningar medlemsstater får undanta verksamhetsutövare från kravet på tillstånd (artiklarna 24 och 25). Undantag får införas om verksamheten består i bortskaffande av eget icke-farligt avfall på den plats där det uppkommer eller om verksamheten består i återvinning av avfall. För att införa undantag måste medlemsstaterna fastställa allmänna regler där det framgår vilka typer och mängder av avfall som omfattas av undantaget och vilken behandlingsmetod som ska användas. Medlemsstaterna ska även underrätta kommissionen om sådana allmänna regler.

Naturvårdsverket har i september 2019 och januari 2020 redovisat ett regeringsuppdrag med förslag till författningsändringar med allmänna regler för vissa verksamheter som behandlar avfall (M2018/01322). Myndigheten har övervägt allmänna regler bl.a. för sortering av mindre mängder avfall för byggnads- och anläggningsändamål. Naturvårdsverket har bedömt att det inte är möjligt att utarbeta allmänna regler för avfall av berg, jord, betong och tegel som har tillräckligt brett tillämpningsområde för att verksamhetsutövarna ska ha ett intresse av att tillämpa dem. Naturvårdsverket har därför föreslagit att dessa verksamheter ska vara tillstånds- eller anmälningspliktiga. Naturvårdsverket har föreslagit allmänna regler för sortering, mekanisk bearbetning och lagring av högst 100 000 ton avfall som utgörs av asfalt per kalenderår inför återvinning för byggnads- och anläggningsändamål vid anmälningspliktiga asfaltsverk. Förslaget har remitterats och fått omfattande remisskritik. Mot bakgrund av detta är bedömningen att allmänna regler för närvarande inte bör införas för sortering. Avfallsdirektivet innebär dock att det bör införas krav på anmälan även för sortering av mindre än 1 000 ton avfall per kalenderår.

När den nedre gränsen för bestämmelsens tillämpningsområde tas bort bör bestämmelsen endast gälla yrkesmässig verksamhet.

Promemorian innehåller även förslag på undantag från tillstånds- och anmälningsplikten för användning av vissa icke-förorenade schaktmassor

och annat naturligt förekommande material för viss användning. Se avsnitt 6.

5.3 Lagring av icke-farligt avfall som en del av insamling

Förslag: Tillståndsplikt B och verksamhetskod 90.30 enligt miljöprövningsförordningen ska gälla för att lagra icke-farligt avfall som en del av att samla in det om mängden avfall vid något tillfälle är

1. mer än 30 000 ton och består av betong, icke-förorenad jord och annat icke-förorenat naturligt förekommande urschaktat material,
2. mer än 100 000 ton berg, eller
3. mer än 10 000 ton annat icke-farligt avfall.

Detta ska ersätta den tidigare tillståndsplikten för att lagra icke-farligt avfall som en del av att samla in det om mängden avfall vid något tillfälle är mer än 30 000 ton och avfallet ska användas för byggnads- eller anläggningsändamål eller mer än 10 000 ton annat icke-farligt avfall i andra fall.

Motsvarande ändring ska göras i bestämmelsen om anmälningsplikt C och verksamhetskod 90.40. Anmälningsplikt ska gälla för att lagra icke-farligt avfall som en del av att samla in det, om mängden avfall vid något tillfälle är

1. mer än 10 ton men högst 30 000 ton betong, icke-förorenad jord och annat icke-förorenat naturligt förekommande urschaktat material,
2. mer än 10 ton men högst 100 000 ton berg, eller
3. mer än 10 000 ton annat icke-farligt avfall.

Skälen för förslaget: Bestämmelserna om lagring av icke-farligt avfall som en del av att samla in avfall finns i 29 kap. 48 och 49 §§ miljöprövningsförordningen.

Enligt miljöprövningsförordningen gäller tillståndsplikt B och verksamhetskod 90.30 för att lagra icke-farligt avfall som en del av att samla in det, om mängden avfall är

1. mer än 30 000 ton och avfallet ska användas för byggnads- eller anläggningsändamål, eller
2. mer än 10 000 ton annat icke-farligt avfall i andra fall.

Anmälningsplikt C och verksamhetskod 90.40 gäller för att lagra icke-farligt avfall som en del av att samla in det, om mängden avfall vid något tillfälle är

1. mer än 10 ton men högst 30 000 ton och avfallet ska användas för byggnads- eller anläggningsändamål, eller
2. mer än 10 ton men högst 10 000 ton annat icke-farligt avfall i andra fall.

När avfallet lagras som en del av insamling är det ofta inte klarlagt var och i vissa fall inte heller om avfallet kommer att användas för byggnads- eller anläggningsändamål. Gränsen mellan tillstånds- och anmälningspliktiga verksamheter bör därför utformas på ett annat sätt. Vilka effekter som lagringen har på omgivningen beror inte på vilket ändamål avfallet ska användas till efter lagringen utan materialets egenskaper och förhållan-

dena vid lagringen. Det är därför lämpligt att i bestämmelsen ange vilka material som får lagras i en större mängd.

I många infrastruktur- eller byggprojekt produceras stora mängder jord- och bergmassor som är avfall som behöver hanteras och som kan behöva lagras som en del av insamling. Dessa massor används ofta för byggnads- eller anläggningsändamål. En sådan användning är ofta i linje med avfallshierarkin och det är positivt om sådana massor kan komma till nytta som ersättning för annat material som annars skulle ha använts. Förutom mängden avfall som lagras så avgörs effekten på omgivningen även av avfallets egenskaper och innehåll. Lagring av betong, icke-förorenad jord och annat icke-förorenat material har en mer begränsad effekt på omgivningen. Det är därför motiverat att tillåta att en större mängd sådant avfall lagras inom ramen för en anmälningspliktig verksamhet. Det bör därför vara tillåtet att efter anmälan lagra upp till 30 000 ton betong, icke-förorenad jord och annat icke-förorenat naturligt förekommande material.

Eftersom berg uppkommer i stora mängder vid infrastrukturprojekt och lagring av berg har mer begränsade miljöeffekter än övriga material bör berg tillåtas lagras i en större mängd inom ramen för anmälningsplikt. Det bör därför vara tillåtet att efter anmälan lagra upp till 100 000 ton berg.

I dag gäller anmälningsplikt för mer än 10 ton men högst 30 000 ton avfall om avfallet ska användas för byggnads- eller anläggningsändamål oavsett vad det är för material. Även andra material än betong, icke-förorenad jord och annat icke-förorenat naturligt material kan användas för byggnads- och anläggningsändamål. Om det är fråga om icke-farligt avfall av andra material så gäller anmälningsplikt om det vid något tillfälle är mer än 10 ton men högst 10 000 ton avfall. Denna bestämmelse bör inte ändras.

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

Förslag: Ett undantag från kravet på tillstånd enligt miljöprövningsförordningen för deponering av icke-farligt avfall ska införas. Undantaget ska gälla åtgärder som vidtas med icke-förorenad jord och annat icke-förorenat naturligt förekommande material som schaktats ur i samband med en byggverksamhet. Det krävs även att det är säkerställt att materialet kommer att användas i sitt naturliga tillstånd för anläggningsändamål i anslutning till den plats där schaktningen utfördes. Sådant material ska även undantas från tillstånds- och anmälningsplikt som gäller behandling enligt 29 kap. 69 § miljöprövningsförordningen eller sortering av icke-farligt avfall.

De angivna massorna ska också undantas från deponiförordningens tillämpningsområde.

Lydelsen av bestämmelsen som undantar icke-förorenad jord och annat naturligt förekommande material från avfallsförordningens tillämpningsområde ska ändras så att den överensstämmer med de

undantag från tillstånds- och anmälningsplikt som ska införas i miljöprövningsförordningen enligt ovan.

Skälen för förslaget

Undantag från tillstånds- och anmälningsplikt

I avfallsdirektivet finns undantag från tillämpningsområdet. Dessa undantag är inte införda i miljöbalken utan genomförs främst genom avfallsförordningen. Det innebär att det som undantas i avfallsdirektivet ändå kan omfattas av bestämmelser om avfall i miljöbalken och andra författningar, t.ex. miljöprövningsförordningen.

I avfallsdirektivet finns ett krav på tillstånd för återvinning och bortskaffande av avfall (artikel 23). Syftet är att genom tillståndsplikten säkerställa en hög miljöskyddsnivå och en effektiv kontroll av verksamheter som återvinner eller bortskaffar avfall. Ett av undantagen från avfallsdirektivets tillämpningsområde avser ”icke förorenad jord och annat naturligt förekommande material som grävts ut i samband med byggverksamhet, när det är säkerställt att materialet kommer att användas för byggnation i sitt naturliga tillstånd på den plats där grävningen utfördes” (artikel 2.1 c). Tillståndskravet i avfallsdirektivet för verksamheter som behandlar avfall omfattar således inte återvinning eller bortskaffande av sådan jord eller sådant material (massor). Enligt kommissionens vägledning till avfallsdirektivet (Guidance document on the Waste Framework Directive) är bakgrunden till undantaget att det allmänt har ansetts olämpligt att låta avfallsreglerna omfatta den här typen av material, även om det finns ett kvittblivningsintresse. Eftersom avfallsdirektivet är ett minimidirektiv får medlemsstaterna införa mer långtgående regler. Detta har gjorts i miljöprövningsförordningen genom att behandling av sådana massor som undantas i avfallsdirektivet i viss utsträckning omfattas av krav på tillstånd eller anmälan (se 29 kap. 22, 42, 43, 69 och 70 §§).

Enligt förarbetena till miljöbalken är det de effekter på omgivningen som olika verksamheter har som ska vara utgångspunkten för när det ska ställas krav på tillstånd eller anmälan (prop. 1997/98:45, Del 1, s. 336). De massor som undantas i avfallsdirektivet ska vara icke-förorenade och användas i sitt naturliga tillstånd, dvs. utan att bearbetas. Detta innebär att massor som bearbetas mekaniskt inte kan undantas från kraven på tillstånd eller anmälan. En användning av dessa massor i anslutning till där de schaktades ur kommer således inte att återföra föroreningar till marken eller tillföra marken material som har högre halter av ämnen än markens bakgrundshalter. Det bedöms därför att hantering av sådana icke-förorenade massor som avses i förslaget inte generellt innebär en sådan förhöjd risk för människors hälsa eller miljön. Kraven på tillstånd och anmälan för behandling av sådana massor är därför inte motiverade och bör tas bort i den utsträckning som avfallsdirektivet medger det. Det omfattar kravet på tillstånd för deponering av icke-farligt avfall (29 kap. 22 §), kravet på tillstånd eller anmälan för sortering av icke-farligt avfall (29 kap. 42 och 43 §§) och kravet på tillstånd eller anmälan för att yrkesmässigt behandla icke-farligt avfall som inte är tillstånds- eller

anmälningspliktigt enligt någon annan bestämmelse i 29 kapitlet (29 kap. 69 och 70 §§).

I det enskilda fallet kan det uppkomma negativa effekter för människors hälsa och miljön vid en användning av sådana massor som avses ovan. En sådan situation kan t.ex. vara att sulfidhaltigt berg oxiderar i kontakt med luft och försurar omgivningen. Risken för att sådana effekter ska uppkomma hanteras dock genom andra regelverk. Med stöd av befintliga bestämmelser kan tillsynsmyndigheten t.ex. förelägga verksamhetsutövaren att vidta försiktighetsåtgärder eller förbjuda användningen av massorna. Om en verksamhet medför risk för betydande föroreningar eller andra betydande olägenheter för människors hälsa eller miljön får tillsynsmyndigheten även i enskilda fall förelägga en verksamhetsutövare att ansöka om tillstånd (9 kap. 6 a § miljöbalken). En verksamhet eller en åtgärd som inte omfattas av tillstånds- eller anmälningsplikt och som kan komma att väsentligt ändra naturmiljön, ska dessutom anmälas för samråd hos tillsynsmyndigheten. Inom ramen för samrådet kan myndigheten vid behov förelägga verksamhetsutövaren att vidta de åtgärder som behövs för att begränsa eller motverka skada på naturmiljön. Om sådana åtgärder inte bedöms vara tillräckliga och det är nödvändigt för skyddet av naturmiljön, får myndigheten även förbjuda verksamheten (12 kap. 6 § miljöbalken).

Undantag från tillstånds- och anmälningsplikt bör gälla för viss hantering av icke-förorenad jord eller annat icke-förorenat naturligt förekommande material. Det finns ingen definition i EU-rätten eller någon EU-standard som anger vad som avses med icke-förorenad eller förorenad jord. Enligt kommissionens vägledning ska dock icke-förorenad jord väsentligen motsvara orörd jord (”virgin soil”) eller annan jord som motsvarar sådan jord. I vägledningen står vidare att i avsaknad av en EU-reglering får medlemsstaterna stödja sig på nationell lagstiftning för att avgöra om marken är orörd eller motsvarande. Ett minimikrav är dock att materialet inte ska klassas som farligt avfall enligt bilaga 3 till avfallsdirektivet. Någon definition av vad som är förorenad jord eller orörd jord finns inte heller i svensk rätt. I sin vägledning om förorenade områden anger Naturvårdsverket att ett område är förorenat ”om uppmätta halter av en förorening är högre än bakgrundshalterna”. Naturvårdsverket anger vidare att myndigheten i efterbehandlingssammanhang definierar bakgrundshalt som naturlig bakgrund plus diffust tillskott från mänskliga aktiviteter. Detta synsätt ligger i linje med kommissionens uttalande om att icke-förorenad mark väsentligen ska motsvara orörd jord eller annan jord som motsvarar orörd jord. Bedömningen av om massorna är förorenade bör således i de här sammanhangen utgå från om mänsklig aktivitet har tillfört massorna förorenande ämnen i sådan utsträckning att de i allt väsentligt inte kan anses vara orörda. Utgångspunkten för bedömningen bör således vara bakgrundshalterna av ämnen i marken som finns i anslutning till området där massorna har schaktats ur. Bakgrundshalterna av olika ämnen kan variera stort mellan olika områden. Det finns mark med naturligt höga halter av ämnen som är skadliga för människors hälsa och miljön, t.ex. kadmium och arsenik.

Enligt avfallsdirektivet gäller undantaget vid en användning av massorna ”på den plats där grävningen utfördes”. Enligt ordalydelsen är platsen där massorna kan användas således mycket begränsad. I kommissionens vägledning ges dock ett exempel på vad som avses med

detta som innebär att massorna kan flyttas 100 kilometer längs en vägsträcka för att användas inom en annan del av ett vägprojekt. Eftersom kommissionens vägledning ger utrymme för en tolkning av direktivets undantag som innebär att massorna kan flyttas från den exakta plats där de schaktades ur bör även undantagen i miljöprövningsförordningen göra det. Materialet bör kunna flyttas mellan olika närliggande projekt eller inom ramen för ett byggprojekt – t.ex. längs ett vägbygges sträckning – så länge bakgrundshalterna av olika ämnen är väsentligen desamma. Undantaget bör därför gälla när det är säkerställt att materialet kommer att användas i sitt naturliga tillstånd för anläggningsändamål ”i anslutning till” den plats där schaktningen utfördes. Undantaget i direktivet kan dock inte anses omfatta att massorna flyttas till en plats som inte har en geografisk koppling till platsen för urschaktningen eller inte har en koppling till det projekt som har medfört att massorna har schaktats ur.

Undantaget från tillstånds- och anmälningsplikt bör inte vara beroende av att den som bedriver verksamheten där massorna schaktas ur är densamma som den som använder massorna eftersom detta inte påverkar massornas sammansättning.

Undantag från deponiförordningens tillämpningsområde

Rådets direktiv 1999/31/EG av den 26 april 1999 om deponering av avfall (deponidirektivet) ska tillämpas på alla deponier (artikel 3.1). I definitionen av deponi anges att det är en upplagsplats för avfall på eller i jorden (artikel 2 g). Avfall definieras i sin tur som att ordet har samma betydelse i deponidirektivet som i avfallsdirektivet (artikel 2 a). Eftersom vissa massor undantas från avfallsdirektivets tillämpningsområde måste sådana massor också anses undantagna från tillämpningsområdet för deponidirektivet. Användningen bör därför inte heller omfattas av de svenska deponireglerna. Ett undantag från deponiförordningens tillämpningsområde för sådana massor som undantas från avfallsdirektivets tillämpningsområde bör därför införas även i deponiförordningen. Undantaget bör utformas på samma sätt som de undantag som ovan föreslås införas i miljöprövningsförordningen.

Lydelsen av undantaget från avfallsförordningens tillämpningsområde

I avfallsförordningen finns ett undantag från tillämpningsområdet för icke-förorenad jord och annat naturligt material som har grävts ut i samband med en byggverksamhet, om det är säkerställt att materialet kommer att användas i sitt naturliga tillstånd för byggnation på den plats där grävningen utfördes och att den användningen inte skadar eller innebär någon olägenhet för människors hälsa eller miljön (1 kap. 15 § 3). Bestämmelsen är avsedd att motsvara undantaget från avfallsdirektivets tillämpningsområde för vissa icke-förorenade massor (artikel 2.1 c). Enligt avfallsdirektivet är det emellertid inte en förutsättning för att massorna som avses ovan ska undantas från direktivets tillämpningsområde att användningen ”inte skadar eller innebär en olägenhet för människors hälsa eller miljön”. Undantagen är motiverade genom att sådana särskilda risker som en hantering av avfall innebär inte finns i dessa situationer eller är reglerade i annan EU-lagstiftning. Undantaget i avfallsförordningen bör därför ändras så att detta krav tas bort. För att undvika

otydlighet bör bestämmelsens lydelse även ändras så att den överensstämmer med de undantag från tillstånds- och anmälningsplikt som ovan föreslås införas i miljöprövningsförordningen.

Förhållandet till MKB-direktivet

Enligt Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/92/EU av den 13 december 2011 om bedömning av inverkan på miljön av vissa offentliga och privata projekt (MKB-direktivet) ska medlemsstaterna vidta alla nödvändiga åtgärder för att säkerställa att projekt som kan antas medföra en betydande miljöpåverkan, bl.a. på grund av deras art, storlek eller lokalisering, blir föremål för krav på tillstånd och en bedömning av deras miljöpåverkan innan tillstånd ges (artikel 2). För projekt som innebär betydande miljöpåverkan ska en miljökonsekvensbedömning göras.

