

RAPPORT
**KONSEKVENSANALYS FÖRESKRIFTER
TRÄSKYDD**



RAPPORT
2021-07-02

UPPDRAG 313577, Naturvårdsverkets föreskrifter träskydd

Titel på rapport: Konsekvensanalys Föreskrifter Träskydd

Status: Rapport

Datum: 2021-07-02

MEDVERKANDE

Beställare: Naturvårdsverket

Kontaktperson: Hanna Mori

Konsult: Maria Enroth, Anna-Maria Eriksson

Uppdragsansvarig: Maria Enroth

Kvalitetsgranskare: Elisabet Höglund

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

1	INLEDNING.....	4
2	BESTÄMMELSER	4
	2.1 KONSEKVENSTREDNING.....	4
	2.2 PÅVERKAN PÅ DET FRIA VARU- OCH TJÄNSTEFLÖDET INOM EU	5
3	KONSEKVENSANALYS FÖRESKRIFTER TRÄSKYDD.....	6
	3.1 PROBLEMET OCH VAD SOM SKA UPPNÅS	6
	3.2 ALTERNATIVA LÖSNINGAR	6
	3.3 VILKA SOM BERÖRS.....	6
	3.4 NATURVÅRDSVERKETS BEMYNDIGANDE.....	7
	3.5 ÖVERGRIPANDE KONSEKVENSER AV REGLERINGEN	7
	3.6 REGLERINGEN I RELATION TILL SKYLDIGHETER INOM EU	7
	3.7 BEDÖMNING AV IKRAFTTRÄDANDE OCH INFORMATIONSBEHOV	8
4	KONSEKVENSER FÖR FÖRETAG OCH TILLSYNSMYNDIGHETER.....	8
	4.1 FÖRETAG SOM BERÖRS	8
	4.2 TIDSÅTGÅNG SOM REGLERINGEN KAN INNEBÄRA FÖR FÖRETAGEN.....	9
	4.3 ANDRA KONSEKVENSER FÖR FÖRETAGEN.....	9
	4.4 PÅVERKAN PÅ KONKURRENSFÖRHÅLLANDEN.....	9
	4.5 EFFEKTER FÖR TILLSYNSMYNDIGHETER	9
5	BEDÖMNING AV PÅVERKAN PÅ DET FRIA PRODUKTFLÖDET INOM EU	10

BILAGA Bilaga till konsekvensanalys, Tyréns 210702

1 INLEDNING

På uppdrag av Naturvårdsverket har Tyréns under maj-juni 2021 tagit fram ett förslag till uppdatering av Naturvårdsverkets föreskrifter om träskyddsbehandling med kemikalier. De föreskrifter om träskyddsbehandling som gäller idag, Naturvårdsverkets föreskrifter (NFS 2001:6) om träskyddsbehandling genom tryck- eller vakuumimpregnering och Naturvårdsverkets föreskrifter (NFS 2001:7) om träskyddsbehandling genom doppning mot mögel- och blånadsangrepp, beslutades år 2001 och är därmed 20 år gamla.

I samband med framtagande av förslag till uppdaterade föreskrifter har även en konsekvensanalys av förslaget gjorts, vilken redovisas i föreliggande rapport. Rapporten innehåller även en bedömning av om de föreslagna föreskrifterna kommer att påverka det fria varu- och tjänsteflödet inom EU.

Konsekvenserna beskrivs i denna konsekvensanalys, av *Bilaga till konsekvensanalys, Tyréns 210702* framgår i detalj hur respektive paragraf har omarbetats i det nya förslaget samt motivering och ursprung för de paragrafer som tillkommit.

2 BESTÄMMELSER

2.1 KONSEKVENsutREDNING

Innan en myndighet beslutar föreskrifter eller allmänna råd, ska myndigheten, enligt förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning, göra följande:

1. utreda föreskrifternas eller de allmänna rådens kostnadsmässiga och andra konsekvenser i den omfattning som behövs i det enskilda fallet och dokumentera utredningen i en konsekvensutredning, och
2. ge statliga myndigheter, kommuner, regioner, organisationer, näringslivet och andra som kostnadsmässigt eller på något annat betydande sätt berörs tillfälle att yttra sig i frågan och om konsekvensutredningen.

