

SKRIVELSE

2019-09-25

Ärendenr:

NV- 07431-17

Förslag till författningsändringar med allmänna regler för vissa verksamheter som behandlar avfall

Redovisning av regeringsuppdraget att utreda
undantag från tillstånds- och anmälningsplikt för
verksamheter som behandlar avfall

(M2017/02593/R)

Innehåll

SAMMANFATTNING	6
1. UPPDRAG OCH GENOMFÖRANDE	11
1.1. Uppdraget	11
1.2. Redovisning av del 1	11
1.3. Omfattning av denna redovisning	12
1.4. Genomförande	12
1.5. Läsanvisning	13
2. FÖRUTSÄTTNINGAR FÖR FRAMTAGANDE AV ALLMÄNNA REGLER	15
2.1. Juridiska förutsättningar	15
2.2. Samhällsekonomiskt motiverat	16
2.3. Inte alltid miljö- och hälsomässigt motiverat att införa allmänna regler eller anmälningsplikt	17
2.4. U-verksamhet är inget alternativ	17
3. SYSTEMETS UPPBYGGNAD	18
3.1. Systemets uppbyggnad	18
3.2. Naturvårdsverkets bedömning	19
3.3. Övriga bestämmelser av betydelse för allmänna regler	23
3.4. Bemyndigande och sanktioner	26
4. FÖRBRÄNNING AV VISSA AVFALLSSLAG	28
4.1. Juridiska förutsättningar	28
4.2. Förbränningsanläggningar som skulle kunna vara aktuella för allmänna regler	30
4.3. Naturvårdsverkets bedömning och förslag till reglering	32
4.4. Konsekvensutredning	36
5. BIOLOGISK BEHANDLING AV VISSA AVFALLSSLAG	42
5.1. Juridiska förutsättningar	42
5.2. Anläggningar som skulle kunna vara aktuella för allmänna regler	43
5.3. Naturvårdsverkets bedömning och förslag till reglering	45
5.4. Konsekvensutredning	49
6. FÖRSLAG TILL FÖRFATTNINGSÄNDRINGAR	57
6.1. Förslag till ändringar i miljöprövningsförordningen	57

6.2.	Förslag till förordning om allmänna regler för kompostering av park- och trädgårdsavfall med kommentarer	59
6.3.	Förslag till ändring i egenkontrollförordningen	64
7.	LITTERATURFÖRTECKNING	65
	BILAGA 1 UPPDRAGET	67

Sammanfattning

Uppdrag och genomförande

Naturvårdsverket redovisar här förslag till författningsändringar med allmänna regler för verksamheternas bedrivande som krävs för att kunna göra undantag från avfallsdirektivets bestämmelser om tillståndsprövning. Redovisningen innefattar dels förslag till system för allmänna regler och författningsändringar till följd av detta, dels utredning om allmänna regler för förbränning av vissa avfallsslag och förslag om allmänna regler för biologisk behandling av vissa avfallsslag samt författningsändringar till följd av detta. Redovisningen kommer att kompletteras senast den 30 januari 2020 med förslag avseende allmänna regler för återvinning av vissa avfallsslag för anläggningsändamål.

Redovisningen har utgått från den bedömning som delredovisades i april 2018 av verksamheter som kan undantas från tillstånds- och anmälningsplikt, samt från inspel och underlag från samrådsaktörer.

Uppdragets omfattning har inneburit en hård prioritering av vilka verksamheter som kunnat utredas. Fokus har varit verksamheter som angavs i uppdraget och, där det behövts, verksamheter som finns i stort antal, är likartade och som behandlar vanligt förekommande avfall med lågt föroreningsinnehåll. Det kan således finnas andra verksamheter som är möjliga och lämpliga för allmänna regler. Efter att den första omgången av allmänna regler utvärderats kan allmänna regler för ytterligare verksamheter övervägas att utredas och tas fram.

Bakgrunden till uppdraget är att bestämmelserna om behandling av avfall behöver ändras så att all behandling av avfall blir tillstånds- eller anmälningspliktig alternativt omfattas av allmänna regler som säkerställer att avfallet behandlas i enlighet med avfallsdirektivets krav på avfallshantering.

Systemets uppbyggnad

Det saknas idag allmänna regler som ersätter krav på tillstånd eller anmälan enligt 9 kap. miljöbalken. Naturvårdsverkets målsättning har varit att skapa ett så enkelt och överskådligt system som möjligt med hänsyn tagen till möjligheten att med säkerhet förutse alla de omständigheter som kan förekomma i en enskild situation samt att inte föreskriva om strängare försiktighetsmått än vad som behövs i majoriteten av fall. Naturvårdsverkets förslag till hur systemet kan konstrueras innebär följande:

Möjlighet till undantag från tillstånds- eller anmälningsplikt

Möjlighet att använda allmänna regler finns enbart för verksamheter som ryms inom tillämpningsområdet för dessa. Det krävs då att verksamhetsutövaren lämnar uppgifter för registrering till tillsynsmyndigheten och att verksamhetsutövaren bedriver den i enlighet med beslutade allmänna regler.

Registrering

Den verksamhetsutövare som omfattas av och avser att bedriva sin verksamhet i enlighet med allmänna regler behöver lämna uppgifter om sin verksamhet till sin tillsynsmyndighet för registrering innan verksamheten påbörjas eller, efter påbörjad verksamhet, om uppgifterna ändras eller om verksamheten upphör. Vilka uppgifter som ska lämnas regleras i de allmänna reglerna.

Verksamhetsutövaren kan välja

Det finns inget krav på att verksamheten ska vara registrerad hos tillsynsmyndigheten och bedrivs i enlighet med de allmänna reglerna. Det är en möjlighet snarare än en plikt. Verksamhetsutövaren kan välja att istället anmäla verksamheten (alternativt söka tillstånd) i enlighet med det ordinarie prövningssystemet. Ambitionen bör dock vara att de allmänna reglerna ska vara så tydliga och enkla att tillämpa att anmälan endast sker i undantagsfall.

Tillsynsmyndigheten får förelägga om förbud eller längre gående försiktighetsåtgärder

Tillsynsmyndigheten får förelägga om längre gående försiktighetsåtgärder än vad som följer av de allmänna reglerna. Detta om det krävs för att säkerställa att miljöbalkens allmänna hänsynsregler efterlevs.

Efterlevnad säkerställs genom tillsyn

Verksamhetsutövaren ansvarar för att verksamheten ryms inom tillämpningsområdet för de allmänna reglerna och att den bedrivs i enlighet med dessa, på samma sätt som att verksamhetsutövaren är ansvarig för att bedriva verksamheten i enlighet med tillsynsmyndighetens beslut om verksamheten anmäls eller i enlighet med ett eventuellt tillstånd. Att så sker säkerställs genom tillsyn.

Förslag om reglering av undantag från tillstånds- eller anmälningsplikt

Naturvårdsverket föreslår att undantaget från tillstånds- eller anmälningsplikten regleras i respektive paragraf i miljöprövningsförordningen.

Egenkontroll

Naturvårdsverket föreslår att egenkontrollförordningen ska gälla även för verksamheter som omfattas av allmänna regler och inte endast för verksamheter som är tillstånds- eller anmälningspliktiga. Detta bör regleras genom en ändring i 1 § egenkontrollförordningen.

Tillsyn och avgifter

Tillsyn och avgifter föreslås regleras på samma sätt som idag.

Bemyndigande

Naturvårdsverket föreslår att regeringen stöder sig på bemyndigandet i 9 kap. 5 § miljöbalken för att meddela föreskrifter med allmänna regler för behandling av avfall, inklusive bestämmelser om vad en registrering av verksamheten bör innehålla.

Förbränning av vissa avfallsslag

Naturvårdsverket konstaterar att enbart avfalls- och samförbränningsanläggningar med en total installerad tillförd effekt som understiger 50 megawatt och som helt eller delvis förbränner biomassaavfall kan komma i fråga för allmänna regler av juridiska skäl.

Naturvårdsverket anser att en närmare bedömning av om det kan anses lämpligt att ta fram allmänna regler för dessa förbränningsanläggningar lämpligen bör ske i samband med en översyn av tillstånds- och anmälningsplikten för samtliga förbränningsanläggningar för att bättre samordna svensk lagstiftning med EU-lagstiftningen på området.

Naturvårdsverket bedömer att allmänna regler i dagsläget endast bör övervägas för förbränningsanläggningar med högst 0,5 megawatt total installerad tillförd effekt och som helt eller delvis förbränner biomassaavfall, då dessa förbränningsanläggningar i dagsläget är U-verksamheter.

Naturvårdsverket föreslår inga allmänna regler för förbränning av biomassaavfall

Naturvårdsverket anser att det i dagsläget saknas tillräckligt underlag om dessa förbränningsanläggningar för att ta fram allmänna regler på ett ändamålsenligt sätt.

Det kan bli relevant att ta fram allmänna regler när kunskapen förbättrats och de allmänna reglerna utvärderats

Naturvårdsverket föreslår till följd av detta en ändring i 21 kap. 11 § miljöprövningsförordningen.

Biologisk behandling av vissa avfallsslag

Naturvårdsverket konstaterar att biologisk behandling som inte sker vid anläggningar där även annan avfallsbehandling bedrivs och där den totala mängden behandlat avfall inte överskrider gränsen för att verksamheten ska omfattas av tillståndsplikt enligt industriutsläppsdirektivet (IED)¹, kan omfattas av allmänna regler av juridiska skäl.

¹ Europaparlamentets och rådets direktiv 2010/75/EU av den 24 november 2010 om industriutsläpp (samordnade åtgärder för att förebygga och begränsa föroreningar).

Naturvårdsverket har prioriterat att överväga allmänna regler i första hand för mindre anläggningar som finns i ett stort antal, det vill säga komposteringsanläggningar som är U-verksamheter. Allmänna regler har även övervägts för gårdsbaserade biogasanläggningar.

Naturvårdsverket föreslår allmänna regler för kompostering av högst 50 ton tillförd mängd park- och trädgårdsavfall per år

Naturvårdsverket föreslår till följd av detta dels en ändring i 29 kap. 31 § miljöprövningsförordningen, dels föreskrifter med allmänna regler som föreslås fastställas av regeringen med stöd av 9 kap. 5 § miljöbalken.

Naturvårdsverket föreslår inte allmänna regler för kompostering av upp till 10 ton annat avfall än park- och trädgårdsavfall per år

Naturvårdsverket bedömer att det inte är prioriterat att ta fram allmänna regler för dessa verksamheter i dagsläget. Avfallet är inte väl definierat utan kan variera betydligt, det saknas uppgifter om antal anläggningar och det är svårt att bedöma effekterna av allmänna regler. Det kan bli relevant ta fram allmänna regler när kunskapen förbättrats och de allmänna reglerna utvärderats.

Naturvårdsverket föreslår till följd av detta en ändring i 29 kap. 31 § miljöprövningsförordningen.

Naturvårdsverket föreslår inte allmänna regler för rötning vid gårdsbaserade rötningsanläggningar

Naturvårdsverket bedömer att allmänna regler i dagsläget inte bör utarbetas för gårdsbaserade rötningsanläggningar. Avfallet är relativt homogent men verksamhetens karaktär ställer höga krav på reglernas utformning för att hantera alla relevanta miljö- och hälsorisker. Antalet nytillkommande gårdsbaserade rötningsanläggningar är för närvarande få och vissa verksamhetsutövare väljer att låta tillståndspröva anläggningen i syfte att säkerställa förutsättningarna för investeringen.

Naturvårdsverket föreslår att dessa verksamheter även fortsättningsvis är anmälningspliktiga.

Konsekvenser

Naturvårdsverket bedömer att allmänna regler istället för anmälningsplikt sammantaget förväntas medföra kostnadsbesparingar för verksamhetsutövare och tillsynsmyndigheter. Allmänna regler innebär däremot en större kostnad för staten jämfört med anmälningsplikt då framtagande av förslag till allmänna regler, informationsinsatser om förändringen och vägledning är resurskrävande.

Om allmänna regler inte införs för nuvarande U-verksamheter förväntas detta medföra kostnadsökningar för verksamhetsutövare och tillsynsmyndigheter under

en övergångsperiod då dessa verksamheter blir anmälningspliktiga. För Naturvårdsverket förväntas det däremot innebära en kostnadsbesparing.

Tillsynsbehovet från miljö- och hälsosynpunkt förväntas inte förändras nämnvärt i och med förslagen då antalet tillsynsobjekt är oförändrat. Naturvårdsverket bedömer vidare att förslagen inte förväntas ge upphov till någon betydande påverkan på miljön, då verksamheterna hittills inte har omfattats av tillstånds- eller anmälningsplikt.

Naturvårdsverket bedömer att förslagen överensstämmer med EU:s regelverk och inte går utöver de skyldigheter som följer av avfallsdirektivet, med undantag för förslaget om tillämpning av egenkontrollförfordningen som inte följer av EU:s regelverk.

Naturvårdsverket föreslår att föreslagna bestämmelser bör tillämpas sex månader efter ikraftträdande.

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

1. Uppdrag och genomförande

1.1. Uppdraget

Naturvårdsverket fick i oktober 2017 i uppdrag av regeringen att utreda undantag från tillstånds- och anmälningsplikt för verksamheter som behandlar avfall.

Naturvårdsverket ska utreda vilka verksamheter som kan undantas från kraven på tillståndsprövning enligt artikel 24 i avfallsdirektivet och föreslå de författningsändringar som bedöms nödvändiga för att ta fram de allmänna regler som krävs för att undantag ska kunna ges. Naturvårdsverket ska senast den 30 april 2018 redovisa vilka verksamheter som kan undantas från tillstånds- och anmälningsplikt och senast den 28 september 2019 föreslå de författningsändringar med allmänna regler för verksamheternas bedrivande som krävs för att få undantag från avfallsdirektivets bestämmelser om tillståndsprövning. Se bilaga 1 för hela uppdraget.

Regeringen beslutade den 9 maj 2019 om förlängd tid för redovisning av del 2 vad avser återvinning av avfall för anläggningsändamål. Nytt datum för denna redovisning är senast 30 januari 2020.

Bakgrunden till uppdraget är att regeringen har konstaterat att bestämmelserna om behandling av avfall behöver ändras så att all behandling av avfall blir tillstånds- eller anmälningspliktig alternativt omfattas av allmänna regler som säkerställer att avfallet behandlas i enlighet med avfallsdirektivets krav på avfallshantering. Syftet är att säkerställa att det inte införs en tillstånds- eller anmälningsplikt för de verksamheter där detta inte är motiverat med hänsyn till miljön eller människors hälsa samt att undersöka om det finns skäl att göra motsvarande undantag för verksamheter som idag är tillstånds- eller anmälningspliktiga.

1.2. Redovisning av del 1

I Naturvårdsverkets redovisning av del 1 (Naturvårdsverket, 2018) den 26 april 2018 angavs att följande verksamheter skulle kunna vara lämpliga att omfattas av allmänna regler istället för tillstånds- eller anmälningsplikt:

- mekanisk bearbetning och lagring av vissa avfallsslag inför återvinning
- användning av vissa avfallsslag för anläggningsändamål
- biologisk behandling av vissa avfallsslag
- förbränning av vissa avfallsslag.

Vilka typer av anläggningar, samt typer och mängder av avfall som bör omfattas av de allmänna reglerna avsågs klargöras i del 2 av uppdraget.

För ytterligare information om Naturvårdsverkets överväganden i del 1 hänvisas till redovisningen av denna del, bland annat utgångspunkterna för bedömningen.

1.3. Omfattning av denna redovisning

Denna skrivelse utgör således redovisning av förslag till författningsändringar med allmänna regler för verksamheter som *förbränner vissa avfallsslag* och *biologiskt behandlar vissa avfallsslag*. Redovisningen kommer att kompletteras med förslag avseende allmänna regler för återvinning av vissa avfallsslag för anläggningsändamål senast den 30 januari 2020.

1.4. Genomförande

1.4.1. Prioritering

Uppdragets omfattning, dvs. dels att utveckla förslag till ett för Sverige nytt juridiskt regelverk (systemet för allmänna regler och författningsändringar till följd av detta), dels ta fram förslag till specifika allmänna regler för sinsemellan olika verksamheter, i kombination med tiden för uppdraget, har inneburit nödvändiga prioriteringar av vilka verksamheter som kunnat utredas. Naturvårdsverket har utgått från de i uppdraget angivna verksamheterna och, där det behövts, fokuserat på verksamheter som finns i stort antal, är likartade och som behandlar vanligt förekommande avfall med lågt föroreningsinnehåll. Det kan således finnas andra verksamheter som är möjliga och lämpliga för allmänna regler. Efter att den första omgången av allmänna regler utvärderats kan allmänna regler för ytterligare verksamheter övervägas att utredas och tas fram.

1.4.2. Samråd

Samråd har i denna del av uppdraget, dvs. sedan maj 2018, skett vid möten till vilka följande bjudits in: Trafikverket, Jordbruksverket, Statens geotekniska institut, Sveriges geologiska undersökning, länsstyrelserna genom länsstyrelsen i Västra Götaland/Gotland, Sveriges Kommuner och Landsting, Avfall Sverige, Energiföretagen, Jernkontoret, Lantbrukarnas Riksförbund, Maskinentreprenörerna, Skogsindustrierna, Svensk Betong, Svenska Bioenergiföreningen, Svenska Kyrkan, Svenskt Vatten, Sveriges Bergmaterialindustri, Sveriges Byggindustrier och Återvinningsindustrierna.

Naturvårdsverket har under uppdragets gång fört dialog med Regeringskansliet (Miljödepartementet) vid flera tillfällen.

Uppdraget har genomförts på Naturvårdsverket av David Hansson, Ulrika Gunnesby, Elin Sieurin, Åsa Bergérus Rensvik, Kristina Widenberg, Linda Hellblom, Anna Brunlöf samt Karin Klingspor (projektledare) med en intern styrgrupp knuten till uppdraget.

1.4.3. Underlag

För att få en bättre bild av de verksamheter som berörs av förslagen och hur många verksamheter det kan röra sig om har underlag inhämtats från följande:

Tillsynsmyndigheterna

Ett antal frågor skickades till samtliga länsstyrelser samt till de 28 kommuner som ingår i Sveriges Kommuner och Landstings (SKL) nätverk för kommunernas miljöchefer. Frågorna till länsstyrelserna berörde endast verksamheter som förbränner biomassaavfall i förbränningsanläggningar eftersom bedömningen gjordes att dessa även kan finnas på verksamheter där länsstyrelsen har tillsynsansvar.

17 av 21 länsstyrelser och 12 av 28 tillfrågade kommuner svarade. Två av de kommuner som besvarade frågorna svarade även för andra kommuner som de samarbetar med, vilket innebär svar för 17 kommuner.

Svenska miljörapporteringsportalen

Ytterligare information om tillståndspliktiga verksamheter har erhållits från utdrag ur Svenska miljörapporteringsportalen (SMP)².

