

2021-04-22

TJÄNSTESKRIVELSE
Dnr KFKS 2021/137

Kommunstyrelsen

Remiss – Promemoria Ordning och reda på avfallet

Yttrande till Miljödepartementet

Förslag till beslut

Kommunstyrelsens arbetsutskott föreslår kommunstyrelsen att anta miljö- och stadsbyggnadsnämndens förslag till yttrande enligt bilaga 1 till tjänsteskrivelsen daterad den 22 april 2021.

Sammanfattning av ärendet

Nacka kommun har fått promemorian ”Ordning och reda på avfallet”, med förslag till ändringar i miljöbalken och flera förordningar som berör avfallshantering, på remiss från Miljödepartementet. På sitt sammanträde den 21 april 2021, § 93, beslutade miljö- och stadsbyggnadsnämnden att anta förslag till yttrande, och detta är samma yttrande som kommunstyrelsen föreslås anta.

Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 januari 2022 och förordningarnas ändringar den 1 juni 2021. Ändringarna syftar till att försvåra för oseriösa avfallsföretag att starta verksamheter som drivs i konkurs och lämnar kommuner med stora saneringskostnader. Ändringarna ska även underlätta masshantering som uppstår i samband med bygg- och exploateringsprojekt.

Kommunen har tidigare påtalat att det finns ett akut behov av en översyn av reglerna kring masshantering, vilken bör omfatta frågan om avfallsdefinitionen och ha ett fokus på hur ett förenklat regelverk kan effektivisera återvinningen av användbara massor, såsom entreprenadberg. Förslagen i promemorian innebär visserligen vissa lättnader och förenklingar för hanteringen av jord- och bergmassor från byggprojekt, men däremot i stort ingen förändring i klassificeringen av massorna som avfall.

Förslaget till yttrande beskriver att det är positivt att lagstiftningen stärks och förtydligas inom avfallsområdet. De föreslagna ändringarna innebär en viss förenkling i hanteringen av jord och berg från exploateringsprojekt, vilket är ett steg i rätt riktning. Ändringarna löser dock inte det stora problemet med att rena jord- och bergmassor i grunden klassas som avfall, trots att de kan återanvändas direkt eller efter krossning eller sortering. Nacka kommun anser att rena jord- och bergmassor inte bör klassas som avfall. Förändringarna som minskar risken för oseriös avfallshantering är positiva.

Ärendet

Miljödepartementet har skickat promemorian Ordning och reda på avfallet på remiss till Nacka kommun. Promemorian innehåller förslag till ändringar i miljöbalken och flera



förordningar som berör avfallshantering. Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 januari 2022 och förordningarnas ändringar den 1 juni 2021.

Förslagen i remissen syftar till att förbättra avfallshantering och öka tillsynsmyndigheternas möjligheter att säkerställa syftet med miljöbalken. Föreslagna ändringar försvårar för oseriösa avfallsföretag att starta verksamheter som drivs i konkurs och lämnar kommuner med stora saneringskostnader. Ändringarna ska även underlätta masshantering som uppstår i samband med bygg- och exploateringsprojekt.

Sammanfattningsvis föreslås följande förändringar:

- En ny bestämmelse i miljöbalken som ger tillsynsmyndigheter som handlägger en anmälan om miljöfarlig verksamhet möjlighet att kräva att verksamhetsutövaren ställer säkerhet för kostnaderna att avhjälpa en möjlig, framtida miljöskada, och eventuella andra återställningsåtgärder som verksamheten kan leda till.
- En förändring i miljöbalken som gör att tillsynsmyndigheten måste anmäla misstankar om brott mer skyndsamt.
- En utvidgning av en befintlig straffbestämmelse i miljöbalken, vilket innebär att straff kan utdömas när någon lämnar avfall till någon som inte har gjort de anmälningar eller har de tillstånd som krävs för avfallshantering.
- En ny bestämmelse i avfallsförordningen 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.
- Ändringar i bestämmelserna om tillstånds- och anmälningsplikt i 29 kap. miljöprövningsförordningen för mekanisk bearbetning och sortering av icke-farligt avfall och lagring av icke-farligt avfall, som en del av att samla in det. Ändringarna gör det tydligare vilka verksamheter som ska omfattas av tillstånds- respektive anmälningsplikt.
- 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 om deponering av avfall.
- Tillägg i miljöprövningsförordningen, så att anmälan om behandling av avfall som omfattas av 29 kap., ska innehålla uppgifter om de mängder avfall som ska lagras inför och efter behandlingen. Det föreslås även att ett föreläggande om försiktighetsmått med anledning av en sådan anmälan ska innehålla specifika villkor om mängd avfall som lagras inför och efter behandling.

Politisk hantering av ärendet

På sitt sammanträde 21 april § 93 beslutade miljö- och stadsbyggnadsnämnden att anta förslag till yttrande, och detta är samma yttrande som kommunstyrelsen nu föreslås anta och som återfinns som bilaga 1 till detta ärende.



Utredning och bedömning

Promemorian Ordning och reda på avfallet berör Nacka kommun på flera sätt. Den pågående stadsutvecklingen och inte minst tunnelbanans utbyggnad medför behov av masshantering i stor skala. Kommunen har tidigare påtalat att det finns ett akut behov av en översyn av reglerna kring masshantering, vilken bör omfatta frågan om avfallsdefinitionen och ha ett fokus på hur ett förenklat regelverk kan effektivisera återvinningen av användbara massor, såsom entreprenadberg. Förslagen i promemorian innebär visserligen vissa lättnader och förenklingar för hanteringen av jord- och bergmassor från byggprojekt, men däremot ingen förändring i klassificeringen av massorna som avfall, med undantag av om det är naturligt material som ska återanvändas i anslutning till platsen där de schaktades. Att massor klassificeras som avfall på grund av hur de har uppkommit, och inte på grund av vad de innehåller, försvårar och fördyrar hanteringen av massor.

