



Miljösamverkan
Sverige



Ekonomisk säkerhet för små avfallsanläggningar

Handläggarsöd etapp 1



Länsstyrelserna

Titel: Ekonomisk säkerhet för små avfallsanläggningar **Datum:** 2023-06-08

Huvudmän: Länsstyrelserna, Naturvårdsverket, Jordbruksverket samt Havs- och vattenmyndigheten

Webbplats: www.miljosamverkansverige.se

E-postadress: miljosamverkansverige@lansstyrelsen.se

Bild på framsidan: Pixabay

Bilder i rapporten är tagna av representanter från kommun och kommunalt bolag.

1. Förord

Miljösamverkan Sverige har inom ramen för projektet Ekonomiska säkerheter för små avfallsanläggningar tagit fram detta handläggarstöd. Projektet startade i februari 2023 och pågick till och med juni 2023.

Följande personer har deltagit i projektgruppen:

Anders Bertholdsson och Annika Hansson, Länsstyrelsen Skåne
Mikael Anjar Ödegården, Länsstyrelsen Kalmar
Therese Byström, Länsstyrelsen Västra Götaland
Jenny Håkansson, Naturvårdsverket
Jenny Jonsson, Länsstyrelsen Västra Götaland, projektledare
Projektgruppen har haft visst stöd av Rättsavdelningen på Länsstyrelsen Västra Götaland

Till projektet har det knutits en referensgrupp som utgjorts av:

Anna Nicklasson, FO Miljöskydd
Britt Halling, Länsstyrelsen Västmanland
Elisabeth Persson med flera Länsstyrelsen Östergötland
Lotta Wiik, Länsstyrelsen Västra Götaland
Josefin Palmquist, Länsstyrelsen Halland
Karl-Oskar Lund, Länsstyrelsen Jönköping
Tanja Micevic, Länsstyrelsen Skåne
Carina Regborn, Länsstyrelsen Örebro
Anna Marcusson, Förbundsjurist, Sveriges kommuner och regioner
Sara Nordström, Marcus Wisting och Malin Söderlund, Naturvårdsverket

Projektgruppen riktar ett stort tack till referenspersonerna som bidragit med värdefullt material och stor kunskap.

Inför färdigställandet har synpunkter inhämtats från referensgruppen, miljönätverket samt representanter för de centrala myndigheter som ingår i Miljösamverkan Sveriges styrgrupp.

Det bör understrykas att för innehållet svarar enbart projektgruppen. Varje enskild myndighet ansvarar själv för tillämpningen av materialet.

Detta handläggarstöd finns att hämta på Miljösamverkan Sveriges hemsida med adressen www.miljosamverkansverige.se

Innehåll

2. Sammanfattning.....	5
3. Inledning	6
4. De nya bestämmelserna	7
5. Vilka branscher och verksamheter omfattas	9
6. Särskilda skäl	10
7. Bedömning av behov av ekonomisk säkerhet	13
8. Bedömning av säkerhetens storlek.....	15
9. Historiska ärenden som stöd vid beräkning av säkerhetens storlek	17
Historiskt ärende 1.....	17
Historiskt ärende 2.....	18
10. Hantering av ärendena hos länsstyrelsen.....	22
11. Om mall för beslut om ekonomisk säkerhet.....	24
12. Att ta ut avgift för handläggningen.....	26
13. Fortsatt behov av stöd för handläggningen	27
Bilaga 1 Mall beslut om ekonomisk säkerhet	31
Bilaga 2 Mall beslut om godkännande.....	35
Bilaga 3 Processkarta	37

2. Sammanfattning

Projektgruppen har utan erfarenhet av att hantera ärenden enligt de nya bestämmelserna sammanfattat det vi och andra kommit fram till.

De särskilda skälen är centrala för både kommunens och länsstyrelsens bedömning. Vilka de särskilda skälen kan vara har vi ett första resonemang om i avsnittet *Särskilda skäl*. Det är inte på något sätt uttömmande.

I avsnittet *Bedömning av behov av ekonomisk säkerhet* finns en del utgångspunkter för vad kommunens respektive länsstyrelsens bedömning kan grunda sig på. Kort uttryckt kan man säga att kommunerna bör utgå från det de rimligtvis kan känna till om verksamheten och verksamhetsutövaren inom ramen för tillsynen medan länsstyrelsen bör ta ett bredare perspektiv framför allt när det gäller de ekonomiska förutsättningarna.

Om säkerhet krävs kan avsnittet *Bedömning av säkerhetens storlek* utgöra ett stöd. Projektgruppens uppfattning är att verksamhetsutövaren bör inkomma med underlag och sin bedömning av säkerhetens storlek.

Vi har efterlyst exempel på ärenden där olika kostnader har framgått men har inte blivit överösta, två lyfter vi i alla fall i avsnittet *Historiska ärenden som stöd vid beräkning av säkerhetens storlek*.

Lite om den formella hanteringen vid länsstyrelsen och kommentarer hittar ni i avsnittet *Hantering av ärendena på länsstyrelsen*.

En mall för beslut om säkerhet och storlek finns i bilaga, detsamma gäller beslut om godkännande av säkerheten.

Mycket har inte kunnat tas fram, vi har noterat en del av det i avsnitt *Fortsatt behov av stöd för handläggningen*.

Eftersom arbetsuppgiften är ny för länsstyrelserna och detta handläggarstöd inte svarar på alla frågor som uppstår länsstyrelsernas samarbetsyta för avfall med fördel användas för diskussioner och erfarenhetsutbyte framöver. Där finns också möjlighet att dela med oss av avgjorda ärenden.

Det som framkommer kan på sikt utgöra ett bra underlag för etapp 2 då vi har möjlighet att utveckla handläggarstödet.

3. Inledning

Länsstyrelserna har sedan 2023-01-01 en ny arbetsuppgift som innebär att bedöma och besluta om säkerheter för vissa anmälningspliktiga miljöfarliga verksamheter. Uppgiften regleras av nya bestämmelser i Förordning (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd: 25d, 27a och 28a-c.

Det rör verksamheter med behandling eller insamling av avfall som är anmälningspliktiga enligt 29 kap. miljöprövningsförordningen (2013:251) och som omfattas av 28 a § förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd.

Kommunerna som tillsynsmyndighet får med de nya bestämmelserna en ny uppgift, att om särskilda skäl finns besluta om att en verksamhet som omfattas av bestämmelserna inte får bedrivas om inte länsstyrelsen gjort en bedömning i fråga om säkerhet.

Hur länsstyrelserna och kommunerna ska hantera sina nya arbetsuppgifter har diskuterats under hösten 2022 mellan länsstyrelserna.

Eftersom arbetsuppgiften är ny fanns det behov av att, i samverkan, ta fram ett initialt stöd för de handläggare på länsstyrelserna som hanterar ärenden av denna typ. Projektgruppen har valt att ta med en del som rör kommunens roll, länsstyrelserna har tillsynsvägledningsansvar och kan därför ha visst stöd i handledningen även inom det uppdraget.

4. De nya bestämmelserna

Bakgrund

Den 1 januari 2023 trädde nya bestämmelser i kraft i förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd (FMH). Bestämmelserna i 28 a-c §§ FMH innebär en möjlighet att ställa krav på ekonomisk säkerhet för vissa verksamheter som innebär behandling eller insamling av avfall och som är anmälningspliktiga.

I enlighet med principen om att förorenaren betalar så är huvudregeln att en verksamhetsutövare ska bära kostnaderna för de förebyggande och avhjälpande åtgärder som behöver vidtas med anledning av en verksamhet. Ställande av en ekonomisk säkerhet är således ett sätt att säkerställa att denna princip kan följas.

Bakgrunden är samhällets erfarenheter av avfallsverksamheter som inte haft möjlighet att stå för sina kostnader för återställande och efterbehandling samt slutsatser i en rad utredningar, bland annat [Ordning och reda på avfallet \(regeringen.se\)](https://www.regeringen.se).

Syfte

Syftet med de nya bestämmelserna är att ge kommunala tillsynsmyndigheter enligt miljöbalken, att om särskilda skäl finns, möjlighet att besluta att verksamheten endast får bedrivas om länsstyrelsen har gjort en bedömning i fråga om ekonomisk säkerhet enligt 28 c§. Därefter ska länsstyrelsen bedöma om en ekonomisk säkerhet behövs för att en verksamhet med behandling eller insamling av avfall som är anmälningspliktig enligt 29 kap. miljöprövningsförordningen (2013:251), herefter MPF, ska få bedrivas.

Ekonomiska säkerheter i samband med miljöfarlig verksamhet syftar till att skydda samhället, det vill säga skattebetalarna, från att behöva stå för kostnaden för återställningsåtgärder eller efterbehandlingsåtgärder i situationer där den ansvariga verksamhetsutövaren försatts i konkurs eller av någon anledning inte kan fullfölja sina skyldigheter. Bestämmelserna är således ett led i att säkerställa principen om att förorenaren betalar, den så kallade polluter pays principle. Härutöver bedöms bestämmelserna också minska risken för negativ påverkan på miljön då det annars finns en risk att det saknas medel att åtgärda potentiellt förorenade områden eller att arbetet med att åtgärda dessa nedprioriteras.

