

Regelrådets uppgift är att granska och yttra sig över kvaliteten på konsekvensutredningar till författningsförslag som kan få effekter av betydelse för företag.

Klimat- och näringslivsdepartementet

Yttrande över förslag Prövningen av avfallshanteringsplaner för utvinningsavfall och vissa kompletterande bestämmelser till EU-förordningen om kritiska råmaterial

Regelrådets ställningstagande

Regelrådet bedömer att konsekvensutredningen inte uppfyller kraven i förordningen (2024:183) om konsekvensutredningar.

Motivering till Regelrådets ställningstagande

7 delasppekter i konsekvensutredningen anses bristfälliga. 5 delasppekter för att det saknas redovisning. Det handlar om påverkan på företagets intäkter, påverkan på konkurrens, särskilda hänsyn till små och medelstora företag, åtgärder för att begränsa kostnader och andra negativa effekter och om förslaget går utöver EU-s minimikrav. De 2 delasppekterna berörda företag och påverkan på företagets kostnader hade behövt beskrivas tydligare för att få en förståelse av effekterna för företag. Delasppekten utvärdering av konsekvenserna av föreslaget hade kunnat vara tydligare med hur och när utvärderingen kan ske. Sammantaget anses för många delasppekter i konsekvensutredningen otillräckligt beskrivna för att fullt ut förstå konsekvenserna för de berörda företagen och därmed uppfylls inte kraven.

Innehållet i förslaget

Det föreslås ändringar i miljöbalken, förordningen (2013:319) om utvinningsavfall och miljötillsynsförordningen (2011:13), genom följande förslag:

- Tillsynsmyndigheten ska alltid pröva om avfallshanteringsplanen uppfyller kraven i utvinningsavfallsförordningen.
- Den som omfattas av kravet på att ha en avfallshanteringsplan ska lämna planen till tillsynsmyndigheten för godkännande. Om verksamheten omfattas av ett tillstånd enligt miljöbalken ska planen lämnas så snart som möjligt efter att tillstånd getts. I andra fall ska planen lämnas in senast när verksamheten påbörjas.
- Tillsynsmyndigheten ska godkänna planen när den uppfyller kraven i utvinningsavfallsförordningen.
- Verksamhetsutövaren ska uppdatera avfallshanteringsplanen senast fem år efter att planen senast godkändes av tillsynsmyndigheten.
- Utredningen om återvinningsbarhet ska vara del av en ansökan om tillstånd enligt miljöbalken för nya utvinningsavfallsanläggningar. Om en utredning om

återvinningsbarhet inte ska vara en del av en ansökan om tillstånd enligt miljöbalken, ska den lämnas till tillsynsmyndigheten och omfattas av tillsyn. Till dess att ändringarna i miljöbalken trätt i kraft ska utredningen även för nya anläggningar lämnas till tillsynsmyndigheten. Länsstyrelsen ska pröva en begäran att undantas från skyldigheten.

- Länsstyrelsens och andra statliga myndigheters beslut enligt EU-förordningar som kompletteras av miljöbalkens bestämmelser om tillsyn ska överklagas till mark- och miljödomstol.

De inledande förordningsändringarna föreslås träda i kraft den 1 juli 2026.

Ändringarna i miljöbalken samt förordningsändringarna med anpassningar till den regleringen föreslås träda i kraft den 1 juli 2027.

Bedömning av delasppekter

Problembeskrivning och syftet med förslaget

Avseende prövningen av avfallshanteringsplaner uppges det att nuvarande reglering av prövningen av avfallshanteringsplaner för utvinningsavfall är otydlig. Det är inte tydligt vilken myndighet som ska pröva planen, när planen ska prövas eller vad prövningen ska leda till. Det är nödvändigt att ändra nuvarande ordning för att skapa förutsebarhet och tydlighet för berörda aktörer.

