



Naturvårdsverkets skrivelse Regeringsuppdrag om kriteriet yrkesmässig och om kriterier vid prövning av tillstånd för avfallstransport

Remiss från Klimat- och näringslivsdepartementet
Remisstid den 8 april 2024

Förslag till beslut

Borgarrådsberedningen föreslår att kommunstyrelsen beslutar följande.
Remissen besvaras med hänvisning till vad som sägs i stadens promemoria.

Föredragande borgarrådet Åsa Lindhagen

Sammanfattning av ärendet

Naturvårdsverket föreslår ett antal ändringar i lagstiftningen inom avfallsområdet som syftar till att minska den illegala avfallshanteringen och att säkerställa en miljömässigt och hälsomässigt korrekt hantering vid transport av avfall. Förändringarna avser att tydliggöra och underlätta tillsynsmyndigheternas och aktörernas arbete. Förändringarna berör i huvudsak avfallsförordningen.

Klimat- och näringslivsdepartementet har remitterat förslagen till staden för yttrande.

Beredning

Ärendet har remitterats till stadsledningskontoret, miljö- och hälsoskyddsnämnden och Stockholms Stadshus AB för vidareremittering till Stockholm Vatten och Avfall AB. Miljöförvaltningen har på grund av kort remisstid inkommit med ett kontorsyttrande som svar på remissen.

Stadsledningskontoret ställer sig positivt till de föreslagna ändringarna inom avfallslagstiftningen, eftersom de bedöms leda till en mer ändamålsenlig och effektiv tillsyn.

Miljöförvaltningen tillstyrker Naturvårdsverkets förslag.

Stockholms Stadshus AB ställer sig bakom dotterbolagets synpunkter som framförs i Stockholm Vatten och Avfall AB:s remissvar.

Stockholm Vatten och Avfall AB har inga invändningar mot förslagen och ser dessa som viktiga steg för att öka tydligheten för aktörer och myndigheter som berörs av transport av avfall.

Föredragande borgarrådets synpunkter

Stockholms stad ska vara klimatpositiv 2030 och fossilfri 2040. För att nå dessa mål måste hela samhället ställa om. En central del av omställningen handlar om att gå från att använda resurser linjärt till cirkulärt. En effektiv och ändamålsenlig avfallslagstiftning är central för att detta ska kunna ske.

Staden har tidigare framfört att delar av avfallslagstiftningen är otydlig och svår att tillämpa, vilket kan skapa utrymme för avfallsbrottslighet. Det är därför välkommet att Naturvårdsverket föreslagit ett antal ändringar. I övrigt hänvisar jag till stadens nämnders och bolags svar.

Stockholm den 27 mars 2024

Åsa Lindhagen

Bilaga

Naturvårdsverkets skrivelse Regeringsuppdrag om kriteriet yrkesmässig och om kriterier vid prövning av tillstånd för avfallstransport, Dnr. KS 2023/1477–1.1

Borgarrådsberedningen tillstyrker föredragande borgarrådets förslag.

Ärendet

Remissen avser förslag till ändringar i lagstiftningen inom avfallsområdet och syftar till att minska den illegala avfallshanteringen och säkerställa en miljömässigt och hälsomässigt korrekt hantering vid transport av avfall genom att tydliggöra och underlätta tillsynsmyndigheternas och aktörernas arbete. Förändringarna berör i huvudsak avfallsförordningen (2020:614), men innebär följdändringar i miljöbalken (1998:808) och ändring i förordningen (1998:940) om avgifter för provning och tillsyn enligt miljöbalken.

Förslagen grundar sig på en utredning som Naturvårdsverket har genomfört gällande dels innebörden av begreppet yrkesmässig i miljölagstiftningen, dels kriterier vid provning av tillstånd för avfallstransport. Målet har varit att skapa en tydligare lagstiftning, som blir enklare att tillämpa och därmed ska leda till att den illegala avfallshanteringen minskar.

Naturvårdsverket har tagit del av hur länsstyrelser, kommuner och branschen upplever möjligheter och begränsningar med att tillämpa den lagstiftning som gäller idag.

Problemanalys

Naturvårdsverket redovisar det rättsliga läget, som ligger till grund för problemanalysen och de förslag som lämnas. Analysen visar på att det finns otydligheter kring när en verksamhet omfattas av tillstånds- eller anmälningsplikt, vilket exempelvis försvårar möjligheterna för tillsyn av avfallstransporter. Det är bland annat otydligt vad som avses med yrkesmässig transport i lagstiftningen.

Det konstateras att vid provning av förutsättningarna hos den som söker tillstånd att transportera avfall är bedömningsgrunderna oklara och kraven på lämplighet är lägre än inom flera andra områden som är tillståndspliktiga.