Direktivet omfattar dels verksamheter som alltid ska antas medföra en betydande miljöpåverkan (bilaga 1) och verksamheter för vilka medlemsstaterna får bestämma om projekt kan antas medföra en betydande miljöpåverkan antingen efter en granskning från fall till fall eller genom gränsvärden eller kriterier som fastställs av medlemsstaten (bilaga 2). Det är möjligt att på förhand exkludera en viss typ av projekt från en bedömning av om det kan antas medföra en betydande miljöpåverkan utifrån en bedömning av de kriterier som uppställs i direktivets bilaga 3. Kriterierna avser projektets karaktäristiska egenskaper, projektets lokalisering och de potentiella effekternas typ och karaktäristiska egenskaper.

De projekt som omfattas av de undantag som föreslås ovan kommer i de allra flesta fall att ha föregåtts av en förprövning enligt annan lagstiftning, t.ex. väglagen (1971:948), lagen (1995:1649) om byggande av järnväg och plan- och bygglagen (2010:900), där miljöpåverkan från verksamheten har bedömts. En bedömning mot kriterierna i bilaga 3 ger att de projekt för sådan användning av massor som föreslås undantas från miljöprövningsförordningen inte bör komma att innebära betydande miljöpåverkan. Sådan användning av massor kan därför undantas från krav på tillståndsprövning och anmälan även enligt MKB-direktivet.

7 Förtydligande i koderna om behandling av animaliskt avfall

Förslag: Det ska förtydligas att tillståndsplikt B och verksamhetskod 90.241-i och anmälningsplikt C och verksamhetskod 90.251 inte ska gälla om för att behandla animaliskt avfall behandlingen är tillstånds- eller anmälningspliktig enligt bestämmelserna om biologisk behandling eller förbränning.

Skälen för förslaget: Tillståndsplikt B och verksamhetskod 90.240-i gäller för att behandla animaliskt avfall på annat sätt än genom biologisk behandling eller förbränning, om den tillförda mängden avfall är mer än 10 ton per dygn eller mer än 2 500 ton per kalenderår (29 kap. 32 §

miljöprövningsförordningen. Anmälningsplikt C och verksamhetskod 90.251 gäller för att yrkesmässigt behandla animaliskt avfall på annat sätt än genom biologisk behandling eller förbränning om den tillförda mängden avfall är högst 10 ton per dygn eller högst 2 500 ton per kalenderår.

Bestämmelser om tillstånds- respektive anmälningsplikt för biologisk behandling finns i 29 kap. 30 och 31 §§ miljöprövningsförordningen. Bestämmelser om tillstånds- respektive anmälningsplikt för förbränning av avfall finns i 29 kap. 5–17 §§ i samma förordning.

Enligt systematiken i miljöprövningsförordningen kan en verksamhet som inte omfattas av en bestämmelse vara tillstånds- eller anmälningspliktig enligt andra bestämmelser i förordningen oavsett om detta anges i paragrafen. I Naturvårdsverkets vägledning anges att bestämmelserna om animaliskt avfall innebär att koderna om förbränning och biologisk behandling ska gälla i första hand.

För att förtydliga detta bör det i bestämmelserna om animaliskt avfall anges att dessa bestämmelser ska tillämpas om behandlingen inte är tillstånds- eller anmälningspliktig enligt bestämmelserna om biologisk behandling eller förbränning av avfall.

8 Försiktighetsmått om hur mycket avfall som får lagras i samband med behandling

Förslag: I ett ärende om anmälan av behandling av avfall ska tillsynsmyndighetens föreläggande om försiktighetsmått innehålla uppgifter om vilka mängder avfall som får lagras inför och efter behandlingen.

En anmälan om behandling av avfall ska innehålla uppgifter om de mängder avfall som ska lagras inför och efter behandlingen.

Skälen för förslaget: I flera prövningskoder för behandling av avfall i 29 kap. miljöprövningsförordningen anges den maximala mängd avfall som får behandlas per kalenderår. Bestämmelserna innehåller dock ingen gräns för den maximala mängd avfall som får lagras i anslutning till behandlingen. Det har framkommit att det i flera fall uppstått problem när verksamhetsutövare lagrar betydligt större mängder avfall i anslutning till behandlingen än den mängd som får behandlas.

I samband med att tillsynsmyndigheterna handlägger ärenden som avser behandling av avfall finns en möjlighet att förelägga om försiktighetsmått som begränsar mängden avfall som får lagras i anslutning till behandlingen. Tillsynsmyndigheten har även möjlighet att besluta om ett sådant föreläggande under tiden som verksamheten bedrivs. Det är dock en fördel om förutsättningarna för verksamheten i så stor utsträckning som möjligt klargörs innan verksamheten påbörjas.

I förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd finns bestämmelser om att den myndighet som handlägger ett anmälningsärende som avser behandling av avfall ska förelägga om försiktighetsmått

med vissa uppgifter i de fall myndigheten inte förelägger om förbud eller ansökan om tillstånd (27 a §). I bestämmelsen anges att ett föreläggande om försiktighetsmått ska innehålla vissa uppgifter. Det finns även en bestämmelse om vilka uppgifter en anmälan som avser en sådan verksamhet ska innehålla (25 d §).

Eftersom det är lämpligt att i samband med en anmälan om behandling av avfall överväga hur mycket avfall som får lagras i anslutning till behandlingen bör bestämmelsen i miljöprövningsförordningen kompletteras med krav på att ett beslut om försiktighetsmått ska innehålla uppgift om detta. För att tillsynsmyndigheten ska få underlag för sin bedömning bör motsvarande komplettering göras i bestämmelsen om vad en anmälan om en sådan verksamhet ska innehålla. Eftersom en behandling av avfall inte alltid innebär att avfallet upphör att vara avfall bör uppgifter finnas om mängden avfall som ska lagras både inför och efter behandling.

9 Ordförklaringar i miljöprövningsförordningen

Förslag: Med behandla avfall, deponi och deponera avfall ska i 29 kap. miljöprövningsförordningen avses detsamma som i 15 kap. miljöbalken.

Med icke-farligt avfall i 29 kap. miljöprövningsförordningen ska avses detsamma som i avfallsförordningen.

Skälen för förslagen: Förklaringen av vad som avses med deponi och deponera avfall flyttades till miljöbalken genom en lagändring som trädde i kraft den 1 augusti 2020 (15 kap. 5 a och 6 §§, SFS 2020:601). Med deponi avses en upplagsplats för avfall som finns på eller i jorden. Som deponi räknas inte en plats där avfall

1. lastas om för att förbereda det för vidare transport till en annan plats där det ska behandlas,
2. lagras innan det återvinns, om lagringen sker under en kortare period än tre år, eller
3. lagras innan det bortskaffas, om lagringen sker under en kortare period än ett år.

Med deponera avfall avses att bortskaffa avfall genom att lägga det på en deponi. Mot bakgrund av dessa ändringar bör hänvisningar i miljöprövningsförordningen till avfallsförordningen i dessa delar ersättas av hänvisningar till miljöbalken.

I miljöbalken finns en förklaring av vad som avses med behandla avfall (15 kap. 6 §). Uttrycket behandla avfall används i 29 kap. miljöprövningsförordningen och det bör anges att med detta uttryck avses detsamma som i 15 kap. miljöbalken.

I den nya avfallsförordningen (2020:614) har det införts en förklaring av vad som avses med icke-farligt avfall. Eftersom detta uttryck används i

29 kap. miljöprövningsförordningen så bör hänvisningen till avfallsförordningen kompletteras med detta uttryck.

10 Ekonomisk säkerhet för anmälningspliktiga miljöfarliga verksamheter

Förslag: En tillsynsmyndighet som handlägger en anmälan enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av 9 kap. 6 § miljöbalken ska få förelägga verksamhetsutövaren att ställa säkerhet för kostnaderna för det avhjälpande av en miljöskada och de andra återställningsåtgärder som verksamheten kan leda till. Staten, kommuner, regioner och kommunalförbund får inte föreläggas att ställa säkerhet.

Tillsynsmyndigheten ska bedöma om säkerheten ska godtas. En säkerhet ska godtas om den visas vara betryggande för sitt ändamål. Säkerheten ska få ställas efter hand enligt en plan som vid varje tid tillgodoser det aktuella behovet av säkerhet.

Skälen för förslaget

Skattebetalare riskerar att få bära återställningskostnader efter verksamhetsutövares konkurs

Under senare tid har flera fall uppmärksammats där verksamhetsutövare som hanterar avfall har upphört med verksamheten och där stora mängder avfall funnits kvar på fastigheter. Kostnaden för att hantera detta avfall är i många fall hög. I vissa fall har det varit fråga om bolag som försatts i konkurs. I dessa fall är sannolikheten för att skattebetalarna får bära kostnaden för att hantera avfallet och återställa fastigheten hög.

I de fall bolag som har gått i konkurs har ägt fastigheterna blir fastigheterna ofta s.k. herrelösa fastigheter. En herrelös fastighet är en fastighet som ägs av en upplöst juridisk person. Vanligtvis representerar en fastighet betydande värden och övergår till en ny ägare. När en juridisk person upplöses och en fastighet som ägs av denna inte går att avyttra anses den upplösta juridiska personen kvarstå som fastighetens ägare. Den vanligaste orsaken till att en fastighet inte går att sälja i samband med upplösning av en juridisk person är att ägandet av fastigheten innebär en belastning, t.ex. på grund av en miljöskada. Bestämmelserna om ansvar för miljöskador innebär att en köpare blir tvungen att vidta åtgärder för att avhjälpa skadan. Kostnaderna för att vidta sådana åtgärder kan överstiga värdet av fastigheten i åtgärdat skick. Det är därför svårt att hitta en köpare som är beredd att ta på sig det ansvar som följer av att vara ägare till fastigheten (jfr prop. 2004/05:35 s. 10 f.).

I de fall verksamheten har bedrivits på en fastighet som ägs av någon annan än verksamhetsutövaren kan fastighetsägaren bli ansvarig för att avhjälpa skadan efter verksamhetsutövarens konkurs. Det är dock inte ovanligt att även fastighetsägaren saknar ekonomisk möjlighet att bära

kostnaden för att hantera det avfall som finns på fastigheten och vidta åtgärder för att avhjälpa eventuella föroreningsskador.

Hantering av avfall innebär således en risk för att samhället får ta kostnaden för att hantera det avfall som lämnats på fastigheterna och åtgärda miljöskador.

Syftet med en säkerhet

Huvudregeln är att verksamhetsutövaren ska bära kostnaderna för de förebyggande och avhjälpande åtgärder som behöver vidtas med anledning av en verksamhet. Säkerheter i samband med miljöfarlig verksamhet syftar till att skydda samhället, dvs. skattebetalarna, från att behöva stå kostnaden för efterbehandling i situationer där den ansvariga verksamhetsutövaren försatts i konkurs eller av någon anledning inte kan fullfölja sina skyldigheter. I sådana situationer ska en ställd säkerhet kunna tas i anspråk (se prop. 2006/07:95 s. 104).

Enligt miljöbalken får tillstånd, godkännande eller dispens enligt balken eller enligt föreskrifter meddelade med stöd av balken för sin giltighet göras beroende av att den som avser att bedriva verksamheten ställer säkerhet för kostnaderna för det avhjälpande av en miljöskada och de andra återställningsåtgärder som verksamheten kan föranleda (16 kap. 3 § miljöbalken). I dag finns en möjlighet för tillsynsmyndigheten att besluta att förelägga en verksamhetsutövare att ansöka om tillstånd om verksamheten medför risk för betydande föroreningar eller andra betydande olägenheter för människors hälsa eller miljön (9 kap. 6 a § miljöbalken). Denna möjlighet utnyttjas dock endast i begränsad omfattning.

I förarbetena till miljöbalken framhålls att starka skäl för att meddela villkor om säkerhet föreligger om den aktuella verksamheten kan förutses avslutas inom viss tid och det kan föreligga ett efterbehandlingsbehov. Det kan också finnas skäl att meddela villkor om säkerhet för fall då det kan ställas krav på en verksamhet att fortlöpande låta frakta bort avfall (se prop. 1997/98:45 del 2 s. 205).

Syftet med en säkerhet är att säkerställa att verksamhetsutövarens skyldigheter uppfylls, inbegripet förelägganden och skyldigheter enligt 2 kap. miljöbalken. Det ska finnas tillräckliga medel tillgängliga för att återställa den plats som påverkats av verksamheten. I de fall det är fråga om en verksamhet som hanterar avfall bör säkerheten beräknas på grundval av avfallshanteringens sannolika miljöpåverkan, med särskilt beaktande av bl.a. tillåten mängd avfall, avfallets egenskaper och den framtida användningen av området. Säkerheten ska på lämpligt sätt anpassas till de åtgärder som behöver genomföras med anledning av verksamheten. Säkerhetens storlek kan regelbundet anpassas efter de åtgärder som behöver genomföras.

Godtagbara former av säkerhet och storlek på säkerhet

I förarbetena till bestämmelsen om säkerhet i 16 kap. miljöbalken behandlas frågan om godtagbara former av säkerhet. Alla gängse former av säkerhet på den finansiella marknaden ska kunna godtas som åtgärd för säkerställande av ansvaret för kostnaderna för avhjälpande och andra återställningsåtgärder som verksamheten kan leda till. Den som föreslår en

säkerhet måste vara beredd att visa att den säkerhet som erbjuds kan fylla sitt ändamål. För att få sin säkerhet godtagen är det nödvändigt att presentera en utredning om säkerheten som gör att myndigheten inte behöver ha egen kompetens att göra de analyser och ekonomiska bedömningar som en del former av säkerhet kan kräva. Det kan bli relativt betungande för en sökande att visa att en ny eller inte beprövad form av säkerhet är tillräcklig och godtagbar för sitt ändamål. Det framhålls att säkerheter som pant och borgen är enkla och lätthanterliga säkerheter medan moderbolagsborgen är en mer svårbedömd säkerhet (se prop. 2006/07:95 s. 107 f.).

Mark- och miljööverdomstolen har framhållit att eftersom ett moderbolags finansiella ställning kan komma att förändras över tid förutsätter en moderbolagsborgen att det görs en kontinuerlig uppföljning. Vid den löpande prövningen av om en säkerhet fortfarande är tillräcklig bör tillsynsmyndigheten med stöd av 26 kap. 21 § miljöbalken förelägga verksamhetsutövaren att lämna de uppgifter och handlingar som behövs för den prövning som tillsynsmyndigheten ska göra. En uppgift om ett bolags s.k. rating kan utgöra ett viktigt bedömningsunderlag tillsammans med bolagets årsredovisning (se Mark- och miljööverdomstolens dom 2016-05-25 i mål M 9916-15).

I förarbetena framhålls att säkerheten bör bedömas med utgångspunkt i kostnaderna för avhjälpande eller återställande. Eftersom huvudsyftet med en säkerhet är att skydda samhället från risken att behöva svara för kostnader för efterbehandling, bör det göras sannolikt att säkerheten kan uppfylla det syftet. En säkerhet bör inte vara större än vad som behövs och inte heller administrativt kostsam. En utgångspunkt bör också vara att säkerheten tillåter att så mycket kapital som möjligt är kvar hos verksamhetsutövaren. Ambitionen bör vara att till en rimlig kostnad för verksamhetsutövaren minimera risken för att samhället får bära avhjälpandekostnaden. Ofta kan säkerheten behöva vara skyddad vid gäldenärens konkurs och omedelbart tillgänglig för tillsynsmyndigheten. Med tillgänglig menas att säkerheten ska vara enkel att realisera när den behöver tas i anspråk. En väsentlig förutsättning vid en sådan bedömning är att säkerheten kan omvandlas till pengar i den takt som krävs för att det planerade avhjälpandet ska kunna genomföras (se prop. 2006/07:95 s. 109 f.).

Säkerhetens storlek, dvs. hur mycket pengar som det ska vara möjligt att realisera ur säkerheten, bör beräknas så att den motsvarar kostnaderna för den efterbehandling eller andra avhjälpande- eller återställandeåtgärder som kan bli följden av verksamheten. Detta hindrar inte att risken för samhället vägs in i prövningen. Även om risken för samhället inte ska påverka bedömningen av vilka kostnader en säkerhet måste ha täckning för att kunna betala kan risken vägas in i bedömningen av vilken form säkerheten behöver ha för att den ska anses betryggande (se prop. 2006/07:95 s. 111). Hanteringen av ekonomiska säkerheter ställer höga krav på tillsynsmyndigheten. Som anges ovan är det dock verksamhetsutövaren som måste vara beredd att visa att den säkerhet som erbjuds kan fylla sitt ändamål. För att få sin säkerhet godtagen är det nödvändigt att presentera en utredning om säkerheten som gör att myndigheten inte behöver ha egen kompetens att göra de analyser och ekonomiska bedömningar som en del former av säkerhet kan kräva. Miljösamverkan

Sverige har 2018 gett ut ett handläggarstöd för arbetet med ekonomiska säkerheter (Ekonomiska säkerheter Handläggarstöd, december 2018, Miljösamverkan Sverige).

Ekonomisk säkerhet för anmälningspliktiga verksamheter

Det finns ingen uttrycklig möjlighet för en tillsynsmyndighet att ställa krav på säkerhet för en verksamhet som är anmälningspliktig.

Flera av de verksamheter som är anmälningspliktiga enligt 29 kap. miljöprövningsförordningen är verksamheter där det finns behov av att fortlöpande frakta bort avfall. Flera av verksamheterna är också verksamheter som ofta bedrivs under en begränsad tid och därför kan förutses avslutas inom viss tid. De problem som beskrivs ovan bör åtgärdas genom att minska risken för att skattebetalarna får bära kostnaden för att vidta återställningsåtgärder. Mot bakgrund av vad som framkommit om de kostnader som har uppkommit i flera fall där verksamhetsutövare försatts i konkurs och efterlämnat fastigheter med stora mängder avfall bör det övervägas om det finns behov av att införa en möjlighet att ställa säkerhet för fler verksamheter. Detta gäller framför allt verksamheter som hanterar avfall.

Ett alternativ till att införa en möjlighet att ställa krav på ekonomisk säkerhet skulle vara att göra fler verksamheter som i dag är anmälningspliktiga tillståndspliktiga. Flera verksamheter där det kan anses finnas ett behov av säkerhet bedrivs dock på platsen under en begränsad tid. Eftersom tillståndsprövning är mer tids- och kostnadskrävande både för verksamheten och myndigheten finns fördelar om verksamheterna kan handläggas genom anmälan. Det är därför bättre att införa en möjlighet att ställa krav på ekonomisk säkerhet i ärenden där tillsynsmyndigheten handlägger anmälan om miljöfarlig verksamhet än att göra fler verksamheter tillståndspliktiga. En sådan bestämmelse bör på samma sätt som bestämmelsen i 16 kap. 3 § miljöbalken ge tillsynsmyndigheten en möjlighet att förelägga verksamhetsutövaren om ekonomisk säkerhet.

