



SWEDISH
ENVIRONMENTAL
PROTECTION
AGENCY

SKRIVELSE
2023-11-23

Ärendenummer:
NV-08935-22

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

Redovisning av ett regeringsuppdrag

Innehåll

SAMMANFATTNING	5
1. FÖRFATTNINGSFÖRSLAG	9
1.1 Förslag till lag om ändring i miljöbalken (1998:808)	9
1.2 Förslag till förordning om ändring i avfallsförordningen (2020:614)	11
1.3 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1998:940) om avgifter för provning och tillsyn enligt miljöbalken	18
2. INLEDNING	19
2.1 Uppdraget från regeringen	19
2.2 Dialog med externa aktörer	19
2.3 Avgränsningar	20
2.4 Organisation	21
2.5 Övrigt som är aktuellt inom området	21
2.5.1 Andra regeringsuppdrag	21
2.5.2 Genomgång av befintliga och kommande styrmedel	21
3. PROBLEMANALYS	23
3.1 Illegal avfallshantering	23
3.2 Problematiken med begreppet yrkesmässig avfallstransport	24
3.3 Behov av tillsynsbart regelverk	24
3.3.1 Utmaningar vid genomförande av tillsyn	25
4. UTREDNING OCH BEDÖMNING AV ALTERNATIVA LÖSNINGAR	26
4.1.1 Utredning av begreppet yrkesmässig transport	27
4.1.2 Tillståndspliktens utformning och omfattning	29
4.1.3 Anmälningens utformning och omfattning	36
4.1.4 Provning av sökandens förutsättningar	39
5. NATURVÅRDSVERKETS FÖRSLAG MED TILLHÖRANDE KONSEKVENsutredning	53
5.1 Tillståndspliktens utformning och omfattning: Förenkling gällande tillstånd vid transport av avfall	53
5.1.1 Nollalternativ	54
5.1.2 Konsekvensutredning	54
5.2 Tillståndspliktens utformning och omfattning: Tidsbegränsa tillstånd även för icke-farligt avfall	57
5.2.1 Nollalternativ	57
5.2.2 Konsekvensutredning	58
5.3 Tillståndspliktens utformning och omfattning: Ta bort undantag från tillståndsplikt för avfallsslag uppräknade i 5 kap. 2 § avfallsförordningen	62
5.3.1 Nollalternativ	63

5.3.2	Konsekvensutredning	63
5.4	Anmälningspliktens utformning och omfattning: Registreringsplikt i stället för anmälningsplikt	71
5.4.1	Nollalternativ	72
5.4.2	Konsekvensutredning	73
5.5	Förtydligande vid tillståndsgivning	75
5.5.1	Nollalternativ	76
5.5.2	Konsekvensutredning	76
5.6	Ändring i 29 kap. 4 a § miljöbalken	78
5.6.1	Nollalternativ	79
5.6.2	Konsekvensutredning	79
5.7	Förslag på språkliga ändringar och följdändringar i övrigt	80
5.7.1	Ändringar i 5 och 6 kap. avfallsförordningen samt i förordning (1998:940) om avgifter för prövning och tillsyn enligt miljöbalken	80
5.7.2	Bemyndigandet att kunna meddela föreskrifter om undantag tas bort	81
5.8	Bemyndiganden	82
5.9	Överensstämmer förslaget med eller går det utöver de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till Europeiska unionen	83
5.10	Ikraftträdande och behov av speciella informationsinsatser	84
5.10.1	Införande av tidsbegränsning för transporttillstånd avseende icke-farligt avfall	84
5.10.2	Borttagande av 5 kap. 2 § avfallsförordningen	85
5.10.3	Införande av registreringsplikt	86
5.10.4	Behov av ny vägledning	87
6.	FÖLJDÄNDRINGAR SOM BEHÖVS	89
6.1	Övriga bestämmelser i 5 kap. och 6 kap. avfallsförordningen	89
6.2	Ändring i förordningen om avgifter för prövning och tillsyn enligt miljöbalken	89
6.3	Omarbetning av föreskrifter	90
7.	RÄTTSLIGT NULÄGE	91
7.1.1	Anmälningsplikt och tillståndsplikt för avfallstransporter	91
7.1.2	Yrkesmässig verksamhet	93
7.1.3	Yrkesmässig avfallstransport	95
7.1.4	Lämplighets- och vandelsprövning	98
8.	OMRÅDEN DÄR FÖRSLAG INTE LÄMNAS	108
8.1.1	Transporter som passerar genom Sverige	108
8.1.2	Avfallstransport med fartyg i internationell sjöfart	109
8.1.3	Antecknings- och rapporteringskyldighet för transport av icke-farligt avfall	110
8.1.4	Avfall som innehåller cyanid, kadmium eller en PCB-produkt	111
8.1.5	Straffsanktionera avfallstransport som sker utan registrering	111
8.1.6	Ändra anmälningsplikten till registreringsplikt även avseende insamlare, handlare/mäklare	112

9. KÄLLFÖRTECKNING	113
BILAGA 1 – EXTERNA AKTÖRER	116

Sammanfattning

Denna skrivelse redovisar Naturvårdsverkets uppdrag om översyn av kriteriet yrkesmässig och om kriterier vid prövning av tillstånd för avfallstransport. Utifrån uppdragsbeskrivningen har uppdraget fokuserat på fyra olika områden; begreppet yrkesmässig transport, tillståndspliktens utformning och omfattning, anmälningspliktens utformning och omfattning samt prövning av sökandens förutsättningar vid tillståndsprövning.

I skrivelsen presenteras ett antal förslag som syftar till att tydliggöra och underlätta tillsynsmyndigheternas och aktörernas arbete för att på så sätt minska den illegala avfallshanteringen och säkerställa en miljömässigt och hälsomässigt korrekt hantering vid transport av avfall.

YRKESMÄSSIG TRANSPORT

Begreppet *yrkesmässig* används dels kopplat till yrkesmässig verksamhet, dels i avfallsförordningen, kopplat till yrkesmässig avfallstransport. Det finns idag inte någon legaldefinition i svensk rätt av vad en *yrkesmässig transport* av avfall är. Problematiken grundar sig i att det inte går att generellt säga när avfallstransporter i en verksamhet blir så regelbundna och normalt förekommande att transportererna utgör yrkesmässiga avfallstransporter i avfallsdirektivets mening. Naturvårdsverket bedömer därför att det inte är möjligt att ta fram en definition för vad en yrkesmässig avfallstransport är.

Vi har även utrett möjligheten att ta bort begreppet *yrkesmässig* helt från 5 kap. avfallsförordningen. En sådan förenkling skulle innebära att all transport av avfall blir tillstånds- eller anmälningspliktig utifrån mängdgränser och skulle behöva kompletteras med undantag. Ett fullständigt borttagande av begreppet i 5 kap. avfallsförordningen bedöms inte vara ändamålsenligt.

Utifrån ovanstående resonemang föreslår Naturvårdsverket följande:

- En reglering som enbart utgår från om transporten utförs i *yrkesmässig verksamhet* eller inte.
- Att mängdgränserna behålls för att fortsatt kunna skilja på verksamhetens omfattning och därmed prövningens nivå.

TILLSTÅNDSPLIKT

Enligt nuvarande lydelse av 5 kap. 1 § avfallsförordningen krävs ett särskilt tillstånd för att dels yrkesmässigt transportera avfall, dels transportera avfall som har uppkommit i eller i samband med en yrkesmässig verksamhet. Som beskrivs nedan har denna särskiljning lett till viss otydlighet vid tillståndsprövning och är inte miljömässigt motiverat. Utifrån genomförd utredning föreslår vi att man vid en prövning av transporttillstånd inte ska skilja på om transporten avser annans eller eget avfall.

För att främja en enhetligare begreppsanvändning inom miljölagstiftningen och synliggöra skillnaden mellan miljöbalktillstånd och det särskilda tillstånd för

transport av avfall som regleras i 5 kap. avfallsförordningen, har vi undersökt om det skulle vara lämpligt och möjligt att använda en annan benämning. Det kan konstateras att de möjliga begreppen som finns att tillgå inte heller används helt konsekvent i miljölagstiftningen. Om begreppet tillstånd ska bytas kopplat till transport av avfall är det viktigt att införandet av ett eventuellt annat begrepp blir konsekvent med övrig lagstiftning. Naturvårdsverket bedömer att begreppet tillstånd bör behållas tills vidare.

Idag finns det ingen tidsbegränsning för tillstånd för transport av icke-farligt avfall. Tillsyn och möjlighet till begränsning av oseriösa aktörer i samband med prövning av transporttillstånd begränsas och försvåras då tillstånden inte regelmässigt ses över. En tidsbegränsning skulle ge tillsyns- och tillståndsmyndigheter bättre kontroll över verksamheterna samtidigt som det skapar en tydlighet mot transportörerna.

Utifrån ovanstående resonemang föreslår Naturvårdsverket följande:

- Det finns ingen anledning att skilja på om transporten avser annans eller eget avfall. Denna skillnad bör därför tas bort.
- Bestämmelserna avseende undantag från tillståndsplikt för transport av icke-farligt avfall bör, för att uppnå en större tydlighet, flyttas från Naturvårdsverkets föreskrifter till avfallsförordningen.
- Tidsbegränsning för tillstånd av transport av avfall föreslås gälla oavsett avfallsslag. Därmed bör även tillstånd för transport av icke-farligt avfall tidsbegränsas till högst fem år.
- Dagens 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 bör tas bort. Detta då det strider mot bestämmelserna i avfallsdirektivet och saknar miljömässig grund.

ANMÄLNINGSPLIKT

Naturvårdsverket konstaterar att en anmälan av transport av avfall har karaktären av en registrering motsvarande minimikravet i artikel 26 i avfallsdirektivet. Någon egentlig prövning sker idag inte, motsvarande den som till exempel sker vid prövningen av anmälningspliktiga verksamheter enligt 9 kap. 6 c § miljöbalken.

Utredningen visar på ett behov av att eget icke-farligt avfall ska kunna transporteras utan vare sig tillstånd eller registreringsplikt om mängden transporterat avfall under ett kalenderår inte överskrider 10 ton eller 50 kubikmeter och transporter av avfall inte är normalt och regelbundet förekommande i verksamheten. Detta undantag regleras idag på föreskriftsnivå.

Utifrån ovanstående resonemang föreslår Naturvårdsverket följande:

- För anmälningspliktiga transporter föreslås att anmälningsplikten ersätts med en registreringsplikt. Naturvårdsverket bedömer, i likhet med vad som

föreslås gälla för tillståndspliktig transport av avfall, att kravet på registrering ska gälla oavsett avfallsslag, det vill säga även för icke-farligt avfall. Registreringsplikten föreslås, liksom för tillståndspliktiga transporter, gälla den som avser att transportera avfall *i yrkesmässig verksamhet*.

- De undantag från tillstånds- respektive dagens anmälningsplikt som regleras i Naturvårdsverkets föreskrifter (NFS 2022:2) om transport av avfall kan med fördel lyftas in i 5 kap. avfallsförordningen så att aktuella bestämmelser återfinns samlat, vilket förtydligar och förenklar för berörda verksamhetsutövare såväl som tillsynsmyndigheter.

PRÖVNING AV SÖKANDENS FÖRUTSÄTTNINGAR

En utökad möjlighet till prövning av sökandens förutsättningar har efterfrågats av länsstyrelserna och bedöms kunna försvåra för oseriösa aktörer och därmed förebygga avfallsbrottslighet. Vi har därför föreslagit att utöka prövningens omfattning i 5 kap. 3 § avfallsförordningen. Vårt förslag innebär att underlåtenhet att följa tidigare tillstånd att transportera avfall eller tillstånd, anmälan eller andra beslut om avfallshantering, som har meddelats med stöd av miljöbalken, ska kunna beaktas. Vi har undersökt om prövningen av sökandens förutsättningar skulle kunna utökas med en lämplighetsprövning av företrädare, det vill säga en prövning om de fysiska personer som har ett betydande inflytande över verksamheten med hänsyn till sina personliga och ekonomiska förhållanden är lämpliga att bedriva verksamheten på ett tillfredställande sätt från hälso- och miljöskyddssynpunkt. Även om en sådan lämplighetsprövning anses motiverad utifrån syftet med prövningen och vad som har efterfrågats av tillståndsmyndigheterna behövs ytterligare utredningar utifrån exempelvis sekretessaspekter och på vilket sätt en eventuell uppgiftsinhämtning i detta syfte skulle vara ändamålsenligt. Frågan hanteras dessutom i ett större perspektiv kopplat till miljöbalken i miljöstraffrättsutredningen ”En skärpt miljöstraffrätt och en stärkt miljöbrottsbekämpning” (dir. 2022:69),

SLUTSATS OCH BEDÖMNING I ÖVRIGT

Naturvårdsverket föreslår att alla de förändringar som presenteras i denna skrivelse ska genomföras samtidigt.

Utöver de föreslagna författningsändringarna i avfallsförordningen har Naturvårdsverket även identifierat ett behov av följdändringar. De är framför allt språkliga och behövs för att övrig lagstiftning ska fungera tillsammans med de framtagna förslagen. Naturvårdsverket har även identifierat ett antal områden där vi ser behov av vidare utredning och vägledning, vilka också presenteras i skrivelsen.

Inom ramen för uppdraget har vi sett över hur begreppet yrkesmässig kan förtydligas i avfallsförordningen, gett förslag på hur prövningen av tillstånd för transport av avfall kan stärkas och göras mer ändamålsenlig samt sett över och givit förslag kopplat till anmälningsplikt av transport av avfall. Förslagen bedöms tydliggöra och underlätta tillsynsmyndigheternas och aktörernas arbete för att på så

sätt minska den illegala avfallshanteringen och säkerställa en miljömässigt och hälsomässigt korrekt hantering vid transport av avfall. Sammanfattningsvis bedöms presenterade förslag få begränsade administrativa konsekvenser för de berörda aktörerna samtidigt som arbetet med att begränsa avfallsbrottsligheten på området underlättas.

1. Författningsförslag

Naturvårdsverket redogör nedan för de författningsförslag som tagits fram inom detta regeringsuppdrag. Förslagen och dess konsekvenser presenteras mer utförligt i kapitel 5. Tillägg, ändringar och nya bestämmelser markeras med *kursiv stil*.

1.1 Förslag till lag om ändring i miljöbalken (1998:808)

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

15 kap.

30 §

Regeringen eller den myndighet som Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om att den som i yrkesmässig verksamhet producerar eller hanterar avfall ska lämna det till någon som har det tillstånd eller har gjort den anmälan som krävs för hanteringen av avfallet.

Regeringen eller den myndighet som Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om att den som i yrkesmässig verksamhet producerar eller hanterar avfall ska lämna det till någon som har det tillstånd eller har gjort den anmälan *eller den registrering* som krävs för hanteringen av avfallet.

29 kap.

4 a §

För otillåten avfallstransport döms till böter eller fängelse i högst två år den som med uppsåt eller av oaktsamhet

1. transporterar avfall utan tillstånd och därigenom bryter mot föreskrifter som regeringen har meddelat med stöd av kap. 17 § om tillstånd för yrkesmässig transport av avfall,

1. transporterar avfall utan tillstånd och därigenom bryter mot föreskrifter som regeringen har meddelat med stöd av 15 kap. 17 § om tillstånd för *att i yrkesmässig verksamhet transportera avfall*,

2. inom Europeiska unionen transporterar avfall utan en skriftlig förhandsanmälan och utan ett godkännande och därigenom bryter mot artiklarna 4 och 9.6 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1013/2006 av den 14 juni 2006 om transport av avfall,

3. anordnar eller genomför en transport av avfall som är avsedd att gå från Europeiska unionen

a) till ett land eller territorium utanför Europeiska unionen i strid mot ett exportförbud i någon av artiklarna 34, 36, 39, 40.1 och 40.2 i förordning (EG) nr 1013/2006,

b) till ett land utanför Europeiska unionen utan ett skriftligt godkännande som krävs enligt artikel 35.4 a i förordning (EG) nr 1013/2006,

c) till ett land som omfattas av förfaranderegler i artikel 37 i förordning (EG) nr 1013/2006 i strid mot ett förbud eller utan en skriftlig förhandsanmälan som krävs enligt artikel 37.2 andra stycket eller 37.5 i den förordningen eller enligt artikel 1 i kommissionens förordning (EG) nr 1418/2007 av den 29 november 2007 om export för återvinning av visst avfall som förtecknas i bilaga III eller IIIA till Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1013/2006 till vissa länder som inte omfattas av OECD-beslutet om kontroll av gränsöverskridande transporter av avfall,

d) till ett land som omfattas av förfaranderegler i artikel 38 i förordning (EG) nr 1013/2006 utan ett godkännande som krävs enligt artikel 38.4 a,

e) till ett land utanför Europeiska unionen utan att avfallet är avsett att bortskaffas eller återvinnas i en anläggning enligt de bestämmelser som gäller i mottagarlandet på det sätt som följer av någon av artiklarna 35.5, 37.4 och 38.6 i förordning (EG) nr 1013/2006, eller

f) till ett land eller territorium utanför Europeiska unionen utan en skriftlig förhandsanmälan och ett godkännande som krävs enligt artikel 40.3 jämförd med artiklarna 4 och 9.6 i förordning (EG) nr 1013/2006,

4. anordnar eller genomför en transport av avfall som är avsedd att gå mellan länder utanför Europeiska unionen men genom ett land i unionen utan en skriftlig förhandsanmälan och ett godkännande som krävs enligt artiklarna 47 och 48 jämförda med artiklarna 4, 9.6, 42 och 44 i förordning (EG) nr 1013/2006,

5. till Europeiska unionen importerar avfall för bortskaffande i strid mot importförbudet i artikel 41 i förordning (EG) nr 1013/2006,

6. till Europeiska unionen importerar avfall för bortskaffande utan att ha ett skriftligt godkännande och därigenom bryter mot artikel 42.4 a i förordning (EG) nr 1013/2006,

7. till Europeiska unionen importerar avfall för återvinning i strid mot importförbudet i artikel 43 i förordning (EG) nr 1013/2006,

8. till Europeiska unionen importerar avfall för återvinning utan att ha ett godkännande och därigenom bryter mot artikel 44.4 a eller 45 jämförd med artikel 42.4 a i förordning (EG) nr 1013/2006,

9. till Europeiska unionen importerar avfall från ett sådant utomeuropeiskt land eller territorium som avses i artikel 46 i förordning (EG) nr 1013/2006 utan en skriftlig förhandsanmälan och utan ett godkännande och därigenom bryter mot artikel 46.1 jämförd med artiklarna 4 och 9.6, eller

10. blandar avfall under transport i strid med artikel 19 i förordning (EG) nr 1013/2006.

Till ansvar enligt första stycket 2, 3 b-d och 3 f, 4, 6, 8 och 9 döms också om det för transporten av avfall finns

1. en skriftlig förhandsanmälan som innehåller en oriktig uppgift av betydelse från miljö- eller hälsoskyddssynpunkt, eller

2. ett godkännande som föranletts av att någon lämnat en oriktig uppgift som från miljö- eller hälsoskyddssynpunkt har haft betydelse för godkännandet.

Om brottet är grovt, döms för grov otillåten avfallstransport till fängelse i lägst sex månader och högst sex år. Vid bedömningen av om brottet är grovt ska det särskilt beaktas om gärningen utgjort ett led i en brottslighet som utförts systematiskt och under lång tid, i stor omfattning eller medfört eller kunnat medföra skador av stor omfattning eller allvarlig art.

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

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

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

5 kap.

Tillstånd och anmälan

Tillstånd och registrering

Tillstånd för transport av avfall

1 §

Det krävs ett särskilt tillstånd för att

1. yrkesmässigt transportera avfall, eller

2. transportera avfall som har uppkommit i eller i samband med en yrkesmässig verksamhet om

a) transporterarna under ett kalenderår sammanlagt avser mer än 10 ton avfall eller mer än 50 kubikmeter avfall,

b) transporterarna under ett kalenderår sammanlagt avser mer än 100 kilogram farligt avfall eller mer än 100 liter farligt avfall,

c) avfallet innehåller kvicksilver och utgörs av annat än hela lysrör eller andra ljuskällor, eller

d) avfallet innehåller cyanid, kadmium eller en PCB-produkt.

Det krävs ett särskilt tillstånd för att i *yrkesmässig verksamhet transportera avfall om*

1. *transporterna under ett kalenderår sammanlagt avser mer än 10 ton avfall eller mer än 50 kubikmeter avfall,*

2. *transporterna under ett kalenderår sammanlagt avser mer än 100 kilogram farligt avfall eller mer än 100 liter farligt avfall,*

3. *avfallet innehåller kvicksilver och utgörs av annat än hela lysrör eller andra ljuskällor,*

4. *avfallet innehåller cyanid, kadmium eller en PCB-produkt, eller*

5. *avfallet är icke-farligt och dess mängd vid en enskild transport överskrider 1 ton eller 5 kubikmeter avfall.*

1 a §

I stället för tillståndsplikt enligt 1 § gäller registreringsplikt enligt 7 § för att transportera icke-farligt avfall som uppkommit i egen yrkesmässig verksamhet och om transporterarna under ett kalenderår sammanlagt avser mer än 10 ton eller mer än 50 kubikmeter avfall.

2 §

Bestämmelsen om tillståndsplikt i 1 § gäller inte för

1. *avfall som innehåller farliga jordbrukskemikalier (avfallstyp 02 01 08* i bilaga 3),*
2. *flygaska och pannaska från oljeförbränning (avfallstyp 10 01 04* i bilaga 3),*
3. *smittförande avfall (avfallstyper 18 01 03* och 18 02 02* i bilaga 3),*
4. *asbestinnehållande avfall (avfallstyper 06 07 01* och 17 06 01* i bilaga 3), och*
5. *avfall från förbränning eller pyrolys av kommunalt avfall (avfallstyper 19 01 05*, 19 01 06*, 19 01 07*, 19 01 10*, 19 01 13* och 19 01 15* i bilaga 3).*

3 §

Tillstånd enligt 1 § får ges endast om sökanden har

1. *personella, tekniska och ekonomiska förutsättningar att transportera det avfall som avses med ansökan på ett tillfredsställande sätt från hälso- och miljöskyddssynpunkt, och*
2. *de tillstånd som krävs för verksamheten enligt annan lagstiftning.*

Tillstånd enligt 1 § får ges endast om sökanden har

1. *personella, tekniska och ekonomiska förutsättningar att transportera det avfall som avses med ansökan på ett tillfredsställande sätt från hälso- och miljöskyddssynpunkt,*
2. *har de tillstånd som krävs för verksamheten enligt annan lagstiftning, och*
3. *har fullgjort sina skyldigheter enligt*
 - a). *tidigare tillstånd enligt 1 §, och*
 - b). *tillstånd, anmälan eller andra beslut om avfallshantering som har meddelats med stöd av miljöbalken.*

4 §

Ett tillstånd enligt 1 § ska förenas med de villkor som behövs från miljö- och hälsoskyddssynpunkt.

Om tillståndet avser farligt avfall, ska det ges för en viss tid som inte får vara längre än fem år. Tillståndet får avse ett visst slag av farligt avfall eller farligt avfall i allmänhet.

Ett tillstånd enligt 1 § ska

1. *förenas med de villkor som behövs från miljö- och hälsoskyddssynpunkt, och*
 2. *ges för en viss tid som inte får vara längre än fem år.*
- Om tillståndet avser farligt avfall, får det avse ett visst slag av farligt avfall eller farligt avfall i allmänhet.*

Anmälningsplikt för transport av *Registreringsplikt för transport av avfall avfall*

7 §

Den som avser att transportera *farligt* avfall *som har uppkommit i eller i samband med en yrkesmässig verksamhet* ska anmäla detta till länsstyrelsen. Den som avser att transportera *avfall i yrkesmässig verksamhet* ska vart femte år registrera detta hos länsstyrelsen.

Första stycket gäller inte transporter som kräver tillstånd enligt 1 § eller som utförs av någon som har tillstånd enligt 1 §.

För återkommande transporter som omfattas av anmälningsplikt enligt första stycket är det tillräckligt att anmälan görs vart femte år.

7 a §

En anmälan enligt 7 § ska göras till länsstyrelsen i det län där

1. sökandens verksamhet har sitt säte, eller
2. sökanden bedriver den huvudsakliga delen av sin verksamhet.

Om sökandens verksamhet har sitt säte och sökanden bedriver den huvudsakliga delen av sin verksamhet utomlands, ska anmälan göras till länsstyrelsen i något av de län där avfallet hämtas eller lämnas.

En registrering enligt 7 § ska göras hos länsstyrelsen i det län där

1. sökandens verksamhet har sitt säte, eller
2. sökanden bedriver den huvudsakliga delen av sin verksamhet.

Om sökandens verksamhet har sitt säte och sökanden bedriver den huvudsakliga delen av sin verksamhet utomlands, ska registreringen göras hos länsstyrelsen i något av de län där avfallet hämtas eller lämnas.

7 b §

Undantag från registreringsplikt enligt 7 § gäller för transport av farligt avfall som uppkommit i egen yrkesmässig verksamhet om

1. transporter av avfall inte är normalt och regelbundet förekommande i verksamheten,
2. mängden transporterat farligt avfall under ett kalenderår inte överskrider 100 kilogram eller 100 liter, och
3. det avfall som transporteras inte omfattas av tillståndsplikt enligt 1 § 3 eller 4.

7 c §

Undantag från registreringsplikt enligt 7 § gäller för transport av icke-farligt avfall som uppkommit i egen yrkesmässig verksamhet om

1. transporter av avfall inte är normalt och regelbundet förekommande i verksamheten,

2. mängden transporterat avfall under ett kalenderår inte överskrider 10 ton eller 50 kubikmeter, och

3. det avfall som transporteras inte omfattas av tillståndsplikt enligt 1 § 5.

8 §

Naturvårdsverket får meddela föreskrifter om att anmälningsplikt ska gälla i stället för tillståndsplikt enligt 1 § i fråga om avfall som inte är farligt avfall.

9 §

Naturvårdsverket får meddela föreskrifter om undantag från anmälningsplikten enligt 7 §.

Första stycket gäller inte

1. yrkesmässiga transporter av avfall, eller

2. transporter av avfall inom ramen för en egen verksamhet där transport av avfall är normalt och regelbundet förekommande.

**Register över tillstånds- och Register över tillstånds-, registrerings-
anmälningspliktiga verksamheter och anmälningspliktiga verksamheter**

16 §

Länsstyrelsen ska föra ett register över de verksamheter som har tillstånd enligt 1 § eller är anmälda enligt 7, 10 eller 11 §.

Länsstyrelsen ska föra ett register över de verksamheter som

1. har ett särskilt tillstånd enligt 1 §,

2. är registrerade enligt 7, eller

3. är anmälda enligt 10 eller 11 §.

Underrättelser om tillstånd och anmälningar **Underrättelse om tillstånd och registrering**

17 §

Länsstyrelsen ska i fråga om tillstånd enligt 1 § och anmälningar enligt 7, 10 och 11 §§ underrätta den kommunala nämnd som har tillsynsansvaret över den berörda hanteringen. Underrättelserna ska lämnas på det sätt och i den utsträckning som är lämplig med hänsyn till möjligheterna att utöva en ändamålsenlig tillsyn.

Länsstyrelsen ska i fråga om

1. särskilt tillstånd enligt 1 §,
2. registrering enligt 7, och
3. anmälningar enligt 10 och 11 §§

underrätta den kommunala nämnd som har tillsynsansvaret över den berörda hanteringen.

Underrättelserna enligt första stycket ska lämnas på det sätt och i den utsträckning som är lämplig med hänsyn till möjligheterna att utöva en ändamålsenlig tillsyn.

Kontroll när avfall lämnas till någon annan

18 §

Den som i yrkesmässig verksamhet producerar eller hanterar avfall får lämna avfallet till någon annan endast om den som tar emot avfallet har gjort de anmälningar eller har de tillstånd som krävs för hanteringen. Den som lämnar avfallet ska, på ett sätt som skäligen kan begäras, ha kontrollerat att kravet är uppfyllt.

Den som i yrkesmässig verksamhet producerar eller hanterar avfall får lämna avfallet till någon annan endast om den som tar emot avfallet har gjort de anmälningar och registreringar eller har de tillstånd som krävs för hanteringen. Den som lämnar avfallet ska, på ett sätt som skäligen kan begäras, ha kontrollerat att kravet är uppfyllt.

Kravet på kontroll gäller inte den som på uppdrag av någon annan lämnar avfallet till en mottagare som har anvisats av uppdragsgivaren. Då ska i stället uppdragsgivaren anses lämna avfallet till mottagaren.

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

6 kap.

Spårbarhet för farligt avfall

Anteckningsskyldighet

Anteckningsskyldighet för avfallsproducenter

2 §

Den som transporterar farligt avfall och är tillståndspliktig enligt 5 kap. 1 § eller anmälningspliktig enligt 5 kap. 7 § ska

Den som transporterar farligt avfall och är tillståndspliktig enligt 5 kap. 1 § eller registreringspliktig enligt 5 kap. 7 § ska

8 § ska för varje typ av farligt avfall som för varje typ av farligt avfall som transporteras anteckna uppgifter om transporteras anteckna uppgifter om

1. från vem och från vilken plats avfallet ska transporteras,
2. datum för transport,
3. transportsätt,
4. avfallets vikt i kilogram, och
5. till vem och till vilken plats avfallet ska transporteras.

Uppgifterna ska antecknas innan transporten påbörjas. Skyldigheten att anteckna gäller inte transport av avfall som utförs av den som producerat, samlat in eller behandlat avfallet och som är anteckningsskyldig enligt 1 eller 3 § eller enligt 5 § 3.

Om avfallet transporteras av flera transportörer ska anteckningarna enligt första stycket endast omfatta transportörens del av transporten.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

1. Denna förordning träder i kraft 1 januari 2025.
2. En verksamhet som avser transport av icke-farligt avfall och som bedrivs den 1 januari 2025 och vars tillstånd enligt äldre bestämmelser inte är tidsbegränsat, men som blir tidsbegränsat genom denna förordning får fortsätta bedrivas till och med den 1 januari 2026. För att fortsätta verksamheten efter det datumet krävs ett tidsbegränsat tillstånd. Om ansökan om ett sådant tillstånd har getts in före den 1 januari 2026 får verksamheten dock fortsätta till dess att ansökan har prövats slutligt, om prövningsmyndigheten inte bestämmer annat.
3. En verksamhet som avser transport av både farligt och icke-farligt avfall och som bedrivs den 1 januari 2025 och vars tillstånd att transportera icke-farligt avfall enligt äldre bestämmelser inte är tidsbegränsat, men som blir tidsbegränsat genom denna förordning får fortsätta transportera icke-farligt avfall till och med det datumet som tillståndet att transportera farligt avfall löper ut. För att fortsätta transportera icke-farligt avfall efter det datumet krävs ett tidsbegränsat tillstånd. Om ansökan om ett sådant tillstånd har getts in före detta datum får verksamheten dock fortsätta till dess att ansökan har prövats slutligt, om prövningsmyndigheten inte bestämmer annat.
4. En verksamhet som avser transport av vissa slag av farligt avfall och som bedrivs den 1 januari 2025 och som också transporterar farliga jordbrukskemikalier (avfallstyp 02 01 08* i bilaga 3), flygaska och pannaska från oljeförbränning (avfallstyp 10 01 04* i bilaga 3), smittförande avfall (avfallstyper 18 01 03* och 18 02 02* i bilaga 3), asbestinnehållande avfall (avfallstyper 06 07 01* och 17 06 01* i bilaga 3), och avfall från förbränning eller pyrolys av kommunalt avfall (avfallstyper 19 01 05*, 19 01 06*, 19 01 07*, 19 01 10*, 19 01 13* och 19 01 15* i bilaga 3) utan tillstånd får fortsätta bedrivas till och med den 1 januari 2026. För att fortsätta verksamheten efter det datumet krävs ett tillstånd att transportera de listade avfallsslagen eller ett tillstånd att transportera farligt avfall i allmänhet. Om ansökan om ett sådant tillstånd har getts in före den 1 januari 2026 får verksamheten dock fortsätta till dess att ansökan har prövats slutligt, om prövningsmyndigheten inte bestämmer annat.
5. En verksamhet som avser transport av icke-farligt avfall och som bedrivs den 1 januari 2025 och vars tillstånd enligt äldre bestämmelser inte är tidsbegränsat och som också transporterar farliga jordbrukskemikalier

(avfallstyp 02 01 08* i bilaga 3), flygaska och pannaska från oljeförbränning (avfallstyp 10 01 04* i bilaga 3), smittförande avfall (avfallstyper 18 01 03* och 18 02 02* i bilaga 3), asbestinnehållande avfall (avfallstyper 06 07 01* och 17 06 01* i bilaga 3), och avfall från förbränning eller pyrolys av kommunalt avfall (avfallstyper 19 01 05*, 19 01 06*, 19 01 07*, 19 01 10*, 19 01 13* och 19 01 15* i bilaga 3) utan tillstånd får fortsätta bedrivas till och med den 1 januari 2026. För att fortsätta verksamheten efter det datumet krävs ett tillstånd att transportera de listade avfallsslagen. Om ansökan om ett tillstånd avseende de listade avfallsslagen har getts in före den 1 januari 2026 får verksamheten dock fortsätta till dess att ansökan har prövats slutligt, om prövningsmyndigheten inte bestämmer annat.

6. En verksamhet som avser transport av farligt avfall och som har anmälts enligt äldre bestämmelser och som efter den 1 januari 2025 blir registreringspliktig till följd av denna förordning får fortsätta bedrivas tills tiden enligt anmälan har löpt ut. För att fortsätta verksamheten efter detta datum krävs att verksamheten registreras. Detsamma gäller om verksamheten avser transport av både farligt och icke-farligt avfall.
7. En verksamhet som avser transport av icke-farligt avfall och som har anmälts enligt äldre bestämmelser och som efter den 1 januari 2025 blir registreringspliktig och tidsbegränsad till följd av denna förordning får fortsätta bedrivas till den 1 januari 2026. För att fortsätta verksamheten efter detta datum krävs att verksamheten registreras.

1.3 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1998:940) om avgifter för provning och tillsyn enligt miljöbalken

7 kap.

Avgift för övrig verksamhet

Ärenden enligt 15 kap. miljöbalken

8 §

Avgift ska betalas för länsstyrelsens provning i ärenden om transport av avfall. I fråga om avgiftens storlek gäller 10 § avgiftsförordningen (1992:191) och att avgiften för

1. en ansökan om tillstånd till transport av farligt avfall enligt avfallsförordningen (2020:614) ska motsvara avgiftsklass 4,

2. en ansökan om tillstånd till transport av avfall som inte är farligt enligt avfallsförordningen ska motsvara avgiftsklass 3, och

3. en *registrering* som avser transport av avfall enligt 5 kap. 7 § avfallsförordningen ska motsvara avgiftsklass 1.

4. en *anmälan* som avser transport av avfall enligt föreskrifter som Naturvårdsverket har meddelat med stöd av 5 kap. 9 § avfallsförordningen ska motsvara avgiftsklass 1.

2. Inledning

2.1 Uppdraget från regeringen

Uppdraget tar avstamp i skrivelsen *Förstärkta insatser mot brottslighet inom avfallsområdet*¹ som levererades till regeringen mars 2022 där det bland annat identifierats en problematik kring användningen och tillämpningen av begreppet yrkesmässig.

Den 16 juni 2022 fattade regeringen beslut om att ge Naturvårdsverket i uppdrag att analysera hur uttrycket yrkesmässig kan förtydligas i avfallsförordningen (2020:614) och om det finns behov av att ändra bestämmelserna om tillstånd och anmälan för transport av avfall, inklusive kriterier för att bevilja tillstånd. Av beslutet framgick att Naturvårdsverket ska:

- Analysera behovet av ändringar i avfallsförordningen i syfte att förtydliga vad som utgör yrkesmässig avfallstransport och vilka avfallstransportörer som ska omfattas av krav på tillstånd respektive anmälan,
- Analysera och föreslå hur prövningen av en tillståndsansökan för avfallstransport kan inkludera en lämplighetsprövning,
- Överväga om det finns anledning att förtydliga betydelsen av uttrycket yrkesmässigt i andra delar av avfallsförordningen,
- Vid behov lämna författningsförslag.

Uppdragets genomförandetid har förlängts med tre månader till den 10 januari 2024 efter begäran från Naturvårdsverket. Ursprungligt datum för redovisning var den 10 oktober 2023. Förlängningen föranleddes av att vi såg behov av en bredare och mer omfattande konsultation med berörda aktörer för att kunna leverera en redovisning som innehåller ändamålsenliga och förankrade författningsförslag samt en tillräcklig konsekvensutredning. Beslut om förlängning fattades av Klimat- och näringslivsdepartementet den 31 augusti 2023 (Beslut i Modena: 03 - KN2023_00025 (delvis)).

2.2 Dialog med externa aktörer

Under våren 2023 genomfördes en konsultering där kommuner, länsstyrelser och bransch (listas i bilaga 1) fick ta del av projektets tidiga förslag till förändringar och lämna synpunkter på dessa. Syftet med konsultationen var att inhämta externa aktörernas perspektiv i ett tidigt skede.

Efter att projektgruppen fortsatt arbeta med förslagen samt gjort juridiska analyser och påbörjat en konsekvensutredning av dessa bjöd Naturvårdsverket in till en hearing i augusti 2023. Detta med syftet att få ta del av synpunkter på de

¹ [Förstärkta insatser mot brottslighet inom avfallsområdet \(naturvardsverket.se\)](https://naturvardsverket.se)

vidareutvecklade förslagen från kommuner, länsstyrelser och bransch inför det fortsatta arbetet med skrivelsen och förslagen. Vid hearingen deltog även utredare från utredningen ”En skärpt miljöstraffrätt och en stärkt miljöbrottsbekämpning” (dir. 2022:69)

2.3 Avgränsningar

Uppdraget är avgränsat till att fokusera på fyra olika delar;

- Begreppet yrkesmässig transport
- Tillståndspliktens utformning och omfattning avseende avfallstransporter
- Anmälningens utformning och omfattning avseende avfallstransporter
- Förtydliganden vid prövning av tillstånd för avfallstransporter

Vid utredningen av detta är fokus på avfallsförordningen och framför allt kapitel 5. Hänsyn har även tagits till kapitel 6. Övrig lagstiftning har endast hanterats med fokus på att säkerställa att nödvändiga justeringar görs utifrån synkning med gällande förslag.

Liksom utredningen ”En skärpt miljöstraffrätt och en stärkt miljöbrottsbekämpning” (dir. 2022:69), den s.k. miljöstraffrättsutredningen, har vi inom ramen för uppdraget utrett frågan om lämplighetsprövning och vandel. Den pågående utredningen ska enligt direktiven se över sanktionssystemet i miljöbalken och hur miljöbrottsbekämpningen kan stärkas. I detta regeringsuppdrag har Naturvårdsverket fått i uppdrag att bland annat analysera och föreslå hur prövningen av en tillståndsansökan för avfallstransport kan inkludera en lämplighetsprövning. I dialog med ansvariga för miljöstraffrättsutredningen har det tydliggjorts att frågan i detta regeringsuppdrag därmed fokuserar på tillståndsgivning kopplat till tillstånd för avfallstransporter medan frågan hanteras i ett större perspektiv kopplat till miljöbalken i miljöstraffrättsutredningen. Utredningen har även haft möjlighet att ta del av de förslag som projektgruppen arbetat fram genom den konsultering och hearing som genomförts.

