



SWEDISH
ENVIRONMENTAL
PROTECTION
AGENCY

KONSEKVENsutredning
2022-09-01

Hanna Mori
Tel: 010-698 11 14
hanna.mori
@naturvardsverket.se

Ärendenummer
NV-05460-21

Konsekvensutredning inför upphävande av Naturvårdsverkets föreskrifter om träskyddsbehandling (NFS 2001:6 och NFS 2001:7) och att ersätta dem med vägledning

1. Bakgrund

Naturvårdsverket skickade sommaren 2021 ut en remiss avseende revidering av Naturvårdsverkets föreskrifter om träskyddsbehandling genom tryck- eller vakuumimpregnering (NFS 2001:6) och Naturvårdsverkets föreskrifter om träskyddsbehandling genom doppning mot mögel- och blånadsangrepp (NFS 2001:7). Förslaget i remissen var att Naturvårdsverket skulle upphäva befintliga föreskrifter och ersätta dem med en ny föreskrift med uppdaterade bestämmelser för träskyddsbehandlande verksamheter. Syftet var att den nya föreskriften skulle vara mer aktuell utifrån den teknikutveckling som skett inom området samt att de paragrafer som tillsynsmyndigheter och branschen upplevt som svårtolkade skulle bli tydligare. Naturvårdsverket har efter det att remisstiden gått ut funnit ett antal skäl som talar emot lämpligheten i att meddela nya föreskrifter avseende träskyddsbehandling, dessa skäl redovisas nedan.

2. Motivering till ny bedömning

2.1. Bemyndigande

Verksamheter som klassas som B-verksamheter enligt 8 kap. 1 § i miljöprövningsförordningen (2013:251), MPF, exkluderades i det förslag på ny föreskrift som skickades ut på remiss. Flera remissinstanser påpekade vid remissrundan att det vore olämpligt att endast reglera C-verksamheter i den nya föreskriften, detta till följd av att kraven skulle upplevas som skarpare och strängare för C-verksamheter än B-verksamheter, trots att dessa är mindre och därför i de flesta fall kan antas ha en mindre miljöpåverkan. B-verksamheterna regleras av BAT-slutsatser vars krav, fränsett BAT-AEL, inte är bindande. Detta leder till svårigheter i avvägningen av vad som är en rimlig kravnivå för C-verksamheter.

B-verksamheter exkluderades i förslaget till ny föreskrift mot bakgrund av att det är osäkert om Naturvårdsverket har bemyndigande att meddela föreskrifter för verksamheterna då dessa är industriutsläppsverksamheter enligt IED och

omfattas av BAT-slutsatserna för ytbehandling med organiska lösningsmedel, inklusive behandling av trä och träprodukter med kemikalier. Enligt 9 kap. 5 § tredje stycket miljöbalken får regeringen meddela generella föreskrifter som går utöver vad som följer av EU-rätten. I förarbetena anges att bemyndigandet enbart gäller regeringen, inte myndigheternas föreskrifträtt (prop. 1997/98:45 del 2 s. 111). Någon sådan begränsning framgår dock inte av Naturvårdsverkets bemyndigande i 47 § förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd, FMH. Mot bakgrund av förarbetsuttalandet anser Naturvårdsverket emellertid att det inte vore lämpligt att i eventuella nya föreskrifter reglera B-verksamheter.

Det finns även begränsningar kopplade till det bemyndigande som Naturvårdsverket idag har i 47 § p 1–2 FMH som talar för att avstå från att meddela nya föreskrifter även gällande C-verksamheter. Enligt bemyndigandet får Naturvårdsverket meddela närmare föreskrifter om vilka försiktighetsmått som ska gälla vid träskyddsbehandling genom doppning och träskyddsbehandling genom tryck- eller vakuumimpregnering. Det är möjligt att det redan i dagsläget och i vart fall i framtiden kan förekomma träskyddsbehandlingsverksamheter som använder andra tekniker än doppning eller tryck- och vakuumimpregnering och eftersom Naturvårdsverket inte har bemyndigande att meddela föreskrifter för dem skulle föreskrifter riskera att konkurrensen snedvrids.