Ändringar i FMH

Ändringar som innebär att kommunen kan ställa krav på en verksamhet att begära bedömning av behov av ekonomisk säkerhet samt att länsstyrelsen ska bedöma och besluta om ekonomisk säkerhet, reglerna infördes den 1 januari 2023:

28 a § En kommun får, inom ramen för tillsynen av en sådan verksamhet med behandling eller insamling av avfall som är anmälningspliktig enligt 29 kap. miljöprövningsförordningen (2013:251), om det finns särskilda skäl, besluta att verksamheten endast får bedrivas om länsstyrelsen har gjort en bedömning i fråga om säkerhet enligt 28 c §.

Ett sådant beslut får inte meddelas när staten, en kommun, en region eller ett kommunalförbund bedriver eller avser att bedriva verksamhet. Förordning (2022:1301).

28 b § Den som mottagit ett beslut enligt 28 a § och vill begära länsstyrelsens bedömning i fråga om säkerhet med anledning av kommunens beslut ska ge in en begäran till länsstyrelsen i det län där verksamheten bedrivs eller ska bedrivs. Förordning (2022:1301).

28 c § En länsstyrelse som har mottagit en ansökan enligt 28 b § ska bedöma om en säkerhet behövs för kostnaderna för de återställningsåtgärder som verksamheten kan leda till. Om länsstyrelsen bedömer att en säkerhet behövs ska länsstyrelsen besluta att verksamheten får bedrivs endast om verksamhetsutövaren ställer säkerhet med det belopp som länsstyrelsen anger.

En säkerhet ska godtas om den visas vara betryggande för sitt ändamål. Säkerheten får ställas efter hand enligt en plan som vid varje tid tillgodoser det aktuella behovet av säkerhet. Säkerheten ska prövas av länsstyrelsen. Förordning (2022:1301).

Ändringar som innebär att vissa uppgifter ska lämnas i anmälan till kommunen och som kan vara relevanta för bedömningen, reglerna infördes den 1 januari 2023:

25 d § En anmälan som avser en sådan verksamhet med behandling av avfall som omfattas av 29 kap. miljöprövningsförordningen (2013:251) ska utöver det som anges i 25 § innehålla

- 1. uppgifter om de typer av avfall och mängder avfall som ska behandlas,*
- 2. uppgifter om de metoder för att behandla avfall som ska användas,*
- 3. uppgifter om de största mängder avfall som vid något tillfälle ska lagras inför och efter behandlingen,*
- 4. förslag till skyddsåtgärder och andra försiktighetsmått som behövs med hänsyn till verksamheten, den plats som verksamheten bedrivs på och andra omständigheter,*
- 5. förslag till åtgärder för övervakning och kontroll av verksamheten, och*
- 6. förslag till åtgärder som behövs i fråga om avslutning av verksamheten och efterbehandling. Förordning (2022:1301).*

27 a § Den myndighet som handlägger ett anmälningsärende som avses i 25 d § ska, när ärendet är tillräckligt utrett, förelägga om försiktighetsmått eller förbud om ärendet avser en sådan verksamhet som behandlar avfall och verksamhetsutövaren inte föreläggs att ansöka om tillstånd. Ett föreläggande om försiktighetsmått ska innehålla uppgifter om de

- 1. typer av avfall och mängder avfall som får behandlas,*
- 2. metoder för att behandla avfall som får användas,*
- 3. största mängder avfall som vid något tillfälle får lagras inför och efter behandlingen,*
- 4. tekniska krav och eventuella övriga krav som är relevanta för platsen i fråga,*
- 5. skyddsåtgärder och andra försiktighetsmått som behövs med hänsyn till verksamheten, den plats som verksamheten bedrivs på och andra omständigheter,*
- 6. åtgärder som behövs för att övervaka och kontrollera verksamheten, och*
- 7. åtgärder som behövs i fråga om avslutning av verksamheten och efterbehandling. Förordning (2022:1301).*

5. Vilka branscher och verksamheter omfattas

Verksamheter i 29 kapitlet miljöprövningsförordningen som kan omfattas av bestämmelserna

Ursprungligen var förslaget att alla anmälningspliktiga verksamheter enligt miljöprövningsförordningen skulle kunna bli föremål för krav på ekonomiska säkerheter. En prioritering av vilka verksamheter som bör ställas säkerhet har således redan gjorts genom att kraven nu endast omfattar avfallsverksamheter.

Naturvårdsverket bedömer att följande verksamheter i 29 kapitlet Miljöprövningsförordningen är de som kan komma att omfattas av bestämmelserna i 28 a-c §§ FMH där det, om det finns särskilda skäl, kan ställas krav på ekonomisk säkerhet. Notera dock att för uttjänta fordon får länsstyrelsen besluta om att en auktoriserad bilskrotare ska ställa säkerhet, se 35 § bilskrotningsförordningen (2007:186). Vad som utgör behandling och insamling av avfall framgår av 15 kap. 6–7 §§, miljöbalken.

Verksamheter med behandling eller insamling av avfall som är anmälningspliktiga enligt 29 kap. miljöprövningsförordningen (2013:251) och som omfattas av 28 a § förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd		
Verksamhet/åtgärd	Bestämmelse i 29 kap miljöprövningsförordningen	Verksamhetskod
Förbränning	17 §	90.230
Deponering	19 §	90.281
Biologisk behandling	31 §	90.171
Animaliskt avfall	33 §	90.251
Återvinning för anläggningsändamål	35 §	90.141
Uppgrävda massor	37 §	90.370
Konvertering av smittförande avfall	38 §	90.382
Avvattning	39 §	90.375
Mekanisk bearbetning och sortering	41 §	90.110
	43 §	90.80
Elavfall	44 §	90.90
Uttjänta fordon	46 §	90.120
Förberedelse för återanvändning	47 §	90.29
Lagring som del av att samla in avfall	49 §	90.40
	51 §	90.60
Andra verksamheter med återvinning eller bortskaffande	70 §	90.430

Tabell 1: Lista på verksamheter som omfattas av bestämmelserna

6. Särskilda skäl

Genom införandet av 28 a § FMH finns nu en möjlighet för en kommun att, inom ramen för tillsynen, besluta om att en viss verksamhet endast får bedrivas om länsstyrelsen gjort en bedömning av om det behöver ställas en ekonomisk säkerhet. För tillståndspliktiga verksamheter finns redan en sådan möjlighet att med stöd av 16 kap. 3 § miljöbalken ställa krav på ekonomisk säkerhet för avhjälpande av miljöskada eller andra återställningsåtgärder. Det måste dock föreligga särskilda skäl för att kommunen ska få besluta om krav på ekonomisk säkerhet. Det är viktigt att kommunen tydligt motiverar sitt beslut med vilka särskilda skäl som anses finnas för kravet på ekonomisk säkerhet för verksamheten.

Då bestämmelsen finns i en förordning saknas direkta förarbeten om vad som skulle kunna utgöra ett särskilt skäl. Frågan har berörts i prop. 2021/22:219 *Ordning och reda på avfallet*, men det saknas konkreta uttalanden om vilka omständigheter som skulle kunna utgöra särskilda skäl.

Frågan är därför vad som kan anses utgöra särskilda skäl. I förarbetena framhålls att syftet med ställande av ekonomisk säkerhet är att skydda det allmänna, skattebetalarna, från att behöva stå för kostnaderna för återställningsåtgärder och eventuella miljöskador. Vidare nämns riskerna med att verksamheter går i konkurs och lämnar stora mängder avfall på platsen samt att det därmed även kan uppstå så kallade herrelösa fastigheter, det vill säga fastigheter som ägs av en upplöst juridisk person. Det konstateras också att flera av de nu aktuella anmälningspliktiga verksamheterna har ett behov av att fortlöpande frakta bort avfall, eftersom de bedrivs under en begränsad tid och kan därför förutses att de avslutas inom viss tid. (Se prop. 2021/22:219 s. 57).

För tillståndspliktiga verksamheter finns en möjlighet i enlighet med 16 kap. 6 § miljöbalken att vid en tillståndsprövning inkludera omständigheter som är kopplat till vandel. Utrymmet att inkludera vandel i bedömningen avseende de anmälningspliktiga verksamheterna är dock begränsat. Någon uttrycklig möjlighet till att inkludera en vandelsprövning för anmälningspliktiga verksamheter i stort finns inte i miljöbalken eller i FMH. Möjligheterna att inkludera omständigheter kopplat till vandel för anmälningspliktiga verksamheter får därför anses som mycket begränsat.

Eftersom syftet med de nya bestämmelserna är att förhindra att någon annan än verksamhetsutövaren (det vill säga stat eller kommun) behöver stå för kostnaden för nödvändiga återställningsåtgärder bedömer Naturvårdsverket att det framför allt är just denna risk som ska beaktas vid bedömningen om det finns särskilda skäl för att besluta om ekonomisk säkerhet.

