

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

Miljödepartementet

Yttrande över Ordning och reda på avfallet (promemoria)

Regelrådets ställningstagande

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

Innehållet i förslaget

Remissen innehåller förslag till

- lag om ändring i miljöbalken,
- förordning om ändring i förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd,
- förordning om ändring i förordningen (2001:512) om deponering av avfall,
- förordning om ändring i miljöprövningsförordningen (2013:251) samt
- förordning om ändring i avfallsförordningen (2020:614).

I promemorian lämnas förslag som syftar till att förbättra avfallshanteringen och öka tillsynsmyndigheternas möjligheter att säkerställa syftet med miljöbalken. Det föreslås bland annat en ny bestämmelse i avfallsförordningen om att den som ansvarar för avfall ska se till att avfallet blir behandlat om det inte är motiverat med ytterligare lagring. Vidare föreslås ändringar i bestämmelserna om tillstånds- och anmälningsplikt för mekanisk bearbetning och sortering av icke-farligt avfall och lagring av icke-farligt avfall, för att tydliggöra vilka verksamheter som ska omfattas av tillstånds- respektive anmälningsplikt. Det föreslås även en bestämmelse om att anmälan om behandling av avfall ska innehålla uppgifter om de mängder avfall som ska lagras inför och efter behandlingen samt en ny bestämmelse i miljöbalken som ger tillsynsmyndigheter som handlägger en anmälan om miljöfarlig verksamhet möjlighet att förelägga verksamhetsutövaren att ställa säkerhet för kostnaderna för det avhjälpande av en miljöskada och de andra återställningsåtgärder som verksamheten kan leda till. I miljöbalken föreslås även vissa ändringar i bestämmelsen om skyldighet för en tillsynsmyndighet att anmäla misstankar om brott samt en utvidgning av en befintlig straffbestämmelse.

Skälen för Regelrådets ställningstagande

Bakgrund och syfte med förslaget

I remissen konstateras att det på senare tid har förekommit flera massmedialt uppmärksammade fall där problem uppstått i samband med avfallshantering i ett flertal kommuner. Kommunpolitiker från flera olika kommuner har krävt att lagstiftningen ska ändras så att kommunerna får större möjligheter att ingripa mot bristande avfallshantering. Västerås och Eskilstuna kommun har kontaktat Regeringskansliet och informerat om problem i samband med avfallshantering och diskuterat olika lösningar. Med anledning av detta påbörjades arbetet med denna promemoria.

De föreslagna ändringarna ger tillsynsmyndigheterna nya verktyg för att kunna komma till rätta med verksamheter som inte agerar seriöst bland annat genom att flytta avfallet i stället för att behandla det. Med nuvarande regler finns även risk för att verksamhetsutövare går i konkurs och att skattebetalarna får stå för kostnaden för att hantera avfallet och återställa verksamhetsområdet. Det är också viktigt att bestämmelserna är tydliga så att det går att bedöma om verksamheter är tillstånds- eller anmälningspliktiga. Ett annat syfte med förslagen är att använda de möjligheter som avfallsdirektivet ger att undanta viss hantering av schaktmassor från krav på tillstånd och anmälan och på så sätt underlätta hanteringen av sådana massor utan att försämra skyddet för människors hälsa och miljön.

Regelrådet finner redovisningen av bakgrund och syfte med förslaget godtagbar.

Alternativa lösningar och effekter av om ingen reglering kommer till stånd

I promemorian anges att kommunerna i vissa fall skulle kunna nyttja befintliga verktyg som finns inom nuvarande regelverk i större utsträckning. Det är exempelvis möjligt för tillsynsmyndigheten att förbjuda en verksamhet med stöd av miljöbalkens allmänna hänsynsregler. Förslagsställarens bedömning är att en förändrad tillämpning skulle förutsätta mer tillsynsvägledning, men det skulle ändå inte vara tillräckligt för att komma till rätta med alla de problem som har identifierats.

Alternativa förslag till regeländringar skulle kunna vara att införa en förklaring av vad som avses med avfall för anläggningsändamål, som innefattar eller utesluter vissa material, samt införa en övre gräns för hur mycket sådant avfall som får hanteras inom ramen för en anmälan respektive ett tillstånd. Det är dock svårt att på ett tydligt sätt ange vad som utgör avfall för anläggningsändamål, varvid vissa svårigheter att tillämpa bestämmelsen skulle kvarstå. En alternativ lösning för att hantera illegal avfallshantering är att enbart införa en miljöskattavgift, men det bedöms inte vara proportionellt, effektivt eller tillräckligt avskräckande. En ökad spårbarhet av avfall, eller ett ökat utbyte av information mellan kommunerna, skulle kunna bidra till att undvika situationer där avfall lagras upprepade gånger eller på annat sätt hanteras på ett olämpligt sätt. Förslagsställarens bedömning är dock att ett sådant system skulle kunna bli alltför betungande både för verksamhetsutövare och myndigheter.