Svenska kyrkan

En stor andel komposter för park-och trädgårdsavfall finns inom Svenska kyrkans verksamhet. Kyrkokansliet vid Svenska Kyrkan tillfrågades om underlag om antal komposter med maximalt 50 ton respektive mer än 50 ton tillfört material per år samt hur många verksamhetsutövare det rör.

Svenska kyrkan omfattar 613 ekonomiska enheter, varav 257 är pastorat (kyrklig samfällighet) och 356 församlingar som inte ingår i en kyrklig samfällighet. Dessa juridiska enheter är verksamhetsutövare i miljöbalkens mening. Genom telefonintervjuer tillfrågades 162 pastorat och församlingar. Av dessa svarade 109 stycken, vilket innebär en svarsfrekvens på 67% vilka utgör ca 18% av hela populationen. (Svenska Kyrkan, 2019.)

1.5. Läsanvisning

Kapitel 1: I kapitlet beskrivs uppdraget och genomförande.

² SMP är Naturvårdsverkets e-tjänst där tillståndspliktiga verksamheter årligen lämnar en miljörapport.

Kapitel 2: I kapitlet redogörs för förutsättningar för framttagande av allmänna regler.

Kapitel 3: I kapitlet redogörs för Naturvårdsverkets förslag till och motiv för hur systemet med allmänna regler kan konstrueras och den rättsliga innebörden av detta, bland annat i fråga om verksamhetsutövarens möjlighet att anmäla verksamhet som omfattas av allmänna regler och tillsynsmyndighetens möjlighet att förelägga om förbud eller längre gående försiktighetsåtgärder.

Kapitel 4: I kapitlet framgår Naturvårdsverkets förslag med motivering avseende undantag från tillståndsplikt och omfattande av allmänna regler för förbränning av vissa avfallsslag.

Kapitel 5: I kapitlet framgår Naturvårdsverkets förslag med motivering avseende undantag från tillståndsplikt och omfattande av allmänna regler för biologisk behandling av vissa avfallsslag.

Kapitel 6: I kapitlet är alla förslag till författningsändringar samlade.

Bilaga: Här finns uppdraget i sin helhet.

2. Förutsättningar för framtagande av allmänna regler

Som framgår av avsnitt 1.1 är uppdragets syfte att säkerställa att Sverige uppfyller avfallsdirektivets krav på att den som avser att behandla avfall har tillstånd eller omfattas av allmänna regler. Detta utan att det införs en tillstånds- eller anmälningsskyldighet för de verksamheter där detta inte är motiverat med hänsyn till miljön eller människors hälsa, samt utan att ha kvar tillstånds- eller anmälningsskyldighet för verksamheter där det inte är motiverat. Nedan redogörs för förutsättningar för framtagande av allmänna regler.

2.1. Juridiska förutsättningar

Möjligheten att låta vissa verksamheter vara undantagna från tillstånds- eller anmälningsskyldighet styrs, ur juridisk synvinkel, inte bara av avfallsdirektivet utan även av annan EU-lagstiftning som ställer krav på tillstånd. Nedan beskrivs enbart

de krav som följer av avfallsdirektivet. För en beskrivning av den övriga EU-lagstiftning som kan behöva beaktas hänvisas till Naturvårdsverkets redovisning av del 1 (Naturvårdsverket, 2018).

2.1.1. Avfallsdirektivet

Enligt artikel 23.1 i avfallsdirektivet krävs det tillstånd för behandling av avfall. Med behandling avses enligt artikel 3.1 ett återvinnings- eller bortskaffningsförfarande, inklusive beredning före återvinning eller bortskaffande.

Ett sådant tillstånd ska åtminstone innehålla uppgifter om typer och mängder av avfall som får behandlas, tekniska krav och eventuella övriga krav som är relevanta för platsen i fråga, de säkerhets- och försiktighetsåtgärder som ska vidtas, föreskriven behandlingsmetod, övervaknings- och kontrollförfaranden vid behov, samt bestämmelser om avslutande och efterbehandling vid behov.

Medlemsstaterna får i enlighet med artikel 24 undanta vissa verksamheter från kravet på tillståndsskyldighet, under förutsättning att verksamheten består i antingen bortskaffande av eget icke-farligt avfall på den plats där avfallet uppkommer, eller återvinning av avfall. Om en medlemsstat undantar vissa verksamheter från tillståndsskyldigheten ska medlemsstaten i enlighet med artikel 25 fastställa allmänna regler för varje typ av verksamhet, av vilka det framgår vilka typer och mängder av avfall som omfattas av undantaget och vilken behandlingsmetod som ska användas.

Reglerna ska utformas för att säkerställa att avfallet behandlas i enlighet med

artikel 13, som föreskriver att avfallshanteringen ska ske utan fara för människors hälsa och utan att skada miljön, i synnerhet utan risk för vatten, luft, växter eller djur (a), utan att medföra olägenheter genom buller eller lukt (b), och utan att negativt påverka landskapet eller områden av särskilt intresse (c). För beviljande av undantag för farligt avfall ska medlemsstaterna utöver de allmänna reglerna fastställa särskilda villkor.

Verksamhetsutövare som är undantagna från tillståndsplikt ska vara registrerade hos behörig myndighet. Om medlemsstaterna fastställer allmänna regler ska de underrätta kommissionen om detta.

2.1.2. Svenskt genomförande av avfallsdirektivets tillståndskrav

Tillståndsplikten enligt avfallsdirektivet och övriga relevanta direktiv har huvudsakligen genomförts genom bestämmelser om tillstånds- och anmälningsplikt för miljöfarlig verksamhet i 9 kap. miljöbalken. Miljöprövningsförordningen (2013:251) innehåller närmare bestämmelser om tillstånds- och anmälningsplikt för de verksamheter och åtgärder som avses i 9 kap. miljöbalken.

Verksamheter som omfattas av tillståndsplikt benämns A- eller B-verksamheter enligt 1 kap. 6 § miljöprövningsförordningen. Anmälningspliktiga verksamheter benämns C-verksamheter och ska anmälas till tillsynsmyndigheten enligt 1 kap. 10 § miljöprövningsförordningen. Anmälningsplikten har av regeringen bedömts uppfylla avfallsdirektivets tillståndskrav³.

En miljöfarlig verksamhet som varken omfattas av tillstånds- eller anmälningsplikt kallas U-verksamhet. De verksamheter som behandlar avfall och som inte är tillstånds- eller anmälningspliktiga omfattas idag inte av allmänna regler. Denna situation bedöms inte möjlig att behålla.

2.2. Samhällsekonomiskt motiverat

Förutom att ta hänsyn till verksamhetens påverkan på miljön och människors hälsa när undantag från avfallsdirektivets krav på tillståndsplikt utreds är det även viktigt att beakta andra aspekter. Såväl tillstånds- och anmälningsplikt som framtagande och tillämpning av allmänna regler medför kostnader för verksamhetsutövare, tillsynsmyndigheter och andra myndigheter. Dessa kostnader påverkas bland annat av hur många verksamhetsutövare som berörs och huruvida den aktuella verksamheten är en sidoverksamhet som bedrivs på annan tillstånds- eller anmälningspliktig verksamhet eller om den aktuella

³ För att säkerställa att den svenska anmälningsplikten motsvarar avfallsdirektivets tillståndsplikt finns numera bestämmelser i 27 § förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd om att myndigheten ska förelägga om försiktighetsmått eller förbud alternativt meddela att anmälan inte föranleder någon åtgärd.

verksamheten utgör en huvudverksamhet. Utgångspunkten är att det alternativ som är mest effektivt för samhället som helhet ska väljas.

2.3. Inte alltid miljö- och hälsomässigt motiverat att införa allmänna regler eller anmälningsplikt

De miljö- och hälsomässiga förutsättningarna för de verksamheter som är aktuella för detta uppdrag skiljer sig åt. Prövningsnivån för olika verksamheter har utretts vid ett flertal tillfällen och U-verksamheterna har då bedömts ha en så begränsad miljö- och hälsopåverkan att det inte varit motiverat att införa tillstånds- eller anmälningsplikt. De allmänna hänsynsreglerna enligt 2 kap. miljöbalken har ansetts vara tillräckliga. Vid klagomål eller liknande kan tillsynsmyndigheten besluta om de förelägganden eller förbud som behövs för att de allmänna hänsynsreglerna ska följas. För dessa verksamheter är det alltså avfallsdirektivet, och inte miljö- eller hälsomässiga skäl, som gör att anmälningsplikt alternativt allmänna regler behöver införas.

Att vissa verksamheter redan är anmälningspliktiga motiveras av att deras miljö- och hälsopåverkan är så omfattande att de allmänna hänsynsreglerna i sig inte är tillräckliga utan att det krävs en bedömning av myndighet i det enskilda fallet.

Ju mer komplicerad en verksamhets miljö- och hälsopåverkan är, desto större krav ställs på utformningen av de allmänna reglerna. För verksamheter som idag är anmälningspliktiga krävs att de allmänna reglerna är tillräckligt tydliga och heltäckande för att motsvara de försiktighetsåtgärder som tillsynsmyndigheten skulle kunna besluta om i det enskilda fallet. Här är lokaliseringen ofta en viktig fråga. För verksamheter som idag är undantagna från tillstånds- och anmälningsplikt på grund av dess begränsade miljö- och hälsopåverkan kan allmänna regler vara mer allmänt formulerade. Samtidigt måste reglerna vara tillräckligt konkreta för att uppfylla kraven i avfallsdirektivet på utformningen av reglerna, samt allmänna krav på rättssäkerhet och uppföljbarhet.

2.4. U-verksamhet är inget alternativ

Det bör betonas att även om det saknas miljö- och hälsomässiga skäl till att låta vissa avfallsbehandlande verksamheter omfattas av anmälningsplikt eller allmänna regler är det inte aktuellt att låta dessa även fortsättningsvis vara U-verksamheter, eftersom det skulle strida mot avfallsdirektivets krav på tillstånd för verksamheter som behandlar avfall. I det fall allmänna regler inte utarbetas är alternativet att dessa verksamheter omfattas av tillstånds- eller anmälningsplikt.

3. Systemets uppbyggnad

Det saknas idag allmänna regler som ersätter krav på tillstånd eller anmälan enligt 9 kap. miljöbalken. Det finns olika sätt att utforma ett sådant system i fråga om verksamhetsutövarens valfrihet och tillsynsmyndighetens befogenheter. Nedan beskrivs Naturvårdsverkets förslag till hur systemet kan konstrueras och regleras (3.1). Därefter utvecklas Naturvårdsverkets utgångspunkter angående vissa av systemets principer, alternativ utformning samt skäl till förslaget (3.2). Efter det följer en beskrivning av några övriga bestämmelser av betydelse för systemet med allmänna regler (3.3). Sist finns förslag om bemyndigande (3.4).

3.1. Systemets uppbyggnad

Principerna för Naturvårdsverkets förslag till framtida system beskrivs nedan.

3.1.1. Allmängiltiga principer

ALLA VERKSAMHETER ÄR ANTINGEN TILLSTÅNDS- ELLER ANMÄLNINGSPLIKTIGA

Utgångspunkten är att all verksamhet som innebär behandling av avfall är tillstånds- eller anmälningspliktig. Det vill säga det finns inga U-verksamheter i fråga om avfallsbehandling.

MÖJLIGHET TILL UNDANTAG FRÅN TILLSTÅNDS- ELLER ANMÄLNINGSPLIKTIG

För vissa verksamheter finns en möjlighet till undantag från anmälningsplikten (eller tillståndsplikten). Det krävs då att verksamhetsutövare lämnar uppgifter för registrering till tillsynsmyndigheten och att verksamhetsutövaren bedriver verksamheten i enlighet med beslutade allmänna regler. Möjligheten finns enbart för verksamheter som ryms inom tillämpningsområdet för dessa allmänna regler.

EFTERLEVNAD SÄKERSTÄLLS GENOM TILLSYN

Verksamhetsutövaren ansvarar för att verksamheten ryms inom tillämpningsområdet för de allmänna reglerna och att den bedrivs i enlighet med dessa. På samma sätt som att verksamhetsutövaren är ansvarig för att bedriva verksamheten i enlighet med tillsynsmyndighetens beslut om verksamheten anmäls eller i enlighet med ett eventuellt tillstånd. Att så sker säkerställs genom tillsyn.

3.1.2. Principer för Naturvårdsverkets förslag om systemets uppbyggnad

VERKSAMHETSUTÖVAREN KAN VÄLJA

Det finns inget krav på att verksamheten ska vara registrerad hos tillsynsmyndigheten och bedrivs i enlighet med de allmänna reglerna. Det är en möjlighet snarare än en plikt. Verksamhetsutövaren kan välja att istället anmäla

verksamheten (alternativt söka tillstånd) i enlighet med det ordinarie prövningssystemet. Om verksamheten anmäls kan tillsynsmyndighetens beslut i det enskilda fallet innebära mindre stränga krav eller mer stränga krav än vad som följer av de allmänna reglerna. Ambitionen bör dock vara att de allmänna reglerna ska vara så tydliga och enkla att tillämpa att anmälan endast sker i undantagsfall.

TILLSYNSMYNDIGHETEN FÅR FÖRELÄGGA OM FÖRBUD ELLER LÄNGRE GÅENDE FÖRSIKTIGHETSÅTGÄRDER

Tillsynsmyndigheten får förelägga om längre gående försiktighetsåtgärder än vad som följer av de allmänna reglerna. Detta om det krävs för att säkerställa att miljöbalkens allmänna hänsynsregler efterlevs.

3.1.3. Reglering

Naturvårdsverket föreslår att undantag från tillstånds- eller anmälningsplikten regleras i respektive paragraf i miljöprövningsförordningen. Det innebär att ett stycke läggs till i aktuella paragrafer med innebörden att tillstånds- eller anmälningsplikten inte gäller om verksamheten omfattas av och bedrivs i enlighet med aktuell förordning om allmänna regler.

Vilka uppgifter som ska lämnas för registrering och till vem uppgifterna ska lämnas föreslås regleras i respektive förordning med allmänna regler för en viss verksamhet.

3.2. Naturvårdsverkets bedömning

Nedan redogörs för Naturvårdsverkets bedömning av verksamhetsutövarens valmöjlighet och tillsynsmyndighetens möjlighet att förelägga om förbud eller längre gående försiktighetsåtgärder samt av registreringsplikt.

3.2.1. Bedömning av verksamhetsutövarens valmöjlighet och tillsynsmyndighetens möjlighet att förelägga om förbud eller längre gående försiktighetsåtgärder

VERKSAMHETSUTÖVARENS VALMÖJLIGHET

Om en verksamhet uppfyller kraven i de allmänna reglerna bör det som regel vara mest ändamålsenligt för verksamhetsutövaren att lämna uppgifter för registrering av sin verksamhet till tillsynsmyndigheten och därefter bedriva den i enlighet med de allmänna reglerna. I normalfallet bör detta vara det enklaste och snabbaste förfarandet för verksamhetsutövaren, men också för tillsynsmyndigheten. Om omständigheterna i det enskilda fallet gör att verksamheten inte kan bedrivas i enlighet med de allmänna reglerna, eller om verksamhetsutövaren vill minska risken att tillsynsmyndigheten beslutar om längre gående försiktighetsåtgärder än vad som följer av de allmänna reglerna, bör det fortsatt vara möjligt för verksamhetsutövaren att anmäla eller söka tillstånd för sin verksamhet enligt tillämplig bestämmelse i

miljöprövningsförordningen. Detsamma gäller om en verksamhet i ett enskilt fall kan bedrivas med mindre stränga skyddsåtgärder eller försiktighetsmått än de som följer av de allmänna reglerna. Verksamhetsutövaren anmäler då sin verksamhet till kommunen på sedvanligt sätt och erhåller ett beslut från kommunen med de försiktighetsmått och övriga uppgifter som ett sådant beslut ska innehålla, i enlighet med 27 § förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd, alternativt söker tillstånd för sin verksamhet.

TILLSYNSMYNDIGHETENS MÖJLIGHET ATT FÖRELÄGGA OM FÖRBUD ELLER LÄNGRE GÅENDE FÖRSIKTIGHETSÅTGÄRDER

De allmänna regler som Naturvårdsverket föreslår innebär en precisering av de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. miljöbalken. Det innebär att det i de allra flesta fall inte bör finnas anledning för tillsynsmyndigheten att förelägga om ytterligare skyddsåtgärder eller försiktighetsmått utöver de allmänna reglerna för en verksamhet som bedrivs i enlighet med dessa. Om exempelvis lokaliseringsfrågan skulle vara en avgörande faktor för en viss typ av verksamhet, är det överhuvudtaget inte lämpligt att föreskriva om allmänna regler för en sådan verksamhet, eftersom en åtgärd från tillsynsmyndighetens sida skulle bli mer regel än undantag. Vid framtagande av de allmänna reglerna kan det emellertid finnas undantagsfall där det är svårt att förutse en särskild omständighet i en viss situation. Det kan också finnas situationer som visserligen går att förutse men som enbart skulle bli aktuella vid ett fåtal tillfällen och där en skyddsåtgärd som träffar samtliga verksamheter som omfattas av de allmänna reglerna skulle träffa omotiverat hårt för majoriteten av verksamheter.

För att säkerställa syftet med miljöbalken, dvs. att skydda människors hälsa och miljön, kan det i nämnda situationer bli nödvändigt för tillsynsmyndigheten att förelägga om ytterligare skyddsåtgärder eller förbjuda verksamheten med stöd av 26 kap. 9 § miljöbalken. Denna möjlighet för tillsynsmyndigheterna att vidta åtgärder bör således inte inskränkas. För den verksamhetsutövare som är osäker på om dess verksamhet kan bedrivas i enlighet med hänsynsreglerna i 2 kap. miljöbalken, även om verksamheten lever upp till kraven i de allmänna reglerna, kvarstår möjligheten att anmäla eller söka tillstånd för sin verksamhet enligt bestämmelserna i miljöprövningsförordningen innan verksamheten påbörjas. På så vis skapas viss förutsebarhet för verksamhetsutövaren.

ALTERNATIV UTFORMNING

Alternativ utformning av bestämmelserna handlar främst om begränsning av verksamhetsutövarens valfrihet och tillsynsmyndighetens befogenheter.

Obligatoriska allmänna regler

Alternativet till att låta verksamhetsutövaren välja mellan att följa de allmänna reglerna eller anmäla verksamheten är att göra de allmänna reglerna obligatoriska. Det innebär att all verksamhet som ryms inom de allmänna

reglernas tillämpningsområde måste bedrivas i enlighet med dessa. Det innebär alltså ett förbud mot att bedriva verksamheten på annat sätt än vad som följer av reglerna. En sådan lösning ställer mycket höga krav på de allmänna reglernas utformning eftersom sådana förbud kan vara omotiverade för verksamheter med mycket begränsad miljö- och hälsopåverkan.

Begränsning av tillsynsmyndighetens befogenheter

De allmänna reglerna ska utformas så att de säkerställer att avfallsbehandlingen inte innebär någon risk för miljön och människors hälsa. Det innebär att det som utgångspunkt inte ska krävas ytterligare försiktighetsåtgärder än vad som följer av de allmänna reglerna. Ett alternativ är därför att begränsa tillsynsmyndighetens befogenheter till vad som gäller i fråga om tillståndsgivna verksamheter. Det skulle innebära att tillsynsmyndigheten endast får meddela förelägganden eller förbud om det är ”brådskande och nödvändiga för att undvika att ohälsa eller allvarlig skada på miljön uppkommer”⁴.

