

Regelrådet är ett särskilt beslutsorgan inom Tillväxtverket vars ledamöter utses av regeringen. Regelrådet ansvarar för sina egna beslut. Regelrådets uppgifter är att granska och yttra sig över kvaliteten på konsekvensutredningar till författningsförslag som kan få effekter av betydelse för företag.

Miljödepartementet

Yttrande över Naturvårdsverkets skrivelse Hantering av schaktmassor och annat naturligt förekommande material som kan användas för anläggningsändamål

Regelrådets ställningstagande

Regelrådet finner att konsekvensutredningen uppfyller kraven i 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

Innehållet i förslaget

Remissen innehåller förslag till ändringar i miljöbalken och i förordning (2001:512) om deponering av avfall. Vidare ingår förslag till ändringar i miljöprövningsförordningen (2013:251) och i förordning (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd.

Förslaget anges innebära bland annat följande. Det föreslås införas särskilda prövningsbestämmelser i miljöprövningsförordningen för lagring, sortering och mekanisk bearbetning av massor som inte är avfall. Det föreslås att undantaget för användning av "icke förorenad jord eller annat naturligt material som grävts ut i samband med en byggverksamhet" lyfts från avfallsförordningen till 15 kap. miljöbalken. Gällande prövningsbestämmelserna för avfall föreslås att bestämmelsen i miljöprövningsförordningen gällande återvinning av avfall för anläggningsändamål förtydligas med en mängdgräns. Det föreslås också att avfallet, utöver att vara icke-farligt, även ska vara inert för att det ska vara lämpligt. Vidare föreslås att bestämmelserna gällande lagring, sortering och mekanisk bearbetning av avfall tydliggörs. En ny bestämmelse föreslås gällande återvinning av jordar som innehåller invasiva främmande arter. Därutöver föreslås ändringar i miljöbalken och deponeringsförordningen som möjliggör att inert och icke-farligt avfall kan lagras längre tid än tre år innan det återvinns, om det finns särskilda skäl och om lagringen inte orsakar skada eller olägenhet för människors hälsa eller miljön.

Skälen för Regelrådets ställningstagande

Bakgrund och syfte med förslaget

I konsekvensutredningen anges att det problem som förslagsställaren vill lösa består i att det uppkommer massor vid olika bygg- och anläggningsarbeten (till exempel infrastrukturprojekt) som idag inte hanteras på ett resurseffektivt och miljömässigt säkert sätt. För hantering av vissa typer av massor anges det krävas en avvägning mellan målen om resurseffektiv hantering och en giffri miljö. Det anges finnas en potentiell miljö- och hälsorisk med de massor som uppstår, risker som måste vara under kontroll för att undvika problem vid fortsatt

hantering och användning. En del av massorna går därför idag till deponier eller annan kvittblivning som ses som det säkraste eller billigaste alternativet. Att användbara massor deponeras anges leda till att onödigt deponiutrymme tas i anspråk, att transporter riskerar att bli onödigt långa och att jungfruligt material tas ut i större utsträckning än nödvändigt. Det anges att förslaget i remissen syftar till att mer av de massor som uppstår ska kunna nyttjas samtidigt som miljö- och hälsoriskerna hålls under kontroll. En mer utförlig problembeskrivning ges i skrivelsens femte kapitel.

Regelrådet finner redovisningen av bakgrund och syfte med förslaget godtagbar.

Alternativa lösningar och effekter av om ingen reglering kommer till stånd

Det anges i konsekvensutredningen att om förslagen till reglering inte kommer till stånd (referensalternativet) kommer de oklarheter och osäkerheter som Naturvårdsverket identifierat på området att bestå. I brist på tydlig lagstiftning om hur massor som inte är avfall ska regleras kommer tillsynsmyndigheterna att fortsätta att tillämpa försiktighetsprincipen och bedöma en stor del av massorna som avfall. Fortsatt ovisshet kommer att råda blandverksamhetsutövarna kring bedömningen av om massorna är avfall eller inte samt när tillstånd respektive anmälan krävs. Naturvårdsverket kan genom att fortsätta utveckla sin vägledning möjliggöra att mer massor kan klassas som icke-avfall och användas på ett säkert sätt, men utan de föreslagna regeländringarna om tillstånds- respektive anmälningsplikt bedöms kontrollen över dessa massor vara fortsatt bristfällig och de oacceptabla miljö- och hälsoriskerna vid användning riskerar att öka. Olikskheten mellan hur avfall respektive produkter hanteras i regelverken kommer att bestå, varvid en hållbar hantering av alla lämpliga massor inte går att uppnå. Vidare anges att en följd av ett korrekt genomförande av avfallsdirektivet är att dagens U-verksamheter behöver uppgraderas till C-verksamhet. Att fortsatt bedriva sortering av mindre mängder avfall samt återvinna avfall för anläggningsändamål utan att ha anmält verksamheten till tillsynsmyndigheten, anges inte vara ett juridiskt gångbart alternativ. Eventuella konsekvenser av detta anges därför ligga utanför avgränsningen för konsekvensutredningen. Det innebär att det referensalternativ som förslagsställaren jämför med är att alla U-verksamheter som hanterar avfall kommer att uppgraderas till C-verksamheter.

I annan del av skrivelsen finns resonemang om alternativa lösningar. Det anges att regleringen av de verksamheter som hanterar material som uppstår i bygg- och anläggningsverksamhet bör inte påverkas av bedömningen av om materialet utgör avfall eller inte, utifrån aspekten att ett högt miljöskydd är befogat oavsett hur materialet klassas. Naturvårdsverket har övervägt fyra olika alternativ till reglering. Det första som nämns är nollalternativet (som refererats ovan). Detta anges vara att tillämpa de krav som finns idag framför allt i miljöbalken. Det andra alternativ som tas upp är en ny förordning som särskilt reglerar användningen av massor. Ett tredje alternativ anges vara sammanslagning av befintliga bestämmelser i miljöprövningsförordningen, vilket anges innebära samma koder för avfall som för produkt. Det fjärde alternativet anges vara ett nytt kapitel i miljöprövningsförordningen, vilket också är det som förslagsställaren har förordat.