Det kan inte uteslutas att vad som kan utgöra särskilda skäl kan vara sådana omständigheter som är hänförliga till verksamhetsutövaren som sådan. Även om det inte nämns uttryckligen i propositionen drar Naturvårdsverket slutsatsen att det inte är uteslutet att verksamhetsutövarens ekonomiska situation kan spela en viss roll vid bedömningen av om det i det enskilda fallet finns särskilda skäl för att ställa ekonomisk säkerhet. Naturvårdsverket vill dock poängtera att syftet med bestämmelserna kan inte vara att tillsynsmyndigheten inom ramen för miljöbalkstillsynen ska göra utredningar gällande verksamhetsutövares ekonomiska förutsättningar.

Omständigheter som kan utgöra särskilda skäl kan dels vara att det finns anledning att tro att verksamhetsutövaren inte kommer att kunna stå för kostnaderna, dels om förutsättningarna är sådana att man kan förvänta sig att återställningsåtgärderna kommer vara mer kostsamma än normalt (vilket hör samman med verksamhetsutövarens potentiella möjligheter att stå för kostnaderna).

Särskilda skäl kopplat till avfallens egenskaper, omhändertagande av avfallet och omgivande miljö

Att återställningsåtgärderna kan förväntas bli extra kostsamma, vilket innebär att verksamhetsutövaren kan få svårt att stå för kostnaden, kan enligt Naturvårdsverket utgöra ett särskilt skäl för att ekonomisk säkerhet bör ställas. Det är flera omständigheter som kan göra att återställandet blir kostsamt. Hur stor kostnaden kan förväntas bli beror bland annat på avfallens egenskaper, typ, mängd och avståndet till närmaste behandlingsanläggning. För en verksamhet som är anmäld i mer generella ordalag med möjlighet att ta emot större mängder ospecificerade fraktioner eller ett bredare spann av avfallsslag, behöver höjd tas så att det mest påverkande fallet omfattas. Annars finns möjligheten att i stället välja att avgränsa ansökan till färre avfallsslag eller mindre mängder. Generellt medför osorterat avfall en högre behandlingskostnad då avfallet först måste sorteras. En del skrymmande och sammansatta avfall är andra typer av avfall som kräver förbehandling och som därför kan medföra höga kostnader att behandla. Exempel på avfallstyper som kräver en omfattande förbehandling kan vara konstgräsplaner, fritidsbåtar och osorterat bygg- och rivningsavfall. Många typer av farligt avfall är kostsamt att hantera på grund av höga behandlingskostnader ofta i kombination med långa transporter. Fluff från fragmenteringsanläggningar (rester från sönderdelning av till exempel bilar och el-skrot) kan utgöra både icke-farligt och farligt avfall och i bägge fallen är kostnaden hög för att behandla avfallet.

En parameter som påverkar hur stora skadorna kan bli på den omgivande miljön, och därmed även kostnaderna för återställandet, kan vara avfallens lakningsegenskaper i kombination med omgivningens förmåga att fånga upp, retinera, föroreningar. Ett finkornigt eller krossat material med större anläggningsyta har större förutsättningar att laka ur ämnen jämfört med motsvarande avfall som inte sönderdelats. Lakningsegenskaperna beror också på hur poröst och vattengenomsläppligt avfallet är. Även finkorniga material som kan transporteras via ytvattnet till recipient kan påverka den omgivande miljön negativt. Exempel på problematiska avfall enligt ovan kan vara fluff från fragmentering (bilar, el-skrot med mera) och granulat från konstgräsplaner.

Om brand uppstår i avfallet finns en mycket stor risk att föroreningar sprids både via luft och vatten, vilket kan leda till ökade kostnader vid återställande. En uppskattning av sammanvägda risker behöver ske utifrån aspekter som till exempel mängd brännbart avfall, lagringsmetod och verksamhetens förutsättningar att begränsa en eventuell brand. Lagring i stack kan exempelvis innebära både ökad brandrisk och förlorat bränslevärde jämfört med lagring i bal. Samlagring av lättantändliga avfallsslag kan ytterligare öka riskerna. Verksamheter som innefattar krossning av avfall medför en ökad brandrisk liksom lagring av organiskt avfall där nedbrytningsprocessen kan medföra en betydande värmeutveckling.

En annan aspekt som bör beaktas är risken för läckage av framför allt flytande avfall när det hanteras inom anläggningen. Riskerna för en negativ påverkan på omgivande miljö och därmed en ökad kostnad för återställande, är större vid

hantering av farligt avfall som exempelvis spillolja, lösningsmedel och träskyddsmedel.

Utöver de skäl som är kopplade till verksamhetsutövaren och avfallets egenskaper kan även speciella förhållanden i den omgivande miljön utgöra särskilda skäl för att ställa ekonomisk säkerhet. Observera dock att ställande av säkerhet inte ska ersätta ett föreläggande om att vidta de försiktighetsmått som krävs enligt 2 kap. miljöbalken. Skyddsåtgärder med stöd av andra kapitlet är till för att minimera den påverkan verksamheten har på miljön medan den ekonomiska säkerheten ska säkerställa att det finns ekonomiska medel för att vidta de återställningsåtgärder som behövs när verksamheten avslutats.

Om den omgivande miljön är sådan att det kan förväntas att återställandeåtgärder eller en efterbehandling kan bli extra kostsam kan detta sannolikt utgöra ett särskilt skäl för att ställa ekonomisk säkerhet. Det kan då exempelvis vara närhet till bostäder, eventuella vattenskyddsområden och våtmarker, närliggande Natura 2000-områden eller andra skyddade områden.

Att avgöra vad som kan utgöra särskilda skäl kopplat till kostnaden för återställandet innebär således att en sammanvägning av flera faktorer måste ske. Det framgår direkt av bestämmelsen att staten, en kommun, en region eller ett kommunalförbund inte behöver ställa ekonomisk säkerhet när de bedriver eller avser att bedriva verksamhet. Notera att kommunala bolag inte undantas från bestämmelsen.

Prioritering av pågående verksamheter

Bestämmelserna om ekonomiska säkerheter för de nu aktuella verksamhetstyperna gäller både för nyanmälda verksamheter och för verksamheter i pågående drift. När en anmälan om en ny miljöfarlig verksamhet med behandling eller insamling av avfall enligt 29 kap MPF inkommer till tillsynsmyndigheten gör kommunen lämpligen en bedömning om det finns särskilda skäl att besluta att verksamheten endast får bedrivas om länsstyrelsen gjort en bedömning i fråga om säkerheten.

För de verksamheter som redan är i drift bör kommunen göra en bedömning om det finns särskilda skäl att ställa ekonomisk säkerhet. En bedömning ska alltid göras i det enskilda fallet. Inom ramen för den ordinarie tillsynen kan kommunen huvudsakligen få sådan information om verksamheten som den behöver för att göra en sådan bedömning. Kommunen bör här prioritera de verksamheter där en eller flera av de omständigheter som kan utgöra särskilda skäl föreligger. Det innebär till exempel att en verksamhetsutövare som hanterar stora mängder osorterat avfall nära ett vattenskyddsområde ska prioriteras i bedömningen om det bör ställas en ekonomisk säkerhet framför en verksamhetsutövare som hanterar samma mängder av osorterat avfall på en annan plats där risken för stora kostnader för återställandet är mindre.

Hur riskbedömningen görs inför att bedöma behov av ekonomisk säkerhet kan skilja sig något för vissa verksamheter. Exempelvis när det gäller användning av avfall i anläggningsändamål, så bedöms risken redan när provningsnivån avgörs och för att en sådan verksamhet ska vara anmälningspliktig ska föroreningsrisken vara ringa. Det innebär i de flesta fall att det inte finns något behov av att en ekonomisk säkerhet ställs.

7. Bedömning av behov av ekonomisk säkerhet

Kommunens respektive länsstyrelsens bedömningar

Kommunen kan som tillsynsmyndighet besluta att förbjuda en verksamhet tills länsstyrelsen gjort en bedömning av om säkerhet behövs eller inte. Både kommunen och länsstyrelsen behöver utgå från de särskilda skälen, men vilken typ och omfattning av bedömning kommunen respektive länsstyrelsen ska göra rent praktiskt och vilka de särskilda skälen är framgår inte av de nya bestämmelserna.

Motivet för att arbetsuppgiften; att bedöma behovet av att ställa ekonomisk säkerhet, har tillfallit länsstyrelserna i stället för kommunerna är att länsstyrelserna har juridisk och ekonomisk kompetens att hantera ekonomiska säkerheter, jmf. Prop. 2021/22:219 Ordning och reda på avfallet, s 59 *Regeringen delar remissinstansernas bedömning att hanteringen av ekonomisk säkerhet ställer höga krav på juridisk och ekonomisk kompetens.*

Syftet med bestämmelserna bör således inte vara att den kommunala tillsynsmyndigheten inom ramen för miljöbalktillsynen ska behöva göra utredningar gällande verksamhetsutövares ekonomiska förutsättningar.