Avseende kompletterande bestämmelser till artikel 27 i EU-förordningen om kritiska råmaterial uppges det att EU-förordningen om kritiska råmaterial är direkt gällande och ska inte införlivas i svensk lagstiftning. Det krävs dock kompletterande bestämmelser om bland annat ansvariga myndigheter för att förordningen ska kunna tillämpas fullt ut. Medlemsstaterna är skyldiga att vidta alla lämpliga åtgärder, både allmänna och särskilda, för att säkerställa att de skyldigheter fullgörs som följer av fördragen eller av unionens institutioners akter.

Avseende överklagande av beslut enligt EU-förordningar inom miljöbalkens tillämpningsområde uppges det att det saknas uttrycklig reglering i miljöbalken i fråga om överklagande av beslut enligt EU-förordningar inom balkens tillämpningsområde. Beslut som delvis även baserar sig på miljöbalkens tillsyns- eller kontrollbefogenheter överklagas till mark- och miljödomstol, men beslut som enbart fattas med stöd av en EU-förordning omfattas inte uttryckligen av överklagandebestämmelserna. I praktiken förefaller beslut i dag överklagas till och prövas av mark- och miljödomstol. Förslaget syftar till att klargöra att alla beslut enligt EU-förordningar som kompletteras av miljöbalkens bestämmelser om tillsyn ska överklagas till mark- och miljödomstol. Eftersom den föreslagna regleringen syftar till att uppnå den ordning som i praktiken förefaller gälla i dag, bedöms inte förslaget få några direkta konsekvenser.

Regelrådet gör följande bedömning. Det framgår att problemen är otydlig reglering, krav på kompletterande bestämmelser till artikel 27 i EU-förordningen om kritiska råmaterial och avsaknad av uttrycklig reglering om överklagande. Syftena förstås därmed som tydlig reglering, att EU skyldigheter fullgörs och klargörande i fråga om överklagande av beslut enligt EU-förordningar inom miljöbalkens tillämpningsområde.

Regelrådet finner beskrivningen av problemen och syftena godtagbara.

Konsekvenser om ingen åtgärd vidtas

Avseende prövningen av avfallshanteringsplaner uppges det att om inga ändringar görs så kommer oklarheterna med nuvarande ordning finnas kvar. Det skapar otydlighet och riskerar att leda till merarbete för berörda aktörer. Även om vissa klargöranden skulle kunna nås genom praxis kan det konstateras att någon enhetlig praxis inte skapats sedan den nuvarande utvinningsavfallsförordningen infördes 2013. Vidare är de oklarheter som finns sådana att de lämpligen bör hanteras av lagstiftaren.

Avseende kompletterande bestämmelser till artikel 27 i EU-förordningen om kritiska råmaterial uppges det att EU-förordningen om kritiska råmaterial är direkt gällande. Det krävs dock kompletterande bestämmelser om bland annat ansvariga myndigheter för att förordningen ska kunna tillämpas korrekt. Om inga åtgärder vidtas kan inte förordningen tillämpas fullt ut, vilket kan leda till att Europeiska kommissionen inleder ett överträdelseärende mot Sverige.

Avseende överklagande av beslut enligt EU-förordningar inom miljöbalkens tillämpningsområde uppges det att om förslagen inte genomförs kan det bli en ökad belastning på de allmänna förvaltningsdomstolarna genom överklagade beslut. Detta skulle även innebära att den miljörättsliga specialkompetensen hos mark- och miljödomstolarna inte kan tas tillvara vid överprövningen av berörda beslut.

Regelrådet gör följande bedömning. Det framgår att om ingenting görs består dagens problem och de förväntas bli värre med tiden. Beskrivningen är tillräcklig.

Regelrådet finner beskrivningen av konsekvenser om ingen åtgärd vidtas godtagbar.

Alternativa lösningar

Avseende prövningen av avfallshanteringsplaner uppges det att en alternativ lösning skulle vara en ordning där den som prövar tillståndsfrågan i ett särskilt beslut eller i samband med att tillståndsfrågan avgörs ska ta ställning till om avfallshanteringsplanen uppfyller kraven i utvinningsavfallsförordningen på liknande sätt som när det gäller en miljökonsekvensbeskrivning¹. En sådan ordning skulle dock innebära att planens innehåll omfattas av rättskraft. Utvinningsavfallsförordningens krav på vad en avfallshanteringsplan ska innehålla är omfattande. Det kan finnas olika syn när det gäller på vilken detaljnivå som olika poster i en avfallshanteringsplan bör redovisas. Att i detalj reda ut dessa under tillståndsprocessen på det sätt som vore nödvändigt för att kunna godkänna planens innehåll genom ett formellt beslut skulle riskera att leda till längre handläggningstider.

