

Motion till riksdagen 2021/22:4671

av Jessica Rosencrantz och Kjell-Arne Ottosson (M, KD)

med anledning av prop. 2021/22:219 Ordning och reda på avfallet

Förslag till riksdagsbeslut

1. Riksdagen avslår förslagen i propositionens avsnitt fyra ("Säkerheter vid hantering av utvinningsavfall").
2. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att polis och åklagare ska prioritera systematiska miljöbrott och tillkännager detta för regeringen.
3. Riksdagen avslår förslagen i propositionens avsnitt fem ("Säkerhet för anmälningspliktiga miljöfarliga verksamheter").
4. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att regeringen snarast ska återkomma med ett förslag till utformning av säkerheter som på ett mer ändamålsenligt sätt adresserar riskerna i storskalig hantering av avfall, och detta tillkännager riksdagen för regeringen.
5. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att utveckla vägledning om hur miljötillsynen ska gå till samt en standardiserad miniminivå för denna och tillkännager detta för regeringen.
6. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att regeringen ska återkomma med förslag till hur företag på ett icke betungande sätt ska kunna bekräfta att rätt behörighet att hantera avfall finns hos en mottagare av avfall och tillkännager detta för regeringen.
7. Riksdagen avslår förslagen i propositionens avsnitt åtta ("Förändringar av producentansvaret för förpackningar för att uppfylla EU-rättens krav").

Motivering

I propositionen föreslår regeringen bl.a. nya bestämmelser för hur säkerheter vid utvinningsverksamheter ska ställas, samt förslag om förändrad avfallshantering. Det föreslås ett nytt bemyndigande som ger möjlighet att meddela föreskrifter om att den verksamhetsutövare som bedriver eller avser att bedriva en miljöfarlig verksamhet som

omfattas av anmälningsplikt ska ställa säkerhet för kostnaderna för de återställnings som kan komma att behövas med anledning av verksamheten. Det föreslås även att straff ska kunna utdömas när någon överlämnar avfall till någon som inte har gjort de anmälningar eller har de tillstånd som krävs för avfallshanteringen, samt vissa lagändringar som regeringen bedömer behövs för att genomföra nya bestämmelser i EU:s reviderade avfallsdirektiv.

Propositionens förslag innebär att regeringen ges långtgående befogenheter att meddela föreskrifter på ett antal områden, inte minst vad gäller producentansvarets utformning och hur insamling av avfall ska organiseras och genomföras.

Lagrådet anmärker i sitt yttrande på omfattningen av de bemyndiganden som föreslås. Enligt rådets yttrande kan vissa föreskrifter anses omfatta såväl civilrättsliga som offentligrättsliga regler och därför inte vara möjliga att delegera. Rådet efterfrågar därför en redovisning av hur man ska se på bemyndigandena i förslaget.

Vi menar att dessa bemyndiganden är alltför långtgående mot bakgrund av att regeringen i propositionen inte tillräckligt ingående redogör för hur de ska användas. De bakomliggande utredningar och promemorior som kommer att ligga till grund för föreskrifterna har i stora delar fått allvarlig kritik från tunga remissinstanser.

Vi framför nedan kritik i sak mot flera av de förslag som finns beskrivna i propositionen, eller som rimligen kan komma att meddelas som föreskrifter genom de bemyndiganden som ges. Denna kritik leder oss sammanfattningsvis till slutsatsen att stora delar av propositionen bör avslås.

Förslagen om säkerheter vid hantering av utvinningsavfall kommer att ytterligare komplicera tillståndprocesserna för gruvnäringen

I takt med omställningen till ett fossilfritt samhälle ökar efterfrågan på de metaller och mineraler som används i alltifrån bilbatterier till vindkraftverk. Sverige har unika möjligheter att bidra till att möta denna ökade efterfrågan. Sverige har dock blivit mindre attraktivt för gruvinvesteringar och rasat i internationella rankingar, vilket bl.a. beror på de alltför långdragna och komplicerade tillståndprocesserna.

Vi har länge påpekat att tillståndprocesserna behöver förenklas och att tiden för att handlägga ärenden måste kortas. Miljökraven ska fortsätta att vara höga, men det måste bli betydligt tydligare för verksamheter som söker tillstånd att veta hur de ska leva upp till kraven, vilka underlag som krävs och hur processen för att bedöma dessa ser ut.