När det gäller alternativet med en ny förordning anges bland annat följande. En sådan lösning skulle vara att jämföra med ett tidigare förslag som Naturvårdsverket tog fram avseende allmänna regler. Det förslaget bestod av två förordningar innehållande krav på sådana verksamheter som enligt Naturvårdsverkets bedömning kan undantas från avfallsdirektivets krav på tillstånd. Motsvarande system med allmänna regler anges inte finnas i dagens svenska lagstiftning. Eftersom förordningarna ska gälla generellt, bedömde förslagsställaren

att de krav som ställs behöver formuleras förhållandevis strikt i syfte att täcka in alla verksamheter som kan omfattas av förordningens tillämpningsområde. Det ledde i sin tur till att det initialt endast föreslogs kvalitetskrav motsvarande låga föroreningshalter och nivåer för utlakning, att krav på provtagning skulle vara förhållandevis omfattande och så vidare. Det föreslogs också möjlighet till utbyggnad av fler allmänna regler, i syfte att också se över möjligheterna att ta fram krav där fler verksamheter kan ingå, även verksamheter som hanterar mer förorenat avfall än vad som togs fram i det första förslaget (till exempel jord och berg). Det anges att regeringen har valt att inte gå vidare med Naturvårdsverkets förslag till allmänna regler, som mottog en hel del kritik från branschen vid remittering. Naturvårdsverkets bedömning anges därför vara att lösningar som inkluderar specifik reglering likt det tidigare förslaget om allmänna regler, inte är ett gångbart alternativ. När det gäller alternativet att justera och förtydliga de befintliga bestämmelserna i miljöprövningsförordningens nuvarande kapitel, främst 4 kap. och 29 kap., anges att hanteringen av massor (undantaget utvinningsindustrin) som är produkter inte givet faller in i något av dessa kapitel. Vidare anges att andra förslag som regeringen tagit fram, till exempel genom promemorian Ett förbättrat genomförande av MKB-direktivet, även visar på svårigheter med att genom mer eller mindre omfattande justeringar av befintliga bestämmelser uppnå önskad effekt. Det nämns även vissa andra möjliga nackdelar med en sådan lösning.

Regelrådet gör följande bedömning. Det skulle ha kunnat förbättra konsekvensutredningens transparens utifrån de aspekter som Regelrådet särskilt beaktar om det hade funnits mer information om vilka för- och nackdelar som skulle ha kunnat finnas för berörda företag med olika alternativ. Mer generellt kan det ändå anses finnas beskrivningar av några alternativa lösningar som har övervägts, vilka för- och nackdelar dessa har ansetts ha och varför det förslag som förordas har valts. Det finns också en beskrivning av effekter av om ingen reglering kommer till stånd. Det kan framstå som något motsägelsefullt att säga att förändringen från U-verksamhet till C-verksamhet är en del av nollalternativet, när det faktiskt är en del av det författningsförslag som lämnas. Även om tydligheten hade kunnat vara bättre i detta avseende kan beskrivningen ses som tillräcklig. Sammantaget finner Regelrådet att även om effekter för företag hade kunnat vara tydligare är befintlig beskrivning tillräcklig.

Regelrådet finner redovisningen av alternativa lösningar och effekter av om ingen reglering kommer till stånd godtagbar.

Förslagets överensstämmelse med EU-rätten

I konsekvensutredningen anges att Naturvårdsverket bedömer att lämnade författningsförslag överensstämmer med och inte går utöver de skyldigheter som följer av avfallsdirektivet eller av Sveriges medlemskap i EU. På annan plats i remissen finns beskrivningar av EU-rätt som berör avfallsområdet och de förslag som lämnas. Som angavs i avsnitt ovan finner förslagsställaren att ett korrekt genomförande av EU:s direktiv om avfall förutsätter att alla U-verksamheter som hanterar avfall blir C-verksamheter.

Regelrådet gör följande bedömning. Det framgår att en del av författningsförslaget är ett nationellt initiativ och en annan del krävs för att EU-rätt ska anses vara korrekt genomförd. Det finns också mer generella beskrivningar av EU-rätt på området.

Regelrådet finner redovisningen av förslagets överensstämmelse med EU-rätten godtagbar.

Särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande och behov av speciella informationsinsatser

Det anges i konsekvensutredningen att övergångsbestämmelser bedöms nödvändiga för att ge tid till anpassning bland aktörer och myndigheter. Behovet avser verksamheter som enligt föreslagna ändringar kommer att behöva lämna in en anmälan eller söka tillstånd. Dessa är verksamheter som har bedrivits i enlighet med 4 kap. 6 §, och 29 kap. 40–43 §§ miljöprövningsförordningen. Därtill även verksamheter som kommer att omfattas av det föreslagna nya kapitlet i miljöprövningsförordningen. Myndigheter som prövar och utövar tillsyn över dessa verksamheter kommer också att behöva anpassa sina resurser eller sin organisation.

Det anges att förslaget för vissa verksamheter innebär att de inte kan fortsätta som anmälningspliktiga verksamheter utan behöver söka tillstånd. För att fortsätta verksamheten efter att förslaget har trätt i kraft kommer det alltså att krävas ett tillstånd om verksamheten hanterar material eller avfall i sådana mängder som är tillståndspliktiga enligt miljöprövningsförordningen. Dessa verksamheter behöver rimlig tid för att ta fram och lämna in en tillståndsansökan. Det är rimligt att sådana verksamheter ska få fortsätta bedrivas under två års tid räknat från förslagets ikraftträdande. Detta förutsätter dock att en ansökan om tillstånd ska ha getts in före utgången av dessa två 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. Naturvårdsverket föreslår därför att bestämmelser där ändringen medför tillståndskrav bör tillämpas två år efter att dessa har trätt i kraft.