En konsekvensutredning ska enligt förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning innehålla följande:

1. en beskrivning av problemet och vad man vill uppnå,
2. en beskrivning av vilka alternativa lösningar som finns för det man vill uppnå och vilka effekterna blir om någon reglering inte kommer till stånd,
3. uppgifter om vilka som berörs av regleringen,
4. uppgifter om de bemyndiganden som myndighetens beslutanderätt grundar sig på,
5. uppgifter om vilka kostnadsmässiga och andra konsekvenser regleringen medför och en jämförelse av konsekvenserna för de övervägda regleringsalternativen,
6. en bedömning av om regleringen överensstämmer med eller går utöver de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till Europeiska unionen, och
7. en bedömning av om särskilda hänsyn behöver tas när det gäller tidpunkten för ikraftträdande och om det finns behov av speciella informationsinsatser.

Kan regleringen få effekter av betydelse för företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt ska konsekvensutredningen, utöver tidigare listat i den omfattning som är möjlig, innehålla en beskrivning av följande:

1. antalet företag som berörs, vilka branscher företagen är verksamma i samt storleken på företagen,
2. vilken tidsåtgång regleringen kan föra med sig för företagen och vad regleringen innebär för företagens administrativa kostnader,
3. vilka andra kostnader den föreslagna regleringen medför för företagen och vilka förändringar i verksamheten som företagen kan behöva vidta till följd av den föreslagna regleringen,
4. i vilken utsträckning regleringen kan komma att påverka konkurrensförhållandena för företagen,
5. hur regleringen i andra avseenden kan komma att påverka företagen, och
6. om särskilda hänsyn behöver tas till små företag vid reglernas utformning.

Därtill ska konsekvensutredningen innehålla bedömning av effekter för kommuner eller regioner om föreskrifterna innebär förändringar av kommunala befogenheter eller skyldigheter med en uppskattning av de kostnader och intäkter som följer av förändringarna.

Konsekvenserna för respektive paragraf redovisas i bifogad bilaga (Bilaga till konsekvensanalys, Tyréns 210702).

2.2 PÅVERKAN PÅ DET FRIA VARU- OCH TJÄNSTEFLÖDET INOM EU

Enligt förordningen (1994:2029) om tekniska regler, ska en myndighet som avser att fatta beslut om en teknisk regel i god tid innan dess underrätta Kommerskollegium om förslaget. Kommerskollegium ska i sin tur anmäla förslaget till övriga berörda parter genom meddelanden till WTO-sekretariatet samt EU-kommissionen. Förordningen utgår från anmälningsdirektivet¹. Regler som innebär ett strikt genomförande av EU-lagstiftning behöver inte anmälas enligt direktivet

Syftet med anmälningsproceduren är att nationella tekniska föreskrifter och regler om e-tjänster inte ska skapa nya omotiverade hinder för den fria rörligheten för varor och tjänster.

Som stöd för myndigheternas bedömning av om en anmälan krävs enligt anmälningsdirektivet har Kommerskollegium tagit fram en vägledning².

Bedömning av påverkan på det fria varu- och tjänsteflödet inom EU redovisas i avsnitt 5.

¹ Europaparlamentets och Rådets direktiv (EU) 2015/1535 av den 9 september 2015 om ett informationsförfarande beträffande tekniska föreskrifter och beträffande föreskrifter för informationssamhällets tjänster

² Anmälningsproceduren för tekniska föreskrifter och e-tjänster - Så påverkas myndigheter

3 KONSEKVENSANALYS FÖRESKRIFTER TRÄSKYDD

3.1 PROBLEMET OCH VAD SOM SKA UPPNÅS

De föreskrifter om träskyddsbehandling som gäller idag, Naturvårdsverkets föreskrifter (NFS 2001:6) om träskyddsbehandling genom tryck- eller vakuumpregnering och Naturvårdsverkets föreskrifter (NFS 2001:7) om träskyddsbehandling genom doppling mot mögel- och blånadsangrepp, beslutades år 2001 och är därmed 20 år gamla. Det innebär exempelvis att de inte är uppdaterade enligt gällande teknikläge.

Både branschrepresentanter och tillsynsmyndigheter har påtalat svårigheter med tolkning och tillämpning av föreskrifterna. Dessutom har ett omfattande arbete gjorts inom EU för att sammanställa bästa tillgängliga teknik för behandling av trä med kemikalier. BAT-slutsatser för industriutsläppsverksamheter inom träskydd (BAT-slutsatser för ytbehandling med organiska lösningsmedel, inklusive behandling av trä och träprodukter med kemikalier) offentliggjordes den 9 december 2020.

