



SWEDISH ENVIRONMENTAL PROTECTION AGENCY

SKRIVELSE

2018-04-26

Ärendenr:
NV-07431-17

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)

Innehåll

1	SAMMANFATTNING	6
2	UPPDRAG OCH GENOMFÖRANDE	8
2.1	Uppdraget	8
2.2	Avgränsningar	8
2.3	Genomförande	9
3	JURIDISKA FÖRUTSÄTTNINGAR	10
3.1	Avfallsdirektivet och tillståndsplikt enligt annan relevant EU-rätt	10
3.1.1	Avfallsdirektivet	10
3.1.2	Industriutsläppsdirektivet	11
3.1.3	Deponidirektivet	11
3.1.4	MCP-direktivet	12
3.1.5	Ekodesignförordningen	13
3.1.6	MKB-direktivet	13
3.1.7	Betydelsen av annan relevant EU-rätt för möjligheten att undanta verksamheter från tillståndsplikt	15
3.2	Svensk lagstiftning	15
3.2.1	Genomförande av undantagen från avfallsdirektivets tillämpningsområde	15
3.2.2	Tillståndsplikt för avfallsbehandling	16
3.2.3	Miljöbedömning	17
3.2.4	Möjlighet att låta allmänna regler utgöra gränsvärden eller kriterier enligt MKB-direktivet	19
3.2.5	Tillsynsansvar	19
3.3	Mark- och miljööverdomstolens dom	20
3.3.1	Sammanfattning av domen	20
3.3.2	Naturvårdsverkets analys	21
4	UTFORMNINGEN AV ALLMÄNNA REGLER SAMT DERAS INNEBÖRD	23
4.1	Krav som de allmänna reglerna ska uppfylla	23
4.2	De allmänna reglernas innehåll	24
4.2.1	De allmänna reglernas tillämpningsområde	25
4.2.2	Villkor om försiktighetsåtgärder	25
4.2.3	Begränsningsvärden	25

4.2.4	Lokalisering	25
4.2.5	Kumulativ påverkan	25
4.2.6	Registreringskrav	26
4.3	Innebörden av allmänna regler	26
4.3.1	Verksamhetsutövarens möjlighet att bedriva verksamhet som inte uppfyller kraven i de allmänna reglerna	26
4.3.2	Tillsynsmyndighetens möjlighet att skärpa villkoren eller förbjuda verksamheten	26
5	UTGÅNGSPUNKTER FÖR BEDÖMNING AV OM UNDANTAG ÄR LÄMPLIGT	28
5.1.1	Juridiska förutsättningar	28
5.1.2	Är allmänna regler ett lämpligt och möjligt sätt att säkerställa att avfallshanteringen sker utan fara för människors hälsa och miljön?	28
5.1.3	Administration och kostnader	30
6	ALLMÄNNA REGLER I ANDRA LÄNDER	31
6.1	Finland	31
6.1.1	Återvinning av vissa avfall i markbyggnad	31
6.1.2	Asfaltstationer	33
6.1.3	Undantag från tillståndsplikt utan allmänna regler	35
6.2	Danmark	36
6.2.1	Användning av bioaska för lantbruksändamål	36
6.2.2	Användning av annat avfall för lantbruksändamål	37
6.2.3	Användning av avfall i bygg- och anläggningsarbeten	38
7	VERKSAMHETER SOM KAN VARA LÄMPLIGA ATT UNDANTA FRÅN TILLSTÅNDS- OCH ANMÄLNINGSPLIKT	41
7.1	Naturvårdsverkets förslag	41
7.1.1	Hur de utpekade verksamheterna tolkats och beaktats i Naturvårdsverkets utredning	42
7.1.2	Hur Naturvårdsverkets förslag bör beaktas	43
7.2	Mekanisk bearbetning och lagring av vissa avfallsslag inför återvinning	43
7.2.1	Lagring, krossning och annan mekanisk bearbetning inför återvinning av avfall som utgörs av jord- och bergmassor	43
7.2.2	Lagring, sortering samt krossning och annan mekanisk bearbetning inför återvinning av avfall som utgörs av betong, tegel, klinker och keramik	45

7.2.3	Lagring samt krossning och annan mekanisk bearbetning inför återvinning av avfall som utgörs av asfalt	48
7.3	Användning av vissa avfallsslag för anläggningsändamål	50
7.3.1	Användning av icke-förorenad jord och annat naturligt material på den plats där grävningen utfördes	50
7.3.2	Återvinning av vissa avfallsslag för anläggningsändamål	52
7.4	Biologisk behandling av vissa avfallsslag	54
7.4.1	Aerob biologisk behandling	54
7.4.2	Anaerob biologisk behandling	55
7.5	Förbränning av vissa avfallsslag	56
7.5.1	Förbränningsanläggningar som kan undantas anmälningsplikt	57
7.6	Slutsatser/sammanfattande bedömning	59
8	BEMYNDIGANDE FÖR ATT TA FRAM ALLMÄNNA REGLER	60
9	KONSEKVENSANALYS	61
9.1	Problemformulering	61
9.2	Referensalternativ	62
9.3	Aktörer som berörs	62
9.4	Översiktliga konsekvenser	63
9.4.1	Verksamhetsutövare	63
9.4.2	Kommuner och länsstyrelser	65
9.4.3	Övriga aktörer	65
9.4.4	Återvinning och resurseffektivitet	65
9.4.5	Risk för påverkan på miljöskyddet	66
9.4.6	Sammanfattning av översiktliga konsekvenser	66
	BILAGA 1 UPPDRAGET	67
	BILAGA 2 ANLÄGGNINGAR SOM OMFATTAS AV TILLSTÅNDSKRAV ENLIGT INDUSTRIUTSLÄPPSDIREKTIVET	70
	BILAGA 3 VERKSAMHETER SOM INTE ÄR AKTUELLA FÖR UNDANTAG AV TILLSTÅNDSPLIKT TILL FÖLJD AV EU-RÄTTEN	72

1 Sammanfattning

Uppdrag och genomförande

Naturvårdsverket har utrett vilka verksamheter som kan undantas från kraven på tillståndsprövning enligt artikel 24 i avfallsdirektivet. Under arbetet har samråd skett med Trafikverket, Jordbruksverket, länsstyrelserna, Sveriges Kommuner och Landsting, Avfall Sverige, Återvinningsindustrierna, Sveriges Bergmaterialindustri, m.fl.

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.

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.

Verksamheter som kan vara lämpliga att undanta från tillstånds- och anmälningsplikt

Sammanfattningsvis bedömer Naturvårdsverket att det kan vara lämpligt att följande verksamheter 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.

Verksamheterna beskrivs närmare i kapitel 7. Mer exakt vilka typer av anläggningar, samt typer och mängder av avfall som bör omfattas av de allmänna reglerna, kommer att specificeras när reglerna utarbetas i uppdragets del 2.

Bedömningen av lämpliga verksamheter för undantag kan komma att ändras efter den fördjupade analysen av relevanta aspekter i del 2 av uppdraget.

Utgångspunkter för bedömning av om undantag är lämpligt

Bedömningen av om en verksamhet är lämplig att undantas från tillståndsplikten enligt avfallsdirektivet har haft sin utgångspunkt i:

- att det är juridiskt möjligt
- att allmänna regler är ett lämpligt och möjligt sätt att säkerställa att avfallshanteringen sker utan fara för människors hälsa och utan att skada miljön
- att det är samhällsekonomiskt motiverat.

Erfarenheter från Finland och Danmark har också beaktats.

Juridiska förutsättningar

Annan EU-rätt än avfallsdirektivet som ställer tillståndskrav på verksamheter som behandlar avfall behöver beaktas i sammanhanget. Industriutsläppsdirektivet, deponidirektivet och MKB-direktivet innebär att vissa verksamheter inte är aktuella för undantag från tillstånds- eller anmälningsplikt.

Naturvårdsverket analys av Mark- och miljööverdomstolens dom i mål M 7806-16 visar att sådan avfallsverksamhet som omfattas av den aktuella domen inte omfattas av krav på tillstånd enligt avfallsdirektivet. Det är heller inte nödvändigt att sådan verksamhet omfattas av allmänna regler.

Allmänna reglers innehåll och innebörd

De allmänna reglerna ska uppfylla ett antal krav enligt såväl avfallsdirektivet som MKB-direktivet och behöver därför innehålla bestämmelser som beaktar bland annat tillämpningsområde, villkor om försiktighetsåtgärder, lokalisering och kumulativ påverkan. Vidare krävs att verksamhetsutövare som omfattas av undantag från tillståndskrav registreras hos behörig myndighet.

Verksamheter som inte uppfyller kraven i de allmänna reglerna har möjlighet att genomgå tillståndsprövning eller göra en anmälan på samma sätt som idag. Tillsynsmyndighetens möjlighet att besluta om föreläggande eller förbud innan en verksamhet påbörjas kommer att begränsas om verksamheten omfattas av allmänna regler jämfört med om verksamheten idag är anmälningspliktig.

Bemyndigande för att ta fram allmänna regler

Naturvårdsverket föreslår att ett bemyndigande att ta fram allmänna regler ges till Naturvårdsverket.

Konsekvenser

Förslaget på verksamheter som kan vara lämpliga för undantag innebär dels att alla de avfallsbehandlande verksamheter för vilka det idag inte råder tillstånds- eller anmälningsplikt kommer att omfattas av allmänna regler, dels en regelförenkling för vissa avgränsade verksamheter. Flexibiliteten ökar för de verksamheter som berörs av undantaget och kan även innebära att miljö- och hälsomässigt önskvärd hantering av avfallet gynnas. Förslaget innebär kostnader framför allt för att utarbeta och regelbundet se över de allmänna reglerna.

Att ersätta prövning i det enskilda fallet med allmänna regler skulle kunna innebära inskränkningar i miljöskyddet. Det gäller till följd av till exempel möjligheterna att pröva lokaliseringen och möjligheten att besluta om föreläggande eller förbjuda verksamheter innan de påbörjas.

2 Uppdrag och genomförande

2.1 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 avfallsdirektivet¹ 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.

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.

Denna skrivelse utgör redovisning av delen som omfattar förslag till vilka verksamheter som kan undantas från tillstånds- och anmälningsplikt.

2.2 Avgränsningar

Den bedömning Naturvårdsverket gör av verksamheter som möjliga och lämpliga att kunna undantas från tillstånds- och anmälningsplikt i redovisning 30 april 2018 har sin grund i den analys vi hittills gjort. Vår bedömning kan komma att ändras under framtagandet av förslag till författningsändringar med allmänna regler. Detta till följd av den fördjupade analys av aspekter avseende lämplighet för undantag som sker i samband med den andra delen av uppdraget.

Naturvårdsverkets bedömning av lämpliga verksamheter för undantag från tillståndsplikt är en bedömning av vilka som är mest lämpliga i dagsläget. När erfarenheter av utarbetning och tillämpning av allmänna regler för dessa

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

utvärderats är det möjligt att ytterligare verksamheter kan vara aktuella för undantag.

Uppdraget omfattar avfall. Analys av huruvida något är avfall eller biprodukt, eller framtagande av kriterier för ”end-of-waste” omfattas inte.

Analys av alternativ implementering i svensk lagstiftning av artikel 2.1 c avfallsdirektivet ingår inte i uppdraget.

Uppdraget omfattar inte heller analys av gällande bestämmelser om vad som avses med deponering enligt 5 § avfallsförordningen (2011:927). Naturvårdsverket har således inte utrett om gällande ett- respektive treårsgränsen för när lagring av avfall övergår till att vara deponi kan eller bör ändras.

2.3 Genomförande

Samråd har skett vid två möten med Trafikverket, Jordbruksverket, länsstyrelserna genom länsstyrelsen i Västra Götaland, Sveriges Kommuner och Landsting (SKL), Avfall Sverige, Återvinningsindustrierna, Sveriges Bergmaterialindustri, Sweroc och Skanska Industrial Solutions AB. Ett bilateralt möte har hållits med SKL:s nätverk för kommunala miljöchefer. Fokus på dessa möten har varit utgångspunkter för bedömning av lämpliga verksamheter för undantag från tillståndsplikt samt vilka verksamheter som är aktuella för detta. Därutöver har bilaterala avstämningar skett med samtliga länsstyrelser vid en handläggarträff för handläggare som arbetar med förbränningsanläggningar. Energiföretagen, Lantbrukarnas Riksförbund, Naturskyddsföreningen och WWF har bjudits in till samråd men inte deltagit.

Undersökning av erfarenheter från andra EU-länder i fråga om undantag från avfallsdirektivets krav på tillstånd har skett med utgångspunkt från EU-kommissionens senaste sammanställning över vilka länder som genomfört sådant undantag². De allmänna regler som tillämpas i Finland och Danmark har undersökts via hemsidor och e-postväxling.

Naturvårdsverket har under uppdragets gång fört dialog med Regeringskansliet (Miljö- och energidepartementet) vid tre tillfällen.

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

² European Commission, 24 July 2015: Final Implementation Report for the Directive 2008/98/EC on Waste, s. 305. http://ec.europa.eu/environment/archives/waste/reporting/pdf/WFD_report_2010-2012.pdf (2018-04-09)

3 Juridiska förutsättningar

I detta kapitel beskrivs de juridiska förutsättningarna för möjligheten att undanta tillstånds- och anmälningsskyldighet för verksamheter som behandlar avfall, dels EU-rätten, dels hur den implementerats i svensk lagstiftning. Sist i kapitlet analyseras Mark- och miljööverdomstolens dom i mål M 7806-16.

3.1 Avfallsdirektivet och tillståndsskyldighet enligt annan relevant EU-rätt

Uppdraget är avgränsat till avfallsdirektivets tillståndskrav och den möjlighet till undantag från tillståndskravet som direktivet medger. Tillståndskrav för verksamheter som behandlar avfall följer emellertid även av annan EU-lagstiftning. Det är därför nödvändigt att även beakta övrig relevant EU-lagstiftning när undantag från avfallsdirektivets tillståndsskyldighet övervägs för att inte riskera en felaktig implementering av tillståndskrav enligt annan EU-lagstiftning.

Nedan beskrivs kortfattat den EU-rätt som Naturvårdsverket bedömer är relevant att beakta i sammanhanget.

3.1.1 Avfallsdirektivet

Enligt artikel 23.1 i avfallsdirektivet³ 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

³ Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/98/EG av den 19 november 2008 om avfall och om upphävande av vissa direktiv.

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.

UNDANTAG FRÅN AVFALLSDIREKTIVETS TILLÄMPNINGSSOMRÅDE

Artikel 2 i avfallsdirektivet innehåller bestämmelser om undantag från direktivets tillämpningsområde. De avfallsslag som är undantagna från direktivets tillämpningsområde omfattas således inte av direktivets tillståndskrav, och ingår därmed som huvudregel inte i Naturvårdsverkets analys. Enligt artikel 2.1 c ska icke-förorenad jord och annat naturligt förekommande material som grävts ut i samband med byggverksamhet undantas, när det är säkerställt att materialet kommer att användas för byggnation i sitt naturliga tillstånd på den plats där grävningen utfördes. Trots att detta avfall inte omfattas av direktivets tillståndskrav har Naturvårdsverket inkluderat det i analysen, eftersom regeringen framhållit detta särskilt i uppdraget.

3.1.2 Industriutsläppsdirektivet

Industriutsläppsdirektivet⁴ innehåller krav på tillstånd för vissa typer av verksamheter, däribland viss avfallsbehandling. Till skillnad från avfallsdirektivet ger industriutsläppsdirektivet ingen möjlighet för medlemsstaterna att ersätta tillståndskravet med allmänna regler. Vilka avfallsbehandlande verksamheter, inklusive kapacitetsgränser, som omfattas av tillståndskravet framgår av bilaga 2 i denna skrivelse. Generellt sett handlar det om anläggningar som behandlar större mängder avfall. Det är inte möjligt att på ett förenklat sätt sammanfatta vilka typer av anläggningar som omfattas, eller inte omfattas, av tillståndskravet. Det krävs därför att de verksamheter som är aktuella för ett eventuellt undantag från avfallsdirektivets tillståndskrav jämförs med de verksamhetstyper och mängdgränser som anges i bilaga 2.

3.1.3 Deponidirektivet

Att tillstånd krävs för en deponi följer av artikel 23 i avfallsdirektivet. I deponidirektivet⁵ anges vad en ansökan om tillstånd för en deponi ska innehålla, vilka villkor som ska vara uppfyllda för att tillstånd ska medges samt vad tillståndet ska innehålla. I fråga om det senare görs en referens till tillståndskraven i avfallsdirektivet. Som villkor för att tillstånd ska medges anges bland annat att samtliga relevanta krav i deponidirektivet ska vara uppfyllda.

Undantag för tillståndsplikt för deponering är möjligt om deponeringen innebär bortskaffande av eget icke-farligt avfall på den plats där avfallet uppkommer, i

⁴ Europaparlamentets och rådets direktiv 2010/75/EU av den 24 november 2010 om industriutsläpp (samordnade åtgärder för att förebygga och begränsa föroreningar) (omarbetning)

⁵ Rådets direktiv 1999/31/EG av den 26 april 1999 om deponering av avfall.

enlighet med artikel 24 b i avfallsdirektivet. Mot bakgrund av att tillstånd enligt deponidirektivet endast ska medges om relevanta krav i deponidirektivet är uppfyllda bör emellertid utgångspunkten vara att de verksamheter som omfattas av deponidirektivets tillämpningsområde inte är lämpliga att undantas från tillståndsplikt. Ett undantag från tillståndsplikten skulle i annat fall riskera att sätta en central del av deponidirektivet ur spel.

AVFALLSSLAG OCH FÖRFARANDEN SOM ÄR UNDANTAGNA FRÅN DEPONIDIREKTIVETS TILLÄMPNINGSSOMRÅDE

Med avfall i deponidirektivet avses enligt artikel 2 a avfall som omfattas av avfallsdirektivet. Det betyder att de avfallsslag som är undantagna från avfallsdirektivets tillämpningsområde inte heller omfattas av deponidirektivet. Dessutom tillkommer enligt artikel 3 följande förfaranden som är undantagna från deponidirektivets tillämpningsområde:

- spridning av slam, inklusive avloppsslam och slam från muddringsverksamhet och liknande material, för gödnings- eller jordförbättringsändamål
- användning av lämpligt inert avfall vid restaurering och utfyllnadsarbete, eller för byggnadsändamål i deponier
- deponering av icke-farligt muddringsslam längs med mindre vattenvägar, från vilka det har muddrats, och av icke-farligt slam i ytvatten, inbegripet botten
- deponering av icke-förorenad jord eller icke-farligt inert avfall som uppkommer vid prospektering och utvinning, behandling och lagring av mineraltillgångar samt vid drift av stenbrott.

Sett utifrån deponidirektivet är det alltså dessa verksamheter samt de avfallsslag som är undantagna från avfallsdirektivets tillämpningsområde som kan komma i fråga för undantag från tillstånds- eller anmälningsplikt.

3.1.4 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 förbränningsanläggningar⁷. Förbränningsanläggningar som omfattas av kapitel III eller IV i industriutsläppsdirektivet är undantagna MCP-direktivets tillämpningsområde⁸. Eftersom vissa avfallsslag är undantagna bestämmelserna i kap. IV i industriutsläppsdirektivet, se kapitlet 3.1.2, innebär det att anläggningar som förbränner biomassaavfall⁹ omfattas av MCP-direktivet.

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)

⁷ Enligt artikel 2.1.

⁸ Enligt artikel 2.3a.

⁹ Se kapitel 7.5 eller bilaga 2 för definitionen av biomassaavfall.

Enligt direktivet¹⁰ ska anläggningar ha tillstånd eller vara registrerade innan de tas i drift. MCP-direktivet är därmed inte ett hinder mot att undanta tillstånds- eller anmälningsplikt enligt avfallsdirektivet, då det är tillräckligt att en medelstor förbränningsanläggning är registrerad.

3.1.5 Ekodesignförordningen

Ekodesigndirektivet¹¹ sätter minimikrav på energiprestanda hos produkter och förbjuder de mest energi- och resurskrävande produkterna på EU-marknaden. Produktkraven för fastbränslepannor antogs av EU-kommissionen i juli 2015 genom ekodesignförordningen¹². Ekodesignförordningen omfattar värmepannor för fastbränsle med en nominell avgiven värmeeffekt 500 kW eller lägre. Av artikel 2 framgår att med ”fastbränsle” avses ett bränsle som är fast vid normal inomhustemperatur, inklusive fast biomassa. Vidare framgår att med ”biomassa” avses till exempel avfall och rester av biologiskt ursprung från jordbruk och skogsbruk, såsom biomassaavfall¹³.

Förordningen omfattar varken krav på tillståndsplikt eller registreringsplikt. Förordningen är därmed inte ett hinder mot att undanta tillstånds- eller anmälningsplikt enligt avfallsdirektivet.

3.1.6 MKB-direktivet

Av MKB-direktivet¹⁴ följer krav på en miljöbedömning för verksamheter eller åtgärder (projekt) som kan antas medföra betydande miljöpåverkan. Direktivet syftar till att en bedömning ska ske av miljöeffekterna av offentliga och privata projekt som kan antas medföra betydande påverkan på miljön, bland annat på grund av deras art, storlek eller lokalisering. För att uppnå det föreskrivs tillståndsplikt och krav på en bedömning av miljöpåverkan innan tillstånd ges¹⁵.

Projekt som omfattas av direktivet är indelade i två grupper. I bilaga I till direktivet listas de projekt som *alltid* ska antas medföra betydande miljöpåverkan och för vilka miljöbedömning och tillståndsprövning är obligatoriskt. I bilaga II till direktivet listas projekt där frågan om betydande miljöpåverkan ska avgöras genom en bedömning från fall till fall och/eller genom antagande av tröskelvärden eller kriterier som fastställs av medlemsstaten. Det betyder alltså att varje enskild

¹⁰ Enligt artikel 5.1.

¹¹ Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/125/EG av den 21 oktober 2009 om upprättande av en ram för att fastställa krav på ekodesign för energirelaterade produkter.

¹² Kommissionens förordning (EU) 2015/1189 av den 28 april 2015 om genomförande av Europaparlamentets direktiv 2009/125/EG vad gäller ekodesignkrav för värmepannor för fastbränsle.

¹³ Se kapitel 7.5 eller bilaga 2 för definitionen av biomassaavfall.

¹⁴ Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/92/EU av den 13 december 2011 om bedömning av inverkan på miljön av vissa offentliga och privata projekt.

¹⁵ Enligt artikel 2.1.

medlemsstat kan fastställa tröskelvärden eller kriterier för verksamheter som inte behöver genomgå miljöbedömning och tillståndsprövning. Tröskelvärdena och kriterierna ska baseras på ett antal aspekter som listas i bilaga III till MKB-direktivet. Sådana aspekter är:

- projektets egenskaper som exempelvis omfattning, resursutnyttjande och avfallsalstring
- projektets lokalisering, som exempelvis markanvändning och miljöns tålighet
- potentiella effekters egenskaper, som exempelvis varaktighet, sannolikhet och geografiska omfattning.