Föreslagna ändringar kan för andra verksamheter innebära att de inte kan fortsätta som så kallade U-verksamheter utan behöver lämna in en anmälan till tillsynsmyndigheten. För verksamhetsutövare som bedriver en verksamhet som idag är U-verksamhet och som enligt förslagen kommer att omfattas av anmälningsplikt behövs rimlig tid att anmäla sin verksamhet till tillsynsmyndigheten. Naturvårdsverket föreslår att bestämmelser som innebär att en verksamhet blir anmälningspliktig bör tillämpas ett år efter det att bestämmelsen trätt i kraft. Detta förutsätter dock att en anmälan lämnas in till tillsynsmyndigheten före utgången av detta år. Om anmälan har lämnats in under denna tid ska verksamheten få fortsätta till dess att handläggningen av anmälan har avslutats eller tillsynsmyndigheten bestämmer något annat.

Därutöver anges att informationsinsatser kommer att krävas inom ramen för myndigheternas ansvar för tillsynsvägledning. Det kommer även att krävas informationsinsatser till verksamhetsutövarna, vilka kan genomföras av Naturvårdsverket och av tillsynsmyndigheterna i samband med tillsyn.

Regelrådet gör följande bedömning. Såvitt Regelrådet kan se anges det inte något föreslagna tidpunkt för ikraftträdande i remissen. Detta är en brist i konsekvensutredningens tydlighet. Samtidigt framgår det hur förslagsställaren har resonerat om att vissa delar av författningsförslaget kommer att ställa tid på viss tid för anpassning för verksamhetsutövarna och hur detta föreslås hanteras. Denna information kan framstå som väl så väsentlig för förståelsen av hur ikraftträdande tänks gå till, även om ett datum hade varit önskvärt. Beskrivningen kan därför anses tillräcklig även om det hade förbättrat transparensen med att också ange ett datum. Härvid beaktar Regelrådet också att ett sådant datum hur som helst skulle påverkas av tidpunkt för remittering av förslaget och remissutfall, faktorer som kunde

vara svåröverskådliga för förslagsställaren. Beskrivningen av behov av informationsinsatser är tillräcklig.

Regelrådet finner redovisningen av särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande och behov av speciella informationsinsatser godtagbar.

Berörda företag utifrån antal, storlek och bransch

I konsekvensutredningen anges att de verksamhetsutövare som påverkas av förslagen är de som bedriver olika typer av infrastruktur-, bygg- och anläggningsprojekt, täktverksamheter och deponiverksamheter, samt olika entreprenörer aktiva inom dessa områden. Det görs vad som benämns en grov uppskattning av mängden och typen av de verksamheter som kan komma att påverkas. Därvid anges att över 20 000 markområden är varje år föremål för berg- och jordschaktning, allt ifrån stora infrastrukturprojekt till små förändringar. De aktörer som står för dessa projekt anges till stor del vara offentliga och Trafikverket anges vara i särklass störst på ett nationellt plan. Regionerna står också för en stor del av de massor som uppkommer, framför allt i storstadsregionerna. Även kommuner i egenskap av verksamhetsutövare och kommunala bolag samt privata byggherrar ger upphov till massor.

De verksamhetsutövare som främst berörs finns inom bygg- och anläggningsbranschen. Exempel på denna typ av verksamhetsutövare är entreprenörer inom byggnation och anläggning, underentreprenörer, schaktbolag och åkerier. Antalet entreprenörer inom bygg och anläggning och firmor för mark och grundarbeten uppgick år 2020 till cirka 50 000 enligt Byggföretagens statistik. En majoritet är mindre företag med ett fåtal anställda. Det kan även vara täkter som ofta tar emot och hanterar externt material inom den egna täktverksamheten. Entreprenörerna som hanterar massorna kan vara någon av de stora rikstäckande företagen eller någon av de tusentals lokala mindre företagen. Det anges att år 2020 fanns det enligt Sveriges Geologiska Undersökning (SGU) 1178 täktverksamheter. Samma år fanns även 32 mobila krossar i landet. Sammanlagt fanns 455 olika företag verksamma inom täktverksamhet. Det anges för närvarande finnas ca 350 aktiva deponier registrerade i svenska miljörapporteringsportalen. Kommuner, kommunförbund eller kommunala bolag är vanligtvis verksamhetsutövare, men även privata aktörer förekommer.

Regelrådet gör följande bedömning. Det framgår vilka branscher som de företag som berörs kan väntas tillhöra. Vissa uppgifter finns också om de berörda företagens antal. Denna information framstår visserligen inte som heltäckande och det är oklart hur stor andel av helheten som har kvantifierats. När det gäller deponier framgår det inte hur många av det angivna antalet verksamhetsutövare som är företag, även om det i och för sig är positivt att det finns en uppgift om antal deponier. Regelrådet finner således att företagens antal med fördel hade kunnat beskrivas tydligare. Sammantaget finner Regelrådet ändå att det finns ganska mycket information om företagens antal och att beskrivningen kan anses tillräcklig. Storleksmässig beskrivning saknas däremot till alltför stor del för att det ska anses tillräckligt.

Regelrådet finner redovisningen av berörda företag utifrån antal och bransch godtagbar.

Regelrådet finner redovisningen av berörda företag utifrån storlek bristfällig.

Påverkan på berörda företags kostnader, tidsåtgång och verksamhet

Det anges i konsekvensutredningen att för schablonkostnader för tillstånd och anmälan har förslagsställaren använt uppskattningar från NUTEK (2006). För beräkning av administrativa kostnader har det använts en schablon på 600 kronor per timme för verksamhetsutövarnas

interna kostnader. Ett anmälningsförfarande uppskattas ta cirka 80 timmar i anspråk för verksamhetsutövaren vilket innefattar tid för anmälan inklusive att sätta sig in i lagstiftning, informationsinsamling, beräkningar, möten och blanketthantering. Det anges motsvara en kostnad på cirka 48 000 kronor per anmälan. Ett tillståndsförfarande för en liten till medelstor B-verksamhet uppskattas ta ca 40–110 timmar (i genomsnitt 75 timmar) i anspråk för verksamhetsutövaren. Det tillkommer dessutom ofta externa kostnader för anlåtande av miljökonsult för att bistå med underlag till ansökan samt för att ordna samråd. Det motsvarar en kostnad på cirka 120 000–400 000 kronor per tillståndsansökan. För tillståndsärenden (B-verksamheter) tas en årlig avgift ut enligt förordningen om avgifter för prövning och tillsyn enligt miljöbalken. Som schablon har förslagsställaren använt den gällande avgiften avseende mekanisk bearbetning av avfall (29 kap. miljöprövningsförordningen), motsvarande 78 000 kronor per år. För tillsynsmyndighetens avgift som bekostas av verksamhetsutövaren har förslagsställaren använt en schablon på 1 260 kronor per timme. Tidsåtgången för att handlägga en anmälan samt tidsåtgången för tillsyn bedömer förslagsställaren vara jämförbara och har för beräkningar som görs antagit cirka 8–20 timmar, motsvarande totalt cirka 25 000 kronor.

