

**Handläggare**  
Johan Olsve  
08-508 876 15**Till**  
Rotel IX

## **Promemorian Ett förbättrat genomförande av MKB-direktivet (M2021/00596). Svar på remiss**

### **Sammanfattning**

Exploateringskontoret ställer sig generellt positivt till att regeringen kompletterar genomförandet av MKB-direktivet på ett sätt som gör införlivandet i lagstiftning mer komplett men har synpunkter på ett par föreslagna ändringar som rör återanvändning av icke-farligt avfall samt dess anmälningsplikt som förenas med krav på bedömning om betydande miljöpåverkan.

I motsats till promemorians bedömning om konsekvenser för kommuner bedömer exploateringskontoret att dess verksamhet riskerar att få ökade kostnader av ovan nämnda förslag. Dessutom anser kontoret att dessa förslag riskerar att ge upphov till tolkningsproblem och att fler återanvändningsärenden med anmälningsplikt och underlag för bedömning av betydande miljöpåverkan uppstår som inte alla gånger är miljömässigt motiverat och som riskerar att bli kontraproduktiva ur miljöhänsen. Exploateringskontoret efterlyser förtydligande allmänna regler för icke-förorenat material som faller in under undantagsregeln och därtill med en anpassning till olika typer av urbana miljöer.

### **Remissen**

Exploateringsnämnden har fått Miljödepartementets promemoria Ett förbättrat genomförande av MKB-direktivet (M2021/00596) på remiss från kommunstyrelsen med svarstid t.o.m. 2021-05-04. På grund av kort svarstid har exploateringskontoret valt att svara med ett kontorsyttrande.

Europeiska kommissionen har i en formell underrättelse framfört synpunkter på hur det s.k. MKB-direktivet har genomförts i svensk rätt. Med anledning av kommissionens synpunkter har en översyn av genomförandet inletts inom Regeringskansliet. Den del av översynen som avser miljöbalken (MB) samt vissa

**Exploateringskontoret**  
Miljö och teknikFleminggatan 4  
Box 8189  
104 20 Stockholm  
Telefon 08-508 876 15  
Växel 08-508 276 00  
johan.olsve@stockholm.se  
exploateringskontoret@stockholm.se  
Org nr 212000-0142  
start.stockholm

tillhörande författningar har resulterat i förslag på författningsändringar som redovisas i en promemoria. Promemorian innehåller även förslag som knyter an till avfallsdirektivet.

MKB-direktivet innehåller krav på att det ska genomföras en systematisk bedömning av miljöpåverkan för projekt som medför en betydande miljöpåverkan. De typer av s.k. MKB-projekt som omfattas av direktivet är både sådana som i Sverige tillståndsprövas enligt miljöbalken (MB) och sådana som huvudsakligen prövas enligt annan lagstiftning, t.ex. PBL.

Det föreslås en rad ändringar i MB som säkerställer och förtydligar direktivets införlivande i svensk lag. Kommissionen menar nämligen att Sverige i vissa avseenden har genomfört direktivet på ett felaktigt sätt. Det handlar exempelvis om att kraven på tillstånd och prövning av vissa verksamheter inte genomförts på rätt sätt. Kommissionen menar också att det saknas bestämmelser som säkerställer att allmänheten informeras om beslut på rätt sätt och att miljöorganisationer har rätt att överklaga vissa beslut.

I Regeringskansliets promemoria föreslås att den myndighet som prövar frågan om en verksamhet eller åtgärd kan antas medföra betydande miljöpåverkan och därmed genomgå en specifik miljöbedömning ska redovisa sina slutsatser i ett beslut som också ska tillgängliggöras för allmänheten och därtill ska allmänhetens möjlighet att överklaga beslut om miljöpåverkan tydliggöras. Vissa miljöfarliga verksamheter ska alltid antas medföra en betydande miljöpåverkan och i promemorian föreslås vissa tillkommande verksamheter samtidigt som det föreslås att ett antal verksamheter som inte omfattas av MKB-direktivet inte längre ska antas medföra betydande miljöpåverkan. Vidare föreslås att ett antal tillkommande verksamheter och åtgärder som bedöms omfattas av direktivet ska genomgå så kallad fall- till fall- bedömningar av dess miljöpåverkan.

I promemorian föreslås också att en verksamhet som avser behandling av avfall och är anmälningspliktig ska få påbörjas först efter att tillsynsmyndigheten har meddelat föreläggande om försiktighetsmått. Vissa verksamheter som behandlar avfall och som i dag varken är anmälnings- eller tillståndspliktiga, utan s.k. U-verksamheter, föreslås bli anmälningspliktiga. Det ska införas tillståndsplikt för att behandla icke-farligt avfall genom kemisk behandling om den tillförda mängden avfall är mer än 100 ton per dygn. Viss behandling av uppgrävda förorenade massor som i

dag är anmälningspliktig ska bli tillståndspliktig. Koderna för behandling av avfall som uppkommit i egen verksamhet ska tas bort och dessa verksamheter ska prövas enligt andra koder i 29 kap. miljöprövningsförordningen.