AVFALLSBEHANDLING SOM OMFATTAS AV MKB-DIREKTIVET

Avfallsbehandling som omfattas av bilaga I är anläggningar för bortskaffande av farligt avfall genom förbränning, kemisk behandling¹⁶ eller deponering, samt anläggningar för bortskaffande av icke-farligt avfall genom förbränning eller kemisk behandling om anläggningen har kapacitet för mer än 100 ton per dag. I bilaga II ingår övriga anläggningar för bortskaffande av avfall som inte omfattas av bilaga I.

Vad som avses med bortskaffande har en avgörande betydelse. EU-domstolen slog i en dom¹⁷ fast att betydelsen av begreppet bortskaffande av avfall i MKB-direktivet inte hade samma innebörd som avsågs i direktiv 75/442¹⁸ (gamla avfallsdirektivet), utan istället skulle tolkas i vid bemärkelse som omfattande alla åtgärder som leder antingen till bortskaffande av avfall, i strikt mening, eller till återvinning av avfallet.

Såväl det avfallsdirektiv som det MKB-direktiv som gällde vid tillfället för domen har upphört att gälla och ersatts av nya direktiv. Begreppen bortskaffande och återvinning, som då inte var definierade annat än genom exemplifieringar av förfaranden i avfallsdirektivet, har nu tydligt definierats i avfallsdirektivet, men samma lydelse kvarstår i bilaga I och II till MKB-direktivet. Naturvårdsverket har i en tidigare redovisning av ett uppdrag från regeringen rörande MKB-direktivet¹⁹ ansett att domstolens skäl för sitt avgörande även fortsatt bör anses vara giltiga. Detta för att säkerställa att Sverige inte underimplementerar MKB-direktivet. Naturvårdsverkets tolkning innebär att all återvinning och bortskaffande av avfall omfattas av antingen bilaga I eller bilaga II till MKB-direktivet.

¹⁶ Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/92/EU av den 13 december 2011 om bedömning av inverkan på miljön av vissa offentliga och privata projekt.

¹⁷ EU-domstolens dom den 23 november 2006 i mål C-486/04, Kommissionen mot Italien.

¹⁸ Rådets direktiv 75/442/EEG av den 15 juli 1975 om avfall.

¹⁹ Kategorisering av verksamheter och åtgärder utifrån krav på miljökonsekvensbeskrivning - Redovisning av regeringsuppdrag i Naturvårdsverkets regleringsbrev 2017. NV-08975-16.

3.1.7 Betydelsen av annan relevant EU-rätt för möjligheten att undanta verksamheter från tillståndsplikt

Analysen ovan av tillståndskrav för verksamheter som behandlar avfall till följd av annan EU-lagstiftning än avfallsdirektivet innebär att vissa verksamheter inte är aktuella för undantag enligt Naturvårdsverkets bedömning. Det gäller:

- anläggningar som omfattas av industriutsläppsdirektivet
- deponering som omfattas av deponidirektivet
- avfalls- eller samförbränningsanläggningar som omfattas av industriutsläppsdirektivet
- samtliga verksamheter som omfattas av bilaga I till MKB-direktivet, och sannolikt flera verksamheter som omfattas av bilaga II (se även avsnitt 3.2.3).

Se vidare bilaga 3.

3.2 Svensk lagstiftning

Avfallsdirektivets bestämmelser har i svensk rätt främst genomförts genom 15 kap. miljöbalken, avfallsförordningen (2011:927) samt miljöprövningsförordningen (2013:251). Övriga redovisade EU-direktiv har bland annat genomförts genom miljöbalken och ett antal specifika förordningar. Här redovisas hur undantagen från avfallsdirektivets tillämpningsområde har genomförts i svensk rätt. Vi redogör också översiktligt för hur tillståndsplikten enligt redovisade EU-direktiv huvudsakligen regleras i svensk rätt samt för de svenska bestämmelserna om miljöbedömning till följd av MKB-direktivet.

Innebörden av begreppen avfallshantering och avfallsbehandling har samma betydelse som i avfallsdirektivet. Med att ”hantera avfall” avses att samla in, transportera, återvinna, bortskaffa eller ta annan fysisk befattning med avfall, eller vidta åtgärder som inte innebär fysisk befattning med avfall men som syftar till att avfall samlas in, transporteras, återvinns, bortskaffas eller byter ägare eller innehavare (15 kap. 5 § miljöbalken). Med att ”behandla avfall” avses att återvinna eller bortskaffa avfall (15 kap. 6 §).

3.2.1 Genomförande av undantagen från avfallsdirektivets tillämpningsområde

Undantagen från direktivets tillämpningsområde för vissa avfallsslag har förts in i avfallsförordningen. Enligt 11 § avfallsförordningen är visst avfall undantaget från förordningens tillämpningsområde. Enligt 11 § 3 ska icke-förorenad jord och annat naturligt material som har grävts ut i samband med en byggverksamhet undantas, om det är säkerställt att materialet kommer att användas för byggnation i sitt naturliga tillstånd på den plats där grävningen utfördes och att den användningen inte skadar eller innebär någon olägenhet för människors hälsa eller miljön. Undantagen i 11 § gäller enbart avfallsförordningens tillämpningsområde. Det

innebär att bestämmelser om avfall i 15 kap. miljöbalken och miljöprövningsförordningen (2013:251) alltså gäller för dessa avfallsslag.

3.2.2 Tillståndsplikt för avfallsbehandling

Tillståndsplikten enligt avfallsdirektivet och övriga direktiv som redovisats i avsnitt 3.1 har huvudsakligen genomförts genom bestämmelser om tillstånds- och anmälningsplikt för miljöfarlig verksamhet i 9 kap. miljöbalken.

Miljöprövningsförordningen 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. A-verksamheter är sådana verksamheter där frågan om tillstånd provas av mark- och miljödomstolen, medan tillstånd för B-verksamheter provas av länsstyrelsen. Anmälningspliktiga verksamheter benämns C-verksamheter och dessa ska anmälas till tillsynsmyndigheten enligt 1 kap. 10 § miljöprövningsförordningen. En miljöfarlig verksamhet som varken omfattas av tillstånds- eller anmälningsplikt kallas U-verksamhet.

I 29 kap. miljöprövningsförordningen finns bestämmelser om tillstånds- och anmälningsplikt för verksamheter som hanterar avfall. Det bör noteras att 29 kap. miljöprövningsförordningen även reglerar avfallsslag som är undantagna från avfallsdirektivets tillämpningsområde, såsom t.ex. radioaktivt avfall. Dessa avfallsslag ingår inte i Naturvårdsverkets analys.

Samförbrännings- och avfallsförbränningsanläggningar omfattas av såväl 21 kap. 8–11 §§ som 29 kap. 5–17 §§ miljöprövningsförordningen. I 21 kap. finns bestämmelser om förbränning, oavsett om bränslet är avfall eller inte, och tillstånds- respektive anmälningsplikt regleras utifrån installerad tillförd effekt. I 21 kap. finns en undre gräns på förbränningsanläggningar med en installerad tillförd effekt på 500 kW. 29 kap. reglerar förbränning av avfall och tillstånds- respektive anmälningsplikt regleras utifrån huruvida pannan är en avfalls- eller samförbränningsanläggning, vilken typ av avfall som förbränns samt mängden avfall som förbränns. I 29 kap. finns ingen undre gräns, dvs. all förbränning av avfall omfattas av tillstånds- eller anmälningsplikt. En förbränningsanläggning som eldar avfall klassificeras alltså med både en kod utifrån 21 kap. och en kod utifrån 29 kap. I 29 kap. är dock vissa typer av icke-farligt avfall undantagna. Förbränning av dessa avfallsslag omfattas därmed endast av 21 kap. Förbränning av dessa avfallsslag i en förbränningsanläggning som understiger en installerad tillförd effekt på 500 kW omfattas därmed inte av tillstånds- eller anmälningsplikt enligt miljöprövningsförordningen. Dessa verksamheter är dock inte undantagna från avfallsdirektivet och ska därmed omfattas av allmänna regler och en registreringsplikt.

FÖRSLAG PÅ NYA REGLER OM C-VERKSAMHETER

Vissa verksamheter som behandlar avfall är enligt gällande regler anmälningsskyldiga C-verksamheter. För att uppnå ett bättre genomförande av avfallsdirektivets krav på tillstånd för verksamheter som behandlar avfall, har miljö- och energidepartementet föreslagit att det i förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd införs en skyldighet för den myndighet som handlägger anmälningsärendet att meddela föreläggande om försiktighetsmått med visst innehåll om verksamheten ska tillåtas. Det föreslås också införas en bestämmelse med närmare krav på vad en anmälan ska innehålla. Ändringarna föreslås träda i kraft den 1 september 2018. Ändringarna syftar till att tydliggöra att ett anmälningsförfarande motsvarar tillståndskravet enligt avfallsdirektivet.²⁰

3.2.3 Miljöbedömning

MKB-direktivets bestämmelser om miljöbedömning har i svensk lagstiftning främst genomförts genom 6 kap. miljöbalken, miljöbedömningsförordningen (2017:966) och förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd. Enligt 6 kap. 20 § miljöbalken ska en specifik miljöbedömning göras för en verksamhet eller åtgärd som ska prövas för ett tillstånd enligt 9 eller 11 kap. miljöbalken eller för en tillåtlighet enligt 17 kap. miljöbalken, om verksamheten eller åtgärden kan antas medföra en betydande miljöpåverkan. En miljöbedömning ska också göras i fråga om en prövning om tillstånd enligt 7 kap. 28 a § miljöbalken.

I miljöbedömningsförordningen finns bestämmelser om vissa verksamheter och åtgärder som alltid ska antas medföra en betydande miljöpåverkan. I förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd finns bestämmelser om bedömning av betydande miljöpåverkan för anmälningspliktiga verksamheter.

Som nämnts i avsnitt 3.1.6 innehåller bilaga I till MKB-direktivet sådana verksamheter som alltid ska genomgå miljöbedömning. För verksamheter som omfattas av bilaga II till MKB-direktivet ska medlemsstaterna bestämma om de ska genomgå miljöbedömning eller inte. Medlemsstaterna ska bestämma detta genom granskning från fall till fall eller genom kriterier eller gränsvärden som den enskilda medlemsstaten beslutat om. Kriterierna eller gränsvärdena ska beslutas med hänsyn till de aspekter som räknas upp i bilaga III till MKB-direktivet. Verksamheter som behandlar avfall som omfattas av bilaga I till MKB-direktivet är, med något undantag, tillståndspliktiga A- eller B-verksamheter enligt den svenska miljöprövningsförordningen. Avfallsbehandlingsverksamheter som omfattas av bilaga II till MKB-direktivet kan vara tillståndspliktiga A- eller B-verksamheter eller anmälningspliktiga C-verksamheter.

När det gäller avfallsbehandling följer det av 6 § miljöbedömningsförordningen att vissa verksamheter som är tillståndspliktiga enligt 29 kap.

²⁰ Regeringskansliet, 2017-11-13: Förbättrat genomförande av två direktiv på avfallsområdet.

miljöprövningsförordningen alltid ska antas medföra en betydande miljöpåverkan och därmed bli föremål för miljöbedömning.

Enligt Naturvårdsverkets bedömning är det inte möjligt att föreslå undantag från tillståndsplikt enligt avfallsdirektivet för verksamheter som tas upp på bilaga I till MKB-direktivet.

För verksamheter som omfattas av bilaga II till MKB-direktivet och som inte omfattas av 6 § miljöbedömningsförordningen ska frågan om betydande miljöpåverkan avgöras i det enskilda fallet. Detta kan gälla för både tillståndspliktiga A- eller B-verksamheter och anmälningspliktiga C-verksamheter. Dessa verksamheter är sådana verksamheter som skulle kunna vara möjliga att undanta från tillståndsplikt enligt avfallsdirektivet och istället omfattas av allmänna regler, under förutsättning att de allmänna reglerna motsvarar de kriterier som fastställs i bilaga III till MKB-direktivet.

För verksamheter som omfattas av 6 § miljöbedömningsförordningen och som finns med på bilaga II till MKB-direktivet bör det som regel inte bli aktuellt att föreslå undantag från tillståndsplikt enligt avfallsdirektivet, eftersom regeringen har gjort bedömningen att dessa verksamheter ska omfattas av tillståndsplikt och alltid ska antas medföra betydande miljöpåverkan. Naturvårdsverket inkluderar dock dessa verksamheter i analysen av vilka verksamheter som kan bli föremål för undantag, eftersom det inte finns något absolut hinder enligt MKB-direktivet mot att undanta dessa verksamheter från tillståndsplikt enligt avfallsdirektivet och istället låta dem omfattas av allmänna regler.

Verksamheter som behandlar avfall och som varken omfattas av bilaga I eller II till MKB-direktivet, dvs. verksamheter som inte innebär återvinning eller bortskaffande enligt MKB-direktivet, och som inte heller räknas upp i 6 § miljöbedömningsförordningen, är möjliga att undanta från avfallsdirektivets tillståndsplikt utan hänsyn till MKB-direktivets krav.

Vid fastställande av gränsvärden eller kriterier enligt artikel 4.2 i MKB-direktivet ska som nämnts de relevanta urvalskriterier som framgår i bilaga III till MKB-direktivet beaktas. De gränsdragningar som avgör om en verksamhet eller åtgärd är en A-, B- eller C-verksamhet enligt miljöprövningsförordningen kan utgöra sådana gränsvärden eller kriterier som avses i artikel 4.2 i MKB-direktivet. Avgränsningen av prövningskoderna i sin nuvarande form uppfyller emellertid i de flesta fall inte de krav som fastställs i bilaga III, till exempel kraven på lokalisering. Det innebär att frågan om huruvida verksamheten kan antas medföra betydande miljöpåverkan eller inte behöver avgöras i det enskilda fallet. Enligt Naturvårdsverkets tidigare bedömning²¹ är det enbart lagring av mindre mängder avfall²² samt så kallad

²¹ Kategorisering av verksamheter och åtgärder utifrån krav på miljökonsekvensbeskrivning - Redovisning av regeringsuppdrag i Naturvårdsverkets regleringsbrev 2017.

konvertering av smittförande avfall på sjukhus²³ där frågan om betydande miljöpåverkan inte behöver bedömas i det enskilda fallet. Bakgrunden är att lagring inte bedöms rymmas inom MKB-direktivets begrepp ”bortskaffande av avfall” medan konvertering av smittförande avfall på sjukhus enligt den aktuella provningskodens tillämpningsområde bedöms ske på sådant sätt och på en sådan plats att de aspekter som anges i bilaga III till MKB-direktivet kan anses vara beaktade på förhand.

3.2.4 Möjlighet att låta allmänna regler utgöra gränsvärden eller kriterier enligt MKB-direktivet

Som framgår av kapitel 3.2.3 kan enligt Naturvårdsverkets bedömning verksamheter som omfattas av bilaga II till MKB-direktivet och som inte omfattas av 6 § miljöbedömningsförordningen vara möjliga att undanta från tillståndsplikt enligt avfallsdirektivet och istället omfattas av allmänna regler, under förutsättning att de allmänna reglerna motsvarar de kriterier som fastställs i bilaga III till MKB-direktivet. Verksamheter som hanterar avfall och som varken omfattas av bilaga I eller II till MKB-direktivet är möjliga att undanta från avfallsdirektivets tillståndsplikt utan hänsyn till MKB-direktivets krav.

Som konstaterats i avsnitt 3.1.1 ska de allmänna reglerna som ersätter tillståndsplikten enligt avfallsdirektivet säkerställa att avfallshanteringen sker utan fara för människors hälsa och utan att skada miljön i enlighet med artikel 13 i avfallsdirektivet. Det förutsätts alltså att en verksamhet som omfattas av och bedrivs i enlighet med sådana allmänna regler inte utgör någon fara för människors hälsa eller miljön. Naturvårdsverket bedömer att allmänna regler som tas fram i enlighet med avfallsdirektivet för att säkerställa att avfallsbehandling sker utan fara för människors hälsa och utan att skada miljön, samtidigt når upp till kravnivån enligt MKB-direktivet, vilket syftar till att behandlingen kan ske utan att medföra en betydande miljöpåverkan. Genom att beakta bilaga III till MKB-direktivet vid framtagande av de allmänna reglerna, kan dessa därigenom även fungera som kriterier i enlighet med artikel 4.2 b i MKB-direktivet för när en verksamhet inte ska anses omfattas av kravet på miljöbedömning.

3.2.5 Tillsynsansvar

Enligt 26 kap. 3 § tredje stycket miljöbalken utövar varje kommun tillsyn inom kommunen över miljö- och hälsoskyddet enligt 9 kap., med undantag för sådan miljöfarlig verksamhet som kräver tillstånd, och över avfallshanteringen enligt 15 kap. I miljötillsynsförordningen (2011:13) finns mer detaljerade bestämmelser om det operativa tillsynsansvaret. Verksamheter som enligt Naturvårdsverkets förslag skulle kunna omfattas av allmänna regler är miljöfarlig verksamhet enligt 9 kap. miljöbalken. Om en verksamhet skulle komma att regleras genom allmänna

²² 29 kap. 49 och 51 §§ miljöprövningsförordningen.

²³ 29 kap. 38 § miljöprövningsförordningen.

regler krävs inte tillstånd för verksamheten. Mot denna bakgrund gör Naturvårdsverket bedömningen att kommunerna bör vara ansvariga för tillsynen över verksamheter som skulle komma att omfattas av allmänna regler.

3.3 Mark- och miljööverdomstolens dom

3.3.1 Sammanfattning av domen

I ett mål som nyligen avgjorts av Mark- och miljööverdomstolen²⁴ tog domstolen ställning till en rad viktiga frågor som berör det aktuella uppdraget. Trafikverket hade gjort en anmälan om samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken för uppläggning av överskottsmassor som grävts ut i samband med byggnation av E18 i Karlstads kommun. Enligt 12 kap. 6 § miljöbalken ska en verksamhet eller åtgärd som inte omfattas av tillstånds- eller anmälningsplikt enligt andra bestämmelser och som kan komma att väsentligt ändra naturmiljön anmälas för samråd hos den myndighet som utövar tillsyn. Länsstyrelsen, som är tillsynsmyndighet, avvisade anmälan med hänvisning till att den anmälda verksamheten utgör tillståndspliktig deponering av avfall enligt 29 kap. 22 § miljöprövningsförordningen.

Mark- och miljööverdomstolen konstaterade inledningsvis att de utgrävda massorna är avfall enligt 15 kap. 1 § miljöbalken, eftersom den anmälda uppläggningsen är ett sätt för Trafikverket att göra sig av med massorna. Domstolen tog därefter ställning till om hanteringen utgör bortskaffande eller återvinning av avfall. Med återvinning avses enligt 15 kap. 6 § miljöbalken en åtgärd som innebär att avfall kommer till nytta som ersättning för något annat material. Med bortskaffande avses att göra sig av med avfall utan återvinna det eller att lämna det till någon som samlar in eller transporterar bort det. Mark- och miljööverdomstolen konstaterade att den aktuella uppläggningsen av massor utgör en del av landskapsanpassningen i samband med att platsen för den befintliga vägen återställs. Det har dock inte framkommit att det finns något särskilt syfte med uppläggningsen eller att annat material skulle ha använts om inte massorna funnits tillgängliga. Förfarandet utgör därför inte återvinning utan ska betraktas som bortskaffande av avfall.

Därefter tog Mark- och miljööverdomstolen ställning till om undantaget i 11 § 3 avfallsförordningen är tillämpligt på de aktuella massorna. Enligt bestämmelsen ska icke-förorenad jord och annat naturligt material som grävts ut i samband med en byggverksamhet undantas från avfallsförordningens tillämpningsområde, om det är säkerställt att materialet kommer att användas för byggnation i sitt naturliga tillstånd på den plats där grävningen utfördes och att användningen inte skadar eller innebär någon olägenhet för människors hälsa eller miljön. Bestämmelsen har sin motsvarighet i artikel 2.1 c i avfallsdirektivet.

²⁴ Mark- och miljööverdomstolens dom den 12 september 2017 i mål nr M 7806–16. Se också Mark- och miljööverdomstolens dom den 18 januari 2018 i mål nr M 1832–17.

Domstolen konstaterade att den aktuella verksamheten avser uppläggning av ca 45 000 m³ icke-förorenade jord- och schaktmassor från tidigare oexploaterad mark. Massorna har grävts ut i samband med byggnation av ny väg och kommer vid uppläggningsen att användas för byggnation i sitt naturliga tillstånd. Avståndet mellan platsen för uppläggningsen och den plats där massorna grävts ut uppgår till högst en kilometer och innebär ingen skada eller olägenhet för människors hälsa eller miljön. Undantaget är därför tillämpligt. Mark- och miljööverdomstolen konstaterar vidare att bestämmelsen endast medger undantag från avfallsförordningsens tillämpningsområde. Bestämmelsen innebär inte att massorna även ska undantas från avfallsbegreppet i 15 kap. 1 § miljöbalken. Massorna ska därför, oavsett att undantaget är tillämpligt, betraktas som avfall enligt 15 kap. 1 § miljöbalken. Det innebär vidare att bestämmelserna om hantering av avfall i 29 kap. miljöprövningsförordningen är tillämpliga. Enligt domstolens bedömning utgör den aktuella uppläggningsen en deponi enligt definitionen i 4 § avfallsförordningen. Uppläggningsen är därför tillståndspliktig enligt 29 kap. 22 § miljöprövningsförordningen. Eftersom verksamheten är tillståndspliktig enligt miljöprövningsförordningen ska den inte anmälas för samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken. Länsstyrelsen gjorde därför rätt som avvisade Trafikverkets anmälan om samråd.

Mark- och miljööverdomstolen konstaterar att den svenska regleringen är förenlig med EU-rätten. Avfallsdirektivet är ett minimidirektiv. Det finns därför inget förbud mot att en medlemsstat föreskriver tillståndsplikt för en hantering av massor som omfattas av undantaget i artikel 2.1 c i avfallsdirektivet. Domstolen påpekar dock i en avslutande kommentar att det i situationer som den förevarande i många fall varken är ekonomiskt försvarbart eller praktiskt genomförbart för en verksamhetsutövare att ansöka om tillstånd och massorna kommer istället transporteras till befintliga deponier. Som framgått ställer avfallsdirektivet inte något krav på tillståndsprövning i det aktuella fallet och det har enligt domstolen inte framkommit några skäl för att anmälan inte kan hanteras inom ramen för ett samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken. Med hänsyn till hur den svenska lagstiftningen är utformad finns det inte utrymme för någon annan bedömning än den som domstolen gör. Domstolen påpekar dock att det kan finnas skäl för lagstiftaren att överväga om det finns behov av att förändra regelverket i något avseende.