Förslag till ändringar i Miljöbalkens femtonde kapitel anges innebära att icke förorenade massor som ska användas på den plats där de uppstod inte ska klassas som avfall. Detta anges innefatta både sådan användning som är återvinning och sådan som är bortskaffande. Förslaget anges innebära lättnader jämfört med dagens reglering för de aktörer vars verksamhet idag klassas som deponi med tillståndsplikt. När det gäller förslag att det genom ett tillägg i deponeringsförordningen ges en möjlighet att regeringen, eller den myndighet som regeringen bestämmer, får meddela föreskrifter om att tillsyns- eller tillståndsmyndigheten i ett enskilt fall får besluta om att lagring av inert och icke-farligt avfall under en period längre än tre år inte ska anses vara en deponi anges följande. Ändringen medför att det under vissa omständigheter kommer att vara möjligt att lagra inert och icke-farligt avfall inför återvinning längre än tre år. Förslaget innebär lättnader och en tydlighet jämfört med dagens reglering för verksamhetsutövarna. Det anges vara svårt att uppskatta hur många ärenden det kan röra sig om eftersom det saknas uppgifter om hur många verksamheter som idag har behov av längre lagringstider. Eftersom det i samrådet framkommit uppgifter om att det finns ett behov av att kunna lagra massor längre än tre år, bedömer Naturvårdsverket att det kan komma att röra sig om uppemot ett hundratal ärenden per år. Denna uppskattning anges emellertid vara relativt osäker. Dessa ärenden kommer att utgöras av kompletteringar till beslut, alternativt ändring av ett befintligt tillstånd. För komplettering av en anmälan bedömer förslagsställaren att det kan röra sig om motsvarande cirka 16 timmar för verksamhetsutövare och cirka 8–10 timmar för tillsynsmyndigheterna att granska anmälan. Detta anges motsvara en kostnad på uppskattningsvis totalt 20 000–25 000 kronor per ärende. Räknat på 100 ärenden per år blir det 2,5 miljoner kronor som initial, årlig kostnad. Eftersom det för närvarande råder en situation då det är svårt att matcha uppkomna massor med efterfrågan, är det sannolikt att antalet ärenden initialt kommer att kunna vara fler, för att senare minska i antal. Detta under förutsättningen att bättre verktyg för till exempel masshanteringsplanering kommit på plats.

När det gäller förslag till ändringar i förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd anges bland annat följande. Två ändringar berör särskilda bestämmelser om täkter. Den första innebär att bestämmelsen om att länsstyrelsen får förelägga den som söker tillstånd om täkt att redovisa en täktplan kvarstår medan länsstyrelsens möjlighet att kräva in en behovsutredning utgår. Förslaget anges inte få några större konsekvenser för aktörerna eftersom krav på behovsutredning redan följer av lokaliseringskravet 2 kap. miljöbalken och därför redan ska ingå som en del av ansökan eller anmälan. Naturvårdsverket bedömer att länsstyrelsens möjlighet att begära in täktplan bör kvarstå då myndigheten har den

möjligheten idag och då täktplaner kan vara en viktig del i en prövning av täkt. En annan ändring anges tydliggöra att uppgifter om materialets miljö- och hälsomässiga lämplighet för avsett ändamål ska ingå i ansökan om tillstånd eller anmälan. Det anges att förslaget inte bör få några större konsekvenser för aktörerna eftersom krav på lämplighetsbedömning redan följer av 2 kap. miljöbalken och därför redan bör ingå som en del av ansökan eller anmälan. Eftersom det emellertid uppmärksammats att så inte sker idag i flertalet fall, vilket är motivet till att den föreslagna bestämmelsen anses behövas, kommer det i praktiken att bli konsekvenser för de verksamhetsutövare som söker tillstånd för att öppna ny täktverksamhet. För redan tillståndsgivna täkter kommer frågan inte att behöva omprövas, eftersom inga övergångsbestämmelser föreslås. Däremot kommer frågan om materialets miljö- och hälsomässiga lämplighet sannolikt att kunna bli aktuell inom tillsynsarbetet för de flesta aktiva täkter. Förutsatt att de kunskaphöjande insatser som föreslås, också genomförs genom utökade kontroller och utveckling av riktlinjer för användning av massor till olika användningsområden, bedöms rådande osäkerheter kring detta inte medföra några större, ohanterliga konsekvenser. I en övergångsperiod kommer läget fortsatt att vara oklart, likt den situation som råder idag. När det gäller föreslagna nya krav på den som lämnar vidare material anges förslaget innebära att den som lämnar material (som utgörs av jord, berg, naturgrus eller andra jordarter) som inte är avfall ska kontrollera att den som tar emot materialet har de tillstånd eller har gjort de anmälningar som krävs samt ge information om att materialet är tekniskt och miljö- och hälsomässigt lämpligt. Förslaget bedöms få begränsade konsekvenser för aktörerna då krav på bedömning redan följer av 2 kap. miljöbalken. Att införa ett krav på att informationen uttryckligen ska överlämnas enligt förslaget anges snarast vara att betrakta som ett förtydligande. Överlämningen av informationen görs dock inte idag i full utsträckning och ett tydligare krav kan därför medföra att vissa verksamhetsutövare får en ökad administrativ kostnad för att lämna vidare uppgifterna. Att kontrollera mottagarens tillstånd eller anmälningar är dock ett nytt krav som påverkar samtliga aktörer. För berörda aktörer bedömer Naturvårdsverket att det rör sig om en tidsåtgång motsvarande cirka 8–10 timmar, cirka 6 000 kronor, per tillfälle. Det anges att Naturvårdsverket inte har kunnat göra någon uppskattning av hur många verksamheter som kan beröras per år.