Huvuddelen av förslagen har bedömts nödvändiga för att tydligt genomföra MKB-direktivets krav eller är konsekvensändringar till sådana förslag som har bedömts nödvändiga. Vissa av förslagen syftar även till att förtydliga genomförandet av det så kallade avfallsdirektivet.

## Ärendets beredning

Ärendet har beretts på avdelningen för miljö och teknik.

## Exploateringskontorets synpunkter

Miljöbedömningar för verksamheter och åtgärder omfattas av MKB-direktivet. Föreliggande promemoria rör främst verksamheter och åtgärder som innebär vattenverksamhet eller miljöfarlig verksamhet samt avfallshantering. Det innebär att föreslagna ändringar rörande MKB-projekt i flertalet fall inte har någon relevans för eller endast kan ha bäring på ett begränsat antal projekt där exploateringskontoret är verksamhetsutövare.

Föreslagen ändring i 29 kap. 35 § miljöprövningsförordningen gällande anmälningsplikt för återvinning av icke-farligt avfall för anläggningsändamål har dock bäring på en större andel av de projekt där exploateringskontoret är verksamhetsutövare. Föreslagen förändring i 26 a § förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd (FMH) innebär också att denna anmälningsplikt ska omfattas av bedömning om åtgärden innebär en betydande miljöpåverkan.

Nuvarande författningsformulering i miljöprövningsförordningen om att anmälningsplikten gäller om det inte är mindre än ringa risk för påverkan på miljö tas bort enligt förslaget. I praktiken innebär det att anmälningsplikt för återanvändning av icke-farligt avfall råder oavsett eventuellt föroreningsinnehåll.

I stället införs dock en undantagsregel från anmälningsplikten för åtgärder som vidtas med *icke-förorenad jord eller annat icke-förorenat naturligt material* som schaktas ur i samband med en byggverksamhet och där det är säkerställt att materialet kommer att användas i sitt naturliga tillstånd för anläggningsändamål *i anslutning till* den plats där schaktningen utfördes.

Exploateringskontoret menar att den typen av jord eller material

Exploateringskontoret  
Miljö och teknik

Fleminggatan 4  
Box 8189  
104 20 Stockholm  
Telefon 08-508 876 15  
Växel 08-508 276 00  
johan.olsve@stockholm.se  
exploateringskontoret@stockholm.se  
Org nr 212000-0142  
start.stockholm

redan kan anses *inte vara avfall* enligt 15 kap. 1 § miljöbalken. Föreslagen undantagsregel innebär då ett förtydligande som egentligen inte ska behövas. Däremot kan detta förtydligande innebära att tolkningen riskerar att bli att t ex de massor som avses återanvändas på annan plats än i anslutningen till där schaktning utförts ("externt icke-farligt avfall"), ses som avfall trots att det inte nödvändigtvis är det enligt 15 kap. 1 § miljöbalken. Enligt promemorian är också en fördel med undantaget att det inte blir avgörande om massor klassas som avfall eller inte. Detta finner exploateringskontoret vara ett märkligt resonemang eftersom undantaget gäller ett undantag från en huvudregel om just avfall och inte ett undantag från en huvudregel om jordmassor som både kan vara och inte vara avfall. Undantaget borde rimligen endast då åsyfta icke-förorenat material som utgör avfall.

Exploateringskontoret anser att begreppet *icke-förorenad* behöver definieras, åtminstone i form av exempel då det gäller stadsmiljö, för att göra det tydligare med vad som avses med icke-förorenad. Därtill behöver det förtydligas vad *i anslutning till* innebär. I exempelvis ett område med utbyggnad enligt flera detaljplaner kan det vara aktuellt med återanvändning från ett planområde till ett annat. *I anslutning till* borde här inkludera den typen av scenario. I promemorian finns ett resonemang om bakgrundshalter och halter uppkomna av diffus antropogen påverkan samt att "i anslutning till" kan innebära att icke-farligt avfall återanvänds i ett geografiskt närliggande projekt om det är samma bakgrundshalter. Exploateringskontoret ser dock en risk i att tolkningen blir mer restriktiv för storstadsmiljöer eftersom urbana miljöer ofta har förhöjda halter av typiskt urbana ämnen. Föreliggande promemoria menar vidare att undantagsregeln kommer att leda till färre anmälningar. Huvudregeln gör det visserligen enklare att veta när det är anmälningspliktigt eller inte med återanvändningen men antalet anmälningar för "externt icke-farligt avfall" inklusive framtagande av underlag för bedömning av betydande miljöpåverkan kommer då att öka oaktat vad det är för innehåll av föroreningar. Av promemorian framgår också att undantaget bedöms ge störst effekt vid projekt där marken är opåverkad av urbana verksamheter.