3.3.2 Naturvårdsverkets analys

Naturvårdsverket konstaterar att Mark- och miljööverdomstolens dom avser icke-förorenade jordmassor som grävts ut i samband med byggverksamhet och som avses användas för byggnation på den plats där grävningen utfördes, dvs. avfall som är undantaget från avfallsförordningsens tillämpningsområde enligt 11 § 3. Undantaget motsvarar sådant avfall som är undantaget från avfallsdirektivets tillämpningsområde enligt artikel 2.1 c. Med begreppet användas avses enligt Mark- och miljööverdomstolen både återvinning och bortskaffande. Det innebär alltså att det finns verksamheter som utgör bortskaffande i form av deponering,

som trots det inte behöver tillståndsprövas som en deponering och alltså inte behöver uppfylla de krav som följer av förordningen (2001:512) om deponering av avfall. Inom ramen för regeringens uppdrag ska Naturvårdsverket utreda förutsättningarna för undantag från tillstånds- och anmälningsskyldighet enligt 9 kap. miljöbalken utifrån förutsättningarna i avfallsdirektivet för verksamheter som behandlar avfall. Naturvårdsverket ska vidare föreslå de allmänna regler som krävs för att kunna göra undantag från avfallsdirektivets bestämmelser. Naturvårdsverket konstaterar att sådan avfallsverksamhet som omfattas av den aktuella domen, och som framförallt berörs av punkten 1 i regeringens uppdrag, inte omfattas av krav på tillstånd enligt avfallsdirektivet. Det innebär att om Naturvårdsverket föreslår att sådan verksamhet ska undantas från tillståndsskyldighet enligt 9 kap. miljöbalken och miljöprövningsförordningen, är det inte nödvändigt att samtidigt föreslå allmänna regler för sådan verksamhet för att leva upp till avfallsdirektivets krav. Naturvårdsverket delar Mark- och miljööverdomstolens slutsats att det ofta varken är ekonomiskt försvarbart eller praktiskt rimligt att tillståndspröva den aktuella användningen. Naturvårdsverket är därför av uppfattningen att det är rimligt att den aktuella användningen undantas från miljöprövningsförordningens tillståndskrav. Det är däremot inte nödvändigt att verksamheten istället bör omfattas av allmänna regler. En anmälan för samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken kan i många fall vara mer ändamålsenligt.

4 Utformningen av allmänna regler samt deras innebörd

I detta kapitel beskrivs översiktligt krav som de allmänna reglerna ska uppfylla, dess innehåll och innebörd. Att låta de allmänna reglerna även fylla funktionen som gränsvärden eller kriterier för när en miljöbedömning krävs gör att även bilaga III till MKB-direktivet behöver beaktas i framtagandet av de allmänna reglerna.

Beskrivningen utgår från ett EU-rättsligt perspektiv. Det är givetvis en förutsättning att reglerna även uppfyller de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. miljöbalken.

4.1 Krav som de allmänna reglerna ska uppfylla

Enligt avfallsdirektivet ska de allmänna reglerna:

- ange vilka typer och mängder av avfall som omfattas av undantaget samt vilken behandlingsmetod som ska användas
- säkerställa att avfallsbehandlingen genomförs utan fara för människors hälsa och utan att skada miljön, i synnerhet:
 - a) utan risk för vatten, luft, mark, växter eller djur,
 - b) utan att medföra olägenheter genom buller eller lukt
 - c) utan att negativt påverka landskapet eller områden av särskilt intresse.
- i fråga om farligt avfall innehålla särskilda villkor, vilka bland annat ska omfatta eventuella nödvändiga krav som ska uppfyllas vid olika former av återvinning och vid behov gränsvärden för innehållet av farliga ämnen i avfallet och utsläppsgränsvärden.

De allmänna reglerna bör enligt direktivet beakta bästa tillgängliga teknik i fråga om bortskaffande av avfall.

Enligt MKB-direktivet, bilaga III, ska följande beaktas vid medlemsstaternas beslut om vilka verksamheter som ska undantas från krav på miljöbedömning och tillstånd:

1. Projektets karakteristiska egenskaper, i synnerhet vad beträffar
 - a) projektets omfattning,
 - b) kumulativa effekter²⁵,
 - c) utnyttjandet av naturresurser,
 - d) alstrande av avfall, föroreningar och störningar,

²⁵ I direktivet uttrycks detta som "förening med andra projekt".

- e) risken för olyckor, i synnerhet vad beträffar de ämnen och tekniker som har använts.
2. Projektets lokalisering, det vill säga miljöns känslighet i de geografiska områden som antas bli påverkade, i synnerhet vad beträffar
- a. nuvarande markanvändning,
 - b. naturresursernas relativa förekomst, kvalitet och förnyelseförmåga i området,
 - c. den naturliga miljöns tålighet, med särskild uppmärksamhet på
 - i) våtmarker,
 - ii) kustområden,
 - iii) bergs- och skogsområden,
 - iv) naturreservat och nationalparker,
 - v) områden som är klassificerade eller skyddade enligt medlemsstaternas lagstiftning; särskilda skyddsområden som har fastställts i enlighet med fågelskyddsdirektivet²⁶ och art- och habitatdirektivet²⁷,
 - vi) områden där de kvalitetsnormer som i unionens lagstiftning har fastställts för miljön redan har överskridits,
 - vii) tätbefolkade områden,
 - viii) historiskt, kulturellt eller arkeologiskt betydelsefulla markområden.
3. Potentiell betydande påverkan i förhållande till de kriterier som fastställs i punkterna 1 och 2 ovan, och i synnerhet vad beträffar
- a. effekternas omfattning (geografiskt område och den berörda befolkningens storlek),
 - b. effekternas gränsöverskridande karaktär,
 - c. effekternas betydelse och komplexitet,
 - d. effekternas sannolikhet,
 - e. effekternas varaktighet, vanlighet och reversibilitet.

4.2 De allmänna reglernas innehåll

För att de allmänna reglerna ska uppfylla såväl avfalls- som MKB-direktivets krav krävs att de innehåller bestämmelser som beaktar de aspekter som nämns i direktiven.

²⁶ Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/147/EG av den 30 november 2009 om bevarande av vilda fåglar.

²⁷ Rådets direktiv 92/43/EEG av den 21 maj 1992 om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter.

4.2.1 De allmänna reglernas tillämpningsområde

Den typ av verksamhet som omfattas av de allmänna reglerna behöver vara tydligt definierad och avgränsad. I denna avgränsning av tillämpningsområdet ingår även vilka avfallstyper samt vilka mängder avfall som omfattas.

4.2.2 Villkor om försiktighetsåtgärder

De allmänna reglerna behöver innehålla villkor om försiktighetsåtgärder som säkerställer att avfallsbehandlingen genomförs utan fara för människors hälsa och utan att skada miljön, inbegripet de aspekter som listas i bilaga III till MKB-direktivet. Det kan omfatta krav på verksamhetens utformning, tidsmässiga begränsningar av transporter eller krav på reningsutrustning.

4.2.3 Begränsningsvärden

För att ytterligare säkerställa att avfalls- och MKB-direktivens bestämmelser efterlevs kan det i vissa fall vara lämpligt att låta de allmänna reglerna innehålla begränsningsvärden. Det kan exempelvis gälla bullernivåer och föroreningshalter i vatten som släpps ut till recipient.

4.2.4 Lokalisering

MKB-direktivet lyfter särskilt fram lokaliseringen som faktor att beakta när beslut fattas om huruvida en miljöbedömning ska krävas. Avfallsdirektivets krav på att avfallsbehandlingen ska genomföras utan fara för människors hälsa och utan att skada miljön innebär också att omgivningen i de flesta fall behöver beaktas. Detta samtidigt som de allmänna reglerna ska gälla generellt utan bedömning från fall till fall.

För att möjliggöra att hänsyn tas till verksamhetens omgivning i allmänna regler krävs att reglerna innehåller villkor som reglerar vilken lokalisering som är tillåtlig. Det kan exempelvis handla om minsta avstånd till bostäder och dricksvattentäkter eller att verksamheten inte får lokaliseras inom eller inom ett visst avstånd från vissa typer av skyddade eller känsliga områden (jfr punkt 2.c i bilaga III till MKB-direktivet). De allmänna reglerna definierar på så sätt de områden inom vilka verksamheten får, respektive inte får, bedrivas.

4.2.5 Kumulativ påverkan

Kravet i bilaga III i MKB-direktivet på att den kumulativa påverkan på omgivningen av en verksamhet ska beaktas uppfylls lämpligast genom en prövning i det enskilda fallet. Det är dock möjligt att genom villkor reglera kumulativ påverkan även i allmänna regler. Vid utarbetandet av allmänna regler behöver det beaktas i vilken mån verksamhetens påverkan behöver ses i förhållande till andra verksamheter och föroreningskällor och hur det kan regleras genom generella villkor.

4.2.6 Registreringskrav

Enligt avfallsdirektivet krävs att verksamhetsutövare som omfattas av undantag från tillståndskrav registreras hos behörig myndighet. Ett sådant krav kan antingen vara infört som en del av de allmänna reglerna eller som ett generellt krav i exempelvis miljöbalken omfattande alla verksamhetstyper för vilka det har utarbetats allmänna regler.

4.3 Innebörden av allmänna regler

För att kunna ta ställning till ett förslag om allmänna regler krävs att det tydliggörs vilka skyldigheter och rättigheter som följer med dessa. Det vill säga vilka skyldigheter har en verksamhetsutövare att efterleva de krav som följer av reglerna. Vilka rättigheter ger reglerna? Kan tillsynsmyndigheten skärpa kraven för en verksamhet som bedrivs i enlighet med de allmänna reglerna?

4.3.1 Verksamhetsutövarens möjlighet att bedriva verksamhet som inte uppfyller kraven i de allmänna reglerna

Naturvårdsverket tolkar avfallsdirektivet som att en medlemsstat som för en viss verksamhet tagit fram allmänna regler, kan välja att låta verksamheten istället genomgå en tillståndsprövning och få individuellt utformade villkor. Dessa villkor kan vara mindre stränga än de villkor som följer av de allmänna reglerna, beroende på omständigheterna i det enskilda fallet och förutsatt att dessa villkor säkerställer att avfallsbehandlingen sker utan risk för människors hälsa och miljön.

Situationen är liknande i fråga om gränsvärden och kriterier för verksamheter som omfattas av bilaga II i MKB-direktivet. I de fall medlemsstaterna utarbetar gränsvärden och kriterier som en enskild verksamhet inte uppfyller blir det automatiskt frågan om en bedömning i det enskilda fallet.

Allmänna regler enligt avfallsdirektivet, med beaktande av gränsvärden och kriterier enligt MKB-direktivet, innebär en möjlighet till regelförenkling för de verksamheter som uppfyller bestämmelserna. För verksamheter som inte gör det råder inget förbud utan de ska istället genomgå tillståndsprövning eller göra en anmälan på samma sätt som idag.

4.3.2 Tillsynsmyndighetens möjlighet att skärpa villkoren eller förbjuda verksamheten

Möjligheten för tillsynsmyndigheten att exempelvis förelägga om försiktighetsåtgärder varierar beroende på om verksamheten är tillståndspliktig, anmälningspliktig eller omfattas av allmänna regler.

TILLSTÅNDSPLIKTIG VERKSAMHET

En tillståndspliktig verksamhet får inte påbörjas förrän tillståndsmyndigheten meddelat beslut eller dom om villkor. Tillsynsmyndigheten kan vid behov agera mot verksamheten efter att ett beslut eller en dom som tillåter verksamheten har meddelats och verksamheten påbörjats. Tillsynsmyndigheten får emellertid inte

besluta om förelägganden eller förbud som begränsar ett beslut eller en dom om tillstånd, eftersom ett sådant beslut eller en sådan dom har rättskraft, enligt 26 kap. 9 § tredje stycket miljöbalken.

ANMÄLNINGSPLIKTIG VERKSAMHET

Enligt 9 kap. 6 c § miljöbalken får en verksamhet som omfattas av anmälningsplikt påbörjas först sex veckor efter det att anmälan har gjorts, om inte tillsynsmyndigheten har bestämt annat. Det innebär alltså att den berörda tillsynsmyndigheten har sex veckor på sig att agera innan verksamheten påbörjas, om myndigheten anser att det behövs särskilda villkor för att verksamheten ska kunna bedrivas eller om verksamheten bör förbjudas helt. Även efter det att en anmälningspliktig verksamhet har påbörjats får tillsynsmyndigheten besluta om de förelägganden och förbud som behövs för att balken, föreskrifter, domar eller beslut ska följas, i enlighet med 26 kap. 9 § miljöbalken.

VERKSAMHET SOM OMFATTAS AV ALLMÄNNA REGLER

Bestämmelserna om tillsyn i 26 kap. miljöbalken gäller även för en verksamhet eller åtgärd som omfattas av allmänna regler. Tillsynsmyndigheterna kan således med stöd av 26 kap. 9 § miljöbalken vid behov ingripa mot en verksamhet som är undantagen från tillstånds- eller anmälningsplikt och istället omfattas av allmänna regler. Vissa skillnader jämfört med om verksamheten istället hade varit tillstånds- eller anmälningspliktig kan dock förutses.

En verksamhet som omfattas av allmänna regler får påbörjas utan att invänta en viss tidsfrist eller en dom eller ett beslut som tillåter verksamheten, förutsatt att verksamhetsutövaren är registrerad och att verksamheten uppfyller de allmänna reglerna. Tillsynsmyndigheten kommer alltså inte att ha samma möjligheter att besluta om förelägganden eller förbud innan en verksamhet påbörjas, som den haft om verksamheten istället varit anmälningspliktig. Detta kan dock eventuellt till viss del styras genom att ange viss tidsfrist från det att verksamhetsutövaren registrerat sig till dess att verksamheten får sättas igång. Tillsynsmyndigheterna kommer dock ha möjlighet att agera mot en pågående verksamhet som omfattas av allmänna regler på samma sätt som om verksamheten varit tillstånds- eller anmälningspliktig, inom de förutsättningar som beskrivits ovan.

5 Utgångspunkter för bedömning av om undantag är lämpligt

Det bakomliggande syftet bakom att ersätta tillstånds- eller anmälningsplikt med allmänna regler är regelförenkling, ökad förutsägbarhet samt resursbesparing. Regelförenklingen består i att verksamhetsutövaren inte behöver göra en anmälan och invänta beslut alternativt söka tillstånd. I och med att de allmänna reglerna gäller oavsett i vilken kommun eller vilket län som verksamheten bedrivs innebär de att verksamhetsutövaren redan från början kan förutse vilka krav och villkor som kommer att gälla för verksamheten. Den minskade administrativa hanteringen innebär resursbesparing för såväl berörd myndighet som verksamhetsutövare.

Att införa undantag från tillstånds- eller anmälningsplikten kräver emellertid även att några andra överväganden görs:

- Är det juridiskt sett möjligt att undanta den aktuella verksamheten från tillstånds- eller anmälningsplikt?
- Är allmänna regler ett möjligt och lämpligt sätt att säkerställa att avfallshanteringen sker utan fara för människors hälsa och utan att skada miljön?
- Kan allmänna regler motiveras av de administrativa lättnader som en slopad tillstånds- eller anmälningsplikt skulle innebära?

5.1.1 Juridiska förutsättningar

En förutsättning för att tillstånds- eller anmälningsplikt ska kunna ersättas av allmänna regler är att det ryms inom de ramar som avfallsdirektivet och annan EU-lagstiftning ger. Dessa ramar har beskrivits i kapitel 3.

5.1.2 Är allmänna regler ett lämpligt och möjligt sätt att säkerställa att avfallshanteringen sker utan fara för människors hälsa och miljön?

Allmänna regler lämpar sig enbart för vissa typer av verksamheter. Nedan anges ett antal aspekter som behöver beaktas vid bedömning av lämplighet och möjlighet att utforma allmänna regler.

VERKSAMHETENS PÅVERKAN PÅ MÄNNISKORS HÄLSA OCH MILJÖN

Som redovisats i kapitel 3.1.1 ska de allmänna reglerna utformas för att säkerställa att avfallet behandlas i enlighet med artikel 13 i avfallsdirektivet, det vill säga att avfallshanteringen genomförs utan fara för människors hälsa och utan att skada miljön och i synnerhet

- utan risk för vatten, luft, mark, växter eller djur
- utan att medföra olägenheter genom buller eller lukt
- utan att negativt påverka landskapet eller områden av särskilt intresse.

Artikel 13 är central även i det fall tillståndsplikten inte ersätts med allmänna regler. Om den myndighet som prövar verksamheten inte anser att den är förenlig med artikel 13 ska myndigheten inte utfärda något tillstånd. Hänvisningen till artikel 13 vid såväl tillståndsprövning som utfärdande av allmänna regler innebär, enligt Naturvårdsverkets mening, att samma bedömningsgrund bör gälla i båda fallen. Det vill säga, de bedömningar och avväganden som görs vid handläggning av en anmälan eller tillståndsprövning är de samma som vid utarbetandet av allmänna regler.

Ju mer komplicerad en verksamhet är vad gäller påverkan på människors hälsa och miljön desto svårare är det att utforma allmänna regler som hanterar denna påverkan på ett effektivt sätt. Det är därför enbart verksamheter som potentiellt sett har en begränsad påverkan på människors hälsa och miljön som bör komma i fråga för allmänna regler.

BETYDELSEN AV LOKALA FÖRUTSÄTTNINGAR

Emissioner från avfallsbehandlande verksamhet har olika betydelse beroende på de lokala förutsättningarna. Genom en individuell tillståndsprövning kan det hanteras genom anpassade villkor beroende på exempelvis vilken status som recipienten för utsläpp av näringsämnen har eller vilken typ av verksamhet som omger bullrande verksamheter. Allmänna regler innebär per definition att sådan hänsyn försvåras och lämpar sig därför bäst för verksamheter som har emissioner vars effekt inte påverkas i någon större omfattning av lokala förutsättningar, alternativt att de allmänna reglerna utformas på ett sätt som tar hänsyn till typiska scenarier. Ett sådant exempel är bullervillkor som är anpassade efter om omgivningen utgörs av bostäder eller industriverksamhet.

I VILKEN GRAD VERKSAMHETERNAS UTFORMNING VARIERAR

Avfallsbehandling som typiskt sett bedrivs på samma sätt oberoende av vilken anläggning som den sker på lämpar sig bättre för allmänna regler än avfallsbehandling som kan utföras på olika sätt från fall till fall. Detta kan leda till att de allmänna reglernas tillämpningsområde behöver inskränkas alternativt att olika krav och villkor utformas för olika typer av anläggningar.

TEKNISK UTVECKLING

För verksamheter som kännetecknas av en snabb teknisk utveckling riskerar allmänna regler dels förlora den avsedda effekten, dels hämma den tekniska utvecklingen genom att villkoren inte är tillräckligt generella. Allmänna regler lämpas sig därför bäst för verksamheter som är förhållandevis ”mogna” vad gäller teknik och utförande. I annat fall krävs att villkoren i de allmänna reglerna utformas på ett sätt som tillåter teknisk utveckling alternativt att reglerna uppdateras vid behov.

PÅVERKAN PÅ TILLSYNSARBETET

Att tillstånds- eller anmälningsplikt ersätts med allmänna regler kan ha viss påverkan på tillsynsarbetet. Bland annat innebär en tillstånds- eller anmälningsprocess en närmare kontakt mellan verksamhetsutövare och

tillsynsmyndighet än vad ett registreringsförfarande innebär. Det kan underlätta myndighetens möjlighet att informera verksamhetsutövaren och på ett tidigt stadium hantera eventuella frågeställningar. Detta är emellertid en allmängiltig aspekt och inte specifik för enskilda verksamhetstyper.

5.1.3 Administration och kostnader

Att utarbeta och löpande se över allmänna regler som gäller för alla verksamheter av en viss typ och omfattning är resurskrävande. Dessutom riskerar allmänna regler att bli onödigt betungande för vissa, enklare verksamheter. De fördelar som allmänna regler kan innebära behöver vägas mot dessa aspekter.

ANTALET BERÖRDA ANLÄGGNINGAR

Ju större antal anläggningar som det finns av en viss typ av verksamhet, desto större blir den administrativa lättningen av att anläggningarna inte behöver anmälas eller tillståndsprövas. Allmänna regler bör därför i första hand komma i fråga för verksamheter som bedrivs vid ett större antal anläggningar i landet.

EVENTUELL RISK FÖR ATT ALLMÄNNA REGLER BLIR FÖR BETUNGANDE

Allmänna regler för en viss typ av verksamhet omfattar alla anläggningar av denna typ av verksamhet. Reglerna ska vara utformade på sådant sätt att det säkerställs att avfallshanteringen genomförs utan fara för människors hälsa och utan att skada miljön vid alla dessa anläggningar. Det betyder att reglerna behöver vara utformade efter de anläggningar som är mest komplicerade sett ur hälso- och miljösynpunkt. Det kan leda till att villkoren i de allmänna reglerna innebär kostnader som inte är hälso- och miljömässigt motiverade för mindre komplicerade anläggningar. Hänsyn behöver därför tas till risken för sådana omotiverade kostnader. Ett sätt är att avgränsa reglernas tillämpningsområde, ett annat att anpassa kravnivån för olika typer av anläggningar.

6 Allmänna regler i andra länder

Enligt EU-kommissionens senaste rapport avseende implementeringen av avfallsdirektivet²⁸ var det 5–10 medlemsstater som vid tiden för rapporteringen²⁹ hade ersatt tillståndsplikten med allmänna regler för vissa verksamheter. Spannet i antalet beror på att svaren från medlemsstaterna inte var entydiga. Två av de länder som ersatt tillståndsplikten med allmänna regler för vissa verksamheter är Finland och Danmark.

6.1 Finland

Finland har ersatt tillståndsplikten med allmänna i regler vid två typer av verksamheter; användning av avfall för markbyggnad och återvinning av flygaska och asfaltsavfall vid asfaltsstationer. Dessutom planeras allmänna regler ersätta tillståndskrav för återvinning av betongavfall vid produktion av ny betong.

Finland har även utnyttjat undantaget från avfallsdirektivets tillämpningsområde till att undanta behandling av vissa avfallsslag från tillståndsplikten.

6.1.1 Återvinning av vissa avfall i markbyggnad

Allmänna regler som ersätter tillståndskrav för återvinning av vissa avfallsslag för markbyggnad finns angivna i en särskild förordning som beslutats på ministernivå.

FÖRORDNINGENS TILLÄMPNINGSSOMRÅDE

Förordningens tillämpningsområde omfattar återvinning av följande avfall i markbyggnadsobjekt:

- betongkross, tegelkross samt avfall av lättbetong och lättklinker
- asfaltkross och asfaltgranulat
- vissa flyg- och bottenaskor samt sand från fluidiserade bäddar från förbränning av stenkol, torv och träbaserat material
- behandlad slagg från förbränning av hushållsavfall
- gjutsand med undantag av gjutdamm
- kalk
- hela däck och däckkross
- avfall som avlägsnats från en konstruktion (det vill säga återvinning ur en konstruktion som byggts av ovan nämnda avfallsslag).

²⁸ European Commission, 24 July 2015: Final Implementation Report for the Directive 2008/98/EC on Waste, s. 305. http://ec.europa.eu/environment/archives/waste/reporting/pdf/WFD_report_2010-2012.pdf (2018-04-09)

²⁹ Senaste svarstid för medlemsstaterna var 18 juni 2014.

Med markbyggnadsobjekt avses ”trafikleder, planer, vallar och konstruktionslager i dessa samt geokonstruktioner i industri- och lagerbyggnader”.