Bristerna i lagstiftningen bidrar till att illegal avfallshandling har blivit lukrativ med goda förtjänstmöjligheter samtidigt som upptäcktsrisken och straffvärdena är låga.

Förslag

Naturvårdsverket föreslår i huvudsak följande:

- Bland de kriterier som avgör om tillstånd krävs för transport av avfall ska det inte skilja på om avfallet uppkommit i egen eller annans verksamhet. Avgörande är om verksamheten där avfallet uppkommit sker yrkesmässigt eller inte.
- Tidsbegränsning för tillstånd av transport av avfall föreslås gälla oavsett avfallsslag. Detta innebär att även tillstånd för transport av icke-farligt avfall tidsbegränsas till högst fem år.

- Anmälningspliktiga transporter föreslås ersätts med registreringsplikt. Registreringsplikten ska gälla den som avser att transportera avfall i yrkesmässig verksamhet.
- Vid prövningen av transporttillstånd ska det kunna beaktas om sökanden har fullgjort sina skyldigheter enligt tidigare tillstånd.
- Undantag från tillståndsplikt för transport för avfall som innehåller jordbrukskemikalier, flygaska eller pannaska från oljeförbränning, smittförande avfall, asbestinnehållande avfall eller avfall från förbränning eller pyrolys av kommunalt avfall föreslås tas bort. Genom att ta bort undantagen uppfyller Sverige artikel 26 i avfallsdirektivet.

Ändringarna föreslås träda i kraft den 1 januari 2025. Naturvårdsverket avser att informera berörda aktörer om förändringen samt på vilket sätt de berörs.

Remissammanställningen

Ärendet har remitterats till stadsledningskontoret, miljö- och hälsoskyddsnämnden och Stockholms Stadshus AB för vidareremittering till Stockholm Vatten och Avfall AB. Miljöförvaltningen har på grund av kort remisstid inkommit med ett kontorsyttrande som svar på remissen.

Stadsledningskontoret

Stadsledningskontorets tjänsteutlåtande daterat den 26 februari 2024 har i huvudsak följande lydelse.

Det framgår i kommunfullmäktiges budget för 2024 att stadens nämnder och bolag ska samverka med myndigheter för att motverka den svarta ekonomin och organiserad brottslighet vid tillståndsgivning och tillsyn. Miljö- och hälsoskyddsnämnden ska verka för skärpt tillsyn av avfall för att motverka fusk och nedskräpning.

Stadsledningskontoret delar uppfattningen att illegala avfallstransporter utgör en del av avfallsbrottsligheten som behöver stävjas och att otydligheter i lagstiftningen bidrar till utebliven och/eller ineffektiv tillsyn. Stadsledningskontoret ställer sig positivt till de föreslagna ändringarna inom avfallslagstiftningen, eftersom de bedöms leda till en mer ändamålsenlig och effektiv tillsyn. Förändringarna bedöms leda till att delar av den illegala avfallshanteringen minskar, genom att underlätta tillämpningen av lagstiftningen. Det är också positivt att kriterierna vid prövning av transporttillstånd föreslås skärpas för att få till stånd en sundare branschkultur.

Stadsledningskontoret noterar att begreppet yrkesmässighet inte helt har kunnat definieras. Det förefaller finnas behov av vägledning från Naturvårdsverket och det är positivt att det finns planer på att ta fram detta i samband med ikraftträdandet av förändringarna.

Stadsledningskontoret kan inte, utifrån de uppgifter som lämnas i skrivelsen, se att kommunerna kommer att få påtagligt ökade kostnader till följd av förslagen.

Stadsledningskontoret föreslår att kommunstyrelsen anser remissen besvarad med vad som sägs i stadsledningskontorets tjänsteutlåtande.

Miljöförvaltningen

Miljöförvaltningens tjänsteutlåtande daterat den 13 februari 2024 har i huvudsak följande lydelse.

Nämnden är positiv till Naturvårdsverkets skrivelse och de förslag som presenteras. Att lagstiftningen kring avfallstransporter är otydlig och svår att tillämpa är något som nämnden framfört sedan tidigare. Nämnden delar Naturvårdsverkets bedömning att det är av mindre betydelse om avfallstransporter sker för andras räkning eller om de sker inom ramen för hantering av avfall från egen yrkesmässig verksamhet. Sett till miljöpåverkan är denna distinktion oväsentlig i sammanhanget. Nämnden bedömer att förslagen regeländringar kommer bidra till en ökad tydlighet för tillsynsmyndigheterna i samband med tillsyn och en mer ändamålsenlig rättstillämpning. Ändringarna bör även leda till att regelverket blir mer lättbegripligt för verksamhetsutövarna. Nämnden tillstyrker därför samtliga föreslagna ändringar.