I övrigt väntas de befintliga problem som beskrivs i promemorian kvarstå. Om de föreslagna ändringarna inte genomförs innebär det också att Sverige inte genomför avfallsdirektivet på ett fullständigt sätt. Detta kan medföra en risk för att kommissionen inleder ett överträdelseärende mot Sverige. Konsekvensen av att inte göra någon ändring avseende illegal avfallshantering bedöms vara att inte alla som ingår i en illegal avfallshantering sanktioneras på ett tillräckligt tydligt sätt.

Regelrådet gör följande bedömning. Informationen i remissen är tydlig, vilket är värdefullt.

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

Förslagets överensstämmelse med EU-rätten

Förslagsställaren anger att den reglering som föreslås bedöms vara förenlig med de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till EU.

Regelrådet gör följande bedömning. I promemorian redovisas utförligt hur nuvarande bestämmelser och föreslagna ändringar förhåller sig till EU:s avfallsdirektiv¹, vilket är värdefullt.

¹ Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/98/EG av den 19 november 2008 om avfall och om upphävande av vissa direktiv.

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

Särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande och behov av speciella informationsinsatser

Förslagen till ändringar i miljöbalken föreslås träda i kraft den 1 januari 2022. Förslagen till ändringar i förordningar föreslås träda i kraft den 1 juni 2021. För de verksamheter som i dag bedrivs och som är anmälningsskyldiga enligt miljöprövningsförordningen och som blir tillståndsskyldiga bör tid ges att förbereda en ansökan om tillstånd. Ändringarna i miljöprövningsförordningen föreslås träda i kraft den 1 juni 2021. För de verksamheter som bedrivs vid detta datum bör därför gälla att en ansökan om tillstånd ska ha kommit in till tillståndsmyndigheten senast den 1 juni 2023. För de verksamheter som i dag varken är tillstånds- eller anmälningsskyldiga enligt miljöprövningsförordningen men blir anmälningsskyldiga enligt förslaget bör tid ges att förbereda en anmälan. För dessa verksamheter bör en anmälan göras senast den 1 juni 2022.

Bedömningen är att de föreslagna övergångsbestämmelserna medför att de verksamheter som blir tillstånds- eller anmälningsskyldiga genom detta förslag får tillräcklig tid för att förbereda en anmälan eller en ansökan om tillstånd. De får även tid att avveckla verksamheten om de väljer att inte ge in en anmälan eller en ansökan om tillstånd. Förslagen bedöms medföra behov av vägledningsinsatser från berörda myndigheter.

Regelrådet gör följande bedömning. Informationen i remissen är tydlig, vilket är värdefullt.

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

Berörda företag utifrån antal, storlek och bransch

Förslagen om ekonomisk säkerhet omfattar alla anmälningsskyldiga miljöfarliga verksamheter. Det framgår inte av remissen hur många dessa är. Övriga förslag berör framför allt företag som hanterar avfall som uppstår i bygg- och anläggningsprojekt eller som avses användas för bygg- och anläggningsändamål. Förslaget om att sanktionera överlämning av avfall till obehöriga mottagare omfattar alla som lämnar avfall till tillstånds- och anmälningsskyldiga verksamheter.

Förslaget om förändringar av gränserna mellan tillstånds- och anmälningsskyldig verksamhet berör främst avfallsanläggningar som hanterar avfall för anläggningsändamål samt entreprenörer inom bygg- och anläggningsprojekt. Miljöprövningsförordningen innehåller närmare bestämmelser om tillstånds- och anmälningsskyldighet för verksamheter och åtgärder som avses i 9 kap. miljöbalken. Miljöfarliga verksamheter klassas som A-, B- eller C-verksamheter. I remissen redogörs för de företag som berörs av förslaget om att anmälningsskyldiga verksamheter blir tillståndsskyldiga. Antalet B-verksamheter är hämtat från Svenska Miljörapporteringsportalen och bedöms vara överskattat eftersom vissa verksamhetsutövare omfattas av flera av koderna. Antalet C-verksamheter är mycket osäkert och baseras på en tidigare kartläggning utförd av Naturvårdsverket. Uppskattningsvis handlar det totalt sett om hundratals anläggningar. I vissa fall finns uppgifter om verksamheterna är "större" eller "mindre", men någon närmare precisering om storlek finns inte.

Regelrådet gör följande bedömning. Det är för flera av förslagen oklart hur många företag som berörs och hur stora dessa är. Beträffande förslaget om förändringar av gränserna mellan tillstånds- och anmälningsskyldig verksamhet finns en grov uppskattning, som dock är behäftad med stor osäkerhet. Informationen om berörda branscher är tydlig.

