

Kopplingar mellan avfalls- och kemikalielagstiftningen

Analys av hur lagstiftningen tillämpas för återvunna material och förslag på förbättrade kopplingar mellan avfalls- och kemikalielagstiftningen

NV-00433-15

Naturvårdsverket
Tel: 010-698 10 00 Fax: 010-698 10 99
E-post: registrator@naturvardsverket.se
Postadress: Naturvårdsverket, 106 48 Stockholm
Internet: www.naturvardsverket.se

© Naturvårdsverket 2016

Förord

Jordens befolkning och vår resursanvändning ökar. Konsekvensen av en växande befolkning med ökande materiella anspråk är ökad efterfrågan på råvaror med minskad tillgång på jungfruliga råvaror som följd. Det behövs en mer hållbar utveckling där det avfall som uppstår i så stor utsträckning som möjligt tas tillvara som resurs.

I beslutet om det svenska generationsmålet förtydligas miljöpolitikens inriktning i sju strecksatser. En av strecksatserna anger att kretsloppen blir resurseffektiva och så långt som möjligt fria från farliga ämnen. Regeringen beslutade 2013 om ett etappmål om *giftfria och resurseffektiva kretslopp*. Etappmålet innebär att användningen av återvunna material ska vara säker ur hälso- och miljösynpunkt genom att återcirkulation av farliga ämnen så långt som möjligt undviks samtidigt som resurseffektiva kretslopp eftersträvas. Denna rapport är en del av redovisningen av ett regeringsuppdrag om giftfria och resurseffektiva kretslopp. Uppdraget innebär att Naturvårdsverket ska intensifiera arbetet med att identifiera och genomföra åtgärder för att på ett kostnadseffektivt sätt stimulera en mer resurseffektiv avfallshantering som främjar ökad materialåtervinning och avfallsförebyggande åtgärder inklusive att minska risker med farliga ämnen och utfasning av särskilt farliga ämnen ur kretsloppet. I denna rapport behandlas del b i regeringsuppdraget som lyder:

Göra en noggrann analys av hur avfalls- och kemikalielagstiftningen i praktiken tillämpas för återvunna material, både vad gäller EU:s kemikalielagstiftning Reach samt förordning (EG) nr 1272/2008 om klassificering, märkning och förpackning av ämnen och blandningar (CLP) och när avfall upphör att vara avfall i enlighet med avfallslagstiftningen samt föreslå förändringar i EU:s regelverk.

Utöver analysen av hur lagstiftningen tillämpas för återvunna material beskriver rapporten några områden där Naturvårdsverket bedömer att insatser behövs för att förbättra kopplingarna mellan avfalls- och kemikalielagstiftningen.

Elisabeth Österwall, Elin Andersen och Linda Hellblom är rapportens huvudförfattare. Därutöver har Ola Larsson, Jessika Sedin, Helen Lindqvist, Henrik Sandström och Erik Westin bidragit till arbetet med rapporten. Från Kemikalieinspektionen har Johan Lindh och Henrik Hedlund varit särskilt delaktiga.

Naturvårdsverket har i arbetet med uppdraget och rapporten haft dialog med olika aktörsgrupper. Vi vill tacka berörda aktörer som intresserat sig för uppdraget och på olika sätt lämnat synpunkter. Vi vill särskilt tacka de kommuner och länsstyrelser som deltagit i samverkansprojektet för tillsyn kring reglerna för återvunna ämnen.

Regeringsuppdraget har genomförts i samverkan med Kemikalieinspektionen. Vi vill tacka för ett gott samarbete.

Stockholm i december 2016

Björn Risinger
Generaldirektör

Innehåll

FÖRORD	3
1. SAMMANFATTNING	7
Tillämpningen av avfalls- och kemikalielagstiftningen	7
Andra sätt att stärka kopplingarna mellan avfalls- och kemikalielagstiftningen	8
2. INLEDNING	10
2.1. Uppdraget	10
2.2. Samverkansprojekt tillsyn återvunna ämnen	11
3. REGLER OM NÄR AVFALL UPPHÖR ATT VARA AVFALL	13
3.1. Beskrivning av reglerna	13
3.1.1. Definitioner	13
3.1.2. Befintlig lagstiftning och bemyndiganden	13
3.1.3. Hur avfall kan upphöra att vara avfall	14
3.1.4. När avfall har upphört att vara avfall	17
3.2. Analys avfall upphör att vara avfall	17
3.2.1. Underlag för vår analys	17
3.2.2. Svårigheter vid tillämpningen av reglerna	19
3.2.3. Sammanfattning av analysen	23
3.3. Överväganden och förslag	23
3.3.1. Steg 1 - Mer vägledning och tillsyn	24
3.3.2. Steg 2 – Förtydligande av bestämmelserna om bedömningen av när avfall upphör att vara avfall	24
3.3.3. Steg 3 – Rapportering av bedömningen	26
3.3.4. Konsekvenser	29
4. REACH OCH CLP FÖR ÅTERVUNNA MATERIAL	32
4.1. Beskrivning av reglerna	32
4.1.1. Reach-förordningen	32
4.1.2. CLP-förordningen	33
4.1.3. Förordningen om kemiska produkter och biotekniska organismer	33
4.1.4. Lättnader i kemikalierreglerna för återvunna ämnen	33
4.1.5. Ämnesidentitet	34
4.1.6. Information	34