Mot bakgrund av det bör kunskap och erfarenhet av lokala förhållanden, verksamheten och verksamhetsutövare vara utgångspunkten vid kommunens bedömning av om särskilda skäl föreligger. Den bedömningen ska i normalfallet inte kräva vidare utredningar än det som framkommer vid tillsyn och de uppgifter och utredningar som kan krävas inom ordinarie tillsynsuppdrag enligt miljöbalken.

Länsstyrelsen bör i nästa steg göra bedömningen av om säkerhet krävs utifrån ett regionalt, och vid behov, nationellt perspektiv. Dels vad gäller hur kostsamt ett återställande blir, dels verksamhetens ekonomiska ställning och samt eventuella övriga skäl.

Bedömning av särskilda skäl kopplat till avfallets egenskaper, omhändertagande av avfallet och omgivande miljö

Kommunens bedömning bör baseras på tillsynsmyndighetens erfarenheter och lokalkunskap vad gäller de särskilda skälen, se ovan avsnitt Särskilda skäl.

Det är viktigt att kommunen motiverar sitt beslut med vilka särskilda skäl som kommunen anser föreligger i det enskilda ärendet. Ställande av säkerhet ska dock inte ersätta ett föreläggande om att vidta de försiktighetsmått som krävs enligt 2 kap. miljöbalken.

Länsstyrelsens bedömning bör göras i ett bredare perspektiv avseende avfallets egenskaper och eventuella problem med omhändertagande eller avsättning. Bedömning av omgivningspåverkan av mark- och vattenförekomster bör ske ur ett regionalt perspektiv.

Bedömning av verksamhetsutövarens ekonomiska förutsättningar

När det gäller verksamhetsutövaren och dess ekonomiska förutsättningar att bedriva verksamheten bör kommunens bedömning inte kräva omfattande utredningar. Uppgifter som kan utgöra underlag för kommunens bedömning av om

särskilda skäl finns är sådant som framkommit vid tillsynen, offentliga uppgifter eller andra upplysningar som inkommit till tillsynsmyndigheten. Offentliga uppgifter kan till exempel vara ett bolags skulder (Kronofogden), årsredovisningar, uppgift om konkurs och om företrädare i styrelse saknas (Bolagsverket).

Projektgruppen vill dock framhålla att sådana uppgifter inte måste kontrolleras av kommunen men de kan vara underlag för att bedöma att särskilda skäl finns.

Länsstyrelsen kan för sin bedömning hämta in mer underlag och göra fördjupade analyser. Detta för att bedöma företagets ekonomiska ställning och risken för att verksamheten går i konkurs eller på annat sätt inte kan stå för eventuella kostnader för återställande och efterbehandling.

Bedömning av säkerhetens storlek

Om länsstyrelsen bedömer att behov finns ska länsstyrelsen bedöma hur stor säkerheten ska vara. Se avsnitt *Bedömning av säkerhetens storlek*.

8. Bedömning av säkerhetens storlek

Utgångspunkten är att verksamhetsutövaren tar fram underlag för beräkning samt ett förslag på storleken på den ekonomiska säkerheten. Nedanstående punkter bör alltid ingå i beräkningen. Under punkterna listas exempel på vad som kan vara relevanta delar att beakta. I de fall verksamhetsutövaren väljer att inte ta med en punkt i beräkningen bör det motiveras.

I avsnittet ovan om *Särskilda skäl kopplat till avfallets egenskaper, omhändertagande av avfallet och omgivande miljö* gör Naturvårdsverket bedömning av omständigheter som kan medföra att ett återställande blir kostsamt. Även dessa omständigheter utgör exempel, i mer detalj, på förhållanden som kan ligga till grund för bedömning av storleken på den ekonomiska säkerheten.

Storlek på säkerhet beräknas utifrån nedanstående punkter:

Kostnad för inventering av vad som ska bortforslas

Som underlag för bedömningen bör bland annat följande beaktas:

- Fastställande av avfallets klassificering. Kan bedömas utifrån vilka slags avfall som bolaget anmält att man ska hantera. Utgångspunkten är att klassificeringen av allt avfall ska kunna verifieras via kontroll, till exempel visuell besiktning, kontroll av dokument eller provtagning.
- Bedömning av avfallsmängder per avfallstyp. Till exempel omvägning, bedömning av volymer med lämplig metod utifrån maximala momentan mängd.
- Storlek verksamhetsområdet och utformning. Beroende på storlek kommer ovanstående punkter ta olika tid.
- Verksamhetens komplexitet. Exempelvis hantering och behandlingsmetoder, lokaler, maskiner, dammar och utomhuslagring.
- Verksamhetsområdets tillgänglighet. Till exempel själva verksamhetsområdet och hur centralt verksamheten är placerad.

Kostnad för bortforsling av avfall baserat på verksamhetens anmälda maximala momentana mängder av IFA och FA. Dessa uppgifter ska ingå i anmälan om nya verksamheter från den 1 januari 2023. Om momentana mängder inte angivits i äldre verksamhetsanmälningar får uppgiften begäras in. Om uppgift inte inkommer bör beräkningen utgå från maxgräns utifrån totala årlig användning.

Som underlag för bedömningen bör bland annat följande beaktas:

- Arbetsledning
- Lastning
- Transport till regionala avfallsmottagare

Kostnad för mottagande baserat på verksamhetens anmälda maximala momentana mängder av Icke farligt avfall (IFA) och Farligt avfall (FA) av olika avfallsfraktioner enligt nedan.

Redovisad mottagandekostnad bör kontrolleras mot avfallsmottagare som har tillstånd eller genom gjord anmälan har rätt att ta emot aktuella avfallsfraktioner. Företrädelsevis bör kontroll ske mot regionala avfallsmottagare.

Om mängder av olika avfallsfraktioner inte har begränsats i anmälan ska mottagandekostnad beräknas utifrån den mest kostsamma avfallsfraktion som verksamheten har rätt att ta emot.

Vid avfallsverksamheter kan det förekomma avfallsfraktioner som kan avyttras med vinst. Generellt bör en sådan eventuell tillgång i bolagen inte räknas av från den ekonomiska säkerheten. Dels är det inte säkert att dessa tillgångar kan komma det allmänna till del, dels kommer värdet på eventuella tillgångar att förändras över tid.

Kostnad för mark och/eller byggnads återställande

Återställande avser en övergripande uppstädning/rengöring där nedan exempel illustrerar tänkt nivå och omfattning. Eventuella kostnader för sanering och felsorterat avfall bör inte räknas in då detta i normalfallet ska hanteras via tillräckliga skyddsåtgärder och tillsyn. Observera sista punkten nedan för undantag.

Som underlag för bedömningen bör bland annat följande beaktas:

- Återställande och städning av mark och lokaler.
- Omhändertagande av avfall från slam/oljeavskiljare.
- Rening/rensning av dagvattendamm.
- Avlägsnande av verksamhetsspecifik förorening/avfall i byggnad. Exempelvis oljespill, metallspån.
- I de fall befintlig verksamhet har konstaterad och bekräftad förorening som verksamhetsutövaren inte vill eller lämpligen kan hantera under pågående verksamhet ska kostnad för sanering inräknas i den ekonomiska säkerheten.

Kostnad för översiktlig undersökning av föroreningar i syfte att fastställa om det finns ytterligare utrednings- eller åtgärdsbehov.

Som underlag för bedömningen bör bland annat följande beaktas:

- Exempel på vad som kan komma att behöva undersökas är mark och grundvatten, lokaler, ledningarna.
- Omfattning, komplexitet och storlek på verksamhet och verksamhetsområde.

Övriga utgifter (Normalt 5–10 % påslag). Vad som är ett rimligt påslag för övriga utgifter ska bedömas i det individuella fallet. Till exempel bör den totala storleken på den ekonomiska säkerheten beaktas. Nedan är exempel på utgifter som kan uppkomma under övriga utgifter:

- Timkostnad för tjänstepersoner vid kommun och länsstyrelse för ianspråktagande av säkerhet och hantering av avfall från bolag i obestand.
- Markhyra
- Bevakningspersonal
- Upphandling
- Konsult (teknisk eller juridisk)
- Merkostnader till följd av eventuell brand

9. Historiska ärenden som stöd vid beräkning av säkerhetens storlek

I avvaktan på handläggningserfarenhet enligt beräkningsmodellen och rättspraxis kan visst stöd kring kostnadsposter och kostnader inhämtas från historiska ärenden där verksamhetsutövare gått i konkurs. I de historiska ärendena nedan beskrivs kostnader och kostnadsposter för klassificering och omhändertagande av avfall.

Historiskt ärende 1

En avfallsverksamhet i som tagit emot blandat avfall och bedrivit sorteringsverksamhet gick i konkurs år 2017. Stadens miljöförvaltning förelade fastighetsägaren att omhänderta avfallet.



Figur 1: Översiktsbild från ärendet

Enligt förelägandet skulle allt avfall och farligt avfall transporteras bort från verksamhetsområdet och avlämnas vid en godkänd avfallsmottagare.

