



SWEDISH ENVIRONMENTAL PROTECTION AGENCY

SKRIVELSE

2020-01-30

Ärendnr:

NV-07431-17

Förslag till allmänna regler för vissa verksamheter som hanterar avfall

Komplettering av redovisning av
regeringsuppdraget att utreda undantag från
tillstånds- och anmälningsplikt för hantering av
vissa avfallsslag för anläggningsändamål

(M2019/00996/R, M2019/01082/R
M2017/02593/R)

Innehåll

| | |
|---|-----------|
| SAMMANFATTNING | 5 |
| 1. UPPDRAG OCH GENOMFÖRANDE | 9 |
| 1.1 Uppdraget | 9 |
| 1.1 Redovisningar av uppdraget | 9 |
| 1.2 Genomförande | 10 |
| 1.3 Justeringar i tidigare redovisning | 11 |
| 1.4 Läsanvisning | 11 |
| 2. ALLMÄNNA REGLER OCH ANNAN REGLERING AV MASSHANTERINGEN | 13 |
| 2.1 Hantering och reglering | 13 |
| 2.2 Verksamheter aktuella för allmänna regler | 14 |
| 2.3 Allmänna regler för avfall för byggnads- och anläggningsändamål - överväganden | 15 |
| 2.4 Behov av översyn | 18 |
| 3. SORTERING, MEKANISK BEARBETNING OCH LAGRING AV VISSA AVFALLSSLAG INFÖR ÅTERVINNING FÖR BYGGNADS- OCH ANLÄGGNINGS-ÄNDAMÅL | 20 |
| 3.1 Juridiska förutsättningar | 20 |
| 3.2 Anläggningar som kan vara aktuella för allmänna regler | 25 |
| 3.3 Naturvårdsverkets bedömning och förslag till reglering | 28 |
| 4. ÅTERVINNING AV AVFALL FÖR ANLÄGGNINGSÄNDAMÅL | 32 |
| 4.1 Juridiska förutsättningar | 32 |
| 4.2 Verksamheter som kan vara aktuella för allmänna regler | 32 |
| 4.3 Naturvårdsverkets bedömning och förslag till reglering | 33 |
| 5. FÖRSLAG TILL FÖRFATTNINGS- ÄNDRINGAR | 36 |
| 5.1 Förslag till ändring i miljöprövningsförordningen | 36 |
| 5.2 Förslag till förordning om allmänna regler för sortering, mekanisk bearbetning och lagring av asfalt som är avfall | 39 |
| 5.3 Kommentarer till förslag till förordning om allmänna regler för sortering, mekanisk bearbetning eller lagring av asfalt som är avfall | 47 |
| 5.4 Förslag till förordning om allmänna regler för återvinning av vissa avfallsslag för anläggningsändamål | 54 |
| 5.5 Kommentarer till förslag till förordning om allmänna regler för återvinning av vissa avfallsslag för anläggningsändamål | 66 |

| | | |
|-----------|---|-----------|
| 5.6 | Ändring av förslag till förordning om allmänna regler för kompostering av park- och trädgårdsavfall | 73 |
| 6. | KONSEKVENsutredning | 75 |
| 6.1 | Problembeskrivning | 75 |
| 6.2 | Konsekvenser för sortering, mekanisk bearbetning och lagring av asfaltsavfall | 77 |
| 6.3 | Konsekvenser för återvinning av avfall för anläggningsändamål | 80 |
| 6.4 | Övriga konsekvenser | 84 |
| 6.5 | Andra förslag som utretts | 85 |
| 7. | KÄLLFÖRTECKNING | 86 |
| | BILAGA 1 UPPDRAGET | 88 |
| | BILAGA 2 BERÄKNING AV FÖRESLAGNA KVALITETSKRAV AVSEENDE ÅTERVINNING AV AVFALL I ANLÄGGNINGSÄNDAMÅL | 91 |

Sammanfattning

Uppdrag och genomförande

Aktuell redovisning är en *komplettering* av redovisningen i september 2019 och innefattar förslag till allmänna regler avseende förberedande behandling (sortering, mekanisk bearbetning och lagring) inför återvinning för byggnads- och anläggningsändamål samt återvinning av vissa avfallsslag för anläggningsändamål.