Avseende kompletterande bestämmelser till artikel 27 i EU-förordningen om kritiska råmaterial uppges det att alternativa lösningar skulle vara att peka ut andra myndigheter som ansvariga. Sveriges geologiska undersökning (SGU) har relevant kunskap som skulle kunna vara till nytta vid en bedömning av innehållet i utredningen om återvinningsbarhet. Utformningen av bestämmelserna, som är direkt gällande, innebär dock att utredningen är kopplad till tillståndsprocessen. En tydlig fördel med att inkorporera utredningen i befintliga

¹ 6 kap. 42 § miljöbalken.

strukturer är vidare att det bedöms kräva mindre resurser att omhänderta utredningen än om en ny myndighet skulle få ansvar för att hantera den.

Regelrådet gör följande bedömning. Förslagsställaren beskriver alternativ och med motiveringar varför de lösningarna inte föreslås. De är tillräckligt tydliga.

Regelrådet finner beskrivningen av alternativa lösningar godtagbar.

Berörda företag

Det uppges i konsekvensutredningen att förslagen berör alla verksamheter som omfattas av krav på att ha en avfallshanteringsplan för utvinningsavfall. Kravet på att ha en sådan plan omfattar den som driver en utvinningsavfallsanläggning eller en verksamhet som ger upphov till utvinningsavfall eller ansöker om tillstånd enligt miljöbalken till en sådan verksamhet. I praktiken kommer prövningen av avfallshanteringsplaner främst att beröra nya verksamheter och befintliga verksamheter som ansöker om ändringstillstånd, eftersom det redan enligt gällande lagstiftning är tillsynsmyndigheten som ska pröva uppdateringar av planen.

Det uppges finnas 13 gruvor i produktion i Sverige i dag. Sammantaget är det ett fåtal företag som driver gruvverksamhet i Sverige. Därutöver finns det cirka 1 300 täkter som är tillståndspliktiga verksamheter. Det är inte helt fastställt i vilken utsträckning avfall från täkter är utvinningsavfall. Vid införandet av regleringen om krav på säkerhet vid utvinningsverksamhet uttalades att regleringen skulle kunna bidra till att frågan om vad som är utvinningsavfall klargörs i praxis². De förslag som lämnas i denna promemoria påverkar inte den bedömningen.

Regelrådet gör följande bedömning. Det framgår vilken bransch som berörs. Det är inte helt tydligt hur många företag som berörs utan enbart 13 gruvor och 1 300 täkter. Det framgår inte hur företagsfördelningen ser ut. Kanske står ett företag för 10 gruvor och 1 000 täkter eller ser företagsindelingen annorlunda ut. Det är otydligt hur många företag som berörs, storleken på dessa och det finns inte heller någon förklaring till varför det inte går att beskriva de berörda företagen på ett tydligare sätt.

Regelrådet finner beskrivningen av berörda företag bristfällig.

Påverkan på företagens kostnader och intäkter

Avseende prövningen av avfallshanteringsplaner uppges det i konsekvensutredningen att förslagen syftar till att ge en tydligare ordning för prövningen av avfallshanteringsplaner. Den ökade tydligheten bedöms vara till nytta för både staten och verksamhetsutövare. Det blir tydligare vad som förväntas av verksamhetsutövaren och i vilket skede, vilket skapar bättre förutsättningar för verksamhetsutövare att planera sin verksamhet.

Det uppges att varje utvinningsverksamhet redan ska ha en avfallshanteringsplan som beskriver vilka typer och mängder av utvinningsavfall som uppstår, avfallets egenskaper och hur det ska hanteras under drift, under och efter stängning samt hur återvinning ska främjas. De materiella kraven på avfallshanteringsplanens innehåll ändras inte genom förslagen. Förslagen bedöms därför få begränsad påverkan för verksamhetsutövare.