Sveriges bestämmelser om krav på anmälan respektive tillstånd för transport av avfall är mer långtgående än det krav på registrering av yrkesmässiga transportörer som följer av avfallsdirektivet². Vid uppdragsdialogen med Regeringskansliet klargjordes att uppdraget inte ska omfatta en översyn av kravnivåerna avseende tillstånd och anmälan utan fokus ska vara på regelstruktur och systematik.

Under arbetet har ett antal ytterligare områden identifierats som intressanta att utreda vidare. Då dessa områden inte har rymts inom befintligt uppdrag redogörs de endast kort i rapporten.

² Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/98/EG av den 19 november 2008 om avfall och upphävande av vissa direktiv, här efter avfallsdirektivet.

2.4 Organisation

I projektets arbetsgrupp har följande personer från Naturvårdsverket deltagit: Julia Jourak, Katharina Krusell, Malin Söderlund (projektledare) och John Peterson (projektledare). Även Dick Hedeklint, Carl Järnberg, Ylva Lindén och Henrik Sandström har deltagit i arbetet. Styrgruppen har bestått av enhetschefer för Avlopps- och miljöhänsynsenheten och Avfalls- och kemikalieenheten på Naturvårdsverket.

Beslut om denna redovisning har fattats av generaldirektör Björn Risinger genom beslut den 23 november 2023 (NV-08935-22).

2.5 Övrigt som är aktuellt inom området

2.5.1 Andra regeringsuppdrag

Detta regeringsuppdrag är ett av fyra som regeringen beslutade om i juni 2022 avseende uppdrag om ytterligare åtgärder mot brottslighet inom avfallsområdet. De tre andra regeringsuppdragen är:

- Utveckla den myndighetsgemensamma satsningen mot avfallsbrottslighet
- Minska möjligheterna att nyttja systemet med anmälningspliktiga verksamheter
- Befogenheter för länsstyrelsen att stoppa avfallstransporter (Regeringsuppdrag genomförs av länsstyrelsen)

I regleringsbrevet för 2023 fick Naturvårdsverket även i uppdrag att kartlägga och sammanställa behov av de resurser inom tillsynsmyndigheternas verksamhet som krävs för att förebygga och upptäcka avfallsbrottslighet.

2.5.2 Genomgång av befintliga och kommande styrmedel

Studerade styrmedel	Kommentar
Förslag på ny Avfallstransportförordning	<p>Ska ersätta EC 1013/2006 om transport av avfall. Revideringen ska bland annat syfta till att avhjälpa följande brister i implementeringen av förordningen:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Förordningen ska i ökad utsträckning stötta EU:s omställning till cirkulär ekonomi. • Mängden avfall som exporteras ut ur EU till länder där den miljömässiga hanteringen är sämre ska minska. • Tillsyn och kontroll av förordningens efterlevnad ska stärkas. <p>Förslaget innehåller två stora förändringar. Det införs krav på att all kommunikation ska ske digitalt, både mellan myndigheter och mellan aktörer (till exempel exportörer, importörer, behandlingsanläggningar och</p>

transportörer) och myndigheter. Den andra stora förändringen som föreslås är insatser för att EU inte ska exportera sina avfallsproblem till tredje land, bland annat genom att EU ska godkänna till vilka länder export får ske. Detta förslag kommer också att innebära att mer avfallsråvara kan behållas inom EU.

Tillsynsmyndigheternas skyldighet att skyndsamt anmäla om det finns anledning att anta att brott har begåtts

I 26 kap. 2 § miljöbalken regleras tillsynsmyndigheternas skyldighet att anmäla misstänkta brott. Paragrafens första stycke ändrades den 1 januari 2023 efter förslag i prop. 2021/22:219. Då infördes dels ett uttryckligt krav på tillsynsmyndigheterna att skyndsamt anmäla misstänkta brott till Polismyndigheten eller Åklagarmyndigheten, dels ett förtydligande vid vilken grad av misstanke som anmälan ska ske, det vill säga när det "finns anledning att anta" att ett brott har begåtts.

Slutligen bör nämnas att Naturvårdsverket i juli 2023 publicerade en vägledning om uppsökande tillsyn mot misstänkta illegala avfallsverksamheter, inklusive nationella avfallstransporter.

3. Problemanalys

Under de senaste åren har regeringen presenterat flera utredningsdirektiv med anledning av problemen med avfallsrelaterad brottslighet. En av anledningarna till det är bland annat att det finns otydligheter samt begränsningar i nu gällande lagstiftning. Detta bidrar till att illegal avfallshantering har blivit lukrativ med goda förtjänstmöjligheter samtidigt som upptäcktsrisken och straffvärdena är låga.

Detta uppdrag syftar bland annat till att se över bestämmelsernas ändamålsenlighet och tillsynsbarhet, det vill säga hur möjligheterna att utöva tillsyn utifrån dem ser ut. Genom en sådan översyn är målet att skapa en tydligare lagstiftning som är enklare att tillämpa samtidigt som den illegala avfallshanteringen bör kunna minska med ett sådant arbete. För att uppnå detta har vi i vårt uppdrag bland annat tagit del av hur länsstyrelser, kommuner och bransch upplever möjligheter och begränsningar med att tillämpa den lagstiftning som gäller idag. Utifrån detta har vi använt relevant underlag som en del i vår problemanalys, detta presenteras under respektive avsnitt nedan.

3.1 Illegal avfallshantering

Illegal avfallshantering är ett växande problem och dagens avfallshantering ger fler möjligheter att tjäna pengar genom hantering av avfall vilket även har dragit till sig aktörer inom den organiserade brottsligheten. Detta innefattar bland annat ekonomisk brottslighet, smuglingsbrott och brottslighet som är kriminaliserad enligt miljöbalken.

Det saknas tillförlitliga uppgifter om hur stort problemet med illegal avfallshantering är i Sverige. Flera myndigheter, däribland Polismyndigheten, bedömer att brottsligheten är grovt underskattad sett till brottsstatistiken, och illegal avfallshantering betraktas som ett ostört brottsområde. När Sveriges Radio under 2022 skickade ut en enkät till Sveriges kommuner uppgav knappt hälften av landets kommuner (131 kommuner av totalt 230 svarande) att de har kännedom om illegal avfallshantering. Anmälan till polis eller åklagare med anledning av misstanke om brott hade upprättats av 128 kommuner. Uppgifterna indikerar att avfallsbrottslighet utgör ett utbrett problem i stora delar av landet.

Förutom negativ samhällspåverkan så innebär den illegala avfallshanteringen en negativ miljöpåverkan. Bland annat genom att föroreningar sprids från illegala tippningar till mark-, grund- och ytvatten där omhändertagandet inte sker enligt det sätt som förutsätter en miljömässig avfallshantering. Föroreningar kan även spridas i luften genom avfallsbränder³.

³ Förstärkta insatser mot brottslighet inom avfallsområdet (naturvardsverket.se)

3.2 Problematiken med begreppet yrkesmässig avfallstransport

Yrkesmässig avfallstransport är idag ett otydligt begrepp i avfallsförordningen och det har identifierats ett behov av att förtydliga dess innebörd. Naturvårdsverkets uppdrag är att analysera behovet av ändringar i avfallsförordningen i syfte att förtydliga vad som utgör yrkesmässig avfallstransport.

Utifrån gällande lagstiftning kan man skilja på två typer av yrkesmässig transport. Dels finns det transport som sker yrkesmässigt för annans räkning, dels transport av avfall som uppkommit i eller i samband med en yrkesmässig verksamhet, vilket Naturvårdsverket har tolkat som transport av eget avfall.

För att transporten ska kunna anses vara yrkesmässig krävs att den sker normalt och regelbundet, exempelvis där transporten är återkommande i en verksamhet. Verksamheten behöver dock inte vara av stor omfattning eller inriktad på vinst. Verksamheten behöver inte heller ha något fast driftställe eller någon fast förankring i landet.

Så som lagstiftningen är utformad idag finns det otydligheter avseende när en verksamhet omfattas av tillstånds- eller anmälningsplikt. En av anledningarna till detta är att användningen av begreppet yrkesmässig relaterar till om transporten utförs i egen yrkesmässig verksamhet eller om det är en yrkesmässig transport av annans avfall. Se mer om problematiken kring detta i avsnitt 3.3.

Ett exempel på denna otydlighet är de verksamheter som inte tydligt kopplar till kategorin yrkesmässig transport utifrån dagens lagstiftning, se avsnitt 7.1.3 för utförligare beskrivning. Dessa verksamheter erbjuder en tjänst, exempelvis som innebär att en användare lägger ut en annons med bild på föremål som denne behöver få upphämtat och transporterat till en återvinningscentral. En annan användare kan då svara på annonsen och ingå en överenskommelse om att hämta och lämna föremålet mot ersättning. Verksamheten hamnar i en gråzon då den som transporterar bort avfallet först inte ses som yrkesmässig då transporten inte kan anses ske normalt och regelbundet förekommande. Verksamhetsutövaren ser sig som en privatperson. Om verksamhetsutövaren däremot fortsätter med transporter av avfall från flera olika hushåll och tar betalt för dessa och transportererna blir regelbundna så bör dessa enligt Naturvårdsverket i vissa fall kunna ses som yrkesmässiga och behöver uppfylla de krav på tillstånd och anmälan som gäller.

Sammantaget konstateras att det finns otydligheter kring begreppet yrkesmässig transport. Se avsnitt 4 nedan för vidare utredning avseende detta.

3.3 Behov av tillsynsbart regelverk

För att en bestämmelse ska ge de effekter som förväntas behöver det vara möjligt att följa upp efterlevnaden genom tillsyn. Om en bestämmelse inte går att följa upp genom tillsyn kan det vara lämpligt att se över formuleringar eller göra nödvändiga justeringar för att uppnå avsedd effekt.

Vid en översyn av bestämmelserna är det relevant att se till syftet med avfallslagstiftningen, det vill säga att kunna säkerställa att avfallet hanteras på ett miljömässigt godtagbart sätt samt att tillsyn över insamling och transport möjliggörs för att säkerställa efterlevnad.

3.3.1 Utmaningar vid genomförande av tillsyn

Tillsyn över avfallstransporter bedöms vara ett viktigt verktyg för att komma åt oseriösa aktörer inom avfallsbranschen. Genom den information som inhämtats vid arbetet med uppdraget har det visat sig att tillsynsmyndigheterna upplever att det är svårt att utöva tillsyn utifrån idag gällande bestämmelser om transport av avfall. Kraven på tillstånd eller anmälan av transport av avfall grundar sig på mängder avfall som transporteras per kalenderår. Det är därför vid tillsynstillfället exempelvis svårt att i vissa fall avgöra, utifrån den aktuella transporterade mängden, om transportören har överskridit någon mängdgräns eller inte och om den då skulle ha behövt söka tillstånd. Representanter från de tillfrågade länsstyrelserna påpekar att begreppen *yrkesmässig transport* och *transport av avfall som uppkommit i eller i samband med en yrkesmässig verksamhet* skapar förvirring bland verksamhetsutövarna samt en osäkerhet hos tillsynsmyndigheterna. Anledningen till detta är bland annat att det är otydligt vad som avses med yrkesmässig transport i lagstiftningen.

Verksamheter som transporterar farligt avfall ska rapportera till avfallsregistret. Avfallsregistret kan användas av tillsynsmyndigheterna vid planeringen av tillsyn och det kan därför vara ett potentiellt viktigt verktyg för att förebygga och bekämpa avfallsbrott. Uppgifterna i registret kan ge information om mängder och flöden av farligt avfall. För transport av icke-farligt avfall finns det idag ingen anteckningsskyldighet och därmed inget register. Däremot omfattas den som behandlar icke-farligt avfall av anteckningsskyldigheten. För problemanalys av detta, se avsnitt 8.1.3. Till Naturvårdsverkets avfallsregister rapporteras dagligen tusentals anteckningar med information om farligt avfall.

Det har också uppmärksammats att det är en försvårande omständighet vid tillsynen att tillstånden för transport av icke-farligt avfall inte är tidsbegränsade. Tillstånden kan därmed vara gamla och villkoren i tillstånden för det icke-farliga avfallet har ibland hunnit bli inaktuella. Om både farligt och icke-farligt avfall transporteras kan verksamhetsutövaren och tillsynsmyndigheten behöva ha koll på två tillstånd och tillsyn måste ske utifrån villkoren i båda tillstånden. Även prövningen av verksamhetsutövarens personella, tekniska och ekonomiska förutsättningar kan ha hunnit bli inaktuell.

4. Utredning och bedömning av alternativa lösningar

Utifrån den redogörelse som presenteras i avsnitt 7, har ett behov av att se över regelverket identifierats. Våra förslag på hur bestämmelserna bör ändras presenteras i avsnitt 5. Nedan presenteras utredningen bakom de förslag som tagits fram.

Utifrån vår analys har vi identifierat ändringsbehov avseende följande:

1. Begreppet yrkesmässig avfallstransport
I denna del har vi fokuserat på att se över hur det går att förtydliga och förenkla i 5 och 6 kap. avfallsförordningen då begreppet yrkesmässig används i två syften vilket skapar tolkningssvårigheter. Vi har även sett över behovet av att förtydliga begreppet i andra delar av avfallsförordningen.
2. Tillståndspliktens utformning och omfattning
Under denna punkt har vi utrett om det finns behov av att ha kvar tillståndskrav avseende transport av avfall. Att byta benämning från tillstånd till godkännande eller auktorisation har också diskuterats som ett alternativ. Vi har även sett över möjligheten att förenkla systemet genom att inte skilja på transport av annans och eget avfall samt att ta bort särregleringen i 5 kap. 2 § om vissa slag av farligt avfall. Därutöver har vi tittat på möjligheten att tidsbegränsa tillståndspliktiga transporter av icke-farligt avfall. Vi har vidare sett över möjligheten att flytta undantag från tillståndsplikten från Naturvårdsverkets föreskrifter (NFS 2022:2) om transport av avfall till 5 kap. avfallsförordningen.
3. Anmälningspliktens utformning och omfattning
Under denna punkt har vi undersökt om anmälningsplikten kan ersättas av en registreringsplikt. Därtill har vi utrett om det är möjligt att införa en generell registreringsplikt för avfallstransporter som inte är tillståndspliktiga med vissa undantag. Vi har även sett över möjligheten att tidsbegränsa registreringen avseende transport av icke-farligt avfall samt flytta undantag från tillståndsplikten från NFS 2022:2 till 5 kap. avfallsförordningen.
4. Prövning av sökandens förutsättningar
Här har vi sett över prövningen av sökandens förutsättningar idag och arbetat med att identifiera de begränsningar som finns. Vi har utrett

möjligheten att i dagens prövning inkludera en uttrycklig lämplighetsprövning av företrädare och tittat på möjligheter att göra förtydliganden avseende prövningen. Vi har även sett över möjligheten att återkalla tillstånd.

4.1.1 Utredning av begreppet yrkesmässig transport

Det faktum att begreppet yrkesmässig används i två syften och den tolkningssvårighet som uppstått till följd av detta var även något som framkom vid Naturvårdsverkets kontakt med länsstyrelserna (se avsnitt 2.2). Den generella uppfattningen bland länsstyrelserna är att det är utmanande att veta när en verksamhet omfattas av tillstånds- eller anmälningsplikt, vilket därmed försvårar deras arbete med bedömning av inkomna tillståndsansökningar och anmälningsärenden.

Genom att förenkla systemet till att inkludera alla avfallstransporter oavsett om det avser transport av eget eller andras avfall i yrkesmässig verksamhet blir det enklare för tillsynsmyndigheterna att utöva tillsyn samtidigt som det blir tydligare för verksamhetsutövarna vilket ansvar de har.

Även de tillfrågade kommunerna upplever att begreppet yrkesmässig transport är problematiskt. Uppfattningen av vilka verksamheter som bör betraktas som yrkesmässiga eller inte skiljer sig mellan kommunerna, vilket också visar på otydligheterna i begreppet. Genom en ökad tydlighet avseende vilka verksamheter som kan anses yrkesmässiga kan kommunernas tillsynsarbete underlättas och de kan på så sätt få en bättre kontroll över verksamheterna. Genom en ökad tillsyn kan därmed även den illegala avfallshanteringen begränsas då kommunerna får en ökad möjlighet att identifiera verksamheter och därmed utöva tillsyn över dem.

UTGÅNGSPUNKTER VI HAR BEAKTAT VID FÖRTYDLIGANDE AV BEGREPPET YRKESMÄSSIG

Utifrån den problematik och de begränsningar vi har identifierat i avsnitten ovan ser vi ett behov av att förtydliga och förenkla i lagstiftningen, samt göra den mer ändamålsenlig. Vi ser också att det regelverk som idag finns behöver ses över så att det blir enklare att använda och därmed kan bli lättade för tillsynsmyndigheterna att använda i tillsynen.

En del i att öka tydligheten och förenkla bedöms vara att antingen tydligare definiera begreppet yrkesmässig transport alternativt att ta bort begreppet ”yrkesmässig transport” från lagtexten helt och hållet eller, som ett tredje alternativ, att hitta en formulering som är lättare att tolka och ligger i linje med skrivningen i direktivet.

Det finns inte någon legaldefinition i svensk rätt av vad en *yrkesmässig transport* är och inte heller vad som anses vara en *yrkesmässig verksamhet* (se avsnitt 7.1.2 och 7.1.3). När begreppet yrkesmässig används i miljölagstiftning utgör det en generell indikation på att verksamhetens miljöpåverkan är större och att det krävs mer omfattande tillsyn, men även bättre kunskaper och kontroll från verksamhetsutövarens sida. Det är generellt svårt att avgränsa eller definiera vad

yrkesmässighet i miljörättsligt sammanhang innebär och bedömningen görs därför från fall till fall. En yrkesmässig verksamhet kan dock ske i kommersiellt syfte, med avsikt att uppnå ekonomisk vinning eller inkomst eller ske mot en motprestation. Detta kan enligt vår bedömning, ge en tydligare bild av vad en yrkesmässig verksamhet kan anses innebära.

Av EU-rätten och EU-rättslig praxis avseende *yrkesmässig transport av avfall* kan konstateras att begreppet inte är knutet till yrket *transportör*. Däremot innebär begreppet transport för egen eller annans räkning att transporten sker normalt och regelbundet inom en yrkesmässig verksamhet. Någon enstaka transport i en yrkesmässig verksamhet kan alltså inte utgöra en yrkesmässig transport. Det som gör begreppet *yrkesmässig transport* svårt att definiera är att det inte går att generellt säga när avfallstransporter i en yrkesmässig verksamhet blir så regelbundna och normalt förekommande att transporten utgör en yrkesmässig avfallstransport i avfallsdirektivets mening. Det är Naturvårdsverkets bedömning att det därför inte är möjligt att ta fram en definition för vad en yrkesmässig transport är.

Vi har även undersökt om det skulle kunna vara möjligt att ta bort begreppet *yrkesmässigt* helt från 5 kap. avfallsförordningen. En sådan förenkling skulle innebära att all transport av avfall generellt blev tillstånds- eller anmälningspliktig utifrån mängdgränser. En sådan ordning är dock beroende av att undantag ges för en rad av transporter som i direktivets mening inte anses som yrkesmässiga, exempelvis hushållens transport av avfall som producerats i hushåll. Undantagen är vid en sådan reglering ytterst viktiga för att kunna följa direktivets krav och undvika en överimplementering. En klar problematik här är att undantagen kan vara svåra att formulera. Dessutom finns det alltid en risk att det uppkommer situationer som inte omfattas av de uttryckliga svenska undantagen, men skulle ses som en icke registreringspliktig transport i direktivets mening. Ytterligare ett problem i detta avseende är att begreppet *yrkesmässig* tolkas brett i svensk miljölagstiftning, vilket skulle göra det svårt att utforma undantag. Mot denna bakgrund har vi kommit fram till att ett fullständigt borttagande av begreppet i 5 kap. avfallsförordningen inte är ändamålsenligt. Det skulle förmodligen inte göra det enklare att bedriva tillsyn däremot skulle det leda till bedömnings- eller gränsdragningssvårigheter.

Ett tredje alternativ är att hitta en formulering av begreppet yrkesmässig som är enklare att tolka och ligger i linje med skrivningen i direktivet på ett sådant sätt att direktivets krav inte överimplementeras. Vi ser att det är lämpligast att koppla yrkesmässigheten till om transporten bedrivs i någon typ av yrkesmässig verksamhet. Bedömningen skulle då kopplas till om verksamheten kan vara yrkesmässigt bedriven eller inte.

Denna bedömning blir enklare och kan grundas dels på begreppets användning inom miljölagstiftningen, dels på befintliga vägledningar eller jämförelse med det skatterättsliga begreppet.

ÖVERVÄGANDEN AVSEENDE BEHOVET AV ATT FÖRTYDLIGA BETYDELSEN AV UTTRYCKET YRKESMÄSSIGT I ANDRA DELAR AV AVFALLSFÖRORDNINGEN

I avsnitt 3.2 samt 4.1.1 har vi beskrivit svårigheterna med att kunna ta fram en lämplig definition avseende *yrkesmässig transport* och att vi av detta skäl har valt att inte lägga något förslag i denna del. Vi har också i avsnitt 7.1.2 beskrivit innebörden av begreppet *yrkesmässig* i miljölagstiftningen. Vid denna analys har vi kunnat konstatera att begreppet används frekvent i olika sammanhang och att det oftast syftar till att göra skillnad mellan verksamheter utifrån miljöpåverkan eller behovet av tillsyn eller kunskap för drift och att det därför görs bedömningar i det enskilda fallet.

När vi beskrivit våra vägval har vi kommit fram till att det lämpligaste är att koppla bedömningen om en avfallstransport utförs i en yrkesmässig verksamhet eller inte. Detta vägval innebär att ingen ny definition tas fram och bedömningen av vad som utgör yrkesmässig verksamhet bör fortsatt göras utifrån vedertagna hållpunkter. Vi har därför bedömt att det inte finns anledning att förtydliga betydelsen av uttrycket yrkesmässigt i andra delar av avfallsförordningen.

4.1.2 Tillståndspliktens utformning och omfattning

TILLSTÅNDSKRAV AVSEENDE TRANSPORT AV AVFALL

Av artikel 26 i avfallsdirektivet framgår att medlemsstaterna ska se till att den nationella behöriga myndigheten för ett register över bland annat verksamhetsutövare som yrkesmässigt samlar in eller transporterar avfall. Avfallsdirektivets krav innebär alltså en registreringsplikt. Avfallsdirektivet är ett minimidirektiv, det vill säga det har sin rättsliga grund i EUF art 191, vilket innebär att medlemsstater kan införa strängare regler än det som står i direktivet. Sverige har ansett att strängare regler än vad som krävs enligt avfallsdirektivet varit motiverade att införa gällande transport av annans avfall och större mängder avfall. Det finns inte heller något hinder mot tillståndskrav avseende avfallstransporter inom landets gränser utifrån Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1013/2006 av den 14 juni 2006 om transport av avfall.⁴

Tillståndskrav för vissa avfallstransporter är traditionsenligt i svensk rätt och har funnits sedan 1970-talet. Syftet är och har varit att säkerställa att farligt, tidigare miljöfarligt, avfall hanteras på ett sätt som inte påverkar människors hälsa och miljö negativt. Krav på tillstånd ställer högre krav på den som vill transportera avfall och ger samtidigt större möjligheter för tillsynsmyndigheten att utöva tillsyn på och kontrollera dessa aktörers förutsättningar.

⁴ Fokusområden Avfall (naturvardsverket.se)

Där framgår följande:

"Övervakning och kontroll av avfallstransporter inom en medlemsstats territorium är ett nationellt ansvarsområde. Nationella system för övervakning och kontroll av transporter av avfall inom en medlemsstat bör dock uppfylla minimikriterier för att säkerställa en hög skyddsnivå för miljö och människors hälsa."

Gällande tillståndskrav på transporter som transiterar genom Sverige (det vill säga inte börjar eller slutar transporten i Sverige) finns en otydlighet om krav på tillstånd eller anmälan också gäller för sådan transit. Den otydlighet som finns kring detta framhölls även under hearingen i augusti 2023 och ett antal länsstyrelser menade att det även är viktigt att se till de utländska åkerierna. Mer information om denna fråga återfinns i avsnitt 8.1.1.

Översyn av avfallstransportsregelverket har skett flera gånger i syfte att förenkla för aktörer och myndigheter samt skapa ändamålsenlig reglering med rimlig möjlighet till tillsyn. Vid 2008 års översyn⁵ togs förslag fram om att det generella tillståndskravet för den som i sin verksamhet transporterade avfall skulle ersättas av ett generellt anmälningskrav. Anmälningskravet skulle inträda när transportören transporterade mer än 100 kg farligt avfall alternativt mer än 10 ton eller 50 m³ övrigt avfall per kalenderår. Förslaget omfattade även en miljöstraffavgift och vissa undantag från anmälningskravet för transport av djurkadaver och stallgödsel. Förslaget motiverades mestadels med att regelförenklingen avsevärt skulle minska företagens administrativa kostnader, samtidigt som reglerna för gränsöverskridande avfallstransporter inte påverkas. Förslaget remitterades, men ledde inte till någon ändring.

GODKÄNNANDE, AUKTORISATION ELLER TILLSTÅND

Så som beskrivs i avsnitt 7.1.1 ställer avfallsdirektivet krav på registrering av verksamhetsutövare som yrkesmässigt samlar in eller transporterar avfall. Kravet i svensk rätt med nuvarande regelverk har implementerats genom bestämmelser i avfallsförordningen om ett särskilt tillstånd eller anmälan för avfallstransporter. Kravet på tillstånd går utöver registreringskravet i avfallsdirektivet.

I en svensk kontext kan det konstateras att begreppet *tillstånd* används i en rad sammanhang inte bara inom miljörätten utan även inom andra rättsområden, se avsnitt 3.1 för exempel från annan lagstiftning.

Inom miljölagstiftningen avses med tillstånd först och främst miljöbalkstillstånd, dels för miljöfarliga verksamheter (9 kap. miljöbalken) dels för vattenverksamheter (11 kap. miljöbalken). För dessa tillstånd gäller att när tillståndsdom eller tillståndsbeslut har fått laga kraft, gäller tillståndet mot alla, vad avser frågor som har prövats i domen eller beslutet, dvs. tillståndets rättskraft enligt 24 kap.1 § miljöbalken). Sådan rättskraft har även godkännande av arbeten eller åtgärder enligt 11 kap. 16 § miljöbalken.

Ytterligare områden där begreppet tillstånd används för att tillåta att en verksamhet, ofta under en längre tid såsom fem år, eller att utföra en viss tjänst, är till exempel överlåtelse eller hantering av farliga kemikalier. Yrkesmässig överlåtelse, till exempel försäljning, av särskilt farliga kemiska produkter kräver tillstånd från länsstyrelsen. För privat hantering av särskilt farliga kemiska produkter krävs också tillstånd från länsstyrelsen. Ett tillstånd gäller i högst fem

⁵ Miljödepartementets promemoria 2008-02-25, dnr. M2005/2424/Kk.

år.⁶ Sådana tillstånd är meddelade med stöd av föreskrifter som är meddelade med stöd av miljöbalken och kan därför inte likställas med miljöbalkstillstånd.

För att främja en enhetligare begreppsanvändning inom miljölagstiftningen och synliggöra skillnaden mellan miljöbalkstillstånd och det särskilda tillståndet i 5 kap. avfallsförordningen har vi undersökt om det skulle vara lämpligt och möjligt att använda en annan benämning för transporttillstånd.

Ett alternativt begrepp som finns i miljöbalken är *godkännande*. Även begreppet *godkännande* används i flera sammanhang.

Inom ramen för gränsöverskridande avfallstransporter används begreppet godkännande. En transport av avfall från Sverige kan behöva anmälas till Naturvårdsverket och godkännas innan det får skickas i väg. Det är alltså anmälan som ska godkännas. Det räknas som illegal transport om man skickar ett anmälningspliktigt avfall utan godkännande från myndigheten.⁷ Godkännande av en gränsöverskridande avfallstransport gäller alltså en specifik transport.

Begreppet godkännande används också kopplat till producentansvarsorganisationer. Producenter av produkter som omfattas av producentansvar ska anlita eller tillhandahålla en producentansvarsorganisation som åtar sig att ta hand om producentens produkter när de blir avfall. Ett exempel på detta är producentansvar för förpackningar. Där gäller att den producentansvarsorganisation som anlitas eller tillhandahålls ska vara godkänd av Naturvårdsverket. Producentansvarsorganisationerna behöver ansöka om att bli godkända producentansvarsorganisationer. Ansökan ska innehålla bland annat uppgifter om hur producentansvarsorganisationen avser att uppfylla de tillämpliga kraven i förordningen (2022:1274) om producentansvar för förpackningar (förpackningsförordningen) samt en redogörelse för på vilket sätt producentansvarsorganisationen har ekonomiska, tekniska och organisatoriska förutsättningar för att genomföra de uppgifterna som en producentansvarsorganisation har. Godkännandet enligt förpackningsförordningen kan alltså i vissa avseenden anses ha liknelser till ansökan om transporttillstånd.

Det kan konstateras att begreppet godkännande inte används helt konsekvent inom miljölagstiftningen. Godkännande av arbeten eller åtgärder enligt 11 kap. 16 § miljöbalken har rättskraft enligt 24 kap. 1 § miljöbalken. Ett godkännande enligt förpackningsförordningen har inte sådan rättskraft och omfattas inte av bestämmelser i 24 kap. miljöbalken.⁸ Prövningsförfarandet är också till synes enklare och mindre i sin omfattning än en tillståndsprocess enligt miljöbalken.

Ytterligare ett begrepp att ta i beaktande är auktorisation. Auktorisation är till synes inte lika vedertaget begrepp inom miljölagstiftningen som godkännande. Det

⁶ 5 kap. 4 § avfallsförordningen.

⁷ [Anmälan eller informationsplikt \(naturvardsverket.se\)](https://naturvardsverket.se/Anmalan-eller-informationsplikt) [Anmälan eller informationsplikt \(naturvardsverket.se\)](https://naturvardsverket.se/Anmalan-eller-informationsplikt)

⁸ En förbättrad förpackningsinsamling – nya roller för kommuner och producenter, Miljödepartementets promemoria, M2021/02118, november 2021, s. 176.

används dock i bilskrotningsförordningen⁹. Tanken att använda begreppet auktorisation i avfallstransportsammanhang är inte helt ny. Ett möjligt införande av ett auktorisationssystem för avfallstransportörer togs upp i diskussionerna om en utvidgning av det kommunala ansvaret.¹⁰ Eftersom begreppet är ovanligt i lagstiftningssammanhang behöver det utredas om och på vilket sätt formen passar in i miljölagstiftningen.

Det är viktigt att införandet av ett eventuellt nytt begrepp blir konsekvent med övrig lagstiftning och att konsekvenserna är utredda för att undvika förväxling. För att kunna lägga ett utrett och underbyggt förslag om att använda benämningen godkännande i stället för ett särskilt tillstånd avseende avfallstransporter behöver dessa aspekter undersökas ytterligare, vilket inte ryms inom ramen för aktuellt regeringsuppdrag.

Utifrån det som beskrivs ovan bedömer Naturvårdsverket att begreppet tillstånd bör behållas tills vidare.

INTE SKILJA PÅ EGET OCH ANDRAS AVFALL

Som framgår ovan är ett viktigt syfte med uppdraget att skapa tydlighet och förenkla i lagstiftningen samt göra den mer ändamålsenlig. Ett sådant behov är också något som ett antal länsstyrelser framhöll till Naturvårdsverket vid en hearing i augusti 2023¹¹.

I denna del har vi identifierat att uppdelningen med transport av annans avfall och transport av eget avfall, det vill säga avfall som uppkommit i eller i samband med en yrkesmässig verksamhet har varit otydlig i regelverket både för tillsynsmyndigheter och aktörer. Dessutom är det inte alltid miljömässigt motiverat att göra skillnad mellan transport av annans eller eget avfall. Utifrån dessa premisser har vi föreslagit att inte skilja på att yrkesmässigt transportera avfall (det vill säga transport av annans avfall) och transport av avfall som har uppkommit i eller i samband med en yrkesmässig verksamhet (det vill säga transport av eget avfall enligt Naturvårdsverkets tolkning). I stället kommer samma krav och samma mängdgränser gälla alla som i yrkesmässig verksamhet transporterar avfall. Genom att i stället fokusera på att det är en transport av avfall som ska ske och att denna ska ske på ett miljömässigt säkert sätt blir det också enklare för både tillsynsmyndigheter och verksamheter att följa den lagstiftning som gäller. Därtill har vi bedömt att i vissa fall är det motiverat att göra lättnader för den som i en yrkesmässig verksamhet transporterar eget avfall och föreslagit undantag från tillstånds- och registreringskraven. Vi anser att regelverket på detta sätt förenklas och förtydligas samtidigt som samma lättnader finns kvar för den som transporterar eget avfall.

⁹ Bilskrotningsförordningen (2007:186)

¹⁰ SOU 1996:103, del I, s. 421.

¹¹ Hearing genomförd på Naturvårdsverket 2023-08-28

TA BORT SÄRREGLERINGEN I 5 KAP. 2 § AVFALLSFÖRORDNINGEN

Vi har även identifierat ett behov av justering av 5 kap. 2 § avfallsförordningen. Så som regelverket ser ut idag anges att den som yrkesmässigt transporterar annans avfall får transportera de avfallsslag som listas i 5 kap. 2 § utan vare sig tillstånd eller anmälan, medan det krävs i vissa fall anmälan enligt 7 § för transporter av sådant avfall när det uppkommit i egen verksamhet. Enligt artikel 26 i avfallsdirektivet krävs att medlemsländerna för register över verksamhetsutövare som transporterar avfall. Att yrkesmässiga transporter av dessa avfallstyper har kommit att bli helt befriade från tillståndsplikt och endast i viss mån omfattas av anmälningsplikt, kan enligt Naturvårdsverkets bedömning inte anses förenligt med de krav som följer av artikel 26 i avfallsdirektivet. För att uppfylla avfallsdirektivets krav bedömer Naturvårdsverket att 5 kap. 2 § avfallsförordningen bör tas bort.

Naturvårdsverket har utifrån en genomgång av regelverkets historik kunnat konstatera följande:

Regleringen är möjligen en oavsiktlig följd av de ändringar som gjorts av bestämmelserna om avfallstransport genom åren. Undantaget från tillståndsplikt för de avfallstyper som listas här fanns redan i förordning (1996:971) om farligt avfall, härefter 1996 års FFA. Anledningen till införandet av undantagen är inte helt klarlagd.

De listade avfallsslag som motsvarar de i 5 kap. 2 § avfallsförordningen finns angivna i 20 §¹² 1996 års FFA. Enligt denna bestämmelse gäller inte bestämmelserna i 12–17 §§, bland annat krav på transporttillstånd, i samma förordning för avfallsslag listade i 20 §. Föregångaren till 1996 års förordning, det vill säga förordningen (1985:841) om farligt avfall innehöll dock inte en lista av dessa avfallsslag eller någon motsvarande reglering.

Naturvårdsverket beslutade om allmänna råd till 1996 års förordning och tog fram en handbok till förordningen. Där angavs även att transportererna kunde kräva tillstånd enligt renhållningsförordningens (1990:984) bestämmelser eller enligt kommunala föreskrifter som meddelades med stöd av renhållningsförordningen. För att få bättre klarhet över ansvar och reglering behöver man titta längre tillbaka i tiden.

Runt 1975 kom förslag på ett kommunalt renhållningsmonopol i hela landet för miljöfarligt avfall, dvs. kemiskt avfall som bedöms medföra hälso- eller miljörisiker vid hanteringen.¹³ Till sådant avfall hänfördes olje- och lösningsmedelsavfall, koncentrerat surt eller alkaliskt avfall, metallhaltigt respektive cyanidhaltigt avfall från ytbehandlingsverksamhet och bekämpningsmedelsavfall med mera. Parallellt med kommunens monopol skulle också införas krav på tillståndsplikt för den som yrkesmässigt ville transportera sådant miljöfarligt avfall på väg. Kommunen skulle beträffande sin transportverksamhet vara undantagen tillståndskravet. Ansvaret för

¹² Senast ändrad genom SFS 2000:747. Då ändrades typbeteckningen i bilaga 2

¹³ Prop. 1975:32, s. 114 f.

det slutliga omhändertagandet av miljöfarligt avfall skulle, enligt förslaget, läggas på samhället och tillskapas ett av staten, kommunerna och näringslivet gemensamt ägt behandlingsföretag som i princip fick ensamrätt att behandla miljöfarligt avfall.¹⁴

Borttransporten av miljöfarligt avfall skulle dock inte ske inom kommunens omsorg när avfallet skulle behandlas hos företag som erhållit särskilt tillstånd till behandling eller sändas utomlands. Förslagen genomfördes sedan bland annat i renhållningslagen (1970:892), lagen om (1973:329) hälso- och miljöfarliga varor och förordningen (1975:346) om miljöfarligt avfall.

Ansvaret för bortforsling av miljöfarligt avfall vilade fortsatt på kommunerna under 1980-talet.¹⁵ Kommunen fick dock göra undantag från detta i tre fall. Detta var när avfallet slutligt togs om hand i anslutning till den anläggning där avfallet uppstod, när avfallet skulle transporteras till en anläggning enligt 17 §¹⁶ i förordningen om miljöfarligt avfall, eller då avfallet skulle exporteras.¹⁷

1975 års förordning ersattes av förordningen (1985:841) om miljöfarligt avfall, härefter 1985 års förordning. I början av 1990-talet skedde en bred översyn av hur hanteringen av miljöfarligt avfall skulle regleras, inklusive ansvarsfrågor i olika led av hanteringen. Den kommunala transportskyldigheten avskaffades samtidigt som det föreslogs tillståndsplikt för all hantering av miljöfarligt avfall.¹⁸ Detta också i ljuset av den kommande miljöbalken. Ytterligare en stor ändring var att kategoriseringen av miljöfarligt avfall behövde ändras och anpassas till dåvarande EG:s klassificeringssystem¹⁹. EG:s klassificeringssystem av miljöfarligt avfall omfattade fler avfallsslag än vad som då i Sverige klassificerades som miljöfarligt avfall och flera avfallsslag skulle läggas till bland annat anatomiska substanser, infektiösa substanser, aska/slagg som innehåller någon beståndsdel som klassificeras som miljöfarligt avfall enligt EG:s lista, asbest, förorenade jordar med mera.²⁰ Dessa avfallsslags hantering och omhändertagande styrdes då i Sverige av annan lagstiftning än 1985 års förordning. 1996 års FFA innehöll sedan en lista av avfallsslag som troligtvis kom till med anledning av ändringen av klassificeringssystemet.

¹⁴ Ibid. s. 118.

¹⁵ Prop. 1993/94:110, s. 8 och 9 § renhållningsförordningen (1990:984).

¹⁶ Enligt 17 § får industriföretag utan hinder av 12 § i egen anläggning slutligt omhänderta miljöfarligt avfall som inte har uppkommit i anslutning till anläggningen, om tillstånd för anläggningen har meddelats med stöd av miljöskyddslagen (1969:378) och företaget för behandlingen utnyttjar endast en mindre del av anläggningens kapacitet.

¹⁷ SOU 1992:45, s. 106.

¹⁸ Prop. 1993/94:110, s. 11. Den kommunala transportskyldigheten avskaffades genom upphävandet av 13 § lagen (1985:426) om kemiska produkter.

¹⁹ Detta anses ha varit rådets beslut 94/3/EG om en förteckning över avfall i enlighet med artikel 1 a i rådets direktiv 75/442/EEG om avfall, och rådets beslut 94/904/EG om upprättande av en förteckning över farligt avfall i enlighet med artikel 1.4 i rådets direktiv 91/689/EEG om farligt avfall.