Förslag till hur *systemet* med allmänna regler kan konstrueras och regleras, bland annat avseende verksamhetsutövarens valfrihet mellan att använda allmänna regler eller anmäla sin verksamhet, tillsynsmyndighetens befogenheter, registreringsplikt, egenkontroll, tillsyn, avgifter och sanktioner, liksom förslag till bemyndigande, framgår av redovisningen i september 2019.

Uppdragets omfattning har inneburit prioriteringar av vilka verksamheter som kunnat utredas. 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.

Aktuella verksamheter som utretts

Behandling av avfall ska vara tillstånds- eller anmälningspliktig alternativt omfattas av allmänna regler enligt avfallsdirektivet. Sortering och lagring av mindre mängder avfall för byggnads- och anläggningsändamål samt återvinning av avfall för anläggningsändamål som utgör mindre än ringa föroreningsrisk omfattas inte av tillstånds- eller anmälningsplikt idag i svensk lagstiftning. Det är för dessa verksamheter som frågan om allmänna regler i första hand aktualiseras.

För de verksamheter som idag omfattas av tillstånds- eller anmälningsplikt har Naturvårdsverket övervägt allmänna regler där det inte är motiverat med tillstånds- eller anmälningsplikt med hänsyn till miljön eller människors hälsa. Det avser sortering och lagring av större mängder avfall samt mekanisk bearbetning inför återvinning för byggnads- och anläggningsändamål, samt återvinning för anläggningsändamål som utgör ringa eller mer än ringa risk för förorening.

Naturvårdsverket har valt att utgå från avfallsslag som förekommer i stora volymer, som jord och berg, eller som antas vara förhållandevis likartade vad gäller föroreningar, som betong och tegel. Dessutom inkluderas asfalt som förekommer i relativt stora mängder och som är relativt okomplicerat vad gäller föroreningar med undantag för så kallad tjärasfalt.

Sortering, mekanisk bearbetning och lagring av avfall inför återvinning för byggnads- och anläggningsändamål

Naturvårdsverket har utrett allmänna regler för sortering, mekanisk bearbetning och lagring av avfall som är berg, jord, betong, tegel eller asfalt inför återvinning för byggnads- och anläggningsändamål men bedömer att det inte är möjligt att låta sådan verksamhet omfattas av allmänna regler om lokaliseringen inte redan är prövad för liknande verksamhet. Samtidigt har Naturvårdsverket funnit att det finns juridiska svårigheter med att med allmänna regler reglera avfallsverksamhet som bedrivs inom område för verksamhet som omfattas av tillstånd. Naturvårdsverket bedömer därför att allmänna regler främst är lämpat för avfallsbehandling som bedrivs vid verksamheter som har anmälts och därmed har lokaliseringssprövats, såsom materialterminaler och asfaltverk som anmälts enligt 4 kap 6 § respektive 14 kap. 17 § miljöprövningsförordningen.

På grund av svårigheten att genom allmänna regler hantera risken för förorening bedömer Naturvårdsverket att det inte är möjligt att utarbeta allmänna regler för avfall av berg, jord, betong och tegel som har ett tillräckligt brett tillämpningsområde för att verksamhetsutövarna ska ha ett intresse av att tillämpa dem. Naturvårdsverket föreslår därför att dessa verksamheter även fortsättningsvis är tillstånds- eller anmälningspliktiga på samma sätt som idag.

Däremot bedömer Naturvårdsverket att det är lämpligt och ändamålsenligt att föreslå allmänna regler för sortering, mekanisk bearbetning och lagring av högst 100 000 ton asfaltsavfall per kalenderår respektive vid något tillfälle inför återvinning för byggnads- och anläggningsändamål vid anmälningspliktiga asfaltverk.