Tillämpningsområdet är begränsat till byggnation som baseras på ”lagstadgad plan, ett tillstånd eller ett anmälningsförfarande eller på kommunens byggnadsordning”.

Förordningen ska inte tillämpas på grundvattenområden med viss klassning, områden som är avsedda för boende eller som lekplatser för barn, områden som anvisats för naturskyddsändamål, områden som är avsedda för odling av näringsväxter eller områden med översvämningsrisk i inlandet.

Utöver byggnation som ryms inom förordningens tillämpningsområde omfattas även tillfällig lagring av avfall inför sådan återvinning.

KVALITETSKRAV

Utlakningen av vissa ämnen (exempelvis kvicksilver, zink och nickel) från avfallet och koncentrationen av andra ämnen (exempelvis PAH-föreningar) i avfallet får inte överskrida vissa angivna gränsvärden. Dessa värden varierar beroende på hur avfallet används.

Utöver gränsvärden för skadliga ämnen innehåller förordningen angivna gränser för andelen annat avfall i tegel- och betongavfallet samt kornstorleken på avfallet. Avfallet ska dessutom uppfylla de tekniska och funktionella krav för konstruktionsdelar i markbyggnadsobjektet som anges i lagstiftning och anvisningar samt i de objektspecifika planerna för projektet.

Den som överlämnar avfallet ska ha ett kvalitetssäkringssystem som säkerställer att redovisade kvalitetskrav ovan uppfylls. Hur provtagning och analys ska genomföras finns angivet i förordningen.

VILLKOR OM FÖRSIKTIGHETSÅTGÄRDER

Förordningen innehåller vissa specifika villkor för användningen. Sådana villkor är:

- högsta tjocklek på det avfallsskikt som används i konstruktionen
- att konstruktionen täckas eller beläggas (med vissa undantag)
- minsta avstånd mellan grundvatten och avfallsskikt samt minsta avstånd från konstruktionen till dricksvattentäkt.

I fråga om lagringen anges gränser för hur länge lagringen får ske (beroende på om avfallet är täckt). I övrigt anges enbart ett allmänt villkor om att bästa tillgängliga teknik ska tillämpas vid lagring.

BEGRÄNSNINGSVÄRDEN

Utöver kvalitetskrav för det avfall som används innehåller förordningen inga begränsningsvärden.

LOKALISERING

Utöver krav avseende avstånd till dricksvattentäkt innebär även inskränkningen av förordningens tillämpningsområde en form av styrning. Återvinning av avfall för markbyggnad inom områden som undantas i tillämpningsområdet, det vill säga vissa grundvattenområden, lekplatser etc., kräver tillståndsprövning enligt ordinarie lagstiftning.

I övrigt innehåller förordningen inga lokaliseringskrav.

KUMULATIV PÅVERKAN

Förordningen innehåller inga krav eller villkor avseende verksamhetens kumulativa påverkan tillsammans med andra verksamheter.

REGISTRERINGSKRAV

I ”god tid innan verksamheten inleds” ska en anmälan göras till den kommunala miljöförvaltningsmyndigheten. Anmälan ska innehålla information för registrering i datasystemet för miljöförvaltningsinformation. Informationen ska bland annat innehålla uppgifter om

- återvinningsplatsens läge samt närliggande grundvattenområden och deras klasser samt vattentäkter och vattendrag
- användningsändamålet för återvinningsplatsen
- den som överlämnar avfallet
- avfallskategori och avfallsmängd
- hur utlakningen och koncentrationen av skadliga ämnen i avfallet utretts
- det kvalitetssäkringssystem som den som överlämnar avfallet ska ha
- den konstruktion som innehåller avfall, avfallens tekniska lämplighet för objektet samt det material som används vid täckning eller beläggning
- om lagringen och annan verksamhet på återvinningsplatsen samt om nödvändiga miljöskyddsåtgärder i anslutning till dessa
- tidpunkten för när återvinningen inleds och avslutas.

6.1.2 Asfaltsstationer

Allmänna regler som ersätter tillståndskrav för asfaltsstationer finns även de angivna i en särskild förordning³⁰ som beslutats på ministernivå.

FÖRORDNINGENS TILLÄMPNINGSSOMRÅDE

Förordningens tillämpningsområde omfattar asfaltsstationer, det vill säga anläggningar som tillverkar asfaltmassa, oberoende av om avfall återvinns vid tillverkningen. Förordningen är med andra ord även tillämplig på verksamhet som inte innefattar avfallsbehandling. I det fall avfall används vid tillverkningen är förordningen endast tillämplig om högst 200 000 ton asfaltsavfall eller högst

³⁰ Statsrådets förordning om miljöskyddskrav för asfaltstationer (846/2012).

40 000 ton flygaska årligen används som råvara för ny asfalt. Den flygaska som avses är flygaska från förbränning av stenkol.

KVALITETSKRAV

Det ställs vissa kvalitetskrav på det avfall som används vid asfaltstillverkningen. Asfaltsavfallet får inte innehålla stenkolstjära, farligt avfall såsom olja eller farliga kemikalier eller sådant material som inte hör till asfaltsavfallet. Den flygaska som används ska vara CE-märkt. Asfaltsavfallet och bifogat transportdokument ska kontrolleras vid mottagandet.

VILLKOR OM FÖRSIKTIGHETSÅTGÄRDER

Förordningen innehåller ett flertal krav på försiktighetsåtgärder. Vissa av dessa är allmänt formulerade krav medan andra är specifika villkor. Exempel på allmänt formulerade krav är att:

- transporter samt lastning och lossning ska genomföras så att olägenhet på grund av damm kan förhindras på ett effektivt sätt
- bullerkällorna ska placeras enligt bästa praxis ur miljösynpunkt för att förhindra bullerspridning
- bränslen och andra ämnen som medför risk för förorening av miljön ska förhindras att komma ut i marken och grundvattnet
- verksamheten ska ordnas så att den inte medför risk för förorening av ytvattnet eller brunnar för hushållsvatten.

Exempel på specifika villkor är:

- tidsspann inom vilka verksamheten får bedrivas
- att brännolja ska lagras i dubbelmantlade cisterner eller i cisterner med fast skyddsbassäng och att tankningsanläggningarna ska utrustas med låsbara avstängningsventiler
- att dagvatten från områden där bränslen, smörjämnen samt kemikalier hanteras ska ledas via en oljeavskiljare.

BEGRÄNSNINGSVÄRDEN

Verksamheten vid asfaltstationen ska ordnas så att det buller som verksamheten och trafiken i anslutning till verksamheten alstrar inte överstiger vissa angivna gränsvärden på de platser som exponeras för bullret. Värdena är beroende av tidpunkt på dygnet och verksamheten på den exponerade platsen.

Kolvätehalten i vatten som leds till avlopp, slutna behållare eller annanstans får inte överstiga vissa angivna halter beroende på vart vattnet leds.

I övrigt innehåller förordningen inga begränsningsvärden.

LOKALISERING

Enligt förordningen ska verksamhet på asfaltstationen som orsakar buller, damm eller lukt placeras på minst 150 meters avstånd från bostäder. I övrigt innehåller förordningen inga krav avseende lokaliseringen.

KUMULATIV PÅVERKAN

Den ljudnivå som områdets övriga bullerkällor alstrar ska, enligt förordningen, också beaktas vid bedömningen av bullersituationen. Enligt Naturvårdsverkets tolkning borde det innebära att det är den totala bullersituationen, inte enbart buller från den aktuella verksamheten, vid exempelvis närliggande bostäder som ska beaktas. I övrigt innehåller förordningen inga specifika krav avseende kumulativ påverkan.

REGISTRERINGSKRAV

I ”god tid innan verksamheten inleds” ska en anmälan göras till den kommunala miljöförvaltningsmyndigheten. Anmälan ska innehålla information för registrering i datasystemet för miljöförvaltningsinformation. Informationen ska bland annat innehålla uppgifter om:

- asfaltsstationens läge och omgivning inklusive karta och planritning
- kapacitet och verksamhetstider, inklusive uppgift om användningen av och kvaliteten på asfaltsavfall och flygaska
- asfaltsstationens tekniska konstruktioner
- utsläpp i vatten och avlopp, bullernivåer, luktkällor och utsläpp i luften
- åtgärder för att exempelvis minska bullret och förebygga förorening av mark och grundvatten
- förberedelser för eventuella olyckor och annan riskhantering samt uppföljning och kontroll.

ÖVRIGA KRAV

Förordningen innehåller i övrigt bland annat krav på hur verksamheten ska kontrolleras samt att verksamhetsutövaren årligen ska lämna en rapport till den kommunala miljöförvaltningsmyndigheten avseende bland annat produktion, utsläpp, avfallshantering och kontroller.

6.1.3 Undantag från tillståndsplikt utan allmänna regler

Utöver ovan redovisade undantag från tillståndsplikten är även behandling av följande avfallsslag uttryckligen undantagen från tillståndsplikt:

- avfall från jord- och skogsbruket som består av för miljön och hälsan oskadliga naturmaterial som används inom jord- och skogsbruket
- vegetabiliskt avfall från jord- och skogsbruket som består av för miljön och hälsan oskadliga naturmaterial och som återvinns för energiproduktion
- avloppsslam, slam från slamavskiljare, slam från slutna tankar eller avfall från torrtoaletter som behandlats så att det blivit oskadligt eller oskadlig aska eller slagg och som återvinns och används i enlighet med en angiven lag om gödselproduktion
- utvinningsavfall från torvutvinning eller sådant inert avfall eller sådan icke-förorenad jord som uppkommer vid annan utvinning och som behandlas i enlighet med en plan för hantering av utvinningsavfall.

Undantaget är infört i miljöskyddslagen³¹. Tillståndskravet har i dessa fall inte ersatts av allmänna regler.

6.2 Danmark

Danmark har ersatt tillståndsplikten med allmänna i regler vid två typer av verksamheter: användning av avfall för lantbruksändamål och användning av avfall för bygg- och anläggningsarbeten.

6.2.1 Användning av bioaska för lantbruksändamål

Allmänna regler som ersätter tillståndskrav för återvinning av bioaska för lantbruksändamål finns angivna i en särskild kungörelse³².

KUNGÖRELSENS TILLÄMPNINGSSOMRÅDE

Kungörelsen omfattar aska från förbränning av:

- rent trä (inklusive bark, flis, spån)
- träavfall från limträproduktion (med högst 1 % liminnehåll)
- halm
- vegetabiliskt avfall som uppkommer vid etanolframställning för lantbruksändamål.

Med lantbruk avses jord- och skogsbruk samt parker och kyrkogårdar. Undantaget är användning av aska från enskilda hushåll på den egna marken.

KVALITETSKRAV

Bioaskan får enbart användas om vissa gränsvärden avseende tungmetaller och PAH uppfylls. Särskilda krav anges för hur provtagning och analys ska genomföras. Askans kvalitet ska sedan dokumenteras i en särskild deklaration. Ansvarig för dessa moment är den som producerar askan.

VILLKOR OM FÖRSIKTIGHETSÅTGÄRDER

Lagring av askan ska uppfylla krav om lagring i en särskild kungörelse om djurhållning alternativt ske i stängda containers eller liknande. Detta så länge inte läckage kan ske vid regn etc. Lagrad mängd begränsas till vad som behövs för en säsong.

Skörd av grödor får inte ske inom vissa tidsperioder efter spridning av bioaskan.

BEGRÄNSNINGSVÄRDEN

Den totala tillförseln av kadmium och fosfor får inte överstiga vissa mängder per hektar beroende på markanvändning.

³¹ 32 § Miljöskyddslagen (527/2014).

³² Bekendtgørelse om anvendelse af bioaske til jordbrugsformål (nr 818), Bioaskebekendtgørelsen.

LOKALISERING

Kungörelsen innehåller inga krav avseende lokalisering annan än att de marker där askan sprids inte får innehålla mer tungmetaller än vissa angivna gränsvärden.

KUMULATIV PÅVERKAN

De gränsvärden som anges ovan avseende kadmium och fosfor avser den totala tillförda mängden av dessa ämnen, inte enbart från askan.

REGISTRERINGSKRAV

Den som producerar askan ska senast åtta dagar före leverans till användaren skicka en kopia av kvalitetsdeklarationen till kommunen. Producenten ska också varje år rapportera till Miljöstyrelsen hur stora mängder bioaska som levererats för lantbruksändamål. Den som använder mer än 5 ton aska ska rapportera mängder tillsammans med spridningsarealer till kommunen för varje växtsäsong.

6.2.2 Användning av annat avfall för lantbruksändamål

Allmänna regler som ersätter tillståndskrav för återvinning av annat avfall än bioaska för lantbruksändamål finns angivna i en särskild kungörelse³³.

KUNGÖRELSENS TILLÄMPNINGSOMRÅDE

Kungörelsen omfattar användning för lantbruksändamål av följande avfallsslag:

- slam och spillvatten från oförorenade produktrester från förbearbetning av vegetabiliska råvaror, mejerier samt fiskodlingar
- slam och flotationsfett från slakterier, livsmedelsproduktion och fiskindustri
- matavfall från storkök och butiker
- slam från offentliga spillvattenanläggningar och privata anläggningar för rening av spillvatten från hushåll
- animaliska biprodukter som omfattas av ABP-förordningen³⁴.

Med lantbruk avses jord- och skogsbruk samt parker och kyrkogårdar.

KVALITETSKRAV

Avfallet får enbart användas om vissa gränsvärden avseende tungmetaller och PAH uppfylls. Särskilda krav anges för hur provtagning och analys ska genomföras. Avfallets kvalitet inklusive uppgifter om behandling ska dokumenteras i en särskild deklaration. Ansvarig för dessa moment är den som producerar avfallet.

³³ Bekendtgørelse om anvendelse af affald til jordbrugsformål (nr 843), Slambekendtgørelsen.

³⁴ Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1069/2009 av den 21 oktober 2009 om hälsobestämmelser för animaliska biprodukter och därav framställda produkter som inte är avsedda att användas som livsmedel och om upphävande av förordning (EG) nr 1774/2002 (förordning om animaliska biprodukter).

VILLKOR OM FÖRSIKTIGHETSÅTGÄRDER

Lagringen av avfallet ska ske enligt vissa angivna krav. Bland annat ska avfallet täckas och mängden lagrat avfall får inte överstiga den mängd som ska användas under aktuell växtsäsong.

Mängden avfall som sprids får inte överstiga vissa angivna mängdgränser beroende på tid på året.

BEGRÄNSNINGSVÄRDEN

Kungörelsen innehåller inga begränsningsvärden utöver ovan angivna kvalitetskrav för avfallet. Användningen får emellertid inte leda till förorening av grundvattnet.

Beroende på vad det är för avfall och hur det har hygieniserats innehåller kungörelsen restriktioner för användningsområdet (exempelvis om det är grödor som ska ätas).

LOKALISERING

Kungörelsen innehåller inga andra lokaliseringskrav än att avfallet inte får tillföras åkermark som innehåller tungmetaller över en viss nivå.

KUMULATIV PÅVERKAN

Kungörelsen innehåller inga villkor avseende kumulativ påverkan.

REGISTRERINGSKRAV

Den som producerar askan ska senast åtta dagar före leverans till användaren skicka en kopia av kvalitetsdeklarationen till kommunstyrelsen i den kommun där avfallet produceras. Avfallsproducenten ska också skicka en kopia av leveransavtal, deklaration samt uppgift om var avfallet förväntas användas till kommunstyrelsen i den kommun som avfallet ska användas. Avfallsproducenten ska även årligen rapportera totala mängden avfall som levererats för användning inom lantbruk till kommunstyrelsen.

Användaren ska varje år skicka uppgifter om spridningsarealer och var spridningen skett till kommunstyrelsen.

6.2.3 Användning av avfall i bygg- och anläggningsarbeten

Allmänna regler som ersätter tillståndskrav för återvinning av avfall i bygg- och anläggningsarbeten finns angivna i en särskild kungörelse³⁵.

KUNGÖRELSENS TILLÄMPNINGSSOMRÅDE

Kungörelsen omfattar användning för bygg- och anläggningsändamål av följande avfallsslag:

³⁵ Bekendtgørelse om anvendelse af restprodukter, jord og sorteret bygge- og anlægsaffald (nr 1672), Restproduktbekendtgørelsen.

- så kallade restprodukter, det vill säga bottenlagg från hushållsavfallsförbränning, bottenaska från kolförbränning samt flygaska från kolförbränning som inte innehåller avsvavlingsprodukter
- jord
- sorterat bygg- och anläggningsavfall som består av natursten, oglaserat tegel, betong, järn och annan metall, gips samt stenull.

KVALITETSKRAV

Jord samt så kallade restprodukter delas in i tre olika kategorier beroende på innehållet av tungmetaller och andra föroreningar. Det sorterade bygg- och anläggningsavfallet delas in i två kategorier; oförorenat bygg- och anläggningsavfall samt bygg- och anläggningsavfall som är förorenat med vissa ämnen. För båda kategorierna finns specificerade kvalitetskrav avseende föroreningsinnehåll.

Särskilda krav anges för hur provtagning och analys ska genomföras. Avfallets kvalitet inklusive uppgifter om behandling ska dokumenteras i en särskild deklaration. Ansvarig för dessa moment är den som producerar avfallet.

VILLKOR OM FÖRSIKTIGHETSÅTGÄRDER

Jord som tillhör kategori 1 får användas fritt. Övrigt avfall som omfattas av kungörelsen får användas under vissa förutsättningar beroende på vilket kategori avfallet tillhör. Sådana förutsättningar är konstruktionens typ (väg, ledningsgrav etc.) samt om konstruktionen har en tät beläggning.

Kungörelsen innehåller krav på minsta avstånd till grundvatten och dricksvattentäkter.

BEGRÄNSNINGSVÄRDEN

Kungörelsen innehåller inga begränsningsvärden utöver ovan angivna kvalitetskrav för avfallet.

LOKALISERING

Kungörelsen innehåller inga lokaliseringskrav utöver minsta avstånd till dricksvattentäkter.

KUMULATIV PÅVERKAN

Kungörelsen innehåller inga villkor avseende kumulativ påverkan.

REGISTRERINGSKRAV

Senast fyra veckor innan avfallet ska användas ska användaren anmäla det till kommunstyrelsen. Anmälan ska innehålla koordinater, datum för användandet, mängder, den ovan angivna deklarationen etc.

ÖVRIGT

Inom fyra veckor efter att användaren skickat in information om användningen (se ovan om registreringskrav) kan kommunstyrelsen besluta om att användningen inte

ska påbörjas till dess att verksamhetens påverkan på miljön har utretts ytterligare. Mot bakgrund av denna utredning får kommunstyrelsen meddela ytterligare villkor alternativt förbjuda verksamheten.

I kungörelsen anges uttryckligen att i fråga om användning av jord och så kallade restprodukter som inte uppfyller kraven för att tillhöra någon av de tre kategorierna eller jord och restprodukter som tillhör dessa kategorier men som inte kan användas enligt kraven i kungörelsen krävs tillstånd.

7 Verksamheter som kan vara lämpliga att undanta från tillstånds- och anmälningsplikt

Enligt uppdraget ska Naturvårdsverket 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 det bedöms finnas behov av undantag.

7.1 Naturvårdsverkets förslag

Utgångspunkten för Naturvårdsverkets utredning har varit de av regeringen specifikt utpekade verksamheterna. Som en del av punkt 5 har Naturvårdsverket identifierat även andra verksamheter som kan vara lämpliga att låta omfattas av allmänna regler, vilka är närliggande de specifikt utpekade verksamheterna. Exempelvis har Naturvårdsverket funnit att mekanisk bearbetning inför återvinning av avfallsslag som betong och tegel kan vara lämpliga att omfattas av allmänna regler.

Sammantaget har Naturvårdsverket identifierat följande verksamheter där undantag från tillstånds- eller anmälningsplikt kan vara lämpligt:

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

7.1.1 Hur de utpekade verksamheterna tolkats och beaktats i Naturvårdsverkets utredning

PUNKT 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

Behandling av avfall innefattar såväl återvinning som bortskaffande i enlighet med definitioner i både avfallsdirektivet och 15 kap. miljöbalken. Mekanisk bearbetning av det naturliga materialet, exempelvis krossning av bergmassor, och själva användningen inkluderas således i begreppet behandling. En specifik typ av verksamhet som inkluderas är användning av icke-förorenade jordmassor som används på samma plats som där de grävts upp, dvs. den typ av verksamhet som är undantaget från direktivets tillämpningsområde (se avsnitt 3.1.1).

Den verksamhet som pekas ut av regeringen i punkten 1 i uppdraget beaktas i såväl avsnitt 7.2 som avsnitt 7.3. Dessa avsnitt omfattar även mekanisk bearbetning och lagring respektive användning av andra avfallsslag.

PUNKT 2 – BIOLOGISK BEHANDLING

Biologisk behandling kan vara dels en aerob process, dels en anaerob process. Eftersom de olika processerna innebär skilda tekniker och påverkan på omgivningen har de hanterats separat. Båda verksamheterna beaktas i avsnitt 7.4.

PUNKT 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

Punkten avser förbränning av specifikt angivet biomassaavfall. Verksamheten beaktas i avsnitt 7.5.

PUNKT 4 - ÅTERVINNING AV ICKE-FARLIGT AVFALL FÖR ANLÄGGNINGSÄNDAMÅL PÅ ETT SÄTT SOM KAN FÖRORENA, MARK, VATTENOMRÅDE ELLER GRUNDVATTEN, OM FÖRORENINGSRISKEN ÄR MINDRE ÄN RINGA

Den utpekade verksamheten i punkten 4 motsvarar sådan återvinning av avfall för anläggningsändamål som idag varken omfattas av tillstånds- eller anmälningsplikt. Verksamheten beaktas i avsnitt 7.3 som även omfattar återvinning för anläggningsändamål som idag är anmälnings- eller eventuellt tillståndspliktig.

PUNKT 5 - ANNAN BEHANDLING AV AVFALL, OM DET BEDÖMS FINNAS BEHOV AV UNDANTAG

Punkten omfattar all behandling, det vill säga återvinning och bortskaffande, av avfall som inte omfattas av föregående punkter. På grund av de restriktioner som följer av avfallsdirektivet och tillståndskraven enligt andra direktiv är det emellertid flera typer av verksamheter som inte är aktuella för undantag.

Naturvårdsverket har dock bedömt att vissa verksamheter kan vara lämpliga för undantag. Dessa behandlas i avsnitt 7.2 och 7.3.

7.1.2 Hur Naturvårdsverkets förslag bör beaktas

Det bör observeras att de förslag som lämnas i den här första delen av uppdraget kan komma att ändras efter den fördjupade analys som kommer göras i nästa del av uppdraget. Efter att hänsyn tagits till alla relevanta aspekter, såsom lämpligheten och möjligheten att säkerställa att avfallshanteringen kan ske utan risk för människors hälsa och miljön, samt administration och kostnader, kan vi komma att revidera vår bedömning av lämpligheten att undanta en verksamhet från tillstånds- eller anmälningsplikten.