² se prop. 2021/22:219 s. 29 och 41

Det uppges att de kompletterande bestämmelserna till artikel 27 i EU-förordningen om kritiska råmaterial har ingen direkt konsekvens för verksamhetsutövare annat än att det därigenom blir tydligt vilken myndighet som ansvarar för de aktuella frågorna.

Avseende överklagande av beslut enligt EU-förordningar inom miljöbalkens tillämpningsområde, har det redan angetts ovan, att den föreslagna regleringen syftar till att uppnå den ordning som i praktiken förefaller gälla i dag, bedöms inte förslaget få några direkta konsekvenser.

Regelrådet gör följande bedömning. Avseende prövningen av avfallshanteringsplaner uppges det generera ökad tydlighet. Och att eftersom varje utvinningsverksamhet redan ska ha en avfallshanteringsplan bedöms förslagen få begränsad påverkan på berörda företag.

Avseende de kompletterande bestämmelserna till artikel 27 i EU-förordningen om kritiska råmaterial anges det att konsekvensen blir tydlighet i vilken myndighet som ansvarar. EU-förordningen i sig ställer krav på utredning med preliminär ekonomisk bedömning av den potentiella återvinningen av kritiska råmaterial från utvinningsavfall. Utredningen i sig och inskickande av utredning är förenat med arbetstid och därmed kostnader för berörda företag men det saknas information om dessa kostnader. Det finns också möjlighet till undantag från sådan utredning. Som företagen då behöver ansöka om vilket i sig borde vara förenat med kostnader men vara billigare jämfört med fullständig utredning och det saknas beskrivning av förutsättningarna för att få undantag. Även om dessa regelkrav följer av direkt gällande EU-förordning hade det varit behövligt med åtminstone någon slags redovisning av konsekvenserna. För företag som träffas av regler spelar det ingen roll vad som beslutas genom EU-förordning, eller EU-direktiv, eller nationell lag, förordning eller föreskrifter. Konsekvenserna blir desamma och behöver redovisas.

Avseende överklagande av beslut enligt EU-förordningar inom miljöbalkens tillämpningsområde kan beskrivningen anses tillräcklig.

Det saknas redovisning av intäkter, som efterfrågas i förordningen (2024:183) om konsekvensutredningar, och det är möjligt att förslaget inte genererar några intäkter men då hade det behövt nämnas.

Regelrådet finner beskrivningen av påverkan på företagens kostnader och intäkter bristfällig.

Påverkan på konkurrens

Det saknas specifik beskrivning av påverkan på konkurrens.

Regelrådet gör följande bedömning. En beskrivning av konkurrenspåverkan anses viktig för att förstå effekterna av förslaget för företag. Om förslagsställaren bedömer att förslaget ej påverkar konkurrensen bör det anges och motiveras men kan inte helt utelämnas.

Regelrådet finner beskrivningen av påverkan på konkurrens bristfällig.

Särskilda hänsyn till små och medelstora företag

Det saknas specifik beskrivning av särskilda hänsyn till små och medelstora företag

Regelrådet gör följande bedömning. Som Regelrådet har framfört tidigare är det oklart hur många företag som berörs, storleken på dessa företag liksom vilka kostnader som

regelverket är förenat med för dessa företag. Reglerna innebär också vissa möjligheter till undantag från skyldighet med en utredning om återvinningsbarhet men utan att detta förklaras närmare. För Regelrådet är det därför oklart vilken eventuellt särskild hänsyn till små och medelstora företag som regleringen innebär. Oavsett hade det varit behövligt med en bedömning med tillhörande motivering för att Regelrådet skulle kunna godta redovisningen.

Regelrådet finner beskrivningen av särskilda hänsyn till små och medelstora företag bristfällig.

Åtgärder för att begränsa kostnader och andra negativa effekter

Det saknas specifik beskrivning åtgärder för att begränsa kostnader och andra negativa effekter.