SKÄL FÖR NATURVÅRDSVERKETS FÖRSLAG

Naturvårdsverkets målsättning har varit att skapa ett så enkelt och överskådligt system som möjligt. Ur denna aspekt hade ett system utan valmöjlighet för verksamhetsutövaren att välja mellan att driva sin verksamhet i enlighet med de allmänna reglerna eller att anmäla eller söka tillstånd för verksamheten enligt miljöprövningsförordningen varit att föredra. Av samma anledning vore det önskvärt att begränsa tillsynsmyndighetens möjligheter att rikta föreläggande om ytterligare försiktighetsmått eller förbud mot en verksamhet som bedrivs i enlighet med de allmänna reglerna, för att skapa förutsägbarhet och trygghet för verksamhetsutövarna.

Som beskrivits ovan är det enligt Naturvårdsverkets bedömning inte möjligt att vid framtagande av de allmänna reglerna med säkerhet förutse alla de omständigheter som kan förekomma i en enskild situation. Det är inte heller önskvärt att föreskriva om strängare försiktighetsmått än vad som behövs i majoriteten av fall. Mot denna bakgrund måste det enligt Naturvårdsverket uppfattning vara möjligt för tillsynsmyndigheten att ingripa för att vid behov säkerställa att en verksamhet lever upp till kraven i 2 kap. miljöbalken. Som en följd härav är det också rimligt att verksamhetsutövare kan välja mellan att bedriva sin verksamhet i enlighet med de allmänna reglerna eller att anmäla eller söka tillstånd för sin verksamhet enligt miljöprövningsförordningen. Skälet härtill är att en verksamhetsutövare i vissa fall har behov av att erhålla ett beslut från tillsynsmyndigheten eller ett tillstånd från tillståndsmyndigheten, dels för att kunna förvissa sig om att verksamheten kan bedrivas med förutsebarhet i de fall det är osäkert om verksamheten lever upp till kraven i de allmänna reglerna, dels i de fall en verksamhet kan bedrivas med mindre stränga krav än vad som följer av de allmänna reglerna. Enligt Naturvårdsverkets bedömning är det inte möjligt att

⁴ Jfr 26 kap. 9 § Miljöbalken.

ersätta tillstånds- eller anmälningsplikten med allmänna regler om dessa ventiler för såväl verksamhetsutövare som tillsynsmyndigheter inte finns tillhanda.

3.2.2. Bedömning av registreringsplikt

Enligt artikel 26 i avfallsdirektivet ska den nationella behöriga myndigheten föra ett register över verksamhetsutövare som omfattas av allmänna regler som ersätter tillståndsplikten. Naturvårdsverket bedömer att det är upp till varje medlemsstat att avgöra vilken myndighet i den medlemsstaten som är bäst lämpad att utföra uppgiften enligt bestämmelsen i artikel 26. Nationell behörig myndighet kan enligt Naturvårdsverkets tolkning således vara en central myndighet (i det här fallet Naturvårdsverket), länsstyrelsen eller kommunen, beroende på vad som är mest ändamålsenligt i det aktuella fallet.

Naturvårdsverket anser att denna myndighet lämpligen bör vara den myndighet som har tillsynsansvaret för verksamheten och som därför har mest nytta av uppgifterna för att kunna bedriva tillsyn. Naturvårdsverket anser att utgångspunkten bör vara att det är kommunen som ska föra registret då kommunen oftast idag är tillsynsmyndighet för aktuella verksamheter. Verksamhetsutövaren ska därför lämna uppgifter om verksamheten till kommunen. Undantag för denna huvudregel bör gälla om den aktuella verksamheten bedrivs inom ramarna för en annan tillståndspliktig verksamhet som en annan myndighet har tillsynsansvar för.

Som utgångspunkt anser Naturvårdsverket att de uppgifter som verksamhetsutövaren ska lämna är sådana som krävs för att tillsynsmyndigheten ska kunna prioritera och planera sin tillsyn, inte för att göra någon bedömning motsvarande den vid en anmälan. Uppgifterna behöver inte heller vara så omfattande att tillsynsmyndigheten ska kunna bedöma om verksamheten uppfyller de allmänna reglerna.

Detta innebär att den verksamhetsutövare som omfattas av och avser att bedriva sin verksamhet i enlighet med allmänna regler behöver lämna uppgifter om sin verksamhet till sin tillsynsmyndighet för registrering innan verksamheten påbörjas. Om uppgifterna ändras eller om verksamheten upphör ska verksamhetsutövaren informera kommunen om detta innan så sker.

Naturvårdsverket föreslår att åtminstone följande uppgifter ska lämnas:

- företagsnamn och organisationsnummer,
- typ av verksamhet,
- kontaktuppgifter för ansvarig person,
- fastighetsbeteckning för den fastighet där verksamheten kommer att bedrivas, och
- tillförd mängd avfall per kalenderår.

Frågan om att säkerställa att de register som förs är kompatibla, såväl tekniskt som juridiskt, med framtida digitala miljöinformations- och rapporteringssystem på avfallsområdet bör uppmärksammas i det fortsatta arbetet.

3.3. Övriga bestämmelser av betydelse för allmänna regler

Nedan redogörs för några övriga bestämmelser av betydelse för allmänna regler med en bedömning av och förslag på eventuell förändring av reglering.

3.3.1. Egenkontroll

Enligt 26 kap. 19 § miljöbalken ska den som bedriver verksamhet eller vidtar åtgärder som kan befaras medföra olägenheter för människors hälsa eller påverka miljön fortlöpande planera och kontrollera verksamheten för att motverka eller förebygga sådana verkningar. Verksamhetsutövaren ska också genom egna undersökningar eller på annat sätt hålla sig underrättad om verksamhetens eller åtgärdens påverkan på miljön samt lämna förslag till kontrollprogram eller förbättrande åtgärder till tillsynsmyndigheten, om tillsynsmyndigheten begär det. Dessa bestämmelser i miljöbalken gäller oavsett om verksamheten omfattas av tillstånds- eller anmälningsplikt eller av allmänna regler.

Verksamheter som är tillstånds- eller anmälningspliktiga omfattas dessutom av förordningen (1998:901) om verksamhetsutövers egenkontroll (hädanefter egenkontrollförordningen). Den innehåller bland annat bestämmelser om

- fastställd och dokumenterad fördelning av det organisatoriska ansvaret för de frågor som gäller för verksamheten enligt miljöbalken och tillhörande föreskrifter samt domar och beslut som meddelats med stöd av dessa,
- dokumenterade rutiner för att fortlöpande kontrollera att utrustning m.m. för drift och kontroll hålls i gott skick, för att förebygga olägenheter för människors hälsa och miljön,
- fortlöpande och systematisk undersökning och bedömning av miljö- och hälsorisker samt dokumentation av resultatet, och
- förteckning över de kemiska produkter samt biotekniska organismer som hanteras inom verksamheten och som kan innebära risker från hälso- eller miljösynpunkt.

Naturvårdsverket föreslår att egenkontrollförordningen ska gälla även för verksamheter som omfattas av allmänna regler. För vissa verksamheter som föreslås omfattas av allmänna regler och som idag är U-verksamheter, såsom kompostering av park- och trädgårdsavfall av högst 50 ton per kalenderår, kan det visserligen uppfattas som onödigt betungande för berörda verksamhetsutövare att omfattas av kraven i egenkontrollförordningen. För andra verksamheter, såsom användning av vissa avfallsslag för anläggningsändamål, anser Naturvårdsverket

att det är nödvändigt att kraven i egenkontrollförförordningen gäller, då dessa verksamheter skulle kunna medföra en relativt stor påverkan på människors hälsa och miljön.

Naturvårdsverket anser att frågan om huruvida egenkontrollförförordningen ska gälla för verksamheter som omfattas av allmänna regler bör behandlas lika oavsett vilka verksamheter det handlar om. Naturvårdsverket anser också att egenkontrollförförordningen ska gälla för samtliga verksamheter som omfattas av allmänna regler, oavsett om verksamhetsutövaren väljer att bedriva sin verksamhet i enlighet med de allmänna reglerna eller att anmäla eller söka tillstånd för sin verksamhet enligt miljöprövningsförförordningen. Skälet till detta är att det på så vis blir konsekvent och tydligt för såväl verksamhetsutövare som tillsynsmyndighet vad som gäller, oaktat av om en enskild verksamhetsutövare väljer att tillämpa allmänna regler eller att anmäla eller söka tillstånd för sin verksamhet. Det är också rimligt att egenkontrollförförordningen gäller oavsett om verksamhetsutövaren väljer att följa allmänna regler eller att anmäla eller söka tillstånd för verksamheten, eftersom verksamhetens påverkan på människors hälsa och miljön är densamma.

Mot denna bakgrund föreslår Naturvårdsverket att det görs en ändring i 1 § egenkontrollförförordningen (1998:901), så att det framgår att förförordningen gäller även för verksamheter som omfattas av föreskrifter med allmänna regler som regeringen meddelat med stöd av 9 kap. 5 § miljöbalken.

Nuvarande lydelse	Föreslagen lydelse
1 § Denna förordning gäller för den, som yrkesmässigt bedriver verksamhet eller vidtar åtgärder, som omfattas av tillstånds- eller anmälningsplikt enligt 9 eller 11–14 kap. miljöbalken. Naturvårdsverket får meddela föreskrifter om att kraven i denna förordning skall gälla för vissa slag av yrkesmässigt bedrivna verksamheter som inte omfattas av anmälnings- eller tillståndsplikt enligt första stycket.	1 § Denna förordning gäller för den, som yrkesmässigt bedriver verksamhet eller vidtar åtgärder, som omfattas av tillstånds- eller anmälningsplikt enligt 9 eller 11–14 kap. miljöbalken. <i>Denna förordning gäller också för verksamheter som behandlar avfall som omfattas av föreskrifter om allmänna regler om skyddsåtgärder, begränsningar och andra försiktighetsmått som regeringen har meddelat med stöd av 9 kap. 5 § miljöbalken.</i> <i>Naturvårdsverket får meddela föreskrifter om att kraven i denna förordning skall gälla för vissa slag av yrkesmässigt bedrivna verksamheter som inte omfattas av tillstånds- eller anmälningsplikt enligt första stycket eller av föreskrifter enligt andra stycket.</i>

Om det införs ett krav i 1 § egenkontrollförordningen på att förordningen ska gälla generellt för verksamheter som omfattas av allmänna regler, och om regeringen ändå bedömer att egenkontrollförordningen i vissa fall inte bör gälla, bör det regleras särskilt i respektive förordning med allmänna regler att egenkontrollförordningen inte gäller för vissa specifikt utpekade verksamheter. Alternativt görs ingen ändring i egenkontrollförordningen, utan det regleras i respektive förordning med allmänna regler om egenkontrollförordningen gäller för de aktuella verksamheterna. På detta sätt kan undantag från kraven i egenkontrollförordningen göras för de verksamheter där dessa krav bedöms vara onödigt betungande för berörda verksamhetsutövare och där det inte kan motiveras ur miljösynpunkt. Med detta alternativ uppnås emellertid inte den konsekvens och förutsebarhet som är syftet med en generell tillämpning.

3.3.2. Tillsyn

Bestämmelser om tillsyn finns i 26 kap. miljöbalken och i miljötillsynsförordningen (2011:13). Bestämmelser om operativt tillsynsansvar finns i 26 kap. 3 § tredje stycket miljöbalken samt i 2 kap. 4, 29 och 30 §§ miljötillsynsförordningen. Enligt 26 kap. 3 § tredje stycket miljöbalken utövar kommunen tillsyn över avfallshanteringen enligt 15 kap. miljöbalken. Tillsynsmyndighet för verksamheter som omfattas av och bedrivs i enlighet med allmänna regler blir alltså som regel kommunen. Om den aktuella verksamheten bedrivs inom ramen för en annan tillståndspliktig verksamhet som en annan myndighet har tillsynsansvar för, som regel länsstyrelsen, är det dock den myndigheten som också har ansvar för tillsynen över avfallshanteringen, enligt 2 kap. 4, 29 och 30 §§ miljötillsynsförordningen.

Naturvårdsverket föreslår att detta regleras som idag.

3.3.3. Avgifter

Bestämmelser om avgifter för myndigheters kostnader för prövning och tillsyn finns i 27 kap. 1 § miljöbalken och i förordningen (1998:940) om avgifter för prövning och tillsyn enligt miljöbalken. Enligt 27 kap. 1 § miljöbalken får kommunfullmäktige meddela föreskrifter om avgifter för prövning och tillsyn när det gäller en kommunal myndighets verksamhet. I de fall kommunen är tillsynsmyndighet över en verksamhet som omfattas av och bedrivs i enlighet med allmänna regler, vilket oftast kommer vara fallet, finns bestämmelser om avgifter således i kommunala föreskrifter. I de fall länsstyrelsen är tillsynsmyndighet över en verksamhet som omfattas av och bedrivs i enlighet med allmänna regler, gäller förordningen om avgifter för prövning och tillsyn enligt miljöbalken.

Naturvårdsverket föreslår att detta regleras som idag.

3.4. Bemyndigande och sanktioner

I Naturvårdsverkets redovisning den 26 april 2018 föreslog vi att regeringen, eller den myndighet eller kommun som regeringen bestämmer, skulle kunna använda sig av bemyndigandet i 15 kap. 39 § miljöbalken för att föreskriva om allmänna regler för behandling av avfall. Vi föreslog också att regeringen lämpligen borde delegera föreskrifträtten vidare till Naturvårdsverket genom en ändring i avfallsförordningen, då de allmänna reglerna är av relativt teknisk och specifik karaktär. Efter ytterligare analys bedömer Naturvårdsverket nu att det mest lämpliga är att regeringen stöder sig på bemyndigandet i 9 kap. 5 § miljöbalken för att meddela föreskrifter med allmänna regler för behandling av avfall, inklusive bestämmelser om vad en registrering av verksamheten bör innehålla. Vi bedömer också att regeringen bör behålla föreskrifträtten istället för att delegera denna vidare till Naturvårdsverket.

Enligt 9 kap. 5 § miljöbalken får regeringen, för att skydda människors hälsa eller miljön, meddela föreskrifter om förbud, skyddsåtgärder, begränsningar och andra försiktighetsmått, om det framstår som mer ändamålsenligt än beslut i enskilda fall. Sådana föreskrifter får också meddelas för att uppfylla Sveriges internationella åtaganden. Föreskrifter som kan bli aktuella att meddela med stöd av 9 kap. 5 § är främst sådana som gäller en hel bransch, med ett stort antal anläggningar av likartat slag, där föreskrifterna i sådant fall ersätter den individuella tillståndsprövningen, varvid branschen alltså undantas från tillståndsplikt. Bemyndigandet kan också användas för att meddela föreskrifter för viss typ av påverkan, till exempel buller, varvid föreskrifterna kompletterar tillståndsprövningen. Föreskrifterna gäller då som minimikrav och hindrar inte tillståndsmyndigheten att i det enskilda fallet skärpa kraven. Avgörande är alltid tolkningen av de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. miljöbalken. Föreskrifter meddelade med stöd av 9 kap. 5 § har giltighet framför beslut av individuell karaktär, för det fall föreskrifterna är strängare. (Bengtsson, Bjällås, Rubenson, Strömberg, 2012)

Naturvårdsverket anser att det är lämpligt att föreskrifter om allmänna regler meddelas med stöd av 9 kap. 5 § miljöbalken, eftersom de allmänna reglerna innehåller försiktighetsmått för att skydda människors hälsa eller miljön och kommer att ersätta den individuella tillståndsprövningen samt gälla för en hel bransch.

Utgångspunkten vid genomförandet av detta uppdrag är att ett system med allmänna regler i ett längre perspektiv ska kunna ersätta både tillstånd för B-verksamheter och anmälningsplikt för C-verksamheter. En ytterligare utgångspunkt är att samtliga allmänna regler bör regleras antingen på förordningsnivå eller föreskriftsnivå. Avgörande för vilken nivå som är lämplig är hur bestämmelserna ska sanktioneras. Av 29 kap. 4 § första stycket 2 följer att den som bryter mot ett villkor i tillstånd kan dömas för otillåten miljöverksamhet

till böter eller fängelse i högst två år. Om en tillståndsplikt ska ersättas med allmänna regler bör sanktioneringen av överträdelser av allmänna regler vara densamma som överträdelser av villkor i tillstånd. Det följer av NJA 2005 s. 33 att straffbestämmelser med fängelse i straffskalan inte kan tillämpas på överträdelser av myndighetsföreskrifter.

Naturvårdsverket har alltså tidigare föreslagit att de allmänna reglerna ska meddelas med stöd av 15 kap. 39 § miljöbalken. Det finns ingen lämplig straffbestämmelse kopplad till överträdelser av bestämmelser meddelade med stöd av det bemyndigandet (jfr 29 kap. 9 § första stycket 14). Vi föreslår nu att de allmänna reglerna istället ska meddelas med stöd av 9 kap. 5 § miljöbalken. Till bemyndigandet i 9 kap. 5 § finns det en tillämplig straffbestämmelse i 29 kap. 8 § första stycket 4 miljöbalken. Bemyndigandet i 9 kap. 5 § medger att antingen regeringen meddelar föreskrifter eller att, om det finns särskilda skäl, en myndighet meddelar föreskrifter. Med hänsyn till behovet av en enhetlig sanktionering av överträdelser av villkor i tillstånd och föreskrifter som ersätter tillstånd föreslås att allmänna regler meddelas med stöd av bemyndigandet i 9 kap. 5 § miljöbalken och att samtliga allmänna regler meddelas på förordningsnivå.

4. Förbränning av vissa avfallsslag

I kapitlet framgår Naturvårdsverkets förslag om undantag från tillståndsplikt och omfattande av allmänna regler för förbränning av vissa avfallsslag.

4.1. Juridiska förutsättningar

4.1.1. Relevant EU-rätt utöver avfallsdirektivet

INDUSTRIUTSLÄPPSDIREKTIVET

Enligt artikel 4.1 i industriutsläppsdirektivet⁵ (IED) ska medlemsstaterna vidta nödvändiga åtgärder för att ”säkerställa att ingen anläggning eller förbränningsanläggning, avfallsförbränningsanläggning eller samförbränningsanläggning drivs utan tillstånd”. Till skillnad från avfallsdirektivet ger IED ingen möjlighet för medlemsstaterna att ersätta tillståndskravet med allmänna regler.

Kapitel III i IED innehåller specifika bestämmelser om förbränningsanläggningar med en sammanlagd installerad tillförd effekt på minst 50 megawatt (MW).

Kapitel IV innehåller specifika bestämmelser om avfalls- och samförbränningsanläggningar och innehåller inga mängd- eller kapacitetsgränser, huvudregeln är därmed att all förbränning av avfall är tillståndspliktig.