2.2. Svårigheter i att bedöma antal anläggningar

Det saknas ett nationellt register över C-anläggningar i Sverige, vilket innebär att det finns stor osäkerhet kring hur många verksamheter som utför träskyddsbehandling. Naturvårdsverket har sedan tidigare uppgifter om att det skulle kunna röra sig om ca 40 anläggningar i Sverige som träffas av 8 kap. 2 § MPF och alltså är anmälningsskyldiga. Under hösten 2021 kontaktade Naturvårdsverket 23 kommuner, av dessa uppgav fem att de har tillsyn över en (1) anmälningsskyldig träskyddsbehandlingsverksamhet. Urvalet av kontaktade kommuner utgick från de som lämnat synpunkter på den tidigare remissen med reviderad träskyddsföreskrift och med geografisk spridning över landet.

Naturvårdsverket har inte kunnat identifiera någon verksamhet som träskyddsbehandlar genom doppning och som träffas av 8 kap. 11 § MPF. Branschföreningarna Svenska Träskyddsföreningen och Svenskt Trä lämnade i april 2020 synpunkter på då gällande träskyddsföreskrifter till Naturvårdsverket. Föreningarna påtalade då att det, såvitt de känner till, inte längre förekommer träskyddsbehandling genom doppning mot mögel- och blånadsangrepp vid svenska sågverk eller svensk impregneringsindustri. Vidare framförde de att industriell träskyddsbehandling genom ytlig påföring av träskyddsmedel förekommer inom fönsterindustrin genom s.k. sköljmålning (flow-coat) med vattenbaserade träskyddsmedel. Det är även möjligt att det finns ett fåtal doppningsanläggningar kvar hos några fönstertillverkare där doppning görs som förebyggande rötskyddsbehandling. Ovissheten kring om träskyddsbehandling genom doppning överhuvudtaget förekommer i Sverige innebär att det är svårt att fastställa en rimlig kravnivå för den typen av verksamhet. Även antal verksamheter som utför träskyddsbehandling genom vakuum- eller tryckteknik framstår som få, vilket innebär att det kan ifrågasättas om det är rimligt att meddela generella föreskrifter.

2.3. Ny bedömning

Mot bakgrund av att både branschen och tillsynsmyndigheter har uttryckt att föreskrifterna NFS 2001:6 och NFS 2001:7 är daterade och i vissa fall svårtolkade anser Naturvårdsverket fortsatt att föreskrifterna bör upphävas. Vid en samlad bedömning av de skäl som beskrivs ovan anser Naturvårdsverket att det i dagsläget inte bör meddelas några nya föreskrifter för träskyddsbehandling genom tryck- eller vakuumimpregnering eller genom doppning. Av de svar som inkom vid remissrundan sommaren 2021 tolkar dock Naturvårdsverket det som att efterfrågan på vägledning är stor vilket gör att Naturvårdsverket bedömer att uppdaterad vägledning inom området träskyddsbehandling bör tas fram.

3. Andra alternativ

Naturvårdsverket har identifierat tre alternativ för att hantera föreskrifterna NFS 2001:6 och NFS 2001:7.

1. Låta föreskrifterna finnas kvar som de ser ut idag.
2. Upphäva föreskrifterna och ersätta dem med en reviderad föreskrift.
3. Upphäva föreskrifterna och ersätta dem med vägledning

Naturvårdsverket bedömer alternativ 1 som olämpligt mot bakgrund av att föreskrifterna är daterade och att det har skett en teknikutveckling inom träskyddsområdet sedan föreskrifterna meddelades. Både bransch och tillsynsmyndigheter har även påtalat för Naturvårdsverket att vissa paragrafer i föreskrifterna är svårtolkade.

Alternativ 2 är det alternativ som fanns som primärt förslag i den remiss som skickades ut sommaren 2021. Enligt Naturvårdsverkets bedömning vore det med hänsyn till de skäl som redovisats i avsnitt 2 ovan olämpligt att meddela nya föreskrifter baserade på de bemyndiganden som finns idag. Vidare kan rimligheten i att ta fram föreskrifter ifrågasättas mot bakgrund av de indikationer som Naturvårdsverket fått gällande antal anläggningar som skulle beröras.

Alternativ 3 innebär att de gamla föreskrifterna upphävs, men utan att ersättas med nya. Mot bakgrund av att branschen innefattar verksamheter i varierande storlek som är utspridda över landet, finns en risk för att tillstånds- och tillsynsmyndigheter gör olika bedömningar av vilka krav som är rimliga att ställa. Naturvårdsverket bedömer ändå att detta är det bästa sättet att gå vidare. Genom att en vägledning tas fram finns goda chanser att uppnå en effektiv och likvärdig tillsyn över landet.