De impregnerande företagen som inte omfattas av tillämpningsområdet för BAT-slutsatser och endast är anmälningspliktiga, utgör uppskattningsvis närmare 60 % av landets impregnerande företag. Framtagna föreskrifter gäller för dessa, ej tillståndspliktiga verksamheter. Föreskrifterna bedöms ha särskild betydelse för minimering av miljöpåverkan från dessa företag. Likaså underlättar föreskrifter en likabehandling av företagen i hela landet.

3.2 ALTERNATIVA LÖSNINGAR

Det bedöms finnas tre alternativa lösningar.

Alternativ 1 - Ingen ny föreskrift tas fram och aktuella föreskrifter behålls. Alternativet bedöms inte vara rimligt framförallt sett till den teknikutveckling som skett inom området sedan föreskrifterna togs fram.

Alternativ 2 - Ingen ny föreskrift tas fram och befintliga föreskrifter upphävs. Alternativet bedöms inte vara aktuellt då det i praktiken skulle innebära att varje verksamhet regleras av dess krav i tillstånd/föreläggande. En gemensamt utformad miniminivå i form av föreskrifter skulle saknas, vilket medför en risk för olika nivåer på kravställning.

Alternativ 3 - Ny föreskrift tas fram och aktuella föreskrifter upphävs. Detta är det alternativ som Naturvårdsverket har valt att gå vidare med. Träskyddsbehandling med kemikalier medför en typ av kemikaliehantering som bör regleras specifikt för att minimera miljöpåverkan från verksamheterna. De kemikalier som används i behandlingen riskerar medföra större miljörisker om de inte hanteras korrekt. Branschen innefattar dessutom många verksamheter i varierande storlek som är utspridda i landet, vilket innebär en risk för olika bedömningar.

3.3 VILKA SOM BERÖRS

De verksamheter som berörs är sådana anmälningspliktiga verksamheter som utför träskyddsbehandling med kemikalier, se vidare avsnitt 4.1. Även verksamheternas tillsynsmyndigheter berörs, se vidare avsnitt 4.5.

3.4 NATURVÅRDSVERKETS BEMYNDIGANDE

Naturvårdsverket har med stöd av 47 § 1 och 2 förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd möjlighet att ta fram föreskrifter avseende träskyddsbehandling genom doppning, tryck- eller vakuumimpregnering.

Impregnering genom icke trycksatta metoder kan ske med andra metoder än doppning, såsom exempelvis sprayning eller bestrykning, Naturvårdsverkets möjlighet att ta fram föreskrifter begränsas dock enligt ovan.

Naturvårdsverket har valt att i förslaget avgränsa föreskrifternas omfattning till att endast gälla för de verksamheter som ej är tillståndspliktiga, och alltså omfattas av 8 kap. 2 eller 11 § miljöprövningsförordningen (2013:251) och som utför träskyddsbehandling genom doppning eller genom tryck- eller vakuumimpregnering. Detta mot bakgrund av att verksamheter som omfattas av 8 kap. 1 § miljöprövningsförordningen (2013:251) regleras av industriutsläppsförordningen (2013:250).

3.5 ÖVERGRIPANDE KONSEKVENSER AV REGLERINGEN

Uppdateringen av föreskrifterna kan sammanfattas i följande:

- Föreskrifterna syftar till en uppdatering enligt bästa tillgängliga teknik och nu gällande kemikalieanvändning för träskyddsbehandling. Detta syftar i sin tur till att minimera miljöpåverkan och att underlätta tolkning av föreskrifterna.
- Föreskrifterna innebär en konkretisering av ett urval försiktighetsmått med särskilt fokus på att minimera miljöpåverkan från användning av impregneringskemikalier.
- Ett antal definitioner hämtade från BAT-slutsatsdokumentet har lagts till föreskrifterna. Detta med syfte att underlätta förståelse och tolkning.
- I de fall de nya föreskrifterna eventuellt innebär en skärpning av försiktighetsmått utöver bästa tillgängliga teknik och nu gällande kemikalieanvändning för träskyddsbehandling, finns stöd för detta i miljöbalken, bland annat i de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. MB.
- De tidigare två gällande föreskrifterna för träskyddsbehandling (NFS 2001:6 och NFS 2001:7) föreslås ersättas av en ny gemensam föreskrift. I praktiken uppdateras NFS 2001:6 till en ny föreskrift. Det kan upplevas att de företag som tidigare reglerades av NFS 2001:7 (behandling mot blånadssvamp) har blivit striktare reglerade, eftersom den tidigare föreskriften innehöll färre paragrafer. I själva verket fanns ursprunget till nu föreslagen reglering i den gamla föreskriften.
- För företag som impregnerar med kreosot har försiktighetsmått kopplade till kreosotprocessen skärpts när det gäller kontroll av utsläpp till mark (i 22 §) och utsläpp av kondensat (ny 23 §). Till viss del följer detta av BAT-slutsatserna