Ett argument mot möjlighet att ställa krav på ekonomisk säkerhet på en anmälningspliktig verksamhet är att de aktuella verksamhetsutövarna inte har den trygghet som följer av rättskraften av ett tillstånd. Lagakraftvunna domar och beslut som avser tillstånd enligt miljöbalken gäller mot alla såvitt avser frågor som har prövats i domen eller beslutet (24 kap. 1 § miljöbalken). Av villkoren i tillståndet framgår vad som åligger verksamhetsutövaren i olika avseenden. Beträffande sådana frågor som har prövats vid tillståndsgivningen kan i princip inte ytterligare krav med hänvisning till de allmänna hänsynsreglerna ställas på verksamhetsutövaren. Om en verksamhetsutövare som avser att driva en verksamhet som är anmälningspliktig vill få den trygghet som kan följa av rättskraften hos ett tillstånd finns möjlighet att ansöka om tillstånd även om det inte krävs tillstånd (9 kap. 6 b § miljöbalken).

När det gäller behov av ekonomisk säkerhet i samband med verksamheter som hanterar avfall kan även framhållas att det i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1013/2006 av den 14 juni 2006 om transport av avfall finns en bestämmelse om att det för avfallstransporter för vilka det krävs en anmälan ska finnas en ekonomisk säkerhet eller motsvarande

försäkring som ska täcka transportkostnader, kostnaderna för behandling av avfallet och kostnader för lagring i 90 dagar (artikel 6).

Enligt bilskrotningsförordningen (2007:186) får länsstyrelsen i det enskilda fallet besluta att en auktoriserad bilskrotare ska ställa säkerhet för fullgörandet av åtgärder för att ställa i ordning platsen för bilskrotningen (35 §).

Det finns bestämmelser i miljöbalken om att tillstånd endast får ges om verksamhetsutövaren ställer säkerhet (9 kap. 6 e §, tillstånd till täkt, 15 kap. 35 och 37 §§ tillstånd till deponering av avfall respektive tillstånd till geologisk lagring av koldioxid).

I de fall där det inte är obligatoriskt med ekonomisk säkerhet ställs det inte regelmässigt krav på ekonomisk säkerhet. Av Miljösamverkan Sveriges handläggarstöd framgår att det får anses utgöra praxis att ställa krav på ekonomisk säkerhet för vindkraftsanläggningar. Utöver detta framhålls att verksamheter med omfattande lagring av avfall eller kemikalier kan vara aktuella för krav på ekonomisk säkerhet. Som framhålls ovan ställer hantering av ekonomiska säkerheter höga krav på kompetens. Det är rimligt att anta att en bestämmelse som ger möjlighet att ställa krav på säkerhet i anmälningspliktiga ärenden inte skulle tillämpas regelmässigt utan bara i de fall där det anses finnas ett stort behov.

För att möjliggöra krav på ekonomisk säkerhet i anmälningspliktiga verksamheter bör det införas en ny bestämmelse i miljöbalken. Bestämmelsen bör begränsas till ärenden som avser handläggning av anmälan som gjorts för en miljöfarlig verksamhet enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av 9 kap. 6 § miljöbalken. Det saknas anledning att begränsa bestämmelsen till vissa typer av sådana verksamheter.

Eftersom bestämmelsen blir tillämplig i tillsynsärenden och innebär att tillsynsmyndigheterna får ytterligare ett verktyg för att säkerställa en effektiv tillsyn bör bestämmelsen placeras i miljöbalkens femte avdelning och 26 kap. miljöbalken. Ett alternativ skulle vara att placera bestämmelsen i tredje avdelningen i 9 kap. eftersom bestämmelsen endast ska tillämpas i ärenden som avser anmälan av miljöfarliga verksamheter.

Bestämmelsen bör i huvudsak utformas på ett sätt som motsvarar den bestämmelse som ger möjlighet att ställa krav på säkerhet i samband med tillstånd, godkännande eller dispens (16 kap. 3 § miljöbalken). Förarbetsuttalandena gällande bestämmelsen i 16 kap. bör vara relevanta även vid tillämpningen av den nya bestämmelsen.

Möjligheten att förelägga om ekonomisk säkerhet bör begränsas så att Staten, kommuner, regioner och kommunalförbund inte kan föreläggas att ställa säkerhet. Det bör krävas att säkerheten ska godtas av tillsynsmyndigheten.

11 Skyndsamhetskrav vid brottsmisstanke

Förslag: Ett krav på skyndsamhet ska gälla i fråga om en tillsynsmyndighets skyldighet enligt miljöbalken att anmäla överträdelser om det finns misstanke om att ett brott har begåtts.

Skälen för förslaget: I miljöbalken finns det en bestämmelse om att tillsynsmyndigheten ska anmäla misstankar om brott till Polismyndigheten eller Åklagarmyndigheten (26 kap. 2 § första stycket). Den bestämmelsen bör justeras så att tillsynsmyndigheten skyndsamt ska anmäla överträdelser om det finns anledning att anta att ett brott har begåtts. Tidpunkten ”om det finns anledning att anta” att ett brott har begåtts stämmer överens med tidpunkten för när förundersökning ska inledas (23 kap. 1 § rättegångsbalken). Den bestämmelsen innebär också ett krav på skyndsamhet.

12 Sanktioner för överlämning av avfall till obehörig mottagare

Förslag: Den som med uppsåt eller av oaktsamhet bryter mot en föreskrift som regeringen har meddelat med stöd av 15 kap. 30 § miljöbalken genom att lämna avfall till någon som inte har gjort de anmälningar eller har de tillstånd som krävs för avfallshanteringen ska kunna dömas till böter.

Det ska förtydligas att den kontroll som den som lämnar avfall ska göra av mottagaren av avfallet ska göras enligt vad som skäligen kan begäras.

Skälen för förslaget

Beställaransvaret bör sanktioneras

Ett beställaransvar innebär att inte bara den som bedriver en olaglig verksamhet kan bli ansvarig för denna utan att även den som slutit avtal eller annan överenskommelse med den olagliga verksamheten har ett ansvar för vad som händer i verksamheten. Den s.k. beställaren ansvarar då för att den som anlitas är behörig att vidta de åtgärder som krävs och ska kontrollera behörigheten. Regler om beställaransvar har funnits länge när det gäller yrkesmässig trafik, där ansvaret också är straffrättsligt sanktionerat (se prop. 2017/18:209 och 5 kap. 2 § yrkestrafiklagen [2012:210]).

I avfallsförordningen finns ett beställaransvar som innebär att den som innehar avfall som har producerats eller hanterats i en yrkesmässig verksamhet endast får lämna avfallet till någon som har gjort de anmälningar eller har de tillstånd som krävs för hanteringen. Den som lämnar avfallet ska också kontrollera att så är fallet, dvs. det finns en undersökningsplikt (5 kap. 18 §). Alla avfallsinnehavare som lämnar avfallet vidare för hantering träffas av skyldigheten, dvs. även förmedlare

och handlare. Det finns dock inga sanktioner för överträdelser av bestämmelsen, förutom i fråga om att lämna avfall för transport till någon som saknar tillstånd (29 kap. 9 § 15 miljöbalken).

Det är av grundläggande vikt för en effektiv och fungerande avfallshantering att alla delar i en yrkesmässig hantering kan kontrolleras och spåras samt illegal verksamhet förebyggas och beivras. Den 1 augusti 2020 trädde en ny bestämmelse i miljöbalken i kraft som tydliggör den ursprungliga avfallsproducentens ansvar (15 kap. 11 a §). Den ursprungliga avfallsproducenten har ansvar för att det avfall som denna producerar blir hanterat på ett sätt som skyddar människors hälsa och miljön och att det behandlas i enlighet med avfallshierarkin. Överförs eller överlåts avfallet på någon annan för behandling ska detta inte innebära någon befrielse från ansvaret för avfallet, om det inte har avtalats eller är föreskrivet i lag eller annan författning. Detta är ett uttryck för principen om att förorenaren betalar (prop. 2019/20:156 s. 38). Otillåten hantering av avfall ger höga förtjänster samtidigt som upptäcktsrisken kan betecknas som låg. Det sker en hel del avfallstransporter på global nivå till länder med sämre eller ingen avfallsreglering (Interpol Strategic Analysis Report Emerging criminal trends in the global plastic market since January 2018, August 2020). I kampen mot de olagligheter som förekommer inom de yrkesmässiga verksamheterna är det naturligt att fokusera på de som bedriver olagliga verksamheter. Alla företagare är dock beroende av sina kunder. Därför bör även de som överlämnar eller överlåter avfall förmås att enbart anlita verksamhetsutövare som följer gällande regelverk. Att genom sanktioner hålla den ansvarig som överlämnar avfallet till någon som saknar tillstånd eller inte har gjort de anmälningar som krävs för avfallshanteringen är ett lämpligt instrument för att komma till rätta med missförhållanden inom avfallshanteringen.

Nuvarande straffbestämmelser är inte tillräckliga

Som nämns ovan finns ingen straffbestämmelse som uttryckligen omfattar situationen att avfall lämnas till någon som inte har gjort de anmälningar eller har de tillstånd som krävs för avfallshanteringen. Den bestämmelse som finns är begränsad till att avfall lämnas för transport till någon som saknar tillstånd (29 kap. 9 § 15 miljöbalken). Det finns dock andra straffbestämmelser som skulle kunna aktualiseras.

En innehavare av avfall kan göra sig skyldig till ett brott endast när det är fråga om ett brott mot miljön, dvs. ett brott som skadar eller medför en direkt risk för skador på människors hälsa eller miljön. Straffbestämmelsen om miljöbrott omfattar den som hanterar avfall på ett sätt som kan medföra en förorening som är skadlig för människors hälsa, djur eller växter i en omfattning som inte har ringa betydelse eller som kan medföra någon annan betydande olägenhet i miljön (29 kap. 1 § miljöbalken). Gärningen kan begås antingen med uppsåt eller av oaktsamhet. Straffbestämmelsen om miljöbrott har ett brett tillämpningsområde eftersom den omfattar all hantering av avfall. Uttrycket hantering av avfall innefattar exempelvis transport, packning, förmedling av avfall, och handel med avfall. Det innebär att det kan bli fråga om ansvar för miljöbrott för flera olika gärningspersoner som på olika sätt är delaktiga i den kedja av händelser som mynnar ut i en otillåten avfallshantering. Det

följer av systematiken i 29 kap. miljöbalken att bestämmelsen om miljöbrott ska tillämpas före de flesta andra straffbestämmelser i 29 kap. miljöbalken (t.ex. brott mot områdesskydd, artskyddsbrott, olovlig kemikaliehantering och otillåten miljöverksamhet).

Enligt miljöbalken är det vidare straffbart att göra sig skyldig till försvårande av miljökontroll. Bestämmelsen innebär att det inte är tillåtet att lämna en oriktig uppgift som från miljö- eller hälsoskyddssynpunkt har betydelse för en myndighets prövning, tillsyn eller kontroll, om uppgiften finns i en ansökan, anmälan eller annan handling som lämnas in till eller visas upp för en myndighet enligt balken eller enligt en föreskrift som regeringen har meddelat med stöd av balken (29 kap. 5 § 1 a och g. En överträdelse av beställaransvaret i avfallsförordningen skulle i vissa fall kunna innefatta lämnande av oriktiga uppgifter. Bestämmelsen täcker dock inte övriga fall eller när uppgiften lämnas på annat sätt än genom att lämna in eller visa upp någon av de handlingar som räknas upp i bestämmelsen.

I 29 kap. miljöbalken saknas således en möjlighet att döma den som i yrkesmässig verksamhet lämnar avfall till någon som saknar tillstånd eller godkänd anmälan för sin avfallshantering, bortsett från tillståndspliktiga avfallstransporter. Det är i gällande rätt enbart möjligt att hålla någon ansvarig för en sådan gärning om det går att bevisa att personen tillsammans och i samförstånd med andra gjort sig skyldig till miljöbrott eller lämnat en oriktig uppgift. Den ursprungliga avfallsproducenten eller innehavaren bör kunna hållas ansvarig när mottagaren inte anmält eller innehar tillstånd för verksamheten och den som lämnat avfallet inte har kontrollerat att mottagaren har gjort de anmälningar och har de tillstånd som behövs för avfallshanteringen. Det bör inte krävas att det uppkommit någon risk för miljön. I annat fall kan den ursprungliga avfallsproducenten genom överlåtelse i flera led undgå ansvar. Även en förmedlare av avfallstjänster eller avfallsinnehavare i ett senare skede bör kunna hållas ansvarig om avfallet lämnas vidare till obehöriga mottagare.

Tidigare förslag om att införa miljösanktionsavgifter

I promemorian Genomförande av reviderade EU-direktiv på avfallsområdet; rapportering och miljösanktionsavgifter (i fortsättningen promemorian) som remitterades till och med den 7 januari 2020, föreslogs att straffbestämmelsen om att lämna avfall för transport till någon som saknar tillstånd skulle tas bort (29 kap. 9 § 15 miljöbalken). Det föreslogs i stället att en miljösanktionsavgift skulle kunna tas ut både i de fall avfall lämnas för transport och i de andra situationer som innebär en överträdelse av beställaransvaret i avfallsförordningen. Flertalet remissinstanser tillstyrkte promemorians förslag att upphäva straffbestämmelsen och i stället införa miljösanktionsavgifter. Ett par remissinstanser, däribland Länsstyrelsen i Hallands län och Malmö Stad, framförde synpunkter och invändningar mot den föreslagna bestämmelsen om miljösanktionsavgifter.

Länsstyrelsen i Hallands län anförde bl.a. att det innebär en försvagning av sanktionssystemet att enbart sanktionera överträdelser av bestämmelsen i avfallsförordningen med en miljösanktionsavgift. I de fall när någon känd mottagare av avfallet inte finns är det svårt för en tillsynsmyndighet att

inom ramen för tillsynen utreda detta förhållande. Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten bör i sådana fall i stället utreda en brottsmisstanke. Det är vidare vanligt att både den som lämnat över avfallet till obehörig person och den som olagligen tagit emot avfallet är föremål för en brottsmisstanke och utredningarna bör i dessa fall bedrivas gemensamt. Det behövs ett system som fungerar där hantering av avfall kan kontrolleras och spåras samt illegal verksamhet med avfall kan förebyggas.

Malmö Stad anförde i sitt remissvar att en miljösanktionsavgift är olämplig eftersom den leder till ett strikt ansvar och ställer krav på avfallslämnaren att ha kunskap om alla relevanta mottagares eller transportörers tillstånd och anmälningar. Vidare är miljösanktionen som påföljd alltid densamma oavsett hur allvarlig överträdelsen är och oavsett ekonomisk vinning. Det förekommer en omfattande illegal hantering av avfall. Det är höga förtjänster, låg upptäcktsrisk och inga eller låga straff som bidragit till detta.

Malmö Stad och Länsstyrelsen i Hallands län föreslog i stället att straffbestämmelsen skulle utökas till att gälla alla överträdelser av beställaransvaret i avfallsförordningen. Remissvaren och en förteckning över remissinstanserna finns tillgängliga i Miljödepartementet (M2019/02091).

Straffrättsligt ansvar för avfallslämnaren när mottagaren saknar tillstånd eller inte har gjort de anmälningar som krävs

Sanktionssystemet bör vara effektivt, proportionerligt och avskräckande. Det förekommer ett flertal olika gärningar vid en överträdelse av beställaransvaret i avfallsförordningen där vinsten till följd av överträdelsen, som ett par remissinstanser till den ovan nämnda promemorian har påpekat, kan variera mycket. Den förtjänst som det olagliga förfarandet kan ge upphov till kan i vissa fall överstiga den gräns som gäller för en miljösanktionsavgift (1 miljon kronor enligt 30 kap 3 § miljöbalken). En straffrättslig bedömning ger utrymme för olika bötesbelopp medan en miljösanktionsavgift alltid är densamma för en viss gärning. Miljösanktionsavgifter bör användas som sanktion för överträdelser som är mindre allvarliga. Systemet med miljösanktionsavgifter ska vara snabbt, enkelt, tydligt och schabloniserat. Det betyder att det ska vara enkelt att konstatera att en överträdelse har begåtts och att bestämma vilket belopp som ska påföras vid varje enskilt tillfälle. Ett par remissinstanser har påpekat att det finns svårigheter att utreda gärningar när dokumentationen i verksamhetens egenkontroll är bristfällig. Då krävs relativt omfattande utredningsarbete för att konstatera att avfall har lämnats till en obehörig mottagare och till vem avfallet har lämnats. Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten är bättre skaffade att utreda sådana brottsmisstankar. Det är vidare vanligt att både den som lämnat över avfallet till obehörig person och den som olagligen tagit emot avfallet är föremål för brottsmisstankar och utredningarna bör i dessa fall bedrivas gemensamt.

Utifrån hur prövningssystemet för avfallsverksamheter ser ut kan frågan ställas om den som lämnar avfall till en anmälningspliktig verksamhet som inte anmält sin verksamhet ska kunna dömas för brott. Prövningssystemet för verksamheter som innefattar avfallshantering regleras i miljö-

prövningsförordningen, avfallsförordningen och ett par förordningar som reglerar producentansvar. Miljöprövningsförordningen innehåller närmare bestämmelser om tillstånds- och anmälningsplikt för verksamheter och åtgärder som avses i 9 kap. miljöbalken. Miljöfarliga verksamheter klassas som A-, B- eller C-verksamheter. De mest miljöpåverkande verksamheterna är generellt sett tillståndspliktiga och de anmälningspliktiga har mindre miljöpåverkan. På avfallsområdet är dock vissa verksamheter med relativt stor miljöpåverkan anmälningspliktiga. Det gäller även verksamheter där misskötsel kan innebära stor miljömässig påverkan och kostnader för samhället. Det är därför rimligt att straffansvaret omfattar även situationen att avfall lämnas till en verksamhet som omfattas av anmälningsplikt. Genom att överträdelser av beställaransvaret även i den situationen straffsanktioneras förhindras ett kringgående av reglerna genom att verksamhetsutövaren delar upp verksamheten i flera mindre delar.