²⁰ SOU 1992:45, s. 147.

Sammantaget kan konstateras att upprinnelsen till listan i 5 kap. 2 § avfallsförordningen lades in i 1996 års FFA troligtvis som en komplettering till vad som då i Sverige utgjorde miljöfarligt avfall, men att det fanns ytterligare regler bland annat i 1990 års renhållningsförordningen om till exempel tillståndskrav. Miljöbalken och renhållningsförordningen (1998:902) ersatte tidigare regelverk om bland annat miljöfarligt avfall. Listan i 20 § 1996 års FFA lyftes sedan in i 28 § 2001 års avfallsförordning. Att regleringen om tillståndskrav inte ändrades kan förmodligen ha varit att det antogs att dessa avfallsslag inte uppkom i större mängder i verksamheter. 1998 års renhållningsförordning upphävdes den 1 januari 2002. Med hänsyn till att det är tydligt att avfall listade i 5 kap. 2 § avfallsförordningen utgör farligt avfall och att annan reglering som fanns i renhållningsförordningen eller i föreskrifter meddelade med stöd av renhållningsförordningen numera är upphävda, ser Naturvårdsverket inget juridiskt hinder mot att ändra avfallstransportregelverket på sådant sätt att de listade avfallsslagen inte fortsatt ska särregleras. Representanter från länsstyrelsen har dessutom i dialoger med Naturvårdsverket framfört att undantagen i 5 kap. 2 § avfallsförordningen saknar miljömässig relevans.

Borttagandet av 5 kap. 2 § kommer att innebära att transport av dessa avfallstyper blir tillståndspliktigt enligt 1 § om transporterna under ett kalenderår sammanlagt avser mer än 100 kilogram eller mer än 100 liter av sådant avfall. Om avfallsmängden årligen inte överstiger dessa gränser gäller enligt vårt förslag registreringsplikt enligt 7 §. Dessutom kommer transport av dessa avfallstyper enligt förslaget kunna undantas från registreringsplikt enligt 7 b § om kraven där är uppfyllda. Förslaget innebär även att den bristande förenlighet med avfallsdirektivets krav som särregleringen har inneburit avhjälpas.

TIDSBEGRÄNSA TILLSTÅNDSPLIKTIGA TRANSPORTER AV ICKE-FARLIGT AVFALL

Idag finns det ingen tidsbegränsning för transport av icke-farligt avfall. Detta har inneburit att det finns begränsade möjligheter för tillsynsmyndigheterna att kontrollera och begränsa oseriösa aktörer då tillstånden inte regelmässigt ses över. Genom en tidsbegränsning av tillståndet skulle det bli en naturlig uppföljning av verksamheten. I och med förnyelse av tillstånden får tillstånds- och tillsynsmyndigheterna bättre kontroll över verksamheterna. Gamla tillstånd som inte används skulle med en tidsbegränsning förfalla. Detta skulle även skapa en tydlighet mot transportörerna.

Att tidsbegränsa tillståndet för transport av icke-farligt avfall skulle även innebära en möjlighet för tillsynsmyndigheterna att utvärdera och följa upp verksamheterna vid ansökan om förnyat tillstånd och villkoren för tillståndet kan uppdateras.

Genom att länsstyrelserna själva kan sätta en tidsbegränsning som är rimlig för respektive verksamhet kan detta också bli ett verktyg att använda för att begränsa en verksamhet till ett kortare tidsintervall för att se att de krav som kommer med tillståndet efterlevs och förhindra eventuella överträdelser.

FLYTTA UNDANTAG TILL AVFALLSFÖRORDNINGEN

Vid kontakt med tillsynsmyndigheter har det framkommit att dagens system med huvudregler i avfallsförordningen och undantag i Naturvårdsverkets föreskrifter NFS 2022:2 varken är ändamålsenligt eller lätt att följa. Många aktörer har svårt att förstå om de omfattas av undantag eller inte eller när de inte behöver söka tillstånd. Idag finns det två undantag i NFS 2022:2 som är kopplade till tillståndsplikt. Enligt 3 § NFS 2022:2 behöver inte tillstånd sökas vid yrkesmässig transport av enbart icke-farligt avfall i en mängd som understiger 10 ton eller 50 kubikmeter under ett kalenderår och 1 ton eller 5 kubikmeter vid enskild transport. För dessa ska anmälan göras till länsstyrelsen. Enligt 4 § NFS 2022:2 krävs inte tillstånd vid transport av enbart icke-farligt avfall som har uppkommit i eller i samband med en yrkesmässig verksamhet i mängder som överstiger 10 ton eller 50 kubikmeter under ett kalenderår. Även för dessa gäller att anmälan ska göras till länsstyrelsen. Dessa undantag bedöms vara viktiga för att underlätta viss transport av icke-farligt avfall för aktörerna för att dessa inte ska bli för administrativt betungande.²¹ Eftersom syftet med översynen också har varit att skapa ett enklare regelverk så föreslår Naturvårdsverket att dessa undantag flyttas över till avfallsförordningen så att motsvarande lättnader i någon justerad form fortsatt ska kunna nyttjas.

4.1.3 Anmälningens utformning och omfattning

EN GENERELL ANMÄLNINGSPLIKT MED UNDANTAG

Som framgår av avsnitt 4.1.1 har vi kommit fram till att ett fullständigt borttagande av begreppet *yrkesmässig avfallstransport* i 5 kap. avfallsdirektivet inte är ändamålsenligt och att det inte skulle göra systemet lättare att utöva tillsyn på. Där har vi också förklarat varför en generell anmälningssplikt med undantag skulle vara problematiskt att utforma så att avfallsdirektivets krav följs utan risk för överimplementering. Mot denna bakgrund har vi således valt att inte gå vidare med en sådan lösning.

ANMÄLNINGSPLIKTEN ERSÄTTTS AV REGISTRERINGSPLIKT

Kravet i avfallsdirektivet är att alla transporter som betraktas som yrkesmässiga ska registreras. Detta krav har genomförts i svensk rätt genom tillstånds- och anmälningssplikt. Eftersom transport av avfall bedöms kunna ha miljöpåverkan förefaller det ha varit naturligt att även den anpassats till det svenska systemet för olika provningsnivåer. Utifrån omfattningen och miljöpåverkan kopplas transporten antingen till transporttillstånd eller anmälningssplikt. Med denna utformning har systematiken också anpassats till finansieringen av bland annat provningen.

Syftet med anmälningssplikten är att tillsynsmyndigheten i förväg ska få kännedom om en planerad verksamhet och kunna bedöma verksamhetens lämplighet på

²¹ Denna argumentation fanns med redan i 2005 års regeringsuppdrag Tillstånd och villkor för avfallstransportörer – Redovisning av regeringsuppdrag, mars 2005 (641-93-04 Rp) och även när nu gällande NFS 2022:2 togs fram, se Konsekvensutredning samt förslag om nya föreskrifter om transport av avfall, 2021-05-10, NV-08781-19.

platsen samt föreskriva om försiktighetsmått, förbud eller att verksamheten ska tillståndsprövas. Det innebär alltså en bedömning av verksamheten som kan leda till olika krav utifrån omständigheterna i det enskilda fallet. Utgångspunkten för tillsynsmyndighetens krav, ifall sådana ställs på verksamheten, är hänsynsreglerna eller andra materiella regler i miljöbalken. Anmälningsskyldighet finns på flera olika håll i balken, till exempel 9 kap., 11 kap. och 12 kap. och är utformat på samma sätt i fråga om just det att den anmälda verksamheten får påbörjas efter sex respektive åtta veckor om inte tillsynsmyndigheten bestämmer något annat.

Anmälningsskyldighet i fråga om avfallstransporter innebär inte att verksamheten bedöms på samma sätt som om det vore en anmälningsskyldig miljöfarlig verksamhet i miljöbalkens traditionella bemärkelse. Någon lokaliseringsbedömning eller en bedömning utifrån andra materiella regler i balken behöver inte göras. Det finns inte heller en tidsfrist kopplad till anmälan av transport av avfall, på samma sätt som det finns en sex veckors tidsfrist för anmälan av miljöfarlig verksamhet enligt 9 kap. 6 c § miljöbalken. Så som Naturvårdsverket har uppfattat det kan transportverksamheten påbörjas efter att sökanden har betalat avgiften och fått bekräftelse på att anmälan har mottagits. Enligt information från länsstyrelsen görs dock en kontroll ifall sökanden utifrån angivna uppgifter i stället borde ansöka om transporttillstånd.

Mot denna bakgrund anses en anmälan av avfallstransporter ha karaktären av en registrering av uppgifter som verksamhetsutövaren anger. Någon egentlig prövning av verksamheten sker alltså inte. Länsstyrelsen har inte utredningsansvar eller behöver vidta handläggningsåtgärder i samma omfattning som det faller på tillsynsmyndigheten vid en inkommen anmälan för en anmälningsskyldig verksamhet enligt 9 kap. 6 c § miljöbalken.

Naturvårdsverket bedömer att det finns skäl att anmälningsskyldigheten i 5 kap. avfallsförordningen ersätts med ett registreringskrav. Syftet med en registrering är att tillsynsmyndigheten ska ha kännedom om och möjlighet att bedriva tillsyn av aktörer som transporterar eget eller annans avfall. Därtill kan enskilda som vill anlita en aktör för avfallstransport kontrollera om aktören finns med i registret. Föreslagen ändring innebär i princip inget annat än att benämningen ändras för att bättre motsvara det som sker när verksamhetsutövare lämnar uppgifter i länsstyrelsens e-tjänst. På detta sätt undviks risken för förväxling och skillnader gentemot en anmälningsskyldig verksamhet enligt 9 kap. 6 c § miljöbalken blir tydlig. Benämningen registrering stämmer också bättre överens med kravet i avfallsdirektivet.

Registrering av eller registerföring över verksamheter eller produkter är inte helt främmande inom miljölagstiftningen. 14 kap. miljöbalken innehåller bestämmelser om registrering av kemiska produkter. Enligt 1 kap. 7 § miljötillsynsförordningen (2011:13) ska tillsynsmyndigheten föra ett register över de tillsynsobjekt som behöver återkommande tillsyn. Registrering av avfallstransportörer anses ha liknande systematik och syfte. Eftersom det bara är benämningen som ändras bedöms att länsstyrelsens e-tjänst fortsatt ska kunna användas.

UNDANTAG FRÅN ANMÄLNINGSPLIKT

Kravet i avfallsdirektivet är att transport av avfall i yrkesmässig verksamhet ska registreras. Vad som avses med transport av avfall i yrkesmässig verksamhet har enligt praxis bedömts vara transport av avfall som är normalt och regelbundet förekommande i den yrkesmässiga verksamheten. Det innebär att transport av avfall i en yrkesmässig verksamhet som inte är normalt och regelbundet förekommande inte ska registreras.

Det finns ett undantag i 6 § NFS 2022:2 som innebär att anmälningsplikt under vissa förutsättningar inte omfattar transport av farligt avfall som uppkommit i eller i samband med yrkesmässig verksamhet. Dels ska transport av avfall inte vara normalt och regelbundet förekommande i verksamheten, dels ska mängden transporterat farligt avfall under ett kalenderår inte överskrida 100 kilogram eller 100 liter. Därtill ska avfallet som transporteras inte omfattas av tillståndsplikt enligt 5 kap. 1 § 2 c eller d. Bestämmelsen togs fram med stöd av Naturvårdsverkets bemyndigande i 5 kap. 9 § avfallsförordningen, vilket avser undantag från anmälningsplikten enligt 5 kap. 7 §, som idag enbart gäller avseende farligt avfall. Undantaget har utformats för att följa avfallsdirektivets krav men med beaktande av de mängdgränser som funnits sedan tidigare.²²

Vid översynen har vi bedömt att det är viktigt att undantaget från nu gällande anmälningsplikt fortsatt ska kunna användas när små mängder av det egna farliga avfallet transporteras vid några enstaka tillfällen, till exempel när avfall av enstaka datorskärmar eller kablar som uppkommit i en kontors- eller reparatörsverksamhet behöver transporteras till lämplig behandlingsanläggning. Eftersom vi bedömt att någon lämplig definition av vad som utgör en yrkesmässig transport inte kan tas fram, behöver befintliga mängdgränser fortsatt nyttjas för ett undantag. Enligt vårt förslag flyttas undantaget från föreskrifterna till avfallsförordningen och justeras något. Den föreslagna ändringen kan läggas till i avfallsförordningen med stöd av bemyndigandet i 15 kap. 17 § miljöbalken.

Vid konsulteringen med länsstyrelserna i mars 2023 framkom ett behov av att eget icke-farligt avfall ska kunna transporteras utan vare sig tillstånd eller registreringsplikt om mängden av transporterat avfall under ett kalenderår inte överskrider 10 ton eller 50 kubikmeter och transporter av avfall inte är normalt och regelbundet förekommande i verksamheten. Det är ett förtydligande av praxis och kravet i avfallsdirektivet. Eftersom Naturvårdsverkets bemyndigande i 5 kap. 9 § har utgått ifrån 7 § som i sin tur enbart omfattat farligt avfall, har inte ett sådant undantag varit möjligt att meddela i föreskrifter. Vi föreslår därför att ett sådant undantag läggs till i avfallsförordningen.

Det är vidare vår bedömning att undantaget, som föreslås läggas i avfallsförordningen, kommer att kunna meddelas med stöd av bemyndigandet i 15 kap. 17 § miljöbalken.

²² Konsekvensutredning samt förslag om nya föreskrifter om transport av avfall, 2021-05-10, NV-08781-19, s. 17.

4.1.4 Prövning av sökandens förutsättningar

BEGRÄNSNINGARNA I DAGENS SYSTEM

Enligt 5 kap. 3 § avfallsförordningen får ett tillstånd att transportera avfall enligt 1 § endast ges om sökanden har personella, tekniska och ekonomiska förutsättningar att transportera avfallet som ansökan avser på ett tillfredställande sätt från hälso- och miljöskyddssynpunkt. Därtill ska sökanden ha de tillstånd som krävs för verksamheten enligt annan lagstiftning. Bestämmelsen innebär att den tillståndsgivande myndigheten, i detta fall länsstyrelsen, ska pröva sökandens förutsättningar. Sökanden är, som det framgår av bestämmelsen, verksamheten som transporterar avfall. Paragrafen har haft i princip samma utformning sedan mitten av 1970-talet.²³ Prövning av sökandens förutsättningar vid ansökan om tillstånd förekommer även inom andra regelverk så som alkohol- eller tobakslagstiftningen, där sökanden i regel är en fysisk person eller i lagen (2010:1011) om brandfarliga och explosiva varor, LBE, där även verksamhet, det vill säga en juridisk person, också kan vara sökande. (se kapitel 7.1.2).

Under arbetets gång har vi fått in synpunkter från aktörerna om problematiken med prövningen, bland annat vid den hearing som hölls i augusti 2023²⁴. Enligt de tillfrågade länsstyrelserna är det otydligt om ansökan bör remitteras till kommunen eller Polismyndigheten och det görs därför olika på olika länsstyrelser. Likaså upplevs osäkerheter kring i vilka fall ett egenhändigt inhämtande av information, till exempel från olika register hos olika myndigheter, går att göra utifrån bestämmelserna i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), OSL. Därtill är det oklart om information avseende misskötsel av sökandens andra miljöfarliga verksamheter än transporter kan beaktas vid prövningen. Det upplevs att oseriösa aktörer lätt kan få tillstånd. Det anses dessutom vara svårbedömt vad som kan utgöra grund för återkallelse eller för att neka tillstånd. Prövningen bör, enligt de tillfrågade länsstyrelserna, utökas med kunskapskrav gällande avfallshantering eller avfallslagstiftning eller att hänsyn ska tas till förhållanden som inte är kopplade till själva transporten utan även till exempel hur verksamheten bedrivs i övrigt.

Sammantaget har det framkommit att det saknas riktlinjer eller vägledning för hur bedömningen av sökandens personella, tekniska och ekonomiska förutsättningar ska göras vid prövningen, att prövningen oftast ses som ett rent administrativt moment i processen samt att det finns behov av att bedöma även andra förutsättningar. Detta i syfte att komma åt oseriösa aktörer eller avfallsbrottslighet.

HANTERA BEGRÄNSNINGARNA I DAGENS SYSTEM

Sammantaget kan konstateras att prövningen enligt 5 kap. 3 § avfallsförordningen i sin nuvarande form ofta inte ses som ett användbart verktyg för att pröva

²³ Se 10 § i förslag till förordning om miljöfarligt avfall i prop. 1975:32, bilaga G, s. 169. I detta förslag ingick även krav på ställande av godtagbart ekonomisk säkerhet som kunde tas i anspråk för att bekosta slutligt omhändertagande av miljöfarligt avfall som tillståndsinnehavaren dessförinnan samlat in men ej vidarebefordrat till anläggning för sådant omhändertagande. Den ekonomiska säkerheten ansågs kunna tas i anspråk om tillståndet återkallades.

²⁴ Hearing med kommuner, länsstyrelser och bransch 2023-08-28

sökandens förutsättningar för att transportera avfall. Att avfall transporteras på ett tillfredställande sätt från miljö- och hälsoskyddssynpunkt ska ses mot bakgrund av avfallsdirektivets syfte, det vill säga att skydda människors hälsa och miljön mot skadliga effekter som uppkommer i samband med all form av avfallshantering. En hög skyddsnivå ska därför upprätthållas även vid avfallstransporter, för vilket prövningen av sökandens förutsättningar ska kunna användas att säkerställa. Därtill behöver det växande problemet med illegal avfallshantering adresseras, vilket även har dragit till sig aktörer inom den organiserade brottsligheten. Problematiken med att personer som tidigare varit dömda för avfallsbrott och ekonomiska brott kan starta ett avfallsbolag och anmäla verksamheten till en kommun utan en djupare granskning har tagits upp i ett tidigare regeringsuppdrag²⁵ om avfallsbrottslighet. Samma regeringsuppdrag lyfte även behovet av att kunna kontrollera företrädare för verksamheten för att utesluta att det rör sig om exempelvis målvakter.

Det finns ett antal aspekter som är relevanta att titta på avseende de begränsningar som finns i den prövning som görs idag. Därtill har vi undersökt olika alternativa vägar för att anpassa prövningen till det som har efterfrågats eller anses behövt för att kunna minska antalet oseriösa aktörer. Dessa aspekter och alternativ, inklusive de som vi sedan av olika skäl har valt bort, redogörs för nedan.

Förtydligad bevisbörda

En ansökan utgör, utifrån förvaltningsrättsliga principer, medlet genom vilket sökanden begär något, till exempel att få ett tillstånd att kunna transportera avfall. Denna framställning handläggs/prövas sedan av myndigheten. För att ett ärende ska kunna behandlas måste den enskildes framställning innehålla tillräcklig information om vad saken gäller, vad den enskilde vill åstadkomma med sitt initiativ och vanligtvis vilka sakförhållanden som ligger till grund för framställningen.²⁶ Det ligger alltså i sökandens intresse att presentera tillräcklig information för myndigheten att grunda en bedömning på. Det finns även möjlighet för, då i detta fall länsstyrelsen, att med stöd av 20 § förvaltningslagen (2017:900), FL begära komplettering om informationen är ofullständig eller oklar. Därtill ska noteras att det enligt 23 § FL, som ger uttryck för den så kallade officialprincipen, är myndigheten som har det yttersta ansvaret för ärendets utredning i den omfattning som dess beskaffenhet kräver.

Som framgår i avsnitt 7.1.4 ska en lämplighetsprövning av sökanden göras när tillstånd ges exempelvis för viss tobaks- eller alkoholförsäljning, där det är viktigt att allmänheten ska kunna känna sig trygg med att de verksamheter som beviljas tillstånd är seriösa och skötsamma. I förarbetena till tobakslagen resoneras kring att i ärenden där den enskilde ansöker om ett tillstånd är den normala ordningen att sökanden visar att förutsättningarna för tillståndet är uppfyllda. För att markera detta har relevant lagtext utformats så att det direkt i lagtexten angetts att tillstånd

²⁵ Förstärkta insatser mot brottslighet inom avfallsområdet, Redovisning av regeringsuppdrag M2021/00438, Naturvårdsverket, 2022-03-07, NV-02193-21 (härefter regeringsuppdrag om avfallsbrottslighet).

²⁶ Prop. 2016/17:180, s. 133 f.

ska beviljas den som *visar* att han eller hon har förutsättningar att uppfylla kraven för att få tillståndet.²⁷

Prövning av lämplighet för att bedriva en miljöfarlig verksamhet som går utöver vandelsprövningen enligt 16 kap. 6 § miljöbalken anses ovanligt inom miljörätten. Även om 2 kap. 1 § miljöbalken, det vill säga bevisbördan, gäller vid tillståndsprövning är syftet att den som bedriver eller avser att bedriva en verksamhet eller vidta en åtgärd är skyldig att visa att de förpliktelser som följer av 2 kap. iakttas, det vill säga med avseende på samtliga av miljöbalkens allmänna hänsynsregler. Med andra ord omfattar bevisbördan att den som vidtar en åtgärd eller bedriver en verksamhet ska visa att tillräckliga åtgärder och försiktighetsmått till skydd för människors hälsa och miljön vidtas. Bevisbördan anses kunna omfatta att verksamheten har personal med relevant kunskap eller erfarenhet, tillräckligt med ekonomiska medel eller lämplig teknisk utrustning som krävs för att kunna bedriva verksamheten. Huruvida denna bevisbörda skulle anses kunna omfatta personlig eller ekonomisk lämplighet av verksamhetens företrädare för att bedriva en miljöfarlig verksamhet vid ett eventuellt införande av en sådan prövning är inte tydligt i rättstillämpningen även om 2 kap. 1 § miljöbalken är grundläggande och genomsyrar miljölagstiftningen i sin helhet.

Mot bakgrund av ovanstående anser inte Naturvårdsverket att det i avfallstransportsammanhang finns behov av ett uttryckligt förtydligande av bevisbördan såsom det finns exempelvis i tobakslagen.

Kunskapskrav

Det har efterfrågats att prövningen enligt 5 kap. 3 § avfallsförordningen även ska utökas med någon form av kunskapstest eller prövning avseende avfallshantering eller avfallslagstiftning.

Verksamhetsutövare ska enligt 2 kap. 2 § miljöbalken ha nödvändig kunskap om sin verksamhet för att minska risken för skada eller andra olägenheter för människor och miljö. En verksamhetsutövare ska leva upp till samtliga hänsynsregler i 2 kap. miljöbalken i den utsträckning det inte kan anses orimligt. Det är också verksamhetsutövaren som ska ha kunskap om vad bestämmelserna innebär för den egna verksamheten. Därtill finns tydliga krav i 15 kap. 11 § miljöbalken om avfallshantering. Det kan även påpekas att det finns krav på utbildning vid transport av farligt gods. Denna utgår från säkerheten och inte avfallshantering, men utgör en viktig del vid prövningen av tillstånd som krävs för transport av farligt gods där även transport av avfall ingår i viss mån. Vissa kunskapskrav kopplat till yrkeskunnande krävs även enligt yrkestrafiklagstiftningen (se avsnitt 7.1.4).

Det är därför vår bedömning att ett kunskapskrav inte är motiverat. Detta också med hänsyn till den administrativa börda som ett testningsförfarande skulle kunna innebära både för myndigheter och aktörer.

²⁷ Prop. 2017/18:156, s. 64 och 191.

Vandelsprövning eller lämplighetsprövning

Som framgår av avsnitt 7.1.4 förekommer prövning av sökandens förutsättningar vid ansökan om tillstånd i ett antal regelverk. Att det uttryckligen handlar om en lämplighetsprövning, det vill säga att ordet *lämplig* eller *lämplighet* används i lagrum, förekommer i regelverk utanför miljörettens område. Prövningen av sökandens förutsättningar uttrycks alltså på ett annat sätt i miljöbalken, bilskrotningsförordningen och i avfallsförordningen. Frågan kan ställas om det finns en skillnad mellan vad en vandelsprövning respektive en lämplighetsprövning kan anses omfatta eller om vandel och lämplighet kan anses användas som synonymer. En sådan utredning ryms inte inom ramen för aktuellt regeringsuppdrag. Det kan dock konstateras att prövningen enligt 16 kap. 6 § miljöbalken, som oftast refereras till som vandelsprövning, enbart utgår ifrån verksamhetsutövarens underlåtenhet att följa ålägganden enligt till exempel tidigare tillstånd, det vill säga underlåtenhet att följa sina skyldigheter. Aspekter kopplade till ekonomi eller annan underlåtenhet eller skötsamhet ska däremot inte beaktas.²⁸ Vid uttrycklig lämplighetsprövning enligt annan lagstiftning, till exempel enligt tobakslagen eller alkohollagen, är bedömningen av sökandens förutsättningar bredare och hänsyn tas till ekonomiska aspekter eller personliga aspekter som tidigare brottslighet. Detta då sökanden enligt dessa regelverk i regel är fysiska personer. Den bedömning som görs enligt 5 kap. 3 § avfallsförordningen beaktar sökandens, som i detta sammanhang i regel är en verksamhet, personella, tekniska och ekonomiska förutsättningar att transportera avfall. Prövningens omfattning och karaktär liknar dock inte prövningen enligt 16 kap. 6 § miljöbalken. Däremot anses den, så som Naturvårdsverket bedömer det, utgöra en lämplighetsprövning av verksamheten.

Av vår analys (se avsnitt 7.1.4) framgår att lämplighetsprövning i andra regelverk kan fokusera på verksamhetens lämplighet, men även på lämpligheten av vissa personer i ledande positioner i verksamheten. Lämplighet av personer i ledande positioner har dock inte varit en del av prövningen avseende tillstånd för att transportera avfall. Prövningen av den personliga lämpligheten i andra regelverk gör det möjligt för tillståndsmyndigheten att kunna beakta exempelvis tidigare brottslighet.

Transport av avfall är en typ av verksamhet där det är viktigt att allmänheten ska kunna känna sig trygg med att den som har beviljats tillstånd är seriös och skötsam. Skyddssyftet med avfallslagstiftningen, det vill säga skyddet av människors hälsa och miljön, är också viktigt. I redovisningen av regeringsuppdraget om avfallsbrottslighet²⁹ har dessutom pekats på att prövning av ansökningar/anmälningar om viss verksamhet skulle behöva innefatta kontroll mot åtminstone belastningsregistret och kontroll av företrädare för verksamheten.

Mot denna bakgrund bedömer Naturvårdsverket att det finns både skäl och behov att utöka bestämmelsen i 5 kap. 3 § avfallsförordningen med en uttrycklig

²⁸ Prop. 1997/98:45, del II, s. 207.

²⁹ Regeringsuppdrag om Förstärkta insatser mot brottslighet inom avfallsområdet (M2021/00438), s. 67.

lämplighetsprövning av de fysiska personer som har ett betydande inflytande över verksamheten. I nästkommande avsnitt utvecklar vi dock vilka hinder som vi har identifierat och som i slutändan lett till att något förslag nu inte lämnas om införandet av en sådan lämplighetsprövning.

Skötsamhet i relation till tidigare transportverksamhet eller annan avfallshanteringsverksamhet

De tillfrågade länsstyrelserna och även kommunerna har pekat på att det enligt nu gällande formulering av 5 kap. 3 § avfallsförordningen inte går att beakta förhållanden som anses relevanta, men som inte är kopplade till själva avfallstransporten. Som exempel har angetts sökandens skötsamhet i relation till annan miljöfarlig verksamhet som den bedriver. Dessa verksamheter omfattar inte sällan någon form av avfallshantering. Så som de tillfrågade länsstyrelserna beskriver det, skulle en möjlighet att även beakta skötsamhet avseende sökandens andra miljöfarliga verksamheter kunna leda till att färre oseriösa aktörer får tillstånd att transportera avfall. Det är Naturvårdsverkets bedömning att det är motiverat och rimligt att fler omständigheter ska kunna beaktas vid prövningen av sökandens förutsättningar. Frågan är hur vidsträckt denna prövning anses och om den är proportionerlig utifrån miljöbalkens struktur och syftet med själva prövningen.

Enligt 5 kap. 2 § tobakslagen får tillstånd beviljas endast den som visar bland annat att hen med hänsyn till sina personliga och ekonomiska förhållanden och *omständigheterna i övrigt* är lämplig att utöva verksamheten. En sådan formulering tyder på att prövningen av den personliga lämpligheten sker i en vidsträckt mening (jfr. HDF 2021 ref. 44). Även om prövningen i 5 kap. 3 § avfallsförordningen utgår i första hand ifrån verksamhetens förutsättningar ska en eventuell utökning vara proportionerligt utifrån verksamhetens omfattning och miljöpåverkan samt intresset att skydda människors hälsa och miljön. Att ha en liknande formulering som i 5 kap. 2 § tobakslagen bedöms alltför bred och står inte i proportion till verksamheten och skyddsintresset.

Det som egentligen efterfrågas av tillsynsmyndigheter är att kunna beakta sökandens skötsamhet i relation till andra miljöfarliga verksamheter som den bedriver. Inte heller en sådan utökning av prövningen, det vill säga skötsamhet i relation till alla slags miljöfarliga verksamheter, kan enligt vår bedömning, anses stå i proportion till att prövningen sker i syfte att kunna bedöma om sökanden har förutsättningar för att transportera avfall. Även om en generell skötsamhet när det gäller att följa miljöbalken, föreskrifter, domar och andra beslut som har meddelats med stöd av balken är önskvärd, bedöms möjligheten att kunna beakta en skötsamhet i relation till andra typer av miljöfarliga verksamheter än avfallshantering för vidsträckt.

Vår bedömning är att det är lämpligare att avgränsa utökningen av prövningen på sådant sätt att den borde avse underlåtenhet att följa tidigare tillstånd att transportera avfall eller tillstånd, anmälan eller andra beslut om avfallshantering som har meddelats med stöd av miljöbalken. Enligt vårt förslag skulle alltså vad som beaktas vid prövningen vara kopplat enbart till verksamheter som avser

avfallshantering. En sådan formulering anses också ligga i linje med strävan efter att ha större kontroll över verksamheter som hanterar avfall och på detta sätt, på sikt minska avfallsbrottsligheten. Liknande formulering finns även i 4 § bilskrotsförordningen, där auktorisation kan erhållas efter ansökan bland annat om det inte finns anledning att anta att sökanden åsidosätter de bestämmelser och tillståndsvillkor som gäller för verksamheten enligt miljöbalken, plan- och bygglagen eller föreskrifter som meddelats med stöd av dem.

Nu gällande 5 kap. 3 § avfallsförordningen, där en lämplighetsprövning av verksamheten ingår, är meddelad med stöd av 15 kap. 17 § miljöbalken. Bemyndigandet anses ha en bred räckvidd. Naturvårdsverket har tolkat bemyndigandet som att prövningen av sökandens förutsättningar, det vill säga verksamhetens lämplighet, ryms inom denna räckvidd. Det är Naturvårdsverkets bedömning att förslaget om att även misskötsamhet avseende tidigare tillstånd om transport av avfall och drift av avfallshanteringsverksamhet ryms inom nuvarande bemyndigande.

Lämplighetsprövning av företrädare

För att kunna införa en lämplighetsprövning av företrädare för verksamheter i miljölagstiftningen krävs en omfattande utredning som inte ryms inom ramen för detta regeringsuppdrag. Naturvårdsverket väljer därför att inte lämna något förslag på reglering avseende lämplighetsprövning av företrädare. Dessutom utreds frågan utifrån ett bredare miljöbrottsperspektiv av miljöstraffrättsutredningen och det är därför lämpligt att den utreds där för eventuella förslag. Vi ser dock värde i att belysa de problematiska frågor som vi har kunnat identifiera när vi har analyserat om prövningen av tillstånd för avfallstransporter skulle kunna utökas med en lämplighetsprövning av företrädare i avfallsförordningen.

Som framgår ovan bedömer vi att det finns både skäl och behov att komplettera 5 kap. 3 § avfallsförordningen med en uttrycklig lämplighetsprövning av de fysiska personer som har ett betydande inflytande över verksamheten. Det anses utgöra en möjlig väg att förebygga och bekämpa avfallsbrottslighet och kan underlätta för tillståndsmyndigheten i att identifiera oseriösa aktörer vid prövningen. Lämplighetsprövning av fysiska personer med betydande inflytande över verksamheten är dock helt främmande inom miljörättens område.

Prövning av lämpligheten av fysiska personer som har ett betydande inflytande över verksamheten eller en bestämd krets av relevanta personer, som exempelvis anges i yrkestrafiklagen, ingår dock vid tillståndsprövningar enligt andra lagstiftningar. Vilka dessa personer i aktuellt sammanhang skulle kunna vara bör kunna bedömas i det enskilda fallet. Stöd för att tolka begreppet finns dock att hämta från andra lagstiftningsområden där begreppet *personer med betydande inflytande* är vedertaget.

Lämplighetsprövningen enligt andra rättsområden där sökanden är en enskild person utgår oftast ifrån personlig och ekonomisk lämplighet. Vad dessa innebär enligt olika författningar har beskrivits i avsnitt 7.1.4. När det gäller den personliga lämpligheten är det oftast den tidigare eventuella brottsligheten som prövas vilket kan innebära åtkomst och hantering av uppgifter som är sekretessbelagda.

Vid lämplighetsprövning utanför miljörettens område finns det, i de fall som vi inom ramen för regeringsuppdraget har tittat på, även möjlighet för prövningsmyndigheten att få ut uppgifter från misstanke- och/eller belastningsregistret vid begäran. Som framgår i avsnitt 7.1.4 finns en sådan möjlighet vid länsstyrelsens lämplighetsprövning som görs med stöd av penningtvättslagstiftningen. Även kommunen har en liknande möjlighet enligt 11 § 10 förordningen om belastningsregistret³⁰.

Dessa möjligheter finns inte tillgängliga för länsstyrelsen när tillstånd att transportera avfall prövas. Avfallsbrottslighet ett växande problem och det finns ett viktigt skyddsintresse. En möjlighet för länsstyrelsen att kunna begära ut uppgifter från misstanke- eller belastningsregistret även vid en eventuell lämplighetsprövning av företrädare skulle kunna underlätta prövningen, dock behöver det utredas. Utredning behövs även avseende om inhämtandet av uppgifterna på detta sätt är det lämpligaste alternativet samt om det är proportionerligt till skyddsintresset och om nya bestämmelser i sekretesslagstiftningen behövs för att länsstyrelsen ska kunna hantera dessa uppgifter.

Alternativet att genom remittering till olika myndigheter få in uppgifter om verksamhetens lämplighet eller personlig och ekonomisk lämplighet av företrädare belyses i nästkommande avsnitt. I detta avseende har vi kommit fram till att det inte skulle vara en lämplig lösning eftersom behovet av remittering i dagsläget inte anses finnas vid varje prövning av ansökan om transporttillstånd.

Tillståndsmyndigheten kan använda sig av bestämmelser i FL vid prövningen. Enligt 23 § FL är det myndigheten som har det yttersta ansvaret för att ett ärende utreds i den omfattning som dess beskaffenhet kräver. Utredningsskyldigheten är dock inte lika framträdande när en ansökan om exempelvis ett tillstånd ges in. Det vill säga när det är en förmån för sökanden som ärendet gäller och det därmed ligger i sökandens intresse att presentera ett så omfattande underlag som anses behövas för att få förmånen.

8 § FL anger den generella samverkansskyldigheten mellan myndigheter och innebär att den handläggande myndigheten själv ska ta kontakt med de myndigheter som behövs för att utredningen i ärendet ska bli tillräcklig, i den utsträckning som det är möjligt och lämpligt. Det är inte självklart att myndigheten, när ärendet avser en ansökan om en förmån, i första hand ska agera utifrån skyldigheten i 8 § FL och själv ta kontakt med andra myndigheter för att ärendet ska bli tillräckligt utrett. Det är vidare att notera att samverkansskyldigheten gällande utlämnande av uppgifter preciseras i 6 kap. 5 § OSL. Denna bestämmelse, som syftar bland annat till att underlätta för myndigheter att fullgöra sin verksamhet, kan inte användas när uppgiften är sekretessbelagd. Det är dock inte

³⁰ Förordning (1999:1134) om belastningsregister

heller självklart att offentliga uppgifter kan lämnas ut med stöd av 6 kap. 5 § OSL.³¹

Tillståndsmyndigheten kan med stöd av 20 § FL först hjälpa och sedan förelägga sökanden att rätta till brister i ansökan, vilket inkluderar även föreläggande att komplettera sin ansökan med behövliga uppgifter exempelvis intyg eller utdrag ur misstanke- eller brottsregistret om personlig och ekonomisk lämplighet av företrädare skulle vara en del av prövningen. Om föreläggandet inte efterföljs och exempelvis begärd komplettering inte lämnas in är sannolikheten stor att ansökan kommer att avslås. Handlingar som den enskilde efter en föreläggande lämnar in till myndigheten och som då kan innehålla sekretessbelagda uppgifter om den personliga lämpligheten, blir i regel allmänna handlingar hos myndigheten. Om det finns uppgifter som omfattas av sekretess i inlämnade handlingar kvarstår sekretessen om det är reglerad i OSL. Ett exempel är 30 kap. 20 § OSL som säkerställer att sekretess gäller hos tillstånds- eller tillsynsmyndighet enligt alkohollagen och hos kommun i ärenden om tillståndspliktig tobaksförsäljning enligt tobakslagen för uppgift om en enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden. Detta om det kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider skada eller men om uppgiften röjs.

Sekretess kan hävas genom att den enskilde medger att uppgifterna kan få lämnas ut eller spridas.³² Det är dock rimligt att anta att sådana medgivanden sällan lämnas avseende uppgifter som är kopplade till den personliga lämpligheten. Det är därför Naturvårdsverkets bedömning att det behövs kompletterande bestämmelser i OSL för att säkerställa skyddet av inkomna uppgifter om en enskilds personliga förhållanden vid en eventuell prövning av företrädarnas personliga lämplighet av länsstyrelsen när tillstånd att transportera avfall söks. Alternativet där enbart bestämmelser i FL finns till hands anses alltså inte utgöra ett lämpligt sätt att eventuellt kunna pröva personlig lämplighet i aktuellt sammanhang.

När det gäller företrädarnas ekonomiska lämplighet är det oftast uppgifter från Skatteverket och Kronofogdemyndigheten som kan behövas vid en eventuell prövning. Det är rimligt att anta att dessa uppgifter inte är sekretessbelagda i samma utsträckning som uppgifter som behövs för att pröva en personlig lämplighet, exempelvis uppgifter från misstanke- och belastningsregistret. Dessa uppgifter kan inhämtas i större utsträckning med stöd av 20 § FL, vilket också görs idag. Dessutom omfattas vissa uppgifter som är kopplade till en enskilds affärs- och driftförhållanden av sekretess i en statlig myndighets verksamhet som består bland annat i tillståndsgivning om det kan antas att den enskilde lider skada om uppgiften röjs. Detta enligt 30 kap. 23 § 1 OSL och 9 § offentlighets och sekretessförordning (2009:641) och punkten 40 i OSF bilagan som avser verksamheter med tillstånd för hantering av farligt avfall.

³¹ Se DS 2022:13, avsnitt 5.1.2 och där hänvisade avsnitt.

³² Det innebär att den enskilde anses lämna ett samtycke enligt 12 kap. 2 § OSL. Det finns inga formkrav avseende utformningen ett sådant medgivande, men det behöver säkerställas att den som hämtar in samtycket har uppfattat det på rätt sätt (JO beslut 2017-06-09, dnr 741-2016).