3.6 REGLERINGEN I RELATION TILL SKYLDIGHETER INOM EU

I framtagandet av föreskrifterna har BAT-slutsatserna för ytbehandling med organiska lösningsmedel, inklusive behandling av trä och träprodukter med kemikalier beaktats, med särskilt fokus på att minimera miljöpåverkan från användning av impregneringskemikalier.

3.7 BEDÖMNING AV IKRAFTTRÄDANDE OCH INFORMATIONSBEHOV

Tidpunkten för ikraftträdande är tänkt att sättas ca två år framåt i tiden. Hur lång tid som kommer att behövas vet Naturvårdsverket inte ännu, utan tiden kommer att sättas med beaktande av de synpunkter som kommer in under remissrundan.

Det har uttryckts önskemål från branschen och tillsynsmyndigheter om information och vägledning till kommande uppdaterade föreskrifter.

4 KONSEKVENSER FÖR FÖRETAG OCH TILLSYNSMYNDIGHETER

4.1 FÖRETAG SOM BERÖRS

De verksamheter som berörs är sådana som utför träskyddsbehandling genom doppning eller genom tryck- eller vakuuminpregnering och som omfattas av 8 kap. 2 eller 11 § miljöprövningsförordningen (2013:251).

Kemikaliebehandling av trä och träprodukter

2 § Anmälningsskyldighet C och verksamhetskod 20.10 gäller för anläggning för behandling av trä och träprodukter med kemikalier med en produktion av högst 75 kubikmeter behandlat trä eller träprodukter per dygn eller högst 18 750 kubikmeter behandlat trä eller träprodukter per kalenderår.

Anmälningsskyldigheten gäller inte om verksamheten endast avser behandling mot blånadssvamp.

Behandling mot blånadssvamp

11 § Anmälningsskyldighet C och verksamhetskod 20.91 gäller för anläggning för behandling av trä och träprodukter mot blånadssvamp. Anmälningsskyldigheten gäller inte om verksamheten är tillstånds- eller anmälningsskyldig enligt 1 eller 2 §.

Uppskattat antal företag inom respektive verksamhetskod framgår nedan:

Verksamhetskod	Antal företag
Kemikaliebehandling av trä och träprodukter	
20.10 (anmälningsskyldighet C)	Cirka 40
Behandling mot blånadssvamp	
20.91 (anmälningsskyldighet C)	Information saknas

Branschföreningarna Svenska Träskyddsföreningen och Svenskt Trä framförde i synpunkter till Naturvårdsverket i april 2020 på då gällande träskyddsföreskrifter, att såvitt de känner till förekommer inte träskyddsbehandling genom doppning mot mögel- och blånadsangrepp längre vid svenska sågverk eller svensk impregneringsindustri. Vidare framförde föreningarna att industriell träskyddsbehandling genom ytlig påföring av träskyddsmedel förekommer inom fönsterindustrin genom så kallad sköljmålning (flow-coat) med vattenbaserade träskyddsmedel. Det avser en grundning före slutlig ytbehandling. Det är även möjligt att det finns ett fåtal doppningsanläggningar kvar hos några fönstertillverkare där doppning görs som förebyggande rötskyddsbehandling.

4.2 TIDSÅTGÅNG SOM REGLERINGEN KAN INNEBÄRA FÖR FÖRETAGEN

Det tar alltid tid att sätta sig in i nya regleringar. De nya föreskrifterna syftar dock både till igenkänning av de tidigare föreskrifterna och till förändringar som underlättar tolkning och tillämpning. De flesta företagen kommer sannolikt ha hjälp av sin tillsynsmyndighet och branschföreningarna att identifiera eventuella specifika förändringar för dem. Föreskriften är fortsatt relativt kortfattad och innehåller fler punktlistor än tidigare, för att underlätta läsning. I de fall företag inte lever upp till bestämmelserna i föreskriften kan det krävas tid för att identifiera behov, upphandla ny utrustning, installation och intrimning.