4.1.7.	Tillsynsmyndigheternas olika roller	34
4.2.	Resultat Reach och CLP för återvunna material	35
4.3.	Överväganden och förslag	36
4.3.1.	Förslag till åtgärder	37
5.	ANDRA KOPPLINGAR MELLAN AVFALLS- OCH KEMIKALIELAGSTIFTNINGEN	38
5.1.	Förbud och begränsningar av ämnen som försvårar återvinning	38
5.1.1.	Beskrivning av reglerna	38
5.1.2.	Resultat	39
5.1.3.	Överväganden och förslag	39
5.2.	Krav på information om farliga ämnen i avfall	41
5.2.1.	Beskrivning av reglerna	41
5.2.2.	Resultat	41
5.2.3.	Överväganden och förslag	43
5.3.	Avfallsförebyggande – cirkulär ekonomi	45
5.3.1.	Beskrivning	45
5.3.2.	Resultat	45
5.4.	Höga och likvärdiga krav	46
5.4.1.	Beskrivning	46
5.4.2.	Resultat	47
5.5.	Enhetlig begreppsanvändning	47
5.5.1.	Beskrivning	47
5.5.2.	Resultat	47
6.	KÄLLFÖRTECKNING	49

1. Sammanfattning

Naturvårdsverket har, som en del i arbetet med ett regeringsuppdrag om giftfria och resurseffektiva kretslopp, analyserat hur avfalls- och kemikalielagstiftningen tillämpas för återvunna material. I denna rapport redovisas resultaten och slutsatserna från denna analys. Dessutom redovisas några områden där Naturvårdsverket bedömer att insatser behövs för att förbättra kopplingarna mellan avfalls- och kemikalielagstiftningen.

Tillämpningen av avfalls- och kemikalielagstiftningen

Naturvårdsverket, Kemikalieinspektionen samt några länsstyrelser och kommuner har genomfört ett samverkansprojekt om tillsyn kring reglerna för återvunna ämnen. Projektets syfte var att kontrollera tillämpningen av avfalls- och kemikalielagstiftningen hos företag som återvinner avfall så att det upphör att vara avfall och säljer det vidare som en produkt. I projektet genomfördes tillsynsbesök vid åtta företag.

AVFALL UPPHÖR ATT VARA AVFALL

En förutsättning för att veta vilken lagstiftning ett material omfattas av är att det är tydligt när avfall upphör att vara avfall. Om det inte är tydligt när ett återvunnet material upphör att vara avfall finns det en risk att kraven i kemikalielagstiftningen inte uppfylls och att det återvunna materialet inte är tillåtet eller säkert att använda i nya produkter. En tydlig bedömning av när avfall upphör att vara avfall är därmed avgörande för en säker återvinning.

Vår analys visar att det saknas en överblick över hur många och vilka verksamhetsutövare i Sverige som har bedömt att de gör så att avfall upphör att vara avfall. Både verksamhetsutövare och myndigheter behöver bättre kunskap om bedömningen av när avfall upphör att vara avfall och vilken betydelse bedömningen har för att kunna följa lagstiftningen. Det förekommer sannolikt fall där verksamhetsutövare inte gör tydliga bedömningar av när avfall upphör att vara avfall, vilket kan leda till att material hanteras i strid med avfalls- eller kemikalielagstiftningen.

För att öka tydligheten i regelverket om när avfall upphör att vara avfall och förbättra efterlevnaden kommer Naturvårdsverket att vägleda om bestämmelserna om när avfall upphör att vara avfall. Vi föreslår även att det i avfallsförordningen förs in en bestämmelse som anger att den som bedriver anmälnings- eller tillståndspliktig verksamhet med återvinning som innebär att avfall upphör att vara avfall ska föra anteckningar om detta. Vidare anser Naturvårdsverket att det på sikt bör finnas ett system där verksamhetsutövaren ska rapportera in sin bedömning av om avfall upphör att vara avfall.

REACH OCH CLP

Resultaten visade att det finns brister i de aktuella återvinningsföretagens kunskap vad gäller EU-förordningarna Reach och CLP. Flera av företagen som inspekterades kände inte till att återvinning som ger upphov till kemiska ämnen, blandningar eller varor är att likställa med tillverkning enligt kemikalielagstiftningen. I de fall företagen kände till undantaget i kravet på registrering i Reach för återvunna ämnen, brast de ofta i kunskapen om vad som krävdes för att kunna utnyttja undantaget. Enligt Kemikalieinspektionen var det även tydligt att kunskapen om vad regelverket innebär för återvunna ämnen var bristfällig hos de branschföreningar och konsulter som verksamhetsutövarna vänt sig till.

Resultaten visade även att kraven i kemikalielagstiftningen i många fall har varit svåra att uppfylla trots att det i Reach finns en lättnad i kraven för just återvunna ämnen.

Sammantaget bedömer Kemikalieinspektionen och Naturvårdsverket att det krävs ytterligare arbete för att säkerställa att kemikalireglerna efterlevs för återvunna ämnen. Genom samverkansprojektet har både Naturvårdsverket och Kemikalieinspektionen fått en bättre bild av vilka delar av bestämmelserna som företagen upplever som svårast att tillämpa. Eftersom antalet inspektioner endast var åtta bedömer Naturvårdsverket att det är för tidigt att dra några heltäckande slutsatser om hur kemikalielagstiftningen och i synnerhet reglerna i Reach fungerar för återvunna material.

Naturvårdsverket bedömer att mer information och vägledning till både företag och myndigheter är ett första steg för att komma tillrätta med de brister som identifierats. Naturvårdsverket och Kemikalieinspektionen kommer gemensamt att vägleda om hur kemikalielagstiftningen ska tillämpas för återvunna material. Som ett första steg genomför Naturvårdsverket tillsammans med Kemikalieinspektionen i december 2016 två temadagar där vi bland annat tar upp dessa frågor.