Det är dock rimligt att skyddet av uppgifter om en enskilds ekonomiska förhållanden också är säkerställt vid en eventuell prövning av en företrädares ekonomiska lämplighet. Det skulle kunna säkerställas genom en bestämmelse som liknar 30 kap. 20 § OSL avseende länsstyrelsens prövning av transporttillstånd eller en utökning av punkten 40 i bilagan till OSF att omfatta verksamheter med tillstånd för hantering av icke-farligt avfall. På vilket sätt skyddet av dessa uppgifter kan säkerställas vid en eventuell prövning av den ekonomiska lämpligheten behöver dock utredas vidare och rymms inte inom detta regeringsuppdrag.

Möjlighet att inhämta yttrande

Utifrån vad som har framkommit vid kontakt med bland annat ett antal länsstyrelser konstaterar Naturvårdsverket att det finns ett visst behov av att kunna remittera ansökningar till vissa myndigheter. Detta i syfte att komma åt relevant information som prövningsmyndigheten inte kan få på annat sätt. Exempelvis kan uppgifter hos Skatteverket eller information som inhämtas i samband med kommunens miljötillsyn av avfallshantering vara relevanta.

Enligt 26 § FL kan en myndighet inom ramen för utredningsansvaret enligt 23 § FL begära ett yttrande bland annat från en annan myndighet för att se till att ett ärende blir tillräckligt utrett. Myndigheternas allmänna samverkansskyldighet gentemot varandra enligt 8 § FL innebär bland annat att en myndighet i möjligaste mån ska besvara en remiss från en annan myndighet. Enligt förarbetena avgör dock myndigheten själv om den kan avsätta resurser för att hjälpa den myndighet som begär assistans eftersom den alltid måste prioritera sina egna huvuduppgifter.³³ Därtill anges att samverkansskyldigheten enligt 8 § FL inte innebär någon sådan uppgiftsskyldighet som enligt 10 kap. 28 § OSL bryter sekretessen mellan myndigheter och innan en samverkande myndighet lämnar uppgifter till en annan myndighet måste den beakta de begränsningar i informationsutbytet som följer av nationell och EU-rättslig lagstiftning om behandling av personuppgifter.³⁴ Myndigheten måste också förvissa sig om att informationsutbytet är förenligt med eventuellt tillämpliga bestämmelser om sekretess.

Att inhämta yttrande från olika myndigheter är ett uttryckligt krav vid beviljande av tillstånd enligt tobakslagen, alkohollagen och vid prövningen av auktorisation av bilskrotverksamheter. Gemensamt här är att sökanden i regel är en enskild person. Naturvårdsverket anser att ett remissförfarande kan vara nödvändigt i vissa fall även vid prövning av tillstånd av avfallstransporter, där sökanden oftast är en verksamhet. Att idag ställa krav på att yttrande inhämtas vid prövningen av varje ansökan är dock varken behövligt eller motiverat. De myndigheter som rimligen kan bidra med uppgifter som kan anses relevanta vid prövning av transporttillstånd är Polismyndigheten, Kronofogdemyndigheten, Skatteverket och kommunerna. På detta sätt kan tillståndsmyndigheten få tillgång till relevanta uppgifter som den inte får kännedom om på annat sätt. Länsstyrelsen skulle kunna avgöra i vilka fall ansökan bör remitteras så att dessa myndigheter inte belastas med remittering när

³³ Prop. 2016/17:180, s. 71.

³⁴ Ibid. s. 72.

det inte finns skäl till det. Remitteringen av ansökan skulle alltså kunna göras vid behov.

En ytterst viktig aspekt vid inhämtande av yttranden och användningen av de uppgifter som framkommer där är att aktörerna har lagligt stöd för behandlingen av sådana personuppgifter. Det har större relevans om sökanden är en enskild eller ifall lämplighetsprövning av företrädare skulle framöver omfattas av prövningen. I förarbetena till tobakslagen har frågan om personuppgiftsbehandlingen i brottsförebyggande syfte utretts kopplat till EU:s dataskyddsförordning³⁵ och dataskyddsdirektiv³⁶. Enligt 5 kap. 4 § tobakslagen får en ansökan om tillstånd för partihandel inte bifallas utan att Polismyndighetens och Tullverkets yttranden har inhämtats. Där har bedömts att behandling av uppgifter om brott och brottsmisstankar i tillståndsärenden ligger utanför direktivets område.³⁷ I frågan om kommunens personuppgiftsbehandling i tillståndsärenden har bedömts att sådan behandling är nödvändig för att kommunen ska kunna fullfölja sin uppgift som tillståndsmyndighet och att behandlingen därmed är nödvändig för att fullgöra en rättslig förpliktelse, utföra en uppgift av allmänt intresse, eller som ett led i myndighetsutövningen, samt att det finns rättslig grund för denna behandling både i dataskyddsförordningen och i nationell lagstiftning, bl.a. i 5 kap. 3-4 tobakslagen.³⁸ Därtill kom utredningen fram till att intrånget i den personliga integriteten som denna personuppgiftsbehandling skulle innebära, var proportionerligt utifrån regleringen i 2 kap. 6 § andra stycket regeringsformen. Detta ställt mot det allmänna intresset av att försäkra sig om att det enbart är lämpliga personer som får tillstånd att sälja tobaksvaror.

Naturvårdsverket anser att det kan dras tydliga paralleller mellan resonemanget om möjlig personuppgiftsbehandling i kommunens tillståndsärenden enligt tobakslagen och personuppgiftsbehandlingen, inom ramen för ett yttrande, i ett eventuellt remissförfarande i frågan om transporttillstånd. Det behöver påpekas att inhämtande av yttrande från dessa myndigheter i tobakslagen är ett krav som en del i prövningen av ansökan. Denna uppgiftsskyldighet, anges på lagnivå i tobakslagen och alkohollagen, medan uppgiftsskyldigheten regleras på förordningsnivå avseende prövningen av auktorisation av bilskrotverksamheter.

Som framgår ovan bör det inte finnas något hinder mot länsstyrelsens personuppgiftsbehandling i tillståndsärenden utifrån dataskyddsförordningen mot

³⁵ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning).

³⁶ Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2016/680 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behöriga myndigheters behandling av personuppgifter för att förebygga, förhindra, utreda, avslöja eller lagföra brott eller verkställa straffrättsliga påföljder, och det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av rådets rambeslut 2008/977/RIF.

³⁷ Prop. 2017/18:156, s. 68 f.

³⁸ Ibid., s. 69 och 71. Där det bedömdes att den personuppgiftsbehandling som behöver göras hos Polismyndigheten och Tullverket var laglig då den hade stöd i de speciallagstiftningar som gäller för dessa myndigheters verksamhet.

bakgrund av den bedömning som har gjorts i förarbetena till tobakslagen.³⁹ Uppgifter som lämnas inom ramen för ett yttrande från till exempel Polismyndigheten, ifall lämplighetsprövning av företrädare framöver skulle omfattas av prövningen enligt 5 kap. 3 § avfallsförordningen, kan omfattas av sekretess. För att sådana uppgifter ska kunna lämnas till länsstyrelsen inom ramen för ett yttrande i ett tillståndsärende om avfallstransportering behöver sekretessen brytas med stöd av 10 kap. 28 § OSL. För att bestämmelsen ska vara tillämplig krävs att uppgiftsskyldigheten är konkretiserad, det vill säga, tar sikte på utlämnande av uppgifter av ett speciellt slag, gälla en viss myndighets rätt att få del av uppgifter i allmänhet eller avse skyldighet för en viss myndighet att lämna andra myndigheter information.⁴⁰ Uppgiftsskyldigheten ska dessutom vara reglerad i lag eller förordning.

Som vi har kunnat konstatera kan inhämtande av uppgifter från andra myndigheter vara rimligt och motiverat i vissa fall samt skulle kunna utformas som en möjlighet som länsstyrelsen kan nyttja vid behov, det vill säga inte en strikt uppgiftsskyldighet. Detta har dock inte samma sekretessbrytande verkan. En formulering där inhämtande av yttranden från andra myndigheter endast är en möjlighet och sker vid behov är därför inte en gångbar lösning om uppgifterna är sekretessbelagda hos den svarande myndigheten. Detta kan innebära att uppgiftslämning kan behöva ske med stöd av andra bestämmelser i OSL såsom 10 kap. 27 § eller 6 kap. 5 § OSL under förutsättning att kriterierna för uppgiftslämnandet som ställs i dessa bestämmelser är uppfyllda.

Här behöver nämnas även en ganska nyligen genomförd utredning⁴¹ som tittade på en utökad möjlighet att utbyta sekretessbelagda uppgifter mellan statliga myndigheter och kommuner. Utredningen ansåg att dessa myndigheter bör ges förutsättningar att utbyta sekretessbelagda uppgifter i större utsträckning än i dag och lade förslag bland annat på införandet av en generell sekretessbrytande bestämmelse i 10 kap. OSL. Bestämmelsen innebär att myndigheter, kommuner och andra organ som omfattas av OSL kommer att kunna utbyta uppgifter om enskilda som behövs för att fullgöra författningsreglerad verksamhet. Bestämmelsen innebär att uppgifter ska få lämnas ut såväl på begäran som på eget initiativ och den omfattar samtliga statliga och kommunala myndigheter med mera. Förslaget har ännu inte lett till några författningsändringar. Det kan konstateras att liknande behov finns vid länsstyrelsens tillståndsprövning och att syftet med remittering är likt, det vill säga att tillgodose det allmänna intresset av att försäkra sig om att det enbart är lämpliga eller seriösa aktörer som får tillstånd samt att ha

³⁹ Jfr. även Högsta domstolens resonemang i målet HFD 2021 ref.10 om förhållandet mellan 6 kap. 5 § OSL och finalitetsprincipen enligt EU:s dataskyddsförordning. Domstolen kom fram till att någon kontroll av förenligheten med finalitetsprincipen i samband med lämnande av uppgifter enligt 6 kap. 5 § offentlighets- och sekretesslagen inte behöver göras om en sekretessbestämmelse hindrar en myndighet från att lämna bl.a. integritetskänsliga uppgifter till andra myndigheter. Detta då lagstiftaren genom sekretessbestämmelsen får anses ha tagit ställning till när ett uppgiftslämnande är oförenligt med det eller de ändamål för vilka uppgifterna samlades in.

⁴⁰ Se prop. 1979/80:2 Del A s. 322.

⁴¹ Se Finansdepartementets utredning, Utökad informationsutbyte, DS 2022:13.

större kontroll över verksamheter som hanterar avfall och på detta sätt på sikt minska avfallsbrottsligheten. Detta gäller också om en lämplighetsprövning av företrädare skulle införas i framtiden.

Mot bakgrund av ovanstående bedömer Naturvårdsverket att intrånget i den personliga integriteten som personuppgiftsbehandling vid en eventuell remittering och vid ett eventuellt införande av en prövning av företrädarnas lämplighet innebär, kan anses vara proportionerligt och kan anses vila på samma rättsliga grunder som angetts i förarbetena till tobakslagen. Detta behöver dock utredas ytterligare. Mer utredning kan behöva göras även gällande behovet av brytande av sekretess vid informationsutbyte mellan myndigheter, alternativt invänta om utredningen om utökad informationsutbyte eller andra kommande utredningar⁴² kommer att leda till ändringar i OSL.

Avseende uppgifter från Kronofogdemyndigheten och Skatteverket gällande verksamhetens eller företrädarnas ekonomiska lämplighet kan följande konstateras. I förarbetena till tobakslagen angavs att det inte fanns behov för kommunen att, utöver de uppgifter som sökanden kunde lämna in från Skatteverket och Kronofogdemyndigheten, inhämta ytterligare uppgifter från dessa myndigheter.⁴³ Inhämtning av uppgifter från Kronofogdemyndigheten och Skatteverket sker, som de tillfrågade länsstyrelserna har uppgett, redan idag i viss utsträckning med stöd av exempelvis 10 kap. 27 § OSL. Detta förutsätter att kriterierna för brytande av sekretess enligt bestämmelsen är uppfyllda.⁴⁴ Eftersom uppgifter från dessa myndigheter också i viss utsträckning anses kunna inhämtas med stöd av förvaltningslagens bestämmelser, ansluter sig Naturvårdsverket till den bedömning som gjordes i förarbetena till tobakslagen, det vill säga att det inte föreligger ett behov för länsstyrelsen att, utöver de uppgifter som sökanden kan lämna in från Skatteverket och Kronofogdemyndigheten, inhämta ytterligare uppgifter från dessa myndigheter inom ramen för ett remissförfarande.

Remittering av ansökan till kommuner kan ske idag med stöd av förvaltningslagens bestämmelser och uppgifter som inte är sekretessbelagda kan lämnas med stöd av 6 kap. 5 § OSL om förutsättningarna där är uppfyllda. Bestämmelser i förvaltningslagen utgör dock aldrig grund för en uppgiftsskyldighet som innebär att sekretessen kan brytas. Sekretessbelagda uppgifter kan då endast lämnas ut med stöd av 10 kap. 27 § OSL. Begränsningen här är också att kommunen inte har en absolut skyldighet att svara på remissen.

Sammantaget är Naturvårdsverkets bedömning att vi inte lägger något förslag i frågan om remittering av ansökan vid prövning av transporttillstånd enligt avfallsförordningen. Detta på grund av att behovet av remittering bara anses finnas

⁴² Se exempelvis Dir. 2022:37 om förbättrade möjligheter att utbyta information med brottsbekämpande myndigheter med tilläggsdirektiv Dir. 2023:11.

⁴³ Prop. 2017/18:156, s. 68.

⁴⁴ Kriterierna är att uppgiften inte omfattas av sekretess enligt de specifika bestämmelser som anges i lagrummets andra stycken, uppgiften ska lämnas till en myndighet och det ska vara uppenbart att intresset av att uppgiften lämnas ut har företräde framför det intresse som sekretessen ska skydda.

i vissa fall och att sekretessaspekten, det vill säga behovet av brytande av sekretess vid informationsutbyte mellan myndigheter och om en lämplighetsprövning av företrädare införs, behöver utredas vidare. Under tiden kan inhämtande av uppgifter, som inte är sekretessbelagda, ske inom ramen för ett remissförfarande med stöd av förvaltningslagens bestämmelser.

Återkallelse av tillstånd

Det fanns bestämmelser om tillstånd till transportverksamheter redan i 1985 års förordning om miljöfarligt avfall. Enligt 9 § fick sökanden, för att få tillstånd, visa att hen hade personella, tekniska och ekonomiska förutsättningar att transportera avfall och att hen hade de tillstånd som behövdes för verksamheten enligt annan lagstiftning. Dessutom krävdes att sökanden ställde godtagbar säkerhet. Tillståndet kunde enligt 11 § helt eller delvis återkallas om det inträdde någon omständighet som medförde att tillståndshavaren enligt 9 § inte skulle ha fått tillstånd eller åsidosatt någon skyldighet enligt lagen (1985:426) om kemiska produkter, miljöskyddslagen (1969:387), renhållningslagen (1979:596) eller lagen (1982:821) om transport av farligt gods eller enligt föreskrift som har meddelats med stöd av någon av dessa lagar eller denna förordning. Efter miljöbalksreformen ändrades reglerna kring återkallelse av transporttillstånd. 1996 års FFA hänvisar till 24 kap. 3 § miljöbalken avseende förutsättningar för återkallelse av tillstånd.

24 kap. 3 § miljöbalken reglerar i vilka fall tillståndsmyndigheten helt eller delvis får återkalla bland annat tillstånd som meddelats enligt balken, eller enligt föreskrifter som meddelats med stöd av balken, och förbjuda fortsatt verksamhet. Så som bestämmelsen är formulerad omfattas här även tillstånd för att transportera avfall enligt avfallsförordningen. En återkallelse anses vara en ytterst ingripande åtgärd och bör föregås av andra åtgärder, till exempel tillsynsåtgärder enligt 26 kap. miljöbalken. I bestämmelsen listas de fall där en återkallelse av tillståndet kan ske.

I ett avgörande⁴⁵ återkallades ett transporttillstånd delvis med stöd av 24 kap. 3 § 2 miljöbalken. Tillståndet avsåg farligt avfall och var tidsbegränsat. Domstolen konstaterade att det utifrån avfallslagstiftningens syfte var en grundförutsättning att det fanns kunskap hos tillståndshavaren om hantering av farligt avfall och att verksamheten även i övrigt bedrevs enligt gällande regelverk. Att åklagare utfärdat ett strafföreläggande avseende miljöbrott med anledning av utsläpp av mineralolja i mark innebar enligt tillsynsmyndigheten att det farliga avfallet troligtvis inte skulle transporteras i enlighet med tillståndet. Domstolen ansåg att det därför inte var orimligt att tillståndet återkallades delvis för att förhindra den bristfälliga hanteringen av farligt avfall.

Som framgår ovan är en återkallelse av ett tillstånd en mycket ingripande åtgärd och kan ske enbart i de fall som finns listade i 24 kap. 3 § miljöbalken. Bevisbördan vid en återkallelse ligger på tillståndsmyndigheten. Det krävs på grund av åtgärdens mycket ingripande karaktär, starka skäl som motiverar att

⁴⁵ Se mark- och miljödomstolens vid Växjö tingsrätt dom den 26 september 2017 i mål nr M 2452-17.

miljöintresset att upphäva tillståndet ska anses väga tyngre än det enskilda intresset att ha kvar det. Det finns alltså verktyg för att kunna återkalla ett transporttillstånd i vissa fall, men det används troligtvis inte i större omfattning, vilket även de tillfrågade länsstyrelserna bekräftar. Naturvårdsverket bedömer således inte att någon ändring behövs i detta avseende. Däremot kan det finnas behov av vägledning om att befintligt verktyg i 24 kap. 3 § miljöbalken kan tillämpas även när tillstånd att transportera avfall behöver återkallas.

5. Naturvårdsverkets förslag med tillhörande konsekvensutredning

Nedan sammanfattas Naturvårdsverkets förslag avseende ändringar i avfallsförordningen. Därtill beskrivs konsekvenser av författningsförslagen i enlighet med 6–8 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning. En jämförelse görs mellan konsekvenser för berörda aktörer av att efterleva de regler som gäller idag och alternativet att Naturvårdsverkets förslag genomförs.

Naturvårdsverket föreslår att alla de förändringar som presenteras i denna skrivelse ska genomföras samtidigt.

5.1 Tillståndspliktens utformning och omfattning: Förenkling gällande tillstånd vid transport av avfall

Naturvårdsverkets förslag: Naturvårdsverket föreslår att man bland de kriterier som avgör om tillstånd krävs för transport av avfall inte ska skilja på om avfallet uppkommit i egen eller annans verksamhet. Avgörande är om verksamheten där avfallet uppkommit sker yrkesmässigt eller inte.

Vidare föreslås att bestämmelserna avseende undantag från tillståndsplikt för transport av icke-farligt avfall flyttas till avfallsförordningen.

Beskrivning av förslaget:

5 kap. 1 § avfallsförordningen reglerar när särskilt tillstånd krävs för att transportera avfall. Punkt 1 i bestämmelsen har vi tolkat som att den avser transport av annans avfall och punkt 2 som transport av eget avfall. Naturvårdsverket föreslår att det inte ska göras skillnad mellan dessa två fall, det vill säga, det ska inte spela någon roll om transporten avser annans eller eget avfall.

Förslaget innebär även att bestämmelserna avseende undantag från tillståndsplikt för transport av icke-farligt avfall flyttas över till avfallsförordningen, till en ny 1 a §. Denna reglering finns idag i Naturvårdsverkets föreskrifter om transport av avfall, det vill säga 3–4 §§ NFS 2022:2.

Motiv till förslaget:

Som framgår av nuvarande lydelse av 5 kap. 1 § avfallsförordningen krävs ett särskilt tillstånd för att dels yrkesmässigt transportera avfall, dels transportera avfall som har uppkommit i eller i samband med en yrkesmässig verksamhet.

Syftet med kravet på tillstånd för transport av avfall är bland annat att öka möjligheterna att säkerställa att transportererna sker på ett hälso- och miljömässigt godtagbart sätt. För att uppnå detta syfte bedömer Naturvårdsverket att det är av underordnad betydelse om det avfall som transporteras har uppkommit i egen eller annans verksamhet. Sammantaget, för att förenkla bedömningen av när tillstånd till transport av avfall krävs, och för att öka möjligheterna att säkerställa att transportererna sker på ett hälso- och miljömässigt godtagbart sätt, bedömer Naturvårdsverket att det avgörande för krav på tillstånd bör vara att transportererna sker i yrkesmässig verksamhet. Problematiken kring begreppet yrkesmässig beskrivs i avsnitt 3.2.

Den nya 5 kap. 1 a § avfallsförordningen som föreslås att reglera undantag från tillståndsplikt för transport av icke-farligt avfall som uppkommit i egen yrkesmässig verksamhet kommer att förenkla tillämpningen för alla aktörer. Tillståndsplikten i 1 § 5 gäller dock som huvudregel vid enskild transport av icke-farligt avfall om mängden avfall överskrider 1 ton eller 5 kubikmeter avfall. Det innebär att mängder av icke-farligt avfall som vid enskild transport överskrider dessa gränser fortsatt kommer att omfattas av tillståndsplikt. Eftersom detta enbart framgår om man läser 1 § 5 och 1 a § samtidigt, kommer det att behövas vägledning. Utan tydlig vägledning i detta avseende kan otydligheter uppkomma, vilket kan leda till en viss risk att tillståndskravet i 1 § 5 inte följs.

5.1.1 Nollalternativ

Nollalternativet innebär att författningstexterna kommer att kvarstå som de ser ut idag och att de förslag som Naturvårdsverket presenterat inte kommer att antas. De otydligheter som idag upplevs av tillstånds- och tillsynsmyndigheter samt verksamhetsutövare avseende vilka aktörer som omfattas av 5 kap. 1 § 1 respektive 2 samt kring begreppet yrkesmässig kommer att kvarstå. Detta kommer innebära att det fortsatt kommer vara utmanande för tillstånds- och tillsynsmyndigheter samt verksamhetsutövare att kontrollera så att verksamheter har rätt tillstånd och agerar på ett miljö- och hälsomässigt säkert sätt. Detta grundas på antagandet att avfallsbrottsligheten även framöver kommer vara ett problem i samhället samt att förutsättningarna att hantera tillståndsansökningarna kommer att vara detsamma.

5.1.2 Konsekvensutredning

Aktörer som berörs av regleringen:

Denna reglering bedöms beröra alla landets länsstyrelser och kommuner då alla hanterar denna typ av ärenden. Regleringen bedöms även beröra alla verksamheter som omfattas av tillståndsplikt samt länsstyrelserna i egenskap av tillståndsmyndighet. Verksamheterna innefattar allt från små enskilda firmor till stora avfallsbolag.

Typ av verksamhet	Antal icke-farligt avfall	Antal farligt avfall
De verksamheter som yrkesmässigt transporterar avfall	11 612	5 395 ⁴⁶
De verksamheter som transporterar avfall som har uppkommit i eller i samband med en yrkesmässig verksamhet	1 358	1 540 ⁴⁷

Ekonomiska och administrativa konsekvenser för företag

Förslaget kommer innebära samma krav som tidigare då det endast blir ett förtydligande av vilka verksamheter som omfattas. För företag som hittills har transporterat avfall med stöd av 5 kap. 1 § 1 kommer borttagandet av skillnaden mellan punkterna 1 och 2 innebära en viss lättnad, då dessa också kommer att omfattas av undantag utifrån mängdgränserna. Enligt nu gällande bestämmelser är aktörer som transporterat annans avfall alltid tillståndspliktiga. Dock kan vissa företag uppleva en skillnad då de som tidigare hamnat i en gråzon gällande om de omfattas eller inte, nu tydligare kommer att omfattas av kravet på tillstånd. För dessa verksamheter kan det bli en tillkommande ekonomisk och administrativ konsekvens då de behöver söka tillstånd vilket de inte tidigare gjort. Konsekvensen bedöms dock vara relativt begränsad. De kommer, utifrån förslaget, att behöva söka nytt tillstånd för transport av det icke-farliga avfallet minst vart femte år. Med dagens avgift innebär det en tillkommande kostnad på 1 660 kr, normalt vart femte år.

Även de administrativa konsekvenserna bör kunna anses vara acceptabla för de som i och med förtydligandet kommer att ansöka om tillstånd. För företag som endast transporterar icke-farligt avfall innebär förslaget att de kommer att behöva söka nytt tillstånd för transport av avfallet minst vart femte år. Ansökan kan göras digitalt och innebär att ett formulär fylls i inför transporten. Utifrån uppgifter från en av de tillfrågade länsstyrelserna uppskattas detta med dagens formulär ta en halv till två timmar, lite beroende på erfarenhet och tillgång till registerutdrag med mera.

Förslaget bedöms inte påverka de mindre företagen ytterligare då förslaget exempelvis inte justerar de mängdgränser som finns idag. De verksamheter som transporterar andras avfall kan snarare komma att uppleva en viss lättnad med den föreslagna regleringen då de omfattas av undantag utifrån angivna mängdgränser.

För övriga berörda företag kommer detta inte bidra till ytterligare ekonomiska eller administrativa konsekvenser.

Konsekvenser för konsument/hushåll och andra slutanvändare

Inga identifierade konsekvenser.

⁴⁶ Sök - Kontrollera avfallstransportörer (kontrolleraavfallstransportorer.se) 2023-08-24

⁴⁷ Sök - Kontrollera avfallstransportörer (kontrolleraavfallstransportorer.se) 2023-08-24

Miljöpåverkan

Ett förtydligande om att all transport av avfall från yrkesmässig verksamhet omfattas kan underlätta för tillsynsmyndigheterna att utöva tillsyn då det finns tydligare stöd för vilka verksamheter som de kan bedriva tillsyn på. Med en ökad kontroll över att transportererna genomförs på ett miljömässigt korrekt sätt, det vill säga att avfallet samlas in genom de insamlingssystem som tillhandahålls samt hanteras och behandlas enligt de krav som finns, bedöms miljöpåverkan på sikt minska. Ett exempel på detta är att mindre mängd avfall bedöms hamna på fel plats genom exempelvis dumpning, vilket minskar spridning av föroreningar till luft, mark och vatten.

Genom att i författningstexten även lyfta in regleringen från Naturvårdsverkets föreskrifter som innebär att tillstånd krävs för icke-farligt avfall vid enskild transport för vissa mängder, bedöms tydligheten öka. Detta kan underlätta för tillståndsmyndigheten att i högre grad säkerställa att verksamheterna är lämpliga samt att de har de tekniska förutsättningarna att transportera avfall på ett tillfredställande sätt från hälso- och miljöskyddssynpunkt. Sammantaget bidrar detta till att säkerställa att transportererna kan ske på ett tillfredställande sätt ur hälso- och miljöskyddssynpunkt.

Social påverkan

Ingen social påverkan har identifierats.

Konsekvenser för offentlig sektor och statsbudgeten

Förslaget kommer att innebära samma krav som tidigare då det endast blir ett förtydligande av vilka verksamheter som omfattas. Detta kan komma att innebära att fler söker tillstånd då de som tidigare varit i en gråzon (se avsnitt 3.2) nu tydligare kommer omfattas av kravet. Dock bedöms antalet verksamheter vara litet och förslaget bedöms inte ge betydande negativa konsekvenser för offentlig sektor och stadsbudgeten. Förändringen kan däremot leda till positiva konsekvenser genom att handläggningen vid tillståndsgivning underlättas. Detta är också något som ett antal länsstyrelser framhöll till Naturvårdsverket vid den hearing som hölls i augusti 2023⁴⁸. Flera av de medverkande länsstyrelserna lyfte att de ser ett behov av tydlighet och tror att förslaget skulle kunna bidra till det. Förslaget bedöms också påverka offentlig sektor och stadsbudget positivt då antalet oseriösa aktörer bör kunna begränsas vilket gynnar arbetet mot illegal avfallshantering, något som ett antal deltagare vid hearingen också framförde.

Samlad bedömning

I stort bedöms detta förslag leda till positiva konsekvenser. Förändringen innebär i första hand ett förtydligande som kommer innebära enklare handläggning för både kommuner och länsstyrelser samt i förlängningen en minskad risk för påverkan på människors hälsa och miljön. Den påverkan som bedöms kunna tillkomma för

⁴⁸ Hearing genomförd på Naturvårdsverket 2023-08.-28

verksamheter i de fall då det tydliggörs att de omfattas av tillståndskrav bedöms som relativt liten och antalet verksamheter som berörs bedöms vara begränsat.

5.2 Tillståndspliktens utformning och omfattning: Tidsbegränsa tillstånd även för icke-farligt avfall

Naturvårdsverkets förslag: 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.

Beskrivning av förslaget:

Enligt 5 kap. 4 § avfallsförordningen ska tillstånd för transport av farligt avfall tidsbegränsas till högst fem år. Motsvarande reglering finns inte för tillstånd av transport av icke-farligt avfall. Det finns alltså idag ingen uttrycklig reglering om hur lång tid som tillstånd för icke-farligt avfall bör eller får ges.

Naturvårdsverket föreslår att en tidsbegränsning införs även för dessa transporter. Tillståndet bör begränsas till att gälla max fem år, i enlighet med tillstånden för transport av farligt avfall, samt dagens regler för anmälningspliktiga transporter, de som i förslaget föreslås bli registreringspliktiga, se avsnitt 5.4.

Motiv till förslaget:

I 5 kap. 4 § avfallsförordningen finns det en tidsbegränsning för tillstånd gällande transport av farligt avfall. Motsvarande tidsbegränsning finns inte lagstiftad för tillstånd vid transport av icke-farligt avfall.

De tillfrågade länsstyrelserna ser fördelar med att tillstånd för att transportera avfall oavsett avfallsslag ges för en begränsad tid. De anser att de på detta sätt har större möjlighet att förhindra att oseriösa aktörer får och behåller ett tillstånd att transportera avfall. Även om det finns verktyg inom tillsynen att kunna hantera sådana situationer, det vill säga om misskötsamhet senare uppkommer, är dessa tids- och resurskrävande. Därtill anses tidsbegränsade tillstånd utgöra ett bättre sätt att ha kontroll över transportverksamheter och underlätta tillsyn.

5.2.1 Nollalternativ

Som nollalternativ avses ett scenario där inga ändringar görs. Idag finns ingen lagstiftad tidsbegränsning för tillstånd för transport av icke-farligt avfall. Även utifrån dagens reglering går det att tidsbegränsa tillstånden för icke-farligt avfall, dock görs det inte i någon större utsträckning i praktiken. Det finns inte heller, såvitt Naturvårdsverket har erfarit, någon enhetlig praxis bland länsstyrelser om tidsbegränsning av sådana tillstånd. Tillstånden för transport av icke-farligt avfall upphör alltså inte automatiskt att gälla. Detta gör att tillstånd är giltiga även om de

inte används eller om det uppkommit nya förutsättningar som gör att företaget inte kan leva upp till det som skulle ha krävts för att få tillstånd. Dessa händelser får prövningsmyndigheten normalt inte kännedom om. Om tidsbegränsning inte införs kommer fler och fler tillstånd för transport av icke-farligt avfall att ackumuleras och tillstånd som kan användas riskerar att bli mer och mer inaktuella då de inte uppdateras.

5.2.2 Konsekvensutredning

Som vi har erfart utifrån den hearing som genomförts i augusti 2023, ser länsstyrelserna fördelar med att tillstånd för att transportera avfall, oavsett avfallsslag, ges för en begränsad tid. Om krav på en tillståndstid på upp till fem år regleras i lagstiftningen kommer en mer enhetlig hantering av tillstånden för transport av icke-farligt avfall att komma till stånd. Detta ger också en tydlighet gentemot verksamhetsutövarna.

Tidsbegränsningen gör också att då dessa tillstånd kommer att behöva omprövas med jämna mellanrum så ökar möjligheten att förhindra att oseriösa aktörer kommer in och blir kvar på marknaden. Då tillstånden tidsbegränsas och därmed omprövas med jämna mellanrum kan villkoren i tillstånden uppdateras och anpassas. Uppdaterade tillstånd med aktuella villkor underlättar tillsynen och främjar att avfall transporteras på ett hälso- och miljömässigt godtagbart sätt.

Aktörer som berörs av regleringen

De företag som transporterar icke-farligt avfall är de som kommer beröras av denna förändring. Även offentliga aktörer påverkas, främst länsstyrelserna som prövar tillstånden, men även kommunerna i deras tillsyn.

Typ av verksamhet	Antal
Verksamheter med tillstånd för transport av icke-farligt avfall	12 915 ⁴⁹
Verksamheter med tillstånd för transport av farligt avfall	6 887 ⁵⁰

Då tillstånden för transport av icke-farligt avfall inte har någon tidsgräns kan det vara så att alla tillstånd inte används men finns kvar i systemet. Företag kommer till följd av tidsbegränsningen att behöva söka om sitt tillstånd om de fortsatt vill transportera avfall, vilket kommer att bringa bättre ordning i systemet.

Ekonomiska och administrativa konsekvenser för företag

Flera av de som har tillstånd till transport av icke-farligt avfall transporterar också farligt avfall. För företag som transporterar både farligt och icke-farligt avfall kommer övergångsbestämmelser att utformas så att prövning av transport av både farligt och icke-farligt avfall kan ske vid ett och samma tillfälle för att sedan kunna

⁴⁹ "Kontrollera avfallstransportörer", <https://www.kontrolleraavfallstransportorer.se/> den 26 juni 2023

⁵⁰ "Kontrollera avfallstransportörer", <https://www.kontrolleraavfallstransportorer.se/> den 26 juni 2023

löpa på. För dessa företag blir påverkan begränsad, både administrativt och ekonomiskt.

Att verksamheter ansöker om tillstånd för både farligt och icke-farligt är inte ovanligt idag. Detta trots att vissa troligtvis har ett gammalt, ofta kombinerat tillstånd, för transport av både farligt och icke-farligt avfall, där tillståndet för det icke-farliga avfallet inte är tidsbegränsat. Som exempel har Västra Götaland under perioden 2022-08-01 – 2023-07-31 handlagt:

- 80 tillstånd till transport av enbart farligt avfall
- 30 tillstånd till transport av enbart icke-farligt avfall
- 184 tillstånd till transport av farlig och icke-farligt avfall.

I Västra Götaland har man alltså inte så många ansökningar om tillstånd för transport av enbart icke-farligt avfall. Flera av de som sökt tillstånd för både farligt och icke-farligt avfall i Västra Götaland bedöms dock ha ett gammalt tillstånd för icke-farligt avfall som inte är tidsbegränsat. Det kan variera över landet om transportörerna söker för både farligt och icke-farligt avfall, trots att man har ett icke-tidsbegränsat tillstånd för det icke-farliga avfallet. Dock kan konstateras att de flesta transporterar både farligt och icke-farligt avfall. Om ansökningarna kan göras vid ett och samma tillfälle, så kan, den med förslaget tillkommande arbetsbördan, begränsas både för företagen och för länsstyrelserna.

De företag som främst kommer att påverkas är de som enbart transporterar icke-farligt avfall. Dessa företag kommer att behöva söka om sina tillstånd minst vart femte år. Hur många av de 12 915 tillstånden till transport av icke-farligt avfall som faktiskt används och där transportören inte samtidigt har tillstånd att transportera farligt avfall går inte att utläsa. För sådan information behöver sökning göras på alla 12 915 företagen och se om de också har tillstånd till transport av farligt avfall.

Siffrorna indikerar dock att det kan handla om något till några tusen företag som med förslaget nu regelbundet behöver söka tillstånd för transport av icke-farligt avfall. Hur många ansökningar som kommer att uppkomma årligen beror på hur väl de sprids mellan åren.

För företagen bör de ekonomiska konsekvenserna dock kunna anses vara relativt begränsade. De kommer, med förslaget, att behöva söka nytt tillstånd för transport av det icke-farliga avfallet minst vart femte år. Med dagens avgift innebär det en tillkommande kostnad på 1 600 kr, normalt vart femte år.

Även de administrativa konsekvenserna bör kunna anses vara acceptabla. Ansökan kan göras digitalt och innebär att ett formulär fylls i inför transporten. Utifrån uppgifter från en av de tillfrågade länsstyrelserna uppskattas detta med dagens formulär ta en halv till två timmar, lite beroende på erfarenhet och tillgång till registerutdrag med mera.

För företag som transporterar både farligt och icke-farligt avfall bör ansökan kunna ske vid ett och samma tillfälle. Då tillstånden för transport av farligt avfall redan idag är tidsbegränsade blir den utökade administrativa bördan för dessa företag mycket begränsad. Med föreslagen övergångsbestämmelse bedöms de

administrativa konsekvenserna för dessa företag som begränsade. Har man tagit fram de uppgifter som behövs för att söka tillstånd för att transportera farligt avfall så har man normalt också tagit fram de uppgifter som krävs för att ansöka om tillstånd för transport av icke-farligt avfall.

Samprövning av tillstånd för transport av icke-farligt och farligt avfall begränsar också den administrativa bördan för länsstyrelserna. Genom att endast ett tillstånd ges för både det farliga och icke-farliga avfallet minskar och förenklas administrationen för företagen och tillsynsmyndigheterna och vid tillsyn finns villkor samlade i ett uppdaterat tillstånd vilket förenklar för både företag och tillsynsmyndigheter.

Förslaget bidrar också till en mer enhetlig hantering av tillstånden för transport av icke-farligt avfall över landet, vilket ger en tydlighet gentemot företagen. Genom att företagen som transporterar både icke-farligt och farligt avfall, med förslaget, kommer att kunna ha ett gemensamt tillstånd minskar företagets administrativa börda.

Konsekvenser för konsument/hushåll och andra slutanvändare

Konsekvenserna för konsument/hushåll bedöms ytterst begränsade. Den kostnadsökning som de företag som transporterar endast icke-farligt avfall får, bedöms ge ytterst begränsad påverkan per ton transporterat avfall, då mängderna som transporteras normalt är stora.

Miljöpåverkan

Då tillstånden tidsbegränsas och i och med det också kommer att omprövas med jämna mellanrum, kan villkoren i tillstånden uppdateras och anpassas, så att miljöpåverkan kan förebyggas och begränsas så långt som möjligt. Det blir vid en regelbunden tillståndsprövning också lättare att både upptäcka företag som inte har rätt förutsättningar och företag som ägnar sig åt kriminell verksamhet.

Tillståndsprövningen ger möjlighet att föreskriva villkor för transporterna för att förebygga konsekvenser för människors hälsa och miljön om en olycka ändå skulle inträffa. På så sätt kan miljöpåverkan förebyggas och begränsas så långt som möjligt.

Miljökonsekvenser till följd av felaktig hantering av avfall kan förebyggas och begränsas. En regelbunden tillståndsprövning ökar därmed sannolikheten för att transporterna sker på ett tillfredställande sätt ur hälso- och miljöskyddssynpunkt. Detta i sin tur bedöms leda till att riskerna att avfallet hanteras på ett felaktigt sätt minskar vilket minskar risken för spridning av föroreningar till luft, mark och vatten.

Sammantaget bedöms förslaget bidra till minskad miljöpåverkan från transporter av avfall.

Social påverkan

Då tillstånden med förslaget kommer att behöva omprövas minst vart femte år så ökar möjligheterna att försvåra för oseriösa aktörer eller kriminell verksamhet.

Konsekvenser för offentlig sektor och statsbudgeten

Inom offentlig sektor berörs länsstyrelserna i form av tillståndsmyndighet och kommunerna i form av tillsynsmyndighet. Naturvårdsverket berörs genom sin roll som tillsynsvägledande myndighet.