Förbränning av biomassa, inklusive de avfallsslag som definieras som biomassa enligt artikel 3.31b, är dock undantagen från bestämmelserna i kapitel IV.

Naturvårdsverket anser att artikel 4.1 i IED bör tolkas på så sätt att tillståndsplikten endast avser de förbränningsanläggningar som omfattas av kapitel III och de avfalls- och samförbränningsanläggningar som omfattas av kapitel IV. Förbränning av biomassa i avfalls- och samförbränningsanläggningar som understiger en sammanlagd installerad tillförd effekt på 50 MW bör därmed inte anses omfattas av tillståndsplikt enligt IED.

MCP-DIREKTIVET

MCP-direktivet⁶ omfattar förbränningsanläggningar, oavsett bränsle, med en installerad tillförd effekt på minst 1 MW men mindre än 50 MW, så kallade medelstora förbränningsanläggningar. Förbränningsanläggningar som omfattas av kapitel III eller IV i IED är undantagna MCP-direktivets tillämpningsområde.

⁵ Europaparlamentets och rådets direktiv 2010/75/EU av den 24 november 2010 om industriutsläpp (samordnade åtgärder för att förebygga och begränsa föroreningar).

⁶ Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2015/2193 av den 25 november 2015 om begränsning av utsläpp till luften av vissa föroreningar från medelstora förbränningsanläggningar. (Medium Combustion Plant).

Förbränningsanläggningar, med en installerad tillförd effekt på minst 1 MW men mindre än 50 MW, som förbränner biomassa, inklusive de avfallsslag som definieras som biomassa enligt artikel 3.31b IED, omfattas därmed av MCP-direktivet.

Enligt MCP-direktivet får medelstora förbränningsanläggningar inte vara i drift om de saknar tillstånd eller inte har registrerats, det finns därmed inget absolut krav på tillstånd. Verksamhetsutövaren ska emellertid förse tillsynsmyndigheten med uppgifter om anläggningen (enligt bilaga I till direktivet) samt informera om förändringar. Vidare innehåller direktivet bestämmelser om i första hand begränsningsvärden för utsläpp till luft samt skyldigheter att kontrollera utsläpp till luft.

4.1.2. Tillståndsplikt i svensk lagstiftning

Tillståndsplikt enligt avfallsdirektivet och IED har i fråga om avfalls- och samförbränningsanläggningar genomförts i svensk rätt genom både 21 och 29 kapitlet miljöprövningsförordningen (2013:251).

Tillstånds- och anmälningsplikt för avfalls- och samförbränningsanläggningar skiljer sig åt beroende på om anläggningen förbränner biomassaavfall eller annat avfall. Med biomassaavfall avses här:

- rent träavfall,
- avfall som är vegetabiliskt material från jord- eller skogsbruk och kan användas som bränsle för återvinning av energiinnehåll,
- vegetabiliskt jord- och skogsbruksavfall,
- vegetabiliskt avfall från livsmedelsindustrin, om den värme som alstras vid förbränningen återvinns, och
- korkavfall.

Dessa avfallsslag är undantagna bestämmelserna i 29 kap. 9–12 och 15–17 §§ miljöprövningsförordningen; *”i den tillförda mängden inräknas inte rent träavfall eller avfall som anges i 17 § 1–3 och 5 i förordningen (2013:253) om förbränning av avfall”*. Dessa avfallsslag är en delmängd av de avfallsslag som definieras som biomassa enligt artikel 3.31b IED.

Förbränning av biomassaavfall omfattas därmed enbart av 21 kapitlet miljöprövningsförordningen med tillståndsplikt (total installerad tillförd effekt mer än 20 MW) respektive anmälningsplikt (total installerad tillförd effekt mer än 0,5 MW men högst 20 MW). I tabell 1 redovisas provningsnivån för förbränningsanläggningar som helt eller delvis förbränner biomassaavfall. Biomassaavfall är en delmängd av det bränsle som i 21 kap. 11 § miljöprövningsförordningen kallas *”annat bränsle än enbart fossil eldningsolja eller biogen eller fossil bränslegas”*.

Tabell 1. Prövningsnivå för förbränningsanläggningar som förbränner annat bränsle än enbart fossil eldningsolja eller biogen eller fossil bränslegas, inklusive biomassaavfall

Storlek anläggning (total installerad tillförd effekt i MW)	Prövningsnivå enligt 21 kap. MPF	Aktuell EU-rätt
0–0,5	U-verksamhet	Avfallsdirektivet
0,5–1	C-verksamhet	Avfallsdirektivet
1–20	C-verksamhet	Avfallsdirektivet /MCP
20–50	B-verksamhet	Avfallsdirektivet /MCP
50–300	B-verksamhet	Avfallsdirektivet /IED
300 – uppåt	A-verksamhet	Avfallsdirektivet /IED

4.1.3. Slutsats

Av tabell 1 framgår att förbränningsanläggningar som är lika med eller större än 50 MW sammanlagd installerad tillförd effekt omfattas av IED. Det är därmed enbart avfalls- och samförbränningsanläggningar med en total installerad tillförd effekt som understiger 50 MW och som helt eller delvis förbränner biomassaavfall som kan komma i fråga för allmänna regler.

4.2. Förbränningsanläggningar som skulle kunna vara aktuella för allmänna regler

Inledningsvis kan Naturvårdsverket konstatera att aktuellt uppdrag avser att utreda undantag från tillstånds- och anmälningsplikt för verksamheter som behandlar avfall. Naturvårdsverket kan vidare konstatera att en förbränningsanläggning som omfattas av 21 kap. 11 § miljöprövningsförordningen och som förbränner annat bränsle än enbart fossil eldningsolja eller biogen eller fossil bränslegas med en total installerad effekt som överstiger 0,5 MW i dagsläget omfattas av tillstånds- eller anmälningsplikt, se tabell 1.

Naturvårdsverket anser att samma gräns för tillstånds- respektive anmälningsplikt bör råda för förbränningsanläggningar oavsett om de förbränner biomassaavfall eller annat bränsle i kategorin ”annat bränsle än enbart fossil eldningsolja eller biogen eller fossil bränslegas”. Naturvårdsverket bedömer att biomassaavfall i stor utsträckning har en likartad hälso- och miljöpåverkan som andra fasta biobränslen. Vidare kan Naturvårdsverket konstatera att förbränningsanläggningar träffas av relativt omfattande EU-lagstiftning, se redovisningen av del 1 av detta uppdrag (Naturvårdsverket, 2018), och att denna inte helt överensstämmer med svensk lagstiftning, bland annat avseende kapacitetsgränser, varför det bedöms olämpligt att i dagsläget ytterligare diversifiera bestämmelserna.

Naturvårdsverket anser att en närmare bedömning av om det kan anses lämpligt att ta fram allmänna regler för förbränningsanläggningar som helt eller delvis

förbränner biomassaavfall sker lämpligen i samband med en översyn av tillstånds- och anmälningsplikten för samtliga förbränningsanläggningar för att bättre samordna svensk lagstiftning med EU-lagstiftningen på området.

4.2.1. Förbränningsanläggningar med högst 0,5 MW total installerad tillförd effekt och som helt eller delvis förbränner biomassaavfall

Mot bakgrund av redovisat resonemang ovan bedömer Naturvårdsverket att allmänna regler i dagsläget endast bör övervägas för förbränningsanläggningar med högst 0,5 MW total installerad tillförd effekt och som helt eller delvis förbränner biomassaavfall. Dessa förbränningsanläggningar är i dagsläget U-anläggningar, vilket inte är förenligt med bestämmelserna i avfallsdirektivet.

VERKSAMHETER DÄR AKTUELLA FÖRBRÄNNINGSANLÄGGNINGAR FINNS

Baserat på tillsynsmyndigheternas svar, se avsnitt 1.4.3, gör Naturvårdsverket bedömningen att aktuella förbränningsanläggningar i stor utsträckning finns vid jordbruk med djurhållning och vid träindustri, i första hand sågverk. Detta stämmer även överens med de antaganden Naturvårdsverket gjorde i del 1. Vidare bedömer Naturvårdsverket att aktuella förbränningsanläggningar i många fall finns i anslutning till andra typer av tillstånds- eller anmälningspliktiga verksamheter.

Det är sannolikt verksamheter som i uppvärmningssyfte förbränner biomassaavfall som uppkommit i den egna verksamheten. Biomassaavfall utgör sannolikt endast en liten del av den totala bränslemängden, där det huvudsakliga bränslet är icke avfallsklassade biobränslen. Denna bild delas av aktörerna i samrådsgruppen.

ANTAL AKTUELLA VERKSAMHETER

Endast sex länsstyrelser angav att de har tillsyn över aktuella förbränningsanläggningar, dessa länsstyrelser identifierade tillsammans 18 förbränningsanläggningar. Fem kommuner identifierade sammanlagt drygt 20 förbränningsanläggningar. Merparten av identifierade förbränningsanläggningar fanns vid jordbruk med djurhållning, och det är framförallt gårdar med kycklinguppfödning. Naturvårdsverket har inte ett tillräckligt underlag för att göra en tillförlitlig uppskattning av antalet förbränningsanläggningar i Sverige. Naturvårdsverket kan vidare konstatera att aktuella förbränningsanläggningarna idag klassificeras som U-verksamheter, och ingår därmed inte i befintliga tillsynsregister, och är därför mycket svåra att identifiera för tillsynsmyndigheterna. För att möjliggöra en relevant uppskattning av ett maximalt antal förbränningsanläggningar som kan beröras har vi kompletterat tillsynsmyndigheternas uppgifter med annan tillgänglig statistik inom branscherna jordbruk och träindustri.

Enligt Jordbruksverket (2011a) fanns det under 2010 176 företag som födde upp slaktkycklingar i Sverige. Samma år fanns det enligt Jordbruksverket (2011b) nästan 1 700 gårdar med uppfödning av grisar. Lantbrukarnas Riksförbund bekräftade bilden av att det i första hand är jordbruk med djurhållning som kan vara aktuella men bedömer att det endast är ett fåtal jordbruk som förbränner biomassaavfall i förbränningsanläggningar med aktuell storlek.

Enligt Skogsindustrierna (2019) finns det idag ca 140 sågverk i Sverige. Enligt uppgifter från SMP⁷ har cirka hälften större förbränningsanläggningar. Vi menar att detta visar att antalet sågverk som skulle kunna ha en förbränningsanläggning i aktuell storlek är relativt få.

Sammantaget kan Naturvårdsverket konstatera att det har varit mycket svårt att uppskatta hur många förbränningsanläggningar som berörs. Naturvårdsverket menar att siffrorna från Jordbruksverket, Skogsindustrierna och SMP ger ett absolut tak för hur många jordbruk och träindustrier som skulle kunna beröras. Vi bedömer dock att det är en begränsad andel av dessa som helt eller delvis förbränner biomassaavfall, en uppskattning som samrådsaktörerna delade. En mycket osäker uppskattning är att det kan handla om ett par hundra förbränningsanläggningar, flertalet av dessa bedömer vi är lokaliserad vid annan tillstånds- eller anmälningspliktig verksamhet.

4.3. Naturvårdsverkets bedömning och förslag till reglering

4.3.1. Bedömning av om allmänna regler är lämpligt för förbränning av biomassaavfall i förbränningsanläggningar med högst 0,5 MW total installerad tillförd effekt

JURIDISKA FÖRUTSÄTTNINGAR

Naturvårdsverket kan konstatera att EU-lagstiftningen tillåter att allmänna regler tillämpas för aktuella förbränningsanläggningar.

ANTAL BERÖRDA VERKSAMHETER

Enligt vad som redovisats ovan uppskattar Naturvårdsverket antalet förbränningsanläggningar som förbränner biomassaavfall i aktuella anläggningar till högst ett par hundra. Antalet förbränningsanläggningar som startar upp årligen bedöms vara mycket få.

Naturvårdsverket kan dock konstatera att det i stor utsträckning saknas information om de förbränningsanläggningar som idag är U-verksamheter, och

⁷ Svenska miljörapporteringsportalen.

det är särskilt svårt att få en uppfattning om hur många förbränningsanläggningar i aktuell storlek som förbränner biomassaavfall.

VARIATION MELLAN ANLÄGGNINGAR

Som framgår av ovan bedömer Naturvårdsverket att det aktuella biomassaavfallet i de flesta fall uppkommer i den egna verksamheten och kan, mot bakgrund av de verksamheter som har identifierats, variera från rent och torrt träavfall vid mindre träindustrier, till blött jordbruksavfall vid större jordbruk.

VERKSAMHET SOM LIGGER VID ANNAN TILLSTÅNDS- ELLER ANMÄLNINGSPLIKTIG VERKSAMHET

Naturvårdsverket bedömer att aktuella förbränningsanläggningarna i stor utsträckning är placerade vid andra typer av tillstånds- eller anmälningspliktiga verksamheter. Anmälningsärenden avseende förbränning av biomassaavfall bör kunna hanteras inom samma tillstånds- eller anmälningsärende som huvudverksamheten. Naturvårdsverket bedömer utifrån detta att de administrativa lättnader som allmänna regler skulle innebära jämfört med en anmälningsplikt blir små när en ny förbränningsanläggning startar upp. En verksamhetsutövare för en befintlig verksamhet med en förbränningsanläggning kommer dock med stor sannolikhet behöva lämna in en ny kompletterande anmälan som beskriver förbränningsanläggningen.

PÅVERKAN PÅ HÄLSA OCH MILJÖ

Naturvårdsverket bedömer utifrån identifierade förbränningsanläggningar att bränslet kan variera i relativt stor utsträckning, vilket medför att även påverkan på hälsa och miljö varierar. I det fall det är frågan om torrt träavfall bedömer Naturvårdsverket att miljöpåverkan från aktuella anläggningar är begränsad. I det fall bränslet är blött jordbruksavfall, så som halm och spannmålsrester, är förbränningen sannolikt sämre. En dålig förbränning kan innebära ökade utsläpp av exempelvis stoft och andra miljö- och hälsofarliga organiska ämnen såsom dioxiner och furaner samt luktproblem. Påverkan på hälsa och miljö kan därmed variera mellan aktuella förbränningsanläggningar.

Naturvårdsverket ser inga betydande miljö- och hälsomässiga vinster med att låta aktuella anläggningar omfattas av allmänna regler istället för anmälningsplikt. Fördelarna med att kravnivån likriktas genom allmänna regler bedöms vara små.

LOKALA FÖRUTSÄTTNINGAR

Naturvårdsverket bedömer att lokaliseringen kan ha betydelse för vilka effekter en förbränningsanläggning får, där lokaliseringen är särskilt viktig för förbränningsanläggningar med en sämre förbränning.

TEKNIKUTVECKLING

Naturvårdsverket bedömer att allmänna regler inte riskerar att hämma teknikutvecklingen.

SLUTSATS

Naturvårdsverket bedömer att det inte finns juridiska hinder för att ta fram allmänna regler för dessa förbränningsanläggningar. Naturvårdsverket kan inte heller se att allmänna regler skulle hämma teknikutvecklingen för dessa förbränningsanläggningar. Naturvårdsverket kan konstatera att aktuella förbränningsanläggningar i dagsläget klassificeras som U-verksamheter och har en begränsad påverkan på hälsa och miljö. Påverkan på hälsa och miljö kan dock variera mellan aktuella förbränningsanläggningar i relativt stor omfattning. Där förbränning av blött jordbruksavfall har en potentiellt större påverkan på hälsa och miljön än torrt träavfall. Behov av en anpassning av lämplig lokaliseringen varierar också beroende av i första hand påverkan på hälsa. Naturvårdsverket menar att en varierad miljö- och hälsopåverkan och en varierad påverkan på lokala förutsättningar försvårar, men omöjliggör inte, utarbetandet av ändamålsenliga allmänna regler.

Naturvårdsverket gör på befintligt underlag bedömningen att det endast är ett begränsat antal förbränningsanläggningar som skulle vara aktuella för allmänna regler. Vidare bedömer Naturvårdsverket att vissa av dessa förbränningsanläggningar är lokaliserade tillsammans med annan tillstånds- eller anmälningsskyldig verksamhet och kan i sådana fall prövas tillsammans med den huvudsakliga verksamheten. De lättnader som allmänna regler kan leda till minskar i dessa fall betydligt.

Sammantaget menar Naturvårdsverket att det i dagsläget saknas tillräckligt underlag om dessa förbränningsanläggningar för att ta fram allmänna regler på ett ändamålsenligt sätt. Att en anmälningsskyldighet införs för dessa anläggningar innebär sannolikt att kunskapen om dessa förbränningsanläggningar kan komma att förbättras, vilket på längre sikt skulle kunna möjliggöra att allmänna regler bedöms relevant att ta fram.

4.3.2. Naturvårdsverkets förslag

Naturvårdsverket bedömer, så som redovisats ovan, att det inte är motiverat att utarbeta och uppdatera allmänna regler för aktuella förbränningsanläggningar. Det innebär att dessa förbränningsanläggningar istället behöver omfattas av anmälningsskyldighet.

Naturvårdsverket föreslår att 21 kap. 11 § miljöprövningsförfordningen (2013:251) ändras enligt nedan.

Nuvarande lydelse	Föreslagen lydelse
11 § Anmälningsplikt C och verksamhetskod 40.60 gäller för anläggning för förbränning med en total installerad tillförd effekt av 1. mer än 500 kilowatt men högst 20 megawatt, om annat bränsle används än enbart fossil eldningsolja eller biogen eller fossil bränslegas, eller 2. mer än 10 megawatt men högst 20 megawatt, om inget annat bränsle används än fossil eldningsolja eller biogen eller fossil bränslegas. Anmälningsplikten gäller inte om verksamheten är anmälningspliktig enligt 12 § eller avser en stationär förbränningsmotor avsedd endast som reservaggregat vid elavbrott.	11 § Anmälningsplikt C och verksamhetskod 40.60 gäller för anläggning för förbränning med en total installerad tillförd effekt av <i>1. högst 20 megawatt, om rent träavfall eller avfall som anges i 17 § 1–3 och 5 i förordningen (2013:253) om förbränning av avfall används,</i> 2. mer än 10 megawatt men högst 20 megawatt, om inget annat bränsle används än fossil eldningsolja eller biogen eller fossil bränslegas, <i>eller</i> <i>3. mer än 500 kilowatt men högst 20 megawatt, om annat bränsle används än sådant bränsle som avses i 1 eller 2.</i> Anmälningsplikten gäller inte om verksamheten är anmälningspliktig enligt 12 § eller avser en stationär förbränningsmotor avsedd endast som reservaggregat vid elavbrott.

Naturvårdsverkets förslag innebär att anmälningsplikten för förbränningsanläggningar med högst 0,5 MW total installerad tillförd effekt som förbränner biomassaavfall skulle se ut enligt tabell 2, jämför tabell 1 som visar på dagens reglering. För förbränningsanläggningar som inte förbränner avfallsklassade bränslen ser tillstånds- och anmälningsplikten ut på samma sätt som idag, se tabell 1.

Bestämmelsen om anmälningsplikt bör tillämpas sex månader efter det att förordningen om ändring i miljöprövningsförordningen trätt i kraft, så att berörda verksamhetsutövare har rimlig tid på sig att informera sig om bestämmelsen och ta fram det underlag som behövs för att anmäla sin verksamhet.