Andra sätt att stärka kopplingarna mellan avfalls- och kemikalielagstiftningen

I rapporten beskrivs även andra sätt att stärka kopplingarna mellan avfalls- och kemikalielagstiftningen. Naturvårdsverket föreslår bland annat att en process som möjliggör begränsning av fler farliga ämnen och skärpning av gränsvärden införs i *EU:s direktiv om uttjänta fordon, förpackningar och batterier*.

I rapporten analyseras även frågan om *information om farliga ämnen i avfall*. Trots att det under relativt lång tid funnits krav på information för avfall från elutrustning och uttjänta bilar visar våra resultat att systemen inte fungerar som det är tänkt. Det finns behov av en fördjupad diskussion och åtgärder på EU-nivå för att information om innehåll av farliga ämnen ska bli tillgänglig och användbar för den som hanterar och återvinner avfall. Vi betonar att Sverige bör samverka på EU-nivå för

att bidra till att förbättra informationsöverföring om förekomst av farliga ämnen i varor till avfallsledet. Naturvårdsverket anser också att tillsynen behöver intensifieras, för att se till att informationsutbyte sker i praktiken.

Naturvårdsverket anser att det behövs en *analys och översyn av informationskravet för elutrustning*. I det EU-gemensamma arbetet med att förbättra informationsöverföringen bör det ingå att analysera vilka ämnen det är ändamålsenligt att lämna information om. En del av detta bör vara att på EU-nivå ta upp frågan om att införa en definition av vilka ämnen som avses i WEEE-direktivet. Mot denna bakgrund bör sedan en bedömning göras om informationskravet i den svenska förordningen om elutrustning är för långtgående.

Naturvårdsverket anser att en viktig del av gällande *definition av förebyggande i ramdirektivet för avfall* är att minska innehållet av farliga ämnen i material och produkter. En allvarlig brist är dock att åtgärder saknas i avfallsdirektivet avseende utfasning av särskilt farliga ämnen och förbättrat informationsflöde avseende dessa ämnen. Denna brist utgör ett hinder för en fungerande återvinningsmarknad. En viktig åtgärd för att skapa återanvändbara och återvinningsbara material av hög kvalitet som är attraktiva på marknaden är att förebygga att de konstrueras med farliga ämnen. Därför är det viktigt att det förtydligas att åtgärder för att minska farliga ämnen i material och produkter är en del av de avfallsförebyggande åtgärder som medlemsstaterna ska vidta i enlighet med artikel 9 i avfallsdirektivet.

2. Inledning

2.1. Uppdraget

Denna rapport är en del av redovisningen av Naturvårdsverkets regeringsuppdrag om giftfria och resurseffektiva kretslopp¹. I regeringsuppdraget ingick att: *”Göra en noggrann analys av hur avfalls- och kemikalielagstiftningen i praktiken tillämpas för återvunna material, både vad gäller EU:s kemikalielagstiftning Reach samt förordning (EG) nr 1272/2008 om klassificering, märkning och förpackning av ämnen och blandningar (CLP) och när avfall upphör att vara avfall i enlighet med avfallslagstiftningen samt föreslå förändringar i EU:s regelverk.”*

Som uppdraget anger har vi fokuserat på att analysera hur Reach², CLP³ och bestämmelserna om när avfall upphör att vara avfall tillämpas för återvunna material. Som underlag till den analysen tog Naturvårdsverket initiativ till ett samverkansprojekt om tillsyn för återvunna ämnen. Projektet genomfördes från hösten 2015 till våren 2016 tillsammans med Kemikalieinspektionen och ett antal kommuner och länsstyrelser. Se närmare beskrivning av projektet i avsnitt 2.2. Resultaten från samverkansprojektet är ett viktigt underlag till analysen och redovisas i avsnitten nedan tillsammans med en sammanfattning av övrig kunskap om hur reglerna tillämpas.

Behovet av att samordna regelverken och stärka kopplingarna mellan avfalls-, kemikalie- och produktlagstiftningen har i olika sammanhang lyfts fram av regeringen, Naturvårdsverket och Kemikalieinspektionen. Behovet finns också inskrivet i de svenska miljömålen genom etappmålet om giftfria och resurseffektiva kretslopp.

¹ Regeringen 2015

² Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1907/2006 av den 18 december 2006 om registrering, utvärdering, godkännande och begränsning av kemikalier (Reach), inrättande av en europeisk kemikaliemyndighet, ändring av direktiv 1999/45/EG och upphävande av rådets förordning (EEG) nr 793/93 och kommissionens förordning (EG) nr 1488/94 samt rådets direktiv 76/769/EEG och kommissionens direktiv 91/155/EEG, 93/67/EEG, 93/105/EG och 2000/21/EG

³ Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1272/2008 av den 16 december 2008 om klassificering, märkning och förpackning av ämnen och blandningar, ändring och upphävande av direktiven 67/548/EEG och 1999/45/EG samt ändring av förordning (EG) nr 1907/2006 (Text av betydelse för EES)

Etappmålet är formulerat på följande sätt:

Giftfria och resurseffektiva kretslopp

Användningen av återvunna material ska vara säker ur hälso- och miljösynpunkt genom att återcirkulation av farliga ämnen så långt som möjligt undviks, samtidigt som resurseffektiva kretslopp eftersträvas. Detta uppnås genom en samlad åtgärdsstrategi inom EU, vilken senast 2018 resulterat i bland annat följande insatser:

- EU:s regelverk för avfall, kemikalier och varor är i huvudsak kompletterade och samordnade så att de styr mot giftfria och resurseffektiva kretslopp.*
- Principen om höga och likvärdiga krav på innehållet av farliga ämnen i nyproducerade och återvunna material är fastslagen genom beslut där så är lämpligt.*

I denna rapport redovisas våra resultat för hur avfalls- och kemikalielagstiftningen tillämpas samt analys av och förslag för hur kopplingarna mellan avfalls- och kemikalielagstiftningen kan stärkas. Underlag för denna analys är, förutom resultaten från samverkansprojektet, även tidigare arbete där Naturvårdsverket och Kemikalieinspektionen samverkat. Några exempel är:

- Kemikalieinspektionens rapport Bättre EU-regler för en Giftfri Miljö⁴
- Kemikalieinspektionens rapport Regler om kemikalier i kretsloppet för varor⁵
- Myndigheternas arbete med att ta fram underlag till EU-förhandlingarna om cirkulär ekonomi

2.2. Samverkansprojekt tillsyn återvunna ämnen

Mellan hösten 2015 och våren 2016 genomförde Naturvårdsverket, Kemikalieinspektionen samt några länsstyrelser och kommuner ett samverkansprojekt om tillsyn kring reglerna för återvunna ämnen/produkter⁶. Projektets syfte var att kontrollera tillämpningen av avfalls- och kemikalielagstiftningen hos företag som återvinner avfall så att det upphör att vara avfall och säljer det vidare som en produkt. Projektet hade fokus på tillämpningen av de bestämmelser som nämns i uppdragsbeskrivningen, alltså regler om när avfall upphör att vara avfall, Reach och CLP.

Det är i första hand verksamhetsutövaren som gör bedömningen om ett avfall har upphört att vara avfall. I den löpande tillsynen av återvinningsverksamheter är det

⁴ Kemikalieinspektionen 2012

⁵ Kemikalieinspektionen 2014

⁶ Begreppet produkt innebär förenklat allt som inte klassas som avfall och motsvaras i kemikalielagstiftningen av definitionerna kemisk produkt (vilket i sig omfattar begreppen ämne och blandning) eller vara.

länsstyrelser och kommuner som har tillsynsansvar över när avfall upphör att vara avfall. När ett avfall genomgått en återvinningsprocess så att det upphört att vara avfall klassas det som en produkt. Då är Kemikalieinspektionen ansvarig tillsynsmyndighet för tillsyn av att produkten uppfyller kemikalie- och produktlagstiftning t.ex. Reach och CLP. Naturvårdsverkets roll är att vägleda kommuner och länsstyrelser om hur avfallslagstiftningen ska tillämpas. I rollen ingår att vägleda om bedömningen av när avfall upphör att vara avfall. Eftersom ansvaret för tillsyn och vägledning i gränslandet mellan avfalls- och kemikalielagstiftningen är fördelat på flera olika myndigheter bedömde Naturvårdsverket och Kemikalieinspektionen att ett samverkansprojekt mellan berörda myndigheter var ett effektivt sätt att kontrollera hur lagstiftningen tillämpas.

Projektet genomfördes på följande sätt:

1. Naturvårdsverket och Kemikalieinspektionen planerade projektet och valde tillsammans ut vilken typ av återvinningsanläggningar som projektet skulle fokusera på.
2. Naturvårdsverket samlade in underlag om verksamheter som gör så att avfall upphör att vara avfall bland annat genom att fråga länsstyrelser och branschorganisationer.
3. Naturvårdsverket och Kemikalieinspektionen valde ut ett antal företag som fick representera några olika återvinningsflöden och typer av produkter.
4. Kemikalieinspektionen genomförde inspektioner enligt reglerna i kemikalielagstiftningen. De ansvariga miljötillsynsmyndigheterna (länsstyrelsen eller kommunen) bjöds in att delta vid besöken.

Resultaten från projektet redovisas mer utförligt i Kemikalieinspektionens rapport *Återvunna ämnen – Rapport från ett tillsynsprojekt 2016*⁷. I denna rapport presenteras en översikt av resultaten tillsammans med analys och slutsatser.

⁷ Kemikalieinspektionen 2016A

3. Regler om när avfall upphör att vara avfall

3.1. Beskrivning av reglerna

3.1.1. Definitioner

AVFALL

Avfall definieras i miljöbalken som ett ”ämne eller föremål som innehavaren gör sig av med eller avser eller är skyldig att göra sig av med”⁸. Begreppet ”ämne” har inte samma betydelse i avfallslagstiftningen som i kemikalielagstiftningen utan ”ämne eller föremål” i avfallslagstiftningen kan vara vad som helst. Det centrala för bedömningen av om något är avfall eller inte är om det finns ett kvittblivningsintresse. Bedömningen ska göras mot bakgrund av syftet med avfallsdirektivet, som är att skydda människors hälsa och miljön. Av EU-praxis framgår att definitionen av avfall ska ges en bred tolkning.⁹

PRODUKT

För att förtydliga när något omfattas av avfallslagstiftningen eller inte används ofta uppdelningen i avfall eller produkt. I avfallslagstiftningen finns ingen definition av produkt, utan i dessa sammanhang används produkt som ett allmänt begrepp med en betydelse som innebär att det inte är avfall.

I kemikalielagstiftningen finns definitioner av ”kemisk produkt” (ämne respektive blandning) och ”vara”. Dessa definitioner ryms inom det allmänna begreppet produkt.