Att ytterligare verksamheter inte föreslås i detta skede bör inte tolkas som att Naturvårdsverket anser att det inte finns andra verksamheter som kan vara lämpliga att undanta från tillstånds- eller anmälningsplikt. Naturvårdsverkets bedömning är att de föreslagna verksamheterna är de mest lämpliga mot bakgrund av den bedömning vi gjort hittills. När erfarenheterna av utarbetningen och tillämpningen av dessa allmänna regler har utvärderats är det möjligt att ytterligare verksamheter kan vara aktuella för undantag.

7.2 Mekanisk bearbetning och lagring av vissa avfallsslag inför återvinning

Den mängdmässigt största avfallstypen som används för bygg- och anläggningsändamål är jord- och bergmassor. Det finns dock även andra avfallsslag som har sådana egenskaper att de kan lämpa sig för användning för bygg- och anläggningsändamål. Detta avsnitt omfattar enbart lagringen och bearbetningen av avfallet. Den efterföljande användningen täcks av efterföljande avsnitt.

7.2.1 Lagring, krossning och annan mekanisk bearbetning inför återvinning av avfall som utgörs av jord- och bergmassor

Stora mängder jord- och bergmassor uppstår i infrastruktur- och byggprojekt. Dessa kan användas i andra bygg- och anläggningsprojekt men behöver under tiden lagras, och i fråga om bergmassor, även krossas eller bearbetas på annat sätt.

TILLÄMPNINGSOMRÅDE

Den verksamhet som skulle kunna vara aktuell för allmänna regler är lagring, krossning samt annan mekanisk bearbetning av jord- och bergmassor. Enligt förteckningen i bilaga 4 till avfallsförordningen handlar det om avfallskoden 17 05 04, annan jord och sten än den som anges i 17 05 03³⁶ (bygg- och rivningsavfall) samt 20 02 02, jord och sten (hushållsavfall och liknande handels-,

³⁶ Avfallskoden 17 05 03* är jord och sten som innehåller farliga ämnen och som ska anses vara farligt avfall.

industri- och institutionsavfall). Dessa avfallstyper omfattar avfall som inte klassificeras som farligt avfall. Vid utarbetandet av allmänna regler behöver kvalitetskrav definieras för det avfall som omfattas av reglerna. Sådana kvalitetskrav kan innebära lägre föroreningsnivåer än vad som krävs för att avfallet ska klassas som farligt avfall. Det betyder att allt avfall som omfattas av de nämnda avfallskoderna inte nödvändigtvis kommer att omfattas av de allmänna reglerna.

Naturvårdsverket har valt att i nuvarande läge inte föreslå någon kvantitetsmässig gräns för tillämpningsområdet. Den frågan avgörs lämpligen när de allmänna reglerna utarbetas.

ANLÄGGNINGAR SOM OMFATTAS

De anläggningar som kan tänkas omfattas av undantaget är framför allt bergtäkter som tar emot, lagrar och krossar bergmassor på samma sätt som de bergmassor som avsiktligt producerats i takten, mobila anläggningar för krossning i anslutning till bygg- och anläggningsprojekt samt materialterminaler, avfallsanläggningar och industriverksamheter som lagrar och hanterar jord- och bergmassor.

Det har inte varit möjligt att i del 1 av uppdraget på ett effektivt sätt få fram uppgifter om antalet berörda anläggningar. Det är också tänkbart att antalet anläggningar ökar i syfte att hålla ner transportkostnaderna om tillstånds-/anmälningsplikten ersätts med allmänna regler.

GÄLLANDE TILLSTÅNDS-/ANMÄLNINGSPLIKT

Beroende på mängden avfall omfattas lagringen av det aktuella avfallet idag av tillståndsplikt enligt 29 kap. 48 § miljöprövningsförordningen:

”Tillståndsplikt B och verksamhetskod 90.30 gäller för att lagra icke-farligt avfall som en del av att samla in det, om mängden avfall vid något tillfälle är

1. mer än 30 000 ton och avfallet ska användas för byggnads- eller anläggningsändamål, eller
2. mer än 10 000 ton annat icke-farligt avfall i andra fall.”

eller anmälningsplikt enligt 29 kap. 49 §:

”Anmälningsplikt C och verksamhetskod 90.40 gäller för att lagra icke-farligt avfall som en del av att samla in det, om mängden avfall vid något tillfälle är

1. mer än 10 ton men högst 30 000 ton och avfallet ska användas för byggnads- eller anläggningsändamål, eller
2. mer än 10 ton men högst 10 000 ton annat icke-farligt avfall i andra fall.”

Den mekaniska bearbetningen omfattas idag av anmälningsplikt enligt 29 kap. 41 §:

”Anmälningsplikt C och verksamhetskod 90.110 gäller för att

1. yrkesmässigt återvinna icke-farligt avfall genom mekanisk bearbetning, om den tillförda mängden avfall är högst 10 000 ton per kalenderår, eller
2. genom krossning, siktnings eller motsvarande mekanisk bearbetning återvinna avfall för byggnads- eller anläggningsändamål.

Sorteringen omfattas av anmälningsplikt enligt 29 kap. 43 § om den årliga sorterade mängden överstiger 1000 ton:

”Anmälningsplikt C och verksamhetskod 90.80 gäller för att sortera icke-farligt avfall, om mängden avfall är

1. mer än 1 000 ton per kalenderår och avfallet ska användas för byggnads- eller anläggningsändamål, eller
2. mer än 1 000 ton men högst 10 000 ton per kalenderår i andra fall.”

I det fall anläggningen är belägen inom en täkt så är täktverksamheten i sig tillståndspliktig enligt 4 kap. miljöprövningsförordningen.

VERKSAMHETENS TYPISKA PÅVERKAN PÅ OMGIVNINGEN

Verksamhetens påverkan på omgivningen kännetecknas framför allt av buller och damning från krossningen av avfallet och från transporter till och från samt inom anläggningen. Bearbetningen i sig innebär generellt sett små risker ur miljö- och hälsosynpunkt. Däremot finns risk för olyckor eller felaktig hantering av bränsle och andra kemiska produkter som kan leda till förorening av mark och vatten.

MOTIV TILL ATT UTARBETA ALLMÄNNA REGLER OCH LÅTA

VERKSAMHETEN VARA UNDANTAGEN FRÅN ANMÄLNINGSPLIKT

Förutsatt en fungerande kvalitetssäkring av jord- och bergmassorna är buller och damning den miljö- och hälsopåverkan som i första hand behöver beaktas. Den potentiella miljö- och hälsopåverkan är därmed begränsad och bedöms kunna regleras genom generella villkor som är anpassade till verksamhetens omgivning. Anläggningarnas utformning bedöms i huvudsak vara förhållandevis enhetliga. Även om antalet anläggningar inte har kunnat beräknas bedöms antalet vara stort. Det bör samtidigt vara möjligt att utforma allmänna regler som inte är betungande för enklare verksamheter. Sammantaget bedömer Naturvårdsverket därför att det kan vara lämpligt att undanta lagring, krossning och annan mekanisk bearbetning av jord- och bergmassor inför återvinning från anmälningsplikt och istället låta verksamheten omfattas av allmänna regler.

7.2.2 Lagring, sortering samt krossning och annan mekanisk bearbetning inför återvinning av avfall som utgörs av betong, tegel, klinker och keramik

Väldefinierade avfallsslag som kan användas för bygg- och anläggningsändamål är betong, tegel, klinker och keramik. Den normala hanteringen av dessa är lagring inför behandling, krossning samt lagring inför återvinning. Även sortering ingår i hanteringen.

TILLÄMPNINGSOMRÅDE

Den verksamhet som skulle kunna vara aktuell för allmänna regler är lagring, sortering, krossning samt annan mekanisk bearbetning av betong, tegel, klinker och keramik för återvinning för bygg- och anläggningsändamål. Enligt förteckningen i bilaga 4 till avfallsförordningen handlar det om följande avfallstyper

- 17 01 01 betong
- 17 01 02 tegel
- 17 01 03 klinker och keramik
- 17 01 07 blandningar av betong, tegel och keramik som inte är farligt avfall.

Även här bedömer Naturvårdsverket att kvantitetsmässiga gränser för tillämpningsområdet inte bör föreslås nu utan definieras vid utarbetandet av allmänna regler.

ANLÄGGNINGAR SOM OMFATTAS

De anläggningar som kan tänkas omfattas av undantaget är framför allt mobila anläggningar i anslutning till bygg- och anläggningsprojekt, bergtäkter som tar emot och lagrar och krossar det aktuella avfallet, samt så kallade materialterminaler, avfallsanläggningar och industriverksamheter som sorterar och/eller bearbetar avfallet.

Det har inte varit möjligt att i del 1 av uppdraget på ett effektivt sätt få fram uppgifter om antalet berörda anläggningar. Det är också tänkbart att antalet anläggningar ökar i syfte att hålla ner transportkostnaderna om tillstånds-/anmälningsplikten ersätts med allmänna regler.

GÄLLANDE TILLSTÅNDS-/ANMÄLNINGSPLIKT

Beroende på mängden avfall omfattas lagringen av det aktuella avfallet idag av tillståndsplikt enligt 29 kap. 48 § miljöprövningsförordningen:

”Tillståndsplikt B och verksamhetskod 90.30 gäller för att lagra icke-farligt avfall som en del av att samla in det, om mängden avfall vid något tillfälle är

1. mer än 30 000 ton och avfallet ska användas för byggnads- eller anläggningsändamål, eller
2. mer än 10 000 ton annat icke-farligt avfall i andra fall.”

eller anmälningsplikt enligt 29 kap. 49 §:

”Anmälningsplikt C och verksamhetskod 90.40 gäller för att lagra icke-farligt avfall som en del av att samla in det, om mängden avfall vid något tillfälle är

1. mer än 10 ton men högst 30 000 ton och avfallet ska användas för byggnads- eller anläggningsändamål, eller
2. mer än 10 ton men högst 10 000 ton annat icke-farligt avfall i andra fall.”

Den mekaniska bearbetningen omfattas idag av anmälningsplikt enligt 29 kap. 41 §:

”Anmälningsplikt C och verksamhetskod 90.110 gäller för att

1. yrkesmässigt återvinna icke-farligt avfall genom mekanisk bearbetning, om den tillförda mängden avfall är högst 10 000 ton per kalenderår, eller
2. genom krossning, siktning eller motsvarande mekanisk bearbetning återvinna avfall för byggnads- eller anläggningsändamål.

Sorteringen omfattas av anmälningsplikt enligt 29 kap. 43 § om den årliga sorterade mängden överstiger 1000 ton:

”Anmälningsplikt C och verksamhetskod 90.80 gäller för att sortera icke-farligt avfall, om mängden avfall är

1. mer än 1 000 ton per kalenderår och avfallet ska användas för byggnads- eller anläggningsändamål, eller
2. mer än 1 000 ton men högst 10 000 ton per kalenderår i andra fall.”

I det fall anläggningen är belägen inom en täkt så är täktverksamheten i sig tillståndspliktig enligt 4 kap. miljöprövningsförordningen.

VERKSAMHETENS TYPISKA PÅVERKAN PÅ OMGIVNINGEN

Verksamhetens påverkan på omgivningen kännetecknas framför allt av buller och damning från krossningen av avfallet och från transporter till och från samt inom anläggningen. Bearbetningen i sig innebär generellt sett små risker ur miljö- och hälsosynpunkt. Däremot finns risk för olyckor eller felaktig hantering av bränsle och andra kemiska produkter som kan leda till förorening av mark och vatten.

MOTIV TILL ATT UTARBETA ALLMÄNNA REGLER OCH LÅTA

VERKSAMHETEN VARA UNDANTAGEN FRÅN ANMÄLNINGSPLIKT

Materialen är med stor sannolikhet inerta, dvs. de förändras inte väsentligt varken kemiskt, fysikaliskt eller biologiskt. Om materialets ursprung är dokumenterat och om det inte kontaminerats av andra material med innehåll av farliga ämnen, torde innehållet av farliga ämnen i materialet vara lågt. Därmed bör inte heller farliga ämnen kunna urlakas i några betydande halter. Den miljö- och hälsopåverkan som i första hand behöver beaktas i de allmänna reglerna är därför buller och damning. Den potentiella miljö- och hälsopåverkan är därmed begränsad och bedöms kunna regleras genom generella villkor som är anpassade till verksamhetens omgivning. Anläggningarnas utformning bedöms i huvudsak vara förhållandevis enhetliga. Även om antalet anläggningar inte har kunnat beräknas bedöms antalet vara stort. Det bör samtidigt vara möjligt att utforma allmänna regler som inte är betungande för enklare verksamheter. Sammantaget bedömer Naturvårdsverket därför att det kan vara lämpligt att undanta lagring, krossning och annan mekanisk bearbetning av betong, tegel, klinker och keramik inför återvinning från anmälningsplikt och istället låta verksamheten omfattas av allmänna regler.

7.2.3 Lagring samt krossning och annan mekanisk bearbetning inför återvinning av avfall som utgörs av asfalt

Även krossat avfall som utgörs av asfalt har sådana egenskaper att de lämpar sig för återvinning för bygg- och anläggningsändamål. Den normala hanteringen av detta avfallsslag är lagring inför behandling, krossning samt lagring inför återvinning.

TILLÄMPNINGSOMRÅDE

Den verksamhet som skulle kunna vara aktuell för allmänna regler är lagring, krossning samt annan mekanisk bearbetning av asfaltsavfall för bygg- och anläggningsändamål. Visst asfaltsavfall innehåller stenkolstjära och därmed PAH-föreningar. Eftersom sådant avfall behöver hanteras på annat sätt än annat asfaltsavfall bör inte asfalt som innehåller stenkolstjära omfattas av de allmänna reglerna. Den avfallstyp som är aktuell för allmänna regler är därför, enligt förteckningen i bilaga 4 till avfallsförordningen, 17 03 02, bitumenblandningar som inte innehåller stenkolstjära.

Även här bedömer Naturvårdsverket att kvantitetsmässiga gränser för tillämpningsområdet inte bör föreslås nu utan definieras vid utarbetandet av allmänna regler.

ANLÄGGNINGAR SOM OMFATTAS

De anläggningar som kan tänkas omfattas av undantaget är framför allt mobila anläggningar i anslutning till bygg- och anläggningsprojekt, mobila eller permanenta anläggningar i täkter, på avfallsanläggningar eller industriverksamheter som tar emot och lagrar, sorterar och bearbetar asfaltsavfall.

Det har inte varit möjligt att i del 1 av uppdraget på ett effektivt sätt få fram uppgifter om antalet berörda anläggningar. Det är också tänkbart att antalet anläggningar ökar i syfte att hålla ner transportkostnaderna om tillstånds-/anmälningsplikten ersätts med allmänna regler.

GÄLLANDE TILLSTÅNDS-/ANMÄLNINGSPLIKT

Beroende på mängden avfall omfattas lagringen av det aktuella avfallet idag av tillståndsplikt enligt 29 kap. 48 § miljöprövningsförordningen:

”Tillståndsplikt B och verksamhetskod 90.30 gäller för att lagra icke-farligt avfall som en del av att samla in det, om mängden avfall vid något tillfälle är

1. mer än 30 000 ton och avfallet ska användas för byggnads- eller anläggningsändamål, eller
2. mer än 10 000 ton annat icke-farligt avfall i andra fall.”

eller anmälningsplikt enligt 29 kap. 49 §:

”Anmälningsplikt C och verksamhetskod 90.40 gäller för att lagra icke-farligt avfall som en del av att samla in det, om mängden avfall vid något tillfälle är

1. mer än 10 ton men högst 30 000 ton och avfallet ska användas för byggnads- eller anläggningsändamål, eller
2. mer än 10 ton men högst 10 000 ton annat icke-farligt avfall i andra fall.”

Den mekaniska bearbetningen omfattas idag av anmälningsplikt enligt 29 kap. 41 §:

”Anmälningsplikt C och verksamhetskod 90.110 gäller för att

1. yrkesmässigt återvinna icke-farligt avfall genom mekanisk bearbetning, om den tillförda mängden avfall är högst 10 000 ton per kalenderår, eller
2. genom krossning, siktning eller motsvarande mekanisk bearbetning återvinna avfall för byggnads- eller anläggningsändamål.

Sorteringen omfattas av anmälningsplikt enligt 29 kap. 43 § om den årliga sorterade mängden överstiger 1000 ton:

”Anmälningsplikt C och verksamhetskod 90.80 gäller för att sortera icke-farligt avfall, om mängden avfall är

1. mer än 1 000 ton per kalenderår och avfallet ska användas för byggnads- eller anläggningsändamål, eller
2. mer än 1 000 ton men högst 10 000 ton per kalenderår i andra fall.”

I det fall anläggningen är belägen inom en täkt så är täktverksamheten sig i tillståndspliktig enligt 4 kap. miljöprövningsförordningen.

VERKSAMHETENS TYPISKA PÅVERKAN PÅ OMGIVNINGEN

Verksamhetens påverkan på omgivningen kännetecknas framför allt av buller och damning från krossningen av avfallet och från transporter till och från samt inom anläggningen. Bearbetningen i sig innebär generellt sett små risker ur miljö- och hälsosynpunkt under förutsättning att det mottagna asfaltsavfallet har kvalitetssäkrats. Däremot finns risk för olyckor eller felaktig hantering av bränsle och andra kemiska produkter som kan leda till förorening av mark eller vatten.

MOTIV TILL ATT UTARBETA ALLMÄNNA REGLER OCH LÅTA

VERKSAMHETEN VARA UNDANTAGEN FRÅN ANMÄLNINGSPLIKT

Materialet är bundet genom värmning och torde inte genomgå några väsentliga kemiska, fysikaliska eller biologiska förändringar. Om materialets ursprung är dokumenterat och om det inte kontaminerats av andra material med innehåll av farliga ämnen, torde innehållet av farliga ämnen i materialet vara lågt. Därmed bör inte heller farliga ämnen kunna urlakas ur materialet i några betydande halter.

Förutsatt en fungerande kvalitetssäkring av asfaltsavfallet är den miljö- och hälsopåverkan som i första hand behöver beaktas buller och damning. Den potentiella miljö- och hälsopåverkan är därmed begränsad och bedöms kunna regleras genom generella villkor som är anpassade till verksamhetens omgivning. Anläggningarnas utformning bedöms i huvudsak vara förhållandevis enhetliga.

Även om antalet anläggningar inte har kunnat beräknas bedöms antalet vara stort. Det bör samtidigt vara möjligt utforma allmänna regler som inte är betungande för enklare verksamheter. Sammantaget bedömer Naturvårdsverket därför att det kan vara lämpligt att undanta lagring, krossning och annan mekanisk bearbetning av avfall som utgörs av asfalt inför återvinning från anmälningsplikt och istället låta verksamheten omfattas av allmänna regler.

7.3 Användning av vissa avfallsslag för anläggningsändamål

De EU-rättsliga förutsättningarna för användning av avfall för anläggningsändamål skiljer sig åt beroende på om den sker på samma eller en annan plats än där grävningen utfördes. I det fall det är fråga om användning av icke-förorenad jord på samma plats som där grävningen utfördes är verksamheten undantagen från avfallsdirektivet. Enligt EU-rätten krävs därför varken tillstånd eller allmänna regler för sådan verksamhet. I enlighet med den redovisade domen från Mark- och miljööverdomstolen i kapitel 3.3 behöver sådan användning inte utgöra återvinning. Även bortskaffande, det vill säga användning av jordmassor som inte leder till att andra massor ersätts, omfattas av undantaget. Om avfallet används på annan plats än där grävningen utfördes, omfattas verksamheten av tillståndsplikt enligt avfallsdirektivet.

På grund av dessa avgörande juridiska skillnader har Naturvårdsverket valt att dela upp användning av avfall för anläggningsändamål i två kategorier, dels användning i form av återvinning eller bortskaffande av icke-förorenad jord och annat naturligt material på den plats där grävningen utfördes, dels användning i form av återvinning av vissa avfall för anläggningsändamål på annan plats än den där grävningen utfördes. Den senare kategorin är inte avgränsad till enbart naturligt material.

7.3.1 Användning av icke-förorenad jord och annat naturligt material på den plats där grävningen utfördes

I samband med infrastrukturprojekt uppkommer stora mängder jord och annat naturligt material. Dessa används till viss del inom projektet som ersättning för andra massor. Om det saknas avsättning för massorna kan dessa i vissa fall ändå användas utan att ersätta andra massor. Användningen är då snarare ett alternativ till att transportera bort dem till annan plats.

TILLÄMPNINGSOMRÅDE

Den verksamhet som är aktuell är användning av icke-förorenad jord och annat naturligt material som har grävts ut i samband med en byggverksamhet, om det är säkerställt att materialet kommer att användas för byggnation i sitt naturliga tillstånd på den plats där grävningen utfördes och att den användningen inte skadar eller innebär någon olägenhet för människors hälsa eller miljön, dvs. sådant avfall som omfattas av undantag från avfallsförordningens tillämpningsområde enligt 11 § 3.

I enlighet med Mark- och miljööverdomstolens dom innebär formuleringen ”på den plats där grävningen utfördes” inte att massorna ska användas exakt på den plats där de grävdes upp (i det aktuella fallet användes massorna inom en kilometer från där uppgrävningen skedde), se även avsnitt 3.3.

Som framgår omfattar undantaget enbart icke-förorenad jord, vilket följer av formuleringen av undantaget i avfallsdirektivet. Ur föroreningssynpunkt är det ett snävare begrepp än begreppet icke-farligt avfall som används inom avfallslagstiftningen i övrigt.

ANLÄGGNINGAR/PROJEKT SOM OMFATTAS

Exempel på projekt som kan omfattas är framförallt ny- eller ombyggnad av vägar och järnvägar samt nybyggnad av bostäder, köpcentra och industrilokaler. Även större underhållsprojekt av befintlig infrastruktur skulle kunna ge upphov till icke-förorenade jordmassor som kan användas på den plats där grävningen utfördes.

Antalet årliga projekt där denna verksamhet är aktuell är inte möjligt att kvantifiera. Sådan användning kan också ske på flera platser inom samma infrastrukturprojekt.

GÄLLANDE TILLSTÅNDS-/ANMÄLNINGSPLIKT

I enlighet med Mark- och miljööverdomstolens dom är undantaget från avfallsförordningens tillämpningsområde tillämpligt oavsett om det använda avfallet ersätter andra massor eller ej. Det vill säga undantaget rör såväl återvinning som bortskaffande.

I det fall användningen av jordmassorna inte ersätter andra massor är det frågan om bortskaffande och verksamheten omfattas då av tillståndsplikt enligt 29 kap. 22 § miljöprövningsförordningen:

”Tillståndsplikt B och verksamhetskod 90.310 gäller för att deponera icke-farligt avfall. Tillståndsplikten gäller inte om verksamheten är tillstånds- eller anmälningspliktig enligt 18, 19, 20 eller 21 §³⁷.”

I det fall användningen av jordmassorna ersätter andra massor är det frågan om återvinning och verksamheten omfattas då varken av tillstånds- eller anmälningsplikt. Detta eftersom användningen inte bör innebära ens en ringa föroreningsrisk i enlighet med 29 kap. 35 § miljöprövningsförordningen:

”Anmälningsplikt C och verksamhetskod 90.141 gäller för att återvinna icke-farligt avfall för anläggningsändamål på ett sätt som kan förorena mark, vattenområde eller grundvatten, om föroreningsrisken är ringa.”