Klassificering och omhändertagande

Det visade sig att materialet/massorna innehöll mer inert material än förväntat vilket medförde att det var mycket svårt att sortera ut rena fraktioner. Entreprenören fick lägga ner omfattande resurser på att bearbeta och sortera ut rena avfallsfraktioner. Till detta användes sikt och materialhanterare (maskin som kan plocka ut olika fraktioner).



Figur 2: Materialsortering av avfall med sikt vid avfallsomhändertagandet

Massorna från den hög som noterats som inert material blev efter provtagning och analys bedömda som förorenade massor och deponerades.

Sammanlagt omhändertogs cirka 5 200 ton massor från en verksamhetsyta om 4100 kvadratmeter. Massorna transporterades till en lokal avfallsmottagare i kommunen.

Ekonomi

Kostnaden för att omhänderta avfallet uppgick till 7 miljoner kronor. Alltså cirka 1350 kronor per ton. En kostnadsdrivande faktor var att avfallet var blandat och att det krävdes sortering på plats.

Fastighetsägaren hade även andra kostnader kopplat till konkursen. Närliggande verksamheter fick hyresreduktion på grund av avfallsomhändertagandets störning av närområdet. Det förekom kostnader för projektledning och juridiskt stöd. Slutligen fanns det även kostnader i samband med rivning av byggnader inom området. Dessa kostnader uppgick till cirka 700 000 kronor.

Historiskt ärende 2

En avfallsverksamhet anmälde år 2015 en verksamhet om att lagra avfall. Påföljande år växte avfallshögarna och de började brinna vid flera tillfällen. Avfallshögarna bedömdes utgöra en betydande risk för människors hälsa och miljön, då risken för föroreningsspridning från avfallshögarna var stor vid en eventuell brand och en kommunal grundvattentäkt fanns i närheten. Kommunen förelade därför verksamhetsutövaren att avlägsna avfallet från verksamhetsområdet.

Verksamhetsutövaren försattes i konkurs hösten 2020. Konkursboet lät meddela att de inte hade några ekonomiska medel att omhänderta avfallet och flytta detta från området.



Figur 3: Översiktsbild över avfallet. Två avfallshögar med blandat bygg och rivningsavfall

Kommun ansökte om akutbidrag från Naturvårdsverket för att omhänderta avfallet på den felandes bekostnad enligt miljöbalkens 26 kap. 18 §. Kommun tilldelades bidrag från Naturvårdsverket om 42 miljoner för bortforsling av avfall som var äldre än tre år samt beredskap för lakvattenhantering.

Klassificering och mängd massor

Nationellt forensiskt centrum (NFC) utförde i juni 2021 provtagning på avfallet i syfte att styrka miljöbrott. Provtagningarna har också kunnat användas för klassificering av avfallet.

Då det förelåg oklarheter i vilka avfallsmängder som lagrades vid anläggningen förelade kommunen verksamheten om en förnyad inmätning av avfallet. Vid inmätningen som genomfördes av ett konsultbolag strax innan konkursen uppskattade mängden massor till knappt 10 000 ton. Efter att avfallet slutligt omhändertagits och vägts in uppgick dock massornas mängd till 48 000 ton. Inmätningen av avfallshögarnas storlek bedöms korrekt utförd, men massornas densitet hade underskattats genom användande av en vedertagen, men felaktig, omvandlingsfaktor för densitet.



Figur 4: Uppsorterade avfallsfraktioner avseende schaktmassor, flisat trä och blandat trä.

Omhändertagande

Kommunen upphandlade ett avfallsbolag att omhänderta avfallshögarna vid verksamhetsområdet. Entreprenörens ansvarade för:

- Lastning och transport
- Transportera avfallet till godkänd mottagare
- Svara för att avfallet återvinns eller bortskaffas
- Rapportera till kommunen om mängd hanterat avfall och mottagningsanläggning

Förberedande arbeten utfördes inför bortforslingen. Sand införskaffades och lagrades på området för snabba släckåtgärder vid eventuell brand. Kommunen avtalade om att kunna införskaffade container för släckvattenomhändertagande samt slam- och sugbil för omhändertagande av lakvatten.

Kommunen anlidade bevakningsbolag för att bevaka platsen. Området bevakades dygnet runt för att minimera risken för inbrott eller skadegörelse.

Avfallet lastades på lastbilar och transporterades med täckta flak till lokala mottagningsanläggningar. Väl på mottagningsanläggningen vägdes och provtogs avfallet för slutlig klassificering. På mottagningsanläggningen utfördes även separering (siktning med hjälp av magnetisering, luft och vatten) och sortering av avfallet.

Kommunen upphandlade även en miljökonsult som utförde ytliga jordprover inom verksamhetsområdet efter att avfallet avlägsnats.

Ekonomi

Sammanlagt omhändertogs 48 000 ton massor till en kostnad om 157 miljoner kronor. I totalkostnaden ingick

- Lastning, transport och omhändertagande av avfall om 2900 kronor/ton massor.
- Kostnadspost för byggherrekostnader
- Dricksvatten
- Lokalhyra
- konsultföretag för projektledning.
- Kostnad för översiktliga miljöteknisk markundersökningen

Kommunens VA-enhet har genomfört provtagning av grundvatten vid närliggande vattenskyddsområde med egna resurser.

Kommunens tjänstemän på miljökontoret har lagt ner 800 timmar handläggningstid i ärendet.

10. Hantering av ärendena hos länsstyrelsen

Steg i handlägningsprocessen vid ansökan om bedömning av behov av ekonomisk säkerhet

Länsstyrelserna i Västra Götaland, Halland och Jönköping har tagit fram en processkarta för handlägningsprocessen i länsstyrelsernas gemensamma processverktyg 2C8. Kartan är primärt gjord för att använda digitalt och har därför låg upplösning. Se bilaga 3 för en större version av processkartan.

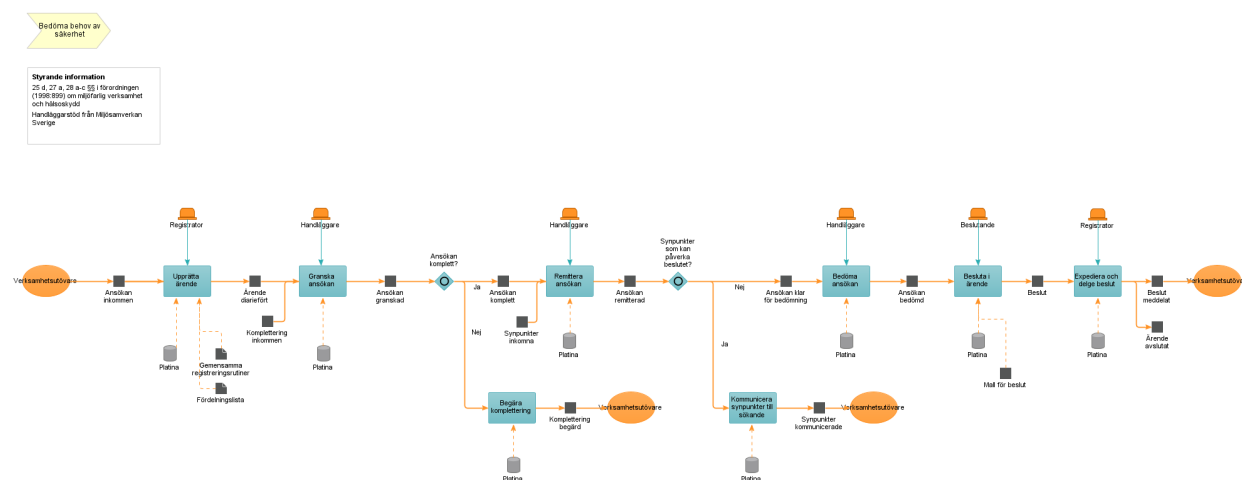


Bild 1 Processkarta för länsstyrelsens hantering av ansökan om bedömning av behov av ekonomisk säkerhet

Nedan beskrivs kortfattat vilka aktiviteter som görs från att ansökan om bedömning kommer in tills att ärendet är avslutat.

Aktiviteter i processerna

De blå rutorna är aktiviteter, det vill säga sådant som länsstyrelsen gör. Efter varje aktivitet finns ett resultat som syns som en grå ruta.

Till aktiviteterna kan olika typer av stöddokument kopplas, till exempel mallar och rutiner, vilka IT-stöd som används och vem/vilken roll som utför aktiviteten.

Här beskriver vi och kommenterar respektive aktivitet i processen att hantera ansökan om bedömning av behov av ekonomisk säkerhet.

Upprätta ärende

- Ärendet diarieförs och tilldelas en handläggare.

Granska ansökan

- Kontrollera att ärendet kommit till rätt myndighet
- Kontrollera att alla administrativa uppgifter finns i ansökan

- Kontrollera att alla uppgifter som behövs för att bedöma behov av ekonomisk säkerhet samt storlek på säkerhet finns med i ansökan

Kommentar: Både ordet ansökan och ordet begäran används i de olika bestämmelserna, det är dock samma sak som avses, vi har valt att benämna det ansökan.

