



Datum  
2008-09-19

Vår ref  
Rolf Sjöblom

Er ref  
Dnr 299-6014-08 Rp

Naturvårdsverket  
Jan Christiansson  
106 48 Stockholm

## Angående vägledningsmandat m m

Tack för Ert brev daterat 2008-09-12 med redogörelse för Naturvårdsverkets uppdrag och mandat att utforma vägledningsmaterial, allmänna råd och föreskrifter.

Måhända är det förmätet för en enskild miljökonsult att söka föra en dialog med Naturvårdsverket om former för styrning, men ibland kan det vara viktigt att fånga upp även ett gräsrotsperspektiv.

Val av form för ett styrande dokument är mycket viktig eftersom ett mindre lämpligt val ofta leder till att styrningen blir mindre effektiv. Det kan till och med innebära risk för att Naturvårdsverkets auktoritet kan komma att undergrävas.

Det är min absoluta utgångspunkt att våra författningar skall följas, till ord och innebörd, och att det skall finnas en rågång mellan det som görs och det som är otillåtet. Flera av de verksamhetsutövare som har samma inställning som jag har vänt sig till mitt företag för att få bistånd med att uppfylla krav som ställs.

När den nya avfallsförordningen (SFS 2001:1063) kom i december 2001 visade det sig tämligen omgående att reglerna i praktiken är omöjliga att uppfylla för restprodukter från förbränning. Då tog energibranschen genom Värmeforsk och med stöd från Naturvårdsverket fram en branschvägledning<sup>1</sup> för att uppfylla de nya kraven. I flera avseenden fann vi gränssättningarna otydliga eller otillräckliga, och i dessa fall föreslog vi att verksamhetsutövarna skulle ta på sig frivilliga åtaganden utöver dem i förordningen. Det är min bedömning att vi i Sverige genom denna vägledning undvikit ett stort antal överoptimistiska felklassningar av i första hand askor från förbränning av bränslen med ett högt innehåll av trä. Såvitt jag har kunnat konstatera har man i andra länder i Europa bara i begränsad utsträckning gjort något liknande. Det finns därför anledning

### TEknik - KEmi - DOkumentation

att förmoda att frekvensen av överoptimistiska felklassningar är betydligt högre i de flesta andra EU-länder.

Det har hela tiden varit min inställning och utgångspunkt att en sådan här branschvägledning fyller en funktion bara i den mån den utgör ett komplement till författningar. Den bör främst avse konkreta råd beträffande hur författningar skall kunna efterlevas i praktiken och i normala fall. Den verkan en branschvägledning kan ha upphör således så snart en myndighet ger ut en föreskrift som täcker samma område eller samma frågor. En del av strategin med branschvägledningen var således att vinna tid åt Naturvårdsverket så att Ni skulle få någorlunda rådruum och arbetsro för att utforma en lämplig föreskrift.

Jag har därför med förvåning konstaterat att Ni i stället valt att meddela Er dels i ett specifikt ärende (se brev daterade 2005-09-19 och 2005-12-05, Dnr 641-3429-05), dels generellt i form av en vägledning på Internet (se Dnr 299-6014-08 Rp).

Det är ingen tvekan om att Naturvårdsverket har ett särskilt vägledningsmandat. Enligt SFS 2008:253 som utfärdades så sent som i maj i år har Naturvårdsverket till och med ”*det centrala ansvaret för tillsynsvägledningen när det gäller tillämpningen av miljöbalken och EG-förordningar inom miljöbalkens tillämpningsområde*”. Vidare gäller enligt ”*Myndigheternas föreskrifter – Handbok i författningsskrivning*” (Ds 1998:43), att ”*det behövs inget särskilt bemyndigande för att en myndighet skall få besluta allmänna råd på sitt område (prop. 1983/84:119 s. 24)*”.

Min tidigare förmodan – vilken jag nu funnit stöd för i Miljöbalken Kap 19 §§ 1, 9, 19, 26, 28 - har också varit att Naturvårdsverket efter samtycke från Regeringen har rätt att utge föreskrifter om klassning av avfall m m.

Frågan gäller således om delar av Er vägledning i stället borde ha varit en föreskrift (t ex en NFS), eller möjligen ett allmänt råd.

I Er vägledning finns t ex en gräns för ekotoxiskt på summa 0,25 %, som inte förekommer i någon författning. Dock anknyter detta ”krav” till Bilaga 3 i Avfallsförordningen där det anges att avfall som har ekotoxiska egenskaper skall klassas som farligt avfall.