³⁷ 18, 19, 20 eller 21 § omfattar deponering av icke-farliga muddermassor respektive deponering av icke-farligt avfall som inte är inert.

Återvinning som varken är tillstånds- eller anmälningspliktig, men som kan komma att ”väsentligt ändra naturmiljön”, ska anmälas för samråd hos tillsynsmyndigheten enligt 12 kap. 6 § miljöbalken, s.k. 12:6-samråd. Tillsynsmyndigheten kan då förelägga den anmälningsskyldige att vidta de åtgärder som behövs för att begränsa eller motverka skada på naturmiljön. Om sådana åtgärder inte är tillräckliga och det är nödvändigt för skyddet av naturmiljön, kan myndigheten förbjuda verksamheten. Samrådsskyldigheten gäller inte byggande av allmän väg eller byggande av järnväg om verksamheten eller åtgärden anges i en fastställd vägplan enligt väglagen (1971:948) eller i en fastställd järnvägsplan enligt lagen (1995:1649) om byggande av järnväg.

VERKSAMHETENS TYPISKA PÅVERKAN PÅ OMGIVNINGEN

Beroende på hur användningen av icke-förorenad jord och annat naturligt material sker kan den påverka naturmiljön och landskapsbilden.

UTFORMNING AV UNDANTAG

I och med att den aktuella verksamheten är undantagen från avfallsdirektivets tillämpningsområde krävs inte nödvändigtvis att tillstånds- eller anmälningsplikten ersätts med allmänna regler. Mot bakgrund av hur Sverige valt att genomföra undantaget i svensk rätt, är verksamheten enbart undantagen från avfallsförordningens tillämpningsområde. För att undanta användning som utgör bortskaffande från tillståndsplikt för deponering krävs att undantaget också gäller 15 kap. miljöbalken eller åtminstone bestämmelserna avseende deponering i miljöprövningsförordningen. Hur ett eventuellt sådant undantag bör utformas hanteras inte i detta uppdrag. Frågan kommer fortsatt att diskuteras inom ramen för Naturvårdsverkets och Trafikverkets samarbete avseende masshantering.

7.3.2 Återvinning av vissa avfallsslag för anläggningsändamål

TILLÄMPNINGSOMRÅDE

Den verksamhet som skulle kunna omfattas av allmänna regler är återvinning av till exempel asfalt utan innehåll av stenkoltjära, betong, tegel, keramik, lätt förorenade jordmassor samt aska och slagg från biobränsleeldning för anläggningsändamål.

Närmare avgränsning av vilka typer av anläggningar och vilka avfallsslag (inklusive föroreningsnivå) som ska omfattas av de allmänna reglernas tillämpningsområde görs när reglerna utarbetas. Naturvårdsverket har tidigare bedömt³⁸ att farligt avfall som används för anläggningsändamål är att betrakta som en deponi i enlighet med EU-rätten³⁹. Återvinning av farligt avfall för

³⁸ Sid 205–206 Redovisning av regeringsuppdrag ”Prövning av miljöfarliga verksamheter och krav på bland annat upprättande av miljökonsekvensbeskrivning”, (M2013/1362/R, M2014/1680/R, m.fl.).

³⁹ Bedömningen bygger på att användning av avfall för anläggningsändamål innefattas i definitionen av begreppet deponi i deponidirektivet, eftersom det är en sorts upplagsplats för avfall. I skäl 15 till direktivet anges dock att återvinning av inert eller icke-farligt avfall som är lämpligt för användning av restaurering och utfyllnadsarbete eller för byggnadsändamål, inte behöver utgöra en

anläggningsändamål bör därför inte omfattas av allmänna regler. Dessutom krävs det sannolikt särskilda skyddsåtgärder för användning av farligt avfall, som behöver fastställas i vid prövning i det enskilda fallet.

ANLÄGGNINGAR/PROJEKT SOM OMFATTAS

Exempel på projekt och anläggningar som skulle kunna omfattas av allmänna regler är vägar, parkeringsplatser och bullervallar där avfall används som ersättning för andra massor.

Antalet projekt där material som klassas som avfall används är mycket stort och svårt att uppskatta.

GÄLLANDE TILLSTÅDS-/ANMÄLNINGSPLIKT

Beroende på föroreningsrisken omfattas idag återvinning av avfall för anläggningsändamål idag av tillståndsplikt enligt 29 kap. 34 § miljöprövningsförordningen.

”Tillståndsplikt B och verksamhetskod 90.131 gäller för att återvinna icke-farligt avfall för anläggningsändamål på ett sätt som kan förorena mark, vattenområde eller grundvatten, om föroreningsrisken inte endast är ringa.”

eller anmälningsplikt enligt 29 kap. 35 §

”Anmälningsplikt C och verksamhetskod 90.141 gäller för att återvinna icke-farligt avfall för anläggningsändamål på ett sätt som kan förorena mark, vattenområde eller grundvatten, om föroreningsrisken är ringa.”

Är föroreningsrisken mindre än ringa omfattas verksamheten varken av tillstånds- eller anmälningsplikt enligt miljöprövningsförordningen.

VERKSAMHETENS TYPISKA PÅVERKAN PÅ OMGIVNINGEN

Damning, och i vissa fall lukt, är en typisk påverkan som främst torde kunna uppstå relativt kortvarigt vid själva användningstillfället. Mer långvarig påverkan på miljön kan orsakas genom avfallets innehåll av farliga ämnen samt genom risken för utlakning av de farliga ämnena så att de sprids till mark, vattenområden eller grundvatten. Därmed kan marklevande och vattenlevande organismer påverkas negativt om de utsätts för ekotoxiska doser av de farliga ämnena.

MOTIV TILL ATT UTARBETA ALLMÄNNA REGLER OCH LÅTA VERKSAMHETEN VARA UNDANTAGEN FRÅN ANMÄLNINGSPLIKT

Återvinning av olika typer av avfall för anläggningsändamål utförs i stort sett i hela landet. Som läget är idag upplever många verksamhetsutövare att de befintliga reglerna tillämpas på olika sätt i olika delar av landet. Enligt vad som framkommit

deponeringsverksamhet. Av denna anledning omfattas inte farligt avfall av 29 kap. 34–35 §§ miljöprövningsförordningen.

kan användning av ett visst avfall för ett visst ändamål vara tillåtet i en kommun men otillåtet i en annan. Även nivån på de skyddsåtgärder som åläggs verksamhetsutövaren kan, enligt uppgift, variera stort. En anledning till detta kan vara att de gällande reglerna är oprecist formulerade samt att den tillsynsvägledning som finns på området inte har varit tillräckligt tydlig. Det har inte heller utvecklats någon entydig rättspraxis på området. Naturvårdsverket bedömer därför att det finns ett behov av allmänna regler inom detta område.

Vad som kan tala emot att låta denna typ av verksamhet omfattas av allmänna regler, är att materialets tekniska egenskaper, kemiska sammansättning samt innehåll av föroreningar kan variera stort från ett avfall till ett annat. Även återvinningen kan variera stort, särskilt i fråga om syfte med och lokalisering av den anläggning som avfallet ska återvinnas i. De allmänna reglerna behöver därför ha ett tydligt definierat tillämpningsområde vad avser avfallstyper, föroreningsnivå och anläggningstyp. Projekt som inte ryms inom tillämpningsområdet kommer på så sätt att istället hanteras individuellt genom tillstånds- eller anmälningsplikt.

Med ett tydligt definierat tillämpningsområde bedömer Naturvårdsverket sammantaget att det kan vara lämpligt att undanta viss återvinning av avfall från tillstånds- eller anmälningsplikt och istället låta verksamheten omfattas av allmänna regler.

7.4 Biologisk behandling av vissa avfallsslag

Biologisk behandling av avfall innebär antingen aerob (till exempel kompostering) eller anaerob (till exempel rötning) behandling av biologiskt avfall.

7.4.1 Aerob biologisk behandling

TILLÄMPNINGSOMRÅDE

Tillämpningsområdet för de allmänna reglerna skulle förslagsvis omfatta aerob biologisk behandling som till exempel kompostering av avfall upp till de årliga nedre mängdgränser som gäller för anmälningsplikt idag. Det vill säga 50 ton park- och trädgårdsavfall och 10 ton annat biologiskt avfall.

ANLÄGGNINGAR SOM OMFATTAS

De anläggningar som skulle omfattas av de allmänna reglerna är i första hand komposter för avfall från parkförvaltning, kyrkogårdar, samt lantbruk. Det har inte varit möjligt att i del 1 av uppdraget få fram uppgifter om antalet berörda anläggningar.

GÄLLANDE TILLSTÅNDS-/ANMÄLNINGSPLIKT

Kompostering av upp till 50 ton park- och trädgårdsavfall eller upp till 10 ton annat avfall omfattas varken av tillstånds- eller anmälningsplikt enligt miljöprövningsförordningen.

VERKSAMHETENS TYPISKA PÅVERKAN PÅ OMGIVNINGEN

Påverkan på omgivningen från anläggningar med aerob biologisk behandling av avfall, som till exempel komposteringsanläggningar, består framför allt av lukt, damm och skadedjursproblem. En felaktigt bedriven kompostering kan också leda till att den aeroba processen inte blir fullkomlig, vilket leder till att substratet i komposten inte är fullständigt nedbrutet och producerar en ofullständig produkt som inte uppfyller de krav som ställs på en kompost. Det kan leda till skadedjursproblem, lukt samt att frödelar inte neutraliseras. Det kan även bildas lakvatten som innehåller bl.a. höga halter zink och andra metaller samt växtnäring som tillförs omgivningen.

MOTIV TILL ATT UNDANTA VERKSAMHETEN FRÅN ANMÄLNINGSPLIKT

Naturvårdsverket bedömer att problem i form av lukt och skadedjur bör kunna hanteras genom villkor i allmänna regler. Det kan eventuellt kombineras med lokaliseringskrav som minsta avstånd till bostäder. De allmänna reglerna kan dessutom innehålla kvalitetskrav avseende det avfall som behandlas. Antalet anläggningar bedöms vara mycket stort och allmänna regler skulle kunna bidra till att återföringen av växtnäring samt humusämnen till den mark som den har utvunnits ifrån ökar. Naturvårdsverket bedömer därför att det kan vara lämpligt att låta viss kompostering omfattas av allmänna regler.

7.4.2 Anaerob biologisk behandling

TILLÄMPNINGSOMRÅDE

Tillämpningsområdet för de allmänna reglerna skulle förslagsvis omfatta anaerob biologisk behandling upp till en viss omfattning av stallgödsel, grödor och annat biologiskt material, som producerats på plats (in situ) som substrat för produktion av biogas och växtnäring.

ANLÄGGNINGAR SOM OMFATTAS

De anläggningar som skulle omfattas av allmänna regler är s.k. gårdsbaserade biogasanläggningar med anaerob biologisk behandling av avfall för produktion av biogas och växtnäring. Dessa lantbruksverksamheters substrat som gödsel, grödor och annat biologiskt material, produceras på plats. Dessa anläggningar varierar i storlek från 200 m³ reaktorvolym till 3000 m³ och uppgår idag till uppskattningsvis 40 stycken⁴⁰.

GÄLLANDE TILLSTÅNDS-/ANMÄLNINGSPLIKT

Beroende på mängden behandlat avfall omfattas idag anläggningar med anaerob biologisk behandling av tillståndsplikt i egenskap av avfallsbehandlingsanläggning eller av tillstånds- eller anmälningsplikt i egenskap av energianläggning.

⁴⁰ Energimyndigheten, 2017: Produktion och användning av biogas och rötrest år 2016. ES 2017:07.

Anläggningar där mer än 25 000 ton avfall rötas per år omfattas av industriutsläppsdirektivet och är tillståndspliktiga enligt 29 kap. 65 § miljöprövningsförordningen.

För övriga anläggningar råder tillståndsplikt enligt 21 kap. 2 § miljöprövningsförordningen:

”Tillståndsplikt B och verksamhetskod 40.01 gäller för anläggning som genom anaerob biologisk behandling av stallgödsel, grödor eller annat biologiskt material producerar mer än 3 000 megawattimmar biogas per kalenderår.”

eller anmälningsplikt enligt 3 § samma kapitel:

”Anmälningsplikt C och verksamhetskod 40.02 gäller för anläggning som genom anaerob biologisk behandling av stallgödsel, grödor eller annat biologiskt material producerar biogas.”⁴¹

VERKSAMHETENS TYPISKA PÅVERKAN PÅ OMGIVNINGEN

Det kan finnas risk för lukt och utsläpp av metan och ammoniak. Biogas är en brandfarlig vara och det finns en brand- och explosionsrisk som man behöver beakta.

MOTIV TILL ATT UNDANTA VERKSAMHETEN FRÅN ANMÄLNINGSPLIKT

Naturvårdsverket bedömer att problem i form av utsläpp av metan och ammoniak från mindre rötningsanläggningar bör kunna hanteras genom villkor i allmänna regler. Det kan eventuellt kombineras med lokaliseringskrav som exempelvis minsta avstånd till bostäder och säkerhetsaspekter. De allmänna reglerna kan dessutom innehålla kvalitetskrav avseende det avfall som behandlas. Antalet anläggningar bedöms potentiellt kunna vara stort och allmänna regler skulle kunna bidra till att öka energiutvinningen och återföringen av växtnäring till jordbruksmark vid enskilda gårdar. Genom rötning blir näringen i gödseln mer växttillgänglig, och det totala växthusgasutsläppet minskar vid rötning samt emissioner vid spridning av biogödsel. Naturvårdsverket bedömer därför att det kan vara lämpligt att låta vissa rötningsanläggningar omfattas av allmänna regler.

7.5 Förbränning av vissa avfallsslag

Samförbrännings- eller avfallsförbränningsanläggningar som förbränner rent träavfall eller avfall som anges i 17 § 1–3 och 5 förordningen (2013:253) om förbränning av avfall, dvs. biomassaavfall⁴², är en av de verksamheter som

⁴¹ Biogasanläggning behöver även tillstånd som bygglov, tillstånd för hantering av brandfarlig vara SFS (2010:1011), MSBFS (2013:3).

⁴² Med biomassaavfall avses:

- i) Vegetabiliskt jord- och skogsbruksavfall
- ii) Vegetabiliskt avfall från livsmedelsindustrin, om den värme som alstras återvinns

regeringen särskilt angivit att Naturvårdsverket ska utreda förutsättningarna för undantag från tillstånds- och anmälningsplikt. Övriga avfallsslag⁴³ som är undantagna tillståndsplikt enligt industriutsläppsdirektivet, och således skulle kunna vara aktuella för undantag från tillståndsplikt och istället omfattas av allmänna regler, bedömer Naturvårdsverket inte är aktuella för detta.

Det finns idag sådana anläggningar som inte omfattas av tillstånds- eller anmälningsplikt enligt miljöprövningsförordningen men som utgör verksamheter som omfattas av tillståndsplikten i avfallsdirektivet⁴⁴. Vidare finner Naturvårdsverket det lämpligt att i detta sammanhang harmonisera bestämmelserna kring förbränning i EU-rätten, och därmed justera anmälningsplikten för förbränning enligt 21 kap. miljöprövningsförordningen.

7.5.1 Förbränningsanläggningar som kan undantas anmälningsplikt

GÄLLANDE TILLSTÅNDS-/ANMÄLNINGSPLIKT

Tabell 1 nedan illustrerar i dagsläget gällande krav på tillstånds- respektive anmälningsplikt enligt 21 kap.⁴⁵ miljöprövningsförordningen samt gällande EU-rätt för de verksamheter som inte omfattas av industriutsläppsdirektivet. Av detta framgår vilka verksamheter som därmed är aktuella för allmänna regler.

Tabell 1. Reglering idag

Storlek panna	MPF, 21 kap.	Ekodesign	MCP	Kommentar
0–0,5 MW	U-verksamhet	Ja	Nej	Allmänna regler saknas ⁴⁶
0,5–1 MW	C-verksamhet	Nej	Nej	Lagstiftningslucka
1–20 MW	C-verksamhet	Nej	Ja	
20–50 MW	B-verksamhet	Nej	Ja	

-
- iii) Vegetabiliskt fiberhaltigt avfall som uppstått vid produktion av nyfiberpappersmassa och vid pappersproduktion från massa, om avfallet samförbränns på produktionsplatsen och om den värme som alstras återvinns
 - iv) Korkavfall
 - v) Träavfall med undantag för träavfall som kan innehålla organiska halogenföreningar eller tungmetaller till följd av behandling med träskyddsmedel eller till följd av ytbehandling, och som särskilt omfattar sådant träavfall från bygg- och rivningsavfall.

⁴³ Övriga avfallsslag är radioaktivt avfall, djurkroppar och visst avfall från offshoreplattformar, se vidare kapitel 3.1.2 om industriutsläppsdirektivet och bilaga 2.

⁴⁴ Se kap. 3.2.2 om tillståndsplikt för avfallsbehandling.

⁴⁵ Bestämmelser om tillstånds- respektive anmälningspliktigt för förbränning av biomassaavfall finns i 21 kap. miljöprövningsförordningen, se kap 3.2.2. om tillståndsplikt för avfallsbehandling.

⁴⁶ Se kap. 3.2.2 om tillståndsplikt för avfallsbehandling.

TILLÄMPNINGSOMRÅDE

Tillämpningsområdet för de allmänna reglerna skulle förslagsvis omfatta anläggningar för förbränning av biomassaavfall med en total installerad tillförd effekt av mindre än 1 MW. Detta mot bakgrund av att dels hantera dagens U-verksamheter (pannstorlek 0–0,5 MW), dels harmonisera bestämmelserna avseende förbränningsanläggningens effekt i miljöprövningsförordningen med gällande EU-rätt som träffar förbränningsanläggningar (pannstorlek 0,5–1 MW).

ANLÄGGNINGAR SOM OMFATTAS

De anläggningar som skulle omfattas av de allmänna reglerna är förhållandevis små pannor som vanligen kan vara placerade på större jordbruk, i växthus eller i olika typer av industrier. Vanligaste bränslet är olika typer av torra vegetabiliska bränslen, vilka innefattas i begreppet biomassaavfall. Förbränningsanläggningen används i första hand för den interna uppvärmningen.

VERKSAMHETENS TYPISKA PÅVERKAN PÅ OMGIVNINGEN

Verksamhetens påverkan på omgivningen kännetecknas framför allt av utsläpp till luft. Vid småskalig förbränning i tätbebyggt område kan utsläpp av stoft vara ett särskilt problem.

MOTIV TILL ATT UNDANTA VERKSAMHETEN FRÅN ANMÄLNINGSPLIKT

Industriutsläppsdirektivet, MCP-direktivet samt ekodesignförordningen innehåller alla bestämmelser avseende förbränning av avfall, se vidare kapitel 3.1 om avfallsdirektivet och tillståndsplikt enligt annan relevant EU-rätt. Det har konstaterats i såväl MCP-direktivet⁴⁷ som i ekodesignförordningen⁴⁸ att det föreligger en lagstiftningslucka mellan dessa. I såväl MCP-direktivet som i ekodesignförordningen omnämns denna lucka samt att den avses justeras på så sätt att ekodesignförordningen ska omfatta anläggningar som understiger en total installerad tillförd effekt av 1 MW.

Förbränningsanläggningar omfattas av långtgående lagstiftning, en lagstiftning som ofta uppfattas som ovanligt invecklad. Naturvårdsverket bedömer därför att det är lämpligt att harmonisera miljöprövningsförordningen med gällande EU-rätt, dvs. att anläggningar under 1 MW omfattas av allmänna regler och inte tillstånds- eller anmälningsplikt.

⁴⁷ I direktivets skäl punkt 5: "Förbränning av bränsle i vissa små förbränningsanläggningar och apparater omfattas av genomförandeåtgärder som avses i Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/125/EG (1). Ytterligare akuta åtgärder krävs enligt direktiv 2009/125/EG för att täcka den kvarstående lagstiftningsluckan."

⁴⁸ Artikel 7: "1. Kommissionen ska se över denna förordning mot bakgrund av den tekniska utvecklingen och lägga fram resultatet av översynen för samrådsforumet senast den 1 januari 2022. Vid översynen ska man särskilt bedöma om det är lämpligt att a) inkludera värmepannor för fastbränsle med en nominell avgiven värmeeffekt på upp till 1 000 kilowatt."

Naturvårdsverkets förslag innebär att:

1. Förbränningsanläggningar som har en total installerad tillförd effekt som understiger 1 MW, samt förbränner biomassaavfall⁴⁹, kommer att omfattas av allmänna regler.
2. Förbränningsanläggningar, som förbränner biomassaavfall samt har en total installerad tillförd effekt mellan 0,5 och 1 MW undantas anmälningsplikten och istället omfattas av allmänna regler.

Se även tabell 2 där förslaget framgår.

Tabell 2. Reglering enligt Naturvårdsverkets förslag

Storlek panna	MPF	Ekodesign	MCP	Kommentar
0–1 MW	U-verksamhet	Ja	Nej	Allmänna regler
1–20 MW	C-verksamhet	Nej	Ja	
20–50 MW	B-verksamhet	Nej	Ja	

7.6 Slutsatser/sammanfattande bedömning

Sammanfattningsvis bedömer Naturvårdsverket att det kan vara lämpligt att följande verksamheter 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.

Mer exakt vilka typer av anläggningar och avfall som kommer att omfattas av de allmänna reglerna kommer att specificeras när reglerna utarbetas.

Förslaget innebär dels att alla de avfallsbehandlande verksamheter för vilka det idag inte råder tillstånds- eller anmälningsplikt kommer att omfattas av allmänna regler, dels en regelförenkling för vissa avgränsade verksamheter.

⁴⁹ I det fortsatta arbetet med att föreslå allmänna regler för dessa verksamheter behöver en analys genomföras avseende vilka bränslen, utöver avfallsklassade bränslen, som eventuellt ska/bör omfattas av allmänna regler.

8 Bemyndigande för att ta fram allmänna regler

Enligt 15 kap. 39 § miljöbalken får regeringen eller den myndighet eller kommun som regeringen bestämmer meddela föreskrifter om hur avfall ska hanteras som behövs med hänsyn till skyddet för människors hälsa eller miljön.

Naturvårdsverket bedömer att regeringen, antingen själv eller genom delegation till en myndighet eller kommun, med stöd av denna bestämmelse får föreskriva om sådana allmänna regler som behövs för att undantag från kravet på tillståndsplikt enligt artikel 24 i avfallsdirektivet ska kunna medges för vissa verksamheter.

Eftersom de allmänna regler som krävs är av relativt teknisk och specifik karaktär, är det enligt Naturvårdsverkets bedömning lämpligt att Naturvårdsverket ges bemyndigande att ta fram sådana regler. Regeringen bör därför lämpligen genom en ändring i avfallsförordningen ge Naturvårdsverket ett sådant bemyndigande.