■ Begära kompletteringar vid behov

■ Remittera ansökan

- Inhämta synpunkter från tillsynsmyndigheten

Exempelvis sökandes yrkanden och andra uppgifter om verksamheten

■ Bedöma ansökan

- Gör en sammanvägd bedömning av ansökan
Det vill säga om behov finns och hur stor en eventuell ekonomisk säkerhet ska vara
- Skriv utkast till beslut

■ Besluta i ärende

- Besluta om ekonomisk säkerhet ska ställas eller inte
- Besluta om säkerhetens storlek

Kommentar: Ovanstående två beslut kan fattas i ett och samma beslut. I annat fall fattas delbeslut med överklagningshänvisning till respektive beslut.

- Diarieför beslutet

Beslutet bör innehålla fyra saker i de fall ekonomisk säkerhet krävs:

- att verksamheten inte får bedrivas utan att säkerhet ställs,
- när säkerheten senast behöver lämnas in,
- enligt det belopp som Länsstyrelsen anger och
- att säkerheten behöver godkännas av Länsstyrelsen.

Mall, se bilaga 1

■ Expediera och delge beslut

- Expediera beslutet till verksamhetsutövaren
- Registrera delgivning i ärendet
- Avsluta ärendet i Platina

Kommentar: Nytt ärende upprättas då eventuell säkerhet inkommer för godkännande

11. Om mall för beslut om ekonomisk säkerhet

I bilaga 1 finns ett förslag på mall för beslut om ekonomisk säkerhet. Nedan kommenterar vi delar av mallen.

Vi har inte tagit fram förslag på beslutstext när länsstyrelsen bedömer att det inte behövs ekonomisk säkerhet. Det ingår alltså inte i mallen. Tänk på att ett sådant beslut också behöver motiveras, se nedan.

Vi har heller inte tagit med nästa steg, att hantera säkerheten när den väl kommer in. Mall för sådant beslut finns dock i bilaga 2.

Angående beslut i två steg

Se avsnitt *Att ta ut avgift för handläggningen*.

Möjlighet att ställa säkerhet succesivt

Det finns även möjlighet att ställa säkerhet succesivt. Det kan till exempel vara så att verksamhetsutövaren bara tar vissa delar i anspråk bara hanterar delar av det avfallsslag de angivit.

Vi har inte formulerat förslag på beslutsmening för dessa fall eftersom de kan skilja sig åt.

Angående tidsfrist på 3 månader

Projektgruppen har bedömt att en tidsfrist på 3 månader som utgångspunkt bör vara tillräcklig för ställande av säkerhet för verksamheter i drift, men tiden kan påverkas av omständigheter i det enskilda ärendet.

Att vi bedömer att en tidsfrist behöver anges beror på att verksamheten inte ska behöva göra driftsstopp.

Bakgrundsbeskrivning

Vi bedömer att en kort sammanfattning räcker här.

Vad sökande yrkar

Sammanfatta sökandes syn på att ställa säkerhet eller inte samt storleken på beloppet.

Sökandens beskrivning av verksamheten

Rubrikerna i detta avsnitt motsvarar punkterna i 27 a § i Förordning om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd.

1. uppgifter om de typer av avfall och mängder avfall som ska behandlas,
2. uppgifter om de metoder för att behandla avfall som ska användas,
3. uppgifter om de största mängder avfall som vid något tillfälle ska lagras inför och efter behandlingen,
4. förslag till skyddsåtgärder och andra försiktighetsmått som behövs med hänsyn till verksamheten, den plats som verksamheten bedrivs på och andra omständigheter,
5. förslag till åtgärder för övervakning och kontroll av verksamheten, och

6. förslag till åtgärder som behövs i fråga om avslutning av verksamheten och efterbehandling.

Utöver detta är det viktigt att verksamhetens omfattning och lokalisering beskrivs, till exempel under verksamhetsbeskrivning. En karta över verksamhetsområdet måste bifogas. Det är fördelaktigt ifall verksamhetsområdets yttre begränsningspunkter är koordinatsatta.

Motivering till Länsstyrelsens beslut

Utgå från de särskilda skälen och motivera.

Expediering

Om verksamhetsutövaren är en fysisk person/enskild firma anges ett personnummer i beslutsmeningen. Då ska beslutet i regel inte expedieras med e-post, eftersom personnummer är en känslig personuppgift.

Om personnumret maskats kan beslutet mejlas i det skicket. Sökanden och tillsynsmyndigheten ska dock ha ett fullständigt beslut, varför vanlig post måste användas till dem.

Hantering av den ekonomiska säkerheten

Mall för beslut om att godkänna ekonomisk säkerhet, se bilaga 2.

I övrigt finns handläggarstöd från Miljösamverkan Sverige att tillgå:

<https://www.miljosamverkansverige.se/wp-content/uploads/Handlaggarstod-ekonomiska-sakerheter.pdf>

12. Att ta ut avgift för handläggningen

Av förordning (1998:940) om avgifter för prövning och tillsyn enligt miljöbalken (FAPT:en), kap 2, framgår följande:

Avgift för länsstyrelsens bedömning i fråga om säkerhet för anmälningsskyldiga verksamheter

9 § *Den som begär länsstyrelsens bedömning i fråga om säkerhet enligt 28 b § förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd ska betala en avgift med 3 000 kronor för bedömningen av om det finns ett behov av säkerhet.*

Om länsstyrelsen bedömer att det finns ett behov av säkerhet ska den som begärt bedömningen betala en avgift med 12 000 kronor för länsstyrelsens bedömning av säkerhetens storlek och av om säkerheten ska godtas. Förordning (2022:1542).

Enligt förordningstexten kan man få uppfattningen att länsstyrelsen ska fatta två beslut, ett om behovet av säkerhet och ett följdbeslut om säkerhetens storlek. Projektgruppens bedömning är dock att länsstyrelsen kan fatta ett beslut innehållande både behov av säkerhet och dess storlek, se beslutsmallen, bilaga 1.

Det kan finnas skäl som gör det lämpligare att fatta två delbeslut. I sådana fall behöver en överklagningshänvisning finnas med i båda besluten.

När det gäller att ta ut avgifterna enligt FAPT:en, för handläggningen, föreslår projektgruppen den lägre avgiften (3.000) tas innan handläggningen börjar. Den högre avgiften (12.000) tas sedan ut i de fall beslut fattas om att ekonomisk säkerhet ska ställas.

Om länsstyrelsen beslutar att säkerhet inte behövs blir det alltså endast den lägre avgiften (3 000 kr) och om säkerhet bedöms behövas blir det båda avgifterna (3 000 + 12 000 kr).

13. Fortsatt behov av stöd för handläggningen

I detta avsnitt kommenterar projektgruppen sådant som vi inte haft möjlighet att ta med i särskilda avsnitt, frågor som kommit in och sådant som skulle kunna tas fram i en nästa etapp av handläggarsstödet.

Tydligare beskrivning av de särskilda skälen

Vi har fått synpunkter på att vore bra med tydliga kriterier kopplat till de särskilda skälen.

Projektgruppens bedömning: Vi har övervägt att ta fram en enkel punktlista men det kan tolkas som om den vore uttömmande och vi vet i dagsläget inte vad som utgör särskilda skäl eftersom det inte prövats.

Branscher att prioritera

Det har framkommit önskemål om vägledning kring vilka branscher som borde prioriteras.

Projektgruppens bedömning: Just nu har inte projektgruppen möjlighet att peka ut vilka branscher som borde vara prioriterade för tillsyn när det gäller att bedöma om särskilda skäl kan finnas. Det är i nuläget en prioriterings- och tillsynsplaneringsfråga för kommunen. Inför nästa etapp och eventuellt i samarbete med SKR är det värdefullt att fånga upp erfarenheterna från kommunerna.

Angående bilskrotar

Vi upplyser i rapporten om att för uttjänta fordon får länsstyrelsen besluta om att en auktoriserad bilskrotare ska ställa säkerhet, se 35 § bilskrotningsförordningen (2007:186). Det framgår ingenstans att de skulle vara undantagna från de nya bestämmelserna.

Projektgruppens bedömning: Det bör inte vara skäligt att kräva två säkerheter med stöd av olika lagrum för samma sak.

Konkret stöd för bedömning av om särskilda skäl finns

Önskemål har framkommit om specificering av kommunernas respektive länsstyrelsens bedömningar av verksamhetsutövarens ekonomiska status.

Projektgruppens bedömning: I avsnittet som berör detta säger vi allmänt att kommunen kan använda de uppgifter som kan utgöra underlag för kommunens bedömning av om särskilda skäl finns är sådant som framkommit vid tillsynen, offentliga uppgifter eller andra upplysningar som inkommit till tillsynsmyndigheten. Vi har också gett några exempel på vad offentliga uppgifter kan vara.