BIPRODUKT

Ett ämne eller ett föremål som uppfyller kriterier i 15 kap. 1 § miljöbalken, ska anses vara en biprodukt istället för ett avfall. Avfallsreglerna är då inte tillämpliga, och det är inte heller relevant att ta ställning till om avfall upphör att vara avfall. Vi har inom ramen för detta uppdrag inte gjort någon analys av hur bestämmelserna om biprodukter tillämpas och biprodukter diskuteras därför inte vidare i denna rapport.

3.1.2. Befintlig lagstiftning och bemyndiganden

Av avfallsdirektivet framgår att medlemsstaterna ska vidta nödvändiga åtgärder för att se till att avfallshanteringen genomförs utan fara för människors hälsa och utan att skada miljön. Naturvårdsverket anser att det redan idag finns krav på att avfallsinnehavaren ska göra bedömningar av när avfall upphör att vara avfall även

⁸ Avfallsdirektivet artikel 3.1, jfr. 15 kap. 1 § miljöbalken.

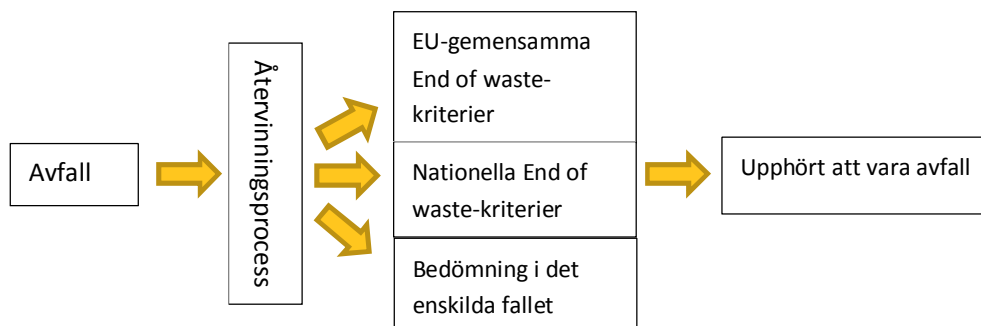
⁹ Se bl.a. C-418/97 och C-419/97 ARCO Chemie, C-9/00 Palin Granit och C-457/02 Niselli; MÖD 2009:33

om detta inte uttrycks tydligt i avfallslagstiftningen. Frågan om när avfall upphör att vara avfall är viktig eftersom den avgör om ett material omfattas av avfalls- eller kemikalielagstiftningen.

Av de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. och av 15 kap. 11 § miljöbalken framgår att den som innehar avfall ska se till att avfallet hanteras på ett hälso- och miljömässigt godtagbart sätt. Vidare ska innehavaren behandla avfallet i enlighet med avfallshierarkin, jfr 2 kap. 5 § och 15 kap. 10 § miljöbalken. Det finns även bestämmelser om transport av avfall, som innebär att den som överlämnar avfall behöver ha kontroll på att mottagaren gjort den anmälan eller har det tillstånd som krävs för hanteringen av avfallet, jfr 53 § avfallsförordningen. Skyldigheter i befintlig avfallslagstiftning innebär att avfallsinnehavare och avfallshanterare behöver bedöma om de faktiskt hanterar avfall och därmed också när avfallet upphör att vara avfall.

3.1.3. Hur avfall kan upphöra att vara avfall

Bedömningen om ett material är avfall eller inte görs enligt avfallslagstiftningen. En sådan bedömning är oberoende av om en registrering har gjorts enligt Reach-förordningen. Avfall kan upphöra att vara avfall när avfallet genomgått en återvinningsprocess. Det kan ske antingen genom att tillämpa s.k. End of waste-kriterier, eller genom att göra en bedömning i det enskilda fallet. Huvuddelen av avfallet i Sverige upphör att vara avfall efter en bedömning i det enskilda fallet när det har genomgått ett återvinningsförfarande. Se figur 1.



Figur 1. Hur avfall kan upphöra att vara avfall

En process där avfall återvinns är oftast en anmälnings- eller tillståndspliktig verksamhet enligt 29 kap. miljöprövningsförordningen (2013:251). Att återvinna avfall så att det upphör att vara avfall kan i vissa fall innebära flera återvinningssteg i flera olika verksamheter och innefatta komplicerade processer. Det kan i andra fall vara fråga om relativt enkla åtgärder som t.ex. en provtagning som visar att det återvunna materialet har motsvarande egenskaper som andra produkter på marknaden.

Det är verksamhetsutövaren som ska bedöma om ett avfall efter en återvinningsprocess har upphört att vara avfall. Vid komplexa fall rekommenderar Naturvårdsverket att verksamhetsutövaren rådgör bedömningen med tillsynsmyndigheten. Inom ramen för miljötillsynen kan verksamhetsutövarens bedömning granskas och om tillsynsmyndigheten inte delar bedömningen att avfall upphört att vara avfall kan myndigheten förelägga verksamheten att fortsätta hantera ämnet eller föremålet som ett avfall. Ett sådant beslut kan överklagas. Bedömningen av om ett avfall har upphört att vara ett avfall bör i regel inte göras i prövningen av tillstånd till miljöfarlig verksamhet, eftersom grunderna för bedömningen kan ändras över tid. Förändringen över tid kan till exempel vara att det inte längre finns en marknad/efterfrågan för materialet eller att det inte längre kan betraktas som miljö- och hälsomässigt säkert att använda¹⁰.

EU-GEMENSAMMA END OF WASTE-KRITERIER

I artikel 6 avfallsdirektivet ställs kriterier upp som ska ligga till grund för framtagandet av EU-förordningar om End of waste-kriterier. EU-kommissionen kan ta fram sådana förordningar för när visst specifikt avfall upphör att vara avfall.