När det gäller förslag till ändringar i Miljöprövningsförordningen anges bland annat följande. En föreslagen ny bestämmelse om avfall som utgörs av jord som innehåller invasiva främmande arter anges innebära att verksamhetsutövare som väljer att återvinna, till exempel gräva ner jordmassor som innehåller invasiva främmande arter på platsen kommer att omfattas av en anmälningsplikt. Förslaget kommer främst att påverka de verksamhetsutövare som arbetar med att sanera mark från invasiva främmande arter. De som väljer att återvinna jordmassor som innehåller invasiva främmande arter på platsen kommer, om förslaget genomförs, att omfattas av en anmälningsplikt. De som i nuläget inte vidtar några skyddsåtgärder kommer att påverkas i större utsträckning än de som redan nu gör det. Dessa verksamheter hanteras idag inte på ett enhetligt sätt genom att det är oklart hur de ska prövas. I vissa fall bedöms vissa åtgärder utgöra deponering, och i andra återvinning i anläggningsändamål. Vissa åtgärder hanteras idag utanför regelverket. Verksamhetsutövare som berörs anges till exempel vara Trafikverket, kommuner och företag inom byggbranschen, såsom bygg- och anläggningsentreprenörer och firmor för mark- och grundarbeten. Antalet sådana företag uppgick, som redan nämnts, år 2020 till cirka 50 000 enligt Byggföretagens statistik. En majoritet anges vara mindre företag med ett fåtal anställda.

Naturvårdsverket bedömer att det uppskattningsvis rör sig om motsvarande cirka 2 000 verksamheter per år som kommer att kunna omfattas av anmälningsplikten. Det anges att enbart Trafikverket uppskattar översiktligt att det idag årligen utförs 200–500 arbeten där det i detta verks projekt uppkommer massor med invasiva främmande arter som behöver hanteras

antingen genom nedgrävning på plats eller borttransport till deponi, omfattande både EU-listade och andra invasiva främmande arter. En möjlig framtida omfattning av uppemot 1000 årliga insatser anges vara trolig med fullt införande av Trafikverkets nya interna arbetssätt kring invasiva främmande arter. Naturvårdsverket bedömer att hanteringen av dessa ärenden inte behöver vara särskilt komplex, men det kommer sannolikt att variera en del från fall till fall. Utöver att bedöma innehåll och lämplig metod för behandling av de invasiva främmande arterna kan det också komma att ingå bedömningar om att jorden också innehåller föroreningar som gör den olämplig att till exempel gräva ner på platsen. Naturvårdsverket bedömer att det blir en anmälningskostnad på 48 000 kr och engångskostnad, prövning och tillsyn på 25 000 kr. För ca 2 000 verksamheter anges detta medföra en total kostnad på 146 miljoner kr.

Förslag om att en mängdgräns på 100 000 ton ska gälla för när det krävs tillståndsplikt för att återvinna inert och icke-farligt avfall för anläggningsändamål anges göra det tydligare och mer förutsägbart för verksamhetsutövare när tillstånd krävs. Det anges att förslaget kan komma att innebära att vissa verksamheter som idag är anmälningspliktiga går över i tillståndsplikt. Enligt Naturvårdsverkets bedömning, och enligt de uppgifter som framkommit i genomförd kartläggning och i samrådet med tillsynsmyndigheterna, anges det vara troligt att använda mängder avfall per anläggningsändamål med detta kommer att minska. Idag råder en situation där det är vanligt förekommande att mer avfall än vad som är nödvändigt används i olika ändamål. Enligt Naturvårdsverkets bedömning innebär detta att antalet tillståndsärenden sannolikt inte kommer att öka med många fler verksamheter, eftersom gränsdragningen mellan ringa och mer än ringa föroreningsrisk kvarstår. För verksamhetsåret 2021 lämnade totalt fyra B-verksamheter in miljörapport, enligt uppgifter från den svenska miljörapporteringsportalen, SMP. Naturvårdsverket har utifrån detta baserat beräkningarna på att antalet tillståndspliktiga verksamheter kommer att öka till uppskattningsvis tio verksamheter. Verket bedömer det emellertid sannolikt att fler ärenden kommer att hanteras med anmälan pga. förslaget om mängdbegränsning när tillståndskrav träder in. För de tillkommande verksamheter där det kommer att krävas tillstånd anges att själva tillståndet kostar 120 000–400 000 kr per verksamhet. Engångskostnad, prövning och tillsyn bedöms kosta 78 000 kr per verksamhet. Med ett 10-tal verksamheter bedöms kostnaden bli totalt ca 2–5 miljoner kr.

Vid återvinning i ett anläggningsändamål med avfall med en mängd understigande 100 000 ton avfall och om föroreningsrisken är ringa föreslås anmälningsplikt. För att få en bild av antalet C- och U-verksamheter som kan komma att beröras av föreslagna ändringar i 29 kap. 35 § tillfrågades de kommuner som ingår i Sveriges Kommuner och Regioners nätverk för kommunala miljöchefer i Naturvårdsverkets tidigare redovisning av regeringsuppdrag om allmänna regler. Avseende återvinning av avfall för anläggningsändamål svarade totalt 24 kommuner på frågor om antal C- och U-verksamheter som har anmälts i kommunen eller som kommunen hade kännedom om under 2017–2019. Utifrån dessa uppgifter ges en mycket grov uppskattning att ettusen verksamheter anmäls i genomsnitt i Sverige varje år varav många kan pågå i flera år. Kommunerna bedömde också att det finns ett stort mörkertal av verksamheter som inte anmäls. Om antalet U-verksamheter saknas det uppgifter. Sammanfattningsvis uppskattar Naturvårdsverket att flera tusen verksamheter som återvinner avfall för anläggningsändamål per år berörs av förslagen. Då antalet verksamheter som hanteras som anmälningsärenden sannolikt kommer att öka (på grund av mängdbegränsningen för tillstånd enligt beskrivningen ovan) bedömer Naturvårdsverket att det kan röra sig om ett antal hundratals ärenden utöver dessa tusentals verksamheter. I beräkningen används en siffra motsvarande 5 000–10 000 verksamheter. Förslaget innebär också att U-verksamheterna tas bort. Naturvårdsverket har inte beräknat någon kostnad för

detta eftersom detta utgör referensalternativet. När det gäller kostnader för dessa anmälningar anges att anmälningskostnaden även i detta avseende är 48 000 kr. Engångskostnad, prövning och tillsyn anges även i detta fall uppgå till 25 000 kr per verksamhet. Med en uppskattning om 5 000–10 000 verksamheter anges det bli totalt ca 350–700 miljoner kr.