Formuleringarna avseende ekotoxicitet är identiska i Avfallsförordningen och i EU:s direktiv om farligt avfall (91/689/EEG). Gränssättning beträffande ekotoxicitet kan därför rimligen betraktas som implementering i Sverige av lagstiftning inom EU. (Detta är oproblematiskt ur rent juridisk synpunkt eftersom enskilda länder inom EU har rätt att ställa högre krav ur miljösynpunkt än vad som gäller för länderna gemensamt). Beträffande ”*EU-medlemskapet och myndigheternas föreskrifter*” anger Ds 1998:43 i avsnitt 6 att ”*Det är i allmänhet inte heller tillräckligt med en uppföljning genom allmänna råd, dvs. genom att en myndighet lämnar generella rekommendationer om hur en svensk författning bör tillämpas för att direktivets krav skall uppfyllas.*”

Generellt är Ds 1998:43 mycket tydlig med att skilja mellan å ena sidan författningar och å andra sidan rekommendationer och allmänna råd. I avsnitt 7.9 anges exempelvis följande: *”Utforma gärna råden som uppmaningar för att undvika att de blir redogörelser för rättsläget snarare än rekommendationer om tillämpningen av en författning.”* I Ds 1998:43 avsnitt 2.2 anges vidare: *”Till kategorin allmänna råd hör regler som rekommenderar hur en person lämpligen kan förfara i vissa situationer men där det ändå står den enskilde fritt att välja en annan väg för att nå det önskade resultatet.”* Eftersom ”ekotoxiskt” inte har någon entydig eller konkret innebörd i någon relevant författning står det således var och en fritt att själv bedöma vad som är *”det önskade resultatet”*.

Detta innebär sannolikt att det är de som bäst skulle behöva följa Naturvårdsverkets styrning som mest kommer att strunta i den. När fall så småningom kommer upp i någon miljödömsstol har den inte möjlighet att döma i enlighet med Naturvårdsverkets ”krav” eftersom dessa inte har någon juridisk innebörd.

Ett annat problem med en rekommendation är att den inte behöver avges med samma omsorg som en föreskrift. Det finns noga beskrivet i Ds 1998:43 vilka krav som föreligger för författningar beträffande utredning av konsekvenser, att reglerna skall tillämpas lika för alla och att det skall vara genomförbart att beivra överträdelser. Jag skall inte här trötta Er med att citera alla kloka ord som finns i Ds 1998:43 om detta men återkommer gärna om Ni så skulle önska. Några citat återfinns emellertid i det bifogade OH-materialet som jag presenterade vid ett samrådsmöte med Länsstyrelsen Västra Götalands Län den 9 september i år.

Skälet till att jag begärde kopia på hela akten (Dnr 299-6014-08 Rp) är att min klient, Lidköpings Värmeverk AB, och jag vid ett samrådsmöte med Länsstyrelsen Västra Götalands Län den 27 juli i år fått intryck av att Naturvårdsverket gjort en konsekvensutredning och att denna ligger till grund för det material som finns upplagt på Internet.

Skälet är också att jag befarar att det skulle få mycket långtgående konsekvenser om alla verkligen skulle följa Naturvårdsverkets vägledning.

Exempelvis är det min bedömning att Er vägledning skulle innebära att praktiskt taget alla återvinningsaskor och de flesta rena bioaskor blir farligt avfall. I dag genereras uppemot eller omkring en miljon ton aska per år, varav huvuddelen i dag klassas som icke farligt avfall. Rätt klassning är utomordentligt viktig eftersom den i praktiken styr förutsättningarna för att uppfylla Miljöbalken Kap 1 § 1 avseende hushållning samt Kap 2 § 5, t e x m a p möjligheterna att använda askor för sluttäckning av deponier.

Ett annat exempel avser rödfyr, d v s aska från förbränning av alunskiffer. Bara i Närke, Öland och Västergötland finns någonstans omkring 20 miljoner ton fritt upplagd och spridd i naturen utan några särskilda skyddsåtgärder såsom täckning. Enligt den hemsida som Länsstyrelsen Västra Götaland har klassas all rödfyr i dag som icke farligt avfall enligt avfallsförordningen. Enkla

överslagskalkyler visar emellertid att en okänd andel av rödfyren borde klassas som farligt avfall enligt Naturvårdsverkets rekommendationer. Därmed bör all rödfyr tills vidare betraktas som farligt avfall. Kostnaderna enbart för deponering av detta material som farligt avfall torde uppgå till tiotals miljarder kronor.

Jag anser det vara självklart att om man av miljöskäl vill införa regler som innebär stora kostnader för enskilda och för samhället så är det olämpligt (och jag tror också olagligt) att åstadkomma detta med något annat än en författning. Vår regeringsform från 1974, liksom vår rättstradition vilken finns dokumenterad sedan ca 800 år, grundar sig på principen att regler skall beslutas av svenska folket. Detta gäller även myndigheter vilka bara får utfärda föreskrifter i enlighet med ”delegering” från Riksdag och Regering.