Kriterierna i artikel 6 i avfallsdirektivet är följande:

- Ämnet eller föremålet ska användas allmänt för specifika ändamål.
- Det ska finnas en marknad för eller efterfrågan på sådana ämnen eller föremål.
- Ämnet eller föremålet ska uppfylla de tekniska kraven för de specifika ändamålen och befintlig lagstiftning och normer för produkter.
- Användning av ämnet eller föremålet kommer inte att leda till allmänt negativa följder för miljön eller människors hälsa.

EU-kommissionen har tillsammans med medlemsländerna tagit fram EU-förordningar med End of waste-kriterier. Idag finns sådana förordningar för glaskross, järn- och aluminiumskrot och kopparskrot. Om en verksamhetsutövare väljer att tillämpa End of waste-kriterierna vet den vad som krävs för att avfallet ska upphöra att vara avfall. EU-förordningarna för End of waste finns införda i bilaga 5 till avfallsförordningen (2011:927).

NATIONELLA END OF WASTE-KRITERIER

I enlighet med artikel 6 p. 4 avfallsdirektivet finns det även en möjlighet för en medlemsstat att, för det fall det inte upprättats kriterier på gemenskapsnivå, ta fram nationella kriterier för vissa avfallsfraktioner och sedan anmäla detta till EU-kommissionen. Några sådana kriterier har inte tagits fram i Sverige.

¹⁰ Jämför Mark- och miljööverdomstolens dom den 26 mars 2015 mål nr M 11070-13 där bl.a. frågan om klassificering av restprodukt behandlades. Då klassificeringen kunde variera över tid var det inte en fråga som skulle avgöras vid tillståndsprövningen.

BEDÖMNING I DET ENSKILDA FALLET

Huvuddelen av avfallet i Sverige upphör att vara avfall efter en bedömning i det enskilda fallet när det har genomgått ett återvinningsförfarande. Vid en sådan bedömning finns viss praxis som kan ge ledning. Naturvårdsverket anser även att kriterierna i artikel 6 i avfallsdirektivet kan ge viss vägledning till vilka krav som ska ställas vid bedömning av när avfall upphör att vara avfall i det enskilda fallet. Vår bedömning är att kriterierna kan ge stöd till sådana bedömningar trots att de är relativt allmänt hållna och i första hand riktas till EU-kommissionen.

Vid en bedömning i det enskilda fallet av om avfall upphör att vara avfall kan det t.ex. krävas att verksamhetsutövaren redovisar:

- Hur ämnet eller föremålet verksamhetsutövaren klassat som produkt förhåller sig till andra motsvarande produkter som finns på marknaden,
- om ämnet eller föremålet har likvärdiga egenskaper som andra produkter och
- att användningen av ämnet eller föremålet inte kommer att leda till allmänt negativa följder för miljön eller människors hälsa.

I rättspraxis har det framhållits att en förutsättning för att ett förfarande ska anses utgöra ett återvinningsförfarande där avfallet upphör att vara avfall är dels att avfallet fyller samma funktion som ett naturmaterial, dels att användningen av materialet inte ger upphov till ökade störningar för människors hälsa eller miljön, eller i vart fall mycket begränsade sådana störningar. Funktionskravet eller miljökravet kan dock inte sättas så högt att någon avvikelse från naturmaterialets egenskaper över huvud taget inte accepteras¹¹. Naturvårdsverkets bedömning är att motsvarande bör gälla även om det material som ska ersättas inte är ett naturmaterial utan ett annat material. Det återvunna materialet ska alltså ha likvärdiga egenskaper som det material det är tänkt att ersätta.

Vid vissa återvinningsprocesser upphör avfall att vara avfall utan att verksamhetsutövaren behöver göra en tydlig bedömning. Vid användning av avfall i anläggningsändamål upphör till exempel avfallet att vara avfall i samband med att det används i en anläggning. Användning av avfall för anläggningsändamål omfattas av miljöprövningsförordningens bestämmelser om krav på anmälan och tillstånd och det är tillsyns- eller prövningsmyndigheten som gör bedömningen av om den tänkta användningen av avfallet är lämplig från hälso- och miljöskäl. För att tydliggöra att användning av avfall för anläggningsändamål är en form av återvinning har Naturvårdsverket föreslagit att verksamhetskoderna i miljöprövningsförordningen ändras från *användning* för anläggningsändamål till *återvinning* för anläggningsändamål¹². Förfarandet att avfallet ”per automatik” upphör att vara avfall i samband med användning eller annan hantering gäller också vid vissa andra typer av återvinning, till exempel avfallsförbränning.

¹¹ Se MÖD 2010:7, användning av gummiklipp som dräneringsmaterial vid sluttäckning av deponi.

¹² Naturvårdsverket 2015.

3.1.4. När avfall har upphört att vara avfall

AVFALL SOM UPPHÖR ATT VARA AVFALL OCH DÄREFTER SLÄPPS UT PÅ MARKNADEN SOM PRODUKT

När avfall upphört att vara avfall kan det komma att omfattas av produktlagstiftning så som exempelvis Reach. Reach är tillämpligt på de flesta återvunna material som används för att tillverka nya produkter till exempel plast, papper och metall. Den som återvinner ett avfall så att det upphör att vara avfall och därmed blir en kemisk produkt (ämne respektive blandning) eller en vara betraktas som tillverkare enligt Reach. Dessa bestämmelser beskrivs i kapitel 4 i denna rapport.