Vi kan konstatera att regeringen inte agerat i den riktningen, utan i stället tillsatt utredningar som bl.a. syftar till att tidsbegränsa fler tillstånd och därmed öka antalet omprövningar. De förslag om säkerheter vid hantering av utvinningsavfall samt att avfallshanteringsplanen ska utgöra en processförsättning i prövningen av gruv- och täktverksamheter är ytterligare exempel på förslag som ökar snarare än minskar komplexiteten och tiden för tillståndsgivning. Att det saknas tidsbegränsning för Riksgäldens bedömning av storleken på säkerheten innebär ytterligare risk för förseningar i tillståndprocessen.

För att öppna en gruva krävs i dag en rad olika kontroller och utredningar i syfte att klargöra hur miljön påverkas. Det är bra att dessa kontroller görs för att vi ska kunna vara trygga med att miljön inte tar skada. Brytning av mineraler påverkar tveklöst miljön. Sverige har dock kommit långt i arbetet med att minska denna miljöpåverkan. Den svenska gruvnäringen ska, även med fler aktiva gruvor, vara miljömässigt hållbar.

Under 2017 presenterade SGU och Naturvårdsverket ett förslag på en strategi gällande hanteringen av gruvavfall. Det övergripande syftet med en sådan strategi bör vara att främja en långsiktigt hållbar svensk gruvnäring som tar hänsyn till både industrins förutsättningar och miljöpåverkan. Enligt strategin bör det finnas en tydligare koppling mellan gruvors avfallsplan och den ekonomiska säkerhet som gruvor måste ställa för kostnaderna vid en eventuell sanering.

Vi ser positivt på inriktningen att koppla avfallshanteringen till säkerhetens utformning, men de förslag som regeringen nu presenterar går bortom detta. Att avfallshanteringsplanen biläggs en ansökan, och ligger till grund för beräkningen av den säkerhet som ska ställas, är rimligt. Men att avfallsplanen blir en processförutsättning för tillstånd – och därmed ska prövas i domstol – innebär att avfallshanteringsplanen kan komma att slås fast som villkor för tillståndet, vilket innebär att den blir låst till detta. Det kan motverka en dynamisk planering och förbättring av hanteringen av avfallet.

Förslaget om en ny typ av säkerhet innebär dessutom en risk för kostsamma överförsäkringar, eftersom det redan i dag ställs krav på säkerhet för efterbehandling. Detta skulle ytterligare hämma investeringar i gruvnäringen. De eventuella kostnader som kan uppstå för avfallshanteringen bör i stället kunna hanteras inom ramen för dagens krav på säkerheter för efterbehandling. Regeringen borde undersökt denna möjlighet i stället för att lägga ytterligare lager av komplexitet på redan långdragna tillståndsprocesser.

Vi anser därmed att förslagen i propositionens avsnitt 4 (Säkerheter vid hantering av utvinningsavfall) bör avslås.

Förslaget om säkerhet för anmälningspliktiga miljöfarliga verksamheter bör avgränsas

Under de senaste åren har vi sett flera fall där oseriösa avfallsbolag hanterat stora mängder avfall felaktigt, bolagen hamnat på obestånd och lämnat efter sig omfattande miljöskulder. När kraven på återvinning ökar, ökar också incitamenten för oseriösa aktörer som organiserad brottslighet som vill sko sig på återvinning.

I en myndighetsgemensam lägesbild över organiserad brottslighet från 2021 återges situationen med illegal avfallshantering i Sverige. Rapporten drar slutsatsen att kriminell avfallshantering har ökat i såväl Sverige som i resten av Europa de senaste åren.

Regeringen har aviserat vissa förslag på området, men det är tydligt att ett större grepp behöver tas. Därför ser vi att ett antal åtgärder behöver genomföras skyndsamt för att redan tidigt möta den negativa utvecklingen och för att få bukt med brottsligheten.