Straffbestämmelsen bör knytas till överträdelser av beställaransvaret i avfallsförordningen och därmed omfatta den som bryter mot en föreskrift som regeringen har meddelat med stöd av 15 kap. 30 § miljöbalken genom att lämna avfall till någon som inte har gjort de anmälningar eller har de tillstånd som krävs för avfallshanteringen. Mot bakgrund av hur bestämmelsen i avfallsförordningen ser ut kommer straffbestämmelsen endast omfatta avfall som har producerats eller hanterats i en yrkesmässig verksamhet. Vidare kommer den inte omfatta situationen att avfall lämnas till kommunen eller den som kommunen har anlitat.

Liksom när det gäller den nuvarande straffbestämmelsen om att lämna avfall för transport till någon som saknar tillstånd (29 kap. 11 § miljöbalken) bör straffet vara böter.

Även oaktsamma gärningar bör omfattas av straffansvar

Om en undersökningsplikt för den som lämnar avfall ska kunna upprätthållas, bör ansvar inte bara träffa de personer som medvetet lämnar avfall till någon som inte har gjort de anmälningar eller har de tillstånd som krävs för verksamheten utan även de som gör detta av oaktsamhet, genom att inte fullgöra kontrollskyldigheten. Bedömningen av om avfall har lämnats till en obehörig mottagare av oaktsamhet bör göras utifrån undersökningsplikten i avfallsförordningen (5 kap. 18 §). Bestämmelsen innebär att den som lämnar avfallet ska kontrollera att den som avfallet lämnas till har gjort de anmälningar eller har de tillstånd som krävs för hanteringen av avfallet.

Ett par remissinstanser till den ovan nämnda promemorian har påtalat att tillämpningen av beställaransvaret i avfallsförordningen är svår när det gäller vad som ska krävas av avfallslämnaren. Det blir tydligare och enklare att tillämpa beställaransvaret, och därmed också bedömningen av om den som lämnat avfall till en obehörig mottagare varit oaktsam, om det preciseras vad som förväntas av den som lämnar avfallet. Kontrollen av mottagaren bör göras på det sätt som skäligen kan begäras, vilket bör anges i bestämmelsen. Vad som skäligen kan begäras bör kunna variera beroende på situationen. Har en undersökning gjorts för mindre än tre månader sedan bör t.ex. inget ansvar utkrävas. Om det finns ett etablerat avtalsförhållande mellan parterna bör det vidare räcka att en kontroll görs

en gång per kalenderår, förutsatt att inte finns omständigheter som ger anledning till tätare kontroller. t.ex. att ett nytt avfallsslag ska behandlas eller vetskap om tidsbegränsade tillstånd eller beslut från tillsynsmyndigheten (jfr prop. 2017/18:209 s 12 f).

En ringa gärning bör inte omfattas av straffansvar

För det nya brottet bör, liksom är fallet med den nuvarande straffbestämmelsen om att lämna avfall för transport till någon som saknar tillstånd, gälla att ansvar inte ska utdömas om gärningen är att anse som ringa (jfr 29 kap. 11 § miljöbalken). En gärning är att anse som ringa om den framstår som obetydlig med hänsyn till det intresse som är avsett att skyddas genom straffbestämmelsen. De gärningar som det nu är fråga om är, som konstateras ovan, inte ett direkt brott mot miljön utan ett brott mot samhällets kontrollsystem som i förlängningen innebär risk för negativ påverkan på miljön och människors hälsa. Det är allvarligt eftersom samhällets kontrollsystem sätts ur spel och därmed också möjligheten att genomföra tillståndsprövningar och att utföra tillsyn med avseende på den efterföljande avfallshanteringen. Kontrollsystemet är en central del av miljörätten. Mot bakgrund av detta bör utrymmet för att anse en gärning som ringa vara relativt litet i fråga om avfallshantering.

13 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Förslag: Förslagen till ändringar i miljöbalken ska träda i kraft den 1 januari 2022. Förslagen till ändringar i förordningar ska träda i kraft den 1 juni 2021.

En verksamhet som bedrivs den 1 juni 2021 och som enligt äldre bestämmelser inte är tillståndspliktig men som blir tillståndspliktig genom de nya bestämmelserna ska få fortsätta verksamheten till och med den 1 juni 2023. För att fortsätta verksamheten efter det datumet ska det krävas ett tillstånd. Om en ansökan om tillstånd har kommit in till tillståndsmyndigheten före den 1 juni 2023 ska verksamheten få fortsätta till dess att ansökan har prövats slutligt om inte prövningsmyndigheten bestämmer annat.

En verksamhet som bedrivs den 1 juni 2021 och som enligt äldre bestämmelser inte är anmälningspliktig men som blir anmälningspliktig genom de nya bestämmelserna ska få fortsätta att bedrivas till och med den 1 juni 2022. För att fortsätta verksamheten efter det datumet ska det krävas en anmälan. Om en anmälan har gjorts före den 1 juni 2022 till tillsynsmyndigheten ska verksamheten få fortsätta till dess att handläggningen av anmälan har avslutats om inte tillsynsmyndigheten bestämmer annat.

Skälen för förslagen: De ändringar i miljöbalken och förordningar som föreslås i denna promemoria bör träda i kraft så snart som möjligt. Det innebär att ändringarna i miljöbalken bör träda i kraft den 1 januari 2022.

Det saknas behov av några särskilda övergångsbestämmelser till lagändringarna. Det följer redan av lagen (1964:163) om införande av brottsbalken att straff ska bestämmas efter den lag som gällde när gärningen företogs (5 §). Bestämmelsen anses generellt tillämplig vid ändringar i strafflagstiftning.

De flesta verksamhetsutövare lagrar inte avfall längre tid än vad som är motiverat. När det gäller förslaget till ny bestämmelse i 4 kap. 14 a § avfallsförordningen bedöms de berörda aktörerna därför inte behöva någon längre tid för att anpassa sig till regelverket. Eftersom förordningsändringarna inte är beroende av lagändringarna bör de träda i kraft, den 1 juni 2021.

För de verksamheter som i dag bedrivs och som är anmälningspliktiga enligt miljöprövningsförordningen och som blir tillståndspliktiga bör tid ges att förbereda en ansökan om tillstånd, dvs. verksamheten bör få fortsätta att bedrivas under viss tid om inte prövningsmyndigheten bestämmer annat. Ändringarna i miljöprövningsförordningen föreslås träda i kraft den 1 juni 2021. För de verksamheter som bedrivs vid detta datum bör gälla att en ansökan om tillstånd ska ha kommit in till tillståndsmyndigheten senast den 1 juni 2023. Om en ansökan om tillstånd har getts in före den 1 juni 2023 bör verksamheten få fortsätta till dess att ansökan har prövats slutligt om prövningsmyndigheten inte bestämmer annat.

För de verksamheter som i dag varken är tillstånds- eller anmälningspliktiga enligt miljöprövningsförordningen men blir anmälningspliktiga enligt förslaget bör tid ges att förbereda en anmälan. För dessa verksamheter bör en anmälan göras senast den 1 juni 2022. Om en anmälan har gjorts före detta datum bör verksamheten få fortsätta till dess att handläggningen av anmälan avslutats om inte tillsynsmyndigheten bestämmer annat.

14 Konsekvensutredning

14.1 Problemet och vad man vill uppnå

Förslagen i denna promemoria syftar till att förbättra avfallshanteringen och öka tillsynsmyndigheternas möjligheter att säkerställa syftet med miljöbalken. De föreslagna ändringarna ger tillsynsmyndigheterna nya verktyg för att kunna komma till rätta med verksamheter som inte agerar seriöst bl.a. genom att flytta avfallet i stället för att behandla det. Med nuvarande regler finns även risk för att verksamhetsutövare går i konkurs och att skattebetalarna får betala kostnaden för att hantera avfallet och återställa verksamhetsområdet. Förslaget syftar till att förbättra förutsättningarna för en bra avfallshantering och att alla led i en illegal hantering ska vara sanktionerade på ett tydligt sätt.

Det lämnas också förslag som syftar till att förtydliga bestämmelserna om tillstånds- och anmälningsplikt för hantering av avfall så att verksamheterna prövas på den nivå som är motiverad av de generella effekter som den typ av verksamhet har på omgivningen och som krävs för att uppfylla

EU-rättsliga krav. Det är också viktigt att bestämmelserna är tydliga så att det går att bedöma om verksamheter är tillstånds- eller anmälningspliktiga.

Ett annat syfte med förslagen är att använda de möjligheter som avfallsdirektivet ger att undanta viss hantering av schaktmassor från krav på tillstånd och anmälan och på så sätt underlätta hanteringen av sådana massor utan att försämra skyddet för människors hälsa och miljön.

14.2 Effekter om regleringen inte kommer till stånd

Sorteringskravet för bygg- och rivningsavfall i 3 kap. 10 och 11 §§ avfallsförordningen som gäller från den 1 augusti 2020 kommer att minska risken för att bygg- och rivningsavfall hanteras på ett sätt som inte är lämpligt ur miljösynpunkt. I övrigt väntas de befintliga problem som beskrivs i promemorian kvarstå.

Om de föreslagna ändringarna inte genomförs innebär det också att Sverige inte genomför avfallsdirektivet på ett fullständigt sätt. Detta kan medföra en risk för att kommissionen inleder ett överträdelseärende mot Sverige.

Konsekvensen av att inte göra någon ändring avseende illegal avfallshantering bedöms vara att inte alla som ingår i en illegal avfallshantering sanktioneras på ett tillräckligt tydligt sätt.

14.3 Alternativa lösningar

Kommunerna skulle i vissa fall kunna nyttja befintliga verktyg som finns inom nuvarande regelverk i större utsträckning. Det är exempelvis möjligt för tillsynsmyndigheten att förbjuda en verksamhet med stöd av miljöbalkens allmänna hänsynsregler. Myndigheterna får också, inom ramen för tillsynen, besluta om vilka typer av avfall och mängder avfall som får hanteras, liksom om vilka övriga försiktighetsmått som ska vidtas. De kan också ange hur länge avfall får lagras och mängden avfall som får lagras. Om en verksamhet kan antas medföra störningar eller olägenheter av betydelse för människors hälsa eller miljön får tillsynsmyndigheten förelägga verksamhetsutövaren att söka tillstånd (9 kap. 6 b § miljöbalken).

Bedömningen är att en förändrad tillämpning i enlighet med vad som beskrivs ovan skulle förutsätta mer tillsynsvägledning. En förändrad tillämpning skulle dock inte räcka för att komma till rätta med alla problem.

Om en verksamhetsutövare föreläggs att söka tillstånd är det möjligt att ställa krav på ekonomisk säkerhet (16 kap. 3 § miljöbalken). Det är dock mycket sällsynt att kommuner förelägger verksamhetsutövare att söka tillstånd. Under de senaste åren har sådana förelägganden endast meddelats för cirka fem ärenden per år. (Naturvårdsverket 2020-06-05. Uppdrag att föreslå hur Sverige kan uppfylla rapporteringskrav enligt MKB-direktivet. NV-07805-19. Redovisning av regeringsuppdrag från regeringsbeslut M2019/01850.)

Det kan finnas behov av ekonomisk säkerhet för flera av de verksamheter som i dag är anmälningspliktiga. Bedömningen av om verksamheter ska vara tillstånds- eller anmälningspliktiga ska utgå från de effekter som verksamheterna generellt har på omgivningen.

En nackdel med att göra fler anmälningspliktiga verksamheter tillståndspliktiga är att flera verksamheter där det bedöms finnas ett behov av säkerhet endast bedrivs på platsen under en begränsad tid. Det finns därför fördelar om verksamheterna kan handläggas genom anmälan eftersom tillståndsprövning är mer tids- och kostnadskrävande både för verksamheten och myndigheten.

En ökad spårbarhet av avfall, eller ett ökat utbyte av information mellan kommunerna, skulle kunna bidra till att undvika att situationer där avfall lagras upprepade gånger eller på annat sätt hanteras på ett olämpligt sätt. Det bedöms dock inte möjligt att införa ett system med spårbarhet av icke-farligt avfall med den detaljeringsgrad som skulle krävas för att det skulle vara möjligt att bedöma hur länge avfall lagrats på respektive plats. Bedömningen är att ett sådant system skulle kunna bli alltför betungande både för verksamhetsutövare och myndigheter.

Alternativa förslag till regeländringar skulle kunna vara att införa en förklaring av vad som avses med avfall för anläggningsändamål, som innefattar eller utesluter vissa material, samt införa en övre gräns för hur mycket sådant avfall som får hanteras inom ramen för en anmälan respektive ett tillstånd. Det är dock svårt att på ett tydligt sätt ange vad som utgör avfall för anläggningsändamål, varvid vissa svårigheter att tillämpa bestämmelsen skulle kvarstå. Vilka typer av avfall som är lämpliga att använda för anläggningsändamål varierar även i de enskilda fallen. Det bedöms därför inte lämpligt att generellt ange vilka typer av avfall som får användas för anläggningsändamål.

När det gäller undantaget för icke-förorenat naturligt förekommande material och sortering av upp till 1 000 ton icke-farligt avfall som en del av behandling av avfallet, föreslås ändringar för att förbättra genomförandet av avfallsdirektivet. I avfallsdirektivet finns en möjlighet att undanta viss behandling av avfall från krav på tillstånd eller anmälan. Det förutsätter att man i stället inför generella föreskrifter som reglerar sådana verksamheter. Regeringen gav år 2017 Naturvårdsverket i uppdrag att utreda om det var lämpligt att införa sådana generella föreskrifter och i så fall på vilket sätt de skulle utformas. (Se Naturvårdsverkets skrivelse 2020-01-30, NV-07431-17, *Förslag till allmänna regler för vissa verksamheter som hanterar avfall. Komplettering av redovisning av regeringsuppdraget att utreda undantag från tillstånds- och anmälningsplikt för hantering av vissa avfallsslag för anläggningsändamål* M2019/00996, M2019/01082 och M2017/02593). Naturvårdsverket föreslog bl.a. generella föreskrifter för återvinning för anläggningsändamål av berg, jord, betong och tegel som håller en viss miljö- och hälsomässig kvalitet. På grund av remisskritiken har regeringen valt att inte gå vidare med förslaget.

En alternativ lösning för att hantera illegal avfallshantering är att enbart införa en miljösanktionsavgift men det är inte proportionellt, effektivt eller tillräckligt avskräckande (se avsnitt 12).

14.4 Vilka som berörs av regleringen

Förslagen om ekonomisk säkerhet omfattar alla anmälningspliktiga miljöfarliga verksamheter. Övriga förslag berör framför allt företag som hanterar avfall som uppstår i bygg- och anläggningsprojekt, eller som avses användas för bygg- och anläggningsändamål. Se även tabell x.

Även kommunala tillsynsmyndigheter berörs, eftersom de ansvarar för tillsynen av flertalet av de verksamheter som berörs. Tillsynsmyndigheterna får fler verktyg att använda inom ramen för tillsynen.

Länsstyrelserna berörs genom att vissa avfallsverksamheter som i dag är anmälningspliktiga istället kommer att omfattas av tillståndsplikt B. Länsstyrelserna påverkas även genom att vissa verksamheter som nu är tillståndspliktiga undantas från detta krav.

Förslagen påverkar också de aktörer som ansvarar för vägledning, det vill säga kommuner, länsstyrelser och nationella myndigheter.

Förslaget om förtydligande av tillstånds- och anmälningsplikten i koderna om behandling av animaliskt avfall innebär ingen ändring i sak. Förslaget syftar till att tydliggöra att andra koder är tillämpliga om verksamheten innebär biologisk behandling eller förbränning av animaliskt avfall. Detta bedöms inte medföra några övriga konsekvenser.

Förslaget rörande att sanktionera överlämning av avfall till obehöriga mottagare omfattar alla som lämnar avfall till tillstånds och anmälningspliktiga verksamheter. I likhet med övriga förslag berörs tillsynsmyndigheter och de som vägleder i frågor om avfallslagstiftning. Utöver detta berörs Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten samt domstolarna. De senare dock i mindre utsträckning.

Förslaget om undantag från tillstånds- och anmälningsplikt innebär färre prövningar för länsstyrelser och kommuner. Undantagen innebär också förenklingar och kostnadsbesparingar för verksamheter som avser att hantera de aktuella massorna.

14.5 Konsekvenser för kommuner och regioner

Kommunerna berörs eftersom de ansvarar för tillsynen av flertalet berörda verksamheter och handlägger anmälningsärenden. Nedan beskrivs vilka konsekvenser de olika förslagen innebär för kommunerna.

Förslagen bedöms inte innebära några konsekvenser för regionerna, utom i de fall regionerna är byggherre och omfattas av avfallsreglerna på samma sätt som övriga verksamhetsutövare. Ett sådant exempel är Förvaltningen för utbyggd tunnelbana (FUT) inom Region Stockholm.

Ekonomisk säkerhet för anmälningspliktiga verksamheter

En tillsynsmyndighet som handlägger en anmälan föreslås få möjlighet att ställa krav på ekonomisk säkerhet för att täcka kostnader för att avhjälpa en miljöskada och för andra återställningsåtgärder. Genom att ställa krav på ekonomisk säkerhet kan kommunen slippa stå för kostnader som är förknippade med att en verksamhetsutövare eller dess konkursbo inte fullgjort sina åtaganden gentemot det allmänna. Det har förekommit att verksamhetsutövare samlat in och lagrat avfall, flyttat avfallet mellan olika

lagringsplatser och därefter gått i konkurs, utan att transportera avfallet till en behandlingsanläggning. I vissa fall har kommunerna kunnat täcka delar av de kostnader som uppstått med statliga bidrag, och i vissa fall har kommunerna själva fått stå för kostnaderna. I de fall det saknas någon som kan hållas ansvarig för att betala kostnaden finns ett anslag som Naturvårdsverket disponerar för efterbehandling av förorenade områden efter prioritering. Möjligheten att få bidrag enligt förordningen (2004:100) om avhjälpande av föroreningsskador och statligt stöd för sådant avhjälpande för denna typ av åtgärder är därför begränsad. Förslaget medför att den ekonomiska risken för kommunerna och i viss mån staten minskar.

I de fall möjligheten att ställa krav på ekonomisk säkerhet för anmälningspliktiga verksamheter används kommer det att medföra kostnader i form av tidsåtgång för handläggning samt administrativa kostnader som är förknippade med att upprätta och lagra information om säkerheten. Handläggningen kan finansieras genom tillsynsavgifter. Hos länsstyrelserna, som hanterar ekonomiska säkerheter i dag, diarieförs en säkerhet som ett eget ärende. Ärendet ska därefter bevakas regelbundet, så att säkerheten fortfarande är aktuell och tillräcklig. Originalet är en värdehandling som måste förvaras på ett betryggande sätt. Hanteringen av ekonomiska säkerheter ställer höga krav på juridisk och ekonomisk kompetens. Handläggningen blir en ny uppgift för kommunerna och det kan därmed finnas ett initialt behov av utbildning och därefter behöver kunskaperna hållas à jour. Denna kostnad ska dock jämföras mot den kostnad som kommunerna riskerar att drabbas av som uppkommer när verksamhetsutövare går i konkurs och fastigheter i kommunen med stora mängder avfall riskerar att bli herrelösa. Kostnader för sanering av förorenade områden riskerar många gånger att bli mycket höga.