Förslag avseende mekanisk bearbetning och sortering innebär att undantag från tillståndsplikt för sådan bearbetning och sortering av avfall ska användas till bygg- och anläggningsändamål ändras till att enbart omfatta behandling på den plats där avfallet ska användas. De anläggningar som finns idag tar emot jord- och schaktmassor för olika typer av sortering, siktning och krossning för att sedan sälja det vidare till olika bygg- och anläggningsarbeten. Naturvårdsverket bedömer att det finns ett antal aktiva fristående anläggningar som idag bedrivs med anmälan som kommer att behöva söka tillstånd om förslaget träder i kraft. Naturvårdsverket föreslår därför att förslaget kombineras med en övergångsbestämmelse om två år. Naturvårdsverket bedömer att det uppskattningsvis rör sig om motsvarande cirka 100 verksamheter per år (cirka fyra anläggningar per län) som kommer att gå från anmälnings- till tillståndsplikt. Förslaget innebär vidare att U-verksamhet för sortering av avfall tas bort, som en följd av krav enligt avfallsdirektivet. Det innebär att samtliga verksamheter, även de som sorterar mindre än 1 000 ton avfall per kalenderår, kommer att omfattas av anmälningsplikt. Verket föreslår emellertid att bestämmelsen bara ska gälla för yrkesmässig verksamhet. Det anges att för små verksamhetsutövare kan konsekvenserna av anmälningsplikt bli kännbara. Naturvårdsverket har inte beräknat någon kostnad för detta eftersom det utgör referensalternativet. När det gäller förändringarna avseende bearbetning och sortering anges kostnadspåverkan omfatta en kostnad för tillstånd omkring 120 000 - 400 000 kr per verksamhet. Engångskostnad, prövning och tillsyn anges uppgå till 78 000 kr per verksamhet. Med ca 100 verksamheter bedöms kostnaden totalt bli omkring 20–50 miljoner kr. Övriga förändringar i miljöprövningsordningen anges vara förtydliganden.

Vidare anges information avseende förslag till ett nytt kapitel i miljöprövningsförordningen för att reglera hanteringen av material som uppstår i bygg- och anläggningsverksamhet och som inte är avfall. Förslaget anges innebära att det tydliggörs att även material som inte är avfall ska anmälas eller ha tillstånd för sortering, mekanisk bearbetning och lagring. Förslaget avser inte anmälnings- eller tillståndsplikt för den fortsatta användningen av dessa material. Naturvårdsverket bedömer att en del av de massor som idag klassas som avfall kan klassas som produkter med stöd av den vägledning som Naturvårdsverket nyligen gett ut på området. Hantering av massor som är produkter kommer istället för att prövas enligt 4 kap. miljöprövningsförordningen eller som en avfallsverksamhet enligt 29 kap. att omfattas av det föreslagna nya kapitlet. Eftersom mängdgränserna som skiljer tillståndskrav från anmälningskrav är högre i det föreslagna kapitlet jämfört med de befintliga mängdgränserna i kapitel 29, anges de föreslagna bestämmelserna innebära en lättnad för de aktörer som idag behöver tillstånd för hantering av avfall. Under förutsättning att materialet med stöd av Naturvårdsverkets nya vägledning kan anses utgöra icke-avfall, det vill säga produkt, kan de istället, genom tillämpning av de föreslagna reglerna, anmäla sin verksamhet enligt det nya kapitlet. För de aktörer som idag hanterar produkter utan anmälan eller genom en anmälan enligt 4 kap. 6 § miljöprövningsförordningen, innebär förslaget emellertid en något ökad reglering. Det kan emellertid vara så att en del av dessa verksamheter idag borde prövas som en avfallshantering och därför även med nuvarande reglering omfattas av anmälnings- eller tillståndsplikt. För de större verksamheterna som sorterar eller mekaniskt bearbetar massamängder över 200 000 ton per kalenderår, eller lagrar över 300 000 ton per kalenderår, innebär förslaget att krav på tillstånd träder in, vilket innebär en skillnad mot

dagens läge. Det innebär dock inte någon skillnad jämfört med om verksamheten prövats som en avfallsverksamhet, utan är snarare en lättnad. Gränsen mellan anmälan och tillståndsplikt skiljer sig här avsevärt mot motsvarande gräns för avfall, detta eftersom syftet är att skapa en mer hållbar och flexibel masshantering, genom att en större mängd lämpliga massor som samhället har avsättning för, tillåts hanteras genom enbart ett anmälningsförfarande. En översikt över bedömda konsekvenser och beräknade kostnader för införandet av ett nytt kapitel i miljöprövningsförordningen ges i en tabell.