Beräkning av säkerhetens storlek enligt MPD-nätverkets modell

Enligt uppgift finns det en arbetsgrupp inom det nationella nätverket för miljöprövningsdelegationerna (MPD-nätverket) som nu jobbar med att ta fram ett gemensamt underlag för bedömning av behovet av ekonomiska säkerheter för B-verksamheter. Projektgruppen har fått in önskemål om att MSS handläggarsstöd och

MPD:s underlag samordnas och att beräkningen av säkerhetens storlek bör vara samma.

Projektgruppens bedömning: Samordning av MPD:s arbete med ekonomiska säkerheter och denna projektrapport har inte varit möjlig på grund av olika tidsplaner. Men frågan bör tas upp igen inom ramen för etapp 2.

Beräkning av säkerhetens storlek – Önskemål om schablonmodell

Projektgruppen har fått in synpunkter på att det kan vara komplicerat och svårt att fastställa den faktiska kostnaden med den modell för beräkning av säkerhetens storlek som rapporten föreslår. Att det i stället bör göras en förenklad, schablonmässig beräkning av beloppet utifrån schablonkostnader för till exempelvis mängd farligt respektive icke farligt avfall, sorterat/osorterat avfall, känslig plats och så vidare. Detta på likande sätt som säkerhetens storlek beräknas för tillståndspliktiga vindkraft (kr/verk), täkter (kr/m²), deponier (kr/m²).

Projektgruppens bedömning: Det är inte möjligt/lämpligt att ta fram schablonkostnader. Avfallsbranschen hanterar ett mycket brett spektrum av avfallsslag, i olika kombinationer och mängder. Kostnaderna för omhändertagande skiljer sig även över landet. Det har inte heller varit möjligt att ta fram schabloner för kostnader för känsliga platser eftersom omständigheterna i det enskilda ärendet kan se mycket olika ut. En allt för grov och ospecifik beräkningsgrund riskerar att inte hålla vid en överprövning. Genom att trycka på att det är verksamhetsutövaren som ska föreslå en storlek på den ekonomiska säkerheten samt motivera hur den är framräknad får handläggaren en grund att utgå ifrån vid bedömning om det som föreslagits är lämpligt. Detta är dock ett område där man kan förvänta sig att en rättspraxis kommer utvecklas varför det bör följas upp inom ramen för etapp 2.

Beräkning av säkerhetens storlek – Önskemål om exempel på beräkning

Projektgruppen har fått in önskemål om exempel på beräkningar av kostnader enligt beräkningsmodellen. Eftersom det ibland ställs krav på ekonomisk säkerhet i samband med tillståndsprövning (till exempel vid lagring av FA) så det bör det finnas exempel. Om det är olämpligt att ta med sådana exempel i handläggargstödet kan exempel läggas upp i mappen på samverkansytan.

Projektgruppens bedömning: Vi har efterfrågat exempel och det som delats med oss finns att läsa i rapporten. Det finns dock ett behov av att utöka listan och det kommer därför finnas möjlighet att dela med sig av erfarenheter via samverkansytan.

Beräkning av säkerhetens storlek – Önskemål om erfarenheter från fler historiska ärenden

Önskemål har inkommit om sammanställningar från fler historiska ärenden avseende kostnadsposter och omhändertagandekostnader.

Projektgruppens bedömning: Vi har efterfrågat erfarenheter från ärenden via länsstyrelsernas samverkansytan och LinkedIn. Vi bedömer att erfarenheter kring omhändertaganden efter konkurser kan finnas så väl hos kommuner, länsstyrelser, fastighetsägare som konkursförvaltare. Vi har fått in tips på fler historiska ärenden men har vid förfrågan till berörda instanser kring kompletterande material inte erhållit tillräckliga underlag för relevanta exempelsammanställningar.

Projektgruppen ser det som en fördel om länsstyrelser med erfarenhet lägger upp fler exempelärenden i mappen på samverkansytan.

Mallar för beslut och VÄS-kod

Dels finns behov av fler mallar, till exempel för avgiftsbesluten, dels kan de som tas fram göras gemensamma som SmartDocuments. Vi behöver också ensa vår registrering angående vilken väs-kod (länsstyrelsernas verksamhets- och ärendestruktur) som ska väljas.

Projektgruppens bedömning: Vi har inte möjlighet just nu att ta fram fler. Men alla länsstyrelser får gärna dela med sig på avfallsnätverket. Projektgruppen har ambitionen att beställa de två mallar som finns med i rapporten förutsatt att de inte bedöms som felaktiga när vi får synpunkter.

Det har gjorts förfrågan om att skapa specifik Väs-kod för dessa ärenden men det finns ingen vid dags dato. Projektgruppen bedömer att 562 - Prövning av avfall och producentansvar, bör användas.

Proportionalitet i bedömningen

Resonemang har inkommit om att en viktig utgångspunkt är att kraven inte onödigtvis ska försvåra för avfallsverksamheter i stort, vilket i sig skulle kunna fördyra för dessa verksamheter och öka möjligheterna till ekonomisk vinning för de som kringgår systemet. Förvaltningslagens regler om proportionalitet och objektivitet gäller vid bedömning av frågan om säkerhet, liksom i övrigt i ärendehandläggningen, 5 § förvaltningslagen. Det gäller naturligtvis även länsstyrelsens bedömning. Det är däremot inte helt givet att länsstyrelsen ska kunna göra bedömning att säkerhet inte krävs på en nationell nivå, om kommunen ansett att frågan om säkerhet som ett krav för verksamhet ska bedrivas ska bedömas av länsstyrelsen för att skydda det allmänna (företrädesvis kommunen) från oönskade kostnader.

Projektgruppens bedömning: Ja, krav på ekonomiska säkerheter kan bli en kostsam reglering för bolagen och rimligheten behöver tas hänsyn till enligt 2 kap 7§ Miljöbalken.

Kommunens beslut med stöd av 28a§

Projektgruppen har fått en synpunkt om att kommunen behöver tydliggöra i sitt beslut att verksamheten inte får starta innan erforderliga beslut fattats. Att förbjuda verksamhet tills ärendet avgjorts borde vara en möjlig lösning, även om beslut om förbud enligt 27 § Förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd kopplas till när ärendet är tillräckligt utrett.

Projektgruppens bedömning: Kommunen kan använda 28a§, som en följd av att man fattar ett beslut enligt den bestämmelsen förbjuder man verksamheten.

Övriga frågor

Är tanken att avfallets egenskaper, mängden avfall och avstånd till närmaste behandlingsanläggning blir styrande så att det alltid krävs ekonomisk säkerhet vid en viss mängd, vissa egenskaper och så vidare? Om ett avfall med en viss egenskap och i en viss mängd hanteras kanske det inte per automatik innebär att man inte kommer kunna stå för kostnaderna eller att man kan förvänta sig att återställningsåtgärderna kommer vara mer kostsamma än normalt.

Projektgruppens bedömning: Nej precis. Det finns ingen viss mängd etcetera som avgör om det finns särskilda skäl, det är en helhetsbedömning som behöver göras i varje enskilt fall.

Gällande befintliga verksamheter som kan bli aktuella för att skaffa säkerhet:
Ifall länsstyrelsen beslutar att verksamhetsutövaren behöver det och de inte gör det alls eller drar ut på allt i mer än 3 månader. Är det länsstyrelsen eller kommunen som driver ärendet då? Behövs det skrivas ett särskilt beslut om förbud? Vem gör det i så fall?

Projektgruppens bedömning: Vi bedömer att det är den som har tillsynen som tar beslut om de föreläggande eller förbud som behövs om det uppstår fördröjningar.

Bilaga 1 Mall beslut om ekonomisk säkerhet

Verksamhetsutövaren/sökanden
e-postadress
Elektronisk delgivning

Beslut om ekonomisk säkerhet för avfallsverksamhet på fastigheten +++ i +++ kommun

Verksamhetskod enligt miljöprövningsförordningen (2013:251): ++.+++ (C)

Länsstyrelsens beslut

//Ny verksamhet// Länsstyrelsen beslutar att verksamheten endast får bedrivas om verksamhetsutövaren ställer en säkerhet motsvarande xxx kronor. Säkerheten måste godkännas av Länsstyrelsen, innan verksamheten får tas i drift.

//Befintlig verksamhet// Länsstyrelsen beslutar att verksamheten endast får fortsätta bedrivas under förutsättning att verksamhetsutövaren ställer en säkerhet motsvarande xxx kronor, senast 3 månader efter detta beslut vunnit laga kraft. Säkerheten måste godkännas av Länsstyrelsen för att verksamheten därefter ska få fortsätta bedrivas.

Redogörelse för ärendet

Bakgrund

XXX (sökanden) ansöker om XXX för avfallsanläggning.
Avfallsanläggning med lagring och behandling genom XXX av XXX avfall.

Hur ansökan har handlagts hos Länsstyrelsen

Ansökan inkom till Länsstyrelsen den XXX. Efter komplettering har ansökan remitterats till tillsynsmyndigheten XXX och XXX.

Yttranden har kommit in från tillsynsmyndigheten och XXX. Sökanden har fått tillfälle att bemöta yttrandena.