Polisen och åklagarmyndigheten måste ta större ansvar för miljöbrott som begås systematiskt eller i organiserad form. Det ska vara svårt för den organiserade brottsligheten i Sverige att etablera sig inom avfallsbranschen. Därför bör polis och åklagare prioritera systematiska miljöbrott.

Straffen för miljöbrott bör även skärpas. Miljöbrott som leder till skador som inte är obetydliga eller som begås i syfte att tjäna pengar ska leda till mer kännbara påföljder än böter. Straffen för miljöbrott bör vara extra hårda om brottet utförs inom ramen för den organiserade brottsligheten.

Att kräva ekonomisk säkerhet för att avhjälpa en eventuell miljöskada är ett sätt att minska risken för att oseriösa aktörer etablerar sig. Regeringens förslag på detta område är dock inte tillräckligt träffsäkert, utan för med sig en rad oönskade konsekvenser.

Bland dessa finns risken att även mindre företag, med begränsade ekonomiska resurser, måste ställa ut säkerhet för förhållandevis små mängder avfall. Det finns också en risk att bedömning av säkerhetens omfattning sker olika i olika kommuner, och flera kommuner påpekar också att de saknar kompetens på området.

Vi menar därför att förslagen i propositionens avsnitt 5 (Säkerhet för anmälningsskyldiga miljöfarliga verksamheter) bör avslås och att regeringen bör återkomma med ett nytt förslag som på ett mer ändamålsenligt sätt adresserar riskerna i storskalig hantering av avfall.

Tillsynsmyndigheterna behöver stöd för att hantera oseriösa aktörer och brottslighet på miljöområdet

Regeringen föreslår att tillsynsmyndigheten skyndsamt ska anmäla överträdelser av bestämmelser i miljöbalken eller i föreskrifter som meddelats med stöd av balken till Polismyndigheten eller Åklagarmyndigheten om det finns anledning att anta att ett brott har begåtts.

Vi menar att samarbete och informationsutbyte myndigheter emellan för att motverka brottslighet bör förenklas och uppmuntras och välkomnar därför förslaget.

I dag ligger ofta tillsynsansvaret på kommunerna, som ska säkerställa att tillsynsbesök genomförs korrekt och följs upp på ett bra sätt. Det är ett omfattande och komplext arbete, och det förekommer brister på grund av begränsad kunskap och eftersatta rutiner. Det är viktigt att kommuner har rätt förutsättningar och verktyg för att tillsynen liksom eventuella anmälningar av överträdelser ska vara kvalitativa.

För att komma till rätta med problemet behöver kommunerna få en tydlig vägledning till hur miljöbalken ska användas. Det behövs också en översyn av den kommunala kompetensförsörjningen för att säkerställa att sakkunskap finns i hela kommunen.

I dag finns krav i miljötillsynsförordningen för vad som särskilt ska kontrolleras av kommuner vid tillsyn. Dock skulle en standardiserad miniminivå på tillsynen behöva komma till och att det i vägledning preciseras hur myndigheten ska följa upp t.ex. vart avfall lämnas vidare. Detta skulle underlätta den löpande tillsynen och öka möjligheterna att upptäcka brott som kan anmälas.

Vi menar därför att regeringen ska ge ett uppdrag till lämplig myndighet om att utveckla vägledning till hur miljötillsynen ska gå till, samt en standardiserad miniminivå för denna.

Företag behöver vägledning och verktyg för att kontrollera behörighet att hantera avfall

Regeringen föreslår att den som med uppsåt eller av oaktsamhet bryter mot föreskrifter som har meddelats med stöd av miljöbalken genom att lämna avfall till någon som inte har gjort de anmälningar eller har de tillstånd som krävs för avfallshanteringen ska dömas till böter.

Vi välkomnar detta förslag, samt de förtydliganden som finns i propositionen om begränsning av beställaransvaret för att undvika en situation där beställaren blir ansvarig för eventuella senare överlämningar av avfallet.

Vi menar samtidigt att förslaget riskerar att leda till ytterligare administration för beställare som ska bekräfta att en mottagare av avfall har de behörigheter som krävs. Detta gäller inte minst mindre företag. Vi vill därför att regeringen återkommer med förslag till hur företag på ett icke betungande sätt ska kunna bekräfta att rätt behörighet att hantera avfall finns hos mottagaren. Detta kan t.ex. ske genom vägledning till hur kontrollen ska ske eller verktyg för att kontrollera behörighet.