Möjlighet att ställa krav på behandling då det inte är motiverat att fortsätta lagra avfall som en del av att samla in det

Tillsynsmyndigheterna föreslås få en ökad möjlighet att ställa krav på en verksamhetsutövare att behandla avfall i de fall det inte är motiverat med ytterligare lagring som del av att samla in avfallet. Möjligheten finns i princip redan i dag; en tillsynsmyndighet kan förelägga om försiktighetsmått och ange hur länge lagring får ske. Med den föreslagna ändringen bedöms det dock bli enklare för tillsynsmyndigheterna att ställa relevanta krav. Det kan dock bli svårt att bedöma när fortsatt lagring är motiverad. Tillsynsvägledning behövs.

Vissa icke-förorenade massor undantas från tillstånds- och anmälningsplikt

Införandet av undantagen ökar tydligheten om när anmälan krävs eftersom det inte blir avgörande om massorna klassas som avfall eller inte. Undantagen kommer att leda till färre anmälningar vilket innebär en besparing för kommunerna. Myndigheterna kommer dock att behöva vägleda om när undantaget kan användas. Frågan om undantag kan bli aktuell i många bygg- och anläggningsprojekt. Det saknas uppgifter om hur många ärenden det kan handla om per år, men det är rimligt att anta att det rör sig om tusentals ärenden per år.

Ändrade regler för mekanisk bearbetning och sortering av icke-farligt avfall och lagring av icke-farligt avfall som en del av insamling

De föreslagna ändringarna innebär att tillsynsmyndigheten inte behöver göra någon bedömning av i vilket syfte avfallet som bearbetas mekaniskt, sorteras och lagras som en del av insamling ska användas. Detta kan vara svårt att avgöra vid den tidpunkt då bestämmelserna ska tillämpas. Samma regler ska gälla, oavsett vad avfallet ska användas till. Detta gör att bestämmelserna blir enklare att tillämpa. Det anges vilken mängd av olika avfallsslag som får lagras inom ramen för en anmälan.

Ändringarna innebär att vissa verksamheter som i dag är anmälningspliktiga blir tillståndspliktiga, dvs. ärenden flyttas från tillsynsmyndigheten hos kommunen till Miljöprövningsdelegationen vid länsstyrelsen. Det medför att antalet anmälningsärenden hos kommunerna bedöms minska något. Samtidigt medför ändringen i 43 § att sortering av mindre än 1 000 ton icke-farligt avfall som i dag är en U-verksamhet kommer att bli anmälningspliktig. Sammantaget bedöms förändringarna i denna del inte leda till någon betydande förändring av antalet anmälningsärenden.

Även kommunala anläggningar berörs av de föreslagna ändringarna och behöver söka tillstånd för verksamheter som i dagsläget är anmälningspliktiga. Se vidare avsnitt 5.

Sanktioner för överlämning av avfall till obehörig mottagare

Kommunerna har enligt 26 kap. 3 § ett operativt tillsynsansvar för avfallshantering. De föreslagna ändringarna innebär visserligen att det straffbara området för 29 kap. 9 § 15 utökas vilket kommer att leda till viss andel ökning ifråga om anmälningar från tillsynsmyndigheten till åklagarväsendet. Bedömningen är ändå att ändringen inte kommer att kräva ytterligare resurser för tillsyn. En positiv konsekvens av att bestämmelser införs är att det torde bli lättare att beivra brottslighet och överträdelser av förbudet mot att lämna avfall till obehöriga mottagare.

Ekonomiska konsekvenser

Sammantaget innebär förslagen att kommunerna får nya uppgifter. Den ökade tydligheten som förändringarna medför underlättar dock tillsynen och minskar antalet anmälningsärenden. Vidare förebygger förslagen att kommunerna får omhänderta kostnader som övervältras om en verksamhetsutövare går i konkurs. I den utsträckning kommunen är verksamhetsutövare berörs kommunen på samma sätt som företag. Med det undantaget att kommuner inte får föreläggas att ställa ekonomisk säkerhet. Sammantaget bedöms den totala ekonomiska påverkan på kommunerna minska med förslagen.

Den kommunala självstyrelsen

Enligt 14 kap. 3 § regeringsformen bör en inskränkning i den kommunala självstyrelsen inte gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till de ändamål som har motiverat den. Förslagen i denna promemoria bedöms inte påverka den kommunala självstyrelsen.

14.6 Konsekvenser för staten

Förslagen leder till att fler avfallsverksamheter blir tillståndspliktiga. Detta kommer att medföra fler ärenden kommer att prövas av miljöprövningsdelegationerna vid länsstyrelserna.

Staten berörs av förslaget om att vissa icke-förorenade massor undantas från tillstånds- och anmälningsplikt. För offentliga infrastrukturprojekt bidrar detta undantag till en tydligare och därmed enklare hantering av icke-förorenade massor genom färre transporter, minskade mängder avfall som läggs på deponi. Undantaget ger för minskade kostnader för staten som verksamhetsutövare vid anläggningsprojekt. Förslaget innebär även att sådan hantering inte behöver fördröjas pga. handläggning hos tillsynsmyndigheter vilket innebär en besparing av skattemedel. Eftersom undantaget gäller icke-förorenade massor bedöms undantaget ge störst effekt vid offentliga anläggningsprojekt som sker där marken är opåverkad av urbana verksamheter.

Staten berörs också som verksamhetsutövare av förslagen som förtydligar gränsen mellan anmälnings- och tillståndsplikt. Vissa offentliga anläggningsprojekt, exempelvis väg- och järnvägsprojekt, kan i större utsträckning behöva ansöka om tillstånd avseende hanteringen av avfall. Projekt i urbana miljöer där jordmassorna bedöms vara förorenade bedöms främst påverkas av förslaget om förändrad gräns för anmälnings- och tillståndsplikt. Vissa projekt där jord- och bergmassor exempelvis har kunnat sorterats eller bearbetats genom en anmälan behöver med dessa förslag nu ha ett tillstånd.

För kortare anläggningsprojekt upp till 24 månader som rör mekanisk bearbetning av berg och icke-förorenad jord bibehålls anmälningsplikten oavsett mängd avfall som behandlas. För dessa projekt kommer därför ingen kostnadsförändring att ske. För projekt som pågår under längre tid finns det möjlighet att ansöka om tillstånd. Möjligheten att upp till 24 månader bearbeta obegränsad mängd berg och icke-förorenad jord inom ramen för en anmälan bedöms bidra till att minska behovet att transportera massor till annan plats vid offentliga anläggningsprojekt.

Statliga myndigheter påverkas genom att de behöver ta fram ny vägledning om de ändrade bestämmelserna.

Förslaget att göra det möjligt att ställa krav på ekonomisk säkerhet för anmälningspliktiga verksamheter kan innebära en minskad risk för att samhället behöver stå för kostnader för miljöskador i de fall verksamhetsutövaren inte kan fullgöra sina åtaganden. I Sverige finns ett stort antal förorenade områden för vilka det saknas eller riskerar att saknas finansiering för efterbehandling. Detta beror antingen på att det saknas en ansvarig eller på att den ansvariga saknar betalningsförmåga. Staten har genom anslaget 1:4 *Sanering och återställning av förorenade områden* bekostat efterbehandlingen av flera förorenade områden som utgör mycket stor risk för människors hälsa och miljö, där verksamhetsutövaren saknat betalningsförmåga t.ex. efter konkurs eller att en fastighet blivit herrelös. Anslaget uppgår 2021 till cirka 1,1 miljard kronor och Naturvårdsverket prioriterar vilka områden som kan få statligt bidrag. Förslaget skapar bättre förutsättningar för att det är förorenaren som ska betala för efterbehandlingen och inte staten. Statliga medel kan i stället användas för att

bekosta efterbehandling av områden som förorenats historiskt eller till andra ändamål, vilket medför positiva konsekvenser för miljön.

I de fall staten är verksamhetsutövare får staten inte föreläggas att ställa krav på ekonomisk säkerhet.

De föreslagna ändringarna innebär att det straffbara området med avseende på 29 kap. 9 § 15 miljöbalken utökas. En tydligare lagstiftning och ett utökat straffbart område kan dock leda till att antalet anmälningar och eventuella åtal ökar. Antalet ärenden hos polis och åklagare samt mål i domstol bedöms ändå inte öka i sådan utsträckning att det kommer att leda till märkbart ökade kostnader för rättsväsendet. Förslaget bedöms därför inte få statsfinansiella konsekvenser.

14.7 Konsekvenser för företag

Ekonomisk säkerhet för anmälningspliktiga verksamheter

Kraven på ekonomisk säkerhet kommer gynna en sund konkurrens genom att oseriösa aktörer får svårare att konkurrera. Det rimligt att anta att en bestämmelse som ger möjlighet att ställa krav på ekonomisk säkerhet i anmälningspliktiga ärenden inte kommer att tillämpas regelmässigt utan bara i de fall det anses finnas ett stort behov. Det är motiverat att kunna kräva säkerhet för att säkerställa att det ska finnas tillgängliga medel för efterbehandling av förorenade områden.

Att ställa ekonomisk säkerhet kan vara förknippat med kännbara kostnader för verksamhetsutövare. Särskilt för små verksamhetsutövare utan stora ekonomiska resurser kan kraven bli betungande. Stora bolag med god finansiell status kan få en lägre avgift för en bankgaranti än mindre bolag med sämre ekonomi. Små bolag kan inte heller använda sig av moderbolagsborgen. Det finns därmed en risk för att krav på ekonomisk säkerhet missgynnar små aktörer i förhållande till stora. Detta kan leda till en snedvridning av konkurrensen. En mångfald av aktörer bedöms vara viktigt även för innovationer och utveckling.

Storleken på den ekonomiska säkerheten avgörs vanligen genom en kombination av sökandens egna beräkningar, praxis och vägledningar. Storleken varierar mycket mellan olika typer av verksamheter, beroende på vilka kostnader som kan behöva täckas om verksamhetsutövaren inte fullgör sina skyldigheter. Det kan handla om från 10 000-tals kronor till många miljoner kronor.

För en avfallsanläggning behöver en ekonomisk säkerhet täcka kostnader för transport, behandling av avfallet hos en godkänd avfallsanläggning och övriga återställningsåtgärder som behöver vidtas. Mottagningskostnaden på behandlingsanläggning beror på avfallsslag, men det kan handla om från omkring hundra kronor per ton för icke-farliga jordmassor, till över 1 000 kronor per ton för icke-farligt byggavfall som innehåller gips eller mineralull. För en anläggning som lagrar 10 000 ton icke-farligt avfall kan det således handla om miljonbelopp.

Möjligt att ställa krav på behandling då fortsatt lagring av avfall som en del av att behandla avfallet inte är motiverad

Förslaget tydliggör att avfall inte ska lagras längre tid än vad som är motiverat. Förändringen ska göra det enklare för kommunerna att ställa krav på att verksamhetsutövare behandlar avfallet så snart som möjligt och inte lagrar avfall som en del av att samla in det längre än nödvändigt. Det är svårt att kontrollera hur länge avfall har lagrats på en plats. Det stora flertalet verksamhetsutövare transporterar regelbundet avfall till behandling. Ändringen medför inga nämnvärda konsekvenser för dessa verksamhetsutövare utan endast för ett fåtal verksamheter som flyttar avfall för att undvika kostnaden för behandling.

Avsikten är att ge tillsynsmyndigheterna ökad möjlighet att ingripa mot verksamhetsutövare som transporterar avfall mellan olika lagringsplatser som del av att samla in avfallet i stället för att transportera det till behandling. Om tillsynsmyndigheten ingriper mot sådan hantering i större utsträckning bedöms detta kunna gynna sund konkurrens genom att oseriösa aktörer får svårare att konkurrera.

Vissa icke-förorenade massor undantas från tillstånds- och anmälningsplikt

Undantag införs i vissa bestämmelser i miljöprövningsförordningen för icke-förorenad jord och annat icke-förorenat naturligt förekommande material som schaktats ur i samband med byggverksamhet, där materialet ska användas i sitt naturliga tillstånd för anläggningsändamål i anslutning till den plats där schaktningen utfördes. Att massorna kan användas ”i anslutning till den plats där de schaktades ur” ska tolkas som att massorna kan förflyttas mellan olika närliggande projekt. Materialet kan även förflyttas inom ramen för ett byggprojekt, t.ex. längs ett vägbygges sträckning, så länge användningen av materialet inte påverkar markens bakgrundshalter av föroreningar på den plats där det används. Materialet kan även tillfälligt flyttas för att sedan flyttas tillbaka när materialet ska användas.

Undantagen leder till ökade möjligheter för företagen att använda de aktuella massorna där de schaktades ur. Det är positivt ur resurshushållningssynpunkt och i omställningen till en cirkulär ekonomi. Förslaget kan även minska företagens administrativa kostnader för att upprätta en anmälan. Det leder även till färre transporter vilket minskar företagens kostnader och hjälper företag i omställningen till klimatneutralitet. Ändringarna ökar också tydligheten om när tillstånd eller anmälan krävs eftersom det inte är avgörande om massorna klassas som avfall eller inte.

Ändrade regler för mekanisk bearbetning och sortering av icke-farligt avfall och lagring av avfall som en del av att samla in avfallet

Förslagen innebär att förändringar av gränserna mellan tillstånds- och anmälningspliktig verksamhet avseende mekanisk bearbetning och sortering av icke-farligt avfall och lagring av icke-farligt avfall som en del av att samla in det. Förslagen berör främst avfallsanläggningar som

hanterar avfall för anläggningsändamål samt entreprenörer inom bygg- och anläggningsprojekt.

I bedömningen av konsekvenserna bör beaktas att bestämmelserna i vissa ärenden tillämpats på ett sätt som innebär att undantag från tillståndsplikten endast ska göras när avfallet sorteras eller bearbetas mekaniskt på den plats där avfallet ska användas. Genom ändringen blir det tydligt vilka verksamheter som omfattas av tillstånds- respektive anmälningsplikt. Förutsebarheten bedöms vara en fördel för företagen.

Förslagen medför att vissa verksamheter som i dag klassas som anmälningspliktiga blir tillståndspliktiga. Detta medför administrativa kostnader för berörda verksamhetsutövare. Skillnaden i kostnad mellan att hantera en anmälan och en ansökan kan uppgå till storleksordningen ett par hundra tusen kronor, baserat på nedanstående kostnadsuppskattningar:

- Kostnad för anmälan: 10 000 – 30 000 kronor.
- Kostnad för anmälan med samrådsunderlag (dvs underlag för att bedöma om verksamheten kan antas medföra betydande miljöpåverkan eller inte): 10 000 – 100 000 kronor.
- Kostnad för ansökan för en B-verksamhet som inte medför betydande miljöpåverkan, inklusive en liten miljökonsekvensbeskrivning: cirka 300 000 kronor.

Det saknas uppgifter om hur många anläggningar som berörs av förändringen, men uppskattningsvis handlar det om hundratals anläggningar (jämför tabell x). Hur verksamheterna påverkas av förändringen beror på vilka mängder avfall och vilka avfallsslag som de hanterar. Det beror även på hur domstolarna kommer att bedöma att de nuvarande bestämmelserna ska tolkas.

Många verksamhetsutövare bedriver både mekanisk bearbetning, lagring, sortering och annan behandling av olika avfallsslag på en och samma anläggning. Flera av dessa anläggningar kan förväntas nå upp till någon av gränserna för tillståndsplikt. Därmed bedöms många avfallsanläggningar som hanterar överskottsmassor samt bygg- och rivningsavfall som i dag är anmälningspliktiga beröras av regeländringarna och behöva söka tillstånd för att fortsatt kunna bedriva verksamheten.

Enligt föreslagna övergångsregler ska en verksamhet som blir tillståndspliktig till följd av de nya reglerna ansöka om tillstånd inom två år från att reglerna trätt i kraft om verksamheten ska fortsätta att bedrivas.

Tillståndspliktiga verksamheter omfattas även av kravet på att upprätta och skicka in en årlig miljörapport. Detta medför en administrativ kostnad för berörda anläggningar.

De anläggningar som sorterar icke-farligt avfall som en del av behandling, lagrar icke-farligt avfall som del av att samla in det eller mekaniskt bearbetar icke-farligt avfall och som med de nya reglerna omfattas av tillståndsplikt, förmodas i vissa fall välja att inte ansöka om tillstånd, pga. att de tillkommande kraven på underlag och därmed förknippade kostnader bedöms bli alltför betungande. De anläggningar som väljer att inte ansöka om tillstånd kommer att bli begränsade till att hantera de avfallsmängder som får hanteras inom ramen för en anmälan.

Om mindre anläggningar begränsar sin verksamhet i stället för att söka tillstånd medför det en risk för att avfallsflödena styrs till färre stora

anläggningar. Detta kan få negativa konsekvenser i form av längre transporter och en lägre grad av återvinning, eftersom det inte är ekonomiskt rimligt att transportera massor över stora avstånd. Om det blir svårare att åstadkomma massbalans på lokal nivå leder det till att mer massor behöver deponeras och ersättas med nytt material från täkter. Kostnaden för masshanteringen kan därmed öka. Det påverkar i sin tur kostnaden för att genomföra bygg- och anläggningsprojekt.

När det gäller avfall som utgörs mekanisk bearbetning av berg och icke-förorenad jord får obegränsade mängder fortsatt hanteras med en anmälan, förutsatt att verksamheten pågår i högst två år. Om krossning av berg ska pågå längre tid än två år behövs en tillståndsansökan.

Om verksamheten ska bedrivas under längre tid så krävs tillstånd för den som mekaniskt bearbetar över 30 000 ton icke-farligt avfall i form av berg eller jord per kalenderår.

En prövning av ansökan om tillstånd är mer tidskrävande än handläggningen av en anmälan. Inom två år hinner en verksamhetsutövare i de flesta fall söka tillstånd och få denna ansökan prövas.