Vad sökande yrkar i ansökan

xxx

Hur verksamheten klassificeras

Utifrån det som anges i ansökan klassificeras verksamheten enligt miljöprövningsförordningen (2013:251) med verksamhetskod

++.+++ (C) [Definition enligt miljöprövningsförordningen]

Sökandens beskrivning av verksamheten

Verksamhetsbeskrivning

Avfallstyper

Avfallsmängder

Behandlingsmetoder

Skyddsåtgärder

Kontroll av verksamheten

Avslut av verksamheten

Beräkning av säkerhetens storlek

Yttranden från myndigheter i sammanfattning

[Miljönämnden eller motsvarande nämnd]

+++

[Övriga remissinstanser]

+++

Sökandens bemötande av yttrandena

+++

Motiveringen till Länsstyrelsens beslut

XXX

Annat som verksamhetsutövaren har att förhålla sig till

Hur bör säkerheten utformas?

Länsstyrelsen avgör om säkerheten kan godkännas. För att säkerheten ska godkännas krävs att den är betryggande för sitt ändamål (se §§). I princip går det att använda alla typer av säkerheter som förekommer på marknaden, till exempel bankgaranti, borgensförbindelse eller pantsatt/spärrat konto, men det görs alltid en individuell prövning av om en ställd säkerhet är godtagbar. Säkerheten får inte vara villkorad, utan den ska kunna tas i anspråk så snart verksamhetsutövaren inte kan fullfölja sitt efterbehandlingsansvar.

Av säkerheten ska framgå till vilken verksamhet den hör (till exempel kommunens ärendebeteckning). Ange även ärendebeteckning för detta beslut. Länsstyrelsen i XXX län ska anges som förmånstagare. För att visa att de som har undertecknat säkerheten har rätt att göra det ska till säkerheten bifogas utdrag ur bolagsregistret och, i förekommande fall, fullmakt.

Vad krävs om verksamheten ska ändras?

Om verksamheten ska ändras kan det krävas en ny prövning av behovet av säkerhet.

Vad krävs om verksamheten tas över av någon annan?

Om verksamheten överlåts till någon annan fysisk eller juridisk person ska den nya verksamhetsutövaren snarast möjligt upplysa tillsynsmyndigheten om det. Den nya verksamhetsutövaren måste ställa en egen säkerhet som Länsstyrelsen ska godkänna.

Vem har ansvaret om verksamheten skadar miljön?

Om verksamheten medför miljöskador, till exempel föroreningar, eller olägenheter för miljön är det i första hand verksamhetsutövaren som är ansvarig för att avhjälpa skadorna eller olägenheterna. Den som äger eller brukar en fastighet ska genast underrätta tillsynsmyndigheten om det upptäcks en förorening som kan medföra skada eller olägenhet för människors hälsa eller miljön. (Se 2 kap. 8 § och 10 kap. miljöbalken)

Ärendet har beretts av [ange titel och namn på den beslutande handläggaren], miljöskyddsavdelningen, som varit beslutande i yttrandet. XXX vid XXX-avdelningen/enheten och XXX vid XXX-avdelningen/enheten har medverkat. Även representanter från XXX-avdelningen/enheten har deltagit i beslutet.

Detta beslut har godkänts digitalt och saknar därför namnunderskrifter.

Så här överklagar ni Länsstyrelsens beslut

Länsstyrelsens beslut kan överklagas hos Mark- och miljödomstolen vid xxx tingsrätt. **Överklagandet ska dock skickas eller lämnas till Länsstyrelsen.** Länsstyrelsens e-postadress är xxx@lansstyrelsen.se. Skickar ni med vanlig post är adressen Länsstyrelsen XXX, Adress.

Har överklagandet kommit in i rätt tid överlämnar Länsstyrelsen överklagandet och handlingarna till mark- och miljödomstolen.

Överklagandet ska ha kommit in till Länsstyrelsen **inom tre veckor** från den dag ni fick del av beslutet. Är ni osäker på när tiden går ut kan ni kontakta Länsstyrelsen.

Om den som överklagar är en part som företräder det allmänna (till exempel Naturvårdsverket eller kommunens miljönämnd), ska överklagandet dock ha kommit in till Länsstyrelsen inom tre veckor från den dag då beslutet meddelades.

Överklagandet ska vara skriftligt. I skrivelsen ska ni ange

- ert namn, adress, telefonnummer och eventuell e-postadress,
- vilket beslut ni överklagar, till exempel genom att ange beslutsdatum och ärendets ärendebeteckning, samt
- hur ni anser att Länsstyrelsens beslut ska ändras och varför det ska ändras.

Bilaga

1. Karta över verksamhetsområdet
2. Avfallstyper som avses att hanteras

Sändlista

Externt

- Naturvårdsverket, registrator@naturvardsverket.se
- [Kommunens miljönämnd eller motsvarande]
- [Andra remissinstanser]
- [Enskilda som har yttrat sig]

Internt inom Länsstyrelsen

- [Handläggare]

[Handläggare som handlägger godkännande av säkerheten om det inte är samma]

Bilaga 2 Mall beslut om godkännande

Verksamhetsutövaren/sökanden
e-postadress

Godkännande av säkerhet för avfallsverksamhet på fastigheten +++ i +++ kommun

Länsstyrelsens beslut

Länsstyrelsen godkänner säkerheten i form av en garanti på xxx kronor ställd av bank (bankens orgnr) med nummer xxx

Redogörelse för ärendet

//Ny verksamhet// Länsstyrelsen beslutade *den dag månad år (ärendenr)* att verksamheten endast får bedrivas om verksamhetsutövaren ställer en säkerhet motsvarande xxx kronor. Säkerheten måste godkännas av Länsstyrelsen, innan verksamheten får tas i drift.

//Befintlig verksamhet// Länsstyrelsen beslutade *den dag månad år (ärendenr)* att en säkerhet ska ställas senast 3 månader efter meddelat beslut har vunnit laga kraft för fortsatt drift av verksamheten på fastigheten XX i XX kommun.

XXX har den XXX kommit in med en garanti på XXX kronor ställd av XXX. //Alt. 1// Garantin är tidsbegränsad till och med den XXX. //Alt. 2// Garantin är utan tidsbegränsning.

Motivering till Länsstyrelsens beslut

Enligt 16 kap. 3 § miljöbalken ska en säkerhet godtas om den visas vara betryggande för sitt ändamål. Länsstyrelsen bedömer att den inlämnade säkerheten är betryggande för sitt ändamål och kan godtas

Information

//Ifall befintlig säkerhet finns// Länsstyrelsen kommer att skicka tillbaka tidigare säkerhet till banken

Detta beslut har fattats av NN. Ärendet har beretts av NN.

Detta beslut har godkänts digitalt och saknar därför namnunderskrifter.

Bilaga

[Överväg om "Beslut om säkerhet ska bifogas"]

Sändlista

Externt

- [Kommunens miljönämnd eller motsvarande]
- [Banken eller motsvarande]

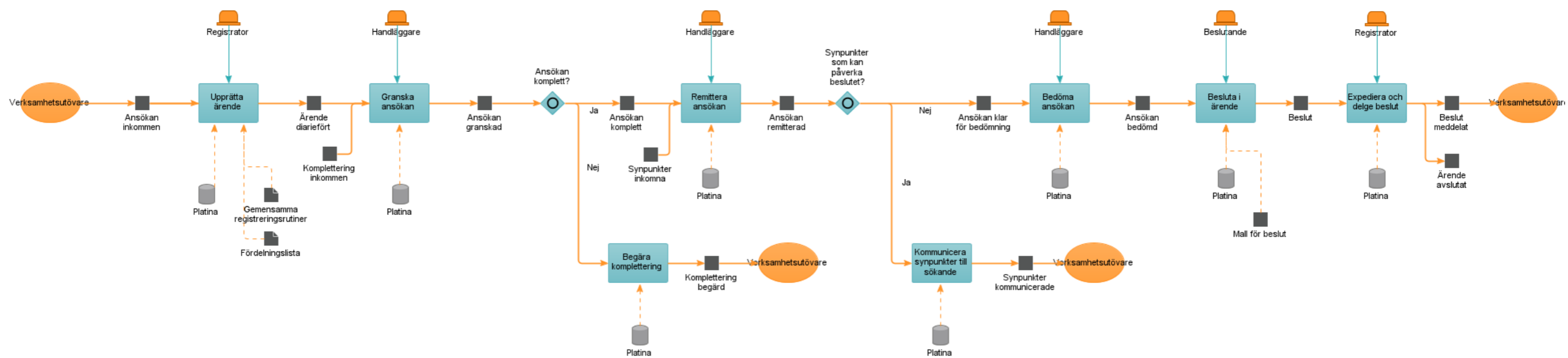
Internt inom Länsstyrelsen

[Handläggare]

Bilaga 3 Processkarta

Bedöma behov av säkerhet

Styrande information
 25 d, 27 a, 28 a-c §§ i förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd
 Handläggars stöd från Miljösamverkan Sverige





**Miljösamverkan
Sverige**