Oaktat nämndens inställning i sak vill nämnden i sammanhanget framhålla några synpunkter avseende vilka aspekter som bör utredas vidare eller beaktas vid kommande lagändringar. Bland annat återstår fortfarande oklarheter kring själva begreppet yrkesmässig, vilket även beskrivs närmare i Naturvårdsverkets skrivelse, eftersom en definition av begreppet inte bedöms vara görbar inom ramen för utredningen. För de kommunala tillsynsmyndigheterna kvarstår därför oklarheter vid tillämpning av lagstiftningen, även om det blir något lättare att bedöma själva avfallstransporterna sett till de lagförslag som nu presenteras. Då syftet med översynen av lagstiftningen är att möjliggöra för en ändamålsenlig tillsyn är det viktigt att Naturvårdsverket tar fram tydliga vägledningar kring hur begreppet yrkesmässig ska tillämpas i fortsättningen inom avfallslagstiftningen, dvs. även i andra situationer än vid avfallstransporter. Annars kommer det fortsatt finnas otydligheter kopplat till begreppet vid tillämpning av avfallslagstiftningen.

Nämnden vill även framhäva att ett tidigare utrett förslag om att införa miljöstraffavgift vid avsaknad av tillstånd för transport av avfall skulle vara intressant att utreda igen. Att kunna ansöka om utdömmande av miljöstraffavgift i det fall en verksamhetsutövare inte följer lagstiftningen skulle utgöra ett kompletterande tillsynsredskap för att motverka illegala avfallstransporter. Sett till det stora mörkertalet över verksamheter som bedrivs utan att inneha tillstånd skulle miljöstraffavgift vid överträdelse av kravet på tillstånd kunna bidra till högre efterlevnad inom avfallsområdet. Nämnden vill därför framhålla att detta alternativ bör beaktas vidare.

Det är bra att kriterierna vid prövning nu skärpts ytterligare. Det torde finnas ett behov av tillsynsvägledning från Naturvårdsverkets sida, så att tillståndprocessen genomförs på det sätt såsom lagstiftningen medger samt att verksamhetsutövarens lämplighet i större grad utreds i samband med prövning. Nämnden välkomnar därför ytterligare utredningar av vandelprovning och andra redskap som kan resultera i att tillståndprocessen i högre grad kan motverka illegal avfallshantering.

Stockholm Stadshus AB

Stockholm Stadshus AB:s yttrande daterat den 20 februari 2024 har i huvudsak följande lydelse.

Stockholms Stadshus AB har underremitterat denna remiss till Stockholm Vatten och Avfall AB. Koncernledningen har inget att tillägga utan ställer sig bakom dotterbolagets synpunkter som framförs i Stockholm Vatten och Avfall ABs remissvar, se nedan.

Underremiss

Stockholm Vatten och Avfall AB

Stockholm Vatten och Avfall AB:s yttrande daterat den 7 februari 2024 har i huvudsak följande lydelse.

Stockholm Vatten och Avfall har inga invändningar mot de presenterade förslagen, utan ser dessa som viktiga steg för att öka tydligheten för de aktörer och myndigheter som berörs av transport av avfall.

Bolaget instämmer i att ytterligare vägledning behöver tas fram inom de områden som anges i 5.10.4.

För bolagets verksamhet gäller detta särskilt vägledning kring bedömning av vad en yrkesmässig verksamhet är och vilka krav på registrering eller tillstånd som krävs. Bolaget anser att sådan vägledning bör tas fram skyndsamt eftersom definitionen av begreppet "yrkesmässig" är avgörande för de förslag som framförs. Bolaget ser även att en kommande vägledning kommer underlätta vid tillsyn enligt avfallsföreskrifterna. Bolaget anser att det är särskilt viktigt att vägledningen tydligt pekar på vilka kriterier för yrkesmässighet som lokala tillsynsmyndigheter i huvudsak ska granska i de fall transporter sker i de gråzoner som redogörs för i punkten 7.1.3, internettjänster som förmedlar borttransport av avfall från privatpersoner.

Tydligare kriterier för detta skulle även kunna användas i tillsynsmyndighetens förebyggande arbete för att informera aktörer när registrering och/eller tillstånd krävs för avfallstransporter.

I dag finns ingen definition i lagstiftningen av om vad som avses med yrkesmässig verksamhet eller yrkesmässig avfallstransport, vilket framgår av punkterna 7.1.2 och 7.1.3. I avfallsföreskrifterna för Stockholms kommun används dock begreppen

"yrkesmässig verksamhet" och "yrkesmässig avfallstransportör" när det handlar om att avgränsa hur transport av avfall får ske till kommunens återvinningscentraler.

Bolaget vill understryka att även med ytterligare vägledning gällande begreppet yrkesmässig är det troligt att det fortsatt kommer uppstå svårigheter vid tolkning och tillämpning. Bolaget ser det därför som positivt om vägledningen medför att fler fall prövas vilket kan leda till ett tydligare rättsläge i frågan.