Tabell 2. Innebörden av Naturvårdsverkets förslag, provningsnivå för anläggningar som förbränner biomassaavfall (jämför tabell 1)

Storlek anläggning (total installerad tillförd effekt i MW)	Prövningsnivå enligt 21 kap. MPF	Aktuell EU-rätt
0–1	C-verksamhet	Avfallsdirektivet
1–20	C-verksamhet	Avfallsdirektivet /MCP
20–50	B-verksamhet	Avfallsdirektivet /MCP
50–300	B-verksamhet	Avfallsdirektivet /IED
300 – uppåt	A-verksamhet	Avfallsdirektivet /IED

4.4. Konsekvensutredning

Enligt uppdraget till Naturvårdsverket ska en analys av konsekvenserna av förslagen utföras i enlighet med 6 § förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning samt även enligt 7 § i samma förordning om regleringen kan få effekter av betydelse för företagens arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt. Naturvårdsverket bedömer att en konsekvensutredning enligt 6 § är tillräcklig i det här fallet eftersom förslaget förväntas medföra begränsade kostnader för företagen som berörs.

4.4.1. Utgångspunkter för konsekvensutredningen

En beskrivning av problemet och vad som ska uppnås framgår av beskrivna förutsättningar i kapitel 2. Förbränningsanläggningar med en total installerad tillförd effekt på upp till och med 0,5 MW där biomassaavfall helt eller delvis förbränns är idag U-verksamheter och måste därmed regleras på annat sätt. Alternativet till anmälningsplikt (referensalternativet) är ett undantag från avfallsdirektivets krav på tillståndsplikt och att förbränningsanläggningarna istället omfattas av allmänna regler. Den situation som råder idag, dvs. att berörda verksamheter varken omfattas av anmälan eller tillstånd, så kallade U-verksamheter, är inte ett möjligt referensalternativ, eftersom dagens regelverk inte överensstämmer med avfallsdirektivets krav.

Enligt resonemanget ovan i avsnitt 4.3.1 föreslås att förbränning av biomassaavfall i förbränningsanläggningar upp till och med 0,5 MW total installerad tillförd effekt blir anmälningspliktigt. Motivet till förslaget är framförallt att det i dagsläget saknas tillräckligt med information om dessa förbränningsanläggningar, samt att antalet anläggningar som berörs bedöms vara relativt få.

De som berörs av förslaget om anmälningsplikt är framförallt befintliga och framtida verksamhetsutövare som förbränner biomassaavfall i dessa förbränningsanläggningar, tillsynsmyndigheter och tillsynsvägläggande myndigheter.

4.4.2. Konsekvenser av förslaget

Nedan redovisas referensalternativets konsekvenser i jämförelse med alternativet att dessa förbränningsanläggningar hade undantagits krav på anmälningsplikt och att allmänna regler hade tagits fram. Eftersom redovisat förslag är anmälningsplikt har inte allmänna regler utarbetats för dessa förbränningsanläggningar. En jämförelse har därför gjorts mot hypotetiska allmänna regler, vi har dock utgått från att de på ett övergripande plan hade lagts upp på samma sätt som de allmänna regler som föreslås för biologisk behandling av park- och trädgårdsavfall (se avsnitt 6.2).

Naturvårdsverkets bedömning av redovisat förslag grundar sig i första hand på att det i dagsläget saknas tillräckligt med information om dessa förbränningsanläggningar. Naturvårdsverkets preliminära bedömning är dock att antalet anläggningar som berörs bedöms vara relativt få samt att de kan finnas placerade vid andra tillstånds- eller anmälningspliktiga verksamheter. Att informationen om antalet verksamhetsutövare som berörs inte har varit möjlig att ta fram under uppdragets gång innebär att det är svårt att få en heltäckande bild över kostnaderna för de olika alternativen.

KONSEKVENSER FÖR AKTÖRER

Verksamhetsutövare

Förslaget innebär att verksamhetsutövare som redan förbränner eller kommer att förbränna biomassaavfall i förbränningsanläggningar upp till och med 0,5 MW installerad tillförd effekt måste anmäla verksamheten till tillsynsmyndigheten. En anmälan måste göras även om biomassaavfall endast förbränns vid enstaka tillfällen.

Större kostnad vid anmälan jämfört med alternativet

Konsekvenserna som förslaget kan förväntas medföra beror på dels om förbränningsanläggningen är ny eller befintlig, dels på om förbränningsanläggningen är lokaliserad tillsammans med annan tillstånds- eller anmälningspliktig verksamhet. Nedan redovisas tre alternativ:

1. En befintlig förbränningsanläggning som förbränner biomassaavfall.
2. En ny tillstånds- eller anmälningspliktig verksamhet startar upp, på verksamheten finns en förbränningsanläggning på minst 0,5 MW installerad tillförd effekt som förbränner biomassaavfall, förbränningsanläggningen utgör inte huvudverksamhet. Exempelvis en ny gård där djurhållning är huvudverksamhet.
3. En befintlig tillstånds- eller anmälningspliktig verksamhet ska börja förbränna biomassaavfall i en befintlig förbränningsanläggning av aktuell storlek, till exempel en anmälningspliktig gård med djurhållning byter från en oljepanna till en biobränslepanna där biomassaavfall ska eldas. En ny förbränningsanläggning som ska förbränna biomassaavfall i en förbränningsanläggning av aktuell storlek startas upp, till exempel ett icke anmälningspliktigt snickeri som eldar biomassaavfall.

Alternativ 1 regleras genom övergångsbestämmelser (se avsnitt 4.3.2). Dessa verksamhetsutövare måste, precis som för övriga alternativ, anmäla förbränningsanläggningen till tillsynsmyndigheten. Skillnaden, i jämförelse med alternativ 2 och 3, är att verksamheten redan bedrivs och att eventuella förelägganden om försiktighetsåtgärder från tillsynsmyndigheten kan bli dyrare att leva upp till i efterhand.

Alternativ 2 och 3 innebär att en ny anmälningspliktig verksamhet, förbränning av biomassaavfall, startas upp. Det som skiljer alternativ 2 från alternativ 3 är att i alternativ 2 provas förbränningsanläggningen tillsammans med en annan huvudverksamhet. I alternativ 3 anmäls förbränningsanläggningen för sig. Kostnaden för att göra en anmälan kan förväntas vara något lägre för en verksamhetsutövare i alternativ 2 eftersom förbränningsanläggningen då utgör en del av en annan anmälan eller tillståndsprocess.

Enligt NUTEK (2006) uppskattas ett anmälningsförfarande ta cirka 80 timmar i anspråk för verksamhetsutövaren⁸. Där görs även bedömningen att det vanligtvis inte krävs konsult hjälp för att göra en anmälan, så inga externa kostnader förväntas uppstå. Verksamhetsutövarens interna kostnader för ett anmälningsförfarande har uppskattats till i genomsnitt cirka 41 000 kronor. En uppräknig till dagens penningvärde motsvarar en kostnad på cirka 48 000 kronor per anmälan⁹. Naturvårdsverkets bedömning är dock att en anmälan avseende förbränning av biomassaavfall i en förbränningsanläggning på högst 0,5 MW installerad tillförd effekt bör vara förhållandevis enkel och att kostnaden sannolikt blir lägre. Naturvårdsverkets menar att istället sätta sig in i allmänna regler samt att ta fram och lämna uppgifter för registrering uppskattas ta mindre tid och andra resurser i anspråk och innebär därmed en lägre kostnad för verksamhetsutövaren. Tillsynsmyndigheten tar ut en avgift för att täcka tillsynsmyndighetens kostnader. Eftersom att en anmälan förväntas kräva mer handläggningstid än en registrering så innebär även detta en högre avgift för verksamhetsutövaren. Naturvårdsverkets bedömning är sammanfattningsvis att vid en jämförelse med allmänna regler så förväntas en anmälan medföra en större kostnad för verksamhetsutövaren, både vad gäller de underlag som behöver tas fram och den avgift som ska ersätta tillsynsmyndighetens kostnader för att hantera anmälan.

Naturvårdsverkets bedömning är att flertalet av de verksamhetsutövare som idag förbränner biomassaavfall i aktuella förbränningsanläggningar inte använder biomassaavfall som det huvudsakliga bränslet. Vi bedömer att det huvudsakliga bränslet är i dessa fall vanligtvis är icke avfallsklassat biobränsle. Redovisat förslag om anmälningsplikt kan för vissa av dessa verksamhetsutövare innebära att de slutar att förbränna biomassaavfall eftersom kostnaden för en anmälan bedöms vara större än nyttan med att då och då förbränna avfall. Dessa verksamheter undviker därmed de kostnader en anmälan medför. Istället kan kostnader uppstå för att hantera avfallet på annat sätt, exempelvis att transportera det till återvinningscentral. Beroende på i vilken utsträckning biomassaavfall har förbränts kan även kostnader för alternativt bränsle uppstå.

⁸ Då ingår bland annat tid för att sätta sig in i lagstiftning, informationsinsamling, beräkningar, möten, ifyllande av blanketter etc.

⁹ Från årsmedeltal 2005 till årsmedeltal 2018 enligt SCB (2019).

När en verksamhet blir anmälningspliktig innebär det även att kraven på egenkontroll kan bli högre. En anmälningsplikt för de aktuella förbränningsanläggningarna kan förväntas medföra en administrativ kostnad för verksamhetsutövaren i och med kraven på egenkontroll. Då även de verksamheter som omfattas av allmänna regler föreslås omfattas av kravet på egenkontroll innebär det inte någon minskning i administrativa kostnader för dessa verksamheter jämfört med anmälningsplikt.

Tillsynsmyndigheter

Fler anmälningar till tillsynsmyndigheterna

Förslaget innebär att fler förbränningsanläggningar måste anmälas till tillsynsmyndigheten, vilket medför en viss ökning av antalet anmälningsärenden. För aktuella förbränningsanläggningar konstaterar Naturvårdsverket att det framförallt är kommunerna som kommer att beröras eftersom att vi bedömer att aktuella förbränningsanläggningar framförallt finns på verksamheter som kommunen har tillsynsansvar för.

Antalet anmälningsärenden förväntas framförallt att öka under den övergångsperiod när befintliga förbränningsanläggningar som förbränner biomassaavfall i en förbränningsanläggning på högst 0,5 MW installerad tillförd effekt måste anmäla verksamheten. Även om det nationellt sett kan innebära några hundra förbränningsanläggningar som kan komma att omfattas av övergångsbestämmelserna, bedömer vi att det inte är så många förbränningsanläggningar för respektive tillsynsmyndighet. Av de kommuner som svarade på förfrågan (se avsnitt 1.4.3) har den kommun som identifierat flest förbränningsanläggningar identifierat cirka 10 stycken. Naturvårdsverket bedömer att det är relativt få förbränningsanläggningar som startas upp varje år och antalet anmälningsärenden, för varje enskild tillsynsmyndighet, förväntas inte öka i sådan omfattning att det påverkar myndighetens arbete.

Ett undantag från avfallsdirektivets krav på tillståndsplikt hade istället inneburit att kommunen hade tagit emot uppgifter för registrering i motsvarande antal. Även om tillsynsmyndigheten hade behövt ta fram ny information om hur registreringen går till så förväntas ett registreringsförfarande ha varit mindre resurskrävande för tillsynsmyndigheten.

Tillsyn

Även då antalet anmälningsärenden kan komma att öka under en period så kommer inte antalet tillsynsobjekt att öka i samma omfattning, eftersom flera av aktuella förbränningsanläggningar är lokaliserade på annan tillstånds- eller anmälningspliktig verksamhet. Kommunen har redan idag tillsynsansvar för U-verksamheter. Det miljö- och hälsomässiga behovet av tillsyn förändras inte av att U-verksamheter blir C-verksamheter. Däremot signalerar anmälningsplikten ett större behov av tillsyn, vilket troligtvis leder till en ökad tillsyn över berörda anläggningar.

Staten

Förslaget om att införa anmälningssplikt för förbränningsanläggningar på högst 0,5 MW installerad tillförd effekt där biomassaavfall förbränns innebär att Naturvårdsverket behöver ta fram information för verksamhetsutövare och tillsynsmyndigheter om den förändring som sker och vad den innebär. Vissa befintliga vägledningar behöver även uppdateras. Att förbränningsanläggningen föreslås omfattas av kravet på anmälningssplikt innebär samtidigt att de kostnader som allmänna regler hade medfört för Naturvårdsverket och regeringen undviks.

Sammantaget bedöms de kostnader som uppstår för Naturvårdsverket vara lägre vid förslaget om anmälningssplikt jämfört med alternativet allmänna regler som hade krävt en större arbetsinsats.

Miljöpåverkan

Att förbränning av biomassaavfall i förbränningsanläggningar på högst 0,5 MW installerad tillförd effekt i fortsättningen kommer att kräva en anmälan kan leda till att det är färre verksamhetsutövare som väljer att förbränna biomassaavfall i sina förbränningsanläggningar, eftersom en anmälan till tillsynsmyndigheten kräver resurser i form av tid och pengar.

Vilka miljömässiga effekter det kan få är svårt att förutse eftersom det beror på vilket bränsle som ersätter biomassaavfallet, hur biomassaavfallet hanteras istället samt om det exempelvis kan leda till ökade transporter. Generellt sett bedömer dock Naturvårdsverket att miljö- och hälsoeffekterna är små. Tillsynsmyndighet och verksamhetsutövare förväntas få en ökad kännedom om hur verksamheten påverkar hälsa och miljö.

ÖVRIGA KONSEKVENSER

Bemyndigande som regeringens beslutanderätt grundar sig på

Förslaget innefattar författningsförändringar gällande införandet av anmälningssplikt. Regeringen fattar med stöd av 9 kap. 6 § miljöbalken beslut om ändring i miljöprövningsförordningen.

Överensstämmelse med EU:s regelverk

Förslaget om anmälningssplikt grundar sig i bestämmelser enligt avfallsdirektivet.

Naturvårdsverket bedömer att de föreslagna reglerna överensstämmer med och inte går utöver de skyldigheter som följer av avfallsdirektivet.

Särskild hänsyn för tidpunkt för ikraftträdande

För verksamhetsutövare som nu omfattas av anmälningssplikt enligt förslaget behövs rimlig tid för att hinna anmäla sin verksamhet till tillsynsmyndigheten. Naturvårdsverket föreslår sex månader enligt beskrivning i avsnitt 4.3.2.

Behov av speciella informationsinsatser

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

5. Biologisk behandling av vissa avfallsslag

I kapitlet framgår Naturvårdsverkets förslag om undantag från tillståndsplikt och omfattande av allmänna regler för biologisk behandling av vissa avfallsslag.

5.1. Juridiska förutsättningar

5.1.1. EU-rätt utöver avfallsdirektivet

Biologisk behandling ingår bland de verksamheter som omfattas av IED. Någon exakt kapacitetsgräns för tillståndsplikten i fråga om biologisk behandling finns dock inte. Det som avgör är istället den totala mängden avfall som behandlas vid anläggningen genom ett flertal delverksamheter varav biologisk behandling är en.

5.1.2. Svensk lagstiftning

Tillståndsplikt för biologisk behandling enligt IED har i svensk lagstiftning genomförts genom 29 kap. 65, 66 och 67 §§ miljöprövningsförordningen.

Tillståndsplikt enligt avfallsdirektivet har genomförts genom samma bestämmelser samt genom vad som framgår av tabell 3.

Tabell 3. Hur avfallsdirektivets tillståndsplikt för biologisk behandling har genomförts i svensk lagstiftning

Storlek anläggning	Prövningsnivå enligt 21 kap. MPF	Prövningsnivå enligt 29 kap. MPF	Avfallsslag
>3 000 MWh biogas/år (anaerob behandling)	B-verksamhet		Stallgödsel, grödor eller annat biologiskt material
<3 000 MWh biogas/år (anaerob behandling)	C-verksamhet		Stallgödsel, grödor eller annat biologiskt material
>25 000 ton/år (anaerob behandling)		A-verksamhet	Allt icke-farligt avfall
> 18 750 ton/år		A-verksamhet	Allt icke-farligt avfall
500 – 25 000 ton/år (anaerob behandling)		B-verksamhet	Annat icke-farligt avfall än park- och trädgårdsavfall
500 – 18 750 ton/år		B-verksamhet	Annat icke-farligt avfall än park- och trädgårdsavfall
10 – 500 ton/år		C-verksamhet	Annat icke-farligt avfall än park- och trädgårdsavfall
50 – 18 750 ton/år		C-verksamhet	Park- och trädgårdsavfall
0 - 10 ton/år		U-verksamhet	Annat icke-farligt avfall än park- och trädgårdsavfall
0 - 50 ton/år		U-verksamhet	Park- och trädgårdsavfall

Med anaerob och aerob behandling avses vanligtvis rötning respektive kompostering. Dessa begrepp används därför nedan.

Det bör noteras att rötning och kompostering av även små mängder avfall kan omfattas av tillståndsplikt enligt 29 kap. 65, 66 eller 67 §§ miljöprövningsförordningen om det bedrivs annan avfallsbehandlingsverksamhet i så stor omfattning att hela verksamheten är en IED-verksamhet (omfattas av tillståndsplikt enligt IED). Den biologiska behandlingen omfattas i sådant fall inte av vad som framgår av tabell 3.

5.2. Anläggningar som skulle kunna vara aktuella för allmänna regler

Endast avfallsanläggningar som är undantagna från tillståndsplikten enligt IED kan undantas från tillstånds- och anmälningsplikt enligt miljöprövningsförordningen. Det betyder att om den biologiska behandlingen bedrivs vid en anläggning där den totala mängden behandlat avfall är så stor att den omfattas av tillståndsplikt enligt 29 kap. 65, 66 eller 67 §§ kan den inte undantas från tillståndsplikten och istället omfattas av allmänna regler. All övrig biologisk behandling av avfall skulle juridiskt sett kunna undantas från tillstånds- och anmälningsplikt.

Från prioriteringssynpunkt anser Naturvårdsverket att allmänna regler i första hand bör övervägas för mindre anläggningar som finns i ett stort antal. Inledningsvis bör därför allmänna regler övervägas för de minsta verksamheterna, det vill säga de som är U-verksamheter i fråga om kompostering.

Allmänna regler har även övervägts för gårdsbaserade biogasanläggningar eftersom dessa anläggningar bedöms ha en relativt homogen sammansättning av substrat till rötkammaren (material som rötas), vilket talar för att allmänna regler skulle kunna vara lämpliga och även eventuellt kunna främja tillkommande av nya gårdsbaserade biogasanläggningar.

För att få en bild av var dessa verksamheter finns samt hur många verksamhetsutövare som berörs tillfrågades 28 kommuner (de som ingår i SKL:s miljöchefsnätverk) och Svenska kyrkan om detta, se avsnitt 1.4.3. Informationen nedan bygger på uppgifter från dessa samt från Energimyndigheten och branschorganisationen Energigas Sverige.