Jag bedömer att om Naturvårdsverket skulle utreda frågan på sådant sätt som erfordras för en föreskrift, så skulle Ni kunna komma fram till något som är mycket bättre än den branschvägledning som jag varit med att ta fram. Mycket viktigt i sammanhanget är också att Naturvårdsverket har möjlighet att applicera en helhetssyn och ta ett helhetsgrepp så att alla typer av restprodukter kommer med. Genom de branschkontakter jag har tror jag mig veta att Naturvårdsverket kan räkna med ett starkt stöd från industrin för ett sådant arbete i form av sakunderlag som tas fram av t ex Värmeforsk.

Om Ni ändå absolut vill fortsätta med att publicera nya tuffa miljökrav i form av vägledningar så bör det mycket tydligt framgå att det handlar om exempel på hur man kan göra för att inte riskera att hamna utanför lagens ramar avseende aspekterna hälsa och miljö. Vidare bör det mycket tydligt redovisas att det som framförs är något som en miljödomstol inte har rätt att ens ta hänsyn till.

Detta bör även ingå i den myndighetsvägledning som Naturvårdsverket lämnar till andra myndigheter, t ex länsstyrelser. I sådan myndighetsintern vägledning bör tydligt framgå att det visserligen ibland kan vara vällovligt att följa Naturvårdsverkets rekommendationer, men att de inte nödvändigtvis innebär någon lämplig avvägning mellan å ena sidan hälsa och miljö och å andra sidan hushållning. Det bör också framgå att inga krav i samband med tillståndsgivning kan ställas utgående från Naturvårdsverkets rekommendationer.

En sådan tydlighet skulle underlätta för Länsstyrelserna att hantera sina tillståndsärenden. Vidare skulle företag och konsulter slippa att djupdyka i juridiska underfundigheter och i stället kunna fokusera på konkreta miljöproblem.

Måhända är jag präglad av mina sju år på Statens Kärnkraftinspektion<sup>2</sup> (nu Strålsäkerhetsmyndigheten efter samgående 2008-07-01 med Statens Strålskyddsinstitut). Jag noterar att de i sin instruktion har med att de skall ta fram föreskrifter, men att någon motsvarande passus inte finns i Er instruktion. Jag noterar också att det är många myndigheter som på olika sätt verkar under miljöbalken medan SKI och SSI, liksom nu SSM, arbetar huvudsakligen under

kärntekniklagen, strålskyddslagen och finansieringslagen. Jag inser att det kan vara komplicerat – med bl a många aktörer – att ta fram nya författningar under miljöbalken, och att det därför kan vara frestande att i stället ge ut vägledningar.

Jag hoppas ändå att jag med detta brev har kunnat peka på de orimliga nackdelar som vägledningar innebär om de skall ersätta författningar. Jag hoppas också att det jag framfört skall bli till nytta för Er och att det jag framfört skall uppfattas som sakligt och konstruktivt.

Jag är medveten om att ambitionen att bl a ta fram en branschvägledning kan påkalla förhöjd uppmärksamhet från myndigheternas sida med ”risk” för önskemål om ytterligare förbättringar ur miljösynpunkt, medan andra områden, där sakägarna håller en låg profil och där myndigheterna därför får en längre startsträcka, kan tendera att få en lägre uppmärksamhet och mindre stränga krav. Jag utgår emellertid från att Naturvårdsverket och andra myndigheter är väl medvetna om denna problematik, och har den tydliga inriktningen att göra alla sina avvägningar ur ett helhetsperspektiv.

Med vänliga hälsningar

Tekedo AB

Rolf Sjöblom

Bilaga: Presentation vid samrådsmöte med Länsstyrelsen Västra Götaland 2009-09-08.

Mailkopia:

Naturvårdsverket	Jan Christiansson, Gunnar Fredriksson, Heidi Wiik (med anledning av att jag skall prata på Miljöbalksdagarna)
Länsstyrelsen Västra Götalands Län	Anita Harri, Gudrun Magnusson, Jan Olofsson
Skrotfrag AB	Lars Johansson
Lidköpings Värmeverk AB	Jan-Eric Isaksson
Värmeforsk	Gullvi Borgström, Claes Ribbing

<sup>1</sup> Se Peter Adler, Jan-Erik Haglund, Rolf Sjöblom. *Vägledning för klassificering av förbränningsrester enligt Avfallsförordningen*. Värmeforsk, Miljöriktig användning av askor 866, Maj 2004. Se även Sjöblom R. *Underlag för val av referenssubstans för zink inför klassning enligt Avfallsförordningen*. Avfall Sverige Rapport F2007:03.

<sup>2</sup> Egentligen var jag på Statens Kärnbränslenämnd 1989-1992, och på Statens Kärnkraftinspektion 1992-1995. Under 1992 överfördes Kärnbränslenämndens samtliga uppgifter till Kärnkraftinspektionen.