4.3 ANDRA KONSEKVENSER FÖR FÖRETAGEN

I förslaget finns nya krav avseende försiktighetsmått.

Om en verksamhet saknar ytor beredda för förvaring och hantering av impregneringskemikalier, avrinning av nyimpregnerat trä eller för eftertorkning och lagring av impregnerat trä, kommer det att innebära investeringar för att iordningsställa sådana. Kostnaden för en sådan yta har uppskattats till ca 1 400 kr/kvm exkl moms. För ett mindre företag med exempelvis behov av 50 kvm skulle kostnaden således vara ca 70 000 kr exkl moms. För ett större företag med exempelvis behov av 200 kvm skulle kostnaden vara ca 280 000 kr exkl moms.

Regleringen kan även medföra en viss ökad kostnad för kreosotföretagen avseende egenkontroll av markförorening, om sådan inte redan utförs.

Förslagets förändringar och bedömda konsekvenser har i detalj sammanställts i bifogad bilaga (Bilaga till konsekvensanalys, Tyréns 210702).

4.4 PÅVERKAN PÅ KONKURRENSFÖRHÅLLANDEN

Konkurrensförhållanden inom Sverige bedöms inte påverkas av de nya föreskrifterna.

Inom EU gäller BAT-slutsatser för alla så kallade industriutsläppsverksamheter, vilket förutom minskad miljöpåverkan är en av målsättningarna med Industriutsläppsdirektivet (IED) – att skapa en gemensam spelplan med gemensamma miljöregler. För de mindre företag som exporterar till EU kan en anpassning till bästa tillgängliga teknik eventuellt vara mer långtgående och därmed mer kostsam än för motsvarande mindre träimpregneringsföretag i andra delar av EU.

4.5 EFFEKTER FÖR TILLSYNSMYNDIGHETER

Det tar tid att sätta sig in i nya regleringar. De nya föreskrifterna syftar dock både till igenkänning av de tidigare föreskrifterna och till förändringar som underlättar tolkning och tillämpning, bland annat genom koppling till och förtydligande av ett urval försiktighetsmått i BAT-slutsatsdokumentet.

Det kan finnas ett ökat behov av råd, stöd och vägledning från tillsynsmyndigheterna efter det att ny föreskrift trätt i kraft. Det ökade behovet bedöms dock inte påverka tillsynsmyndigheterna på lång sikt.

5 BEDÖMNING AV PÅVERKAN PÅ DET FRIA PRODUKTFLÖDET INOM EU

En teknisk regel ska anmälas till Kommerskollegium om

1. Den reglerar:
 - a. Varor som är industriellt framställda produkter, jordbruksprodukter eller fiskeprodukter
 - b. E-tjänster
2. Den innehåller:
 - a. Tekniska specifikationer
 - b. Förbudsbestämmelser
 - c. Vissa andra produktkrav
 - d. Krav på tillhandahållande av e-tjänster och etableringskrav för e-tjänsteleverantörer

Förslaget till föreskrifter om träskyddsbehandling med kemikalier omfattar industriellt framställda produkter. Den omfattar krav på processen för att framställa produkten, vilket under vissa omständigheter ingår i kategorin Tekniska specifikationer. Inga andra punkter ovan är tillämpliga.

För att tekniska specifikationer för produktionsmetoder och -processer ska bli anmälningspliktiga enligt anmälningsdirektivet måste kraven (med undantag för jordbruksprodukter, livsmedel, foder eller läkemedel) påverka slutproduktens egenskaper³.

Bedömningen är att de krav som ställs i förslaget till föreskrifter om träskyddsbehandling med kemikalier, inte påverkar slutproduktens egenskaper och anmälan till Kommerskollegium behöver därför inte göras. Därmed bedöms också påverkan på det fria varu- och tjänsteflödet som marginellt.

³ Fotnot från Anmälningsproceduren för tekniska föreskrifter och e-tjänster - Så påverkas myndigheter: Art. 1.1(c) st. 2, anmälningsdirektivet; Non-Harmonized Technical Regulations and the Free Movement of Goods, s. 178-179; Jfr. även mål C-279/94, kommissionen mot Italien (asbest) (1997) p. 34