Företagen kommer, med förslaget, att behöva söka nytt tillstånd för transport av det icke-farliga avfallet minst vart femte år. Med många verksamma företag spridda över hela landet innebär det en utökad uppgift för länsstyrelserna som kommer att behöva ompröva tillstånden för transport av det icke-farliga avfallet.

Många företag transporterar dock både farligt och icke-farligt avfall och genom att samordna dessa prövningar kan konsekvenserna minskas. Se även under rubriken *Ekonomiska och administrativa konsekvenser för företag*.

Under en övergångstid, när tidigare icke tidsbegränsade tillstånd för transport av icke-farligt avfall måste omprövas, kommer de administrativa konsekvenserna, åtminstone för vissa länsstyrelser som ska hantera dessa ha viss påverkan. Det finns en osäkerhet i hur stort antal verksamheter som kommer ansöka om tillstånd fördelat under övergångstiden, men det kan konstateras att det finns en risk att det blir en anhopning av ansökningar vid exempelvis ikraftträdande eller då tiden enligt övergångsbestämmelsen löper ut.

Handläggning av en ansökan om transport av avfall uppskattas, med dagens bedömningar, ta cirka två timmar. Tidsåtgången kan dock bli betydligt mer beroende på om kompletteringar och påminnelser behövs samt om mycket synpunkter kommer in i samband med remittering med mera. Denna tid kan dock komma att behöva öka med ökade krav på utredning av verksamheter för att tillståndsprövningen och de beviljade tillstånden ska fylla sin funktion. I dagens system har länsstyrelsen som mål att den sökanden ska få sitt tillstånd inom 40 dagar och de tar ut en avgift om 1 660 kr per tillstånd för transport av icke-farligt avfall. Att avgift ska betalas till länsstyrelsen för deras prövning framgår av 7 kap. 8 § förordning (1998:940) om avgifter för prövning och tillsyn enligt miljöbalken, FAPT. I fråga om avgiftens storlek gäller 10 § avgiftsförordningen (1992:191). Länsstyrelsen kan därmed inte kompensera för en mer omfattande prövning genom att ta ut en högre avgift i vissa fall.

Förslaget innebär, förutom en kortsiktig ökning av antalet ansökningar, när transportörer av icke-farligt avfall behöver söka om sina tillstånd, en långsiktig ökning av antalet ärenden, då företagen sedan kommer behöva söka tillstånd för transport av icke-farligt avfall vart femte år.

För kommunerna, tillsynsmyndigheterna, bedöms förslaget underlätta deras arbete med tillsynen. Med tidsbegränsade tillstånd kan villkor i dessa hållas mer uppdaterade och tid behöver inte läggas på att fundera kring formalia om icke aktuella villkor är uppfyllda eller inte. Företagen som transporterar både icke-farligt och farligt avfall kommer, åtminstone i stor utsträckning ha ett tillstånd för transport av avfall, jämfört med två som det ser i idag i många fall. Om det inte inträffar något som gör att 24 kap 3 § miljöbalken bör träda in, till exempel att brott begås behöver man inte heller fundera på om det finns tillstånd som

tillståndsmyndigheten kanske borde återkalla. Förslaget förenklar samordningen av hanteringen över landet genom att en tidsbegränsning av tillståndet även för transporter av icke-farligt avfall kommer att bli reglerat i förordning. Då nya regler föreslås införas finns behov av tillsynsvägledning för att regelverket ska få enhetlig tillämpning och för att få maximal effekt.

Samlad bedömning

Sammantaget bedöms de administrativa och ekonomiska konsekvenserna för företagen till följd av förslaget bli begränsade, speciellt om samprovning av tillstånd för transport av icke-farligt och farligt avfall kan ske.

För länsstyrelserna bedöms dock förslaget kunna ge viss tillkommande arbetsbörda. Detta då statistiken indikerar att det över landet idag finns något till några tusen företag som har tillstånd till transport av icke-farligt avfall, och där dessa inte samtidigt transporterar farligt avfall. Dessa kommer med förslaget att behöva söka nytt tillstånd minst vart femte år. Handläggning av en ansökan bedöms normalt ta cirka två timmar. Dock bedöms många av tillstånden vara inaktuella och om man ser till hur ansökningarna fördelat sig i Västra Götaland så har de en minoritet av ansökningar där företagen enbart söker för transport av icke-farligt avfall. Bilden att de flesta som transporterar avfall transporterar både farligt och icke-farligt avfall bedöms gälla generellt över landet.

Med ett regelbundet ansöknings- och tillståndsförfarande blir det lättare att upptäcka oseriösa företag och företag som inte har tillräckliga förutsättningar för att kunna transportera avfall på ett tillfredställande sätt från hälso- och miljöskyddssynpunkt. Möjligheterna att upptäcka kriminell verksamhet kopplat till transport av avfall bedöms också stärkas.

Förslaget bedöms kunna leda till en mer enhetlig tillämpning av utformning av tillstånd för transport av icke-farligt avfall över landet.

5.3 Tillståndspliktens utformning och omfattning: Ta bort undantag från tillståndsplikt för avfallsslag uppräknade i 5 kap. 2 § avfallsförordningen

Naturvårdsverkets förslag: 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.

Beskrivning av förslaget:

Naturvårdsverket föreslår att nuvarande 5 kap. 2 § tas bort. I 5 kap. 2 § avfallsförordningen undantas ett antal avfallsslag från tillståndsplikten i 5 kap. 1 §. Ursprunget till paragrafen har beskrivits i avsnitt 4.1.2. De undantagna avfallsslagen föreslås omfattas av registreringsplikt respektive tillståndsplikt i enlighet med förslaget i övrigt.

Motiv till förslaget:

När undantagen ursprungligen infördes gällde anmälningsplikt i stället för tillståndsplikt för dessa avfallsslag, oavsett om det var fråga om transport av eget eller annans avfall. Det har dock kommit att förändras genom de revideringar som gjorts av bestämmelserna i avfallsförordningen. Att yrkesmässiga transporter av dessa avfallstyper kommit att bli helt befriade från såväl tillstånds- som anmälningsplikt, så som reglerna får förstås, är inkonsekvent och kan enligt Naturvårdsverkets bedömning inte anses förenligt med de krav som följer av artikel 26 i avfallsdirektivet.

Naturvårdsverket anser liksom de länsstyrelser vi varit i kontakt med att det saknas miljömässiga skäl att undanta de avfallsslag som idag omfattas av 5 kap. 2 §.

Naturvårdsverket föreslår därför att undantagen i 5 kap. 2 § avfallsförordningen tas bort i sin helhet. Avfall som idag omfattas av undantaget kommer således att omfattas av registrerings- eller tillståndsplikt i enlighet med förslaget i övrigt.

5.3.1 Nollalternativ

Om inga förändringar görs kommer bestämmelsen i 5 kap. 2 § avfallsförordningen att kvarstå. Det kommer innebära att de listade avfallsslagen även fortsättningsvis i vissa fall kommer att kunna transporteras utan vare sig tillstånd eller anmälan. Transportörer kommer enligt 5 kap. 1 § 1 fortsatt att kunna transportera avfall som listas i 5 kap. 2 § avfallsförordningen utan vare sig tillstånd eller anmälan. Om avfallsslag som listas i 5 kap. 2 § utgör eget avfall kommer det fortsatt att kunna transporteras med anmälningspliktig enligt 5 kap. 7 § vid mängder över 100 kg per år. Detta är inkonsekvent och kan innebära risker för påverkan på miljön. Sverige kommer då fortsatt inte uppfylla sina åtaganden i enlighet med artikel 26 avfallsdirektivet.

5.3.2 Konsekvensutredning

Verksamheter som idag transporterar de avfallsslag som anges i 5 kap. 2 § avfallsförordningen kommer behöva söka tillstånd enligt 5 kap. 1 § avfallsförordningen. Det kan dock sägas att de verksamheter som idag transporterar sitt eget farliga avfall, som utgörs av de i 5 kap. 2 § uppräknade avfallsslagen, om det är under 100 kg eller 100 l per år, även idag måste anmäla detta.

VILKA SOM OMFATTAS AV DAGENS UNDANTAG OCH ÖVERSIKTLIG BEDÖMNING AV ANTAL FÖRETAG OCH KONSEKVENSER

Farliga jordbrukskemikalier

5 kap. 2 § 1 avfallsförordningen medger undantag från krav på tillstånd enligt 5 kap. 1 § för transport av avfall vid transport av ”avfall som innehåller farliga jordbrukskemikalier (avfallstyp 02 01 08* i bilaga 3)”.

Det är tydligt att det är lantbrukssektorn som man riktat sig till med detta undantag. Med dagens sammantagna reglering av transporter så är det dock tveksamt i vilken mån detta undantag har haft någon större betydelse. Mindre lantbruk som transporterat sitt eget avfall och kör mindre än 100 kg eller 100 liter per år är idag anmälningspliktiga. Dessa transporter kommer med förslaget att bli registreringspliktiga, det vill säga förslaget innebär ingen egentlig förändring. Vid ett lantbruk uppstår normalt fler typer av farligt avfall än enbart avfall som innehåller farliga jordbrukskemikalier. Dessa kan utgöras av spilloljor, hydrauloljor, lampor, batterier, med mera. Vid en omfattande verksamhet som genererar över 100 kg eller 100 l farligt avfall per år, kan en lantbrukare således behöva ansöka om tillstånd för att transportera sitt avfall utifrån andra avfallsslag.

Ett utdrag ur Naturvårdsverkets Avfallsregister under en tidsperiod av sex månader ger att avfall som innehåller farliga jordbrukskemikalier främst transporteras av externa transportörer. Denna bild delas av Lantbrukarnas riksförbund, LRF, som menar att det är få jordbrukare som transporterar rester av växtskyddsmedel.

Då transporterna sker av externa transportörer bedöms dessa ha tillstånd till transport av farligt avfall. Det bedöms inte finnas transportföretag som enbart transporterar avfall som innehåller farliga jordbrukskemikalier.

Vid en sökning i Avfallsregistret på transporter där avfallet inte bytt innehavare i samband med transporten, vilket skulle kunna tolkas som att lantbrukaren själv transporterar avfallet, får man endast fram ett fåtal verksamhetsutövare. På ett år uppskattas dessa till ett 20-tal. Dock ska tas med i beräkningen att Avfallsregistret endast varit i gång sedan slutet av 2020 och att all rapportering som sker inte är helt korrekt, vilket följaktligen innebär viss underrapportering.

I de fall där transportörerna eller verksamheterna har tillstånd till transport av farligt avfall och där avfallsslagen är specificerade, men där ”avfall som innehåller farliga jordbrukskemikalier” i dagsläget inte ingår, innebär förslaget att dessa tillstånd behöver uppdateras. Med föreslagna övergångsregler möjliggörs för att uppdateringen kan göras när tillstånden ändå måste prövas om. Med en sådan övergångsbestämmelse undviks negativa konsekvenser i dessa fall. Då så få transporter görs av lantbrukarna själva med årliga transporter över 100 kg, bedöms ett borttagande av undantaget få begränsade konsekvenser både för lantbrukare och länsstyrelser.

Flygaska och pannaska från oljeförbränning

5 kap. 2 § 2 avfallsförordningen medger undantag från krav på tillstånd enligt 5 kap. 1 § för transport av avfall vid transport av ”flygaska och pannaska från oljeförbränning (avfallstyp 10 01 04* i bilaga 3)”.

Del 10 i listan över avfallskoder utgörs av ”Avfall från termiska processer” och på fyrsiffernivå, 10 01 Avfall från kraftverk och andra förbränningsanläggningar (utom 10 01 19). Det avfallsslag som omfattas här utgörs alltså av just flygaska och pannaska från oljeförbränning (avfallstyp 10 01 04* i bilaga 3). När undantaget infördes var förbränning av olja vid kraftvärmeverk betydligt vanligare än vad det är idag. I dag är förbränning av olja ovanligare och bedöms främst ske vid enstaka särskilt kalla tillfällen och i reservkraftverk. Avfallstyp 10 01 04* uppkommer därför i begränsad omfattning och de företag som transporterar dessa askor bedöms normalt ha tillstånd till transport även av andra askor eller andra farliga avfall. Det bedöms osannolikt att det finns företag som enbart transporterar flygaska och pannaska från oljeförbränning. Undantaget bedöms därför i stort ha tjänat ut sin roll.

För det fall eventuella transportörer har tillstånd till transport av farligt avfall och där avfallsslagen är specificerade, men där ” flygaska och pannaska från oljeförbränning” i dagsläget inte ingår innebär förslaget att dessa tillstånd behöver uppdateras. De övergångsbestämmelser som föreslås är utformade så att denna uppdatering kan ske nästa gång som verksamheten ändå måste söka nytt tillstånd. Med en sådan övergångsbestämmelse undviks negativa konsekvenser i dessa fall.

För länsstyrelsernas del bedöms möjligtvis ett fåtal nya ansökningar per länsstyrelse kunna uppkomma om detta undantag tas bort. Handläggning av en ansökan bedöms normalt ta två till åtta timmar.

Sammantaget bedöms endast försumbara konsekvenser uppkomma av att undantaget från kravet på tillstånd för transport av avfallstyp 10 01 04* tas bort.

Smittförande avfall

5 kap. 2 § 3 avfallsförordningen medger undantag från krav på tillstånd enligt 5 kap. 1 § för transport av avfall vid transport av ”smittförande avfall (avfallstyper 18 01 03* och 18 02 02* i bilaga 3)”.

Avfallstyper som omfattas av dessa koder bedöms utgöras av i princip all utrustning, inklusive bandage med mera, som kommit i kontakt med kroppsvätskor eller på annat sätt använts i ett sammanhang där smittoämnen kan spridas. I 18 01 03* hamnar dessutom stickande/skärande utrustning från yrkeshygienisk verksamhet eftersom det saknas särskilda koder för just det. Inom veterinärverksamhet bedöms utrustning som kommit i kontakt med (djurs) kroppsvätskor, eller döda kroppar, organ, osv. komma i fråga.

Här är det främst olika sjukvårdande verksamheter som kan komma att beröras, vårdcentraler, sjukhus, veterinärstationer och djursjukhus med mera. Även verksamheter där forskning bedrivs där smittförande avfall uppkommer omfattas. Dessa typer av verksamhet bedöms normalt inte själva transportera sitt avfall.

Ett utdrag ur Naturvårdsverkets Avfallsregister under en tidsperiod av sex månader ger att den överväldigande majoriteten av det smittförande avfall som transporteras, transporterats av transportföretag, vilka uteslutande bedöms ha tillstånd till transport av farligt avfall.

Om verksamheter transporterar sitt avfall själva så bör det normalt transporteras tillsammans med andra typer av farligt avfall, så som uttjänt utrustning, lampor, batterier med mera. Vi bedömer också att det finns fall med mindre verksamheter, så som fotvårdare och tatuering med flera som transporterar under 100 kg, dessa verksamheter är idag anmälningspliktiga.

Ett utdrag ur Avfallsregistret under en tidsperiod av sex månader ger att ingen transporterar avfall från forskning, diagnos, behandling eller förebyggande av djursjukdomar, avfall med avfallskod 18 02 02*.

Motsvarande utdrag på avfall från förlossningsavdelningar, diagnos, behandling eller förebyggande av sjukdomar hos människor, avfallskod 18 01 03*, ger att ett 20-tal aktörer transporterar sitt eget smittförande avfall. Att utdraget endast ger inga eller endast 140 unika transportörer det första halvåret 2023 skulle kunna innebära att alla transporter inte rapporteras in. Det bedöms därmed finnas ett mörkertal sett utifrån Avfallsregistret.

Då det gäller smittförande avfall från veterinärverksamhet bekräftas bilden av arbetsgivar- och branschorganisationen Gröna arbetsgivare som bedömer att deras medlemmar (veterinärskliniker och djursjukhus) troligen inte transporterar sitt eget smittförande avfall, vilket i sin tur bekräftas av stickprov från ett par veterinärskliniker. Distriktsveterinärerna upphandlar avfallsentreprenör centralt.

I det fall där verksamheterna eller transportörerna har tillstånd till transport av farligt avfall och där avfallsslagen är specificerade, men där ”smittförande avfall (avfallstyper 18 01 03* och 18 02 02* i bilaga 3) i dagsläget inte ingår, innebär förslaget att dessa tillstånd behöver uppdateras. Övergångsbestämmelser för detta föreslås vilka är utformade så att denna uppdatering kan ske nästa gång som verksamheten ändå måste söka nytt tillstånd. Med en sådan övergångsbestämmelse undviks negativa konsekvenser i dessa fall. För beskrivning av övergångsbestämmelser, se avsnitt 5.10.2.

Som nämns ovan klassas under 18 01 03* dessutom stickande/skärande utrustning från yrkeshygienisk verksamhet, vilket kan vara fotvård, tatuering, akupunktörer med mera. Dessa verksamheter bedöms normalt vara mindre verksamheter som transporterar under 100 kg eller 100 liter, vilket innebär att de idag omfattas av anmälningsplikt. För dessa verksamheter kommer förslaget inte innebära någon egentlig skillnad.

Sammantaget bedöms antalet berörda företag som skulle gå från att inte omfattas av tillståndsplikt för att transportera smittförande avfall, till att omfattas av tillståndsplikt som få.

Asbestinnehållande avfall

5 kap. 2 § 4 avfallsförordningen medger undantag från krav på tillstånd enligt 5 kap. 1 § för transport av avfall vid transport av ”asbestinnehållande avfall (avfallstyper 06 07 01* och 17 06 01* i bilaga 3)”.

Detta undantag berör asbestsaneringsföretag. I vilken mån dessa företag transporterar så stora mängder annat farligt avfall eller annat avfall att de blir tillståndspliktiga är delvis oklart. Vid sanering av asbest kan det dock åtminstone i vissa fall uppstå även andra typer av bygg- och rivningsavfall med mera. Bygg- och rivningsavfall är tungt och har stor volym, vilket gör att dessa företag kan behöva tillstånd även för andra avfallsslag än de som berörs av undantagen. Det bedöms därför rimligt att vissa av de företag som sanerar och transporterar asbest, även tidigare har behövt tillstånd för att transportera andra avfallsslag. Det är inte heller alla asbestinnehållande avfallsslag som omfattas av undantaget.

Ett utdrag ur Naturvårdsverkets Avfallsregister under en tidsperiod av sex månader ger att ett 20-tal företag har transporterat sitt eget asbestavfall. Det är rimligt att anta att några har tillstånd till transport av farligt avfall. Såvitt vi kan bedöma finns det inte transportföretag som enbart transporterar asbest. Dock ska tas med i beräkningen att avfallsregistret endast varit i gång sedan slutet av 2020 och att all rapportering som sker är inte helt korrekt. Man kan därför räkna med viss underrapportering.

I de fall där transportörerna eller verksamheterna har tillstånd till transport av avfall och/eller farligt avfall och där avfallsslagen är specificerade, men där ”asbestinnehållande avfall” i dagsläget inte ingår, innebär förslaget att dessa tillstånd behöver uppdateras. Övergångsbestämmelser för detta föreslås vilka är utformade så att denna uppdatering kan ske nästa gång som verksamheten ändå måste söka nytt tillstånd. Med en sådan övergångsbestämmelse undviks negativa konsekvenser i dessa fall. För beskrivning av övergångsbestämmelse, se avsnitt 5.10.2. Sammantaget bedöms antalet berörda företag som skulle gå från att inte omfattas av tillståndsplikt för att transportera asbest till att omfattas av tillståndsplikt som relativt få, utifrån utdrag ur Avfallsregistret uppskattningsvis cirka 50 bolag totalt. Då vi inte längre bygger nytt med asbest, bedöms dock mängden asbest som behöver transporteras bort minska på sikt.

Som nämnts ovan bedöms inte miljöskäl finnas som motiverar undantag från kravet på tillstånd för transport av avfall, snarare tvärt om. Det är av yttersta vikt att dessa företag hanterar det asbestinnehållande avfallet på ett korrekt sätt, samt lämnar det till mottagare som har tillstånd att hantera det, normalt deponera avfallet.

Avfall från förbränning eller pyrolys av kommunalt avfall

5 kap. 2 § 5 avfallsförordningen medger undantag från krav på tillstånd enligt 5 kap. 1 § för transport av avfall från förbränning eller pyrolys av kommunalt avfall (avfallstyper 19 01 05*, 19 01 06*, 19 01 07*, 19 01 10*, 19 01 13* och 19 01 15* i bilaga 3). Rubriken för avfallskoderna som omfattas av det femte undantaget på

fysiffernivå är ”19 01 Avfall från förbränning eller pyrolys av avfall”. Undantaget gäller dock bara avfall från förbränning eller pyrolys av *kommunalt avfall*.

Förbränningen av avfall har ökat och utvecklats de senaste decennierna. Tillstånden för anläggningarna som bränner avfall i Sverige är normalt inte begränsade till förbränning av kommunalt avfall. Detta gör att till exempel även verksamhetsavfall och i vissa fall även farligt avfall förbränns i samma panna. Avfallsslagen blandas vid förbränning och i praktiken skiljs inte det avfall som kommer enbart från förbränning eller pyrolys av kommunalt avfall från det avfall som kommer från förbränning av annat än kommunalt avfall. Undantaget bedöms därför numera tjänat ut sin roll. Transporterna av dessa avfallslag sker normalt av kommersiella transportföretag. Det bedöms inte heller finnas miljöskäl som motiverar undantag från kravet på tillstånd för transport av detta avfall. Naturvårdsverket bedömer inte att det finns företag som idag utnyttjar detta undantag.

Pyrolys är en betydligt mindre vanlig och relativt ny typ av verksamhet. Här kan dock fler anläggningar tillkomma i framtiden. Av Miljöprövningsförordningen (2013:251) framgår inte tydligt vilka krav som ställs vid pyrolys/förgasning då det inte är tydligt vilken prövningskod denna typ av verksamhet faller under. I dagsläget kan Naturvårdsverket därför inte ge någon fullständig bild av hur många anläggningar som finns och vilken mängd avfall som eventuellt skulle kunna omfattas av undantaget. Dock bedöms även här att de företag som transporterar avfallet inte bara transporterar detta avfall och då normalt har tillstånd till transport av farligt avfall.

Sammantaget bedöms antalet berörda företag som skulle gå från att inte omfattas av tillståndsplikt på grund av transport av avfall från förbränning eller pyrolys av kommunalt avfall, till att omfattas av tillståndsplikt som mycket få, om de ens finns.

Ekonomiska och administrativa konsekvenser för företag

Två av de fem undantagen i 5 kap. 2 § avfallsförordningen bedöms ha spelat ut sin roll, det vill säga undantagen för transport av ”flygaska och pannaska från oljeförbränning samt avfall från förbränning eller pyrolys av kommunalt avfall. För övriga tre undantag är det mer svårbedömt hur många företag som idag inte har tillstånd till transport av dessa avfallslag pga. att de omfattas av undantagen. Utdrag ur Naturvårdsverkets Avfallsregister och kontakter med relevanta branscher ger dock att det sammantaget rör sig om relativt få företag. Totalt, uppskattningsvis ett hundratal företag.

En del av företagen som omfattas av undantagen bedöms dock vara tillståndspliktiga på grund av att de även transporterar andra typer av avfall som gör att de omfattas av krav på tillstånd. Med lämpliga övergångsbestämmelser kan extra ansökningar om tillstånd till transport av avfall för dessa företag undvikas. Se avsnitt 5.10 för förslag på övergångsbestämmelser.

För de företag som kommer att behöva söka tillstånd till följd av att undantagen tas bort kommer en kostnad att tillkomma för transporttillstånd, normalt per femårsperiod, som i skrivande stund är 2 900 kronor för farligt avfall.

Gällande de administrativa konsekvenserna så söks tillstånden digitalt och innebär att ett formulär fylls i. Med dagens system uppskattas detta, av Länsstyrelsen Västra Götaland och Naturvårdsverket, ta en halv till två timmar för verksamhetsutövaren beroende på erfarenhet och tillgång till registerutdrag med mera. Normalt görs detta vart femte år. Följden av att ta bort undantagen för avfallsslagen som pekas ut i 5 kap. 2 § är att kraven på tillstånd för transport av avfall blir mer konsekvent, då kraven på registrering eller tillstånd för transport av avfall kommer att krävas, på samma sätt som för andra avfallsslag.

Konsekvenser för konsument/hushåll och andra slutanvändare

Inga konsekvenser för konsument/hushåll och andra slutanvändare har identifierats.

Miljöpåverkan

Miljökonsekvenser till följd av felaktig hantering av avfall kan förebyggas och begränsas. Genom att säkerställa att avfallet transporteras till en mottagare som har tillstånd att hantera det aktuella avfallet minskar risken att avfallet dumpas i naturen eller exporteras olagligt, vilken minskar spridning av föroreningar till luft, mark och vatten. Tillståndsprövningen ger även möjlighet att reglera vilka försiktighetsmått som ska vidtas i samband med transporter samt vad som ska göras för att förebygga konsekvenser för människors hälsa och miljön om en olycka ändå skulle inträffa. På så sätt kan miljöpåverkan förebyggas och begränsas så långt som möjligt.

Sammantaget bedöms förslaget bidra till att säkerställa att transporter kan ske på ett tillfredställande sätt ur hälso- och miljöskyddssynpunkt. Det blir med en tillståndsprövning också lättare att både upptäcka företag som inte har rätt förutsättningar och företag som ägnar sig åt kriminell verksamhet.

Naturvårdsverket ser inga miljömässiga skäl för att de avfallstyper som idag omfattas av undantagen i 5 kap 2 § avfallsförordningen inte ska omfattas av tillståndsplikt.

Social påverkan

Ingen social påverkan har identifierats.

Konsekvenser för offentlig sektor och statsbudgeten

Förslaget bedöms påverka offentlig sektor samt stadsbudgeten genom att fler verksamheter kommer att behöva ansöka om tillstånd för transport av främst farligt avfall. Länsstyrelserna kommer därmed att få fler ärenden att hantera. Som framgår ovan bedöms två av de fem undantagen i 5 kap. 2 § avfallsförordningen ha spelat ut sin roll, det vill säga undantagen för transport av ”flygaska och pannaska från oljeförbränning samt avfall från förbränning eller pyrolys av kommunalt avfall. För övriga tre undantag är det mer svårbedömt hur många företag som idag inte har

tillstånd till transport av avfall på grund av att de omfattas av undantagen. Utdrag ur Naturvårdsverkets Avfallsregister och kontakter med branscherna som berörs ger dock att det sammantaget rör sig om relativt få företag. Totalt uppskattningsvis ett hundratal företag.

En del av företagen som omfattas av undantagen bedöms dessutom vara tillståndspliktiga på grund av att de även transporterar andra typer av avfall som gör att de omfattas av krav på tillstånd. Med lämpliga övergångsbestämmelser kan extra ansökningar om tillstånd till transport av avfall för dessa företag undvikas.

Se även ovan under bedömning av respektive avfallsslag som omfattas av undantag.

Länsstyrelserna har som mål att ha fattat beslut inom 40 dagar från det att ansökan och betalning inkommit. Handläggning av en ansökan om transport av avfall bedöms, utifrån dagens handläggning, ta cirka två timmar. Det kan ta betydligt mer tid om kompletteringar och påminnelser behövs samt om mycket synpunkter kommer in i samband med remiss. Denna tid kan dock komma att behöva öka med ökade krav på utredning av verksamheter för att tillståndsprövningen och de beviljade tillstånden ska fylla sin funktion. Länsstyrelserna tar ut en avgift om 2 900 kronor vid prövning av ansökan om tillstånd till transport av farligt avfall. Att avgift ska betalas till länsstyrelsen för deras prövning framgår av 7 kap. 8 § Förordning (1998:940) om avgifter för prövning och tillsyn enligt miljöbalken, FAPT. I fråga om avgiftens storlek gäller 10 § avgiftsförordningen (1992:191). Länsstyrelsen kan därmed inte kompensera för en mer omfattande prövning genom att ta ut en högre avgift i vissa fall.

Genom att ta bort undantagen i 5 kap. 2 § uppfyller Sverige artikel 26 i avfallsdirektivet.

Samlad bedömning

Två av de fem undantagen i 5 kap. 2 § avfallsförordningen bedöms ha spelat ut sin roll för. Antalet berörda företag som inte har tillstånd sedan tidigare, till följd av att de transporterar andra avfallsslag som kräver tillstånd, bedöms som relativt få. En grov uppskattning utifrån utdrag ur Naturvårdsverkets avfallsregister och kontakter med berörda branscher ger att ett hundratal företag kan vara berörda. Den samlade bedömningen blir att de negativa konsekvenserna för både företag och länsstyrelser, med hjälp av lämpliga övergångsbestämmelser, blir rimliga och övervägs av de positiva miljöeffekterna som kommer att uppstå som en följd av tillståndskrav. Dessutom blir systemet mer konsekvent, då det saknas miljöskäl att undanta de i 5 kap. 2 § upptagna avfallsslagen från tillståndsplikt för transport av avfall.

För att de verksamheter som idag transporterar dessa avfallsslag ska kunna söka tillstånd, och för att möjliggöra hanteringen av den ökade mängden ansökningar behöver en lämplig övergångsbestämmelse kopplas till borttagandet av 5 kap. 2 §. Med en ökad arbetsbörda hos länsstyrelserna finns även en risk att resursbehovet kan komma att öka. Länsstyrelsen kan dock inte kompensera för en sådan ökning

genom uttag av en högre avgift då avgiften är reglerad, se rubrik ”Konsekvenser för offentlig sektor och statsbudgeten” ovan.

Genom att ta bort undantagen i 5 kap. 2 § uppfyller Sverige artikel 26 avfallsdirektivet.

5.4 Anmälningens utformning och omfattning: Registreringsplikt i stället för anmälningensplikt

Naturvårdsverkets förslag: För anmälningenspliktiga transporter föreslås att anmälningensplikten ersätts med en registreringsplikt. Naturvårdsverket bedömer i likhet med vad som föreslås gälla för tillstånd av transport av avfall att kravet på registrering också ska gälla oavsett avfallsslag, det vill säga även för icke-farligt avfall. Registreringsplikten ska gälla den som avser att transportera avfall *i yrkesmässig verksamhet*.

Naturvårdsverket föreslår också att registreringsplikten för det icke-farliga avfallet ska tidsbegränsas till upp till fem år, på samma sätt som för det farliga avfallet. De undantag från tillstånds- respektive anmälningensplikt som idag regleras i Naturvårdsverkets föreskrifter (NFS 2022:2) om transport av avfall kan med fördel lyftas in i 5 kap. avfallsförordningen så att bestämmelserna finns på samma ställe, vilket förtydligar och förenklar.

Beskrivning av förslaget:

Nuvarande 5 kap. 7 § avfallsförordningen reglerar när anmälan av transport av farligt avfall ska ske till länsstyrelsen. Idag ska den som avser att transportera farligt avfall som har uppkommit i eller i samband med en yrkesmässig verksamhet anmäla detta till länsstyrelsen. Regleringen av anmälan om transport av icke-farligt avfall finns idag i NFS 2022:2.

Naturvårdsverket föreslår att förenklningar och förtydliganden görs i denna bestämmelse så att den som avser att transportera avfall *i yrkesmässig verksamhet* ska registrera detta hos länsstyrelsen. Registreringsplikten föreslås också gälla oavsett avfallsslag, det vill säga även den som transporterar icke-farligt avfall *i yrkesmässig verksamhet* ska vara registrerad hos länsstyrelsen. Registrering för det icke-farliga avfallet föreslås liksom för det farliga avfallet begränsas till maximalt fem år. Registreringsplikten föreslås inte gälla transporter som kräver tillstånd enligt 1 § eller som utförs av någon som har tillstånd enligt 1 §. Detta är i enlighet med nuvarande lydelse.

För återkommande transporter som omfattas av *registreringsplikt* bedöms det tillräckligt att registreringen görs vart femte år. Även detta är i enlighet med nuvarande lydelse.

Undantagen som nu regleras i NFS 2022:2 kan med fördel lyftas in i avfallsförordningen så att alla förutsättningar för tillstånd eller registrering finns på samma ställe. Detta bedöms förtydliga regelverket.

Det innebär att nya paragrafer, 7 b och c §§ föreslås införas i avfallsförordningen. 7 b § gäller transporter av farligt avfall medan 7 c § gäller transporter av icke-farligt avfall. Paragraferna syftar till att undvika överimplementering av avfallsdirektivet, genom att undanta transporter av avfall som inte är normalt och regelbundet förekommande i verksamheten.

Motiv till förslaget:

Avfallsdirektivet kräver registrering av verksamhetsutövare som yrkesmässigt transporterar avfall. Naturvårdsverket bedömer att för transport av mindre mängder avfall enligt 7 b och c §§ så är det relevant att kraven motsvarar direktivets miniminivå, detta för att underlätta för verksamhetsutövare och myndigheter.

I avsnitt 4.1.3 beskrivs anmälningspliktens utformning och omfattning samt i avsnitt 3.2 problematiken med begreppet yrkesmässig avfallstransport.

För nuvarande anmälningsplikt gäller, så vi tolkar bestämmelsen, att anmälan ska ske vart femte år för det farliga avfallet. För det icke-farliga avfallet är anmälan idag utan tidsbegränsning. Naturvårdsverket bedömer att det är relevant att även fortsatt ha en registreringsplikt som är tidsbegränsad och att tidsbegränsningen bör omfatta även det icke-farliga avfallet på samma sätt som för tillståndsplikten för transport av avfall. Naturvårdsverket bedömer att en tidsbegränsning på fem år även fortsatt är rimlig.

På samma sätt som tidsbegränsning föreslås gälla för tillståndspliktiga transporter av avfall ger en tidsbegränsning av registreringspliktiga transporter större möjlighet att förhindra oseriösa aktörer på marknaden. Även om det finns verktyg inom tillsynen att kunna hantera sådana situationer, det vill säga om misskötsamhet senare uppkommer, är dessa tids- och resurskrävande. Även länsstyrelserna har tagit upp fördelarna med att ha en tidsgräns för denna typ av ärenden, se även avsnitt 5.2.2. Dagens icke-tidsbegränsade anmälningar medför att det är svårt att ha kontroll på vilka verksamheter som faktiskt är aktiva och transporterar avfall, då de inte automatiskt upphör att gälla. I stället kommer antalet anmälningar att ackumuleras på samma sätt som tillstånden för transport av icke-farligt avfall bedöms ha gjort.

5.4.1 Nollalternativ

Som nollalternativ avses att inga ändringar görs. Anmälningsplikt kvarstår och reglering av anmälningsplikt sker fortsatt i både avfallsförordningen och i Naturvårdsverkets föreskrifter (NFS 2022:2). I och med att inga förändringar görs kommer länsstyrelsernas och företagens administration att se ut som i dagsläget, vilket gör att samma osäkerhet och otydlighet kvarstår.

5.4.2 Konsekvensutredning

Aktörer som berörs av regleringen

Denna reglering bedöms beröra alla landets länsstyrelser och kommuner då alla hanterar denna typ av ärenden. Regleringen bedöms även beröra aktörer enligt tabell nedan. Det har gjorts få anmälningar av transport av icke-farligt avfall. Naturvårdsverket bedömer att betydligt fler verksamheter bör ha anmält att det transporterar icke-farligt avfall, till exempel olika typer av hantverksföretag. Kraven på att anmäla transport av icke-farligt avfall bedöms därför inte tillämpas i den omfattning som lagstiftningen föreskriver.

Typ av verksamhet	Transportörer av farligt avfall	Transportörer av icke-farligt avfall
Verksamheter som idag omfattas av anmälningsplikt	7912	22+13 ⁵¹

Ekonomiska och administrativa konsekvenser för företag

Många av de företag som idag transporterar icke-farligt avfall på anmälningspliktig nivå bedöms också transportera farligt avfall. För exempelvis hantverkare är det rimligt att anta att vanliga avfallsslag som utgör farligt avfall, så som batterier, uttjänt elektronik, färgrester, spilloljor med mera, uppkommer i verksamheten. Då anmälningarna av transport av icke-farligt avfall idag inte bedöms ske i den utsträckning som lagstiftningen föreskriver, så är det svårt att utifrån statistiken uppskatta hur många verksamheter som enbart transporterar icke-farligt avfall. Utifrån ovanstående resonemang, där de flesta som transporterar icke-farligt avfall också transporterar farligt avfall bedöms det dock vara få företag som enbart kommer beröras av registreringsplikt för icke-farligt avfall. Införande av en tidsbegränsning för registrering av transport av avfall bedöms därför få begränsade konsekvenser både administrativt och ekonomiskt, för företagen och länsstyrelserna. Detta under förutsättning att de föreslagna övergångsreglerna, som säger att verksamheter som anmält transport av farligt avfall kan fortsätta att transportera sitt farliga och icke-farliga avfall till dess att anmälan löper ut, kommer till stånd. Med en sådan övergångsregel blir samordning av registrering av transport av farligt och icke-farligt avfall möjlig. En sådan samordning förenklar och förtydligar både för företag och myndigheter.

En avgift på 320 kronor tas redan idag ut av länsstyrelsen i det län dit anmälan skickas in. En eventuell avgift för registrering bör inte bli högre än vad avgiften kopplat till en anmälan skulle vara vid varje tidpunkt. Genomförande av anmälan bedöms till en tidsåtgång om en halv till en timme beroende på erfarenhet och förutsättningar. Förslaget innebär en skillnad jämfört med idag eftersom verksamhetsutövarna som idag omfattas av krav på anmälan av transport av icke-farligt avfall kommer behöva göra en registrering vart femte år. I övrigt förväntas inte verksamhetsutövarnas administrativa börda ändras.

⁵¹ Sök - Kontrollera avfallstransportörer (kontrolleraavfallstransportorer.se) 23-06-29

Konsekvenser för konsumenter/hushåll och andra slutanvändare

Inga konsekvenser för konsumenter/hushåll och andra slutanvändare har identifierats.

Miljöpåverkan

Nuvarande anmälningsplikt, som nu föreslås ersättas av registreringsplikt, omfattar endast transport av mindre mängder avfall. Detta byte av begrepp bedöms inte göra någon skillnad i miljöpåverkan.

Införande av tidsbegränsad registrering för transport av icke-farligt avfall, ger större möjlighet att upptäcka oseriösa aktörer på marknaden. Genom att tillsynsmyndigheterna får information om de regelbundna registreringarna av transport av icke-farligt och farligt avfall ökar möjligheterna att bedriva riktad tillsyn. Sannolikheten ökar då möjligheterna att förebygga och begränsa miljökonsekvenser genom att större andel transporter sker på ett tillfredställande sätt ur hälso- och miljöskyddssynpunkt.

Sammantaget bedöms förslaget bidra till något minskad miljöpåverkan från transporter av avfall.

Social påverkan

Ingen social påverkan har identifierats.

Konsekvenser för offentlig sektor och statsbudgeten

Inom offentlig sektor berörs länsstyrelserna då de tar emot registreringarna och kommunerna i egenskap av tillsynsmyndighet. Naturvårdsverket berörs genom sin roll som tillsynsvägledande myndighet.

Företagen kommer, med förslaget, att behöva registrera transport av det icke-farliga avfallet minst vart femte år. Med många verksamma företag spridda över hela landet skulle detta kunna innebära en utökad uppgift för länsstyrelserna som tar emot registreringarna av transport av det icke-farliga avfallet.