Förslagen om producentansvar för förpackningar riskerar att bromsa omställningen till en cirkulär ekonomi

Förslagen i promemorian innebär bl.a. att regeringen ges möjlighet att meddela föreskrifter om att kommunen ska ansvara för avfall som omfattas av producentansvar och som regeringen bedömer av samordningsskäl bör hanteras av kommunen.

Vi menar att övergången till ett cirkulärt samhälle är viktig för att möjliggöra tillväxt inom ramen för begränsade naturtillgångar och för en klok resurshantering. För att detta ska bli verklighet måste det vara möjligt att hantera – och att tillgodogöra sig värdet – i de avfallsströmmar som uppstår på det mest kostnadseffektiva sättet. Den tekniska utvecklingen på området går snabbt, och nya tekniska lösningar – såsom optisk sortering – har potential att ytterligare öka återvinningsgraden och minska mängden felsorterat avfall. Vi värnar därför det sammanhållna producentansvaret, där producenterna står för kostnaderna för hanteringen samt har möjlighet att påverka dess utformning och incitament att göra den mer effektiv.

De förslag som regeringen lämnar i propositionen minskar denna möjlighet och innebär därför ett hot mot utvecklingen mot ett cirkulärt samhälle. Skälen till detta är flera och återges i de många remissvar som lämnats till regeringens bakomliggande utredning.

Att regeringen trots det går vidare med förslagen är anmärkningsvärt, inte minst med tanke på att regeringen i propositionen inte gör någon bedömning av miljökonsekvenserna som bemyndigandena ger upphov till. I stället hänvisas till att den ”sammansatta bilden är att en fastighetsnära insamlingen främjar en bättre utsortering av samtliga materialslag, minskar felsorteringen och ökar insamlingen”. Det kan starkt ifrågasättas om det är så under alla de varierande förutsättningar som råder runtom i Sverige.

Återvinningsindustrierna menar att förslagen innebär mångmiljardinvesteringar trots att det kan ifrågasättas om det innebär någon klimat- eller miljönytta. Befintliga investeringar inom ramen för dagens producentansvarssystem riskerar att förloras. Dessutom innebär förslagen att regeringen föreskriver teknikval och organisation av arbetet, i stället för att få förutsättningar på plats för att öka cirkulariteten i samhället. Den bakomliggande utredningen har inte heller analyserat huruvida dagens system, med anpassningar, kan möta kraven i EU-direktivet. Regeringen borde ha utrett denna möjlighet.

Även Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) framför kritik av förslagen, och menar att de inte är fullt finansierade och riskerar att övervältra stora kostnader på kommunerna. SKR menar också att det är alltför detaljreglerat och att kommuner snarare måste ha rådighet att i större utsträckning kunna påverka insamlingssystem och göra avvägningar gällande servicegrad. Kravet på fastighetsnära insamling kan inte vara så absolut som förslaget föreskriver utan hänsyn måste tas till olika förutsättningar gällande t.ex. existerande eller ny bebyggelse och mest kostnadseffektiva lösningen i relation till miljönyttan. Man framhåller även att eftersortering borde tillåtas i större

utsträckning, då tekniken har stora möjlighet att öka mängden förpackningsmaterial som kan återvinnas och ger möjlighet att lösa en del av de problem som finns vid fastighetsnära insamling.

Svensk Handel, Visita och Återvinningsindustrierna menar även att det bör vara möjligt för verksamheter som är samlokaliserade med hushåll att hantera sitt eget avfall genom att lämna det till s.k. marknadsdrivna återvinningssystem.

Vi menar sammanfattningsvis att regeringens förslag slår sönder dagens system, minskar möjligheterna till utveckling av teknik och affärsmodeller, motverkar målen med ökad cirkularitet samt orsakar omfattande kostnader – och allt detta utan att leda till någon klar miljönytta. Förslagen i propositionens avsnitt 8 (Förändringar av producentansvaret för förpackningar för att uppfylla EU-rättens krav) bör därför avslås.

Jessica Rosencrantz (M)

Kjell-Arne Ottosson (KD)