För återvunna material som används för att tillverka nya produkter är bedömningen av när avfall upphör att vara avfall avgörande för om materialet och dess användning omfattas av avfalls- eller kemikalielagstiftningen. När ett avfall upphört att vara avfall och säljs som en kemisk produkt eller vara går även tillsynsansvaret över från kommunen eller länsstyrelsen till Kemikalieinspektionen. När denna typ av återvunna material släpps ut på marknaden är det avgörande att både köpare och säljare vet om materialet klassas som avfall eller produkt för att de ska kunna uppfylla relevant lagstiftning.

ANNAT AVFALL SOM UPPHÖRT ATT VARA AVFALL

Det kan finnas fall där avfall upphör att vara avfall men där den produkt som är resultatet inte omfattas av kemikalielagstiftningen. Det finns också material som omfattas av breda undantag från kemikalielagstiftningen till exempel enligt Reach bilaga IV¹³ eller V¹⁴. Det kan också finnas fall där avfall upphör att vara avfall men där den produkt som är resultatet inte släpps ut på marknaden. Det skulle till exempel kunna vara industriavfall som återvinns och används inom samma anläggning. I dagsläget saknas underlag för att bedöma i vilken omfattning detta förekommer och om det innebär några konsekvenser för tillämpningen av lagstiftningen.

3.2. Analys avfall upphör att vara avfall

3.2.1. Underlag för vår analys

För att ta fram underlag till analysen av hur reglerna om när avfall upphör att vara avfall tillämpas kontaktade Naturvårdsverket under hösten 2015 avfallshandläggare på länsstyrelserna. 11 av 21 länsstyrelser svarade. Några resultat från svaren är att:

- Fem länsstyrelser svarar att de utfört tillsyn över reglerna om när avfall upphör att vara avfall.

¹³ Bilaga IV listar sådana ämnen där: "det finns tillräcklig information om att dessa ämnen anses ge upphov till minimal risk på grund av sina inneboende egenskaper"

¹⁴ Bilaga V listar sådana ämnen där: "registrering anses olämplig eller onödig för dessa ämnen, samtidigt som syftet med denna förordning inte påverkas av att de undantas från dessa avdelningar"

- Flera svarande tycker att det är en viktig fråga, även de som inte kunnat prioritera den i tillsynen.
- Flera avfallsslag där frågan om när avfall upphör att vara avfall varit aktuell är sådana som inte självklart omfattas av produkt- eller kemikalielagstiftningen, som t.ex. slagger, massor, jordprodukter och askor.

Under uppdraget har Naturvårdsverket och Kemikalieinspektionen haft kontakter med olika branschorganisationer och företag som arbetar med återvinning och diskuterat hur de ser på bestämmelserna för och bedömningen av när avfall upphör att vara avfall. Bilden efter dessa diskussioner visar bland annat på att:

- Kunskapen om bedömningen av när avfall upphör att vara avfall varierar stort inom återvinningsbranschen.
- Företagen i en återvinningskedja använder som regel inte juridiska begrepp som avfall eller produkt (ämne, blandning, vara) utan pratar om råvaror och material när de kommunicerar med leverantörer och kunder.
- Behovet av att klassa ett material som avfall eller produkt varierar stort mellan olika företag. För vissa företag kan det vara av avgörande betydelse hur ett material klassas för att det till exempel ska rymmas inom tillståndet för den anläggning som hanterar materialet eller för den kund som köper materialet. Det kan också ha betydelse för synen på materialet då vissa kunder inte vill köpa ett avfall. För andra företag har klassningen som avfall eller produkt mycket liten påverkan på hantering och överlåtelse.
- Det förekommer sannolikt fall där ett material går från att vara avfall till att bli en produkt utan att de företag som köpt och sålt materialet tagit ett medvetet beslut om detta. Detta innebär också att material kan säljas som produkt utan att det uppfyller kemikalielagstiftningen eftersom företagen inte uppfyller bestämmelserna enligt till exempel Reach. Se vidare i kapitel 4.
- Det finns fall där olika tillsynsmyndigheter bedömer frågan om när avfall upphört att vara avfall på olika sätt.

Frågan om när avfall upphör att vara avfall har diskuterats under flera år. Naturvårdsverket har fått många frågor från verksamhetsutövare och tillsynsmyndigheter och behovet av vägledning ökar. Frågorna handlar ofta om material som till exempel massor, slagger, askor och jordprodukter. Beroende på hur dessa material klassas och används kan de omfattas antingen av avfalls- eller av produkt- och kemikalielagstiftningen. För vissa av dessa material är det gränsdragningen mellan avfall och biprodukt som diskuteras, d.v.s. huruvida materialet från början ska omfattas av avfallslagstiftningen eller produktlagstiftningen. För andra material är det oftast frågan om när avfall upphört att vara avfall som diskuteras.

För återvunnet material som används vid tillverkning av nya produkter, som till exempel plast, trä, textil, glas och metall, har Naturvårdsverket inte fått lika många

frågor om när avfall upphör att vara avfall. Det kan finnas flera olika orsaker till detta:

- Det finns redan etablerade rutiner och strukturer för återvinning av vissa material, t.ex. metall, glas och papper. Frågan om när avfall upphör att vara avfall har inte aktualiserats, eftersom återvinningen har pågått under lång tid och det har etablerats en praxis på området.
- Tillsynsmyndigheterna har inte tillräcklig kunskap eller resurser att prioritera frågan om när avfall upphör att vara avfall i tillsynen.
- Återvinningsföretagen har inte kunskap om vikten av att göra en bedömning av när avfall upphör att vara avfall.
- Stora mängder material exporteras från Sverige för att återvinnas i andra länder. Materialet är fortfarande avfall när det lämnar Sverige eller klassas felaktigt som att det inte är avfall.
- Materialåtervinningen är fortfarande begränsad för många material, t.ex. plast och textil. Den dominerande behandlingsmetoden är i stället energiåtervinning där materialet fortfarande klassas som avfall när det går till förbränning.