Många företag transporterar dock både farligt och icke-farligt avfall och genom att samordna dessa registreringar kan konsekvenserna minskas. Se även under rubriken *Ekonomiska och administrativa konsekvenser för företag*. Hanteringen av registreringarna bedöms också som enkel och mottagandet av registreringar bedöms därmed inte så tidskrävande. Någon prövning av verksamheten vid registrering av transport av avfall görs till exempel inte. Handläggning av en ansökan om tillstånd för transport av avfall uppskattas, med dagens bedömningar, ta cirka två timmar, en registrering bedöms enbart ta en liten del av denna tid.

För tillsynsmyndigheterna, bedöms förslaget underlätta arbetet med tillsynen. Detta då registreringarna av transport för icke-farligt avfall inte ackumuleras utan löper ut och måste förnyas för att gälla, samt då endast en registrering bör kunna göras för transport av både det icke-farliga och det farliga avfallet.

Då nya regler föreslås införas finns behov av tillsynsvägledning från Naturvårdsverket för att regelverket ska få enhetlig tillämpning och för att få maximal effekt.

Att anmälningsplikt som nu föreslås ersättas av registreringsplikt bedöms inte innebära några avsevärda ändringar för länsstyrelserna eller för den offentliga sektorn och statsbudgeten i övrigt.

5.5 Förtydligande vid tillståndsgivning

Naturvårdsverkets förslag: Tillståndsprövningen enligt 5 kap. 3 § föreslås bli bredare. Det är fortsatt krav att sökanden ska ha personella, tekniska och ekonomiska förutsättningar för att transportera det avfall som avses med ansökan på ett tillfredställande sätt från hälso- och miljöskyddssynpunkt samt ha de tillstånd som krävs för verksamheten enligt annan lagstiftning. Vid prövningen föreslås kunna beaktas även om sökanden har fullgjort sina skyldigheter enligt tidigare tillstånd enligt 1 §, eller tillstånd, anmälan eller andra beslut om avfallshantering som har meddelats med stöd av miljöbalken.

Beskrivning av förslaget:

Förutom verksamhetens personella, tekniska och ekonomiska förutsättningar ska även kunna beaktas huruvida sökanden har fullgjort sina skyldigheter enligt tidigare transporttillstånd eller efterlevt beslut om avfallshantering som har meddelats med stöd av miljöbalken. Nu gällande krav i bestämmelsen föreslås inte ändras i övrigt. Övervägandena finns i avsnitt 4.1.4.

Regleringen gällande vid vilken länsstyrelse som en inlämnad ansökan ska prövas bedöms vara ändamålsenlig.

Motiv till förslaget:

Naturvårdsverket erfar att prövningen enligt denna bestämmelse är problematisk för länsstyrelserna. Vi har undersökt hur prövningen skulle kunna göras tydligare och utökas så att prövningen anpassas till det som efterfrågas av tillståndsmyndigheten, utan att den ska innebära en alltför stor börda för sökandena.

Vi har analyserat om prövningen skulle kunna utökas med en prövning som fokuserar på företrädarnas personliga och ekonomiska lämplighet. Vi har dock funnit att en sådan utökning kräver vidare utredningar och ändringar i andra författningar. Därför har vi valt att inte lägga något förslag i detta avseende.

Däremot har vi lagt förslag på att det ska beaktas huruvida sökanden har fullgjort sina skyldigheter enligt tidigare transporttillstånd eller efterlevt beslut om avfallshantering som har meddelats med stöd av miljöbalken är en skärpning av den nu gällande bestämmelsen.

Förutom att vägledning behövs avseende prövningen av verksamhetens personella, tekniska och ekonomiska förutsättningar kommer vägledning att behövas gällande vad som kan beaktas om tidigare misskötsamhet enligt förslaget. Ändringarna kan ses som förtydliganden av vad som krävs för att få ett tillstånd och bedöms kunna

underlätta tillståndsgivande myndighets möjligheter att göra en bättre bedömning vid tillståndsprövningen. Naturvårdsverket bedömer även att möjligheterna att upptäcka oegentligheter stärks. Övervägandena finns i avsnitt 7.1.4.

5.5.1 Nollalternativ

Om inga förändringar görs innebär det att länsstyrelserna i egenskap av tillståndsmyndighet även fortsättningsvis kommer att ha samma svårigheter att göra en bedömning av sökanden. Situationen avseende möjligheten att kunna göra en bedömning av sökandens förutsättningar att transportera avfall kommer också att vara detsamma framöver. Det innebär att det fortsatt skulle vara otydlig om länsstyrelsen skulle kunna beakta om sökanden har fullgjort sina skyldigheter inom ramen för tidigare transporttillstånd eller beslut om avfallshantering. Detta skulle också innebära fortsatt begränsade möjligheter att minska antalet oseriösa eller kriminella aktörer på marknaden.

5.5.2 Konsekvensutredning

Aktörer som berörs av regleringen:

Denna reglering bedöms beröra alla landets länsstyrelser och kommuner då alla hanterar denna typ av ärenden. Utöver dessa ser vi att det är de verksamheter som enligt 5 kap 1§ avfallsförordningen omfattas av tillståndsplikt som kommer att beröras, det vill säga följande verksamheter:

Verksamheter med tillstånd för transport av icke-farligt avfall	12 915 ⁵²
Verksamheter med tillstånd för transport av farligt avfall	6887 ⁵³

Ekonomiska och administrativa konsekvenser för företag

Föreslagna och beskrivna ändringar bedöms inte innebära några ekonomiska konsekvenser för företagen. Eftersom prövningen av ansökan fortsatt styrs av förvaltningsrättsliga principer, till exempel sökanden kan föreläggas att inkomma med vissa uppgifter eller kompletteringar i form av intyg, bör ändringarna normalt inte innebära ökade kostnader för sökanden.

Däremot kan förslaget innebära en viss ökad administrativ tidsåtgång för sökanden då fler uppgifter kan behöva lämnas eller intygas. Ansökan om transporttillstånd kan fortsatt ske digitalt och innebär att ett formulär fylls i. Med dagens formulär uppskattas detta ta cirka en halv till två timmar, lite beroende på erfarenhet och tillgång till registerutdrag med mera.

⁵² "Kontrollera avfallstransportörer", <https://www.kontrolleraavfallstransportorer.se/> den 26 juni 2023

⁵³ "Kontrollera avfallstransportörer", <https://www.kontrolleraavfallstransportorer.se/> den 26 juni 2023

Konsekvenser för konsumenter/hushåll och andra slutanvändare

Inga konsekvenser för konsumenter/hushåll och andra slutanvändare har identifierats.

Miljöpåverkan

Vid prövningen beaktas om sökanden har fullgjort sina skyldigheter enligt tidigare tillstånd enligt 1 §, eller tillstånd, anmälan eller andra beslut om avfallshantering som har meddelats med stöd av miljöbalken. På så sätt bedöms även risken för negativ påverkan på människors hälsa och miljön minska då det är lättare för länsstyrelserna att bedöma om transporten kommer genomföras på ett miljö- och hälsomässigt säkert sätt. Genom förslaget med en utökning av prövningen bedöms risken att oseriösa aktörer får tillstånd minska, vilket kan bidra till en minskad miljöpåverkan. Följden blir minskad spridning av föroreningar till luft, mark och vatten från en korrekt hantering av avfall.

Social påverkan

Ingen social påverkan har identifierats.

Konsekvenser för offentlig sektor och statsbudgeten

Konsekvenserna för offentlig sektor och statsbudgeten bedöms kunna innebära att omfattningen av prövningen ökar, vilket kan innebära ökad resursåtgång för länsstyrelserna vid prövning i viss begränsad omfattning. Att en mer omfattande prövning kommer att bli mer resurskrävande, framfördes också vid den hearing som genomfördes med bland andra tillståndsmyndigheterna. Några av tillståndsmyndigheterna påpekade även att en utökad prövning var viktig då många av de som idag har tillstånd inte skulle ha fått det vid en sådan prövning. Länsstyrelserna tar ut en avgift om 2 900 kronor vid prövning av ansökan om tillstånd till transport av farligt avfall och en avgift om 1 660 kr vid prövning av ansökan om transport av icke-farligt avfall. Att avgift ska betalas till länsstyrelsen för deras prövning framgår av 7 kap. 8 § FAPT. I fråga om avgiftens storlek gäller 10 § avgiftsförordningen (1992:191). Länsstyrelsen kan därmed inte kompensera för en mer omfattande prövning genom att ta ut en högre avgift i vissa fall.

Naturvårdsverket kommer att behöva ta fram vägledning, vilket ökar vår resursåtgång. Mer om vägledning och uppskattad tidsåtgång i avsnitt 5.10.4. Samtidigt kommer denna vägledning att förhoppningsvis underlätta länsstyrelsernas bedömning och minska därmed deras resursbehov.

Antalet tillståndsprocesser att hantera bedöms vara ungefär detsamma. Baserat på uppskattningen att alla verksamheter med tillståndsplikt gör en ansökan vart femte år kan det antas att det inkommer cirka 4 000 ansökningar per år.

Samlad bedömning

Förslaget innebär endast begränsade negativa konsekvenser för företagen då den tillkommande arbetsbelastningen är marginell. För prövningsmyndigheterna bedöms förslaget innebära en vid ökad omfattning och därmed att resursbehovet kan öka, dock i begränsad omfattning. Då förslaget även bedöms ge positiva

konsekvenser i form av en utökad prövning som säkerställer en korrekt hantering av avfall och möjliggör en positiv effekt på människors hälsa och miljön ger den samlade bedömningen ett positivt utfall.

5.6 Ändring i 29 kap. 4 a § miljöbalken

Naturvårdsverkets förslag: 29 kap. 4 a § 1 miljöbalken ska omfatta alla de som transporterar avfall utan tillstånd och därigenom bryter mot föreskrifter som regeringen har meddelat med stöd av 15 kap. 17 § om tillstånd för att i yrkesmässig verksamhet transportera avfall.

Beskrivning av förslaget:

Enligt nu gällande 29 kap. 4 a § 1 miljöbalken döms den som med uppsåt eller av oaktsamhet, transporterar avfall utan tillstånd och därigenom bryter mot föreskrifter som regeringen har meddelat med stöd av 15 kap. 17 § om tillstånd för yrkesmässig transport av avfall, till böter eller fängelse i högst två år. Så som Naturvårdsverket tolkar bestämmelsen avser den idag transporter enligt 5 kap. 1 § 1 avfallsförordningen, det vill säga yrkesmässig transport av annans avfall.

5 kap. 1 § avfallsförordningen reglerar när särskilt tillstånd krävs för att transportera avfall. Punkt 1 i bestämmelsen har vi tolkat som att den avser transport av annans avfall och punkt 2 som transport av eget avfall. Naturvårdsverket föreslår nu att det inte ska göras skillnad mellan dessa två fall, det vill säga, det ska inte spela någon roll om transporten avser annans eller eget avfall. Formuleringen i 5 kap. 1 § föreslås därför ändras så att särskilt tillstånd krävs för att *i yrkesmässig verksamhet transportera avfall*. En konsekvens av denna ändring är att även 29 kap. 4 a § 1 miljöbalken behöver ändras för att säkerställa att samma formulering används där som i 5 kap. 1 § avfallsförordningen enligt vårt förslag.

Motiv till förslaget:

Bestämmelsen i 29 kap. 4 a § miljöbalken har karaktären av ett blankettstraffbud, det vill säga en straffbestämmelse som kriminaliserar överträdelser av normer som finns någon annanstans än i själva straffbestämmelsen. Vad som överträds framgår av hänvisningen i bestämmelsen. Det som kriminaliseras är alltså yrkesmässig transport av avfall utan att ha ett tillstånd enligt 5 kap. 1 § 1 avfallsförordningen, vilket har meddelats av regeringen med stöd av 15 kap. 17 § miljöbalken.

Naturvårdsverket har ingen tydlig bild hur bestämmelsen hittills har tolkats och tillämpats. Det är möjligt att tillämpningen inte helt har varit enhetlig utifrån problematiken som är kopplad till otydligheten kring och tolkningen av 5 kap. 1 § avfallsförordningen, vilket vårt förslag på förtydligande och förenkling ämnar ta bort. Oavsett hur bestämmelsen har tillämpats tidigare innebär den föreslagna justeringen att det blir tydligt att alla tillståndspliktiga avfallstransporter kommer att omfattas, det vill säga även de som avses i nu gällande punkten 2 och omfattar tillståndspliktig transport av eget avfall. Det anses också ligga i linje med vad tillsynsmyndigheter har efterfrågat, det vill säga en förenkling i tillsynen och ett förtydligande av regelverket.

5.6.1 Nollalternativ

Nollalternativet innebär att inga ändringar görs i bestämmelsen. Det som kriminaliseras fortsatt är transport av avfall utan att ha ett tillstånd för att yrkesmässigt transportera avfall enligt 5 kap. 1 § 1 avfallsförordningen, det vill säga endast tillståndspliktig yrkesmässig transport av annans avfall. Svårigheterna kring tillämpningen utifrån tolkningssvårigheter kvarstår, likaså att tillämpningen möjligtvis inte helt är enhetlig i landet.

5.6.2 Konsekvensutredning

Aktörer som berörs av regleringen:

Denna reglering bedöms beröra transportörer med tillståndsplikt och kommuner som utövar tillsyn på tillståndspliktiga avfallstransporter.

Ekonomiska och administrativa konsekvenser för företag

Föreslagen och beskriven ändring bedöms inte innebära några ekonomiska konsekvenser för företagen. Alla är skyldiga att följa gällande regler och söka tillstånd om tillståndsplikten enligt regelverket föreligger.

Konsekvenser för konsumenter/hushåll och andra slutanvändare

Inga konsekvenser för konsumenter/hushåll och andra slutanvändare har identifierats.

Miljöpåverkan och social påverkan

Varken miljö eller social påverkan har identifierats.

Konsekvenser för offentlig sektor och statsbudgeten

Det är kommunerna som har ansvaret för tillsyn av avfallstransporter. I konsekvensutredningen till regeringsuppdraget om avfallsbrottslighet konstaterades att mycket få tillsynsåtgärder görs av nationella avfallstransporter på väg.⁵⁴ Att det vid tillsyn av tillståndspliktiga avfallstransporter är fler som kommer att omfattas av straffbestämmelsen bedöms inte öka kommunernas administrativa arbetsbörda. Att omfattningen av straffbestämmelsen blir tydligare kan däremot ge en positiv effekt vid tillsynen, som i sin tur kan leda till något minskat resursbehov.

Eftersom vi inte har någon klar bild av hur bestämmelsen har tillämpats är det svårt att bedöma konsekvenserna av föreslagen ändring för brottsbekämpande myndigheter. Det är dock rimligt att anta att deras administrativa arbetsbörda eller resursåtgång inte kommer att påverkas i någon större omfattning av ändringen. Detta eftersom mycket få tillsynsåtgärder görs av nationella avfallstransporter på väg där avfallstransport utan tillstånd kan upptäckas.

⁵⁴ Se regeringsuppdrag om avfallsbrottslighet, s. 85.

5.7 Förslag på språkliga ändringar och följändringar i övrigt

Förslagen ovan berör även andra delar av avfallslagstiftningen varpå språkliga ändringar behövs i dessa delar för att lagstiftningen fortsatt ska gå att tillämpas som tänkt. Eftersom dessa justeringar enbart är språkliga och inte medför någon egentlig ändring i sak, har vi bedömt att någon utredning av konsekvenser i dessa delar inte är nödvändig. Ifall dessa språkliga ändringar inte genomförs tillsammans med de föreslagna materiella ändringarna i bestämmelser i 5 kap.

avfallsförordningen, kommer 5 kap. inte att vara renodlad avseende formuleringarna och bestämmelserna kan därmed leda till otydligheter och missförstånd. Nyttan av att genomföra de språkliga ändringarna samtidigt som vårt förslag innehållande materiella ändringar genomförs är att otydligheter och missförstånd undviks.

5.7.1 Ändringar i 5 och 6 kap. avfallsförordningen samt i förordning (1998:940) om avgifter för prövning och tillsyn enligt miljöbalken

Naturvårdsverkets förslag: Språkliga ändringar ska göras i 5 kap. och 6 kap. avfallsförordningen samt FAPT. Ändringarna föreslås för att säkerställa överensstämmelse och enhetlighet i formuleringarna med förslaget om materiella ändringar.

Beskrivning av förslaget

Naturvårdsverket har identifierat ett behov av att justera vissa bestämmelser i syfte att ha överensstämmelse och enhetlighet i formuleringarna med vårt förslag. Dessa bestämmelser finns i 5 kap. 16–18 §§ och 6 kap. 2 § avfallsförordningen samt i 7 kap. 8 § FAPT.

Motiv till förslaget

Dessa ändringar är nödvändiga för att säkerställa att samma formuleringar används i de bestämmelser som påverkas av vårt förslag. Ändringarna som enbart är till följd av att benämningen anmälan eller anmälningsplikt ändras till registrering eller registreringsplikt beskriv inte särskilt. Ändringar som går utöver det redogörs för kort nedan.

6 kap. 2 § avfallsförordningen reglerar bland annat att den som transporterar farligt avfall och är tillståndspliktig enligt 5 kap. 1 § eller anmälningspliktig enligt 5 kap. 7 eller 8 § ska för varje typ av farligt avfall som transporteras anteckna vissa uppgifter. 5 kap. 8 § innebär att Naturvårdsverket får meddela föreskrifter om att anmälningsplikt ska gälla i stället för tillståndsplikt enligt 1 § i fråga om avfall som inte är farligt avfall. Hänvisningen i 5 kap. 8 § avfallsförordningen innebär, så som Naturvårdsverket har uppfattat det, att anteckningsskyldigheten enligt 6 kap. 2 §

omfattar även verksamheter som då omfattas av något av undantagen i NFS 2022:2. I NFS 2022:2 finns det två undantag, det vill säga 3 § och 6 §. 3 § NFS 2022:2 avser undantag från tillståndsplikt för transporter av icke-farligt avfall. 6 § NFS 2022:2 avser undantag från anmälningsplikt för transporter av farligt avfall. Eftersom ingen av undantagen i föreskrifterna korrelerar med det materiella innehållet i 6 kap. 2 § avfallsförordningen är det Naturvårdsverkets bedömning att hänvisningen till 5 kap. 8 § troligtvis är en felskrivning. Det anses därför inte finnas något hinder mot att hänvisningen tas bort.

Av avsnitt 6.2 framgår att ändringar behövs även i 7 kap. 8 § 3–4 FAPT. Punkten 3 reglerar vilken avgiftsklass som gäller för en anmälan som avser transport av farligt avfall enligt 5 kap. 7 § avfallsförordningen. Punkten 4 avser avgiftsklass vid en anmälan som avser transport av avfall enligt föreskrifter som Naturvårdsverket har meddelat med stöd av 5 kap. 9 § avfallsförordningen. Hänvisningen till 5 kap. 9 § avfallsförordningen är, så som Naturvårdsverket bedömer, en felskrivning. Detta eftersom lagrummet reglerar föreskriftsrätten om undantag från anmälningsplikt, det vill säga när anmälan inte behövs. Det är 5 kap. 8 § avfallsförordningen som reglerar föreskriftsrätt om att anmälningsplikt ska gälla i stället för tillståndsplikt i vissa fall vid transport av icke-farligt avfall. Oaktat felskrivningen anses avsikten ha varit att punkten 4 ska reglera avgiftsklass vid anmälan som avser transport av icke-farligt avfall. Avgiften i båda fallen ska motsvara avgiftsklass 1. Förutom att benämningen även här ska ändras till *registrering* innebär vår ändring att punkten 4 tas bort i sin helhet, då undantaget från NFS 2022:2 flyttas till avfallsförordningen, och att ordet *farligt* tas bort i punkten 3. Någon övergångsreglering bedöms inte nödvändig då avgiftsuttag är kopplad till själva registreringsförfarandet.

5.7.2 Bemyndigandet att kunna meddela föreskrifter om undantag tas bort

Naturvårdsverkets förslag: Bemyndigandet i 5 kap. 8–9 §§ om att i föreskrifter kunna meddela undantag från tillståndsplikten avseende icke-farligt avfall och anmälningsplikten avseende farligt avfall föreslås tas bort. Detta då undantagen lyfts över till avfallsförordningen.

Förslaget innebär även behov av att NFS 2022:2 ska upphävas i motsvarande delar.

Beskrivning av förslaget:

Idag finns tre paragrafer som reglerar Naturvårdsverkets möjligheter att meddela föreskrifter, det vill säga 5 kap. 6 § och 8–9 §§ avfallsförordningen. Enligt 5 kap. 8 § får Naturvårdsverket meddela föreskrifter om att anmälningsplikt ska gälla i stället för tillståndsplikt enligt 1 § i fråga om avfall som inte är farligt avfall. Bemyndigandet i 5 kap. 9 § gör det möjligt för Naturvårdsverket att meddela föreskrifter om undantag från anmälningsplikten enligt 7 § dock inte om yrkesmässiga transporter av avfall eller transporter av avfall inom ramen för en egen verksamhet där transport av avfall är normalt och regelbundet förekommande.

Undantagen som har meddelats med stöd av dessa bemyndiganden finns idag i NFS 2022:2. Dessa lyfts enligt förslaget över till avfallsförordningen.

Motiv till förslaget:

Att undantagen lyfts över från föreskrifterna till avfallsförordningen görs i syfte att förenkla och förtydliga regelverket. Om behov uppkommer i framtiden för fler undantag kommer det att kunna införas i avfallsförordningen och på detta sätt blir det enklare för aktörer att tillämpa och följa regelverket. Bemyndiganden att kunna reglera samma sak på föreskriftsnivå behövs inte och ska därför tas bort.

Ett borttagande av bemyndiganden innebär att föreskrifterna behöver ändras i samband med genomförandet eftersom Naturvårdsverket behöver dessa bemyndiganden för att kunna upphäva föreskrifterna i de delar som avser undantagen.

5.8 Bemyndiganden

Förslaget innefattar ändringar i miljöbalken, avfallsförordningen och FAPT. För att kunna genomföra ändringar på förordningsnivå behöver det finnas bemyndiganden som tillåter det.

15 kap. 17 § miljöbalken

Regeringen fattar idag beslut i fråga om 5 kap. 1–14 §§ avfallsförordningen med stöd av bemyndigandet i 15 kap. 17 § miljöbalken. Enligt lagrummet får regeringen, eller den myndighet som regeringen bestämmer, meddela föreskrifter om att det krävs tillstånd, anmälan eller registrering för att yrkesmässigt hantera avfall. Naturvårdsverket bedömer att formuleringen av det befintliga bemyndigandet inte behöver ändras för att det ska kunna grunda beslutanderätt även avseende de bestämmelser som vårt förslag innebär. Det krävs dock ett förtydligande avseende bemyndigandets omfattning.

Bemyndigandet behöver inte ändras med avseende på att benämningen anmälningsplikt enligt 5 kap. 7 § avfallsförordningen ersätts av registreringsplikt. Detta eftersom anmälningsplikt gäller även för andra verksamheter. Dock behöver förtydligas att *registrering* enligt lagrummets nu gällande lydelse ska kunna omfatta även registrering av avfallstransport enligt 5 kap. 7 § avfallsförordningen enligt vårt förslag.

Vad som avses med att hantera avfall framgår av 15 kap. 5 § miljöbalken. Formuleringen *yrkesmässigt hantera avfall* enligt lagrummets nu gällande lydelse anses enligt vår bedömning omfatta *transport av avfall i yrkesmässig verksamhet*, det vill säga den formulering som vi föreslår ska användas i relevanta bestämmelser i 5 kap. avfallsförordningen. Någon ändring av bemyndigandet i denna del behövs alltså inte.

15 kap. 30 § miljöbalken

Regeringen fattar idag beslut i fråga om 5 kap. 18 § avfallsförordningen med stöd av bemyndigandet i 15 kap. 30 § miljöbalken. Enligt lagrummet får regeringen,

eller den myndighet som regeringen bestämmer, meddela föreskrifter om att den som i yrkesmässig verksamhet producerar eller hanterar avfall ska lämna det till någon som har det tillstånd eller har gjort den anmälan som krävs för hanteringen av avfallet. Naturvårdsverket bedömer att befintligt bemyndigande behöver ändras något för att det ska kunna grunda beslutanderätt avseende de bestämmelser som vårt förslag innebär.

Eftersom 5 kap. 18 § avfallsförordningen föreslås ändras språkligt med anledning av att benämningen *anmälan* ändras till *registrering*, behöver motsvarande ändring komma till stånd avseende bemyndigandet.

FAPT

Regeringen fattar idag beslut av ändringar i FAPT med stöd av bemyndigandet i 27 kap. 1 § 1 miljöbalken. Enligt bemyndigandet får regeringen, eller den myndighet som regeringen bestämmer, meddela föreskrifter om avgifter för myndigheters kostnader för prövning och tillsyn enligt miljöbalken eller EU-förordningar inom balkens tillämpningsområde. Det är Naturvårdsverkets bedömning att föreslagna ändringarna i FAPT inte kräver att bemyndigandet i 27 kap. 1 § 1 miljöbalken ändras.

5.9 Överensstämmer förslaget med eller går det utöver de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till Europeiska unionen

Så som författningarna är utformade idag går de utöver de skyldigheter som följer av avfallsdirektivet i den del dessa avser kravet på tillstånd för transport av avfall och farligt avfall.

Att förslaget till författningar fortsatt går utöver EU-direktivet beror på att Naturvårdsverket ser ett värde av att behålla den kontroll av tillståndspliktiga avfallstransporter som följer av nu gällande lagstiftning. Artikel 26 i avfallsdirektivet ställer krav på medlemsstaterna att föra register över verksamhetsutövare som yrkesmässigt transporterar avfall. Fördelarna med att behålla den i Sverige inarbetade tillståndsplikten för transport av större mängder avfall, det vill säga miljönytta och bättre möjlighet till kontroll genom tillståndsprövning bedöms överväga nackdelen av att ha striktare reglering i denna del. Med transporttillstånden erhålls bättre kontroll över de företag som utför transporterna. Tillsynen underlättas och möjligheterna att upptäcka och förebygga avfallsbrott ökar. Tillståndsplikten föreslås därför behållas.

Genom att ta bort undantagen i 5 kap. 2 § uppfyller Sverige artikel 26 i avfallsdirektivet även för dessa avfallsslag.

5.10 Ikraftträdande och behov av speciella informationsinsatser

Förslaget föreslås att träda i kraft 1 januari 2025. Naturvårdsverket bedömer dock att detta datum kan ändras till vad regeringen bedömer lämpligt då det inte behöver tas någon särskild hänsyn avseende tidpunkten för ikraftträdande. Naturvårdsverket bedömer inte heller att det finns några skäl i övrigt till att avvakta med ikraftträdandet. Naturvårdsverket behöver dock i samband med detta upphäva NFS 2022:2 i de delar som omfattas av bemyndiganden i 5 kap. 8–9 §§ avfallsförordningen, som enligt förslaget tas bort. Därtill kan föreskrifterna också behöva arbetas om avseende andra delar.

Föreslagna förändringar bedöms inte påverka eller påverkas i någon större utsträckning av övrig lagstiftning. Övergångsbestämmelser bedöms dock nödvändiga för att ge tid till anpassning för i första hand aktörer. Se förslag på detta i avsnitt 5.10. Myndigheter som prövar och utövar tillsyn över dessa verksamheter kommer också att behöva anpassa sina resurser eller sin organisation samt att vägledning behöver tas fram.

Till de viktigare förändringarna som föreslås och som är av intresse i detta sammanhang hör att nuvarande undantag från tillståndsplikt vid transport av vissa avfallsslag, i 5 kap. 2 § avfallsförordningen, föreslås tas bort, att även tillstånden för transport av icke-farligt avfall tidsbegränsas, att registreringsplikt införs i stället för anmälningsplikt och att registreringsplikten för transport av icke-farligt avfall också tidsbegränsas.

Bedömningen är att det inte behövs några speciella informationsinsatser vid ett genomförande av förslagen. Däremot bedöms det finnas ett stort behov av vägledning kopplat till dessa förslag till förändringar, se avsnitt 5.10.4. Vid eventuell förordningsändring kommer Naturvårdsverket därför, bland annat via vägledning på Naturvårdsverkets hemsida, att informera berörda aktörer om förändringen samt på vilket sätt de berörs.

5.10.1 Införande av tidsbegränsning för transporttillstånd avseende icke-farligt avfall

Övergångsbestämmelse 2 och 3

När tidsbegränsning införs för transporttillstånd avseende icke-farligt avfall, kommer de verksamheter som transporterar sådant avfall att behöva söka tillstånd på nytt för att anpassa tillståndet till kravet på tidsbegränsning. Dessa verksamheter kan samtidigt också transportera farligt avfall där tillståndet redan har en tidsbegränsning på fem år. Även om verksamheten har ett tidsbegränsat tillstånd att transportera farligt avfall, behöver ett nytt tillstånd sökas för transport av icke-farligt avfall för att anpassa tillståndet till kravet på tidsbegränsning.

Det bedöms rimligt att samordna ansökningarna för transport av farligt avfall och icke-farligt avfall. Det finns tids-, resursmässiga- och ekonomiska fördelar med detta för både verksamhetsutövare och tillståndsmyndigheter. Det bedöms därför

rimligt att sådana verksamheter ska få fortsätta bedrivas under maximalt fem års tid räknat från förslagets ikraftträdande innan nya tillstånd behöver sökas. Detta förutsätter dock att en ansökan om tillstånd ska ha lämnats in före utgången av dessa fem år. Om ansökan om tillstånd har getts in under denna tid ska verksamheten få fortsätta till dess att ansökan har prövats slutligt, om inte prövningsmyndigheten bestämmer något annat.

Tillstånden för transport av farligt avfall får ges för en viss tid som inte får vara längre än fem år. Detta innebär i sammanhanget att tillstånden för transport av det farliga avfallet, med ovanstående förslag till övergångsbestämmelse kommer att hinnas sökas om under denna period. På detta sätt kan dessa processer göras samtidigt.

Detta gör att det blir en förenkling för både företag och tillstånds- och tillsynsmyndigheter genom att tillstånden som gäller både för det farliga och det icke-farliga avfallet kan samprövas. Samma tidsgräns bör då också normalt kunna användas. Det ger också fördelar av att ha dessa båda tillstånd samlat vilket underlättar administrativt samt vid tillsyn, för både företag och myndigheter.

Den övergångstid på fem år som föreslås bedöms vara generös. De administrativa fördelarna att kunna anpassa inlämnandet av ansökan till när befintligt tillstånd löper ut anses dock väga tyngre och motiverar denna övergångstid.

Verksamheter som enbart transporterar icke-farligt avfall har tillstånd som idag saknar tidsbegränsning. Dessa tillstånd är förmodligen gamla och har störst behov av en uppdatering. För dessa verksamheter är det inte rimligt att få ha en övergångstid på fem år och det finns inte heller de administrativa vinster som en samprövning kan ge. Mot denna bakgrund bedömer vi att en övergångstid på ett år är motiverat och rimligt. Detta förutsätter dock att en ansökan om tillstånd ska ha lämnats in före utgången av detta år. Om ansökan om tillstånd har getts in under denna tid ska verksamheten få fortsätta till dess att ansökan har prövats slutligt, om inte prövningsmyndigheten bestämmer något annat.

5.10.2 Borttagande av 5 kap. 2 § avfallsförordningen

Avfallslagen som finns listade i bestämmelsen utgör farligt avfall. Verksamheter som har transporterat dessa avfallsslag har i vissa fall kunnat göra det varken utan tillstånd eller anmälan. Vissa av dessa verksamheter kommer, om föreslagna ändringar genomförs, att behöva söka tillstånd. Dessa verksamheter har tidigare transporterat avfall enligt nu gällande 5 kap. 1 § 1 avfallsförordningen, det vill säga transport av annans avfall enligt Naturvårdsverkets tolkning och kan därmed ha haft tillstånd antingen för transport av icke-farligt avfall, farligt avfall eller båda. Om verksamheten har haft ett tillstånd att transportera farligt avfall i allmänhet så har den kunnat transportera de avfallsslag som är listade i 5 kap. 2 § även om dessa var undantagna tillståndskravet. Om verksamheten har haft ett tillstånd att transportera endast vissa specifika slag av farligt avfall, exempelvis enbart spillolja, uttjänta fordon eller slam som innehåller lösningsmedel, så har de ändå kunnat transportera de avfallsslag som är listade i 5 kap. 2 § eftersom transport av dessa avfallsslag var undantagen tillståndskravet. Detsamma gäller om verksamheten har

haft tillstånd att transportera icke-farligt avfall, det vill säga den har kunnat transportera de avfallsslag som är listade i 5 kap. 2 § eftersom de var undantagna tillståndskravet.

Övergångsbestämmelse 4

Om ett tillstånd enbart avser vissa specifika avfallsslag av farligt avfall är det tidsbegränsat och det kan förutsättas att verksamheten har förutsättningar att transportera farligt avfall även de som är listade i bestämmelsen. Vår bedömning är att i detta fall är det tillräckligt med en övergångstid på ett år för att lämna in en ansökan som också omfattar avfallslagen i nu gällande 5 kap. 2 § avfallsförordningen. Det är alltså rimligt att sådana verksamheter ska få fortsätta bedrivas under ett års tid räknat från förslaget ikraftträdande. Detta förutsätter dock att en ansökan om tillstånd ska ha getts in före utgången av detta år. Om ansökan om tillstånd har getts in under denna tid ska verksamheten få fortsätta till dess att ansökan har prövats slutligt, om inte prövningsmyndigheten bestämmer något annat.

Övergångsbestämmelse 5

Därtill kan det finnas verksamheter som har ett tillstånd utan tidsbegränsning för att transportera icke-farligt avfall och har kunnat transportera avfallslagen som omfattas av 5 kap. 2 § utan tillstånd. Detta alltså med stöd av 5 kap. 1 § 1 avfallsförordningen. Eftersom dessa verksamheter kommer att behöva ansöka om ett nytt tidsbegränsat tillstånd för att kunna fortsätta att transportera icke-farligt avfall inom ett år, kommer de, enligt förslaget ovan, att ha en övergångstid på ett år för att ta fram och lämna in en ny ansökan. Ansökan kan då omfatta även de slag av farligt avfall som tidigare omfattats av undantaget.

Övergångsbestämmelse behövs inte

Det kan finnas verksamheter som har transporterat annat farligt avfall och därmed redan har ett tillstånd som avser farligt avfall i allmänhet. I sådana fall och om det inte finns särskilda villkor kopplade till vissa slag av farligt avfall torde tillståndet kunna användas i fortsättningen utan att behöva söka på nytt för att kunna transportera de avfallsslag som omfattats av 5 kap. 2 § som föreslås tas bort.

Utifrån nu gällande reglering kan det finnas verksamheter som har varit anmälningspliktiga enligt 5 kap. 7 § avfallsförordningen och har transporterat dessa avfallsslag. Borttagandet av 5 kap. 2 § anses inte påverka dessa verksamheter eftersom de kan fortsätta att transportera dessa avfallsslag med registrering, se avsnitt 5.10.3, som dock kan innebära krav på att registrering görs.

Detsamma gäller för verksamheter som har transporterat så små mängder av dessa avfallsslag att de omfattats av undantag från anmälningsplikt enligt 6 § NFS 2022:2. Dessa verksamheter kan också fortsätta att transportera dessa avfallsslag om de transporterade mängder inte ändras.

5.10.3 Införande av registreringsplikt

Övergångsbestämmelse 6 och 7

Enligt vår utredning finns det inget juridiskt hinder mot att ersätta dagens anmälningsplikt med registreringsplikt, vilket också stämmer bättre överens med avfallsdirektivets krav, se avsnitt 4.1.3. Ändringen anses, som vi har kunnat konstatera, inte innebära någon ändring i sak. Nu anmälda transportverksamheter anses därför uppfylla kriterierna även för registrering och därmed kan omfattas av de nya reglerna enligt vårt förslag. Dessutom kommer det att finnas en naturlig övergång när de nu gällande anmälningarna förnyas i enlighet med kravet för återkommande anmälningspliktiga transporter av farligt avfall. Däremot finns det behov av en övergångsbestämmelse som innebär att verksamheter som transporterar farligt avfall och som är anmälda enligt nu gällande regler omfattas av de nya föreslagna bestämmelserna om registreringsplikt och därmed kan fortsätta med sina verksamheter till dess att gällande tidsbegränsning för verksamheten löper ut. Det medför i praktiken en övergångstid som räknas från den tid då verksamheten anmäldes. Att längre övergångstid anses lämpligt här kan motiveras med administrativa fördelar för länsstyrelsen. Detsamma gäller om verksamheten avser transport av både farligt och icke-farligt avfall.

Att registreringsplikten för transport av icke-farligt avfall enligt förslaget tidsbegränsas innebär att verksamheter som enbart transporterar icke-farligt avfall och har anmälts enligt äldre bestämmelser kommer att behöva göra en registrering för att få en tidsbegränsning. Här bedöms en övergångstid på ett år vara rimlig. För att fortsätta verksamheten efter övergångstiden krävs att verksamheten registreras.

5.10.4 Behov av ny vägledning

Vid ett genomförande av föreslagna författningsändringar ser Naturvårdsverket att det kommer vara relevant med en ny omfattande vägledning till verksamhetsutövare, tillstånds- och tillsynsmyndigheterna samt en informationsinsats kopplat till detta. Detta bland annat då flera förändringar föreslås som på olika sätt förväntas beröra ett stort antal aktörer. Vägledning kommer också vara relevant då de föreslagna förändringarna, förutom att tydliggöra och skapa förenkling i lagstiftningen, är avsedda att minska och förebygga miljöpåverkan samt försvåra för och upptäcka brottslig verksamhet.

Naturvårdsverket uppskattar att detta kommer ta cirka 35–40 % av en årsarbetskraft i anspråk. Vi bedömer att vägledning bland annat behövs inom följande områden:

- Samordnande av tillståndsprovning avseende farligt och icke-farligt avfall vid tidsbegränsning av tillstånd för transport av icke-farligt avfall.
- Bedömning av vad en yrkesmässig verksamhet är och därmed vilka verksamheter som omfattas av krav på tillstånd respektive registrering.
- Vad provningen av sökandens personella, tekniska och ekonomiska förutsättningar att transportera det avfall på ett tillfredsställande sätt från hälso- och miljöskyddssynpunkt bör omfatta.
- Hur det i provningen bör beaktas om sökanden har fullgjort sina skyldigheter enligt tidigare tillstånd enligt 1 §, eller tillstånd, anmälan eller

andra beslut om avfallshantering som har meddelats med stöd av miljöbalken.

- Att vid behov av återkallelse av transporttillstånd kan befintligt verktyg i 24 kap. 3 § miljöbalken tillämpas.

6. Följdändringar som behövs

6.1 Övriga bestämmelser i 5 kap. och 6 kap. avfallsförordningen

Vid framtagande av våra förslag om ändringar avseende tillståndspliktens utformning och omfattning, ny registreringsplikt samt ändrad lämplighetsprövning enligt detta kapitel har vi även undersökt om övriga bestämmelser i 5 kap. eller 6 kap. behöver ändras till följd av våra förslag. Vi har identifierat att 5 kap. 18 § och 6 kap. 2 § behöver justeras på sådant sätt att det enligt vårt förslag är registreringsplikt som gäller i stället för nu gällande anmälningsplikt för vissa transporter av avfall.

6.2 Ändring i förordningen om avgifter för prövning och tillsyn enligt miljöbalken

Av 7 kap. 8 § förordningen (1998:940) om avgifter för prövning och tillsyn enligt miljöbalken, FAPT, framgår att avgift ska betalas för länsstyrelsens prövning i ärenden om transport av avfall. Avgifter ska betalas både vid prövning av tillstånd och av anmälan. När det gäller anmälan så gäller avgiftsskyldigheten både vid en anmälan som avser transport av farligt avfall enligt 5 kap. 7 § och en anmälan som avser transport av avfall enligt föreskrifter som Naturvårdsverket har meddelat med stöd av 5 kap. 9 § avfallsförordningen. Avseende avgiftens storlek och klassning hänvisar bestämmelsen till avgiftsförordningen (1992:191).