I remissen föreslås att vissa icke-förorenade massor undantas från tillstånds- och anmälningsplikt. Ändringarna förtydligar att det inte krävs tillstånd eller anmälan för att återanvända denna typ av massor på plats. För Nacka kommun skulle förslaget innebära att regelverket blir tydligare och att fler beslut om hantering av schaktmassor och entreprenadberg kan hanteras på kommunal nivå med anmälningar. Dock ska noteras att undantagen enbart föreslås gälla massor som återanvänds i anslutning till den plats där schaktningen utfördes. Detta ska, enligt promemorian, tolkas som att massorna kan förflyttas mellan olika närliggande projekt, eller exempelvis längs ett vägbygges sträckning.

I promemorian föreslås ändringar för att minska problemen med oseriösa företag som har som affärsidé att anmäla mellanlagring och behandling av avfall, när de i själva verket flyttar avfall mellan olika anläggningar utan att behandla avfallet. I regionen finns i dag flera sådana verksamheter, som övergivits och blivit okontrollerade deponier – ibland med långvariga och svårhanterliga bränder i upplagen. Det finns ingen dock ingen sådan verksamhet i Nacka kommun. I promemorian föreslås ändringar som gör det lättare att handskas med sådana verksamheter, och andra anmälningspliktiga verksamheter som riskerar att leda till såväl skador i miljön som stor ekonomisk skada som kommuner med dagens regelverk riskerar att drabbas av när verksamhetsutövare går i konkurs och kommunen riskerar att få bära kostanden av saneringen. Enheten bedömer det därför som mycket positivt att kommunen, ges möjlighet att ställa krav på ekonomisk säkerhet gentemot verksamhetsutövaren, för att säkra att kommunen inte drabbas av oseriösa verksamheter av detta slag.

Sammantaget konstaterar enheten för strategisk stadsutveckling att förslagen i remissen inte löser den för kommunen angelägna frågan som rör hanteringen av överskottsmassor, som uppkommer vid större infrastrukturs- och exploateringsprojekt. Enheten är dock positiv till de förslag som underlättar masshanteringen genom att medelstora massupplag, som med dagens regelverk kräver tillstånd, framgent enbart kommer att kräva anmälan. Förslagen som syftar till att försvåra för oseriösa avfallsföretag bedöms



vara positiva för kommunen. Dessutom innehåller förslaget förtydliganden som bör minska tvister och domstolsprövningar i masshanteringsärenden.

Kommunens synpunkter

Förslaget till yttrande beskriver att det är positivt att lagstiftningen stärks och förtydligas inom avfallsområdet. De föreslagna ändringarna innebär en viss förenkling i hanteringen av jord och berg från exploateringsprojekt, vilket är ett steg i rätt riktning. Ändringarna löser dock inte det stora problemet med att rena jord- och bergmassor i grunden klassas som avfall, trots att de kan återanvändas direkt eller efter krossning eller sortering.

Nacka kommun anser att rena jord- och bergmassor inte bör klassas som avfall.

Förändringarna som minskar risken för oseriös avfallshantering är positiva.

Ekonomiska konsekvenser

Idag innebär definitionen av avfall att hanteringen av jord- och bergmassor från byggprojekt ofta är förknippad med en omfattande byråkrati, trots att massorna kan återanvändas och ofta behövs i andra projekt. Det försvårar i sin tur en god resursanvändning, orsakar fördröjning och stora kostnader för projekt med överskottsmassor. De föreslagna ändringarna innebär vissa förenklingar i regelverket kring hantering av berg och jord från byggprojekt, men eftersom massorna i huvudsak fortfarande klassas som avfall så kvarstår problemet med att massorna bedöms utifrån rubriken "avfall" istället för deras innehåll. Den största lättnaden är att rena och naturliga massor som återanvänds på plats inte kräver bedömning av myndighet i förväg. Även små till medelstora upplag, samt kortvariga upplag, blir enklare att konstruera, eftersom de kan hanteras med anmälan istället för ansökan. För stora upplag kvarstår tillståndsplikt enligt förslaget. Sammantaget innebär de föreslagna ändringarna minskade kostnader i exploateringsprojekt jämfört med idag, men regelverket skulle fortfarande ge stora merkostnader i exploateringsprojekt med massöverskott.

Förslaget innebär även ett förtydligande av flera frågor som är otydliga i dagens lagstiftning, vilket ska minska behovet av rättslig prövning av gränsen mellan vad som ska anmälas och vad som kräver tillstånd. Om detta leder till minskat antal domstolsprövningar så kommer det att gå att konstruera anläggningarna snabbare. Detta skulle medföra en snabbare process vilket minskar projektens kostnader.

Förslaget ska även minska risken för att kommuner får ta över saneringsansvaret för miljöfarliga verksamheter som drivits i konkurs.

Konsekvenser för barn

Förslaget försvårar för oseriös avfallshantering, vilket innebär mindre risk utsläpp, förorening och brand. Det gör miljön säkrare för våra barn, både idag och i framtiden.

Handlingar i ärendet

1. Miljö- och stadsbyggnadsnämndens förslag till yttrande
2. Protokollsutdrag miljö- och stadsbyggnadsnämnden inklusive tjänsteskrivelse
- 3- Promemoria Ordning och reda på avfallet



Frida Foley
T.f. enhetschef
Enheten för strategisk stadsutveckling