Det anges specifik information om delförslaget att det ska vara anmälningsplikt för användning av naturligt material som har grävts ut i samband med en byggverksamhet, om det är säkerställt att materialet kommer att användas i sitt naturliga tillstånd för byggnation på den plats där grävningen utfördes. De verksamheter som bedöms beröras av detta delförslag är de verksamheter och projekt som innebär att schaktning sker i orörd och icke förorenad mark. Detta innebär sannolikt att det enbart rör ett fåtal projekt, till exempel större infrastrukturprojekt, som sker längre från redan exploaterade områden såsom landsbygdsområden, orörd skogsmark med mera. Förslaget innebär en avsevärd lättnad jämfört med dagens reglering för verksamhetsutövare som idag är tillståndspliktig deponering. För de fåtal verksamheter som fortfarande antas hanteras enligt enbart ett 12:6-samråd anges förslaget antagligen innebära en något ökad kostnad, eftersom det i handläggningen av 12:6-samråd inte ingår prövning av samma typ eller antal av frågeställningar, exempelvis om massorna är att betrakta som icke förorenade. Kostnader för berörda aktörer har inte beräknats för detta förslag eftersom Naturvårdsverket bedömer att det kommer bli en kostnadsbesparing jämfört med referensalternativet. Kostnader för att söka tillstånd för deponi bedöms ligga i det övre kostnadsspannet för tillstånd. Anläggningen ska också utformas efter de krav på exempelvis geologisk barriär som följer av deponeringsförordningen. Naturvårdsverket bedömer att det årligen kan röra sig omkring ett tiotal anläggningar som, i stället för att ansöka om tillstånd för deponi, kan inkomma med en anmälan för denna typ av åtgärd. Detta skulle leda till en kostnadsbesparing motsvarande uppskattningsvis 4 miljoner kronor per år (räknat på att tio tillståndsansökningar kostar cirka 4,8 miljoner kronor jämfört med tio anmälningar motsvarande cirka 800 000 kronor).

Förslag lämnas om tillståndskrav för sortering eller mekanisk bearbetning av jord, berg, naturgrus eller andra jordarter om mängden är mer än 200 000 ton per kalenderår. Mängdbegränsningen för tillståndsplikt anges vara högt satt och Naturvårdsverkets bedömning är att relativt få verksamheter av dem som idag hanterar denna typ av massor kommer att beröras av tillståndsplikten. Anmälningsplikt gäller om den tillförda mängden är mindre än 200 000 ton, men mer än 1 000 ton. Tillståndskravet innebär en ökad reglering jämfört med referensalternativet. Naturvårdsverket bedömer att det uppskattningsvis rör sig om hundratals verksamheter per år som kommer att kunna omfattas av anmälningsplikt. Den bedömda kostnaden för detta har inte beräknats eftersom dessa verksamheter idag redan är anmälningspliktiga enligt 4 kap. 6 § miljöprövningsförordningen (referensalternativet). Ett fåtal anläggningar i storstadsregionerna, cirka 5–10 verksamheter per år, antas kunna omfattas av tillståndskravet, på grund av hanteringen av mängder över 200 000 ton. Av de inspel Naturvårdsverket fått i samrådet med berörda aktörer verkar det vara endast i undantagsfall som massor idag tas emot för vidare förädling i mängder överskridande 200 000 ton per kalenderår. De större projekt som totalt sett genererar större mängder gör det över längre tidsperioder, oftast flera år. I tabell anges kostnadspåverkan bli enligt följande för tillståndskravet. Ett tillstånd anges kosta omkring 120 000–400 000 kr per verksamhet och engångskostnad, prövning och tillsyn bedöms kosta 78 000 kr. Med omkring 5–10 verksamheter bedöms totalkostnaden bli omkring 1,98–4,78 miljoner kr.

När det gäller delförslaget att tillstånd krävs för att lagra jord, berg, naturgrus eller andra jordarter, om den lagrade mängden vid något tillfälle är mer än 300 000 ton anges följande. Mängdbegränsningen för tillståndsplikt är högt satt och Naturvårdsverkets bedömning är att relativt få verksamheter därför kommer att beröras. För att lagra mängder under 300 000 ton gäller anmälningsplikt om mängden vid något tillfälle är mer än 1 000 ton. Detta anges sammantaget innebära en ökad reglering jämfört med referensalternativet. Naturvårdsverket bedömer att det uppskattningsvis rör sig om uppemot 100 verksamheter per år som kommer att omfattas av anmälningsplikt. Lika många verksamheter som när det gäller sortering och mekanisk bearbetning, det vill säga cirka 5–10 verksamheter per år, antas kunna omfattas av tillståndskravet, på grund av lagring av mängder överstigande 300 000 ton. Baserat på de inspel verket fått i samrådet med berörda aktörer bedömer verket att det endast är i undantagsfall som massor idag behöver lagras på en och samma plats, i mängder överskridande 300 000 ton. När det gäller kostnadspåverkan för anmälningspliktiga anges att anmälan kostar 48 000 kr per verksamhet och engångskostnad, prövning och tillsyn kostar 25 000 kr per verksamhet. Med omkring 100 verksamheter anges kostnaden totalt för alla verksamheter bli 7,3 miljoner kr. För de fall där tillstånd krävs anges att kostnaden för tillstånd är omkring 120 000–400 000 kr per verksamhet. Engångskostnad, prövning och tillsyn anges vara 78 000 kr per verksamhet. Totalt anges det för omkring 5–10 verksamheter bli en kostnad omkring 1,98–4,78 miljoner kr.