Om undantagsregeln faktiskt medför färre anmälningar eller inte beror då på hur begreppen *icke-förorenad* och *i anslutning till* definieras. I urbana miljöer kan det riskera att innebära att antalet anmälningar inklusive framtagande av samrådsunderlag ökar och

Exploateringskontoret  
Miljö och teknik

Fleminggatan 4  
Box 8189  
104 20 Stockholm  
Telefon 08-508 876 15  
Växel 08-508 276 00  
johan.olsve@stockholm.se  
exploateringskontoret@stockholm.se  
Org nr 212000-0142  
start.stockholm

här anser exploateringskontoret att begreppet icke-förorenad borde vara kopplat till risk vid aktuell markanvändning samt att det är miljömässigt motiverat att undantagsregeln ska gälla oaktat om återanvändning ”sker i anslutning till” eller inte eftersom det handlar om ”icke-förorenat” material. Promemorian har också motiverat undantagsregeln med att sådana icke-förorenade massor som avses i undantaget inte generellt innebär en förhöjd risk för människors hälsa och miljön. Om det är meningen att det är respektive kommunal tillsynsmyndighet som inom ramen för den kommunala självstyrelsen ska ta fram kriterier för vad *icke-förorenad* samt *i anslutning till* innebär bör det för övrigt tydliggöras så att tillsynsmyndigheten kan arbeta fram sådana rutiner i god tid innan föreslagna bestämmelser börjar gälla.

Exploateringskontoret ställer sig också frågande till behovet av att alla gånger bedöma om återanvändning av icke-farligt avfall (med undantag för undantagsregeln) ska antas medföra betydande miljöpåverkan eller inte. Kontoret är medvetet om att förslaget syftar till att fullgöra införlivande av EU-direktiv men förslaget kan riskera att minska benägenheten att återanvända massor som innehåller föroreningar men som skulle kunna vara lämpliga för en viss markanvändning och därmed innebär det ett försvårande att uppnå ett effektivt och miljöanpassat resursutnyttjande med risk för utökad deponering av massor som följd. Exploateringskontoret ser exempelvis inte meningen med att bedöma om det är betydande miljöpåverkan för ”externt icke-farligt avfall” som har halter av föroreningar av obetydlig eller ringa grad och inte är högre än bakgrundshalterna på den plats där de ska återanvändas.

I promemorian redogörs för konsekvensanalyser för bl. a. kommuner och företag som visar att förslagen är kostnadsneutrala för kommunerna p.g.a. möjligheten till att ta ut avgift för tillsyn. Exploateringskontoret delar inte denna analys eftersom kontoret, som kommunal verksamhetsutövare mer är att betraktas som företag. Förslaget innebär därför ökade kostnader för exploateringskontoret såsom avgift för tillsyn samt resurser för att göra anmälningar, ta fram behovsunderlag och för att dokumentera egenkontroll om antalet anmälningsärenden ökar.

Exploateringskontoret  
Miljö och teknik

Fleminggatan 4  
Box 8189  
104 20 Stockholm  
Telefon 08-508 876 15  
Växel 08-508 276 00  
johan.olsve@stockholm.se  
exploateringskontoret@stockholm.se  
Org nr 212000-0142  
start.stockholm

Exploateringskontoret ställer sig generellt positivt till att regeringen kompletterar genomförandet av direktivet på ett sätt som gör införlivandet i lagstiftning mer komplett. Exploateringskontorets sammanfattande bedömning är dock – med hänvisning till ovan redovisade synpunkter – att ett par av

förslagen riskerar att ge upphov till tolkningsproblem och att fler återanvändningsärenden med anmälningsplikt och underlag för bedömning av betydande miljöpåverkan uppstår och till en grad som inte alla gånger är miljömässigt motiverat och som riskerar att bli kontraproduktiva ur miljöhänseende.

Exploateringskontoret efterlyser, avslutningsvis, förtydligande allmänna regler för icke-förorenat material som faller in under undantagsregeln och därtill med en anpassning till olika typer av urbana miljöer.

## Slut

  
Johan Castwall  
Förvaltningschef  
Göran Carlberg  
Avdelningschef  
Anders Johnson  
Enhetschef

## Bilagor

1. Genomförandet av MKB-direktivet (M2021/00596),  
Regeringskansliet, Miljödepartementet  
<https://regeringen.se/remisser/2021/03/remiss-av-promemorian-ett-forbattat-genomforande-av-mkb-direktivet/>