Naturvårdsverkets samlade bedömning innebär följande förslag:

Naturvårdsverket föreslår allmänna regler för sortering, mekanisk bearbetning och lagring av högst 100 000 ton asfaltsavfall per kalenderår respektive vid något tillfälle inför återvinning för byggnads- och anläggningsändamål vid anmälningspliktiga asfaltverk

Det innebär att idag anmälningspliktig verksamhet (sortering av 1 000 – 100 000 ton per kalenderår, mekanisk bearbetning av upp till 100 000 ton per kalenderår, och lagring av 10 – 30 000 ton vid något tillfälle) och tillståndspliktig verksamhet (lagring av 30 000 – 100 000 ton vid något tillfälle) föreslås omfattas av allmänna regler. Dagens U-verksamheter kvarstår som sådana.

Naturvårdsverket föreslår till följd av detta dels ändring i 29 kap. 41, 43, 48 och 49 §§ miljöprövningsförordningen, dels en förordning med allmänna regler som föreslås fastställas av regering med stöd av 9 kap. 5 § miljöbalken.

Återvinning för anläggningsändamål

Naturvårdsverket bedömer att det är lämpligt att föreslå allmänna regler för återvinning i anläggningsändamål av avfall av berg, jord, betong och tegel som håller en viss miljö- och hälsomässig kvalitet. Naturvårdsverket anser att det inte är lämpligt att föreslå allmänna regler för återvinning för anläggningsändamål av asfaltsavfall i obunden form.

Förslaget omfattar enbart det minst förorenade avfallet (avfall tillhörande kategori A) som bedöms kunna återvinnas utan specifika krav avseende konstruktionens utformning eller krav på registrering av var avfallet återvinns. Naturvårdsverket bedömer att det vore lämpligt att utarbeta allmänna regler även för andra kategorier, det vill säga mer förorenat avfall.

Naturvårdsverkets samlade bedömning innebär följande förslag:

Naturvårdsverket föreslår allmänna regler för återvinning för anläggningsändamål av avfall av berg, jord, betong och tegel som håller en viss miljö- och hälsomässig kvalitet

Förslaget innebär att dagens U-verksamheter föreslås omfattas av allmänna regler.

Naturvårdsverket föreslår till följd av detta dels ändring i 29 kap. 34 och 35 §§ miljöprövningsförordningen, dels föreskrifter med allmänna regler som föreslås fastställas av regering med stöd av 9 kap. 5 § miljöbalken.

Konsekvenser

Naturvårdsverket bedömer att allmänna regler istället för tillstånds- eller anmälningsplikt sammantaget förväntas medföra kostnadsbesparingar för verksamhetsutövare och tillsynsmyndigheter. Allmänna regler innebär däremot en större kostnad för staten jämfört med tillstånds- eller 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.

Naturvårdsverket bedömer att förslagen överensstämmer med EU:s regelverk och inte går utöver de skyldigheter som följer av avfallsdirektivet.

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.

Behov av bred översyn

I arbetet med detta uppdrag och i andra sammanhang har ett flertal problem och brister kopplade till masshanteringen i samhället lyfts fram av berörda myndigheter och branschaktörer, vilka bland annat anses leda till hämmad och okontrollerad återvinning med risk för skada av miljö och hälsa, onödiga transporter samt omotiverade kostnader.

Systemet med allmänna regler kan ses som en möjlig del i att minska problemen. Naturvårdsverket har även tagit vissa initiativ till att minska dessa problem, bland annat i samverkan med Trafikverket. Naturvårdsverket bedömer dock att det krävs en bred översyn av hur masshanteringen regleras idag för att komma till rätta med bristerna. Införande av allmänna regler enligt föreliggande förslag bör dock inte hindras av en sådan bred översyn.