Enligt vårt förslag ska anmälningsplikten ändras till registreringsplikt, vilket i princip innebär en ändring av benämningen, men inga ändringar i sak. Därtill kommer 5 kap. 7 § avfallsförordningen att gälla även icke-farligt avfall. Ytterligare föreslagen ändring är att 6 § NFS 2022:2, som reglerar undantag från anmälningsplikt för transport av avfall, flyttas från föreskrifterna till avfallsförordningen. På grund av dessa föreslagna ändringar behöver även 7 kap. 8 § FAPT justeras på motsvarande sätt. Benämningen i 7 kap. 8 § 3 FAPT föreslås alltså ändras till *registrering* och ordet *farligt* tas bort. Därutöver föreslår vi även att ta bort punkten 4 som anger avgiftsklass avseende en anmälan som avser transport av avfall enligt föreskrifter som Naturvårdsverket har meddelat med stöd av 5 kap. 9 § avfallsförordningen. Detta eftersom föreskrifterna, om de föreslagna ändringarna genomförs, inte kommer att innehålla bestämmelser om undantag med anmälningsplikt.

Härtill vill Naturvårdsverket notera följande. Motiveringen till vårt förslag om att ändra anmälningsplikten till registreringsplikt är att det som sker har karaktären av en registrering av sökandens uppgifter i en e-tjänst som länsstyrelsen tillhandahåller. Någon prövning av anmälan sker, såvitt Naturvårdsverket kunnat se, inte i egentlig mening förutom kontrollen av om sökanden inte i stället borde söka tillstånd.

Avgifter enligt FAPT betalas ut för sådana kostnader som bland annat statliga förvaltningsmyndigheter har i frågan prövning och tillsyn. En anmälningspliktig verksamhet enligt 9 kap. 6 c § miljöbalken förutsätter en prövning och att det finns någon form av tillsynsmöjlighet.

I frågan om nu gällande krav på *anmälan* för transport av visst avfall har vi pekat på att det inte sker en prövning i samma bemärkelse som vid prövning av en anmälningspliktig verksamhet enligt 9 kap. 6 c § miljöbalken. Därtill är länsstyrelsen inte tillsynsmyndighet för nationella avfallstransporter enligt miljöbalken, se 2 kap. 29 - 30 §§ miljötillsynsförordningen, utan det är kommunerna som enligt 26 kap. 3 § tredje stycket miljöbalken utövar tillsyn över avfallshanteringen enligt 15 kap. miljöbalken. Länsstyrelsens tillhandahållande av e-tjänsten och drift av tillhörande databas/register bör inte kunna anses utgöra en tillsynsuppgift enligt 26 kap. 1 § miljöbalken. Tillhandahållandet av e-tjänsten och driften av tillhörande databas innebär dock kostnader för länsstyrelsen, vilka behöver finansieras. Om finansieringen av dessa fortsatt kommer att kunna ske med stöd av bestämmelser i FAPT kan behöva utredas ytterligare. Denna utredning ryms inte inom detta regeringsuppdrag, varför Naturvårdsverket väljer att inte lämna förslag i detta avseende förutom förslag till språklig ändring i relevant bestämmelse.

De ändringar som Naturvårdsverket föreslår kan även komma att innebära en ökad kostnad för länsstyrelserna vid handläggning av tillstånd för transport av avfall. I och med detta kan det finnas anledning att se över storleken på avgiftsbeloppet för den prövning som görs.

6.3 Omarbetning av föreskrifter

I författningsförslaget ingår förslag om att flytta vissa bestämmelser från Naturvårdsverkets föreskrifter (NFS 2022:2) om transport av avfall, till 5 kap. avfallsförordningen. Detta för att samla och renodla reglerna. Följden blir att Naturvårdsverkets föreskrifter behöver arbetas om för det fall ändringar i avfallsförordningen införs i enlighet med förslaget.

7. Rättsligt nuläge

Här redogör vi för det rättsliga nuläget som ligger till grund för den problemanalys som gjorts samt de förslag som lämnas. Därtill beskriver vi innebörden av begreppet *yrkesmässig* i miljölagstiftningen och kopplat till det även innebörden av det skatterättsliga begreppet näringsverksamhet. Här beskriver vi även begreppet yrkesmässig avfallstransport genom en EU-rättslig tolkning och tolkning i svensk rätt. Slutligen redogör vi för lämplighets- och vandelsprövning inom miljölagstiftningen och annan lagstiftning.

7.1.1 Anmälningsskyldighet och tillståndsskyldighet för avfallstransporter

Avfallsdirektivet ställer krav på registrering av verksamhetsutövare som yrkesmässigt samlar in eller transporterar avfall. Kravet i svensk rätt har implementerats genom bestämmelser i avfallsförordningen om tillstånd eller anmälan för avfallstransporter. Kravet på tillstånd går utöver registreringskravet i avfallsdirektivet.⁵⁵ Anmälningsskyldigheten är dock att betrakta som jämförbar med direktivets registreringskyldighet.

I svensk rätt görs det dessutom skillnad mellan yrkesmässig transport av avfall och transport av avfall som uppkommit i eller i samband med en yrkesmässig verksamhet. Yrkesmässig transport av avfall sker, enligt Naturvårdsverkets tolkning, för annans räkning och är som regel tillståndsskyldig. Transport av avfall som uppkommit i eller i samband med en yrkesmässig verksamhet innebär, enligt vår tolkning, transport av eget avfall. Detta är däremot som regel anmälningsskyldigt. Naturvårdsverket har ett bemyndigande i 5 kap. 8 § avfallsförordningen om att kunna meddela föreskrifter om att anmälningsskyldighet ska gälla i stället för tillståndsskyldighet enligt 5 kap. 1 § i fråga om avfall som inte är farligt avfall. Ytterligare bemyndigande finns i 5 kap. 9 § avfallsförordningen för att meddela föreskrifter om undantag från anmälningsskyldigheten i 5 kap. 7 § avseende farligt avfall. Föreskrifterna NFS 2022:2⁵⁶ är meddelade med stöd av dessa bemyndiganden.

Vilka transportörer som omfattas av krav på tillstånd eller anmälan styrs av vilka mängder avfall som ska transporteras, om det är farligt avfall eller icke-farligt avfall samt om transporten avser annans avfall eller eget avfall.

YRKESMÄSSIG TRANSPORT

Yrkesmässig transport av avfall är som huvudregel tillståndsskyldig enligt 5 kap. 1 § 1 avfallsförordningen. Naturvårdsverket tolkar yrkesmässig transport av avfall enligt denna punkt på sådant sätt att transporten avser annans avfall och sker för

⁵⁵ Avfallsdirektivet har rättsgrund i EUF art. 191, vilket innebär att det är ett minimidirektiv med möjlighet för medlemsstater att införa striktare regler.

⁵⁶ Naturvårdsverkets föreskrifter (NFS 2022:2) om transport av avfall, härefter NFS 2022:2.

annans räkning. Tillståndsplikt gäller alltså enligt nuvarande regler alltid för yrkesmässig transport av farligt avfall. När det gäller icke-farligt avfall är transport över 10 ton alternativt 50 m³ per kalenderår eller mer än 1 ton alternativt 5 m³ vid enskild transport tillståndspliktig, vilket framgår av 5 kap. 1 § 1 avfallsförordningen. Transport av icke-farligt avfall för annans räkning under 10 ton/50 m³ per kalenderår eller under 1 ton/5 m³ vid enskild transport är anmälningspliktig med stöd av samma lagrum samt av 3 § i NFS 2022:2. Transportörer kan vidare transportera avfall som listas i 5 kap. 2 § avfallsförordningen utan vare sig tillstånd eller anmälan.⁵⁷

ATT TRANSPORTERA AVFALL SOM HAR UPPKOMMIT I ELLER I SAMBAND MED YRKESMÄSSIG VERKSAMHET

Enligt Naturvårdsverkets tolkning avser transport enligt 5 kap. 1 § 2 avfallsförordningen transport av eget avfall. Enligt huvudregeln i 5 kap. 1 § 2 avfallsförordningen krävs det tillstånd för att transportera eget avfall som uppstått i eller i samband med yrkesmässig verksamhet om transporterna avser mer än 10 ton/50 m³ avfall per kalenderår. Detta gäller oavsett avfallsslag enligt punkten a i bestämmelsen. Tillståndsplikt gäller även enligt punkten b om transporten avser det egna farliga avfallet och om mängden är sammanlagt mer än 100 kg eller 100 liter under ett kalenderår. Transport av avfall som innehåller kvicksilver och utgörs av annat än hela lysrör eller andra ljuskällor, eller cyanid, kadmium eller en PCB-produkt, dvs. punkterna c och d i 5 kap. 1 § 2, är också tillståndspliktig.

Transport av enbart eget icke-farligt avfall som överstiger 10 ton/50 m³ under ett kalenderår är anmälningspliktig, vilket framgår av 5 kap. 1 § 2 a och 4 § NFS 2022:2. Om mängden transporterat eget icke-farligt avfall under ett kalenderår understiger 10 ton/50 m³ krävs det varken tillstånd eller anmälan, vilket går att utläsa från samma bestämmelser tillsammans med 5 kap. 7 § avfallsförordningen.

Transport av eget farligt avfall under 100 kg eller 100 liter under ett kalenderår är anmälningspliktig, vilket framgår av 5 kap. 7 § avfallsförordningen. Övriga transporter (överstigande 100 kg) är därmed tillståndspliktiga. Om avfallsslag som listas i 5 kap. 2 § utgör eget avfall och ska transporteras är transporten anmälningspliktig enligt 5 kap. 7 § i samma förordning.

Transport av eget farligt avfall, som inte är normalt och regelbundet förekommande i verksamheten, behöver inte anmälas om mängden understiger 100 kg eller 100 liter per kalenderår och om transporten inte är tillståndspliktig enligt 5 kap. 1 § 2 c eller d avfallsförordningen. Detta framgår av 6 § NFS 2022:2.

⁵⁷ Se mer om bakgrunden till bestämmelsen i Hemställan om upphävande av Naturvårdsverkets föreskrifter NFS 2005:3 om transport av avfall samt av bestämmelser om avfallstransport i miljö sanktionsavgiftsförordningen och avfallsförordningen, 2021-06-14, NV-04249-21, s. 4.

7.1.2 Yrkesmässig verksamhet

BESKRIVNING AV INNEBÖRDEN AV BEGREPPET YRKESMÄSSIG I MILJÖLAGSTIFTNINGEN

Bestämmelserna i miljöbalken omfattar alla som bedriver en verksamhet eller vidtar en åtgärd där det anses finnas ett behov av att säkerställa att balkens mål uppnås. Det innebär att bestämmelserna gäller i sådana fall oavsett om den som bedriver verksamheten eller vidtar åtgärden är till exempel ett företag eller en enskild fysisk person. I vissa bestämmelser anges dock särskilt ifall någonting gäller eller ska tillämpas vid yrkesmässig verksamhet. Vad som avses med en yrkesmässig verksamhet finns dock inte definierat i lagstiftning.

Yrkesmässighet berörs bland annat i 2 kap. 3 § första stycket andra meningen miljöbalken där det anges specifikt att bästa möjliga teknik ska användas vid yrkesmässig verksamhet. Av förarbeten till bestämmelsen framgår dock att samma krav kan komma i fråga även för annan verksamhet om det behövs i enlighet med vad som följer av första styckets första mening om det inte kan anses orimligt enligt 2 kap. 7 §. Yrkesmässigheten och därmed kravet på bästa möjliga teknik definieras här, även i ljuset av exempelvis kunskapskravet, utifrån omfattningen av verksamhetens eller åtgärdens påverkan och komplexiteten av bedömningar som verksamhetsutövaren behöver göra.

Enligt andra bestämmelser i miljöbalken exempelvis i 15 kap. 20 § 4 avseende avgränsningen av kommunens ansvar för bygg- och rivningsavfall anges att kommunen ansvarar för att behandla bygg- och rivningsavfall som inte producerats i en yrkesmässig verksamhet. I förarbetena anges att det för sådant avfall inte finns krav på kontroll när avfall lämnas till någon annan för hantering, vilket riskerar att leda till att resurserna i avfallet inte tas till vara och till en miljömässigt sämre hantering.⁵⁸ Det har alltså inte ansetts lämpligt här att ställa samma krav på avfallsinnehavare som är enskilda. Av detta skäl har det ansetts lämpligt att kommunen ansvarar för sådant avfall eftersom de har kompetens att hantera avfallet resurseffektivt och miljömässigt. Yrkesmässigheten i kontexten torde kunna kopplas till bättre möjlighet till kontroll och kompetens att hantera avfallet.

Det finns också exempel på där benämningen *yrkesmässigt* används i en bestämmelse om krav på prövningsnivå för en viss verksamhet i miljöprövningsförordningen (2013:251), MPF. I dessa fall har det ansetts vara lämpligt att använda sig av begreppet för att undanta sådant som är av mer privat natur, dvs. inte bedrivs yrkesmässigt utan görs exempelvis på hobbynivå av enskilda.⁵⁹ Begreppet här ger alltså indikation på att dessa verksamheter, till exempel 16 kap. 9 § miljöprövningsförordningen, är småskaliga och inte kan anses kräva samma prövning. Här kan också nämnas att alla som bedriver verksamhet eller vidtar en åtgärd omfattas av miljöbalkens krav på egenkontroll enligt 26 kap.

⁵⁸ Prop. 2019/20:156, s. 45–46.

⁵⁹ Se Redovisning av regeringsuppdrag "Prövning av miljöfarliga verksamheter och krav på bland annat upprättande av miljökonsekvensbeskrivning", Naturvårdsverket, 2015-06-25, NV-04449-13, s. 180.

19 § miljöbalken. Egenkontrollen kan sägas vara den metod som miljöbalken anvisar för att alla verksamhetsutövare ska kunna ta sitt ansvar och visa att de följer bestämmelserna i 2 kap. Författningskrav på hur denna egenkontroll ska utformas gäller dock enbart de som yrkesmässigt bedriver verksamhet eller vidtar åtgärder, som omfattas av tillstånds- eller anmälningsplikt enligt 9 eller 11-14 kap. miljöbalken.⁶⁰ Likaså innebär yrkesmässigheten här att det ställs lägre krav på de verksamheter eller åtgärder som inte bedrivs yrkesmässigt.

När begreppet yrkesmässig används i miljölagstiftning utgör det alltså en generell indikation på att verksamhetens miljöpåverkan är större och att det krävs mer omfattande tillsyn, men även bättre kunskaper och kontroll från verksamhetsutövarens sida. Det är dock svårt att avgränsa eller definiera vad yrkesmässighet i miljörättsligt sammanhang innebär. Denna bedömning görs därför från fall till fall utifrån samtliga omständigheter. Detta anses också gälla för reglering avseende transport av avfall.

BESKRIVNING AV INNEBÖRDEN AV DET SKATTERÄTTSLIGA BEGREPPET NÄRINGSVERKSAMHET

Ytterligare ett sätt att sätta begreppet yrkesmässighet i ett sammanhang är genom inkomstskattelagen (1999:1229) IL. Enligt 13 kap. 1 § IL räknas till inkomstlaget näringsverksamhet inkomster och utgifter på grund av näringsverksamhet. Med näringsverksamhet avses förvärvsverksamhet som bedrivs yrkesmässigt och självständigt. Detta gäller oavsett om verksamheten bedrivs i någon officiellt registrerad företagsform eller inte. Verksamhet som bedrivs av en juridisk person beskattas i princip alltid som näringsverksamhet. En verksamhet, som bedrivs av en fysisk person, ska däremot kännetecknas av varaktighet, självständighet och vinstsyfte för att inkomsten ska kunna hänföras till detta inkomstslag.⁶¹

Vid bedömningen av om verksamheten bedrivs självständigt ska särskild hänsyn tas till vad uppdragsgivaren och uppdragstagaren har avtalat, i vilken omfattning uppdragstagaren är beroende av uppdragsgivaren och i vilken omfattning uppdragstagaren är inordnad i uppdragsgivarens verksamhet. Verksamheten ska inte ha karaktären av en anställning.

Syftet med verksamheten ska vara att den är vinstgivande. Om en verksamhet genererar större intäkter än kostnader förutsätts som regel att ett vinstsyfte föreligger. Man ska alltså kunna visa att verksamheten kan beräknas ge ett ekonomiskt överskott på sikt. Frågan om en verksamhet bedrivs med vinstsyfte eller inte avgörs utifrån en samlad bedömning i det enskilda fallet.

Hobbyverksamhet, till exempel försäljning av produkter från hemslöjd, biodling eller fritidsfiske saknar ofta förutsättning att ge vinst.⁶² För att en verksamhet ska

⁶⁰ Se 1 § förordningen (1998:901) om verksamhetsutövarens egenkontroll.

⁶¹ Se https://www.skatteverket.se/foretagorganisationer/startadrivaavslutaforetag/vadarnaringsverksamhet.4_6efe6285127ab4f1d25800025792.html?posid=8&sv.search.query.allwords=n%C3%A4ringsverksamhet, besökt 2023-02-06.

⁶² Ibid. Inkomst från hobbyverksamhet redovisas som tjänsteinkomst.

utgöra näringsverksamhet ska det vara fråga om en yrkesmässig verksamhet, dvs. en verksamhet som bedrivs regelbundet, varaktigt och ha en viss omfattning. Några enstaka uppdrag anses inte som näringsverksamhet även om uppdragen är självständigt utförda och vinstsyfte finns.⁶³

Som exempel på vilka verksamheter som enligt Skatteverkets uppfattning inte anses uppfylla kraven på näringsverksamhet anges en verksamhet som bygger på att man hyr ut sig själv för kortare uppdrag om det sker till endast enstaka uppdragsgivare.⁶⁴ Som ovan framgår ska dock alltid en samlad bedömning göras i det enskilda fallet. Enligt praxis ansågs exempelvis personer med trafik tillstånd vara självständiga näringsidkare och inkomst av olaglig taxirörelse som bedrivits utan tillstånd har ansetts som skattepliktig näringsverksamhet.⁶⁵

7.1.3 Yrkesmässig avfallstransport

REDOGÖRELSE FÖR EN EU-RÄTTSLIG TOLKNING

Som en generell utgångspunkt avseende yrkesmässighet på EU-nivå kan inledningsvis nämnas att kommersiell verksamhet i relation till produkter som tillhandahålls på marknaden beskrivs som tillhandahållande av varor i affärssammanhang.⁶⁶ Det anges vidare att icke-vinstdrivande organisationer kan anses bedriva kommersiell verksamhet om de är verksamma inom ett affärssammanhang, vilket endast kan bedömas från fall till fall. En sådan bedömning görs genom att ta hänsyn till leveransernas frekvens, produktens egenskaper, leverantörens avsikter med mera. Enstaka leveranser av välgörenhetsorganisationer eller hobbyanvändare bör därför i princip inte anses ske i affärssammanhang.⁶⁷ Detta anses överensstämma med bedömningsgrunderna avseende vad som anses utgöra en yrkesmässig transport.

Av artikel 26 i avfallsdirektivet⁶⁸ framgår att medlemsstaterna ska se till att den nationella behöriga myndigheten för ett register över bland annat verksamhetsutövare som yrkesmässigt samlar in eller transporterar avfall. I skäl 17 till avfallsdirektivet anges att system för sådan insamling av avfall som inte sker yrkesmässigt inte bör bli föremål för registrering, eftersom de utgör en lägre risk och bidrar till en separat avfallsinsamling. Exempel på sådana system som anges i skälen är apotekens insamling av läkemedelsavfall, affärers system för återtagning av konsumtionsvaror och kollektiva system i skolor. Några ytterligare exempel anges inte i skäl 17.

⁶³ Ibid.

⁶⁴ Se <https://www4.skatteverket.se/rattsligvagledning/331005.html>, besökt 2023-02-06.

⁶⁵ Se RÅ 1985 1:76 och RÅ 2005 ref. 14.

⁶⁶ Se Meddelande från Kommissionen, 2022 års blåbok om genomförandet av EU:s produktbestämmelser (2022/C 247/01), s. 19.

⁶⁷ Ibid.

⁶⁸ Europaparlamentets och rådet direktiv 2008/98/EG av den 19 november 2008 om avfall och om upphävande av vissa direktiv, härafter avfallsdirektivet.

I Europeiska Kommissionens, härefter kommissionen, vägledning⁶⁹ beskrivs att med yrkesmässighet, dvs. *on a professional basis*, i transport- eller insamlingssammanhang avser att företag eller inrättningar transporterar avfall normalt och regelbundet⁷⁰. Av praxis kan utläsas att begreppet yrkesmässig transport anses omfatta både den som i sitt yrke som transportör transporterar avfall och den som inom ramen för den egna verksamheten normalt och regelbundet själv transporterar avfall som uppkommit i verksamheten. Vidare hänvisas till att domstolen i Tombesi-målet⁷¹ fann att inrättningar eller företag vilka yrkesmässigt samlar in eller transporterar avfall eller för annans räkning slutligt omhändertar eller återvinner avfall skulle registreras hos de behöriga myndigheterna, om de inte omfattas av tillståndsplikt. Som exempel på yrkesmässig och därmed registreringspliktig avfallsinsamling ges hämtning av avfall från jordbruk/lantgårdar som görs av en entreprenör på en planerad rutt samt byggföretag som hämtar bygg- och rivningsavfall. Motsatsvis är hämtning/insamling av avfall som inte sker på ett yrkesmässigt sätt, exempelvis sådana som finns angivna i skäl 17 enligt ovan, inte föremål för registrering. Enligt artikel 20.3 är avfallsinsamling som inte är yrkesmässig undantagen från kraven i artikel 19 och 35 avseende farligt avfall.⁷²

En yrkesmässig transport av avfall enligt avfallsdirektivet omfattar således transport för egen eller annans räkning om det sker normalt och regelbundet inom verksamheten. Detta ska vidare tolkas utifrån avfallsdirektivets syfte att skydda människors hälsa och miljön mot skadliga effekter som uppkommer i samband med all form av avfallshantering, dvs. en hög skyddsnivå som bygger bland annat på försiktighetsprincipen och principen att förebyggande åtgärder bör vidtas. Vad som räknas som normalt och regelbundet bör således bedömas med utgångspunkt i detta. Enstaka eller få transporter av avfall som inte sker yrkesmässigt kan därför inte anses utgöra en yrkesmässig avfallstransport enligt avfallsdirektivet. Detta oaktat om transporten sker för egen eller annans räkning. Det behöver även poängteras att yrkesmässigheten avseende transporter enligt avfallsdirektivet inte ska avgränsas enbart genom olika mängdgränser. Detta då direktivet inte öppnar för något undantag på denna grund.

I aktuellt sammanhang är det av intresse att nämna även förordningen (EG) nr 1071/2009⁷³, härefter yrkestrafikförordningen. Förordningen reglerar rätten att

⁶⁹ <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/342366/351811/WEEE-2+Guidance+of+interpretation+Directive+2008-09-EC+on+waste.pdf/cb1c4f5e-d534-470a-cd71-3dc8b7d53bf7?t=1621959857496>, besökt 2023-01-17. Se s. 38.

⁷⁰ Se Europadomstolens dom den 9 juni 2005, Kommissionen mot Italien, C-270/03, ECLI:EU:C:2005:371, se punkt 29.

⁷¹ Dom den 25 juni 1997, Tombesi m.fl., förenade målen C-304/94, C-330/94, C-342/94 och C-224/95, ECLI:EU:C:1997:314, se punkt 51.

⁷² Artikel 20.3 har i svensk rätt genomförs i 6 kap. 21 § avfallsförordningen och innebär att hushåll utan att omfattas av anteckningsskyldighet ska kunna lämna sitt farliga avfall för hantering.

⁷³ Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1071/2009 av den 21 oktober 2009 om gemensamma regler beträffande de villkor som ska uppfyllas av personer som bedriver yrkesmässig trafik och om upphävande av rådets direktiv 96/26/EG.

bedriva yrkesmässig trafik samt utövandet av detta yrke. Den ska tillämpas på alla företag som är etablerade i gemenskapen och som bedriver eller avser att bedriva yrkesmässig trafik. Förordningen definierar yrkesmässiga gods- respektive persontransporter på väg som att transporten utförs för annans räkning respektive för allmänheten eller särskilda användarkategorier och mot ersättning som betalas av de transporterade personerna eller av organisatören.⁷⁴

Vissa företag som utför godstransporter är undantagna tillämpningsområdet om dessa transporter görs med bland annat motorfordon eller fordonskombinationer som har en högsta tillåten totalvikt under viss vikt i nationell respektive internationell trafik.⁷⁵ Vidare undantas i artikel 1.4.b vissa företag som bedriver persontransporter på väg uteslutande i icke-kommersiellt syfte eller som yrkesmässigt huvudsakligen bedriver annan verksamhet än persontransporter på väg. I samma artikel anges även att alla vägtransporter anses som transporter uteslutande i icke-kommersiellt syfte förutom transporter mot betalning eller annan ersättning för vilka ingen direkt eller indirekt ersättning mottas och som inte direkt eller indirekt genererar någon inkomst för fordonets förare eller för någon annan och som saknar koppling till yrkesmässig verksamhet.

Förutom att det enligt yrkestrafikförordningen krävs ett tillstånd⁷⁶ att bedriva yrkesmässig trafik, finns det likheter med avgränsningen av yrkesmässig transport enligt avfallsdirektivet. Företag som transporterar med lätta/små motorfordon och där transport sker uteslutande i icke-kommersiellt syfte omfattas inte av förordningens tillämpningsområde. Detta anses innebära att dessa inte heller utgör yrkesmässigt bedriven transport enligt förordningen.

REDOGÖRELSE FÖR TOLKNING I SVENSK RÄTT

Som ovan framgår är det svårt att definiera vad yrkesmässighet eller en yrkesmässig transport innebär utifrån bland annat praxis från EU. Inom miljörätten kan utgångspunkten vara att yrkesmässighet används för att ge indikation på att verksamhetens miljöpåverkan kan vara större, kräver mer omfattande tillsyn eller att försöka skilja ut verksamheter som bedrivs på hobbynivå eller i liten skala. I tidigare vägledning⁷⁷ från Naturvårdsverket ansågs att bedömningen om en verksamhet var yrkesmässig skulle göras i det enskilda fallet med stöd av olika angivna kriterier som ansågs tala för yrkesmässighet. Sådana kriterier var bland annat om utövaren var skatterättsligt näringsidkare, uppenbarligen bedrev sin verksamhet kommersiellt, utförde tjänster åt annan, tog betalt, gjorde något som föll under miljöbalken inom en i övrigt yrkesmässig verksamhet, bedrev verksamheten i större omfattning med viss varaktighet eller periodisk återkommande, hade att följa yrkestrafiklagen eller inte agerade som privatperson.

⁷⁴ Se artikel 2.1 och 2.2.

⁷⁵ Se artikel 1.4 yrkestrafikförordningen.

⁷⁶ Vad som avses med tillstånd i yrkestrafikförordningens mening framgår av artikel 2.6.

⁷⁷ Farligt avfall, Handbok 2003:8, november 2003, s. 17.

I en annan vägledning⁷⁸ angavs bland annat att om verksamheten var yrkesmässigt bedriven borde verksamhetsutövaren leda och organisera arbetet så att lagöverträdelse och olägenheter för människors hälsa och för miljön förebyggdes eller motverkades. Dessa kriterier och bedömningar anses fortfarande ha relevans.

Sammantaget kan konstateras att vägledningarna eller hur yrkesmässighet definieras i olika regelverk ger visst stöd eller uppställda kriterier för att kunna bedöma om en verksamhet eller transport bedrivs yrkesmässigt. Det finns även flera gemensamma utgångspunkter som till exempel att vara skattemässig näringsidkare eller om verksamheten bedrivs i kommersiellt syfte. Däremot är det tydligt att vissa småskaliga verksamheter eller hobbyverksamheter ska kunna undantas varför det är bedömningar i det enskilda fallet som ska göras. Detta innebär, trots vägledningarna och praxis, fortsatta otydligheter som försvårar tillsynen.

Det finns några exempel på transportverksamheter eller situationer där bedömningen av om dessa bedrivs yrkesmässigt eller inte fortsatt är svår. Ett exempel är hämtning av avfall genom en internetjänst i form av en applikation för förmedling av transporter av bland annat avfall från privatpersoner.⁷⁹ Tjänsten innebär att en användare lägger ut en annons med bild på föremål som denne behöver få upphämtat och transporterat till en återvinningscentral. En annan användare kan då svara på annonsen och ingå en överenskommelse om att hämta och lämna föremålet mot ersättning. Denna verksamhet hamnar i en gråzon då verksamheten som transporterar bort avfallet först inte ses som yrkesmässig då det inte kan anses ske normalt och regelbundet förekommande. Om verksamheten däremot fortsätter med transporter av avfall från flera olika hushåll och också tar betalt för dessa så ska de ses som yrkesmässiga och behöver uppfylla de krav på tillstånd och anmälan som gäller.

Ytterligare exempel är ideella organisationer såsom båtklubbar, sportföreningar eller religiösa samfund vilka transporterar avfall som producerats i organisationen. I dessa sammanhang kan det vara svårt att bedöma regelbundenheten i transporterna, och därmed när de går över till att vara yrkesmässiga, på samma sätt som när transporter görs med hjälp av internetjänst.

7.1.4 Lämplighets- och vandelsprövning

Lagstiftaren har både inom och utanför miljörättens område ansett det nödvändigt att sökandens vandels eller lämplighet i ansökningsprocesser inkluderas i prövningen av om denne ska få bedriva en viss verksamhet. I detta avsnitt beskrivs de regelverk som tillämpar lämplighets- eller vandelsprövning och på vilket sätt. En framträdande skillnad är, så som Naturvårdsverket har uppfattat det, att uttrycklig prövning av lämplighet, det vill säga när uttrycket ”lämplig” eller ”lämplighet” används, i första hand förekommer inom andra rättsområden än miljörättens område.

⁷⁸ Naturvårdsverkets allmänna råd (NFS 2001:2) om egenkontroll, s. 4.

⁷⁹ Jfr. MÖD 2021:27.

PRÖVNING AV SÖKANDENS VANDEL INOM MILJÖLAGSTIFTNING

Enligt 5 kap. 3 § avfallsförordningen krävs, för att tillstånd för transport av avfall ska ges, bland annat att sökanden har de personella, tekniska och ekonomiska förutsättningar som krävs för att på ett tillfredsställande sätt från hälso- och miljöskyddssynpunkt transportera det avfall som ansökan avser. Liknande prövning av sökandens förutsättningar finns även för andra verksamheter inom miljölagstiftningen, vilket sedan beaktas vid bedömningen av om den sökta verksamheten ska tillåtas i det enskilda fallet eller inte.

16 kap. 6 § miljöbalken reglerar hur sökandens tidigare underlåtenhet att fullgöra sina skyldigheter ska beaktas vid prövning av tillstånd, godkännande eller dispenser. Nytt tillstånd med mera kan vägras om sökanden inte har fullgjort sina skyldigheter enligt tidigare tillstånd eller underlåtit att söka tillstånd. Med sökanden likställs även annan som på grund av ägar- eller ansvarsförhållande har eller har haft väsentlig anknytning till sökandens verksamhet. Nytt tillstånd kan således vägras om det finns anledning att befara att tidigare missförhållande kommer att upprepas även i den nya verksamheten.⁸⁰ Av lagkommentarer till bestämmelsen framgår vidare att det ligger nära till hands att åberopa bestämmelsen bland annat när ett bulvanförhållande kan konstateras.⁸¹

Bestämmelsen ger inte möjlighet att vägra tillstånd om en sökande har dömts för miljöbrottslighet, har gjort sig skyldig till ekonomisk brottslighet eller har flera konkurser bakom sig i fråga om liknande verksamhet. Bestämmelsen är dessutom inte tillämplig när en anmälan om miljöfarlig verksamhet görs till kommunen.

Naturvårdsverket anser att bestämmelsen inte innebär en sådan bedömning som det bedöms finnas behov av avseende tillståndspliktig transport av avfall. Detta på grund av att bedömningen i princip enbart utgår ifrån hur sökanden tidigare fullgjort sina skyldigheter utifrån krav i miljöbalken, följt villkor i tillstånd, godkännande eller dispenser. Vid denna bedömning granskas inte sökandens ekonomiska, tekniska eller andra förutsättningar.

Bestämmelsen kan sannolikt, så som Naturvårdsverket ser på den, inte heller tillämpas på tillståndsprövning av transporter enligt avfallsförordningen. 16 kap. miljöbalken innehåller allmänna bestämmelser som rör prövningen enligt miljöbalken, det vill säga processuella bestämmelser som anger vissa huvudprinciper för domstolarnas och myndigheternas tillämpning. Inledningsvis anges i kommentarerna till 16 kap. att i 2–11 §§ finns ett antal generella bestämmelser som kan tillämpas vid tillståndsprövning enligt miljöbalken, men också vid godkännande och dispenser och att bestämmelserna med något undantag gäller vid all tillståndsprövning, det vill säga, inte endast enligt 9 och 11 kap. miljöbalken.⁸² Det är dock inte helt klart om tillstånd att transportera avfall enligt avfallsdirektivet kan anses utgöra ett sådant tillstånd som omfattas av 16 kap. 6 §

⁸⁰ Se prop. 1997/98:45, del I, s. 482.

⁸¹ Se Bertil Bengtsson m.fl., Miljöbalken, kommentaren till 16 kap. 6 § miljöbalken, Juno, version 21.

⁸² Malin Wik, Miljöbalk (1998:808), 16 kap., Lexino, 2018-01-11.

miljöbalken. Detta också med hänsyn till att tillståndet i 5 kap. 1 § avfallsförordningen benämns som ett *särskilt tillstånd*.

Det finns viss skillnad i formuleringen av bestämmelsernas tillämpbarhet i 16 kap. miljöbalken. I vissa bestämmelser, till exempel 16 kap. 2 och 3 §§ miljöbalken, anges att den gäller tillstånd, godkännande eller dispens enligt balken eller enligt föreskrifter meddelade med stöd av balken. I andra bestämmelser, exempelvis 16 kap. 6 § saknas detta tillägg. Rättstillämpningen är inte tydlig avseende hur skillnaden i skrivningen i dessa lagrum ska tolkas. Tillstånd för att transportera avfall är inte ett tillstånd enligt miljöbalken utan ett tillstånd enligt en föreskrift meddelad med stöd av balken, det vill säga enligt avfallsförordningen. Eftersom skrivningarna är olika i olika lagrum, finns det sannolikt en avsedd skillnad. Det finns inte heller någon praxis från överinstans i frågan. Naturvårdsverket anser därför och även med hänsyn till den oklara rättstillämpningen, att 16 kap. 6 § miljöbalken sannolikt inte omfattar tillstånd att transportera avfall. Skillnaden i skrivningen tolkar Naturvårdsverket så att 16 kap. 6 § miljöbalken enbart torde avse miljöbalkstillstånd det vill säga tillstånd som meddelas med stöd av något kapitel i balken.

PRÖVNING AV AUKTORISATION AV BILSKROTNINGSVERKSAMHETER

En bilskrotare, det vill säga den som bedriver yrkesmässig bilskrotningsverksamhet, ska enligt 3 § bilskrotsförordningen (2007:186) vara auktoriserad.⁸³ En auktorisation kan enligt 4 § samma förordning erhållas efter ansökan om vissa villkor är uppfyllda. Bland dessa finns villkor om att det inte ska finnas anledning att anta att sökanden åsidosätter de bestämmelser och tillståndsvillkor som gäller för verksamheten enligt miljöbalken, plan- och bygglagen eller föreskrifter som meddelats med stöd av dem, och att sökanden inte är underårig, försatt i konkurs eller har förvaltare enligt 11 kap. 7 § föräldrabalken. Sökanden ska enligt 5 § visa med handlingar att dessa villkor är uppfyllda. Ansökan ska sedan enligt 6 § prövas av länsstyrelsen som också ska ge kommunen och Polismyndigheten tillfälle att yttra sig över ansökan. Länsstyrelsen har enligt 11 § i vissa fall skyldighet att återkalla auktorisationen. Auktorisationen ges enligt 7 § för högst fem år och kan förnyas. Att bedriva yrkesmässig bilskrotning utan att vara auktoriserad är straffbelagt enligt 52 § bilskrotsförordningen eller 29 kap. miljöbalken. Det är Naturvårdsverkets bedömning att prövningen av auktorisation har en bredare omfattning än vandelsprövningen enligt 16 kap. 6 § miljöbalken. Detta då ekonomiska men även andra aspekter ska beaktas.

⁸³ Kravet på auktorisation har sin grund i Europaparlamentets och rådets direktiv 2000/53/EG av den 18 september 2000 om uttjänta fordon, härafter ELV-direktivet. Enligt artikel 5.2 i direktivet ska medlemsstaterna genom erforderliga åtgärder se till att alla uttjänta fordon överlämnas till auktoriserade behandlingsanläggningar.

PRÖVNING AV LÄMPLIGHET INOM ANDRA OMRÅDEN

Prövning av serveringstillstånd och anmälan enligt alkohollagen

För servering av spritdrycker, vin, starköl och andra jästa alkoholdrycker och av alkoholdrycksliknande preparat krävs enligt 8 kap. 1 § alkohollagen (2010:1622) så kallat serveringstillstånd av den kommun där serveringsstället är beläget.

Serveringstillståndet är enligt 8 kap. 11–12 §§ samma lag knutet dels till att yttrande inhämtas från Polismyndigheten, dels att en lämplighetsprövning görs. Att det inhämtas ett yttrande från polisen anses innebära att en kontroll görs för att se om sökanden varit inblandad i brottslig verksamhet.

Lämplighetsprövningen omfattar ett allmänt lämplighetskrav och ett kunskapskrav. Serveringstillstånd meddelas endast den som visar att hen med hänsyn till sina personliga och ekonomiska förhållanden samt omständigheterna i övrigt är lämplig att utöva verksamheten samt att verksamheten kommer att drivas i enlighet med de krav som ställs upp i lagen. I förarbetena till bestämmelsen betonas att servering av alkoholdrycker är en socialt ansvarsfull uppgift och att en sökande måste uppfylla högt ställda krav på lämplighet för att få tillstånd till sådan servering samt att det för tillstånd bör krävas en utredning som gör sannolikt att sökanden kommer att bedriva serveringen i enlighet med lagens bestämmelser.⁸⁴ Bevisbördan ligger med avseende på personliga, ekonomiska och övriga förhållanden på sökanden. Det är alltså sökanden som ska lägga fram utredning som behövs. Krav på skötsamhet och personlig lämplighet gäller både före och efter det att tillståndet har meddelats.

I förarbetena framgår även att prövningen av den personliga vandeln omfattar i princip två delar, det vill säga ekonomisk skötsamhet och eventuell tidigare brottslig belastning.⁸⁵ I frågan om tidigare ekonomisk skötsamhet är kravet att sökanden ska ha fullgjort sina skyldigheter mot det allmänna. Eftersom bevisbördan ligger på sökanden är det sökanden som ska lägga fram utredning eller föreläggas att lägga fram en utredning om detta, men även prövningsmyndigheten ska kunna inhämta de uppgifter som behövs för prövningen från Kronofogdemyndigheten och Skattemyndigheten.⁸⁶ Även en finansieringsplan bör kunna krävas om det är fråga om ett nytt företag eller ny företagare för att kunna bedöma om sökandens ekonomiska förhållanden är tillfredsställande.⁸⁷ Som exempel på misskötsamhet som kan leda till att tillstånd vägras nämns missköta skatte- och avgiftsinbetalningar och allvarligt åsidosättande av bokförings- och

⁸⁴ Se prop. 1994/95:89, s. 102.