Regelrådet gör följande bedömning. Det finns en beskrivning av hur berörda verksamhetsutövarers kostnader skulle påverkas av förslaget. Det framgår vilka grundläggande antaganden som har gjorts för att bedöma schablonkostnader och det går att följa hur förslagsställaren når fram till de uppskattningar som görs per verksamhet och för verksamheter totalt. Allt detta är värdefullt. Det finns också vissa brister. Det är således inte tydligt om det har gjorts någon inflationsjustering av de uppskattningar från år 2006 som ligger till grund för bedömda kostnader för tillstånd och anmälan. Om sådana justeringar har gjorts borde det ha angetts och förklarats hur de gjordes. Motsatsvis, om sådana justeringar inte har gjorts, borde detta ha kunnat anges och förklaras. Utifrån de aspekter som är huvudfokus för Regelrådets granskning är det också en nackdel att det inte går att tydligt se hur stor andel av totalkostnaderna för verksamheter som kommer att beröra företag. I de fall ett och samma företag bedriver fler än en verksamhet skulle det också kunna vara så att kostnaden per verksamhet inte överensstämmer med kostnaden per företag. Dessa förutsättningar gör att det blir svårare att få en tydlig uppfattning av vad kostnadspåverkan blir just för företag. Samtidigt konstaterar Regelrådet att det ändå är möjligt att genom de totalkostnader för alla verksamheter som anges få en uppfattning om ett slags uppskattat tak för kostnader, som kostnaden för företagen totalt inte borde överstiga, förutsatt att analysen är korrekt. Regelrådet noterar vidare att det finns ett antal delkostnader som inte har beräknats, eftersom de följer av en anpassning till avfallsdirektivets krav och följaktligen ses som ofrånkomliga. Det är visserligen möjligt att förstå hur förslagsställaren har resonerat i dessa avseenden och det kan principiellt hävdas att dessa kostnader skulle ha uppstått oavsett om det nu föreslagna författningsförslaget hade tagits fram eller inte. Samtidigt konstaterar Regelrådet att sett ur verksamhetsutövarnas perspektiv är det av mindre intresse exakt av vilket skäl en kostnadspåverkan uppstår. Verksamhetsutövaren kommer att behöva anpassa sig efter regeländringen oavsett om den följer av EU-rätt eller nationellt initiativ. Om kostnadspåverkan för övergång från U-verksamhet till C-verksamhet inte redovisas i detta sammanhang är det möjligt att den aldrig kommer att bedömas och att statsmakternas totala förståelse för hur kostnader påverkar företagen påverkas negativt. Detta gör att det hade varit synnerligen önskvärt att ge en bild även av denna kostnadspåverkan. Eftersom det likväl framstår för Regelrådet som att en betydande del av kostnadspåverkan har beskrivits på ett

ganska tydligt sätt kan likväl befintlig beskrivning anses tillräcklig, även om förtydliganden hade haft ett värde.

Regelrådet finner redovisningen av påverkan på företagens tidsåtgång, kostnader och verksamhet godtagbar.

Påverkan på konkurrensförhållandena för berörda företag

I konsekvensutredningen anges att Naturvårdsverket bedömer att konkurrensförhållanden inte påverkas eftersom samma regler kommer att gälla för samtliga verksamheter. Genom ett mer homogent ansöknings- och prövningsförfarande minskar risken för olika tolkningar mellan tillsynsmyndigheterna vilket torde gynna konkurrensförhållandena.

Regelrådet gör följande bedömning. Det finns en bedömning redovisad när det gäller konkurrenspåverkan. Den information som finns är såvitt Regelrådet kan bedöma relevant men den framstår också som något förenklad. Det är troligt att några företag som berörs av förslaget inte nödvändigtvis är föremål för internationell konkurrens av någon större betydelse. Det är emellertid inte uppenbart att detta måste gälla alla berörda företag. I några avseenden innebär förändringarna kostnadsökningar, i andra fall kostnadsminskningar. Båda skulle i princip kunna påverka företags relativa konkurrenskraft gentemot internationella konkurrenter om sådana finns. Är det förslagsställarens bedömning att det i sin helhet är så att de företag som påverkas av detta förslag inte är föremål för internationell konkurrens, borde detta ha kunnat anges och förklaras. Frågan om konkurrenspåverkan mellan större och mindre företag har beskrivits på annan plats i konsekvensutredningen (se stycke nedan om Särskilda hänsyn till små företag vid reglernas utformning). Sammantaget borde likväl frågan om påverkan på konkurrensförhållanden ha kunnat beskrivas i vart fall något tydligare.

Regelrådet finner redovisningen av påverkan på konkurrensförhållandena för berörda företag bristfällig.

Regleringens påverkan på företagen i andra avseenden

Inget anges om regleringens påverkan på företagen i andra avseenden.

Regelrådet finner inget som uppenbart talar för att regleringen har en påverkan på företagen i andra avseenden och bristen är därför inte väsentlig.

Regelrådet finner, utifrån förutsättningarna i ärendet, avsaknaden av redovisning om regleringens påverkan på företagen i andra avseenden godtagbar.

Särskilda hänsyn till små företag vid reglernas utformning

I konsekvensutredningen anges att de miljö- och hälsomässiga riskerna vid masshantering är främst kopplade till avfallens innehåll och utlakning av skadliga ämnen. Det innebär att små företag omfattas av samma krav på kunskap och bedömning som större aktörer.

Säkerställandet av massornas miljö- och hälsomässiga kvalitet kräver vissa rutiner och arbetssätt som är förknippade med kostnader. Det är därför sannolikt att större företag har bättre förutsättningar att efterleva reglerna än mindre. Genom att sätta relativt höga mängdgränser för när masshanteringen behöver tillståndsprövas säkerställs att en sådan större administrativ börda inte ska läggas på mindre företag.

Regelrådet gör följande bedömning. Det framgår att förslaget i vissa avseenden har utformats med avsikt att underlätta för de mindre företagen och hur detta har gjorts. Beskrivningen är tydlig.

Regelrådet finner redovisningen av särskilda hänsyn till små företag vid reglernas utformning godtagbar.

Sammantagen bedömning

Regelrådet finner att konsekvensutredningen i flertalet avseenden håller tillräcklig kvalitet. Det finns visserligen brister när det gäller beskrivningen av företagens storlek och påverkan på konkurrensförhållandena för företag men dessa är inte i sig av en sådan vikt att de blir styrande för helhetsbedömningen. Det finns också exempel på när en i och för sig tillräcklig beskrivning hade kunnat vinna något på ökad tydlighet. Sammantaget hindrar emellertid inte något av detta att redovisningen som helhet enligt Regelrådets uppfattning är tillräcklig utifrån förutsättningarna i ärendet.

Regelrådet finner därför att konsekvensutredningen uppfyller kraven i 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

Stöd till regelgivare i konsekvensutredningsarbetet finns i [Tillväxtverkets handledning för konsekvensutredning](#).

Regelrådet behandlade ärendet vid sammanträde den 26 oktober 2022.

I beslutet deltog: Claes Norberg, ordförande, Anna-Lena Bohm, Hans Peter Larsson och Lennart Renbjer.

Ärendet föredrogs av: Per Högström.



Claes Norberg
Ordförande



Per Högström
Föredragande