9 Konsekvensanalys

Enligt avfallsdirektivet krävs det tillstånd för behandling av avfall. Vissa verksamheter får dock undantas kravet på tillstånd och istället omfattas av allmänna regler. Verksamheter som inte påverkar miljön särskilt mycket behöver idag, enligt svensk lagstiftning, varken tillstånd eller anmälan (s.k. U-verksamheter), se avsnitt 3.2.2. För att uppfylla kraven i avfallsdirektivet måste dessa antingen omfattas av tillstånds- eller anmälningsplikt eller av allmänna regler. Syftet med Naturvårdsverkets uppdrag är att säkerställa att det inte införs tillstånds- eller anmälningsplikt för verksamheter där det inte är motiverat samt att undersöka om det finns skäl att göra motsvarande undantag för verksamheter som redan idag är tillstånds- eller anmälningspliktiga.

Utgångspunkten i konsekvensanalysen är att kraven i avfallsdirektivet på tillstånd för avfallsbehandlande verksamheter alternativt allmänna regler för sådana verksamheter ska uppfyllas. Det innebär att de förslag på undantag från tillståndsplikten i kombination med allmänna regler som tas fram inte ska jämföras med hur det ser ut idag, utan referensalternativet är att dagens U-verksamheter blir anmälningspliktiga. Det innebär dessutom att utgångspunkten är att regeringens förslag på förändringar gällande anmälningsförfarandet som krävs för att uppfylla avfallsdirektivet genomförs, vilket i sig innebär höjda krav (se avsnitt 3.2.2). Analys av andra alternativ än att införa undantag ingår inte i uppdraget.

Det finns tre olika grupper av verksamheter som kan komma att undantas från tillstånds- eller anmälningsplikt och istället omfattas av allmänna regler, vars konsekvenser översiktligt belyses här:

1. Pågående och framtida verksamheter som idag klassas som U-verksamheter.
2. Pågående och framtida anmälningspliktiga verksamheter (C-verksamheter).
3. Pågående och framtida tillståndspliktiga verksamheter (B-verksamheter).

9.1 Problemformulering

Eftersom det i dagsläget finns avfallsbehandlande verksamheter i Sverige som inte omfattas av tillstånds- eller anmälningsplikt, s.k. U-verksamheter, och där det inte heller finns allmänna regler framtagna, behöver de svenska reglerna ändras för att bättre leva upp till kraven i avfallsdirektivet. Om ändringar inte genomförs, som EU-kommissionen bedömer motsvarar direktivets krav, så riskerar Sverige att stämmas och i slutändan tvingas betala böter.

Utöver detta problem kan det vara så att det idag finns tillstånds- eller anmälningspliktiga verksamheter som ur ett hälso- och miljöperspektiv istället skulle kunna omfattas av allmänna regler. Ett tillstånds- eller anmälningsförfarande

kan i dessa fall medföra onödiga kostnader både för verksamheter och samhället i övrigt.

9.2 Referensalternativ

Referensalternativet är det som förslagen ska jämföras med. Det är inte alltid situationen som den ser ut idag, utan istället situationen som den skulle vara om förslagen inte genomförs. I det här fallet utgörs referensalternativet av att kraven i avfallsdirektivet ska efterlevas utan att undantag införs och att de förtydliganden som regeringen föreslår gällande anmälningsförfarandet genomförs⁵⁰.

Införs inga undantag från tillstånds- eller anmälningsplikt innebär det att de avfallsbehandlande verksamheter som idag är U-verksamheter som ett minimum måste bli anmälningspliktiga för att Sverige ska uppfylla avfallsdirektivet.

För att tydliggöra att ett anmälningsförfarande motsvarar tillståndskraven enligt avfallsdirektivet har regeringen föreslagit ändringar som medför en skyldighet för tillsynsmyndigheten att meddela föreläggande om försiktighetsmått med visst innehåll för att anmälningspliktig verksamhet ska tillåtas. Även en bestämmelse med tydligare krav på vad en anmälan ska innehålla föreslås träda i kraft den 1 september 2018 (se avsnitt 3.2.2). Naturvårdsverket benämner den föreslagna anmälningsplikten som ”utökad anmälningsplikt” i det här kapitlet. Dessa förslag innebär att referensalternativet för anmälningspliktiga verksamheter inte är det samma som dagens anmälningsplikt, utan denna utökade anmälningsplikt.

Referensalternativet för dagens U-verksamheter utgörs därmed av att de minst omfattas av en utökad anmälningsplikt. För dagens anmälningspliktiga verksamheter är referensalternativet en utökad anmälningsplikt. Referensalternativet för dagens tillståndspliktiga A- och B-verksamheter motsvaras av dagens tillståndsplikt.

9.3 Aktörer som berörs

De som berörs av de förslag på undantag som tas fram är framför allt vissa avfallsbehandlande verksamhetsutövare, kommuner i egenskap av tillsynsmyndighet för dagens U- och C-verksamheter och i egenskap av tillsynsmyndighet över verksamheter som bedrivs enligt allmänna regler, länsstyrelsen i egenskap av ansvarig för den regionala tillsynsvägledningen samt i egenskap av prövnings- och tillsynsmyndighet för tillståndspliktiga B-verksamheter, samt slutligen den aktör som ansvarar för att föreskriva om allmänna regler (förslagsvis Naturvårdsverket, se kapitel 8).

⁵⁰ Regeringskansliet, 2017-11-13: Förbättrat genomförande av två direktiv på avfallsområdet.

De verksamheter som kan komma att omfattas av allmänna regler istället för tillstånds- eller anmälningsplikt är:

- mekanisk bearbetning och lagring av vissa avfallsslag inför återvinning
- användning av vissa avfallsslag för anläggningsändamål
- biologisk behandling av vissa avfallsslag
- förbränning av vissa avfall i förbränningsanläggningar upp till en viss effekt.

Dessa verksamheter kan idag vara antingen U-, C- eller B-verksamheter beroende på verksamhetens miljöpåverkan. När det gäller undantag från tillstånds- eller anmälningsplikt är det i första hand anmälningspliktiga verksamheter som kan vara aktuella för undantag. För en mer utförlig beskrivning av vilka verksamheter som kan komma att beröras se kapitel 7.2–7.5.

9.4 Översiktliga konsekvenser

I kapitel 5 identifieras de utgångspunkter som används för att bedöma om undantag från tillstånds- eller anmälningsplikt är lämpligt. En förutsättning är att det är juridiskt möjligt att ge undantag från tillstånds- eller anmälningsplikt. En annan förutsättning är att de allmänna reglerna kan utformas så att avfallshanteringen genomförs utan fara för människors hälsa och utan att skada miljön. Utöver att dessa två förutsättningar är uppfyllda behöver även en bedömning av vinster och kostnader för olika aktörer och samhället som helhet göras för att utreda om det är motiverat att införa undantag eller inte. I denna bedömning ingår bl.a. påverkan på verksamheters och myndigheters administrativa kostnader, enhetliga krav på verksamheter, förutsebarhet, tillsynsarbete, teknisk utveckling, resurseffektivitet samt återvinning.

9.4.1 Verksamhetsutövare

Nedan redovisas översiktliga konsekvenser som kan tänkas uppstå för dagens U-verksamheter samt för C- och B-verksamheter jämfört med referensalternativet. Vilka de faktiska konsekvenserna blir för olika typer av verksamheter beror på hur de allmänna reglerna utformas. Konsekvenserna förväntas även skilja sig åt beroende på vilken typ av verksamhet det är som ska regleras genom allmänna regler, hur komplex verksamheten är, hur risken för påverkan på hälsa och miljö ser ut, samt hur många verksamheter som berörs. Mer detaljerade konsekvensanalyser genomförs i del 2 av uppdraget.

DAGENS U-VERKSAMHETER SAMT ANMÄLNINGSPLIKTIGA VERKSAMHETER

För de verksamheter som idag klassas som U-verksamheter förväntas samma konsekvenser uppstå både för pågående och för nya verksamheter. Detta eftersom verksamheten inte får fortsätta på samma sätt som idag. Eftersom referensalternativet är att verksamheterna som minimum blir anmälningspliktiga förväntas ett undantag från tillstånds- eller anmälningsplikten till viss del medföra samma konsekvenser som för dagens anmälningspliktiga verksamheter som undantas denna plikt.

För verksamheter som idag är anmälningspliktiga förväntas förslag om undantag från anmälningsplikt framförallt få konsekvenser för nya verksamheter. De verksamhetsutövare som redan har anmält sin verksamhet till kommunen enligt de nya regler som föreslås, och som utgör referensalternativet, förväntas inte påverkas om det inte är så att de behöver göra en ny anmälan. Då förväntas samma konsekvenser som för nya verksamheter uppstå.

Jämfört med ett utökat anmälningsförfarande förväntas ett undantag från tillstånds- och anmälningsplikt innebära lägre administrativa kostnader för verksamhetsutövaren för att starta upp en verksamhet. Detta i och med att ingen ansökan måste skickas in och tillsynsmyndighetens kostnad för att hantera denna inte behöver ersättas. Det kan även bli möjligt att starta upp en verksamhet snabbare jämfört med vid ett anmälningsförfarande. Samtidigt ökar förutsebarheten eftersom det är tydligare från början vilka regler som gäller och de eventuella regionala skillnaderna i hur en anmälan hanteras och bedöms försvinner. Samtidigt kan införandet av en eventuell tidsfrist, som diskuteras i avsnitt 4.3.2, och som kan ge tillsynsmyndigheten viss möjlighet att besluta om förelägganden eller förbud innan en verksamhet startas, medföra en viss inskränkning i denna förutsebarhet. Det kan även uppstå en osäkerhet kring vad som händer när de allmänna reglerna revideras. Det krav på registrering som gäller för verksamheter som omfattas av allmänna regler, förväntas medföra vissa nya administrativa kostnader för verksamhetsutövaren, men de förväntas bli lägre jämfört med vid ett utökat anmälningsförfarande.

Hur flexibla de allmänna reglerna kan vara, dvs. om det är möjligt att införa olika krav beroende på verksamhetens miljöpåverkan, förväntas till stor del påverka vilka konsekvenserna blir för dagens U-verksamheter. Ur ett samhällsekonomiskt perspektiv är det viktigt att de allmänna reglerna blir så flexibla att de inte blir för betungande för dagens U-verksamheter, annars finns det en risk att de administrativa kostnaderna blir en för hög tröskel som medför att färre verksamheter startas. Den risken finns dock även om inga undantag görs och kan till och med tänkas vara större om verksamheterna bli anmälningspliktiga.

TILLSTÅNDSPLIKTIGA VERKSAMHETER

Även om det i första hand är C-verksamheter som det kan bli aktuellt att införa undantag för kan även tillståndspliktiga verksamheter bli aktuella beroende på vilka övre gränser som kommer att gälla för att omfattas av allmänna regler. Precis som för anmälningspliktiga verksamheter förväntas förslag om undantag framförallt få konsekvenser för nya verksamheter. De verksamheter som redan har ett tillstånd förväntas inte påverkas, om det inte är så att de behöver göra en ny anmälan eller söka nytt tillstånd. Då förväntas samma konsekvenser som för nya verksamheter uppstå.

För tillståndspliktiga verksamheter förväntas ett undantag från tillståndsplikt medföra en betydande minskning av kostnaderna i samband med uppstart av en verksamhet. Ersätts tillståndsförfarandet med allmänna regler förväntas kostnader både för att ta fram underlag till en tillståndsansökan och kostnader för att genomföra tillståndprocessen försvinna. Istället uppstår kostnader för att ta fram underlag för att visa att man uppfyller kraven i de allmänna reglerna och kostnader för registrering. Precis som för anmälningspliktiga verksamheter blir det möjligt att starta upp en verksamhet snabbare jämfört med vid ett tillståndsförfarande, förutsebarheten ökar eftersom det blir tydligt vilka krav som ställs och eventuella regionala skillnader i hur tillståndsansökan hanteras försvinner. Även för tillståndspliktiga verksamheter kan ett eventuellt införande av en tidsfrist, som kan ge tillsynsmyndigheten viss möjlighet att besluta om förelägganden eller förbud innan en verksamhet startas, medföra en viss inskränkning i förutsebarheten. För verksamhetsutövarna kan det även uppstå en viss osäkerhet kring vad som händer när de allmänna reglerna revideras.

9.4.2 Kommuner och länsstyrelser

För kommuner och länsstyrelser innebär förslagen om undantag framförallt att mindre resurser krävs för att hantera anmälningar och tillståndsansökningar jämfört med i referensalternativen. Samtidigt förväntas engångskostnader uppstå för att informera om de nya reglerna. Tillsynsarbetet förväntas inte påverkas i någon större utsträckning. Kommunerna förväntas fortfarande ha tillsynsansvaret för de verksamheter som idag klassas som U-verksamheter samt de verksamheter som kommer undantas från tillstånds- och anmälningsplikt (se avsnitt 3.2.5).

9.4.3 Övriga aktörer

Regeringen eller den myndighet eller kommun som regeringen bestämmer får föreskriva de allmänna regler som behövs för att undanta verksamheter från tillstånds- eller anmälningsplikt kommer att få kostnader för att ta fram och regelbundet se över dessa allmänna regler. Enligt kapitel 8 föreslås Naturvårdsverket få detta ansvar.

En behörig myndighet måste även ansvara för registreringen av verksamhetsutövare som omfattas av allmänna regler. Det är ännu inte klart vilken myndighet som är bäst lämpad, men engångskostnader för att sätta upp ett system för registreringar och även vissa löpande kostnader för att administrera registreringar kan förväntas uppstå för den myndighet som blir aktuell.

9.4.4 Återvinning och resurseffektivitet

För samhället som helhet kan undantag från anmälningsplikt innebära att fler verksamheter startas upp till följd av regelförenkling och att en önskvärd resurseffektivisering och återvinning av avfallet gynnas. Till exempel kan användningen av lämpligt avfall för anläggningsändamål styras till anläggningar där de i realiteten ersätter andra massor och inte till anläggningar vars huvudsakliga syfte är att avfallet ska kvittblivas. På motsvarande sätt kan undantagen bidra till en

resurs- och transportmässigt effektivare hantering av jord- och bergmassor som uppstår i samband med infrastrukturprojekt. Detsamma gäller biologisk behandling av avfall vid gårdsbaserade biogasanläggningar.

9.4.5 Risk för påverkan på miljöskyddet

Vid tillstånds- eller anmälningsförfarande har tillsyns- eller prövningsmyndigheten bland annat möjlighet att:

- pröva verksamhetens lokalisering
- kontrollera att verksamhetsutövare uppfyller kunskapskravet innan verksamhet påbörjas
- ta hänsyn till kumulativa påverkan från verksamheter
- väga olika intressen mot varandra, samt vid behov
- besluta om föreläggande eller förbud innan en verksamhet startar.

Dessa möjligheter kommer att påverkas när verksamheter undantas tillstånds- eller anmälningsplikt. Genom att eventuellt införa en tidsfrist i de allmänna reglerna för när verksamheten tidigast får startas, kan dessa möjligheter till viss del finnas kvar. I vilken utsträckning det blir så beror på om och hur en sådan tidsfrist utformas.

9.4.6 Sammanfattning av översiktliga konsekvenser

Eftersom möjligheten för tillståndsprövning eller utökat anmälningsförfarande finns kvar, innebär införandet av allmänna regler att flexibiliteten ökar för de verksamheter som berörs av undantaget jämfört med referensalternativet. Gör verksamhetsutövaren bedömningen att fördelarna med att följa de allmänna reglerna överväger nackdelarna kommer de att följa de allmänna reglerna, i annat fall anmäla verksamheten till tillsynsmyndigheten eller begära tillstånd från länsstyrelsen. Det innebär att de negativa konsekvenser för verksamhetsutövare som listats ovan inte är något som ”påtvings” verksamheterna. För verksamhetsutövarna är det därför endast positivt att undantag införs eftersom det ökar flexibiliteten. När det gäller de verksamheter som idag klassas som U-verksamheter förväntas införandet av undantag vara positivt jämfört med referensalternativet som innebär att de som minimum blir anmälningspliktiga. Ur samhällets perspektiv är det viktigt att de allmänna reglerna kan anpassas så att de inte blir för betungande för dessa verksamheter samtidigt som avfallshanteringen kan ske utan fara för människors hälsa och utan att skada miljön. Att utarbeta och regelbundet se över allmänna regler kommer att innebära kostnader för framförallt den myndighet som får ansvar för detta.

För samhället som helhet har ett antal risker med att ersätta prövning i det enskilda fallet med allmänna regler identifierats. Dessa risker skulle kunna innebära ett försämrat miljöskydd. Det gäller till exempel möjligheterna att pröva lokaliseringen samt möjligheten att besluta om föreläggande eller förbjuda verksamheter innan de påbörjas. Möjligheten att hantera detta i allmänna regler utan att reglerna blir alltför betungande är något som behöver utredas vidare i del 2 av uppdraget.

Bilaga 1 Uppdraget

 Regeringen	Regeringsbeslut	I:9
	2017-10-26 M2017/02593/R	
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 grävs 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.

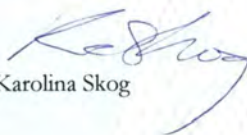
Naturvårdsverket bör, i rimlig utsträckning, undersöka erfarenheter från andra EU-länder i fråga om undantag från avfallsdirektivets krav på tillstånd.

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

Bilaga 2 Anläggningar som omfattas av tillståndskrav enligt industriutsläppsdirektivet

1. Bortskaffande eller återvinning av farligt avfall med en kapacitet som överstiger 10 ton per dygn genom en eller flera av följande verksamheter:

- a) Biologisk behandling.
- b) Fysikalisk-kemisk behandling.
- c) Sammansmältning eller blandning innan någon av de övriga verksamheter som förtecknas i punkterna 5.1 och 5.2 inleds.
- d) Omförpackning innan någon av de övriga verksamheter som förtecknas i punkterna 5.1 och 5.2 inleds.
- e) Återvinning/regenerering av lösningsmedel.
- f) Återvinning/regenerering av oorganiska material utom metaller och metallföreningar.
- g) Regenerering av syror eller baser.
- h) Återvinning av komponenter som används till att minska föroreningar.
- i) Återvinning av komponenter från katalysatorer.
- j) Omraffinering av olja eller annan återanvändning av olja.
- k) Invallning.

2. Bortskaffande eller återvinning av avfall, oavsett mängd, i avfallsförbränningsanläggningar eller i samförbränningsanläggningar.

Tillståndsplikten gäller inte följande avfallsslag⁵¹:

- a) Biomassaavfall⁵².
- b) Radioaktivt avfall.
- c) Djurkroppar, varom regleras i ABP-förordningen.
- d) Avfall som uppkommer vid prospektering och utvinning av olje- och gasfyndigheter från offshoreplattformar och som förbränns på dessa.

⁵¹ Avfallsslagen är undantagna bestämmelserna i kap. IV i industriutsläppsdirektivet och därmed även undantagna övriga bestämmelser kring förbränning av avfall i industriutsläppsdirektivet.

⁵² Med biomassaavfall avses:

- vi) Vegetabiliskt jord- och skogsbruksavfall
- vii) Vegetabiliskt avfall från livsmedelsindustrin, om den värme som alstras återvinns
- viii) Vegetabiliskt fiberhaltigt avfall som uppstått vid produktion av nyfiberpappersmassa och vid pappersproduktion från massa, om avfallet samförbränns på produktionsplatsen och om den värme som alstras återvinns
- ix) Korkavfall
- x) Träavfall med undantag för träavfall som kan innehålla organiska halogenföreningar eller tungmetaller till följd av behandling med träskyddsmedel eller till följd av ytbehandling, och som särskilt omfattar sådant träavfall från bygg- och rivningsavfall

3. Bortskaffande av icke-farligt avfall med en kapacitet som överstiger 50 ton per dygn genom en eller flera av följande verksamheter och med undantag för verksamheter som omfattas av avloppsdirektivet⁵³.
- a) Biologisk behandling.
 - b) Fysikalisk-kemisk behandling.
 - c) Förbehandling av avfall för förbränning eller samförbränning.
 - d) Behandling av slagg och aska.
 - e) Behandling i anläggningar för fragmentering av metallavfall, inbegripet avfall som utgörs av eller innehåller elektriska eller elektroniska produkter (WEEE) samt uttjänta fordon samt därtill hörande komponenter.
4. Återvinning, eller en kombination av återvinning och bortskaffande, av icke-farligt avfall med en kapacitet som överstiger 75 ton per dygn genom en eller flera av följande verksamheter, och med undantag för verksamheter som omfattas av direktiv 91/271/EEG:
- a) Biologisk behandling.
 - b) Förbehandling av avfall för förbränning eller samförbränning.
 - c) Behandling av slagg och aska.
 - d) Behandling i anläggningar för fragmentering av metallavfall, inbegripet avfall som utgörs av eller innehåller elektriska eller elektroniska produkter (WEEE) samt uttjänta fordon samt därtill hörande komponenter.
- När den enda avfallshanteringsverksamhet som bedrivs är anaerob biologisk nedbrytning, är tröskelvärdet för kapacitet för denna verksamhet 100 ton per dygn.
5. Avfallsdeponier enligt definitionen i deponidirektivet⁵⁴ som tar emot mer än 10 ton avfall per dygn eller med en totalkapacitet på mer än 25 000 ton, med undantag för avfallsdeponier för inert avfall.
6. Tillfällig lagring av farligt avfall som inte omfattas av punkt 5.4 i avvaktan på någon av de verksamheter som förtecknas i punkterna 1, 2, 5 och 7 med en totalkapacitet på mer än 50 ton med undantag för tillfällig lagring, före insamling, på den plats där avfallet uppkommer.
7. Lagring under markytan av farligt avfall med en totalkapacitet på mer än 50 ton.

⁵³ Rådets direktiv 91/271/EEG av den 21 maj 1991 om rening av avloppsvatten från tätbebyggelse.

⁵⁴ Artikel 2 g i Rådets direktiv 1999/31/EG av den 26 april 1999 om deponering av avfall.

Bilaga 3 Verksamheter som inte är aktuella för undantag av tillståndsplikt till följd av EU-rätten

EU-rätten medför inga hinder för verksamheter i 21 kap. 10–11 §§ miljöprövningsförfordningen, varför det inte tas upp nedan.

¹⁾ Verksamheter i bilaga I är markerade (Källa: Kategorisering av verksamheter och åtgärder utifrån krav på miljökonsekvensbeskrivning - Redovisning av regeringsuppdrag i Naturvårdsverkets regleringsbrev 2017. NV-08975-16.)