Regelrådet finner redovisningen av berörda företag utifrån bransch godtagbar.

Regelrådet finner redovisningen av berörda företag utifrån antal och storlek bristfällig.

Påverkan på berörda företags kostnader, tidsåtgång och verksamhet

Förslag om ekonomisk säkerhet för anmälningspliktiga verksamheter

Att ställa ekonomisk säkerhet kan vara förknippat med kännbara kostnader för verksamhetsutövare. Särskilt för små verksamhetsutövare utan stora ekonomiska resurser kan kraven bli betungande. Stora bolag med god finansiell status kan få en lägre avgift för en bankgaranti än mindre bolag med sämre ekonomi. Det finns därmed en risk för att krav på ekonomisk säkerhet missgynnar små aktörer i förhållande till stora. Storleken på den ekonomiska säkerheten avgörs vanligen genom en kombination av sökandens egna beräkningar, praxis och vägledning. Storleken varierar mycket mellan olika typer av verksamheter, beroende på vilka kostnader som kan behöva täckas om verksamhetsutövaren inte fullgör sina skyldigheter. Mottagningskostnaden på en behandlingsanläggning beror på avfallsslag, men det kan röra sig om från omkring hundra kronor per ton för icke-farliga jordmassor till över 1 000 kronor per ton för icke-farligt byggavfall. För en anläggning som lagrar 10 000 ton icke-farligt avfall kan det således handla om miljonbelopp.

Förslag om möjlighet att ställa krav på behandling då fortsatt lagring av avfall som en del av att behandla avfallet inte är motiverad

Det stora flertalet verksamhetsutövare transporterar regelbundet avfall till behandling. Ändringen medför inga nämnvärda konsekvenser för dessa företag utan endast för ett fåtal verksamheter som flyttar avfall för att undvika kostnaden för behandling.

Förslag om att vissa icke-förorenade massor undantas från anmälnings- och tillståndsplikt

Undantagen leder till ökade möjligheter för företagen att använda de aktuella massorna där de schaktades ur. Det är positivt ur resurshushållningssynpunkt och i omställningen till en cirkulär ekonomi. Förslaget kan även minska företagets administrativa kostnader för att upprätta en anmälan. Det leder även till färre transporter vilket minskar företagets kostnader och hjälper företag i omställningen till klimatneutralitet. Ändringarna ökar också tydligheten om när tillstånd eller anmälan krävs eftersom det inte är avgörande om massorna klassas som avfall eller inte.

Förslag om ändrade regler för mekanisk bearbetning och sortering av ickefarligt avfall och lagring av avfall

Förslaget innebär att vissa verksamheter som i dag klassas som anmälningspliktiga blir tillståndspliktiga. Detta medför administrativa kostnader för berörda företag. Skillnaden i kostnad mellan att hantera en anmälan och en ansökan kan uppgå till storleksordningen ett par hundra tusen kronor, baserat på följande kostnadsuppskattningar: • Kostnad för anmälan: 10 000 – 30 000 kronor. • Kostnad för anmälan med samrådsunderlag: 10 000 – 100 000 kronor. • Kostnad för ansökan för en B-verksamhet som inte medför betydande miljöpåverkan, inklusive en liten miljökonsekvensbeskrivning: cirka 300 000 kronor. Hur verksamheterna påverkas av förändringen beror på vilka mängder avfall och vilka avfallsslag som de hanterar. Många verksamhetsutövare bedriver både mekanisk bearbetning, lagring, sortering och annan behandling av olika avfallsslag på en och samma anläggning. Flera av dessa anläggningar kan förväntas nå upp till någon av gränserna för tillståndsplikt. Därmed bedöms många avfallsanläggningar som hanterar överskottsmassor samt bygg- och rivningsavfall som i dag är anmälningspliktiga beröras av regeländringarna och behöva söka tillstånd för att fortsatt kunna bedriva sin verksamhet. Tillståndspliktiga verksamheter omfattas även av kravet på att upprätta och skicka in en årlig miljörapport. Detta medför en administrativ kostnad för berörda anläggningar.

Om mindre anläggningar begränsar sin verksamhet i stället för att söka tillstånd medför det en risk för att avfallsflödena styrs till färre stora anläggningar. Detta kan få negativa konsekvenser i form av längre transporter och en lägre grad av återvinning. Om det blir svårare att åstadkomma massbalans på lokal nivå leder det till att mer massor behöver deponeras och ersättas med nytt material från täkter. Kostnaden för masshanteringen kan därmed öka. Det påverkar i sin tur kostnaden för att genomföra bygg- och anläggningsprojekt.