4. Identifierade aktörer

Naturvårdsverket har identifierat att följande aktörer berörs av förslaget att upphäva föreskrifterna och ersätta dem med vägledning.

- Verksamheter som utför träskyddsbehandling.
- Tillsynsmyndigheter (länsstyrelse och kommun) som har träskyddsbehandlande verksamheter som tillsynsobjekt.

5. Konsekvenser

5.1. Konsekvenser för företag

Naturvårdsverket kan inte se att förslaget skulle kräva någon tidsåtgång för företag inom träskyddsbranschen då det innebär att lagstiftning plockas bort.

Förslaget att upphäva föreskrifterna bör inte i sig innebära några ökade kostnader för de företag som berörs av ändringen. Frånvaron av föreskrifter kommer dock att innebära att tillsynsmyndigheter kan komma att ställa krav på försiktighetsmått, då med utgångspunkt i miljöbalken, som ersätter de krav som nu gäller enligt föreskrifterna. Det är möjligt att det i det enskilda fallet kan komma att ställas högre krav på försiktighetsmått än de som föreskrifterna idag anger. Naturvårdsverket har svårt att göra en kostnadsuppskattning av vad dessa eventuella krav skulle kunna innebära för verksamhetsutövarna. Den individuella prövningen innebär emellertid att en skälighetsbedömning enligt 2 kap. 7 § miljöbalken ska ske i varje enskilt ärende och säkerställer därmed att eventuella kostnader är motiverade ur miljösynpunkt.

En möjlig farhåga med att upphäva nuvarande föreskrifter utan att ersätta dem med annan lagstiftning är risken för att krav och bedömningar kan komma att i högre grad variera för verksamheter i olika delar av landet. Naturvårdsverkets planer på att ta fram en vägledning är en åtgärd för att försöka undvika att så sker och för att främja likvärdiga bedömningar. Naturvårdsverket kan se en fördel i att tillsynsmyndigheten gör bedömningar i det enskilda fallet i stället för att generella bestämmelser tas fram, särskilt då det är osäkert hur stort antal anläggningar som berörs.

5.2. Konsekvenser för tillsynsmyndigheter

Att upphäva föreskrifterna kan leda till en tillfälligt ökad arbetsinsats för tillsynsmyndigheterna som kan behöva förelägga om försiktighetsmått för anmälda eller tillståndsgivna verksamheter där villkor har föreskrivits eller försiktighetsmått förelagts med utgångspunkt i att föreskrifterna reglerar viss miljöpåverkan.

Tillsynsmyndigheternas möjligheter att ställa krav på försiktighetsmått kan vara beroende av om verksamheten har tillstånd eller är anmälningspliktig. B-verksamheternas tillstånd omfattas av rättskraft enligt 24 kap. 1 § miljöbalken och ett eventuellt föreläggande från tillsynsmyndigheten får därför inte begränsa ett tillståndsbeslut. Detsamma gäller för de C-verksamheter som har fått ett frivilligt tillstånd enligt 9 kap. 6a § miljöbalken. C-verksamheter utan tillstånd har dock inget rättskraftigt tillstånd för sin verksamhet och kan alltid föreläggas att vidta de krav som tillsynsmyndigheten anser nödvändiga.

Naturvårdsverket avser att ta fram tillsynsvägledning för att underlätta för tillsynsmyndigheterna i så stor utsträckning som möjligt.

Naturvårdsverket kan inte se att förslaget skulle innebära några kostnadsmässiga konsekvenser för tillsynsmyndigheterna.

6. Bemyndigande till beslutanderätt

Bemyndigande för upphävande av föreskrifterna finns i 47 § 1 och 2 förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd.

7. Tidpunkt för ikraftträdande och informationsinsatser

Naturvårdsverket bedömer att en tidsfrist om två år bör ges från det att beslut om att upphäva föreskrifterna tas till dess att de upphör att gälla. Detta främst för att tillsynsmyndigheterna ska ges tid att gå igenom tillståndsgivna och anmälda verksamheter för att se vilka verksamheter som behöver föreläggas att vidta ytterligare försiktighetsåtgärder.

Naturvårdsverket avser att, i det fall beslut om upphävande av föreskrifterna fattas, i så stor utsträckning som möjligt nå ut med informationen om beslutet och därefter presentera vägledningsinsatser.