Kapitel 29 Avfall i miljöprövningsförfordningen (2013:251)	Ej aktuell för undantag till följd av				
	Industri- utsläpps- direktivet	Deponi- direktivet	MCP- direktivet	Ecodesign- förfordningen	MKB- direktivet ¹⁾
5 § Tillståndsplikt A och verksamhetskod 90.180-i gäller för samförbränningsanläggning där farligt avfall förbränns, om den tillförda mängden avfall är mer än 10 ton per dygn eller mer än 2 500 ton per kalenderår. Förfordning (2016:1188).	X				X
6 § Tillståndsplikt A och verksamhetskod 90.181-i gäller för avfallsförbränningsanläggning där farligt avfall förbränns, om den tillförda mängden farligt avfall är mer än 10 ton per dygn eller mer än 2 500 ton per kalenderår. Förfordning (2016:1188).	X				X
7 § Tillståndsplikt B och verksamhetskod 90.190 gäller för samförbränningsanläggning där farligt avfall förbränns, om den tillförda mängden avfall är högst 10 ton per dygn men högst 2 500 ton per kalenderår. Förfordning (2016:1188).	X				X
8 § Tillståndsplikt B och verksamhetskod 90.191 gäller för avfallsförbränningsanläggning där farligt avfall förbränns, om den tillförda mängden avfall är högst 10 ton per dygn eller högst 2 500 ton per kalenderår. Förfordning (2016:1188).	X				X
9 § Tillståndsplikt A och verksamhetskod 90.200-i gäller för samförbränningsanläggning där icke-farligt avfall förbränns, om den tillförda mängden avfall är mer än 100 000 ton per kalenderår. I den tillförda mängden inräknas inte rent träavfall eller avfall som anges i 17 § 1–3 och 5 i förfordningen (2013:253) om förbränning av avfall. Förfordning (2016:1188).	X				X
10 § Tillståndsplikt A och verksamhetskod 90.201-i gäller för avfallsförbränningsanläggning där icke-farligt avfall förbränns, om den tillförda mängden avfall är mer än 100 000 ton per kalenderår. I den tillförda mängden inräknas inte rent träavfall eller avfall som anges i 17 § 1–3 och 5 i förfordningen (2013:253) om förbränning av avfall. Förfordning (2016:1188).	X				X
11 § Tillståndsplikt B och verksamhetskod 90.210-i gäller för samförbränningsanläggning där icke-farligt avfall förbränns, om den tillförda mängden avfall är 1. mer än 3 ton per timme, eller 2. mer än 18 000 ton men högst 100 000 ton per kalenderår. I den tillförda mängden inräknas inte rent träavfall eller avfall som anges i 17 § 1–3 och 5 i förfordningen (2013:253) om förbränning av avfall. Förfordning (2016:1188).	X				X
12 § Tillståndsplikt B och verksamhetskod 90.211-i gäller för avfallsförbränningsanläggning där icke-farligt avfall förbränns, om den tillförda mängden avfall är 1. mer än 3 ton per timme, eller 2. mer än 18 000 ton men högst 100 000 ton per kalenderår. I den tillförda mängden inräknas inte rent träavfall eller avfall som anges i 17 § 1–3 och 5 i förfordningen (2013:253) om förbränning av avfall. Förfordning (2016:1188).	X				X

13 § Tillståndsplikt B och verksamhetskod 90.212-i gäller för samförbränningsanläggning där animaliskt avfall förbränns om den tillförda mängden avfall är 1. mer än 10 ton per dygn, eller 2. mer än 2 500 ton men högst 18 000 ton per kalenderår. Förordning (2016:1188).	X				
14 § Tillståndsplikt B och verksamhetskod 90.213-i gäller för avfallsförbränningsanläggning där animaliskt avfall förbränns om den tillförda mängden avfall är 1. mer än 10 ton per dygn, eller 2. mer än 2 500 ton men högst 18 000 ton per kalenderår. Förordning (2016:1188).	X				
15 § Tillståndsplikt B och verksamhetskod 90.220 gäller för samförbränningsanläggning där icke-farligt avfall förbränns, om den tillförda mängden avfall är 1. högst 3 ton per timme, eller 2. mer än 50 ton men högst 18 000 ton per kalenderår. 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. Förordning (2016:1188).	X				
16 § Tillståndsplikt B och verksamhetskod 90.221 gäller för avfallsförbränningsanläggning där icke-farligt avfall förbränns, om den tillförda mängden avfall är 1. högst 3 ton per timme, eller 2. mer än 50 ton men högst 18 000 ton per kalenderår. 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. Förordning (2016:1188).	X				
17 § Anmälningsplikt C och verksamhetskod 90.230 gäller för samförbrännings- eller avfallsförbränningsanläggning där icke-farligt avfall förbränns yrkesmässigt, om den tillförda mängden är högst 50 ton per kalenderår. Anmälningsplikten gäller inte anläggning som endast förbränner rent träavfall eller avfall som anges i 17 § 1–3 och 5 i förordningen (2013:253) om förbränning av avfall. Förordning (2016:1188).	X				
18 § Tillståndsplikt B och verksamhetskod 90.271 gäller för att deponera icke-farliga muddermassor på land längs små sund, kanaler eller vattenvägar som massorna har muddrats från, om 1. mängden massor är mer än 1 000 ton, eller 2. föroreningsrisken inte endast är ringa. Förordning (2016:1188).					
19 § Anmälningsplikt C och verksamhetskod 90.281 gäller för att deponera icke-farliga muddermassor längs små sund, kanaler eller vattenvägar som massorna har muddrats från, om 1. mängden massor är högst 1 000 ton, eller 2. föroreningsrisken endast är ringa. Förordning (2016:1188).					
20 § Tillståndsplikt A och verksamhetskod 90.290-i gäller för att deponera icke-farligt avfall som inte är inert, om den tillförda mängden avfall är mer än 100 000 ton per kalenderår. Förordning (2016:1188).	X	X			
21 § Tillståndsplikt B och verksamhetskod 90.300-i gäller för att deponera icke-farligt avfall som inte är inert, om 1. den tillförda mängden är mer än 2 500 ton men högst 100 000 ton avfall per kalenderår, eller 2. mängden avfall som deponeras är mer än 25 000 ton. Tillståndsplikten gäller inte om deponeringen är tillståndspliktig enligt 20 §. Förordning (2016:1188).	X	X			
22 § Tillståndsplikt B och verksamhetskod 90.310 gäller för att deponera icke-farligt avfall. Tillståndsplikten gäller inte om verksamheten är tillstånds- eller anmälningspliktig enligt 18, 19, 20 eller 21 §. Förordning (2016:1188).		X			
23 § Tillståndsplikt A och verksamhetskod 90.320-i gäller för att deponera farligt avfall, om deponin tillförs mer än 10 000 ton farligt avfall per kalenderår. Förordning (2016:1188).	X	X			X
24 § Tillståndsplikt B och verksamhetskod 90.330-i gäller för att deponera farligt avfall, om 1. den tillförda mängden farligt avfall är mer än 2 500 ton men högst 10 000 ton per kalenderår, eller 2. mängden farligt avfall som deponeras är mer än 25 000 ton. Tillståndsplikten gäller inte om deponeringen är tillståndspliktig enligt 23 §. Förordning (2016:1188).	X	X			X
25 § Tillståndsplikt B och verksamhetskod 90.340 gäller för att deponera farligt avfall, om deponeringen inte är tillståndspliktig enligt 23 eller 24 §. Förordning		X			X

(2016:1188).					
26 § Anmälningsplikt C och verksamhetskod 90.341 gäller för sluttäckt deponi där sluttäckningen har godkänts enligt 32 § förordningen (2001:512) om deponering av avfall, fram till dess åtgärder inte längre behöver vidtas enligt 33 § samma förordning. Förordning (2016:1188).					
27 § Tillståndsplikt B och verksamhetskod 90.381 gäller för att 1. återvinna farligt avfall som har uppkommit i egen verksamhet, om mängden avfall är mer än 500 ton men högst 2 500 ton per kalenderår, eller 2. bortskafta farligt avfall som har uppkommit i egen verksamhet, om mängden avfall är högst 2 500 ton per kalenderår. Tillståndsplikten gäller inte om behandlingen är anmälningspliktig enligt 38 §. Förordning (2016:1188).					X
28 § Tillståndsplikt B och verksamhetskod 90.383 gäller för att behandla farligt avfall som har uppkommit i egen verksamhet, om mängden avfall är mer än 2 500 ton per kalenderår. Tillståndsplikten gäller inte om behandlingen är tillståndspliktig enligt 67 §. Förordning (2016:1188).					
29 § Anmälningsplikt C och verksamhetskod 90.391 gäller för att återvinna farligt avfall som har uppkommit i egen verksamhet, om 1. mängden avfall är högst 500 ton per kalenderår, och 2. behandlingen leder till materialåtervinning. Förordning (2016:1188).					X
30 § Tillståndsplikt B och verksamhetskod 90.161 gäller för att behandla icke-farligt avfall genom biologisk behandling om avfallet inte är park- och trädgårdsavfall och 1. den tillförda mängden avfall är mer än 500 ton men högst 18 750 ton per kalenderår, eller 2. om behandlingen enbart sker genom anaerob biologisk nedbrytning och den tillförda mängden avfall är mer än 500 ton men högst 25 000 ton per kalenderår. Tillståndsplikten gäller inte om behandlingen 1. är tillståndspliktig enligt 66 §, eller 2. är tillstånds- eller anmälningspliktig enligt 21 kap. 2 eller 3 §. Förordning (2016:1188).					
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 §. Förordning (2016:1188).					
32 § Tillståndsplikt B och verksamhetskod 90.241-i gäller för att behandla animaliskt avfall på annat sätt än genom biologisk behandling eller förbränning, om den tillförda mängden avfall är mer än 10 ton per dygn eller mer än 2 500 ton per kalenderår. Förordning (2016:1188).	X				X
33 § Anmälningsplikt C och verksamhetskod 90.251 gäller för att yrkesmässigt behandla animaliskt avfall på annat sätt än genom biologisk behandling eller förbränning, om den tillförda mängden avfall är högst 10 ton per dygn eller högst 2 500 ton per kalenderår. Förordning (2016:1188).					
34 § Tillståndsplikt B och verksamhetskod 90.131 gäller för att återvinna icke-farligt avfall för anläggningsändamål på ett sätt som kan förorena mark, vattenområde eller grundvatten, om föroreningsrisken inte endast är ringa. Förordning (2016:1188).					
35 § Anmälningsplikt C och verksamhetskod 90.141 gäller för att återvinna icke-farligt avfall för anläggningsändamål på ett sätt som kan förorena mark, vattenområde eller grundvatten, om föroreningsrisken är ringa. Förordning (2016:1188).					
36 § Tillståndsplikt B och verksamhetskod 90.361 gäller för att behandla farligt avfall som utgörs av uppgrävda massor, om mängden avfall är högst 2 500 ton per kalenderår. Tillståndsplikten gäller inte om behandlingen är tillstånds- eller anmälningspliktig enligt 25 eller 37 §. Förordning (2016:1188).					X

37 § Anmälningsplikt C och verksamhetskod 90.370 gäller för att behandla avfall som utgörs av uppgrävda förorenade massor från den plats där behandlingen sker, om behandlingen pågår under högst en tolv månadersperiod och inte är tillståndspliktig enligt 21, 22, 23, 24 eller 25 §. Förordning (2016:1188).					X
38 § Anmälningsplikt C och verksamhetskod 90.382 gäller för att på ett sjukhus konvertera smittförande avfall. Förordning (2016:1188).					
39 § Anmälningsplikt C och verksamhetskod 90.375 gäller för att avvattna icke-farligt och farligt avfall, om mängden avfall som behandlas är högst 2 000 ton /år. Förordning (2016:1188).					
40 § Tillståndsplikt B och verksamhetskod 90.100 gäller för att återvinna mer än 10 000 ton icke-farligt avfall per kalenderår genom mekanisk bearbetning. Tillståndsplikten gäller inte 1. för att genom krossning, siktning eller motsvarande mekanisk bearbetning återvinna avfall för byggnads- eller anläggningsändamål, eller 2. om återvinningen är tillståndspliktig enligt 65 §. Förordning (2016:1188).					
41 § Anmälningsplikt C och verksamhetskod 90.110 gäller för att 1. yrkesmässigt återvinna icke-farligt avfall genom mekanisk bearbetning, om den tillförda mängden avfall är högst 10 000 ton per kalenderår, eller 2. genom krossning, siktning eller motsvarande mekanisk bearbetning återvinna avfall för byggnads- eller anläggningsändamål. Förordning (2016:1188).					
42 § Tillståndsplikt B och verksamhetskod 90.70 gäller för att sortera icke-farligt avfall, om mängden avfall är mer än 10 000 ton per kalenderår. Tillståndsplikten gäller inte för att sortera avfall för byggnads- eller anläggningsändamål. Förordning (2016:1188).					
43 § Anmälningsplikt C och verksamhetskod 90.80 gäller för att sortera icke-farligt avfall, om mängden avfall är 1. mer än 1 000 ton per kalenderår och avfallet ska användas för byggnads- eller anläggningsändamål, eller 2. mer än 1 000 ton men högst 10 000 ton per kalenderår i andra fall. Förordning (2016:1188).					
44 § Anmälningsplikt C och verksamhetskod 90.90 gäller för att i fråga om avfall som utgörs av elektriska och elektroniska produkter yrkesmässigt sortera, demontera eller på annat sätt behandla avfallet innan ytterligare behandling. Anmälningsplikten gäller inte behandling av komponenter eller utrustning som innehåller isolerolja. Förordning (2016:1188).					
45 § Tillståndsplikt B och verksamhetskod 90.119 gäller för att tömma, demontera eller på annat sätt yrkesmässigt återvinna sådana uttjänta motordrivna fordon som inte omfattas av bilskrotningsförordningen (2007:186). Tillståndsplikten gäller inte om återvinningen är anmälningspliktig enligt 46 § 2. Förordning (2016:1188).					
46 § Anmälningsplikt C och verksamhetskod 90.120 gäller för att tömma, demontera eller på annat sätt yrkesmässigt återvinna 1. uttjänta bilar som omfattas av bilskrotningsförordningen (2007:186), eller 2. andra uttjänta motordrivna fordon vars totalvikt inte överstiger 3 500 kilogram, om fordonen återvinns av en bilskrotare som är auktoriserad enligt bilskrotningsförordningen. Förordning (2016:1188).					
47 § Anmälningsplikt C och verksamhetskod 90.29 gäller för att förbereda avfall för återanvändning. Förordning (2016:1188).					
48 § Tillståndsplikt B och verksamhetskod 90.30 gäller för att lagra icke-farligt avfall som en del av att samla in det, om mängden avfall vid något tillfälle är 1. mer än 30 000 ton och avfallet ska användas för byggnads- eller anläggningsändamål, eller 2. mer än 10 000 ton annat icke-farligt avfall i andra fall. Förordning (2016:1188).					
49 § Anmälningsplikt C och verksamhetskod 90.40 gäller för att lagra icke-farligt avfall som en del av att samla in det, om mängden avfall vid något tillfälle är 1. mer än 10 ton men högst 30 000 ton och avfallet ska användas för byggnads- eller anläggningsändamål, eller 2. mer än 10 ton men högst 10 000 ton annat icke-farligt avfall i andra fall. Förordning (2016:1188).					

50 § Tillståndsplikt B och verksamhetskod 90.50 gäller för att lagra farligt avfall som en del av att samla in det, om mängden avfall vid något tillfälle är 1. mer än 5 ton och utgörs av olja, 2. mer än 30 ton och utgörs av blybatterier, 3. mer än 50 ton och utgörs av elektriska eller elektroniska produkter, 4. mer än 30 ton och utgörs impregnerat trä, 5. mer än 50 ton och utgörs av motordrivna fordon, eller 6. mer än 1 ton i andra fall. Förordning (2016:1188).					
51 § Anmälningsplikt C och verksamhetskod 90.60 gäller för att lagra farligt avfall som en del av att samla in det, om mängden avfall vid något tillfälle är 1. mer än 200 kilogram men högst 5 ton och utgörs av olja, 2. mer än 1 500 kilogram men högst 30 ton och utgörs av blybatterier, 3. mer än 1 ton men högst 50 ton och utgörs av elektriska eller elektroniska produkter, 4. mer än 200 kilogram men högst 30 ton och utgörs av impregnerat trä, 5. högst 50 ton och utgörs av motordrivna fordon, eller 6. mer än 200 kilogram men högst 1 ton i andra fall. Förordning (2016:1188).					
52 § Tillståndsplikt A och verksamhetskod 90.454-i gäller för att underjordsförvara mer än 50 ton farligt avfall. Förordning (2016:1188).	X				X
53 § Tillståndsplikt A och verksamhetskod 90.455 gäller för att permanent lagra kvicksilveravfall med minst 0,1 viktprocent kvicksilver i djupt bergförvar. Tillståndsplikten gäller inte om lagringen är tillståndspliktig enligt 52 §. Förordning (2016:1188).					X
54 § Tillståndsplikt A och verksamhetskod 90.457 gäller för att underjordsförvara högst 50 ton farligt avfall. Förordning (2016:1188).					X
55 § Tillståndsplikt B och verksamhetskod 90.458 gäller för att underjordsförvara icke-farligt avfall. Förordning (2016:1188).					
56 § Tillståndsplikt B och verksamhetskod 90.408-i gäller för att lagra farligt avfall i avvaktan på sådan behandling som kräver tillstånd enligt 5, 6, 7, 8 eller 67 §, om mängden avfall vid något tillfälle är mer än 50 ton. Förordning (2016:1188).	X				
57 § Tillståndsplikt A och verksamhetskod 90.451 gäller för att återvinna avfall genom sådant yrkesmässigt omhändertagande av fartyg som omfattas av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1257/2013 av den 20 november 2013 om återvinning av fartyg och om ändring av förordning (EG) nr 1013/2006 och direktiv 2009/16/EG, i den ursprungliga lydelsen. Förordning (2016:1188).					
58 § Tillståndsplikt A och verksamhetskod 90.460 gäller för att behandla högaktivt radioaktivt avfall, slutförvara radioaktivt avfall eller lagra radioaktivt avfall. Förordning (2016:1188).					X
59 § Tillståndsplikt A och verksamhetskod 90.470 gäller för att bearbeta, lagra, slutförvara eller på annat sätt hantera använt kärnbränsle, kärnavfall eller annat radioaktivt avfall enligt lagen (1984:3) om kärnteknisk verksamhet eller strålskyddslagen (1988:220), om hanteringen inte är tillståndspliktig enligt 58 §. Förordning (2016:1188).					X
60 § Tillståndsplikt A och verksamhetskod 90.480 gäller för anläggning för geologisk lagring av koldioxid, om mängden koldioxid som är planerad att lagras är mer än 100 000 ton. Förordning (2016:1188).					X
61 § Tillståndsplikt B och verksamhetskod 90.485 gäller för anläggning för geologisk lagring av koldioxid, om mängden koldioxid som är planerad att lagras är högst 100 000 ton. Förordning (2016:1188).					X
62 § Tillståndsplikt B och verksamhetskod 90.500-i gäller för att avskilja koldioxidströmmar för geologisk lagring av koldioxid från industriutsläppsverksamheter som beskrivs i 1 kap. 2 § industriutsläppsförordningen (2013:250). Förordning (2016:1188).	X				X
63 § Tillståndsplikt B och verksamhetskod 90.510 gäller för att avskilja koldioxidströmmar för geologisk lagring av koldioxid från anläggningar som inte är tillståndspliktiga enligt 62 §. Förordning (2016:1188).					X

64 § Anmälningsplikt C och verksamhetskod 90.520 gäller för att borra i syfte att bedöma om en plats är lämplig för geologisk lagring av koldioxid. Förordning (2016:1188).					
65 § Tillståndsplikt B och verksamhetskod 90.406-i gäller för att återvinna eller både återvinna och bortskaffa icke-farligt avfall, om den tillförda mängden avfall är mer än 75 ton per dygn eller mer än 18 750 ton per kalenderår och verksamheten avser 1. biologisk behandling, 2. behandling innan förbränning eller samförbränning, 3. behandling i anläggning för fragmentering av metallavfall, eller 4. behandling av slagg eller aska. Om behandlingen enbart avser anaerob biologisk nedbrytning gäller tillståndsplikten endast om den tillförda mängden avfall är mer än 100 ton per dygn eller mer än 25 000 ton per kalenderår. Förordning (2016:1188).	X				
66 § Tillståndsplikt B och verksamhetskod 90.405-i gäller för att bortskaffa icke-farligt avfall, om den tillförda mängden avfall är mer än 50 ton per dygn eller mer än 12 500 ton per kalenderår och verksamheten avser 1. biologisk behandling, 2. fysikalisk-kemisk behandling, 3. behandling innan förbränning eller samförbränning, 4. behandling i anläggning för fragmentering av metall, eller 5. behandling av slagg eller aska. Förordning (2016:1188).	X				X
67 § Tillståndsplikt A och verksamhetskod 90.435-i gäller för att återvinna eller bortskaffa farligt avfall, om den tillförda mängden avfall är mer än 10 ton per dygn eller mer än 2 500 ton per kalenderår och verksamheten avser 1. biologisk behandling, 2. fysikalisk-kemisk behandling, 3. materialåtervinning av lösningsmedel, 4. materialåtervinning av oorganiska material, utom metaller och metallföreningar, 5. regenerering av syror eller baser, 6. återvinning av komponenter som används till att minska föroreningar, 7. återvinning av katalysatorer, 8. omräffinerer eller annan behandling för återanvändning av olja, 9. invallning, 10. sammansmältning eller blandning innan behandling i en samförbrännings- eller avfallsförbränningsanläggning eller innan avfallet behandlas enligt någon av de andra punkterna i denna paragraf, eller 11. omförpackning innan behandling i en samförbrännings- eller avfallsförbränningsanläggning eller innan behandling av avfall enligt någon av de andra punkterna i denna paragraf. Förordning (2016:1188).	X				X
68 § Tillståndsplikt A och verksamhetskod 90.410 gäller för att behandla icke-farligt avfall, om den tillförda mängden avfall är mer än 100 000 ton per kalenderår. Tillståndsplikten gäller inte om behandlingen är tillståndspliktig enligt någon annan bestämmelse i detta kapitel. Förordning (2016:1188).					
69 § Tillståndsplikt B och verksamhetskod 90.420 gäller för att behandla icke-farligt avfall, om den tillförda mängden avfall är mer än 500 ton men högst 100 000 ton per kalenderår. Tillståndsplikten gäller inte om behandlingen är tillståndspliktig enligt någon annan bestämmelse i detta kapitel. Förordning (2016:1188).					
70 § Anmälningsplikt C och verksamhetskod 90.430 gäller för att yrkesmässigt behandla icke-farligt avfall, om den tillförda mängden avfall är högst 500 ton per kalenderår. Anmälningsplikten gäller inte om behandlingen är anmälnings- eller tillståndspliktig enligt någon annan bestämmelse i detta kapitel. Förordning (2016:1188).					
71 § Tillståndsplikt A och verksamhetskod 90.440 gäller för att behandla farligt avfall, om den tillförda mängden avfall är mer än 2 500 ton per kalenderår. Tillståndsplikten gäller inte om behandlingen är tillståndspliktig enligt någon annan bestämmelse i detta kapitel. Förordning (2016:1188).					
72 § Tillståndsplikt B och verksamhetskod 90.450 gäller för att yrkesmässigt behandla farligt avfall, om den tillförda mängden avfall är högst 2 500 ton per kalenderår. Tillståndsplikten gäller inte om behandlingen är tillståndspliktig enligt någon annan bestämmelse i detta kapitel. Förordning (2016:1188).					X