⁸⁵ Ibid., s. 64.

⁸⁶ Ibid. Som ytterligare exempel på vilken utredning som kan komma i fråga anges intyg från skattemyndigheten om momsregistrering m.m., konkursfrihetsintyg från tingsrätten, intyg om utbildning och anställningar, hyreskontrakt och köpeavtal.

⁸⁷ Ibid. En finansieringsplan ska visa varifrån kapitalet till restaurangförvärvet kommer och hur sökanden tänker finansiera köpet och den framtida rörelsen.

Finansieringskontrollens syfte är kontrollera att sökanden inte är ekonomiskt beroende av någon som är olämplig att bedriva serveringsrörelse eller är underkastad sådana ekonomiska åtaganden som väsentligt begränsar hans möjlighet att bestämma över serveringsrörelsens drift, upptäcka ev. bulvanförhållanden eller penningtvätt (se SOU 2000:59 s. 203).

uppgiftsskyldighet, att uppkomna skulder inte regleras samt ekonomisk brottslighet eller vårdslöshet i ekonomiskt sammanhang.⁸⁸

Eventuella anmärkningar i brottsregistret bedöms från fall till fall utifrån brottets art, svårhetsgrad och dess relevans för sökandens lämplighet att bedriva serveringsrörelse.⁸⁹ För sökande som har dömts för brott finns enligt förarbeten en så kallad karenstid innan serveringstillstånd kan komma i fråga, vilket i övrigt även gäller vid konkurs.⁹⁰

För att underlätta uppgiftslämnandet föreskrivs enligt 9 kap. 8 § fjärde stycket att Polismyndigheten samt Skatteverket och andra myndigheter som uppbär eller driver in skatter eller avgifter ska lämna de uppgifter som tillsynsmyndigheten behöver för sin tillståndsprovning eller tillsyn på dennes begäran.

8 kap. 11 § andra stycket alkohollagen reglerar kravet på kunskapsprov. Det är sökanden som ska avlägga ett prov för att visa att hen har de kunskaper om alkohollagen och anslutande föreskrifter som krävs för att på ett författningenligt sätt utöva serveringsverksamheten. Av förarbeten framgår att kunskapskravet ska säkerställa att den som får servera alkohol till allmänheten enligt ett serveringstillstånd, dvs. en socialt ansvarsfull uppgift, har en god kunskap om det regelverk som omgärdar alkoholservingen.⁹¹

Servering av folköl ska däremot, enligt 8 kap. 8 § alkohollagen, om krav på tillstånd inte föreligger, anmälas till kommunen. Här gäller krav på att utöva särskild kontroll (egenkontroll) över serveringen och att det ska finnas ett för verksamheten lämpligt program. Anmälningsplikten är inte knuten till lämplighets- och kunskapsprovning.

Serveringstillstånd kan enligt 9 kap. 18 § alkohollagen återkallas om det med tillståndshavarens vetskap har förekommit brottslig verksamhet på serveringsstället eller i anslutning till detta utan att tillståndshavaren har ingripit. Tillståndet kan återkallas även om tillståndshavaren har brutit mot lagen eller vad som i övrigt gäller för tillståndet på ett sådant sätt att varning inte är en tillräckligt ingripande åtgärd, eller har tilldelats en eller flera varningar utan att de förhållanden som föranlett varningen har rättats till. 11 kap. alkohollagen innehåller även straffbestämmelser vid bland annat försäljning av alkohol utan tillstånd.

Tillstånd och anmälan avseende handel med tobaksvaror

Enligt 5 kap. 1 § lagen (2018:2008) om tobak och liknande produkter, härefter tobakslagen, finns det krav på tillstånd för att bedriva detaljhandel eller partihandel med tobaksvaror. Tillståndet, som meddelas av kommunen, kan gälla för viss tid eller tills vidare och är kopplad till en lämplighetsprovning. Ett tillstånd enligt 5

⁸⁸ Ibid., s. 103. Som ytterligare exempel nämns här upprepade restföringar, brutna avbetalningsplaner, ökande skuld trots avbetalning, stora slutliga räkningar på grund av uteblivna preliminära debiteringar, skattebetalning först vid konkursansökan eller fortsatt drift av en rörelse i likvidationspliktigt skick.

⁸⁹ Se SOU 2009:22 s. 160.

⁹⁰ Se prop. 1994/95:89, s. 103.

⁹¹ Se prop. 2009/10:125, s. 95.

kap. 2 § får beviljas endast den som visar att han eller hon med hänsyn till sina personliga och ekonomiska förhållanden och omständigheterna i övrigt är lämplig att utöva verksamheten samt att verksamheten kommer att drivas i enlighet med de krav som ställs upp i tobakslagen. Tillståndskravet har motiverats med problemen med försäljningen av illegala cigaretter och betonats att regleringen ger möjlighet att på förhand pröva näringsidkarens lämplighet och vandel.⁹² Vid prövningen av en ansökan om tillstånd för detaljhandel får kommunen inhämta ett yttrande från Polismyndigheten. Medan ett tillstånd för partihandel inte får bifallas utan att yttranden från Polismyndigheten och Tullverket har inhämtats.

Lämplighetsprövningen avser dels sökandens ekonomiska skötsamhet och eventuell förekomst av tidigare brottslig belastning, dels sökandens ekonomiska förhållanden i övrigt. Vid tidigare inblandning i brottslig verksamhet måste, enligt förarbetena, en bedömning göras i varje enskilt fall utifrån brottets art, svårighetsgrad och relevans för sökandens lämplighet att bedriva tobaksförsäljning.⁹³ Som särskilt graverande brott vid bedömningen anges till exempel brott som har anknytning till rörelsen, ekonomisk brottslighet och tobaksrelaterad brottslighet. Därtill beskrivs att en tidigare brottsligt belastad sökande ska visa att hen under viss tid har levt laglydigt och varit ekonomisk skötsam. Denna karenstid måste kunna variera med hänsyn till bland annat brottets art.⁹⁴ I frågan om ekonomisk skötsamhet anges även att det kan vara befogat att kräva en finansieringsplan med uppgifter varifrån kapitalet kommer eller kontrollera att sökanden inte är ekonomiskt beroende av någon som är olämplig att bedriva tobaksförsäljning eller är underkastad sådana ekonomiska åtaganden som väsentligt begränsar sökandens möjlighet att bestämma över försäljningsställets drift.⁹⁵ Det är sökanden som ska visa att förutsättningarna för tillståndet är uppfyllda, vilket gör det möjligt för tillståndsmyndigheten att ålägga sökanden att komma in med behövligt underlag från t.ex. myndigheter som har etablerade rutiner för hantering av relevanta intyg av olika slag, så som Kronofogdemyndigheten och Skatteverket. Till ansökan om tillstånd ska enligt 5 kap. 7 § även ett så kallad egenkontrollprogram bifogas.

Ett försäljningstillstånd kan enligt 7 kap. 10 § tobakslagen återkallas om bland annat tillståndshavaren inte längre uppfyller tillståndets krav. Tillståndet kan återkallas även om det med tillståndshavarens vetskap har förekommit brottslig verksamhet på det fysiska försäljningsstället, eller i anslutning till detta, eller annars inom den tillståndspliktiga verksamheten utan att tillståndshavaren har ingripit, eller om tillståndshavaren har tilldelats varning utan att de förhållanden som föranlett varningen har rättats till. Försäljning av tobaksvaror utan tillstånd är vidare enligt 10 kap. 1 § tobakslagen straffsanktionerad.

⁹² Se prop. 2017/18:156, s. 57.

⁹³ Ibid. s. 63.

⁹⁴ Ibid.

⁹⁵ Ibid.

Tillstånd att bedriva yrkesmässig trafik

Rätten att bedriva yrkesmässig trafik kan enligt 2 kap. 1 § yrkestrafiklagen (2012:210) grundas på antingen ett gemenskapstillstånd⁹⁶ eller ett nationellt yrkestrafiktillstånd. Vilka krav som ett företag behöver uppfylla för att kunna bedriva yrkesmässig trafik framgår dock av artikel 3 i förordning (EG) nr 1071/2009. Kraven omfattar bland annat att företaget ska ha ett gott anseende, ha tillräckliga ekonomiska resurser och erforderligt yrkeskunnande. Prövningen avseende gott anseende ska enligt 2 kap. 2 § yrkestrafiklagen⁹⁷ avse företaget, inklusive både fysiska och juridiska personer, trafikansvariga, verkställande direktörer samt en krets av övriga relevanta personer⁹⁸. Enligt artikel 6 i förordning (EG) nr 1071/2009 är det medlemsstaterna som ska fastställa de villkor som ska uppfyllas för att företaget och den angivna kretsen av berörda ska anses ha det goda anseende som krävs för tillstånd. Det anges dock ett antal villkor som enligt artikel 6 minst ska omfattas. Det är 2 kap. 4 § yrkestrafiklagen som anger de nationella villkoren. Där framgår att vid prövningen av gott anseende ska laglydnad och andra omständigheter av betydelse beaktas samt anges i vilka fall kravet på gott anseende inte anses vara uppfyllt. Enligt kommentaren till bestämmelsen ska i enlighet med tidigare reglering beaktas viljan och förmågan att fullgöra sina skyldigheter mot det allmänna, laglydnad i övrigt och andra omständigheter av betydelse.⁹⁹ Kravet på gott anseende anses, enligt bestämmelsens andra stycke, inte uppfyllt av den som har dömts för eller på annat sätt påförts en sanktion för en eller flera allvarliga eller upprepade överträdelse av bestämmelser inom de områden som anges i artikel 6.1 tredje stycket i förordning (EG) nr 1071/2009, eller i annat fall dömts för ett allvarligt brott, inräknat ett allvarligt ekonomiskt brott. Här avses fällande dom eller sanktioner för allvarlig överträdelse av nationella regler inom områden som avser handelsrätt, insolvensrätt, löne- och anställningsförhållanden i branschen, vägtrafiklagstiftning, yrkesansvar, människohandel och narkotikahandel, samt skatterätt. Även avses fällande domar, sanktioner eller överträdelse av EU regler som rör transporter på väg, fordons beskaffenhet, förarutbildning eller kontrollbesiktning av fordon med mera. Enligt kommentarerna ingår här även annat slags allvarlig brottslighet inklusive våldsbrott.¹⁰⁰

⁹⁶ Med gemenskapstillstånd avses i artikel 4 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1072/2009 av den 21 oktober 2009 om gemensamma regler för tillträde till den internationella marknaden för godstransporter på väg, eller i artikel 4 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1073/2009 av den 21 oktober 2009 om gemensamma regler för tillträde till den internationella marknaden för persontransporter med buss och om ändring av förordning (EG) nr 561/2006.

⁹⁷ I bestämmelsen görs en hänvisning till artikel 6.1 förordning (EG) nr 1071/2009.

⁹⁸ I denna krets av relevanta personer ingår bland annat annan som genom en ledande ställning eller på annat sätt har ett bestämmande inflytande över verksamheten, de styrelseledamöter och styrelsesuppleanter som till följd av eget eller närståendes ekonomiska intresse har en väsentlig gemenskap med den juridiska personen som är grundad på andelsrätt eller därmed jämförligt ekonomiskt intresse, och bolagsmännen i kommanditbolag eller andra handelsbolag.

⁹⁹ Se Maria Ceder m.fl. Trafikkommentarer, kommentar till 2 kap. 4 § yrkestrafiklagen, Juno, version 11.

¹⁰⁰ Ibid.

Även enligt yrkestrafiklagen ställs krav på ekonomiska resurser (2 kap. 5 a-b §§) och yrkeskunnande (2 kap. 6 §). Kravet på ekonomiska resurser är kopplad till artikel 3.1.c och 7.1¹⁰¹ i förordning (EG) nr 1071/2009. Här beaktas viljan och förmågan att fullgöra skyldigheter mot det allmänna samt anges storleken på det kapital och de reserver som ett företag ska förfoga över för att uppfylla kravet på ekonomiska resurser. Kravet på yrkeskunnande utgår ifrån artikel 3.1.d och 8.1 i förordningen och innebär att skriftliga examensprov i yrkeskunnande ska anordnas i enlighet med vad som föreskrivs i bilaga I (förteckning över de ämnen som avses i artikel 8.1) och II (utformningen av examensprovet) till förordningen.¹⁰² Det är Trafikverket som har uppgiften att utforma och anordna skriftliga examensprov i yrkeskunnande enligt 1 kap. 5 § yrkestrafikförordningen (2012:237).

Om ett tillstånd att bedriva yrkesmässig trafik återkallas enligt artikel 13 i förordning (EG) nr 1071/2009 på grund av att någon av i den angivna kretsen av berörda inte längre uppfyller kravet på gott anseende ska den enligt 4 kap. 1 § yrkestrafiklagen förklaras olämplig att bedriva yrkesmässig trafik. Att någon förklaras olämplig innebär även att återupprättandet av gott anseende enligt 4 kap. 2 § inte är möjligt förrän 3–5 år förflutit och personen i fråga avlagt ett sådant skriftligt examensprov som avses i artikel 8.1 i förordning (EG) nr 1071/2009. När ett tillstånd att bedriva yrkesmässig trafik återkallas eller tillfälligt dras in enligt artikel 13 i förordning (EG) nr 1071/2009 ska den behöriga myndigheten enligt 4 kap. 6 § yrkestrafiklagen även återkalla eller tillfälligt dra in tillståndshavarens transporttillstånd.

Transport av farligt gods

Det internationella regelverket om transport av farligt gods är omfattande, avser varje transportslag och har funnits sedan 1950-talet. Här fokuseras på transport på väg. Det europeiska regelverket om vägtransport av farligt gods grundas på en överenskommelse som också är namnet på regelverket, det vill säga Accord européen relatif au transport international des marchandises dangereuses par route eller ADR. Reglerna finns i bilagorna till överenskommelsen och har införlivats i EU rätt genom flera direktiv.¹⁰³ Nationella bestämmelser om vägtransport av farligt gods finns i lagen (2006:263) om transport av farligt gods (LFG) och förordningen (2006:311) om transport av farligt gods (FFG) samt Myndighetens för samhällsskydd och beredskap föreskrifter (MSBFS 2022:3) om transport av farligt gods på väg och i terräng (ADR-S).

¹⁰¹ Enligt artikel 7.1 ska företaget visa sitt förfogande över angivna kapital och reserver genom på grundval av årliga räkenskaper som har bestyrkts av en revisor eller annan vederbörligen ackrediterad person. I artikel 7.1.a ges medlemsstater även möjlighet att kräva att företaget, den trafikansvarige eller andra relevanta personer enligt medlemsstaternas beslut, inte har utestående icke-personliga skulder till offentligtorgan och inte är i konkurs eller är föremål för insolvens eller likvidationsförfaranden.

¹⁰² Bland dessa ämnen finns civilrätt, handelsrätt, skatterätt, kommersiell och ekonomisk ledning av företag, tekniska normer och driftsförhållanden trafikssäkerhet m.m. I bilaga II finns en beskrivning av vad det skriftliga provet ska bestå av, vilka slags frågor, att medlemsstaterna kan komplettera med ett muntligt prov samt vad det är för genomsnittresultat som krävs för godkänd.

¹⁰³ Se mer om direktiven i prop. 2005/06:51, s. 20.

2 § LFG innehåller en allmän aktsamhetsregel som innebär att den som transporterar farligt gods ska vidta de skyddsåtgärder och försiktighetsmått i övrigt som behövs för att förebygga förhindra och begränsa skador som kan uppstå genom en obehörig förfarande med godset vid transport på land. Dessa skyddsåtgärder eller försiktighetsmått kan inbegripa många olika saker utifrån lagens vida och övergripande skyddssyfte, bland annat krav på särskild säkerhetsutbildning samt krav på innehav av legitimation. I 3 § LFG finns en definition av vad som avses med transport och i 4 § LFG vad som avses med farligt gods. De verksamheter som omfattas av lagens tillämpningsområde ska enligt 11 § LFG ha en eller flera säkerhetsrådgivare, som under verksamhetsledningens ansvar ska verka för att skador i samband med transporten förebyggs. Säkerhetsrådgivaren ska enligt 12 § LFG ha genomgått relevant prov och inneha ett giltigt intyg.

Kapitel 1.3 MSBFS 2022:3 innehåller bestämmelser om att personer som är delaktiga vid transport av farligt gods, till exempel säkerhetsrådgivare och fordonsbesättning, ska vara utbildade i de krav som transport av farligt gods ställer på deras arbets- och ansvarsområde. Utbildningen består av en allmän del, en funktionsspecifik utbildning och en säkerhetsutbildning. Därtill finns beskrivet de delaktigas skyldigheter som går ut på att vidta nödvändiga åtgärder, allt efter arten och omfattningen av de faror som kan förutses, för att förhindra skador och för att begränsa en eventuell skada så långt möjligt samt att de under alla omständigheter uppfylla de bestämmelser i ADR/ADR-S som gäller för dem.

Kapitel 7 i föreskrifterna anger bland annat krav på transportutrustning, övriga krav vid transport av farligt gods i bulk eller tank och vad som gäller vid lastning lossning och hantering. Ytterligare bestämmelser för fordonsbesättning, utrustning, drift och dokumentation finns i bilaga B del 8 och för tillverkning och godkännande av fordon i del 9. Bilaga S till föreskrifterna innehåller särskilda nationella bestämmelser.

Lämplighetsprövningar i övrigt

Lämplighetsprövning görs även enligt 19 § första stycket LBE.

Tillståndsmyndigheten, antingen Myndigheten för samhällsskydd och beredskap eller kommunen, ska pröva om den som söker tillstånd och den som är anmäld som föreståndare i tillståndspliktig verksamhet med explosiva varor är lämplig och i övrigt har de förutsättningar som krävs för att hantera, överföra, importera eller exportera brandfarliga respektive explosiva varor i enlighet med lagen och de föreskrifter som meddelats i anslutning till lagen. I förarbetena till bestämmelsen anges att prövningen av lämpligheten görs med beaktande av dels tillståndsmyndighetens kunskap om och erfarenhet av vad som krävs för en säker verksamhet, dels omständigheterna i varje enskilt fall.¹⁰⁴ Vid prövningen kan till exempel personernas utbildning och praktiska erfarenhet av brandfarliga och explosiva varor, verksamhetens organisation och omfattning samt tilltänkt ansvarsområde beaktas. Om sökanden är en juridisk person ska

¹⁰⁴ Prop. 2020/21:158, s. 45–46.

tillståndsmyndigheten, enligt andra stycket i bestämmelsen, göra en lämplighetsprövning av de fysiska personer som har ett betydande inflytande över den juridiska personen exempelvis verkställande direktör, styrelseledamot, bolagsman eller aktieägare med betydande aktieinnehav. Vid prövningen kan det till exempel vara relevant att kontrollera personen i belastnings- och misstankeregistren och att beakta tidigare brottslighet av inte alltför bagatellartad beskaffenhet eller att personen har försatts i konkurs.¹⁰⁵

Därtill bör även lämplighetsprövning enligt lagen (2017:630) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism, härefter penningtvättslagen, nämnas. Enligt 1 kap. 2 § penningtvättslagen tillämpas lagen på verksamhetsutövare som har yrken eller bedriver verksamhet där det finns en särskild risk för att verksamhetsutövaren utnyttjas för penningtvätt eller finansiering av terrorism. Till verksamhetsutövare hör olika typer av finansiella företag, framför allt banker och andra kreditinstitut, men även fastighetsmäklare, den som bedriver spelverksamhet och revisorer. Verksamhetsutövare som inte omfattas av någon särskild rörelselag¹⁰⁶ står under tillsyn av länsstyrelserna i Stockholms, Västra Götalands och Skåne län. Dessa verksamhetsutövare ska enligt 7 kap. 3 § penningtvättslagen, anmäla sin verksamhet för registrering till Bolagsverket. Bolagsverket ska underrätta länsstyrelserna om att en anmälan har registrerats och underrättelsen utlöser en skyldighet för länsstyrelserna att göra en lämplighetsprövning.¹⁰⁷ Vid prövningen görs bland annat kontroller mot Polismyndighetens belastningsregister, Kronofogdens skuldregister och Bolagsverket gällande konkurser och näringsförbud samt Skatteverket gällande beskattning och moms.¹⁰⁸

¹⁰⁵ Ibid.

¹⁰⁶ Exempel på sådana lagar är pantbankslagen (1995:1000) eller lotterilagen (1994:1000).

¹⁰⁷ Se 12 och 16 §§ förordningen (2009:92) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism. Länsstyrelsen får enligt 7 kap. 5 § penningtvättslagen förelägga verksamhetsutövarna att lämna de uppgifter som behövs för lämplighetsprövningen. Bestämmelser om lämplighetsprövning finns i 7 kap. 6 § penningtvättslagen.

¹⁰⁸ Se <https://www.lansstyrelsen.se/vastra-gotaland/samhalle/penningtvatt.html>, besökt 2023-07-10.

8. Områden där förslag inte lämnas

I detta avsnitt listas sådant som Naturvårdsverket inte bedömer rymmas i detta uppdrag utifrån antingen ett tidsperspektiv eller att det inte rymms inom uppdragets ramar. Nedan angivna områden kan dock vara relevanta att utreda vidare.

8.1.1 Transporter som passerar genom Sverige

Som nämnts ovan innehåller avfallsdirektivet ett krav på att medlemsstaterna ska se till att verksamheter som yrkesmässigt transporterar eller samlar in avfall registreras. Detta har i Sverige införlivats genom de krav på tillstånd respektive anmälan som återfinns i 5 kap. avfallsförordningen och som gäller för den som i Sverige i yrkesmässig verksamhet transporterar avfall. Vid gränsöverskridande transporter av avfall kan en transport passera genom ett flertal länder och transportören ha sin verksamhet etablerad i ett annat land än det som transporten börjar eller slutar i eller passerar igenom.

Enligt avfallstransportförordningen ska det säkerställas att de transportörer som utför en gränsöverskridande transport är registrerade som avfallstransportörer i enlighet med avfallsdirektivet. Utifrån bestämmelserna i avfallsförordningen ställs i Sverige krav på att en transportör som utför en avfallstransport i Sverige ska uppfylla kraven på anmälan eller tillstånd för avfallstransport enligt avfallsförordningen, oavsett om transportören också är registrerad för avfallstransport i en eller flera andra medlemsstater. 5 kap. 5 och 7 a §§ avfallsförordningen är formulerade så att om en avfallstransportörs verksamhet har sitt säte och sökanden bedriver den huvudsakliga delen av sin verksamhet utomlands, så ska ansökan om tillstånd prövas av, respektive anmälan göras till, länsstyrelsen i något av de län där avfallet hämtas eller lämnas.

Till följd av detta har bestämmelserna kommit att tillämpas så att en transportör som inte hämtar eller lämnar avfall i Sverige, utan endast kör avfall genom Sverige på väg från och till andra länder (transit), inte omfattas av kraven på tillstånd respektive anmälan för avfallstransport i Sverige. En sådan transport genom Sverige kan ofta avståndsmässigt vara minst lika lång som transporter som börjar eller slutar här.

Från miljö- och hälsoskyddssynpunkt saknas anledning att se annorlunda på transporter som passerar igenom Sverige än på de som börjar eller slutar här. En hög skyddsnivå bör upprätthållas även vid transitering. För att se till att även transportörer som inte är etablerade här, men som utför transporter som passerar genom Sverige omfattas av bestämmelserna i 5 kap. avfallsförordningen bör därför ett tillägg övervägas i de bestämmelser i 5 kap. som reglerar till vilken länsstyrelse en sådan transportör ska vända sig för att ansöka om tillstånd eller göra en anmälan om avfallstransport i Sverige. Detta skulle förslagsvis vara antingen länsstyrelsen i det län där transporten genom Sverige påbörjas eller länsstyrelsen i något av de län

som transporten passerar. Ett ytterligare alternativ skulle vara att ändra skrivningen i 5 och 7 a §§ så att om en avfallstransportörs verksamhet har sitt säte och sökanden bedriver den huvudsakliga delen av sin verksamhet utomlands, så ska ansökan om tillstånd prövas av, respektive anmälan göras till, någon av länsstyrelserna.

Som alternativ till den nuvarande tillämpningen, där transportörer som inte har sin verksamhet här och som är registrerade för avfallstransport i annat EU-land och ändå ska inneha tillstånd eller ha gjort en anmälan för avfallstransport i Sverige, skulle kunna övervägas att införas bestämmelser som innebär att registrering, tillstånd eller liknande för avfallstransport i annat EU-land ska godtas som likvärdigt det tillstånd eller den anmälan som krävs enligt avfallsförordningen. Det som gör en sådan lösning problematisk är framför allt att avfallsdirektivets krav på registrering av avfallstransportörer har genomförts på olika sätt i medlemsstaterna, där det i vissa länder endast krävs en enkel registrering för alla avfallstransportörer, medan andra medlemsstater har ett förfarande liknande det svenska med krav på antingen registrering eller tillstånd beroende på vad som transporteras, transporterarnas omfattning med mera.

Ett system med någon form av erkännande av andra medlemsstaters tillstånd eller registrering skulle i så fall behöva villkoras med att tillståndet eller registreringen motsvarar de krav som ställs enligt avfallsförordningen på sådan avfallstransport som det är fråga om. Det är det tillvägagångssätt som tillämpas i till exempel Tyskland. Det kan antas att det skulle innebära en lättnad administrativt och även kostnadsmässigt för berörda avfallstransportörer. Samtidigt skulle transportören behöva säkerställa att den inför en transport i Sverige innehar ett avfallstransporttillstånd som godtas i Sverige. Vid de gränsöverskridande transporter som det är fråga om i dessa situationer handlar det som regel om yrkesmässiga transportverksamheter som är tillståndspliktiga. För berörda myndigheter skulle det innebära ett behov av bedömning i varje enskilt fall av om den registrering eller det tillstånd som transportören innehar motsvarar de tillståndskrav som ställs i Sverige. Det skulle sannolikt innebära en betydande administrativ börda för dessa myndigheter i Sverige.

Sammantaget bedömer Naturvårdsverket att det, för att eventuellt föreslå en sådan reglering av transporter som endast passerar genom Sverige, krävs ytterligare utredning av förutsättningarna för dess genomförande och av dess konsekvenser.

8.1.2 Avfallstransport med fartyg i internationell sjöfart

En fråga som det också identifierats behov av att ytterligare utreda är huruvida det finns förutsättningar för att frångå kravet på anmälan eller tillstånd för avfallstransport enligt avfallsförordningen för transporter som utförs av fartyg i internationell sjöfart, när fartyget rör sig på svenskt sjöterritorium på väg in till eller ut från svensk hamn.

Avfallsdirektivet undantar inga typer av transportslag från kravet på registrering av avfallstransportörer. Fartygstrafik och godstransporter med fartyg omfattas visserligen av olika bestämmelser på sjöfartsområdet, inklusive regelverket om

transport av farligt gods. Det gäller dock även transporter på väg och järnväg, som även de omfattas av bestämmelser som gäller parallellt med avfallsregelverket. Bestämmelserna i den svenska avfallsförordningen gör heller inga undantag för vissa transportslag utan gäller för alla yrkesmässiga transporter av avfall i Sverige.

Något som skulle kunna tala för ett undantag för transporter med fartyg i internationell sjöfart är den problematik som är kopplad dels till att ansvarig verksamhetsutövare kan vara baserad i länder långt utanför EU, dels till svårigheterna att i vissa fall identifiera vem som ska ses som ansvarig transportör som ska inneha tillstånd eller göra anmälan. Motsvarande problematik kan i viss mån finnas även i fråga om andra transportslag, men inte med motsvarande komplexitet. Därutöver skulle det kunna ifrågasättas om det från miljö- och hälsoskyddssynpunkt kan anses motiverat att kräva tillstånd för fartyg som endast transporterar avfall en sträcka på svenskt sjöterritorium till och från svensk hamn.

Så vitt framkommit vid kontakter med andra medlemsstaters behöriga myndigheter på avfallstransportområdet ställer ett flertal av dessa krav på att även fartyg i internationell sjöfart registrerar sig eller innehar tillstånd för avfallstransport, medan någon uppger att de i sin tillämpning undantar sådan fartygstransport. En medlemsstat uppger att de tillämpar krav på registrering i stället för tillstånd i fråga om fartyg i internationell sjöfart. Detta skulle enligt Naturvårdsverkets bedömning eventuellt kunna vara en lämplig lösning även för svensk del. Det skulle minska den administrativa bördan för berörda verksamheter och myndigheter, även om det inte löser problematiken i vissa fall med att identifiera vem som är ansvarig transportör i samband med fartygstransport.

Sammantaget bedömer Naturvårdsverket att den utredning som hittills gjorts inte visar på att det finns skäl att helt undanta fartyg i internationell sjöfart från kravet på registrering eller tillstånd för avfallstransport i Sverige, men att det kan finnas anledning att utreda frågan ytterligare.

8.1.3 Antecknings- och rapporteringsskyldighet för transport av icke-farligt avfall

Det är idag en svårighet för tillsynsmyndigheterna att utöva tillsyn på transporter av icke-farligt avfall då det är komplicerat att följa upp de mängder avfall som transporterna omfattar, vilket också lyftes vid den konsultering som genomfördes i mars 2023. Idag finns det ett system med antecknings- och rapporteringsskyldighet för transport av farligt avfall, vilket ger tillsynsmyndigheterna ett verktyg i sitt tillsynsarbete. Genom antecknings- och rapporteringsskyldigheten kan uppföljning av transporterade mängder farligt avfall göras.

Naturvårdsverket ser att ett liknande system för icke-farligt avfall kan vara fördelaktigt, då det kan underlätta spårbarheten även för de avfallsströmmarna. Ett alternativ till en motsvarande antecknings- och rapporteringsskyldighet skulle kunna vara att endast ställa krav på en anteckningsskyldighet, det vill säga att dokumentationsskyldigheten inte kopplas till krav på rapportering till

avfallsregistret.¹⁰⁹ I sådant fall kan dokumentationsskyldigheten anpassas till verksamhetens förutsättningar och innebär mindre administration. Detta förutsätter då att det finns krav på att anteckningarna hålls tillgängliga för tillsynsmyndigheten och bevaras under en viss tid.

Naturvårdsverket har inom ramen för detta uppdrag endast översiktligt berört dessa alternativa förslag. För att kunna lägga fram förslag i detta avseende behövs dock vidare utredning för att bedöma om de beskrivna fördelarna kan överväga nackdelarna i form av en ökad administrativ börda framför allt för verksamheterna samt för att beskriva dessa mer utförligt.

8.1.4 Avfall som innehåller cyanid, kadmium eller en PCB-produkt

Det krävs, både enligt nuvarande lagstiftning och i enlighet med förslaget särskilt tillstånd för att, utifrån skrivelsen i förslaget, *i yrkesmässig verksamhet transportera avfall om avfallet innehåller kvicksilver och utgörs av annat än hela lysrör eller andra ljuskällor, eller om avfallet innehåller cyanid, kadmium eller en PCB-produkt.*

Avfall som innehåller kvicksilver omfattas av särskilda regler bland annat i 4 kap. 5–7 §§ avfallsförordningen. PCB-produkter omfattas av särskilda regler i förordningen (2007:19) om PCB med mera. För dessa ämnen bedömer Naturvårdsverket att det är relevant att behålla uttryckliga krav på särskilt tillstånd för att i yrkesmässig verksamhet transportera avfallet.

Syftet och ursprunget till kraven på särskilt tillstånd för att i yrkesmässig verksamhet transportera avfall som innehåller cyanid och kadmium är inte lika tydligt. På sikt kan en översyn av lagstiftningen behöva göras då det idag finns en mängd ämnen utöver de som nu uttryckligen omfattas av tillståndsplikt som är mycket problematiska ur ett hälso- och miljömässigt perspektiv.

8.1.5 Straffsanktionera avfallstransport som sker utan registrering

Tillståndspliktig avfallstransport som sker utan att tillstånd har sökts och som enligt förslaget ska omfatta all tillståndspliktig transport i yrkesmässig verksamhet är straffsanktionerad enligt 29 kap. 4 a § 1 miljöbalken. Att transportera avfall utan att anmälan har gjorts enligt 5 kap. 7 § avfallsförordningen är dock inte straffsanktionerad. I promemoria M2005/2424/Kk från 2008 togs frågan om sanktionering av olovliga avfallstransporter upp. Förslaget där var dock att tillståndsplikten för avfallstransporter skulle tas bort och ersättas med ett generellt anmälningsskrav. Utifrån detta generella anmälningsskrav och med hänsyn till

¹⁰⁹ Jfr. 57 § i 2011 års numera upphävda avfallsförordning, där anteckningsskyldighet utan koppling till rapporteringskrav gällde för farligt avfall.

förarbetena¹¹⁰ föreslogs en miljöstraffavgift på 10 000 kronor för överträdelsen att i verksamhet transportera avfall utan att vara anmäld hos länsstyrelsen.

Det är Naturvårdsverkets bedömning att införandet av en miljöstraffavgift för att i yrkesmässig verksamhet transportera avfall utan att ha registrerat sig hos länsstyrelsen, eller annan sanktion, kan övervägas för att få en starkare handlingsdirigerande effekt med regleringen. Detta behöver dock utredas vidare, vilket inte ryms inom ramen för aktuellt regeringsuppdrag.

8.1.6 Ändra anmälningsplikten till registreringsplikt även avseende insamlare, handlare/mäklare

6 kap. avfallsförordningen innehåller bestämmelser avseende anmälningsplikt för viss yrkesmässig insamling av avfall, men även om att handlare eller mäklare ska anmäla sin verksamhet till länsstyrelsen. Kravet enligt artikel 26 i avfallsdirektivet är registrering. Naturvårdsverket bedömer att de otydligheter och de fördelar med en bättre överensstämmelse med avfallsdirektivets krav också kan anses gälla avseende anmälningsplikten för insamlare, handlare och mäklare. En mer enhetlig begrepps användning anses dessutom alltid vara fördelaktigare även i tillämpningen.

Även om uppdragets ramar inte har omfattat att vi skulle titta på dessa verksamheter har vi kunnat konstatera att det finns fördelar med att ersätta begreppet anmälningsplikt med registreringsplikt även för insamlare, handlare och mäklare. Detta skulle framför allt innebära en språklig ändring och inte en ändring i sak. Dock gör Naturvårdsverket bedömningen att en mindre utredning skulle behövas avseende vilka följd effekter det kan ge som exempelvis hur många som skulle omfattas, vad en anmälan innebär för dessa verksamheter idag och vilka eventuella konsekvenser den föreslagna ändringen skulle få.

¹¹⁰ Se prop. 2005/06:182, s. 88. Där angavs att en miljöstraffavgift var en lämplig påföljd för situationer där lagstiftaren hade gjort bedömningen att en anmälningsplikt var tillräckligt.

9. Källförteckning

Hemställan om upphävande av Naturvårdsverkets föreskrifter NFS 2005:3 om transport av avfall samt av bestämmelser om avfallstransport i miljöstraffsavgiftsförordningen och avfallsförordningen, 2021-06-14, NV-04249-21.

Meddelande från Kommissionen, 2022 års blåbok om genomförandet av EU:s produktbestämmelser (2022/C 247/01)

Naturvårdsverket, *Farligt avfall, Handbok enligt avfallsförordningen*, 2003:8 (2003)

Naturvårdsverket, *Allmänna råd om egenkontroll* (NFS 2001:2)

Naturvårdsverket, *Prövning av miljöfarliga verksamheter och krav på bland annat upprättande av miljökonsekvensbeskrivning*, redovisning av regeringsuppdrag, 2015-06-25, NV-04449-13. (2015)

Regeringsbeslut, *Uppdrag om ytterligare åtgärder mot brottslighet inom avfallsområdet* (M2022/00531)

Regeringsbeslut, *Förstärkta insatser mot brottslighet inom avfallsområdet* (M2021/00438)

Regeringsbeslut, *Förbättrade möjligheter att utbyta information med brottsbekämpande myndigheter* (Dir. 2022:37) med tilläggsdirektiv Dir. 2023:11.

Förarbeten med mera

Prop. 1994/95:89 Förslag till alkohollag.

Prop. 1997/98:45 Miljöbalk.

Prop. 2005/06:51 Transport av farligt gods.

Prop. 2005/06:182 Miljöbalkens sanktionssystem, m.m.

Prop. 2009/10:125 En ny alkohollag.

Prop. 2017/18:156 Ny lag om tobak och liknande produkter.

Prop. 2019/20:156 Genomförande av EU-direktiv på avfallsområdet.

Prop. 2020/21:158 Skärpt kontroll över explosiva varor.

Miljödepartementets promemoria *Ordning och reda på avfallet*, M2021/00207.

Miljödepartementets promemoria *Remiss av förslag om regelförenkling för avfallstransportörer*, 2008-02-25 (dnr. M2005/2424/Kk).

Statens offentliga utredningar, *Slutbetänkandet En ny alkohollag* (SOU 2009:22)

Regeringskansliet, Finansdepartementet, *Utredning Utökat informationsutbyte* (DS 2022:13)

Kommentarer

Bertil Bengtsson m.fl., Miljöbalken, kommentaren till 16 kap. 6 § miljöbalken, Juno, version 21.

Malin Wik, Miljöbalk (1998:808), 16 kap., Lexino, 2018-01-11.

Maria Ceder m.fl. Trafikkommentarer, kommentar till 2 kap. 4 § yrkestrafiklagen, Juno, version 11.

Rättsfall

Dom den 25 juni 1997, Tombesi m.fl., förenade målen C-304/94, C-330/94, C-342/94 och C-224/95, ECLI:EU:C:1997:314

Europadomstolens dom den 9 juni 2005, Kommissionen mot Italien, C-270/03, ECLI:EU:C:2005:371

RÅ 1985 1:76

RÅ 2005 ref. 14

HFD 2021 ref.10

MÖD 2021:27

Mark- och miljödomstolens vid Växjö tingsrätt dom den 26 september 2017 i mål nr M 2452-17.

Samverkan med externa aktörer

Konsultering mars 2023

Hearing augusti 2023

Bilaga 1 – Externa aktörer

Representanter från nedan listade aktörer har inkommit med synpunkter i arbetet med att utforma problemanalys och förslag inom regeringsuppdraget.

Konsultation

Länsstyrelsen i Dalarnas län
Länsstyrelsen i Uppsala län
Länsstyrelsen i Skåne län
Länsstyrelsen i Västerbottens län
Länsstyrelsen i Västernorrlands län
Länsstyrelsen i Norrbottens län
Länsstyrelsen i Örebro län
Länsstyrelsen i Stockholms län
Länsstyrelsen i Botkyrka kommun
Helsingborg kommun
Malmö kommun
Stockholm kommun
Avfall Sverige
Återvinningsindustrierna

Hearing

Länsstyrelsen i Stockholms län
Länsstyrelsen i Västra Götalands län
Länsstyrelsen i Dalarnas län
Botkyrka kommun
Södertälje kommun
Stockholm stad
Helsingborg stad
Malmö stad
Jordbruksverket
SKR
Återvinningsindustrierna
Arbetsmiljöverket
Utredare från utredningen ”En skärpt miljöstraffrätt och en stärkt miljöbrottsbekämpning” (dir. 2022:69)
Sveriges Åkeriföretag