5.2.1. Branscher där aktuella anläggningar kan finnas

KOMPOSTERING AV HÖGST 50 TON PARK- OCH TRÄDGÅRDSAVFALL

Kompostering av högst 50 ton park- och trädgårdsavfall per år sker vid till exempel kyrkogårdar, större parker samt kommunala verksamheter som exempelvis förskolor. Ett annat exempel är trädgårdskomposter dit park- och

trädgårdsavfall från kommunal mark i närområdet transporteras. Det vill säga inte i anslutning till någon tillstånds- eller anmälningspliktig verksamhet.

KOMPOSTERING AV HÖGST 10 TON ANNAT AVFALL ÄN PARK- OCH TRÄDGÅRDSAVFALL

Annat avfall än park- och trädgårdsavfall som skulle kunna vara aktuellt för kompostering är matavfall, gödsel, rötrester eller avloppsslam etc. Eftersom verksamheterna idag är U-verksamheter saknar kommunerna i stor utsträckning kännedom om dessa, men angav att de kan finnas vid till exempel lantbruk, förskolor och kommunala verksamheter. Vissa av dessa verksamheter, som exempelvis lantbruk, kan vara tillstånds- eller anmälningspliktiga.

RÖTNING VID GÅRDSBASERADE BIOGASANLÄGGNINGAR

Gårdsbaserade rötningsanläggningar finns vid lantbruk som i många fall är tillstånds- eller anmälningspliktiga.

5.2.2. Antal aktuella anläggningar

KOMPOSTERING AV HÖGST 50 TON PARK- OCH TRÄDGÅRDSAVFALL

Baserat på underlag från Svenska kyrkan uppskattar Naturvårdsverket att det finns i storleksordningen 1 000 anläggningar för kompostering av högst 50 ton park- och trädgårdsavfall per år hos cirka 200 olika verksamhetsutövare inom Svenska kyrkan. Att göra en uppskattning av antalet komposteringsanläggningar inom annan verksamhet än Svenska kyrkan har inte varit möjligt eftersom kommunerna till stor del saknar kännedom om dessa U-verksamheter.

KOMPOSTERING AV HÖGST 10 TON ANNAT AVFALL ÄN PARK- OCH TRÄDGÅRDSAVFALL

Det har inte varit möjligt att göra en uppskattning av antalet aktuella anläggningar eftersom kommunerna till stor del saknar kännedom om dessa U-verksamheter.

RÖTNING VID GÅRDSBASERADE BIOGASANLÄGGNINGAR

År 2017 fanns det 43 gårdsbaserade anläggningar som producerade biogas av stallgödsel, grödor eller annat biologiskt material (Energigas Sverige, 2019). Mellan åren 2016 och 2017 ökade antalet gårdsanläggningar med tre stycken (Energimyndigheten, 2018). Antalet verksamheter som faktiskt berörs av vårt förslag är därför sannolikt få.

5.3. Naturvårdsverkets bedömning och förslag till reglering

5.3.1. Bedömning av om allmänna regler är lämpliga för biologisk behandling av avfall

JURIDISKA FÖRUTSÄTTNINGAR

Naturvårdsverket konstaterar att biologisk behandling som sker vid anläggningar där även annan avfallsbehandling bedrivs och där den totala mängden behandlat avfall överskrider gränsen för att verksamheten ska omfattas av tillståndsplikt enligt IED inte kan omfattas av allmänna regler. I övrigt innebär IED inget hinder för att undanta biologisk behandling av avfall från anmälningsplikt.

ANTAL BERÖRDA VERKSAMHETER

Som framgår av avsnitt 5.2.2 bedöms antalet aktuella anläggningar för kompostering av park- och trädgårdsavfall vara fler än tusen medan antalet aktuella anläggningar för kompostering av annat avfall är mer svårbedömt.

Antalet gårdsbaserade biogasanläggningar bedöms idag uppgå till ett 40-tal (Naturvårdsverkets, 2017). Antalet nya verksamheter som startar upp årligen och därmed skulle beröras av de allmänna reglerna bedöms vara ett fåtal per år.

VARIATION MELLAN ANLÄGGNINGAR

Mindre komposteringsanläggningar varierar generellt sett lite till utformningen. Park- och trädgårdsavfall är dessutom ett homogent avfall vilket gör att kompostering av sådant avfall är en relativt likartad verksamhet.

Annat avfall än park- och trädgårdsavfall kan variera desto mer i och med att det kan vara fråga om vilket komposterbart avfall som helst förutom park- och trädgårdsavfall. Kompostering av avloppsslam innebär andra förutsättningar än kompostering av exempelvis lantbruksavfall.

Rötningsanläggningar består av fler komponenter än komposteringsanläggningar och varierar därmed mer i teknisk utformning och drift.

VERKSAMHET SOM LIGGER VID ANNAN TILLSTÅNDS- ELLER ANMÄLNINGSPLIKTIG VERKSAMHET

De aktuella anläggningarna för kompostering av park- och trädgårdsavfall bedöms i de flesta fall inte vara placerade vid annan tillstånds- eller anmälningspliktig verksamhet.

Det är osäkert var anläggningar för kompostering av upp till 10 ton annat avfall per år är placerade. I vissa fall bedöms de vara placerade vid tillstånds- eller anmälningspliktiga verksamheter som exempelvis lantbruk.

Gårdsbaserade rötningsanläggningar är i de flesta fall sannolikt placerade vid lantbruk som är tillstånds- eller anmälningspliktiga.

PÅVERKAN PÅ MILJÖ OCH HÄLSA

Naturvårdsverket bedömer att miljö- och hälsopåverkan från anläggningar för kompostering av mindre än 50 ton park- och trädgårdsavfall per år är begränsad. Det handlar exempelvis om risk för lukt och skadedjur. Att miljö- och hälsopåverkan är begränsad återspeglas av att det hittills inte ansetts finnas något behov av anmälningsplikt.

Miljö- och hälsopåverkan från kompostering av upp till 10 ton annat avfall än park- och trädgårdsavfall per år är något mer komplicerat att bedöma enligt Naturvårdsverkets uppfattning. Risker för problem med lukt och skadedjur är sannolikt större för detta övriga avfall jämfört med park- och trädgårdsavfall.

Rötning är en mer komplex behandlingsmetod än kompostering och en felaktig utformning och drift riskerar leda till exempelvis skumning i rötkammaren med tillhörande utsläpp, luktstörning och metanutsläpp. Det finns även en viss risk för explosion och brand. Lagringen av biogödseln kan också behöva anpassas ifråga om täckning, utformning och placering.

LOKALA FÖRUTSÄTTNINGAR

I fråga om kompostering av högst 50 ton park- och trädgårdsavfall respektive 10 ton annat avfall per år, bedömer Naturvårdsverket att lokala förutsättningar saknar betydelse för anläggningens miljö- och hälsopåverkan, förutsatt att anläggningen inte är placerad i omedelbar närhet till bebyggelse eller vattentäkt.

I fråga om rötning bedömer Naturvårdsverket att de lokala förutsättningarna kan ha viss betydelse. Det gäller framförallt luktproblem och närhet till recipient. Detta bör vara möjligt att hantera inom allmänna regler genom krav på avstånd till bostäder och vattendrag.

TEKNIKUTVECKLING

Naturvårdsverket bedömer att allmänna regler inte riskerar att hämma teknikutvecklingen.

Påverkan på mindre verksamheter

Naturvårdsverket konstaterar att aktuella komposteringsanläggningar kan vara mycket små, i storlek motsvarande kompostering som sker vid enskilda hushåll. Allmänna regler kan därför anses vara omotiverat stränga krav i sig utifrån den begränsade miljö- och hälsopåverkan som dessa anläggningar innebär. Ett sätt att begränsa omotiverade konsekvenser är att formulera bestämmelserna i de

allmänna reglerna på ett sådant sätt att kraven blir proportionerliga och ändamålsenliga oberoende av verksamhetens storlek.

Övriga potentiella vinster ur miljö-, hälso- eller konkurrenssynpunkt av att låta aktuella anläggningar omfattas av allmänna regler istället för anmälningsplikt
Att låta nuvarande U-verksamheter bli anmälningspliktiga skulle kunna leda till att vissa verksamhetsutövare väljer att inte kompostera sitt avfall och att avfallet istället hanteras på ett annat sätt, till exempel förbränning, som inte är det miljömässigt bästa. En sådan eventuell effekt skulle kunna motverkas av allmänna regler. Naturvårdsverket ser i övrigt inga direkta miljö- och hälsomässiga vinster av att låta aktuella komposteringsanläggningar omfattas av allmänna regler istället för anmälningsplikt.

SLUTSATS

Naturvårdsverket bedömer att det är möjligt att reglera kompostering av högst 50 ton tillförd mängd park- och trädgårdsavfall per år på ett ändamålsenligt sätt. Miljö- och hälsopåverkan är begränsad och känd samtidigt som anläggningarnas utformning inte varierar i någon större omfattning. Mot bakgrund av det stora antalet anläggningar för kompostering av park- och trädgårdsavfall bedömer Naturvårdsverket att de fördelar som allmänna regler innebär motiverar att sådana utarbetas. Det är därför lämpligt att föreslå allmänna regler för kompostering av högst 50 ton tillförd mängd park- och trädgårdsavfall per år.

Kompostering av upp till 10 ton annat avfall än park- och trädgårdsavfall per år är svårare att reglera genom allmänna regler i och med att det avfall som komposteras inte är väl definierat utan kan variera betydligt. Samtidigt är effekterna svårare att bedöma eftersom uppgifter om antalet anläggningar saknas. Naturvårdsverket bedömer därför, samt enligt prioriteringsordning i avsnitt 1.4.1, att allmänna regler i dagsläget inte bör utarbetas för kompostering av högst 10 ton annat avfall än park- och trädgårdsavfall per år.

I fråga om gårdsbaserade rötningsanläggningar bedömer Naturvårdsverket att det kan vara möjligt att utarbeta ändamålsenliga allmänna regler då det är fråga om ett homogent avfall, men verksamhetens karaktär ställer dock höga krav på reglernas utformning för att hantera alla relevanta miljö- och hälsorisker.

För närvarande är antalet nytillkommande gårdsbaserade rötningsanläggningar (anmälningspliktig C) få. Det förekommer även att vissa verksamhetsutövare väljer att låta tillståndspröva anläggningen i syfte att säkerställa förutsättningarna för investeringen. Detta talar för att få verksamhetsutövare skulle tillämpa allmänna regler och att anmälningsplikt inte skulle vara ett hinder för att främja tillkomst av nya anläggningar. Naturvårdsverket bedömer därför att allmänna regler i dagsläget inte bör utarbetas för gårdsbaserade rötningsanläggningar.

5.3.2. Naturvårdsverkets förslag

Naturvårdsverket bedömer, såsom redovisats ovan, att det är motiverat med allmänna regler för kompostering av högst 50 ton park- och trädgårdsavfall per kalenderår, men inte för biologisk behandling av årligen högst 10 ton annat avfall än park- och trädgårdsavfall eller för gårdsbaserade rötningsanläggningar. Det innebär att anmälningsplikt behöver införas för kompostering av årligen högst 10 ton annat avfall än park- och trädgårdsavfall och att anmälningsplikt även fortsättningsvis gäller för gårdsbaserade rötningsanläggningar. Detta innebär att miljöprövningsförordningen behöver ändras och att allmänna regler beslutas enligt följande.

ÄNDRING I MILJÖPRÖVNINGSFÖRORDNINGEN

Naturvårdsverket föreslår att 29 kap. 31 § miljöprövningsförordningen (2013:251)

ändras enligt nedan.

Nuvarande lydelse	Föreslagen lydelse
31 § Anmälningsplikt C och verksamhetskod 90.171 gäller för att behandla icke-farligt avfall genom biologisk behandling, om 1. avfallet inte är park- och trädgårdsavfall och den tillförda mängden är mer än 10 ton men högst 500 ton per kalenderår, eller 2. avfallet är park- och trädgårdsavfall och den tillförda mängden är mer än 50 ton men högst 18 750 ton per kalenderår. Anmälningsplikten gäller inte om behandlingen är tillstånds- eller anmälningspliktig enligt 21 kap. 2 eller 3 §.	31 § Anmälningsplikt C och verksamhetskod 90.171 gäller för att behandla icke-farligt avfall genom biologisk behandling, om 1. avfallet inte är park- och trädgårdsavfall och den tillförda mängden är <i>högst 500 ton per kalenderår</i>, eller 2. avfallet är park- och trädgårdsavfall och den tillförda mängden är högst 18 750 ton per kalenderår. <i>Anmälningsplikten gäller inte om</i> 1. <i>behandlingen är tillstånds- eller anmälningspliktig enligt 21 kap. 2 eller 3 §§,</i> 2. <i>anmälan har gjorts enligt 45 § avfallsförordningen (2011:927), eller</i> 3. <i>verksamheten omfattas av och bedrivs i enlighet med förordningen (XX) om allmänna regler för kompostering av park- och trädgårdsavfall.</i>

Naturvårdsverkets förslag innebär att nedre gränsen för anmälningsplikt tas bort för såväl park- och trädgårdsavfall som för annat avfall än park- och trädgårdsavfall. Verksamhet som omfattas och bedrivs i enlighet med allmänna regler undantas från denna anmälningsplikt.

Eftersom den nedre mängdgränsen för anmälningsplikten avseende biologisk behandling av icke-farligt avfall tas bort föreslås ett undantag för hemkompostering av annat hushållsavfall än trädgårdsavfall. Det vill säga sådan kompostering som enligt 45 § avfallsförordningen ska anmälas till kommunen.

Bestämmelsen om anmälningsplikt bör tillämpas sex månader efter det att förordningen om ändring i miljöprövningsförordningen trätt i kraft, så att berörda verksamhetsutövare har rimlig tid på sig att informera sig om bestämmelsen och ta fram det underlag som behövs för att anmäla sin verksamhet.

FÖRSLAG TILL ALLMÄNNA REGLER

Naturvårdsverket föreslår allmänna regler för kompostering av högst 50 ton park- och trädgårdsavfall per kalenderår i enlighet med avsnitt 6.2.

5.4. Konsekvensutredning

Enligt uppdraget till Naturvårdsverket ska en analys av konsekvenserna av förslagen utföras i enlighet med 6 § förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning samt även enligt 7 § i samma förordning om regleringen kan få effekter av betydelse för företagens arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt. Naturvårdsverket bedömer att en konsekvensutredning enligt 6 § är tillräcklig i det här fallet eftersom förslaget förväntas medföra begränsade kostnader för företagen som berörs.

5.4.1. Utgångspunkter för konsekvensutredningen

En beskrivning av problemet och vad som ska uppnås framgår av beskrivna förutsättningar i kapitel 3. Idag regleras kompostering av högst 50 ton årligen tillförd mängd park- och trädgårdsavfall samt kompostering av högst 10 ton årligen tillförd mängd annat avfall som U-verksamheter. Dessa måste därför regleras på annat sätt för att överensstämma med avfallsdirektivets krav. Dagens situation är alltså inte ett möjligt referensalternativ för dessa komposteringsanläggningar. Gårdsanläggningar för rötning omfattas redan idag av anmälningsplikt. Alternativet till anmälningsplikt (referensalternativet) för samtliga verksamheter är ett undantag från avfallsdirektivets krav på tillståndsplikt och att de istället omfattas av allmänna regler.

De som berörs av förslagen i avsnitt 5.3.2 är framförallt befintliga och framtida verksamhetsutövare som komposterar upp till 50 ton tillförd mängd park- och trädgårdsavfall per år eller upp till 10 ton tillförd mängd annat icke-farligt avfall per år, framtida verksamhetsutövare som vill starta upp gårdsbaserade biogasanläggningar, tillsynsmyndigheter (framförallt kommunen) samt Naturvårdsverket.

5.4.2. Konsekvenser av förslaget för kompostering av park- och trädgårdsavfall

När det gäller kompostering av park- och trädgårdsavfall med årligen tillförd mängd på upp till 50 ton föreslår Naturvårdsverket att denna verksamhet ska undantas kravet på anmälningsplikt och istället omfattas av allmänna regler. Som framgår av avsnitt 5.3.1 så motiveras förslaget av att Naturvårdsverket gjort bedömningen att det är möjligt att på ett ändamålsenligt sätt reglera denna typ av verksamhet genom allmänna regler samt att det stora antalet verksamheter som berörs innebär att allmänna regler medför betydande kostnadsbesparingar, framförallt för verksamhetsutövare och kommuner jämfört med vad ett anmälningsförfarande hade gjort. Förslaget innebär att verksamhetsutövaren kan välja mellan att uppfylla kraven i de allmänna reglerna samt lämna uppgifter om sin verksamhet för registrering hos kommunen eller att anmäla verksamheten till kommunen. Vår utgångspunkt är att de flesta verksamhetsutövare kommer att välja att uppfylla kraven i de allmänna reglerna och lämna uppgifter för registrering till kommunen.

Nedan redovisas vilka konsekvenser förslaget förväntas medföra i jämförelse med alternativet att de hade blivit anmälningspliktiga.

VERKSAMHETSUTÖVARE

Förslaget innebär att verksamhetsutövare får undantag från anmälningsplikt och därmed en administrativ lättnad med de allmänna reglerna. I jämförelse med anmälningsplikt behöver verksamhetsutövaren istället lämna uppgifter om sin verksamhet för registrering till tillsynsmyndigheten. Förutom kravet på att lämna uppgifter för registrering förväntas verksamheter redan idag i stor utsträckning uppfylla de krav som ställs i de allmänna reglerna.

Kraven på egenkontroll för verksamheter som omfattas av allmänna regler gäller liksom för andra verksamheter enligt 26 kap. 19 § miljöbalken. Verksamheter som omfattas av allmänna regler för kompostering omfattas enligt Naturvårdsverkets förslag även av krav på rutiner och dokumentation enligt egenkontrollförfordningen. Detta medför en administrativ kostnad för verksamhetsutövare som omfattas av allmänna regler och är således ingen kostnadsbesparing i jämförelse med anmälningsplikt. Naturvårdsverket bedömer att den arbetsbörda som följer av egenkontrollförfordningen blir relativt begränsad för verksamheter vars påverkan på människors hälsa och miljön är liten.

I och med undantaget från anmälningsplikt behöver verksamhetsutövaren inte anmäla verksamheten till tillsynsmyndigheten. Det innebär att mycket av den tid och de övriga resurser som krävs för att sätta sig in i lagstiftningen, ta fram underlag, göra anmälan till kommunen och betala avgiften för anmälan samt vänta sex veckor innan verksamheten kan påbörjas, sparas in. Baserat på NUTEK (2006) uppskattas ett anmälningsförfarande ta cirka 80 timmar till en kostnad av 48 000 kronor (se avsnitt 4.4.2). Vår bedömning är dock att kompostering av

park-och trädgårdsavfall skulle vara en relativt enkel verksamhet att anmäla och kostnaden är sannolikt lägre. Att istället regleras genom allmänna regler och omfattas av krav på att lämna uppgifter för registrering¹⁰ enligt 12 § i avsnitt 6.2 förväntas ta betydligt mindre resurser i anspråk. Avgifter för registrering och tillsyn avgörs av den enskilda kommunen.