Förslagen medför också att U-verksamheter som sorterar upp till 1 000 ton icke-farligt avfall som en del av behandling av avfallet blir anmälningspliktiga. Hur många sådana anläggningar det finns är inte känt, men bedömningen är att flertalet av dem även omfattas av andra prövningskoder, och därmed får denna ändring sannolikt ingen större betydelse.

När det gäller lagring av avfall som en del av att samla in avfallet behålls den nuvarande gränsen om 30 000 ton för betong och icke-förorenad jord och annat icke-förorenat material. Gränsen för hur mycket avfall i form av bergmassor som får lagras höjs till 100 000 ton vilket innebär en ökad lagringsmöjlighet för berg. För övriga avfallsslag ska tillståndsplikt gälla om lagringen omfattar mer än 10 000 ton. För t.ex. asfalt och tegel, som ska användas för byggnads- eller anläggningsändamål, innebär det att gränsen för tillståndsplikt sänks från 30 000 ton till 10 000 ton. Sänkningen ger en minskad lagringsmöjlighet för dessa avfallsslag.

Tabell 1. Antal verksamheter som berörs av olika koder i miljöprövningsförordningen. Antalet B-verksamheter är hämtat från SMP, (Svenska Miljörapporteringsportalen). Antalet B-verksamheter är överskattat, eftersom vissa verksamhetsutövare omfattas av flera av de berörda koderna. Antalet C-verksamheter är mycket osäkert och baseras på en tidigare kartläggning utförd av Naturvårdsverket.

29 kap. MPF	**Nivå**	**Kod**	**Antal anläggningar (vissa har flera koder)**	**Exempel på verksamheter**
40 §	B	90.100	210	Mekanisk bearbetning av icke-farligt avfall vid avfallsanläggningar, deponier, återvinningsföretag, schakt och entreprenad, täkt, ÅVC, metallindustri, värmeverk

41 §	C	90.110	336	Mekanisk bearbetning av icke-farligt avfall vid avfallsanläggningar, entreprenörer inom bygg och anläggning
42 §	B	90.70	255	Större sorterings-verksamheter vid avfallsanläggningar, deponier, återvinningsföretag, schakt och entreprenad, täkt, ÅVC, metallindustri
43 §	C	90.80	123	Mindre sorterings-verksamheter vid avfallsanläggningar, entreprenörer inom bygg och anläggning
48 §	B	90.30	213	Större lager som en del av insamling, deponier, täkter, ÅVC, hamn, järnvägsterminal, värmeverk
49 §	C	90.40	506	Mindre lager som en del av insamling, entreprenörer inom bygg och anläggning

Sanktioner för överlämning av avfall till obehörig mottagare

En konsekvens av förslaget är att det straffbara området utökas något till att avse fler gärningar än i gällande rätt. Fler företag kommer därför att omfattas av straffbestämmelsens tillämpningsområde.

Enligt gällande rätt omfattar 29 kap. 9 § 15 miljöbalken enbart de som lämnar avfall för transport till någon som saknar tillstånd. Med det nya förslaget omfattas även annan överlämning av avfall till obehöriga mottagare.

Det bedöms att förslaget kommer att leda till ökad administration och därmed en viss kostnadshöjning. Det är en konsekvens av att en överlåtare av avfall måste kontrollera att mottagaren är behörig och följer avfallslagstiftningen. Förslagen bedöms vara positiva då seriösa aktörer gynnas och att samtliga aktörer inblandade i en illegal hantering av avfall kan drabbas av en sanktion till skillnad från dagsläget när första ledet, den som lämnar avfall för behandling eller hantering inte drabbas av någon sanktion om förfarandet inte samtidigt är straffbart enligt 29 kap. 1 § eller 5 § miljöbalken.

14.8 Miljökonsekvenser

Syftet med avfallsregelverket är att främja en miljömässigt riktig hantering av avfallet för att undvika negativa konsekvenser för människors hälsa och miljön samt för att främja en effektiv användning av avfallet som en resurs enligt avfallshierarkin. De förslag som medför ökade möjligheter för tillsynsmyndigheterna att ställa relevanta krav på verksamhetsutövare bedöms minska risken för negativa miljökonsekvenser. Förslagen kommer därmed att kunna bidra till en ökad takt i arbetet med att nå miljö- och klimatmålen och omställningen till en cirkulär ekonomi.

Förslaget att göra det möjligt att ställa krav på ekonomisk säkerhet för anmälningspliktiga verksamheter kan innebära en minskad risk för att samhället behöver stå för kostnader för miljöskador. Offentliga medel kan i stället användas till att bekosta sanering av historiskt förorenade områden eller andra ändamål, vilket medför positiva konsekvenser för miljön. Med högre kostnadstäckning från förorenarna själva kan takten i efterbehandlingsarbetet öka, vilket bl.a. bidrar till miljökvalitetsmålet Giftfri miljö. Genom att bättre tillämpa principen om att förorenaren betalar kan det på sikt också styra mot att aktörerna själva ser till att minska sin negativa miljöpåverkan.

När det gäller förslagen som rör miljöprövningsförordningen är syftet att verksamheterna ska prövas på den nivå som är motiverad av de generella effekter som den typ av verksamhet har på omgivningen. Förslagen bidrar därigenom till ett stärkt skydd för miljön. Samtidigt kan följden av att ta bort särregleringen för avfall för bygg- och anläggningsändamål bli att behovet av transporter ökar och att resurseffektiviteten minskar. Att fler verksamheter blir tillståndspliktiga och därmed omfattas av kravet på att upprätta och skicka in en årlig miljörapport medför en större kontroll att verksamheten följer ställda villkor och därav kan påverkan på miljön förebyggas.

Undantagen från tillstånds- och anmälningsplikten för vissa icke-förorenade massor leder till bättre resurshushållning.

Genom att förbättra förutsättningarna för att avfall lämnas till den som har tillstånd eller har anmält avfallshanteringen i stället för att hanteras illegalt ökar förutsättningarna för att avfallet hanteras på ett sätt som skyddar människors hälsa och miljön.

14.9 Uppgifter om de bemyndiganden som myndighetens beslutanderätt grundar sig på

De nya bestämmelserna som föreslås i avfallsförordningen och deponiförordningen kan meddelas med stöd av bemyndigandet i 15 kap. 30 och 39 §§ miljöbalken.

Ändringarna i miljöprövningsförordningen kan meddelas med stöd av bemyndigandet i 9 kap. 6 § miljöbalken och 8 kap. 7 § regeringsformen.

Tilläggen i förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd kan meddelas med stöd av 15 kap. 39 § miljöbalken.

14.10 En bedömning av om regleringen överensstämmer med eller går utöver de skyldigheter som följer av anslutningen till EU

Den reglering som föreslås i denna promemoria bedöms vara förenlig med de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till EU.

14.11 Bedömning av om särskilda hänsyn behöver tas när det gäller tidpunkten för ikraftträdande och om det finns behov av speciella informationsinsatser

Förslagen till ändringar i miljöbalken föreslås träda i kraft den 1 januari 2022. Förslagen till ändringar i förordningar föreslås träda i kraft den 1 juni 2021.

En verksamhet som bedrivs enligt miljöprövningsförordningen den 1 juni 2021 och som enligt äldre bestämmelser inte är tillståndspliktig men som blir tillståndspliktig med denna förordning får fortsätta att bedrivas enligt äldre bestämmelser. För en sådan verksamhet ska en ansökan om tillstånd ha kommit in till tillståndsmyndigheten in senast den 1 juni 2023 om verksamheten ska bedrivas efter detta datum.

En verksamhet som bedrivs enligt miljöprövningsförordningen den 1 juni 2021 och som enligt äldre bestämmelser inte är anmälningspliktig men som blir anmälningspliktig med denna förordning får fortsätta att bedrivas enligt äldre bestämmelser. För en sådan verksamhet ska en anmälan göras till tillsynsmyndigheten senast den 1 juni 2022 om verksamheten ska bedrivas efter detta datum.

Bedömningen är att de föreslagna övergångsbestämmelserna medför att de verksamheter som blir tillstånds- eller anmälningspliktiga genom detta förslag får tillräcklig tid för att förbereda en anmälan eller en ansökan om tillstånd. De får även tid att avveckla verksamheten om de väljer att inte ge in en anmälan eller en ansökan om tillstånd.

Förslagen kommer att medföra behov av vägledningsinsatser från berörda myndigheter. Förslagen medför också ett behov av utbildning av de handläggare på kommuner som föreslås få en ny uppgift att hantera ekonomiska säkerheter.

15 Författningskommentar

15.1 Förslaget till lag om ändring i miljöbalken

26 kap.

2 §

Paragrafen innehåller en bestämmelse om skyldighet för tillsynsmyndigheten att anmäla misstänkta brott till Polismyndigheten eller Åklagar-

myndigheten samt förutsättningarna för när tillsynsmyndigheten ska ansöka om att pröva tillstånd eller ändra eller upphäva villkor.

I *första stycket* görs ett tillägg som innebär att misstänkta brott ska anmälas skyndsamt. Det görs vidare en ändring som innebär att anmälan ska ske ”om det finns anledning att anta” att ett brott har begåtts. Bestämmelsen har utformats efter förebild i 6 kap. 11 § lagen (1980:424) om åtgärder mot förorening från fartyg, 5 kap. 13 § barlastvattenlagen (2009:1165) och 32 § lagen (2020:1173) om vissa utsläpp av växthusgaser. Tidpunkten ”om det finns anledning att anta” stämmer överens med tidpunkten för när förundersökning ska inledas (23 kap. 1 § rättegångsbalken). Ändringen är inte avsedd att innebära någon praktisk förändring när det gäller tidpunkten för när brott ska anmälas.

Övervägandena finns i avsnitt 11.

10 a §

Paragrafen, som är ny, innehåller regler om ställande av säkerhet för kostnader för att avhjälpa en miljöskada och för andra återställningsåtgärder som verksamheten kan leda till. Paragrafen motsvarar i stora delar 16 kap. 3 §.

I *första stycket* anges att tillsynsmyndigheten vid handläggning av en anmälan som gjorts enligt föreskrifter enligt 9 kap. 6 § miljöbalken får förelägga verksamhetsutövaren att ställa säkerhet. Föreskrifter får enligt 9 kap. 6 § miljöbalken meddelas för miljöfarliga verksamheter. Staten, kommuner, regioner och kommunalförbund får inte föreläggas att ställa säkerhet.

Bestämmelsen ger en möjlighet för tillsynsmyndigheten att förelägga verksamhetsutövaren att ställa säkerhet. Starka skäl att meddela föreläggande om säkerhet finns om den aktuella verksamheten kan förutses avslutas inom viss tid och det kan föreligga ett behov av att avhjälpa en miljöskada eller vidta andra återställningsåtgärder. Det kan också finnas skäl att förelägga verksamhetsutövaren att ställa säkerhet om det finns behov av att fortlöpande transportera avfall från verksamheten. Med avhjälpande avses utredning, efterbehandling och andra åtgärder för att avhjälpa en miljöskada (jfr 10 kap. 1 § tredje stycket). Bestämmelsen är inte begränsad till föroreningsskador och allvarliga miljöskador enligt 10 kap. utan ger också en möjlighet att ställa krav på säkerhet för att avhjälpa andra miljöskador och återställningsåtgärder som verksamheten kan leda till. En anmälan som avser en verksamhet med behandling av avfall som omfattas av 29 kap. miljöprövningsförordningen ska innehålla förslag till åtgärder som behövs i fråga om avslutning av verksamheten och efterbehandling (25 d § förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd). Dessa uppgifter bör beaktas vid bedömningen av om det finns skäl att förelägga verksamhetsutövaren att ställa säkerhet.

Enligt *andra stycket* ska tillsynsmyndigheten bedöma om säkerheten ska godtas.

I *tredje stycket* anges vad som ska beaktas vid bedömningen av om säkerheten ska godtas. Förarbetsuttalandena gällande bestämmelsen i 16 kap. 3 § miljöbalken är relevanta även vid tillämpning av denna bestämmelse (se prop. 1997/98:45, 2004/05:35 och 2006/07:95). Säkerheten ska godtas om den visas vara betryggande för sitt ändamål. Detta

innefattar både en bedömning av vilken storlek säkerheten bör ha och om den föreslagna formen av säkerhet kan godtas. Säkerheten bör bedömas med utgångspunkt i kostnaderna för avhjälpande eller återställande. För att få en säkerhet godtagen måste verksamhetsutövaren presentera en utredning om säkerheten som visar att säkerheten är tillräcklig och godtagbar för sitt ändamål. Säkerheten får ställas efter hand enligt en plan som vid varje tid tillgodoser det aktuella behovet av säkerhet. Detta kan vara lämpligt om behovet av säkerhet varierar över tid beroende på hur verksamheten bedrivs. Om verksamhetsutövaren ser ett behov av att ställa säkerhet enligt en plan åligger det verksamhetsutövaren att presentera en sådan plan. Tillsynsmyndighetens bedömning av om säkerheten ska godtas omfattar en bedömning av en eventuell plan för en säkerhet som varierar över tid.

Säkerhetens storlek bör beräknas så att den motsvarar kostnaderna för den efterbehandling eller andra avhjälpandeåtgärder eller återställandeåtgärder som kan bli följden av verksamheten. Alla gängse former av säkerhet på den finansiella marknaden ska kunna godtas som åtgärd för säkerställande av ansvaret för kostnaderna för avhjälpande och andra återställningsåtgärder som verksamheten kan leda till. Det är dock den som föreslår en säkerhet som ska visa att den säkerhet som erbjuds kan fylla sitt ändamål.

Som framgår ovan ska en anmälan som avser en verksamhet med behandling av avfall innehålla förslag till åtgärder som behövs i fråga om avslutning av verksamheten och efterbehandling (25 d § förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd). Tillsynsmyndigheten som handlägger ett sådant anmälningsärende ska, om verksamheten inte förbjuds eller myndigheten inte förelägger om tillståndsansökan, förelägga verksamhetsutövaren om försiktighetsmått med uppgift om de åtgärder som behövs i fråga om avslutning av verksamheten och efterbehandling. Uppgifterna om vilka åtgärder som behövs i fråga om avslutning av verksamheten och efterbehandling bör vara en utgångspunkt även vid bedömning av säkerhetens storlek. Eftersom huvudsyftet med krav på att ställa säkerheter är att skydda samhället från risken för att behöva svara för kostnader för återställningsåtgärder bör säkerheten uppnå detta syfte.

En säkerhet bör inte vara större än vad som behövs och inte heller administrativt kostsam. En utgångspunkt bör vara att säkerheten bör tillåta att så mycket kapital som möjligt är kvar hos verksamhetsutövaren. Det är svårt att finna säkerheter som inte är kostsamma för verksamhetsutövaren och som samtidigt erbjuder full säkerhet för samhället. Ambitionen bör därför vara att till en rimlig kostnad för verksamhetsutövaren minimera risken för att samhället får bära avhjälpandekostnaden. För att en säkerhet ska kunna skydda samhället från att svara för återställningskostnader bör utgångspunkten vara att säkerheten ska vara skyddad vid gäldenärens konkurs. Säkerheten bör även vara enkel att realisera och utnyttja när den behöver tas i anspråk. En väsentlig förutsättning vid en sådan bedömning är att säkerheten kan omvandlas till reda pengar i den takt som krävs för att den planerade efterbehandlingen ska kunna genomföras.

Övervägandena finns i avsnitt 10.

29 kap.

9 §

Paragrafen innehåller bestämmelser om straff för överträdelser av de i paragrafen uppräknade skyldigheterna.

Ändringen i *första stycket femtonde punkten* innebär att det straffbara området utökas till att omfatta att med uppsåt eller oaktsamhet lämna avfall till en mottagare som inte har gjort de anmälningar eller har de tillstånd som krävs för avfallshanteringen. Bestämmelsen är av blankett-karaktär vilket innebär att en fullständig brottsbeskrivning erfordrar en tillämpning av 5 kap. 18 § avfallsförordningen, som är meddelad med stöd av 15 kap. 30 § miljöbalken. Lämnande av avfall till kommunen eller till den som kommunen har anlitat är inte straffbart eftersom det inte omfattas av bestämmelsen i avfallsförordningen. Bestämmelsen omfattar vidare bara avfall som har hanterats i en yrkesmässig verksamhet eller producerats i eller i samband med en sådan verksamhet.

Enligt 15 kap. 1 § är avfall ett föremål eller ämne som innehavaren gör sig av med eller avser eller är skyldig att göra sig av med. Vad som avses med hantering av avfall anges i 15 kap. 5 § miljöbalken.

Enligt 5 kap. 18 § avfallsförordningen ska den som lämnar avfallet kontrollera att den som tar emot avfallet har gjort de anmälningar eller har de tillstånd som krävs för hanteringen. Kontrollen ska göras på ett sätt som skäligen kan begäras. Bestämmelsen är relevant för att bedöma om den som har lämnat avfall till någon som inte hade gjort de anmälningar eller inte hade de tillstånd som krävdes har varit oaktsam.

Avfallsverksamheter som är tillståndspliktiga och anmälningspliktiga anges i 29 kap. miljöprövningsförordningen. Krav på tillstånd och anmälan finns även i andra författningar på avfallsområdet, exempelvis i avfallsförordningen och i förordningar som reglerar vissa producentansvar.

Övervägandena finns i avsnitt 12.

15.2 Förslaget till förordning om ändring i förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd

25 d §

Paragrafen reglerar vad en anmälan som avser en verksamhet med behandling av avfall som omfattas av 29 kap. miljöprövningsförordningen ska innehålla.

I *första punkten* görs en ändring som endast är språklig.

I *tredje punkten*, som är ny, införs en bestämmelse om att anmälan ska innehålla uppgifter om de mängder avfall som ska lagras inför och efter behandlingen. Om behandlingen innebär att avfallet upphör att vara avfall finns inget behov av att lagra avfall efter behandlingen. Avfall upphör dock inte att vara avfall vid alla behandlingar. I dessa fall behövs uppgift om mängden avfall som ska lagras efter behandling. Uppgift om de typer av avfall som ska behandlas ska anges enligt första punkten.

Övervägandena finns i avsnitt 8.

27 a §

Paragrafen innehåller bestämmelser om att en myndighet som handlägger ett anmälningsärende i vissa fall ska förelägga om försiktighetsmått och vilka uppgifter ett sådant föreläggande om försiktighetsmått ska innehålla.

I *första punkten* görs en ändring som endast är språklig.

I *tredje punkten*, som är ny, införs en bestämmelse om att föreläggandet ska innehålla uppgifter om de mängder avfall som får lagras inför och efter behandlingen. Om behandlingen innebär att avfallet upphör att vara avfall finns inget behov av att lagra avfall efter behandlingen. Avfall upphör dock inte att vara avfall vid alla behandlingar. I dessa fall behövs uppgift om mängden avfall som ska lagras efter behandling. Uppgift om de typer av avfall som ska behandlas ska anges enligt första punkten.

