

Jordbruksverket
103 33 Stockholm

Malmö den 19 juni 2018

REMISSVAR: Förslag till ny vägledning om ”Tillämpning av miljöbalken vid lokalt omhändertagande av smittfarligt avfall vid epizootiutbrott – vägledning för hantering och tillsyn”

Avfall Sverige är branschorganisationen inom avfallshantering och återvinning. Det är Avfall Sveriges medlemmar som ser till att avfall tas om hand och återvinns i landets alla kommuner. Vi gör det på samhällets uppdrag: miljösäkert, hållbart och långsiktigt. Vår återanvänds och att det avfall som uppstår återvinns och tas om hand på bästa sätt. Kommunerna och deras bolag är ambassadör, katalysator och garant för denna omställning.

Avfall Sverige bildades redan 1947 och har omkring 400 medlemmar. Avfall Sveriges medlemmar är kommuner, kommunalförbund, kommunala bolag och kommunala regionbolag inom avfall och återvinning. Deras kunder utgör Sveriges invånare och en stor del av näringslivet. Genom medlemmarna representerar Avfall Sverige Sveriges befolkning. I Avfall Sverige ingår, som associerade medlemmar, ett hundratal tillverkare, konsulter och privata utförare aktiva inom avfallshantering.

1. Förslagets koppling till Avfall Sveriges generella ståndpunkter

Avfall Sveriges årsmöte har fastställt ett antal ståndpunkter som är vägledande för Avfall Sveriges ställningstaganden och åtgärder för att utveckla avfallshanteringen och kommunernas roller.

Avfall Sverige stödjer avfallshierarkin som princip för avfallshanteringen. I detta innefattas att materialåtervinning inklusive biologisk återvinning är viktiga komponenter. Avfall Sverige anser att avfallshanteringen är en väsentlig del av samhällets infrastruktur och att samhällets beslutade återvinningsmål är viktiga verktyg i omställningen för att nå våra övergripande mål. Avfall Sverige anser vidare att bortskaffande av avfall är den lämpligaste behandlingsmetoden för sådant som inte kan återanvändas eller återvinnas på ett miljörätt och säkert sätt. Avfall Sverige konstaterar härvidlag att bortskaffande (genom nedgrävning eller förbränning) framför allt är de behandlingsmetoder som kommer att komma ifråga när det gäller avfall som uppstår som en följd av epizootiutbrott. Avfall Sverige konstaterar att Jordbruksverkets förslag ligger i linje med Avfall

Sveriges ståndpunkter så länge som bortskaffandet sker på ett miljö- och hälsomässigt godtagbart sätt.

2. Sammanfattning

- Avfall Sverige välkomnar Jordbruksverkets förslag till vägledning, men lämnar ett antal specifika kommentarer till förslagen när det gäller lukt och utsläpp till luft, förbränning i mobil anläggning, deponiförordningen, avfallsdefinitionen och animaliska biprodukter.
- Avfall Sverige anser att Jordbruksverket bör tydliggöra att vägledningen endast avser *lokala behandlingsalternativ* och att dessa är att föredra.
- Avfall Sverige ifrågasätter Jordbruksverkets ställningstagande att epizootilagstiftningen utgör *lex specialis* i förhållande till miljöbalken.

3. Generella kommentarer

Avfall Sverige välkomnar att Jordbruksverket publicerar en vägledning angående tillämpning av miljöbalken vid lokalt omhändertagande av smittfarligt avfall vid epizootiutbrott, men lämnar specifika kommentarer enligt nedan.

4. Specifika kommentarer

Avsnitt 1.7 Avgränsning s.

Jordbruksverket anger följande:

"Vägledningen omfattar inte tillämpning av miljöbalken när smittfarligt avfall ska transporteras till, och omhändertas vid godkänd anläggning. Vissa resonemang och principer gäller dock både vid omhändertagande lokalt och när avfallet transporteras iväg för hantering."

Avfall Sverige anser att Jordbruksverket frångår principen något när vissa resonemang i texten fokuserar på extern behandling. Generellt verkar vägledningen vara skriven utifrån ett lokalt behandlingsperspektiv för epizootiutbrott för att senare i vägledningen peka på att godkända anläggningar är bäst att använda.

Avfall Sverige anser att det bör tydliggöras att vägledningen endast avser lokala behandlingsalternativ och att de är att föredra. Jordbruksverket bör tona ned resonemangen kring extern behandling eftersom Jordbruksverket inte kommer att kunna råda över om mottagaren accepterar avfallet.