Att omfattas av allmänna regler istället för anmälningsplikt förväntas sammantaget medföra kostnadsbesparingar för en verksamhetsutövare jämfört med ett anmälningsförfarande.

TILLSYNSMYNDIGHETER

Registrering istället för anmälan

Förslaget innebär att kommunerna inte behöver ta emot och hantera anmälningar från mer än tusen verksamhetsutövare inom en begränsad tid. Förslaget innebär däremot att kommunen måste:

- ta emot uppgifter från verksamhetsutövare och upprätta ett register över verksamheter som lämnat uppgifter för registrering samt hålla det uppdaterat
- ta fram information om hur inlämning av uppgifter ska ske.

Kommunen kan välja att finansiera detta genom tillsynsavgiften.

Antalet ärenden förväntas vara störst under den övergångsperiod när befintliga verksamheter måste lämna uppgifter till kommunen för registrering. Även om det nationellt sett kan röra sig om ett stort antal verksamhetsutövare som måste lämna uppgifter för registrering inom denna period, så förväntas dessa vara utspridda över hela landet och antalet registreringar som respektive kommun måste göra antas vara begränsat. Det finns inte heller något krav på att kommunen måste hantera dessa registreringar inom en viss tid som det gör vid en anmälan. Antalet nya verksamhetsutövare per år som ska lämna uppgifter för registrering antas vara begränsade och antas därför inte medföra några konsekvenser av betydelse för respektive kommun.

Sammantaget förväntas förslaget om allmänna regler innebära lägre kostnader för kommunen än vad alternativet med att införa anmälningsplikt för dessa verksamheter hade inneburit.

Tillsyn

Kommunen har redan idag tillsynsansvar för de berörda komposteringsverksamheterna. Tillsynsbehovet ur miljö- och hälsosynpunkt är detsamma oavsett om verksamheten omfattas av allmänna regler eller

¹⁰ Följande uppgifter ska lämnas för registrering: Företagsnamn och organisationsnummer, typ av verksamhet, kontaktuppgifter för ansvarig person, fastighetsbeteckning för den fastighet där verksamheten kommer att bedrivas, och tillförd mängd avfall per kalenderår.

anmälningsplikt. Kravet på egenkontroll för verksamhetsutövare som omfattas av allmänna regler förväntas underlätta för kommunen vid tillsyn då ett enhetligt och förutsebart system som gäller lika för alla verksamheter förväntas finnas tillgängligt oavsett om verksamheten omfattas av allmänna regler eller anmälningsplikt.

STATEN

Allmänna regler förväntas innebära en större kostnad för regeringen än vid anmälningsplikt då förslaget innebär att regeringen ska ta fram och besluta om allmänna regler.

Om regeringen efterfrågar underlag från Naturvårdsverket för att ta fram allmänna regler blir detta en utredningskostnad för Naturvårdsverket. Systemet med allmänna regler förväntas medföra en betydande informations- och vägledningsinsats för Naturvårdsverket. En anmälningsplikt hade medfört en mindre informations- och vägledningsinsats.

MILJÖPÅVERKAN

Kompostering av upp till 50 ton årligen tillförd mängd park- och trädgårdsavfall förväntas inte ge upphov till någon betydande negativ påverkan på miljö. Av denna anledning har verksamheten hittills inte omfattats av tillstånd- eller anmälningsplikt. Bedömningen är densamma oavsett om verksamheten blir anmälningspliktig eller omfattas av allmänna regler. Tillsynsmyndighet och verksamhetsutövare förväntas få en ökad kännedom om hur verksamheten påverkar hälsa och miljö

5.4.3. Konsekvenser av förslaget kompostering av annat avfall än park- och trädgårdsavfall

Naturvårdsverket föreslår, enligt prioriteringsordning i avsnitt 1.4.1, att anmälningsplikt införs för kompostering av upp till 10 ton annat avfall än park- och trädgårdsavfall årligen. Det avfall som ingår i denna kategori är inte väldefinierat utan kan variera betydligt, vilket även innebär att de negativa effekter som kan uppstå varierar. Det innebär även att det finns en variation bland de verksamhetsutövare som berörs. Enligt avsnitt 5.3.1 bedömer Naturvårdsverket därför att denna verksamhet är relativt svår att reglera genom allmänna regler och att tillräcklig kunskap för att göra detta saknas idag. Nedan redovisas vilka konsekvenser referensalternativet förväntas medföra i jämförelse med alternativet att dessa verksamheter hade undantagits kravet på anmälningsplikt och allmänna regler hade införts istället. Eftersom Naturvårdsverket inte föreslår något undantag från anmälningsplikt har inte allmänna regler utarbetats för dessa verksamheter. Det innebär att en jämförelse får göras mot hypotetiska allmänna regler, men vi kan utgå från att de på ett övergripande plan hade lagts upp på samma sätt som de allmänna regler som föreslås för biologisk behandling av park- och trädgårdsavfall (se avsnitt 6.2). Att

informationen om antalet verksamhetsutövare som berörs inte har varit möjlig att ta fram under uppdragets gång innebär att det är svårt att få en bild över kostnaderna för de olika alternativen.

VERKSAMHETSUTÖVARE

Förslaget innebär att verksamhetsutövare som komposterar annat avfall än park- och trädgårdsavfall och inte har anmält sin verksamhet till kommunen måste göra det. Även verksamhetsutövare som startar upp en sådan verksamhet måste anmäla detta till kommunen innan verksamheten kan påbörjas.

De befintliga komposteringsverksamheterna regleras genom övergångsbestämmelser (se avsnitt 5.3.2). Dessa verksamhetsutövare måste precis som för nystartade verksamheter anmäla sin verksamhet till tillsynsmyndigheten. Skillnaden är att verksamheten är pågående och att eventuella förelägganden om försiktighetsåtgärder från tillsynsmyndigheten kan bli dyrare att leva upp till i efterhand.

En genomsnittlig anmälan har enligt NUTEK (2006) beräknats ta cirka 80 timmar och baserat på detta kosta verksamhetsutövaren cirka 48 000 kronor per anmälan (se avsnitt 4.4.2). Vår bedömning är dock att kompostering av annat avfall än park- och trädgårdsavfall är en relativt enkel verksamhet att anmäla och kostnaden är sannolikt lägre. Att omfattas av allmänna regler och lämna uppgifter för registrering enligt de krav som föreslås för de allmänna reglerna för biologisk behandling bedöms vara mindre resurskrävande och därmed innebära en lägre kostnad för verksamhetsutövaren.

Verksamhetsutövaren måste även betala en avgift för att täcka tillsynsmyndighetens kostnader. Eftersom en anmälan förväntas kräva mer handläggningstid än en registrering så innebär även detta en högre avgift för verksamhetsutövaren än vad ett undantag från anmälningsplikt hade gjort.

I jämförelse med allmänna regler så förväntas en anmälan medföra en större kostnad för verksamhetsutövaren, både vad gäller de underlag som behöver tas fram och den avgift som ska ersätta tillsynsmyndighetens kostnader för att hantera anmälan.

Att verksamheten blir anmälningspliktig innebär även att kraven på egenkontroll blir högre. Alla verksamhetsutövare ska enligt miljöbalken ha kunskap om sin verksamhet och kontrollera verksamhetens påverkan på miljö och hälsa. Tillstånds- och anmälningspliktiga verksamheter omfattas även av kraven på rutiner och dokumentation enligt förordningen (1998:901) om verksamhetsutövers egenkontroll. Detta medför en administrativ kostnad för verksamhetsutövare. Då verksamheter som omfattas av allmänna regler även föreslås omfattas av egenkontrollförordningen förväntas emellertid dessa administrativa kostnader uppstå även om verksamheten undantagits från

anmälningsplikt. Naturvårdsverket bedömer dock att den arbetsbörda som följer av egenkontrollförordningen blir relativt begränsad för verksamheter vars påverkan på människors hälsa och miljön är liten.

TILLSYNSMYNDIGHETER

Fler anmälningar till tillsynsmyndigheterna

Förslaget innebär att fler verksamheter måste anmälas till tillsynsmyndigheten. I det här fallet är det sannolikt framförallt kommunerna som kommer att beröras eftersom denna verksamhet i stor utsträckning antas bedrivas vid verksamheter som kommunen har tillsynsansvar för. Antalet anmälningsärenden förväntas framförallt öka under den övergångsperiod när befintliga verksamheter måste anmälas. Hur många anmälningsärenden det kan röra sig om har det enligt ovan inte varit möjligt att uppskatta. Antalet anmälningar av nystartade komposteringsverksamheter förväntas vara få per år.

Tillsyn

Kommunen har redan idag tillsynsansvar för de berörda komposteringsverksamheterna. Tillsynsbehovet ur miljö- och hälsosynpunkt är det samma oavsett om verksamheten omfattas av allmänna regler eller anmälningsplikt. Då kraven enligt egenkontrollförordningen är de samma oavsett om verksamheten omfattas av allmänna regler eller anmälningsplikt förväntas kommunens tillsynsbesök inte påverkas.

STATEN

Naturvårdsverket behöver uppdatera viss befintlig vägledning och ta fram information för verksamhetsutövare och tillsynsmyndigheter om den förändring som sker och vad den innebär. Att verksamheten föreslås omfattas av kravet på anmälningsplikt innebär samtidigt att de kostnader som allmänna regler hade medfört för Naturvårdsverket och regeringen undviks.

Sammantaget bedöms de kostnader som uppstår för Naturvårdsverket vara lägre vid förslaget om anmälningsplikt jämfört med alternativet allmänna regler som har krävt en större väglednings- och informationsinsats.

MILJÖPÅVERKAN

Verksamheten har hittills inte omfattats av tillstånds- eller anmälningsplikt. I det fall problem har uppstått har det hanterats genom tillsyn. Att verksamheten nu föreslås bli anmälningspliktig bedöms därför inte leda till någon nämnvärd positiv miljö- och hälsopåverkan. Tillsynsmyndighet och verksamhetsutövare förväntas få en ökad kännedom om hur verksamheten påverkar hälsa och miljö.

5.4.4. Konsekvenser av förslaget för gårdsbaserade biogasanläggningar

Nedan redovisas konsekvenserna av Naturvårdsverkets förslag att gårdsbaserade anläggningar för biogas inte bör undantas det befintliga kravet på anmälningsplikt enligt 29 kap. 31 § miljöprövningsförordningen. Som framgår av avsnitt 5.3.1 så är motivet till förslaget bland annat att antalet anläggningar som skulle beröras är väldigt få, eftersom en biogasanläggning innebär en stor investering ökar sannolikheten att verksamhetsutövaren trots allmänna regler skulle välja att ta kostnaden för att anmäla verksamheten eftersom det ger ett besked som säkerställer förutsättningarna för investeringen på ett sätt som inte allmänna regler gör. Alternativet som det ska jämföras med är att allmänna regler hade tagits fram istället.

VERKSAMHETSUTÖVARE

Verksamhetsutövare som redan har en gårdsbaserad biogasanläggning påverkas inte av förslaget eftersom de redan har anmält verksamheten till tillsynsmyndigheten.

För verksamhetsutövare som startar en ny gårdsbaserad biogasanläggning innebär förslaget om bibehållen anmälningsplikt att verksamheten även i framtiden måste anmälas till tillsynsmyndigheten. Antalet anläggningar som startas upp per år bedöms till endast några enstaka baserat på att tre stycken tillkom mellan åren 2016–2017. Utvecklingen av biogas påverkas till stor del av möjligheten att få lönsamhet i produktionen, där de stora investeringskostnaderna är en viktig faktor. De administrativa kostnader som en anmälningsplikt innebär bedöms inte vara en faktor som påverkar utbyggnaden i dagsläget. Det pågår dock en utredning om biogasens konkurrensförutsättningar och hur utvecklingen av biogas ska kunna främjas för att bidra till att nå de energi och klimatpolitiska målen i Sverige (Miljödepartementet, 2018). Utredningen redovisas senast 31 december 2019 (Infrastrukturdepartementet, 2019). Förslag som lämnas i utredningen kan bidra till att antalet gårdsanläggningar ökar i en snabbare takt framöver.

TILLSYNSMYNDIGHETER

Förslaget om att anmälningsplikten för gårdsbaserade biogasanläggningar kvarstår innebär att tillsynsmyndigheterna även fortsättningsvis måste hantera anmälningar för denna typ av verksamhet. Eftersom antalet verksamheter som anmäls årligen enligt ovan är väldigt få så antas den bibehållna anmälningsplikten dock inte innebära några betydande konsekvenser för tillsynsmyndigheten vad gäller antalet anmälningsärenden.

Även om verksamheten hade undantagits krav på anmälan hade tillsynsmyndigheterna haft kvar ansvar för tillsyn och därför påverkas inte tillsynsmyndigheternas kostnader för tillsyn av vilket alternativ som väljs.

STATEN

Förslaget innebär inga konsekvenser för Naturvårdsverket jämfört med idag.

MILJÖPÅVERKAN

Att anmälningsplikten kvarstår innebär att varje gårdsanläggning fortfarande prövas individuellt och att tillsynsmyndighetens krav anpassas utifrån förutsättningarna för respektive anläggning.

Förslaget om att anmälningsplikten kvarstår förväntas inte påverka utvecklingen av antalet gårdsbaserade biogasanläggningar och påverkar därför inte miljön indirekt på något sätt.

5.4.5. Övriga konsekvenser för förslagen om biologisk behandling av vissa avfallsslag

BEMYNDIGANDEN SOM REGERINGENS BESLUTANDERÄTT GRUNDAR SIG PÅ

Förslaget innefattar författningsförändringar och en ny förordning, i och med framtagandet av allmänna regler. Regeringen fattar med stöd av 9 kap. 5 och 6 §§ miljöbalken beslut om införande av en ny förordning om allmänna regler och om ändring i miljöprövningsförordningen.

ÖVERENSSTÄMMELSE MED EU:S REGELVERK

Förslaget om allmänna regler och/eller anmälningsplikt grundar sig i bestämmelser enligt avfallsdirektivet. Naturvårdsverket bedömer att de föreslagna reglerna om allmänna regler och/eller anmälningsplikt överensstämmer med och inte går utöver de skyldigheter som följer av avfallsdirektivet.

När det gäller förslaget om tillämpning av egenkontrollförordningen för verksamheter som omfattas av allmänna regler, är detta inte ett krav som följer av EU:s regelverk utan en nationell reglering.

SÄRSKILD HÄNSYN FÖR TIDPUNKT FÖR IKRAFTTRÄDANDE

För verksamhetsutövare som nu omfattas av allmänna regler och/eller anmälningsplikt enligt förslaget behövs rimlig tid för att hinna anmäla sin verksamhet till tillsynsmyndigheten. Naturvårdsverket föreslår sex månader enligt beskrivning i avsnitt 5.3.2.

BEHOV AV SPECIELLA INFORMATIONSSINSATSER

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

6. Förslag till författningsändringar

Här framgår samtliga Naturvårdsverket förslag till författningsändringar.

Förslagen till ändringar i miljöprövningsförordningen och egenkontrollförordningen framgår även tidigare i skrivelsen.

6.1. Förslag till ändringar i miljöprövningsförordningen

Se även avsnitt 4.3.2 och 5.3.2.

Naturvårdsverket föreslår att 21 kap. 11 § miljöprövningsförordningen (2013:251) ändras enligt nedan.

Nuvarande lydelse	Föreslagen lydelse
11 § Anmälningssplikt C och verksamhetskod 40.60 gäller för anläggning för förbränning med en total installerad tillförd effekt av 1. mer än 500 kilowatt men högst 20 megawatt, om annat bränsle används än enbart fossil eldningsolja eller biogen eller fossil bränslegas, eller 2. mer än 10 megawatt men högst 20 megawatt, om inget annat bränsle används än fossil eldningsolja eller biogen eller fossil bränslegas. Anmälningssplikten gäller inte om verksamheten är anmälningsspliktig enligt 12 § eller avser en stationär förbränningsmotor avsedd endast som reservaggregat vid elavbrott.	11 § Anmälningssplikt C och verksamhetskod 40.60 gäller för anläggning för förbränning med en total installerad tillförd effekt av <i>1. högst 20 megawatt, om rent träavfall eller avfall som anges i 17 § 1–3 och 5 i förordningen (2013:253) om förbränning av avfall används,</i> 2. mer än 10 megawatt men högst 20 megawatt, om inget annat bränsle används än fossil eldningsolja eller biogen eller fossil bränslegas, <i>eller</i> <i>3. mer än 500 kilowatt men högst 20 megawatt, om annat bränsle används än sådant bränsle som avses i 1 eller 2.</i> Anmälningssplikten gäller inte om verksamheten är anmälningsspliktig enligt 12 § eller avser en stationär förbränningsmotor avsedd endast som reservaggregat vid elavbrott.

Naturvårdsverket föreslår att 29 kap. 31 § miljöprövningsförordningen (2013:251) ändras enligt nedan.

Nuvarande lydelse	Föreslagen lydelse
31 § Anmälningsplikt C och verksamhetskod 90.171 gäller för att behandla icke-farligt avfall genom biologisk behandling, om 1. avfallet inte är park- och trädgårdsavfall och den tillförda mängden är mer än 10 ton men högst 500 ton per kalenderår, eller 2. avfallet är park- och trädgårdsavfall och den tillförda mängden är mer än 50 ton men högst 18 750 ton per kalenderår. Anmälningsplikten gäller inte om behandlingen är tillstånds- eller anmälningspliktig enligt 21 kap. 2 eller 3 §.	31 § Anmälningsplikt C och verksamhetskod 90.171 gäller för att behandla icke-farligt avfall genom biologisk behandling, om 1. avfallet inte är park- och trädgårdsavfall och den tillförda mängden är <i>högst 500 ton per kalenderår</i>, eller 2. avfallet är park- och trädgårdsavfall och den tillförda mängden är högst <i>18 750 ton per kalenderår</i>. <i>Anmälningsplikten gäller inte om</i> 1. <i>behandlingen är tillstånds- eller anmälningspliktig enligt 21 kap. 2 eller 3 §,</i> 2. <i>om anmälan har gjorts enligt 45 § avfallsförordningen (2011:927), eller</i> 3. <i>verksamheten omfattas av och bedrivs i enlighet med förordningen (XX) om allmänna regler för kompostering av park- och trädgårdsavfall.</i>

6.2. Förslag till förordning om allmänna regler för kompostering av park- och trädgårdsavfall med kommentarer

Förordning om allmänna regler för kompostering av park- och trädgårdsavfall;

utfärdad den dd mm 2019.

Regeringen föreskriver följande.

1 § Denna förordning innehåller bestämmelser om yrkesmässig kompostering av park- och trädgårdsavfall. Bestämmelserna syftar till att förebygga och begränsa att sådan verksamhet medför skada eller olägenhet för människors hälsa eller miljön. Förordningen innehåller bestämmelser om skyddsåtgärder och försiktighetsmått enligt 2 kap. miljöbalken.

Förordningen är meddelad med stöd av 9 kap. 5 § miljöbalken.