Regelrådet gör följande bedömning. Enligt förordningen (2024:183) om konsekvensutredningar bör delaspekten åtgärder för att begränsa kostnader och andra negativa effekter beskrivas.

Regelrådet finner beskrivningen av åtgärder för att begränsa kostnader och andra negativa effekter bristfällig.

Särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande och behov av speciella informationsinsatser

Det uppges i konsekvensutredningen att de inledande förordningsändringarna föreslås träda i kraft den 1 juli 2026. Ändringarna i miljöbalken samt förordningsändringarna med anpassningar till den regleringen föreslås träda i kraft den 1 juli 2027.

Det uppges att äldre föreskrifter fortfarande ska gälla för mål eller ärenden om tillstånd under förutsättning att ansökan har inletts före ikraftträdandet.

Det uppges att förslagen kommer att medföra behov av vägledningsinsatser från berörda myndigheter.

Det finns ett helt avsnitt om ikraftträdande- och övergångsbestämmelser sida 27 i förslaget.

Regelrådet gör följande bedömning. Det framgår en tidpunkt för ikraftträdande och övergångsbestämmelser. Det framgår behövas informationsinsatser, vilket med fördel hade kunnat utvecklas. Beskrivningen kan dock anses tillräcklig.

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

Hur och när konsekvenserna kan utvärderas

I konsekvensutredningen beskrivs att det kan finnas behov av att utvärdera om förslagen i fråga om prövningen av avfallshanteringsplaner leder till en tydligare ordning i praktiken. En sådan utvärdering bör övervägas först efter det att den föreslagna ordningen gällt under en tid.

Regelrådet gör följande bedömning. Det är värdefullt att utvärdering nämns. Det hade varit önskvärt med tydligare bedömning av tidpunkt och på vilket sätt utvärdering kan tänkas

genomföras. Vidare finns det enligt Regelrådet inget som hindrar nationell utvärdering även av konsekvenser som följer av direkt gällande EU-förordning, för att vid behov kunna påvisa eventuella problematiska och belastande regler som möjligen från svensk utgångspunkt skulle vara betjänt av revidering.

Regelrådet finner, trots det angivna, beskrivningen av hur och när konsekvenserna kan utvärderas godtagbar.

Överensstämmelse med EU-rätten och om förslaget går utöver minimikraven

Det uppges att förslaget om en tydligare ordning för prövningen av avfallshanteringsplaner, däribland ett krav på beslut om godkännande av planen, innebär ett förbättrat genomförande av artikel 5.6 i utvinningsavfallsdirektivet.

Det uppges att förslagen om kompletterande bestämmelser till EU-förordningen om kritiska råmaterial innehåller de bestämmelser som bedöms krävas för att säkerställa att förordningen följs. Förslagen bedöms vara förenliga med de skyldigheter som följer av Sveriges medlemskap i EU.

Regelrådet gör följande bedömning. Det framgår att förslaget överensstämmer med EU-rätten. Det hade varit behövt med ett tydligt ställningstagande till huruvida förslaget går utöver EU:s minimikrav eller inte.

Regelrådet finner beskrivningen av förslagets överensstämmelse med EU-rätten godtagbar och om förslaget går utöver minimikraven bristfällig.

Övrigt som Regelrådet vill framföra

Regelrådet har inte kunnat utläsa något annat än det som behandlats i tidigare avsnitt som varit relevant för rådets bedömning i ärendet.

Regelrådet behandlade ärendet vid sammanträde den 4 mars 2026.

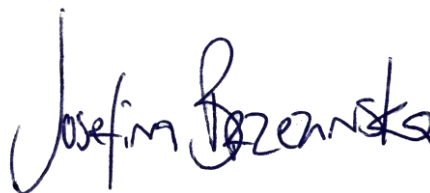
I beslutet deltog Anna-Lena Bohm, ordförande, Helena Fond, Hans Peter Larsson, Roland Sigbladh och Lars Silver.

Ärendet föredrogs av Josefina Brzezinska.



Anna-Lena Bohm

Ordförande



Josefina Brzezinska

Föredragande