Avsnitt 4.2.2 Potentiell miljöpåverkan s. 23:

Lukt och utsläpp till luft

Jordbruksverket har inte gjort någon beskrivning av konsekvenser av metan som klimatgas, vilket kanske utgör den största miljöpåverkan från deponering.

Avsnitt 4.1 Förbränning i mobil anläggning

Avsnitt 4.1.2 Potentiell miljöpåverkan s. 19 f:

När det gäller Jordbruksverkets mobila förbränningsanläggning anger Jordbruksverket att förbränningen sker vid hög temperatur och i en för ändamålet utformad anläggning, vilket leder till att halterna av föroreningar blir låga.

Avfall Sverige är tveksamma till att en sådan anläggning kan klara reglerade krav avseende NO_x, SO_x och CO eftersom det handlar om ett så svårt avfall som kadaver.

Avsnitt 4.1.3 Tillämpning av miljöbalkens hänsynsregler s. 20:

Om förordningen (2013:253) om förbränning av avfall ska efterlevas är det rätt mycket mer som ska till för att uppfylla miljöbalkens kunskapskrav än att "anläggningen sköts av personal med utbildning och erfarenhet" och att säkerhetsdatablad finns.

Avsnitt 4.3 Eldning över öppen låga s. 28:

Avfall Sverige anser inte att eldning över öppen låga borde få förekomma. Avfall Sverige anser istället att Jordbruksverket bör tillförsäkra sig tillräckligt med resurser för att köpa in ett tillräckligt stort antal mobila förbränningsanläggningar.

Avfall Sverige instämmer inte i Jordbruksverkets uttalande att "eftersom eldningen är en tillfällig och sällan förekommande verksamhet bedöms inga hälsorisker finnas och påverkan på miljön bedöms som obetydlig." Avfall Sverige hade velat se utredning till stöd för detta påstående eftersom eldning över öppen låga i sig bland annat ger upphov till dioxinutsläpp.

Jordbruksverket anser också att askan från förbränningen kan lämnas kvar och täckas över. Även detta ifrågasätter Avfall Sverige eftersom spridning av dioxiner och andra organiska miljögifter som har formerats på grund av ofullständig förbränning då är ett faktum.

Avsnitt 5.4 Vilka typer av avfall genereras och hur kan det omhändertas s. 36 samt avsnitt 6.1.4 Deponiförordningen s. 42:

Även om det finns särskilda skäl för länsstyrelsen att lämna dispens finns det inte något likhetstecken mellan en sådan dispens och att en anläggning vill eller är tvungen att ta emot avfall. Jordbruksverket anger att "i första hand ska även smittade djurkroppar från epizootiutbrott transporteras till en godkänd anläggning för bortskaffande." Ett sådant mottagande bygger alltså på att en godkänd anläggning accepterar mottagande.

Avfall Sverige motsätter sig också skrivningen om att Jordbruksverket och länsstyrelsen kan göra överenskommelser om dispenser.

Avsnitt 6.3 Lex specialis – när smittskyddsregler och miljöbalken inte är förenliga s. 46:
Jordbruksverket anger att ”i vissa fall är det av smittskyddsskäl inte möjligt att kombinera både epizootilagstiftning och miljöbalken. Då gäller den juridiska principen lex specialis. Det innebär att en speciallagstiftning som epizootilagstiftningen går före den allmänna lagstiftning[en] som miljöbalken.”

Avfall Sverige förstår vikten av att epizootilagstiftningen ska kunna tillämpas fullt ut vid ett epizootiutbrott, men ifrågasätter den uttolkning som Jordbruksverket gör avseende hur lex specialis kan tillämpas.

Miljöbalken utgör, precis som epizootilagstiftningen, tvingande lagstiftning. I 1 kap. 3 § 1 st. miljöbalken anges: ”I fråga om verksamhet som kan orsaka skada eller olägenhet för människors hälsa, miljön eller andra intressen som skyddas enligt miljöbalken tillämpas utöver balken även bestämmelser i annan lag.”

Ett epizootiutbrott kan medföra olägenheter för människors hälsa, miljön liksom andra intressen och bestämmelsen medger genom sin utformning att epizootilagstiftningen kan tillämpas parallellt med miljöbalken vid behov.