Tillämpningsområde

2 § Denna förordning gäller för yrkesmässig kompostering av icke-farligt biologiskt nedbrytbart park- och trädgårdsavfall om den tillförda mängden till verksamheten är högst 50 ton per kalenderår.

Förordningen gäller inte för verksamhet som omfattas av 65–67 §§ miljöprövningsförordningen (2013:251).

Undantag från tillstånds- eller anmälningsskyldighet

3 § Verksamhet som omfattas av och bedrivs i enlighet med denna förordning är undantagen från tillstånds- och anmälningsskyldighet i enlighet med miljöprövningsförordningen (2013:251).

Definitioner

4 § Termer och begrepp som används i denna förordning har samma betydelse som i 15 kap. miljöbalken och avfallsförordningen (2011:927).

5 § Med invasiva främmande arter av unionsbetydelse och medlemsstatsbetydelse avses detsamma som i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1143/2014 av den 22 oktober 2014 om förebyggande och hantering av introduktion och spridning av invasiva främmande arter.

Kvalitetskrav

6 § Avfall som tas emot för kompostering ska vid ankomst till anläggningen kontrolleras för att säkerställa att det endast innehåller park- och trädgårdsavfall. Vid behov ska avfallet sorteras och oönskade föremål avlägsnas.

Avfallet får inte innehålla invasiva främmande arter av unionsbetydelse eller medlemsstatsbetydelse.

Lokalisering av verksamheten

7 § En komposteringsverksamhet ska lokaliseras så att olägenheter för miljön och människor som uppehåller sig i närliggande område eller byggnader förebyggs och begränsas.

Följande omständigheter ska särskilt beaktas vid val av plats:

1. förhärskande vindriktning,
2. utformning och skötsel av komposteringsprocessen, och
3. mottagen mängd avfall,

så att störning genom lukt och spridning av kompostens innehåll förebyggs och begränsas.

8 § Om en komposteringsverksamhet lokaliseras på en plats som omfattas av föreskrifter om skydd av områden enligt 7 kap. miljöbalken, och om kraven enligt de föreskrifterna är strängare än de krav som följer av denna förordning, ska de strängaste kraven gälla.

9 § En komposteringsverksamhet ska placeras minst 30 meter från närmaste vattendrag eller dricksvattentäkt.

Försiktighetsåtgärder

10 § Vid längre avbrott eller driftstörningar ska avfallet skickas till alternativ behandling om det finns risk för att avbrottet eller störningen leder till oacceptabel påverkan på människors hälsa och miljön från lukt, utsläpp av metan eller kväve, eller förekomst av skadedjur eller lakvatten.

11 § Lagring, förbehandling, kompostering och efterbehandling av avfall samt efterlagring av komposterat material ska ske så att

1. lukt,
2. damning,
3. spridning av kompostinnehåll,
4. buller,
5. utsläpp av metan eller kväve,
6. förekomst av skadedjur, och
7. uppkomst av lakvatten,

minimeras.

Registrering

12 § Den som avser att bedriva en komposteringsverksamhet enligt dessa föreskrifter ska innan verksamheten påbörjas lämna uppgifter om sin verksamhet till tillsynsmyndigheten för registrering. Följande uppgifter ska lämnas:

- företagsnamn och organisationsnummer,
- typ av verksamhet,
- kontaktuppgifter för ansvarig person,
- fastighetsbeteckning för den fastighet där verksamheten kommer att bedrivas, och
- tillförd mängd avfall per kalenderår.

Om uppgifterna enligt första stycket ändras eller om verksamheten upphör ska verksamhetsutövaren informera kommunen om detta.

Tillsyn

13 § Bestämmelser om tillsyn finns i 26 kap. miljöbalken och i miljötillsynsförordningen (2011:13). Bestämmelser om det operativa tillsynsansvar som hör samman med denna förordning finns i 26 kap. 3 § tredje stycket miljöbalken samt i 2 kap. 4, 29 och 30 §§ miljötillsynsförordningen.

Avgifter

14 § Bestämmelser om avgifter finns i 27 kap. 1 § miljöbalken och i förordningen (1998:940) om avgifter för prövning och tillsyn enligt miljöbalken.

Sanktioner

15 § Bestämmelser om straff finns i 29 kap. miljöbalken.

Överklagande

16 § Bestämmelser om överklagande finns i 19 kap. 1 § miljöbalken.

Kommentarer till författningsförslag

Övergripande om syfte och innehåll – 1 §

Den föreslagna förordningen syftar till att förebygga och begränsa att kompostering av högst 50 ton tillförd mängd park- och trädgårdsavfall per år medför skada eller olägenhet för människors hälsa eller miljön. Som framgår av paragrafen innehåller författningsförslaget bestämmelser om de skyddsåtgärder och försiktighetsmått som behövs enligt 2 kap. miljöbalken.

Hittills har det ansetts tillräckligt att låta kompostering i denna omfattning regleras som U-verksamheter, dvs. verksamheterna ska följa de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. miljöbalken utan att dessa behövs preciseras genom föreskrifter eller villkor i en dom eller beslut om tillstånd eller genom anmälan. Naturvårdsverket anser att denna reglering varit tillräckligt med hänsyn till behovet av skydd för människors hälsa och miljön. Avfallsdirektivet kräver emellertid att allmänna regler måste utarbetas för att dessa verksamheter ska kunna undantas från tillstånds- eller anmälningsplikt. Bestämmelserna i förslaget kan därför ses som att de allmänna hänsynsreglerna har konkretiserats tillräckligt mycket för att anses uppfylla avfallsdirektivets krav på allmänna regler.

Tillämpningsområde – 2 §

Tillämpningsområdet begränsas till sådan kompostering av park- och trädgårdsavfall som idag inte är tillstånds- eller anmälningspliktig.

Undantag från tillstånds- eller anmälningsplikt – 3 §

Vad som gäller i fråga om tillstånds- respektive anmälningsplikt för verksamheter som omfattas av de allmänna reglernas tillämpningsområde och som bedrivs respektive inte bedrivs i enlighet med dessa beskrivs i en särskild bestämmelse.

Definitioner – 4–5 §

Inga ytterligare definitioner bedöms nödvändiga än vad som följer av 15 kap. miljöbalken, avfallsförordningen (2011:927) och EU-förordningen om invasiva främmande arter.

Kvalitetskrav – 6 §

Bestämmelsen avser att säkerställa att avfallet består av den fraktion som de allmänna reglerna avser. Avfall med andra egenskaper kan kräva andra försiktighetsåtgärder.

I enlighet med kravet i artikel 19 i EU-förordningen om invasiva främmande arter om att medlemsstaterna ska vidta hanteringsåtgärder för invasiva främmande arter anges att det avfall som komposteras inte får innehålla sådana arter. Det innebär att om sådana arter ska komposteras krävs att verksamheten istället anmäls till tillsynsmyndigheten.

Lokalisering av verksamheten – 7–9 §§

6§ innehåller allmänt formulerade krav kring vad som ska beaktas vid lokaliseringen av en komposteringsanläggning. Formuleringen är avsedd att vara tillämplig oavsett om det handlar om anläggningar där 50 ton avfall tillförs årligen eller anläggningar med betydligt mindre tillförd mängd, till exempel vid en förskola.

7 § är en upplysningsparagraf med innebörden att de allmänna reglerna inte åsidosätter krav som följer av föreskrifter om skydd av områden enligt 7 kap. miljöbalken. De strängare kraven gäller därmed.

8 § syftar till att eventuellt lakvatten inte ska rinna direkt ner i vattendrag eller påverka dricksvattentäkter negativt. Naturvårdsverket bedömer att detta avstånd är en rimlig avvägning mellan storleken på aktuella verksamheter och det skyddsmått som behövs för att inte riskera oönskad påverkan på vattendrag eller dricksvattentäkt.

Försiktighetsåtgärder – 10–11 §§

10 § syftar till att förebygga problem vid avbrott och andra driftstörningar. Det bör noteras att borttransport inte krävs vid alla avbrott eller driftstörningar utan endast om dessa leder till problem med lukt, skadedjur, etc.

Enligt 11 § ska lagring, kompostering och efterbehandling av avfall samt efterlagring av kompost ske så att lukt, utsläpp av metan eller kväve och förekomst av skadedjur minimeras. Formuleringen är anpassad till verksamheter som befinner sig i såväl det övre som undre intervallet genom att det inte anges vilka konkreta åtgärder som ska vidtas (täckning etc.) utan enbart vad som ska uppnås (minimering av olägenheter).

Registrering – 12 §

Angivna uppgifter är den information som Naturvårdsverket bedömer att tillsynsmyndigheten behöver för att kunna planera och prioritera sin tillsyn.

När verksamheten upphör ska verksamhetsutövaren informera kommunen om detta. Avsikten med detta är att registren ska hållas uppdaterade.

Upplysning om kompletterande lagstiftning – 13–16 §§

Paragraferna innehåller hänvisningar till gällande bestämmelser om tillsyn, avgifter, sanktioner och överklagande.

6.3. Förslag till ändring i egenkontrollförordningen

Se även avsnitt 3.3.1.

Naturvårdsverket föreslår att det görs en ändring i 1 § egenkontrollförordningen (1998:901) enligt nedan.

Nuvarande lydelse	Föreslagen lydelse
1 § Denna förordning gäller för den, som yrkesmässigt bedriver verksamhet eller vidtar åtgärder, som omfattas av tillstånds- eller anmälningsplikt enligt 9 eller 11–14 kap. miljöbalken. Naturvårdsverket får meddela föreskrifter om att kraven i denna förordning skall gälla för vissa slag av yrkesmässigt bedrivna verksamheter som inte omfattas av anmälnings- eller tillståndsplikt enligt första stycket.	1 § Denna förordning gäller för den, som yrkesmässigt bedriver verksamhet eller vidtar åtgärder, som omfattas av tillstånds- eller anmälningsplikt enligt 9 eller 11–14 kap. miljöbalken. <i>Denna förordning gäller också för verksamheter som behandlar avfall som omfattas av föreskrifter om allmänna regler om skyddsåtgärder, begränsningar och andra försiktighetsmått som regeringen har meddelat med stöd av 9 kap. 5 § miljöbalken.</i> <i>Naturvårdsverket får meddela föreskrifter om att kraven i denna förordning skall gälla för vissa slag av yrkesmässigt bedrivna verksamheter som inte omfattas av tillstånds- eller anmälningsplikt enligt första stycket eller av föreskrifter enligt andra stycket.</i>

7. Litteraturförteckning

Bengtsson Bertil, Bjällås Ulf, Rubenson Stefan, Strömberg Rolf (2012).
Miljöbalken En kommentar Del I & II. Norstedts Juridik.

Energimyndigheten (2018). *Produktion och användning av biogas och rötresten*
år 2017. Es 2018:1.

Jordbruksverket (2011a). *Marknadsöversikt – fågelkött och ägg*. Jordbruksverkets
Rapport 2011:31.

Jordbruksverket (2011b). *Marknadsöversikt – griskött*. Jordbruksverkets Rapport
2011:41.

Naturvårdsverket (2018). *Naturvårdsverkets skrivelse 2018-04-26: Verksamheter
som kan undantas från tillstånds- och anmälningsplikt - Delredovisning av
regeringsuppdraget att utreda undantag från tillstånds- och anmälningsplikt för
verksamheter som behandlar avfall (M2017/02593/R)*. Naturvårdsverkets
ärendenummer NV-07431-17.

NUTEK (2006). *Näringslivets administrativa kostnader på miljöområdet*. R
2006:1.

Svenska Kyrkan (2019). Komposter för trädgårdsavfall hos huvudmän för
begravningsverksamhet. KS 2019-0538. Ej publicerad, Naturvårdsverkets
ärendenummer NV-07431-17.

Elektroniska källor

Energigas Sverige (2019). Statistik om biogas. Hämtad 2019-04-26 från
<https://www.energigas.se/fakta-om-gas/biogas/statistik-om-biogas/>

Infrastrukturdepartementet (2019). Biogasmarknadsutredningen förlängs. Hämtad
2019-09-20 från
[https://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2019/05/biogasmarknadsutredninge
n-forlangts/](https://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2019/05/biogasmarknadsutredningen-forlangts/)

Naturvårdsverket (2017). Skrivelse 2017-12-14: Kategorisering av verksamheter
och åtgärder utifrån krav på miljökonsekvensbeskrivning. Redovisning av
regeringsuppdrag i Naturvårdsverkets regleringsbrev 2017. Naturvårdsverkets
ärendenummer NV-08975-16. Hämtad 2019-09-19 från
[https://www.regeringen.se/4a6213/contentassets/384eb84fca444cddb6e7a10918a
fb06/kategorisering-av-verksamheter-och-atgarder-utifran-krav-pa-
miljokonsekvensbeskrivning.pdf](https://www.regeringen.se/4a6213/contentassets/384eb84fca444cddb6e7a10918afb06/kategorisering-av-verksamheter-och-atgarder-utifran-krav-pa-miljokonsekvensbeskrivning.pdf)

Miljödepartementet (2018). Långsiktiga konkurrensförutsättningar för biogas, Dir. 2018:45. Hämtad 2019-09-20 från <https://www.regeringen.se/rattsliga-dokument/kommittedirektiv/2018/05/dir.-201845/>

SCB (2019). Prisomräknaren. Hämtad 2019-09-20 från <https://www.scb.se/hitta-statistik/sverige-i-siffror/prisomraknaren/>

Skogsindustrierna (2019). Sågade trävaror - produktion och handel. Hämtad 2019-06-14 från <https://www.skogsindustrierna.se/skogsindustrin/branschstatistik/sagade-travaror-produktion-och-handel/>.

Bilaga 1 Uppdraget



Regeringen

Regeringsbeslut

2017-10-26
M2017/02593/R

I:9

Miljö- och energidepartementet

Naturvårdsverket
106 48 Stockholm

Uppdrag att utreda undantag från tillstånds- och anmälningsplikt för verksamheter som behandlar avfall

Regeringens beslut

Naturvårdsverket ska utreda vilka verksamheter som kan undantas från kraven på tillståndsprövning enligt artikel 24 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/98/EG av den 19 november 2008 om avfall och om upphävande av vissa direktiv (avfallsdirektivet) och föreslå de författningsändringar som bedöms nödvändiga för att ta fram de allmänna regler som krävs för att undantag ska kunna ges. Naturvårdsverket ska senast den 30 april 2018 redovisa vilka verksamheter som kan undantas från tillstånds- och anmälningsplikt. Naturvårdsverket ska senast den 28 september 2019 föreslå de författningsändringar med allmänna regler för verksamheternas bedrivande som krävs för att få undantag från avfallsdirektivets bestämmelser om tillståndsprövning. Redovisningen och förslagen ska ges in till Regeringskansliet (Miljö- och energidepartementet).

Bakgrund

För att genomföra kraven i avfallsdirektivet har Regeringskansliet i promemorian Förbättrat genomförande av två direktiv på avfallsområdet (dnr M2017/02624/R) utarbetat förslag med anledning av den formella under rättelsen för bristande genomförande av avfallsdirektivet (dnr M2016/02933/R). I promemorian konstateras att bestämmelserna om behandling av avfall behöver ändras så att all behandling av avfall blir tillstånds- eller anmälningspliktig alternativt omfattas av allmänna regler som säkerställer att avfallet behandlas i enlighet med avfallsdirektivets krav på avfallshantering.

Enligt artikel 23.1 i avfallsdirektivet ska medlemsstaterna kräva att alla verksamhetsutövare som avser att behandla avfall ska inneha ett tillstånd från

Telefonväxel: 08-405 10 00
Fax: 08-24 16 29
Webb: www.regeringen.se

Postadress: 103 33 Stockholm
Besöksadress: Malmorgsgatan 3
E-post: m.registrator@regeringskansliet.se

behörig myndighet. I artikel 24 och 25 i avfallsdirektivet anges under vilka förutsättningar medlemsstater får göra undantag från kravet på tillstånd.

Närmare om uppdraget

Regeringen uppdrar åt Naturvårdsverket att utreda vilka verksamheter som kan ges undantag från tillstånds- och anmälningsplikt enligt 9 kap. miljöbalken utifrån förutsättningarna i avfallsdirektivet och mot bakgrund av det som framgår i promemorian. Syftet med uppdraget är att säkerställa att det inte införs en tillstånds- eller anmälningsplikt för de verksamheter där detta inte är motiverat med hänsyn till miljön eller människors hälsa samt att undersöka om det finns skäl att göra motsvarande undantag för verksamheter som i dag är tillstånds- eller anmälningspliktiga. I arbetet med uppdraget ska Naturvårdsverket analysera Mark- och miljööverdomstolens dom den 12 september 2017 i mål M 7806-16 och ta hänsyn till slutsatserna från den analysen.

Naturvårdsverket ska utreda förutsättningarna för undantag från tillstånds- eller anmälningsplikten för verksamheter som består i

1. behandling av icke-farligt avfall bestående av jord och annat naturligt förekommande material som grävts ut eller som på annat sätt uppkommit i samband med byggverksamhet,
2. biologisk behandling av avfall,
3. samförbrännings- eller avfallsförbränningsanläggningar som förbränner rent träavfall eller avfall som anges i 17 § 1–3 och 5 förordningen (2013:253) om förbränning av avfall, och
4. återvinning av icke-farligt avfall för anläggningsändamål på ett sätt som kan förorena, mark, vattenområde eller grundvatten, om föroreningsrisken är mindre än ringa,
5. annan behandling av avfall, om Naturvårdsverket bedömer att det finns behov av undantag.

Naturvårdsverket ska föreslå de författningsändringar med de allmänna regler för verksamheters bedrivande som krävs för att kunna göra undantag från avfallsdirektivets bestämmelser om tillståndsprövning (i enlighet med artikel 25 i avfallsdirektivet).

Om Naturvårdsverket bedömer att undantag från tillstånds- och anmälningsplikt för någon sådan verksamhet som anges i 1-4 ovan inte bör ges, ska detta motiveras.

Naturvårdsverket bör, i rimlig utsträckning, undersöka erfarenheter från andra EU-länder i fråga om undantag från avfallsdirektivets krav på tillstånd.

Naturvårdsverket bör under uppdragets gång föra en dialog med Regeringskansliet (Miljö- och energidepartementet) i eventuella frågor om de förslag som tas fram. Verket ska samråda med Trafikverket, Statens jordbruksverk och andra berörda myndigheter, näringslivsföreträdare och andra relevanta aktörer.

I de delar Naturvårdsverket föreslår författningsändringar ska fullständiga författningsförslag redovisas. En analys av konsekvenserna av förslagen ska utföras i enlighet med 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

Naturvårdsverket ska senast den 30 april 2018 redovisa vilka verksamheter som kan ges undantag från tillstånds- och anmälningsplikt utifrån förutsättningarna i avfallsdirektivet. Naturvårdsverket ska senast den 28 september 2019 föreslå de författningsändringar med allmänna regler för verksamheternas bedrivande som krävs för att kunna göra undantag från avfallsdirektivets bestämmelser om tillståndsprövning.

På regeringens vägnar


Karolina Skog


Johan Fallenius