Övervägandena finns i avsnitt 8.

15.3 Förslaget till förordning om ändring i förordningen (2001:512) om deponering av avfall

4 §

Paragrafen innehåller undantag från förordningens tillämpningsområde.

Av *första stycket sjunde punkten*, som är ny, framgår att förordningen inte ska tillämpas på icke-förorenad jord och annat icke-förorenat naturligt förekommande material som schaktas ur i samband med en byggverksamhet, om det är säkerställt att materialet kommer att användas i sitt naturliga tillstånd för anläggningsändamål i anslutning till den plats där schaktningen utfördes. Undantaget motsvarar de undantag som införs i 29 kap. 22, 42, 43, 69 och 70 §§ miljöprövningsförordningen (2013:251). Se författningskommentaren till de paragraferna.

Övervägandena finns i avsnitt 6.

15.4 Förslaget till förordning om ändring i miljöprövningsförordningen (2013:251)

29 kap.

1 §

Paragrafen innehåller en bestämmelse om vad som avses med ord och uttryck i kapitlet.

Ett tillägg görs som innebär att med behandla avfall, deponi och deponera avfall ska avses detsamma som i 15 kap. miljöbalken. I 15 kap. 5 a § miljöbalken anges vad som avses med deponi och i 6 § anges vad som avses med behandla respektive deponera avfall.

Övervägandena finns i avsnitt 9.

2 §

Paragrafen innehåller en bestämmelse om vad som avses med ord och uttryck i kapitlet.

Bestämmelsen om att med deponering avses detsamma som i avfallsförordningen tas bort. I stället införs en bestämmelse i 1 § om att med deponi och deponera avfall ska avses detsamma som i 15 kap. miljöbalken.

Det görs ett tillägg som innebär att med icke-farligt avfall avses i detta kapitel detsamma som i avfallsförordningen. I 1 kap. 4 § avfallsförordningen anges vad som avses med icke-farligt avfall.

Övervägandena finns i avsnitt 9.

22 §

Paragrafen innehåller en bestämmelse om tillståndsplikt för att deponera icke-farligt avfall och undantag från tillståndsplikten.

I andra stycket införs en punktuppställning.

I andra punkten, som är ny, införs ett undantag från tillståndsplikten för åtgärder som vidtas med icke-förorenad jord eller annat icke-förorenat naturligt förekommande material som schaktas ur i samband med en byggverksamhet, där det är säkerställt att materialet kommer att användas i sitt naturliga tillstånd för anläggningsändamål i anslutning till den plats där schaktningen utfördes.

Det finns ingen definition i EU-rätten eller någon EU-standard som anger vad som avses med förorenad jord. Enligt kommissionens vägledning till avfallsdirektivet (”Guidance document on the Waste Framework Directive”) ska icke-förorenad jord väsentligen motsvara orörd jord (”virgin soil”) eller annan jord som motsvarar orörd jord. Ett minimikrav enligt vägledningen är att materialet inte ska klassas som farligt avfall enligt bilaga 3 till avfallsdirektivet.

I detta avseende avses med icke-förorenad jord annat icke-förorenat naturligt förekommande material att uppmätta halter av en förorening inte är högre än bakgrundshalterna. Bakgrundshalten är den naturliga halten av ett ämne i marken tillsammans med diffusa utsläpp från mänskliga aktiviteter. Diffusa utsläppskällor är inte klart avgränsade utan utgörs av många små utsläpp som kan vara svåra att skilja åt, t.ex. luftföroreningar. Vid bedömningen av om jord och annat naturligt förekommande material är förorenat ska hänsyn även tas till eventuella föroreningar som har tillförts materialet i samband med att det har schaktats ur. Entreprenadberg är t.ex. ofta ett icke-förorenat material men kan tillföras föroreningar i form av sprängmedelsrester i samband med sprängning av berget. Entreprenadberg är bergmaterial som uppkommer t.ex. i samband med tunnelarbeten eller byggnation av bergrum där det primära syftet inte är att bryta materialet.

Med naturligt förekommande material avses t.ex. jord, sten, grus och berg som inte har bearbetats av människan, t.ex. genom krossning eller annan mekanisk bearbetning. Det innebär även att konstgjorda material som betong och tegel och konstruktioner av naturliga material som t.ex. trä inte omfattas.

För att undantaget ska vara tillämpligt ska materialet ha schaktats ur i samband byggverksamhet, t.ex. vid ett vägbygge eller vid en markberedning inför att ett hus ska byggas. Vidare ska materialet som har schaktats ur användas för anläggningsändamål i sitt naturliga tillstånd i anslutning till den plats där schaktningen utfördes. Det innebär att materialet ska användas för att anlägga eller bygga konstruktioner där jord

eller andra naturligt förekommande material utgör det huvudsakliga konstruktionsmaterialet. Det kan t.ex. vara att bygga vägar, järnvägar, parkeringsplatser eller bullervallar. Det kan även innebära att materialet används för att återställa urschaktade områden, för landskapsmodellering eller som grundläggning till byggnader.

Att materialet används i anslutning till där det schaktades ur innebär inte att materialet måste användas på den exakta platsen där det schaktades ur. Materialet kan förflyttas mellan olika närliggande projekt. Materialet kan även förflyttas inom ramen för ett byggprojekt, t.ex. längs ett vägbygges sträckning, så länge användningen av materialet inte påverkar jordens bakgrundshalter av föroreningar på den plats där det används. Materialet kan även tillfälligt flyttas för att sedan flyttas tillbaka när materialet ska användas. Materialet behöver inte användas av samma verksamhetsutövare som schaktade ur det.

En omständighet som talar för att det är säkerställt att materialet ska användas i anslutning till den plats där det schaktades ur kan vara att det finns masshanteringsplaner som visar på en sådan planerad användning. En planerad användning av massorna kan även framgå av ett tillstånd eller en anmälan enligt miljöprövningsförordningen eller av en anmälan om samråd enligt 12 kap. miljöbalken.

Övervägandena finns i avsnitt 6.

32 §

Paragrafen innehåller en bestämmelse om tillståndsplikt för att behandla animaliskt avfall om den tillförda mängden avfall är mer än 10 ton per dygn eller mer än 2 500 ton per kalenderår.

I *andra stycket*, som är nytt, införs en bestämmelse om att tillståndsplikten inte gäller om behandlingen är tillstånds- eller anmälningspliktig enligt någon av 5–17, 30 eller 31 §. I dessa paragrafer finns bestämmelserna om tillstånds- och anmälningsplikt för förbränning och biologisk behandling av avfall. Detta stycke ersätter den nuvarande bestämmelsen i *första stycket* om att tillståndsplikten gäller behandling på annat sätt än genom biologisk behandling eller förbränning.

Övervägande finns i avsnitt 7.

33 §

Paragrafen innehåller en bestämmelse om anmälningsplikt för att yrkesmässigt behandla animaliskt avfall om den tillförda mängden avfall är högst 10 ton per dygn eller högst 2 500 ton per kalenderår.

I *andra stycket*, som är nytt, införs en bestämmelse om att tillståndsplikten inte gäller om behandlingen är tillstånds- eller anmälningspliktig enligt någon av 5–17, 30 eller 31 §. I dessa paragrafer finns bestämmelser om tillstånds- och anmälningsplikt för förbränning och biologisk behandling av avfall. Detta stycke ersätter den nuvarande bestämmelsen i *första stycket* om att anmälningsplikten gäller behandling på annat sätt än genom biologisk behandling eller förbränning.

Övervägande finns i avsnitt 7.

40 §

Paragrafen innehåller en bestämmelse om tillståndsplikt för att återvinna icke-farligt avfall genom mekanisk bearbetning.

Enligt *första stycket* gäller tillståndsplikt B och verksamhetskod 90.100 för att återvinna mer än 10 000 ton icke-farligt avfall per kalenderår genom mekanisk bearbetning. I 1 och 2 §§ förklaras genom hänvisning till andra författningar vad som avses med att återvinna avfall (15 kap. 6 § miljöbalken) och med icke-farligt avfall (1 kap. 4 § avfallsförordningen). Krossning och siktning som exempel på mekanisk bearbetning flyttas från andra till första stycket.

I *andra stycket* anges när tillståndsplikten inte gäller. I stället för att undanta återvinning för byggnads- eller anläggningsändamål införs en bestämmelse som undantar återvinning som är anmälningspliktig enligt 41 § 1 eller 2. Enligt 41 § 1 är yrkesmässig återvinning av icke-farligt avfall genom mekanisk bearbetning anmälningspliktig om avfallet är berg eller jord och den tillförda mängden avfall är högst 30 000 ton per kalenderår. Enligt 41 § 2 är yrkesmässig återvinning av icke-farligt avfall genom mekanisk bearbetning anmälningspliktig om avfallet är berg eller icke-förorenad jord och behandlingen pågår under högst en period om två år.

Övervägandena finns i avsnitt 5.1.

41 §

Paragrafen innehåller en bestämmelse om anmälningsplikt för att yrkesmässigt återvinna icke-farligt avfall genom mekanisk bearbetning.

Begränsningen till yrkesmässig verksamhet flyttas till ingressen så att den gäller vid tillämpning av hela paragrafen. Krossning och siktning som exempel på mekanisk bearbetning flyttas från andra punkten till ingressen.

Beskrivningen av de anmälningspliktiga verksamheterna enligt paragrafen ändras. Anmälningsplikt enligt *första punkten* gäller för att yrkesmässigt återvinna icke-farligt avfall genom mekanisk bearbetning om avfallet är berg eller jord och den tillförda mängden avfall är högst 30 000 ton per kalenderår. Anmälningsplikt enligt *andra punkten* gäller för att yrkesmässigt återvinna icke-farligt avfall genom mekanisk bearbetning om avfallet är berg eller icke-förorenad jord och behandlingen pågår under högst en period om två år. I första punkten finns således en bestämmelse om anmälningsplikt för verksamheter som inte är begränsade i tiden och i andra punkten en bestämmelse om anmälningsplikt för verksamheter som endast bedrivs under en begränsad tid. Dessa tillägg ersätter den nuvarande bestämmelsen om att anmälningsplikt gäller för att återvinna icke-farligt avfall för byggnads- eller anläggningsändamål genom mekanisk bearbetning.

Anmälningsplikt enligt *tredje punkten* gäller för att yrkesmässigt återvinna icke-farligt avfall genom mekanisk bearbetning om den tillförda mängden avfall är högst 10 000 ton per kalenderår i andra fall. Denna punkt motsvarar den nuvarande första punkten.

I 1 och 2 §§ förklaras genom hänvisning till andra författningar vad som avses med återvinna avfall (15 kap. 6 § miljöbalken) och icke-farligt avfall (1 kap. 4 § avfallsförordningen).

Övervägandena finns i avsnitt 5.1.

42 §

Paragrafen innehåller en bestämmelse om tillståndsplikt för att sortera icke-farligt avfall som en del av att behandla det.

I *första stycket* görs en justering som innebär att tillståndsplikten endast gäller sortering som en del av att behandla avfall. I 1 och 2 §§ förklaras genom hänvisning till andra författningar vad som avses med icke-farligt avfall (1 kap. 4 § avfallsförordningen) och behandla avfall (15 kap. 6 § miljöbalken). Bilaga 1 och bilaga 2 till avfallsförordningen innehåller en icke-uttömmande förteckning över återvinnings- och bortskaffningsförfaranden. Av punkterna R 12 och D 13 framgår att sortering kan vara en hantering som utgör återvinning respektive bortskaffande. Av 15 kap. 7 § miljöbalken framgår vad som avses med samla in avfall. Med samla in avfall avses bl.a. att sortera avfall innan det transporteras vidare till den plats där behandlingen ska påbörjas om inte åtgärden utförs av avfallsproducenten på den plats där avfallet uppkom. Sortering om en del av att samla in avfall eller sortering på den plats där avfallet producerats omfattas inte av tillståndsplikten i denna bestämmelse.

I andra stycket införs en punktuppställning. Det nuvarande undantaget från tillståndsplikten för att sortera avfall för byggnads- eller anläggningsändamål ersätts av en bestämmelse i *första punkten* om att tillståndsplikt inte gäller om verksamheten är anmälningspliktig enligt 43 § 1. Enligt 43 § 1 gäller anmälningsplikt för att yrkesmässigt sortera icke-farligt avfall som en del av att behandla det om avfallet är jord och den tillförda mängden är högst 30 000 ton per kalenderår. Om sortering sker genom siktning omfattas verksamheten i stället av 40 eller 41 §.

I *andra punkten*, som är ny, införs ett undantag från tillståndsplikten för åtgärder som vidtas med icke-förorenad jord eller annat icke-förorenat naturligt förekommande material som schaktas ur i samband med en byggverksamhet, där det är säkerställt att materialet kommer att användas i sitt naturliga tillstånd för anläggningsändamål i anslutning till den plats där schaktningen utfördes.

Det finns ingen definition i EU-rätten eller någon EU-standard som anger vad som avses med förorenad jord. Enligt kommissionens vägledning till avfallsdirektivet (”Guidance document on the Waste Framework Directive”) ska icke-förorenad jord väsentligen motsvara orörd jord (”virgin soil”) eller annan jord som motsvarar orörd jord. Ett minimikrav enligt vägledningen är att materialet inte ska klassas som farligt avfall enligt bilaga 3 till avfallsdirektivet.

I detta avseende avses med icke-förorenad jord och annat icke-förorenat naturligt förekommande material att uppmätta halter av en förorening inte är högre än bakgrundshalterna. Bakgrundshalten är den naturliga halten av ett ämne i marken tillsammans med diffusa utsläpp från mänskliga aktiviteter. Diffusa utsläppskällor är inte klart avgränsade utan utgörs av många små utsläpp som kan vara svåra att skilja åt, t.ex. luftföroreningar. Vid bedömningen av om jord och annat naturligt förekommande material är förorenat ska hänsyn även tas till eventuella föroreningar som har tillförts materialet i samband med att det schaktas ur. Entreprenadberg är t.ex. ofta ett icke-förorenat material men kan tillföras föroreningar i form av sprängmedelsrester i samband med sprängning av berget. Entreprenadberg är bergmaterial som uppkommer t.ex. i samband med

tunnelarbeten eller byggnation av bergrum där det primära syftet inte är att bryta materialet.

Med naturligt förekommande material avses t.ex. jord, sten, grus och berg som inte har bearbetats av människan, t.ex. genom krossning eller annan mekanisk bearbetning. Det innebär även att konstgjorda material som betong och tegel och konstruktioner av naturliga material som t.ex. trä inte omfattas.

För att undantaget ska vara tillämpligt ska materialet ha schaktats ur i samband byggverksamhet, t.ex. vid ett vägbygge eller vid en markberedning inför att ett hus ska byggas. Vidare ska materialet som har schaktats ur användas för anläggningsändamål i sitt naturliga tillstånd i anslutning till den plats där schaktningen utfördes. Det innebär att materialet ska användas för att anlägga eller bygga konstruktioner där jord eller andra naturligt förekommande material utgör det huvudsakliga konstruktionsmaterialet. Det kan t.ex. vara att bygga vägar, järnvägar, parkeringsplatser eller bullervallar. Det kan även innebära att materialet används för att återställa urschaktade områden, för landskapsmodellering eller som grundläggning till byggnader.

Att materialet används i anslutning till där det schaktades ur innebär inte att materialet måste användas på den exakta platsen där det schaktades ur. Materialet kan förflyttas mellan olika närliggande projekt. Materialet kan även förflyttas inom ramen för ett byggprojekt, t.ex. längs ett vägbygges sträckning, så länge användningen av materialet inte påverkar jordens bakgrundshalter av föroreningar på den plats där det används. Materialet kan även tillfälligt flyttas för att sedan flyttas tillbaka när materialet ska användas. Materialet behöver inte användas av samma verksamhetsutövare som schaktade ur det.

En omständighet som talar för att det är säkerställt att materialet ska användas i anslutning till den plats där det schaktades ur kan vara att det finns masshanteringsplaner som visar på en sådan planerad användning. En planerad användning av massorna kan även framgå av ett tillstånd eller en anmälan enligt miljöprövningsförordningen eller av en anmälan om samråd enligt 12 kap. miljöbalken.

Övervägandena finns i avsnitten 5.2 och 6.

43 §

Paragrafen innehåller en bestämmelse om anmälningsplikt för att yrkesmässigt sortera icke-farligt avfall som en del av att behandla det.

En begränsning av anmälningsplikten görs till yrkesmässig verksamhet.

I *första stycket* görs en justering som innebär att anmälningsplikten endast gäller sortering som en del av att behandla avfall. I 1 § förklaras genom hänvisning till andra författningar vad som avses med behandla avfall (15 kap. 6 § miljöbalken). Bilaga 1 och bilaga 2 till avfallsförordningen innehåller en icke-uttömmande förteckning över återvinnings- och bortskaffningsförfaranden. Av punkterna R 12 och D 13 framgår att sortering kan vara en hantering som utgör återvinning respektive bortskaffande. Av 15 kap. 7 § miljöbalken framgår vad som avses med samla in avfall. Med samla in avfall avses bl.a. att sortera avfall innan det transporteras vidare till den plats där behandlingen ska påbörjas om inte åtgärden utförs av avfallsproducenten på den plats där avfallet

uppkom. Sortering om en del av att samla in avfall eller sortering på den plats där avfallet producerats omfattas inte av anmälningsplikten i denna bestämmelse.

Anmälningsplikt enligt *första punkten* gäller för att yrkesmässigt sortera icke-farligt avfall som en del av att behandla det om avfallet är jord och den tillförda mängden är högst 30 000 ton per kalenderår. Denna bestämmelse ersätter den nuvarande bestämmelsen om att anmälningsplikt gäller sortering av avfall som ska användas för byggnads- eller anläggningsändamål. Sortering av avfall som inte är jord omfattas i stället av *andra punkten*, om mängden avfall är högst 10 000 ton per kalenderår. I andra punkten tas den nuvarande begränsningen till mer än 1 000 ton avfall bort, dvs. all yrkesmässig sortering av icke-farligt avfall som en del av att behandla blir tillstånds- eller anmälningspliktig.

I andra stycket, som är nytt, införs ett undantag från tillståndsplikten för åtgärder som vidtas med icke-förorenad jord eller annat icke-förorenat naturligt förekommande material som schaktas ur i samband med en byggverksamhet, där det är säkerställt att materialet kommer att användas i sitt naturliga tillstånd för anläggningsändamål i anslutning till den plats där schaktningen utfördes.