Avfall Sverige anser däremot inte att det går att utläsa någon överhöghet för epizootilagstiftningen över miljöbalken utan båda regelverken är att tillämpa parallellt.

Avfall Sverige ifrågasätter också den uttolkning av principen lex specialis som Jordbruksverket gör. Miljöbalken och epizootilagstiftningen har olika rättslig grund. Miljöbalken har miljö- och hälsoskydd som grund medan de EU-förordningar som reglerar epizootiutbrott och den svenska lagstiftning som kompletterar dessa har djurhälsa och djurskydd och smittskydd som grund.

Eftersom de båda regelverken har olika rättslig grund anser inte Avfall Sverige att epizootilagstiftningen ”rakt av” kan sägas utgöra lex specialis i förhållande till miljöbalken. Avfall Sverige konstaterar därför att vid behov av att åsidosätta miljöbalkens regelsystem vid epizootiutbrott måste detta ske på annan grund.

Avsnitt 6.1.1.4 Avfall s. 41 ff:

Jordbruksverket konstaterar att avfallsförordningen inte är tillämplig på kroppar från djur som har dött på annat sätt än genom slakt eller som har avlivats för att utrota epizootiska sjukdomar och bortskaffats enligt EU-förordningen 1069/2009 (11 § 8 p. a och b avfallsförordningen).

Det är viktigt att notera att bara för att avfallsförordningen inte är tillämplig enligt 11 § 8 p. a och b enligt här ovan så innebär inte det att det avfall som uppstår som en följd av avlivning av djur och sanering kan utgöra avfall i enlighet med avfallsdefinitionen i 15 kap. 1 § miljöbalken: ”Med avfall avses i detta kapitel varje ämne eller föremål som innehavaren gör sig av med eller avser eller är skyldig att göra sig av med”.

Detta innebär att bestämmelser om avfallshantering som sådana blir tillämpliga även om avfallsförordningen inte är tillämplig.

Avsnitt 6.1.4 Deponiförordningen s. 42:

Jordbruksverket anger att länsstyrelsen har möjlighet att lämna dispens från förbuden mot deponering av brännbart och organiskt avfall om det finns särskilda skäl och att behovet av att omhänderta avfall i samband med epizootiutbrott skulle kunna vara ett sådant. Avfall Sverige instämmer i att ett epizootiutbrott sannolikt skulle kunna utgöra grund för dispens från de nämnda deponeringsförbuden.

Vidare anger Jordbruksverket att ett annat alternativ är att tolka lagstiftningen med principen *lex specialis* och att undantaget då kan ses som en överenskommelse mellan Jordbruksverket och länsstyrelsen istället för en dispens. För det första har Avfall Sverige, som har nämnts ovan, svårt att se att epizootilagstiftningen kan utgöra *lex specialis* till miljöbalkens reglering. Även om bedömningen skulle göras att undantag från deponiförbuden skulle utgöra *lex specialis* ser inte Avfall Sverige hur ett sådant undantag skulle kunna betraktas som en överenskommelse mellan Jordbruksverket och länsstyrelsen. Antingen är deponeringsförordningens deponeringsförbud tillämpliga eller så finns det grund för att medge dispens från förbuden, men att undantag från förbuden skulle kunna betraktas som en överenskommelse ser inte Avfall Sverige utrymme för.

Avsnitt 6.2.2 Lagstiftning om animaliska biprodukter (ABP) s. 45f:

Jordbruksverket anger att ABP får omhändertas genom lagring med temperaturhöjning i stuka eller genom omvandling till biogas.

”Omvandling till biogas” är inte en helt korrekt benämning. Det är lämpligare att skriva ”...eller genom behandling i godkänd biogasanläggning för produktion av biogas och biogödsel”. Gödsel som rötas i en biogasanläggning kommer inte att fullständigt omvandlas till biogas utan det kvarstår en rötrest (biogödsel).

För fortsatta kontakter i dessa frågor hänvisar vi till vår rådgivare för energiåtervinning Jakob Sahlén, jakob.sahlen@avfallsverige.se, vår rådgivare för biologisk återvinning Caroline Steinwig, caroline.steinwig@avfallsverige.se, vår rådgivare för deponerings- och avfallsanläggningar Johan Fagerqvist, johan.fagerqvist@avfallsverige.se eller till vår jurist Sven Lundgren, sven.lundgren@avfallsverige.se, telefon 040-35 66 00.

Med vänliga hälsningar,
Avfall Sverige



Weine Wiqvist
VD