Förslag om sanktioner för överlämning av avfall till obehörig mottagare

Det bedöms att förslaget kommer att leda till ökad administration och därmed en viss kostnadshöjning. Det är en konsekvens av att en överlåtare av avfall måste kontrollera att mottagaren är behörig och följer avfallslagstiftningen. Effekterna bedöms dock överlag vara positiva, då förslaget gynnar seriösa aktörer eftersom samtliga aktörer inblandade i en illegal hantering av avfall kan drabbas av en sanktion.

Regelrådet gör följande bedömning. I flera fall ges tydliga och utförliga exempel på hur företagens kostnader och verksamhet påverkas av förslagen, vilket är värdefullt. Osäkerheten i bedömningarna är ofta stor och då framhålls detta. En uppenbar brist är dock, som Regelrådet ser det, att det inte är tydligt hur företagen i praktiken kommer att kunna hantera den ökade regelbördan, särskilt med avseende på kraven om ekonomisk säkerhet. Har de ekonomiska möjligheter att hantera dessa krav eller riskerar de att slås ut? Detta ska även ses mot bakgrund av att redovisningen av berörda företags antal och storlek bedöms vara bristfällig. Ytterligare en brist är att de kostnadsuppskattningar som anges för förslaget om att vissa verksamheter som i dag klassas som anmälningspliktiga blir tillståndspliktiga inte preciseras närmare, vilket gör det svårt att bedöma hur tillförlitliga de är. Det hade även varit motiverat med en uppskattning av den administrativa kostnaden för att upprätta en årlig miljörapport.

Regelrådet finner redovisningen av påverkan på berörda företags kostnader, tidsåtgång och verksamhet bristfällig.

Påverkan på konkurrensförhållandena för berörda företag

Förslagsställaren nämner påverkan på konkurrensförhållanden i ett par sammanhang. Kraven på ekonomisk säkerhet kommer gynna en sund konkurrens genom att oseriösa aktörer får svårare att konkurrera. Det finns dock samtidigt en risk för att dessa krav kan missgynna små aktörer i förhållande till stora, vilket kan leda till en snedvridning av konkurrensen. Om tillsynsmyndigheten använder den ökade möjligheten att ingripa mot verksamhetsutövare som transporterar avfall mellan olika lagringsplatser i stället för att transportera det till behandling skulle detta kunna främja sund konkurrens genom att oseriösa aktörer får svårare att konkurrera.

Regelrådet gör följande bedömning. Det är värdefullt att förslagsställaren ger ett par exempel på hur konkurrensen kan komma att påverkas. Dessa är dock mycket få och, som Regelrådet ser det, problematiseras inte frågan i tillräckligt stor utsträckning. Som anges i remissen kan till exempel små företag missgynnas av kraven på ekonomisk säkerhet, vilket skulle kunna leda till att de inte kan bedriva sin verksamhet vidare. Det skulle i så fall kunna få potentiellt betydande konsekvenser för konkurrensförhållandena.

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

Regleringens påverkan på företagen i andra avseenden

Det saknas information om regleringens påverkan på företagen i andra avseenden.

Regelrådet gör följande bedömning. Eftersom information saknas kan det inte uteslutas att regleringen har en påverkan på företagen även i andra avseenden.

Regelrådet finner avsaknad av redovisning av regleringens påverkan på företagen i andra avseenden bristfällig.

Särskilda hänsyn till små företag vid reglernas utformning

I remissen anges att små företag kan komma att missgynnas av förslaget om krav på säkerhet. I övrigt nämns inte små företag.

Regelrådet gör följande bedömning. Som tidigare har konstaterats framgår inte hur många av de berörda företagen som är små företag, och uppdelningen i "större" och "mindre" verksamheter bidrar inte till ytterligare klarhet i frågan. Eftersom kostnadspåverkan för flera av förslagen kan vara mycket stora är det, som Regelrådet ser det, en uppenbar brist att det inte förs mer utförliga resonemang kring hur just de små företagen kan komma att påverkas.

Regelrådet finner redovisningen av om särskilda hänsyn behöver tas till små företag vid reglernas utformning bristfällig.

Sammantagen bedömning

Regelrådet finner att konsekvensutredningen brister i kvalitet då så gott som samtliga företagsaspekter, inklusive påverkan på berörda företags kostnader, tidsåtgång och verksamhet, påverkan på konkurrensförhållandena och särskilda hänsyn till små företag, underkänns.

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

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

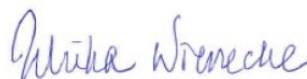
Regelrådet behandlade ärendet vid sammanträde den 12 maj 2021.

I beslutet deltog Elisabeth Thand Ringqvist, ordförande, Cecilia Gunne, Hans Peter Larsson, Claes Norberg och Lennart Renbjer.

Ärendet föredrogs av Ulrika Wienecke.



Elisabeth Thand Ringqvist
Ordförande



Ulrika Wienecke
Föredragande