Det finns ingen definition i EU-rätten eller någon EU-standard som anger vad som avses med förorenad jord. Enligt kommissionens vägledning till avfallsdirektivet (”Guidance document on the Waste Framework Directive”) ska icke-förorenad jord väsentligen motsvara orörd jord (”virgin soil”) eller annan jord som motsvarar orörd jord. Ett minimikrav enligt vägledningen är att materialet inte ska klassas som farligt avfall enligt bilaga 3 till avfallsdirektivet.

I detta avseende avses med icke-förorenad jord och annat icke-förorenat naturligt förekommande material att uppmätta halter av en förorening inte är högre än bakgrundshalterna. Bakgrundshalten är den naturliga halten av ett ämne i marken tillsammans med diffusa utsläpp från mänskliga aktiviteter. Diffusa utsläppskällor är inte klart avgränsade utan utgörs av många små utsläpp som kan vara svåra att skilja åt, t.ex. luftföroreningar. Vid bedömningen av om jord och annat naturligt förekommande material är förorenat ska hänsyn även tas till eventuella föroreningar som har tillförts materialet i samband med att det har schaktas ur. Entreprenadberg är t.ex. ofta ett icke-förorenat material men kan tillföras föroreningar i form av sprängmedelsrester i samband med sprängning av berget. Entreprenadberg är bergmaterial som uppkommer t.ex. i samband med tunnelarbeten eller byggnation av bergrum där det primära syftet inte är att bryta materialet.

Med naturligt förekommande material avses t.ex. jord, sten, grus och berg som inte har bearbetats av människan, t.ex. genom krossning eller annan mekanisk bearbetning. Det innebär även att konstgjorda material som betong och tegel och konstruktioner av naturliga material som t.ex. trä inte omfattas.

För att undantaget ska vara tillämpligt ska materialet ha schaktats ur i samband byggverksamhet, t.ex. vid ett vägbygge eller vid en mark-beredning inför att ett hus ska byggas. Vidare ska materialet som har schaktats ur användas för anläggningsändamål i sitt naturliga tillstånd i anslutning till den plats där schaktningen utfördes. Det innebär att materialet ska användas för att anlägga eller bygga konstruktioner där jord

eller andra naturligt förekommande material utgör det huvudsakliga konstruktionsmaterialet. Det kan t.ex. vara att bygga vägar, järnvägar, parkeringsplatser eller bullervallar. Det kan även innebära att materialet används för att återställa urschaktade områden, för landskapsmodellering eller som grundläggning till byggnader.

Att materialet används i anslutning till där det schaktades ur innebär inte att materialet måste användas på den exakta platsen där det schaktades ur. Materialet kan förflyttas mellan olika närliggande projekt. Materialet kan även förflyttas inom ramen för ett byggprojekt, t.ex. längs ett vägbygges sträckning, så länge användningen av materialet inte påverkar jordens bakgrundshalter av föroreningar på den plats där det används. Materialet kan även tillfälligt flyttas för att sedan flyttas tillbaka när materialet ska användas. Materialet behöver inte användas av samma verksamhetsutövare som schaktade ur det.

En omständighet som talar för att det är säkerställt att materialet ska användas i anslutning till den plats där det schaktades ur kan vara att det finns masshanteringsplaner som visar på en sådan planerad användning. En planerad användning av massorna kan även framgå av ett tillstånd eller en anmälan enligt miljöprövningsförordningen eller av en anmälan om samråd enligt 12 kap. miljöbalken.

Övervägandena finns i avsnitten 5.2 och 6.

48 §

Paragrafen innehåller en bestämmelse om tillståndsplikt för att lagra icke-farligt avfall som en del av att samla in det.

I 1 och 2 §§ förklaras genom hänvisning till andra författningar vad som avses med icke-farligt avfall (1 kap. 4 § avfallsförordningen) och samla in avfall (15 kap. 7 § miljöbalken).

Tillståndsplikt B och verksamhetskod 90.30 gäller enligt *första punkten* för att lagra icke-farligt avfall som en del av att samla in det om mängden avfall vid något tillfälle är mer än 30 000 ton och består av betong, icke-förorenad jord och annat icke-förorenat naturligt förekommande material som schaktats ur. Bestämmelsen ersätter den nuvarande bestämmelsen som omfattar avfall som ska användas för byggnads- eller anläggningsändamål. Vid tillämpning av denna bestämmelse ska icke-förorenad jord och annat icke-förorenat naturligt material väsentligen motsvara orörd jord och orört naturligt förekommande material. Bedömningen ska utgå från om mänsklig aktivitet eller diffusa föroreningar har tillfört marken förorenande ämnen i sådan utsträckning att den i allt väsentligt inte kan anses vara orörd. Riktmärket för bedömningen ska vara bakgrundshalterna av ämnena som finns i det aktuella området.

Det införs en ny *andra punkt* där det anges att tillståndsplikt B gäller för att lagra icke-farligt avfall som en del av att samla in det om mängden avfall vid något tillfälle är mer än 100 000 ton berg.

Lagring av mer än 10 000 ton annat icke-farligt avfall än de som räknas upp i första eller andra punkten omfattas av tillståndsplikt enligt tredje punkten.

Övervägandena finns i avsnitt 5.3.

49 §

Paragrafen innehåller en bestämmelse om anmälningsplikt för att lagra icke-farligt avfall som en del av att samla in det.

Anmälningsplikt C och verksamhetskod 90.40 gäller enligt *första punkten* för att lagra icke-farligt avfall som en del av att samla in det om mängden avfall vid något tillfälle är mer än 10 ton men högst 30 000 ton betong, icke-förorenad jord och annat icke-förorenat naturligt förekommande urschaktat material. Bestämmelsen ersätter den nuvarande bestämmelsen som omfattar avfall som ska användas för byggnads- eller anläggningsändamål. Vid tillämpning av denna bestämmelse ska icke-förorenad jord och annat icke-förorenat naturligt material väsentligen motsvara orörd jord och orört naturligt material. Bedömningen ska utgå från om mänsklig aktivitet eller diffusa förorenar har tillfört marken förorenade ämnen i sådan utsträckning att den i allt väsentligt inte kan anses orörd. Riktmärket för bedömningen ska vara bakgrundshalterna av ämnena som finns i det aktuella området. Bestämmelser ersätter den nuvarande bestämmelsen om avfall för byggnads- eller anläggningsändamål.

I *andra punkten* införs en ny bestämmelse om att anmälningsplikt även gäller för att lagra icke-farligt avfall som en del av att samla i det om mängden avfall vid något tillfälle är mer än 10 ton men högst 100 000 ton berg.

Lagring av mer än 10 ton men högst 10 000 ton annat icke-farligt avfall än de som räknas upp i första eller andra punkten omfattas av anmälningsplikt enligt tredje punkten.

Övervägandena finns i avsnitt 5.3.

69 §

Paragrafen innehåller en bestämmelse om tillståndsplikt för att behandla icke-farligt avfall i vissa fall.

I *andra stycket* införs en punktuppställning. Nuvarande andra stycket blir *första punkten*. Ändringen innebär att även anmälningsplikt enligt andra bestämmelser i kapitlet utesluter tillståndsplikt enligt paragrafen.

I *andra punkten*, som är ny, införs ett undantag från tillståndsplikten för åtgärder som vidtas med icke-förorenad jord eller annat icke-förorenat naturligt förekommande material som schaktas ur i samband med en byggverksamhet, där det är säkerställt att materialet kommer att användas i sitt naturliga tillstånd för anläggningsändamål i anslutning till den plats där schaktningen utfördes.

Det finns ingen definition i EU-rätten eller någon EU-standard som anger vad som avses med förorenad jord. Enligt kommissionens vägledning till avfallsdirektivet (”Guidance document on the Waste Framework Directive”) ska icke-förorenad jord väsentligen motsvara orörd jord (”virgin soil”) eller annan jord som motsvarar orörd jord. Ett minimikrav enligt vägledningen är att materialet inte ska klassas som farligt avfall enligt bilaga 3 till avfallsdirektivet.

I detta avseende avses med icke-förorenad jord och annat icke-förorenat naturligt förekommande material att uppmätta halter av en förorening inte är högre än bakgrundshalterna. Bakgrundshalten är den naturliga halten av ett ämne i marken tillsammans med diffusa utsläpp från mänskliga

aktiviteter. Diffusa utsläppskällor är inte klart avgränsade utan utgörs av många små utsläpp som kan vara svåra att skilja åt, t.ex. luftföroreningar. Vid bedömningen av om jord och annat naturligt förekommande material är förorenat ska hänsyn även tas till eventuella föroreningar som har tillförts marken i samband med att det har schaktats ur. Entreprenadberg är t.ex. ofta ett icke-förorenat material men kan tillföras föroreningar i form av sprängmedelsrester i samband med sprängning av berget. Entreprenadberg är bergmaterial som uppkommer t.ex. i samband med tunnelarbeten eller byggnation av bergrum där det primära syftet inte är att bryta materialet.

Med naturligt förekommande material avses t.ex. jord, sten, grus och berg som inte har bearbetats av människan, t.ex. genom krossning eller annan mekanisk bearbetning. Det innebär även att konstgjorda material som betong och tegel och konstruktioner av naturliga material som t.ex. trä inte omfattas.

För att undantaget ska vara tillämpligt ska materialet ha schaktats ur i samband byggverksamhet, t.ex. vid ett vägbygge eller vid en markberedning inför att ett hus ska byggas. Vidare ska materialet som har schaktats ur användas för anläggningsändamål i sitt naturliga tillstånd i anslutning till den plats där schaktningen utfördes. Det innebär att materialet ska användas för att anlägga eller bygga konstruktioner där jord eller andra naturligt förekommande material utgör det huvudsakliga konstruktionsmaterialet. Det kan t.ex. vara att bygga vägar, järnvägar, parkeringsplatser eller bullervallar. Det kan även innebära att materialet används för att återställa urschaktade områden, för landskapsmodellering eller som grundläggning till byggnader.

Att materialet används i anslutning till där det schaktades ur innebär inte att materialet måste användas på den exakta platsen där det schaktades ur. Materialet kan förflyttas mellan olika närliggande projekt. Materialet kan även förflyttas inom ramen för ett byggprojekt, t.ex. längs ett vägbygges sträckning, så länge användningen av materialet inte påverkar jordens bakgrundshalter av föroreningar på den plats där det används. Materialet kan även tillfälligt flyttas för att sedan flyttas tillbaka när materialet ska användas. Materialet behöver inte användas av samma verksamhetsutövare som schaktade ur det.

En omständighet som talar för att det är säkerställt att materialet ska användas i anslutning till den plats där det schaktades ur kan vara att det finns masshanteringsplaner som visar på en sådan planerad användning. En planerad användning av massorna kan även framgå av ett tillstånd eller en anmälan enligt miljöprövningsförordningen eller av en anmälan om samråd enligt 12 kap. miljöbalken.

Övervägandena finns i avsnitt 6.

70 §

Paragrafen innehåller en bestämmelse om anmälningsplikt för att yrkesmässigt behandla mindre mängder icke-farligt avfall.

I *andra stycket* införs en punktuppställning.

I andra punkten, som är ny, införs ett undantag från tillståndsplikten för åtgärder som vidtas med icke-förorenad jord eller annat icke-förorenat naturligt förekommande material som schaktas ur i samband med en

byggverksamhet, där det är säkerställt att materialet kommer att användas i sitt naturliga tillstånd för anläggningsändamål i anslutning till den plats där schaktningen utfördes.

Det finns ingen definition i EU-rätten eller någon EU-standard som anger vad som avses med förorenad jord. Enligt kommissionens vägledning till avfallsdirektivet ”Guidance document on the Waste Framework Directive” ska icke-förorenad jord väsentligen motsvara orörd jord (”virgin soil”) eller annan jord som motsvarar orörd jord. Ett minimikrav enligt vägledningen är att materialet inte ska klassas som farligt avfall enligt bilaga 3 till avfallsdirektivet.

I detta avseende avses med icke-förorenad jord och annat icke-förorenat naturligt förekommande material att uppmätta halter av en förorening inte är högre än bakgrundshalterna. Bakgrundshalten är den naturliga halten av ett ämne i marken tillsammans med diffusa utsläpp från mänskliga aktiviteter. Diffusa utsläppskällor är inte klart avgränsade utan utgörs av många små utsläpp som kan vara svåra att skilja åt, t.ex. luftföroreningar. Vid bedömningen av om jord och annat naturligt förekommande material är förorenat ska hänsyn även tas till eventuella föroreningar som har tillförts materialet i samband med att det har schaktats ur. Entreprenadberg är t.ex. ofta ett icke-förorenat material men kan tillföras föroreningar i form av sprängmedelsrester i samband med sprängning av berget. Entreprenadberg är bergmaterial som uppkommer t.ex. i samband med tunnelarbeten eller byggnation av bergrum där det primära syftet inte är att bryta materialet.

Med naturligt förekommande material avses t.ex. jord, sten, grus och berg som inte har bearbetats av människan, t.ex. genom krossning eller annan mekanisk bearbetning. Det innebär även att konstgjorda material som betong och tegel och konstruktioner av naturliga material som t.ex. trä inte omfattas.

För att undantaget ska vara tillämpligt ska materialet ha schaktats ur i samband byggverksamhet, t.ex. vid ett vägbygge eller vid en markberedning inför att ett hus ska byggas. Vidare ska materialet som har schaktats ur användas för anläggningsändamål i sitt naturliga tillstånd i anslutning till den plats där schaktningen utfördes. Det innebär att materialet ska användas för att anlägga eller bygga konstruktioner där jord eller andra naturligt förekommande material utgör det huvudsakliga konstruktionsmaterialet. Det kan t.ex. vara att bygga vägar, järnvägar, parkeringsplatser eller bullervallar. Det kan även innebära att materialet används för att återställa urschaktade områden, för landskapsmodellering eller som grundläggning till byggnader.

Att materialet används i anslutning till där det schaktades ur innebär inte att materialet måste användas på den exakta platsen där det schaktades ur. Materialet kan förflyttas mellan olika närliggande projekt. Materialet kan även förflyttas inom ramen för ett byggprojekt, t.ex. längs ett vägbygges sträckning, så länge användningen av materialet inte påverkar jordens bakgrundshalter av föroreningar på den plats där det används. Materialet kan även tillfälligt flyttas för att sedan flyttas tillbaka när materialet ska användas. Materialet behöver inte användas av samma verksamhetsutövare som schaktade ur det.

En omständighet som talar för att det är säkerställt att materialet ska användas i anslutning till den plats där det schaktades ur kan vara att det

finns masshanteringsplaner som visar på en sådan planerad användning. En planerad användning av massorna kan även framgå av ett tillstånd eller en anmälan enligt miljöprövningsförordningen eller av en anmälan om samråd enligt 12 kap. miljöbalken.

Övervägandena finns i avsnitt 6.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Övervägandena finns i avsnitt 13.

15.5 Förslaget till förordning om ändring i avfallsförordningen (2020:614)

1 kap.

15 §

Paragrafen anger undantag från avfallsförordningens tillämpningsområde.

Ändringar görs i *tredje punkten* som innehåller ett undantag från avfallsförordningens tillämpningsområde för icke-förorenad jord eller annat icke-förorenat naturligt förekommande material. Språkliga ändringar görs för att överensstämma med undantaget i 29 kap. 22, 42, 43, 69 och 70 §§ miljöprövningsförordningen (2013:251), se författningskommentaren till de bestämmelserna. Villkoret att undantaget endast gäller om användningen inte skadar eller innebär någon olägenhet för människors hälsa eller miljön tas bort. I stället klargörs att det ska röra sig om icke-förorenat naturligt förekommande material.

Övervägandena finns i avsnitt 6.

4 kap.

14 a §

Paragrafen, som är ny, innehåller en bestämmelse om att den som ansvarar för att avfall som lagras som en del av att samla in det ska se till att avfallet blir behandlat om det inte är motiverat med fortsatt lagring.

I *första stycket* anges att 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 det blir behandlat. Vad som avses med samla in avfall anges i 15 kap. 7 § miljöbalken. Utgångspunkten vid bedömningen av om det är motiverat att fortsätta lagra avfallet bör vara att avfall inte ska lagras som en del av att samla in det under längre tid än vad som behövs. Av 15 kap. 11 § miljöbalken följer att lagring alltid ska utföras på ett sätt som innebär att hanteringen av avfall inte skadar eller orsakar risk för skada på människors hälsa och miljön. Vid bedömningen av om det är motiverat att fortsätta lagra avfall ska bl.a. beaktas behovet av att minska utsläppen genom att begränsa antalet transporter och om ett krav på behandling skulle medföra oskäliga ekonomiska kostnader. Bedömningen ska även utgå från vad som är god praxis vid avfallshantering.

I *andra stycket* anges att 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.

Bestämmelsen motsvarar de tidsgränser som tidigare fanns i 29 kap. 1–5 §§ miljöprövningsförordningen (jfr SFS 2013:251). I 15 kap. 5 a § miljöbalken finns bestämmelser om vad som avses med en deponi. Vad som avses med återvinna avfall och bortskaffa avfall anges i 15 kap. 6 § miljöbalken.

Övervägandena finns i avsnitt 4.

5 kap.

18 §

Paragrafen innehåller de skyldigheter som gäller för den som lämnar avfall till någon annan för avfallshantering.

Genom ändringen förtydligas det s.k. beställaransvaret, dvs. skyldigheten för den som lämnar avfall till någon annan att kontrollera att den som tar emot avfallet har gjort de anmälningar eller har de tillstånd som krävs för hanteringen. Kontrollen ska göras på ett sätt som skäligen kan begäras. Vilka tidsfrister som anses lämpliga mellan kontrollerna i olika situationer får bedömas i varje enskilt fall. Har en undersökning gjorts för mindre än tre månader sedan bör t.ex. inget ansvar utkrävas. Om det finns ett etablerat avtalsförhållande mellan parterna räcker det vidare med att en undersökning görs en gång per kalenderår, förutsatt att det inte finns omständigheter som ger anledning till tätare kontroller t.ex. att ett nytt avfallsslag ska behandlas eller vetskap om tidsbegränsade tillstånd eller beslut från tillsynsmyndigheten. Syftet med paragrafen är att den som lämnar avfallet vidare ska förvissa sig om att omhändertagandet sker på ett korrekt sätt.

Övervägandena finns i avsnitt 12.