En klassning som avfall innebär att verksamhetsutövaren omfattas av krav som ställs i avfallslagstiftningen. Naturvårdsverket har genom kontakter med olika företag inom återvinningsbranschen fått kunskap om att vissa företag ser det som en fördel om deras material klassas som en produkt och därmed inte längre omfattas av avfallsreglerna. För andra företag som återvinner material som omfattas av produkt- och kemikalielagstiftningen innebär det inte nödvändigtvis en lättnad om ämnet/föremålet klassas som produkt i stället för som avfall. Beroende på företagets förutsättningar och affärsidé kan det i stället vara enklare att materialet klassas som avfall.

3.2.2. Svårigheter vid tillämpningen av reglerna

Det saknas en överblick över hur många och vilka anläggningar i Sverige som behandlar avfall på ett sätt som innebär att det upphör att vara avfall. Därför är det också svårt att dra tydliga slutsatser om hur lagstiftningen tillämpas av verksamhetsutövare, hur tillsynen fungerar och om det finns brister som bör rättas till. I detta avsnitt beskriver vi de olika svårigheter som vi uppmärksammat inom uppdraget.

OTYDLIGHET I BEDÖMNINGEN AV NÄR AVFALL UPPHÖR ATT VARA AVFALL

Naturvårdsverket bedömer att det huvudsakliga problemet är att bestämmelserna om när avfall upphör att vara avfall upplevs som otydliga. Otydligheten handlar till exempel om att:

- Det saknas tillräcklig vägledning om hur bedömningen ska gå till.
- Företagen har inte tillräcklig kunskap om vikten av att göra en bedömning av när avfall upphör att vara avfall.
- Tillsynsmyndigheterna behöver mer kunskap och vägledning för att kunna prioritera frågan vid tillsynen.

Naturvårdsverket bedömer att det är viktigt att bestämmelserna förtydligas eftersom bedömningen av när avfall upphör att vara avfall är avgörande för att återvinningen ska kunna ske på ett säkert sätt.

Det behöver vara tydligt när avfall upphör att vara avfall för att en sådan bedömning avgör om ett återvunnet material omfattas av avfalls- eller kemikalielagstiftningen, vilket bland annat avgör:

- Vem som är tillsynsmyndighet.
- Vilka krav som ställs på materialets innehåll av farliga ämnen. Både avfalls- och kemikalielagstiftningen innehåller krav på farliga ämnen, men kraven ställs på olika sätt.
- Om materialet omfattas av regler om import och export av avfall.

Verksamhetsutövarna behöver ta tydliga beslut om när avfall upphör att vara avfall. Om sådana beslut inte tas blir det otydligt vilka företag i en återvinningskedja som har skyldighet att uppfylla avfalls- och kemikalielagstiftningen. Om det finns oklarheter kring vem som ska uppfylla vilken lagstiftning riskerar viktiga frågor att ”hamna mellan stolarna”. Ett exempel skulle kunna vara att frågan om innehåll av farliga ämnen i sådana fall inte kontrolleras utifrån varken avfalls- eller kemikalielagstiftningen. När ett återvunnet material ska användas för att tillverka nya produkter omfattas materialet av i stort sett samma krav när det gäller innehåll av farliga ämnen som nytillverkade produkter. Om det inte är tydligt när ett återvunnet material upphör att vara avfall finns det en risk att kraven i kemikalielagstiftningen inte uppfylls och att det återvunna materialet inte är tillåtet eller säkert att använda i nya produkter. En tydlig bedömning av när avfall upphör att vara avfall är därmed avgörande för en säker återvinning.

I förhandlingarna om cirkulär ekonomi och det s.k. avfallspaketet inom EU pågår diskussioner om att förändra och tydliggöra beräkningsmetoderna för de olika mål för återvinning och förberedelse för återanvändning som gäller för olika material. Diskussionerna gäller till exempel om målen ska gälla hur stor andel av materialet som skickas till återvinning eller hur stor andel av materialet som faktiskt använts för tillverkning av nya produkter. Även vid sådana beräkningar kan det vara viktigt att tydliggöra var gränsen mellan avfall och produkt går.

ANDRA SVÅRIGHETER VID TILLÄMPNINGEN

I detta avsnitt beskriver vi andra svårigheter vid tillämpningen av bestämmelserna om när avfall upphör att vara avfall som uppmärksammas i arbetet med uppdraget. Vi bedömer att de frågor som beskrivs i detta avsnitt antingen kan hanteras inom ramen för redan pågående arbete och diskussioner i Sverige och på EU-nivå eller att det i dagsläget saknas förutsättningar för att driva frågorna vidare. Vi lämnar därför inga förslag till åtgärder för att lösa de frågor som beskrivs nedan.

Tillsynsmyndighetsbeslut om när avfall upphör att vara avfall

Verksamhetsutövarens bedömning av när avfall upphör att vara avfall kan granskas av tillsynsmyndigheten inom ramen för den ordinarie miljötillsynen. Om tillsynsmyndigheten ser behov av det kan myndigheten fatta ett beslut om hur verksamhetsutövaren ska klassa sitt material. Ett problem som framförts vid samråden i arbetet med detta regeringsuppdrag är frågan om ett sådant tillsynsbesluts rättskraft. I de fall som tillsynsmyndigheten delar verksamhetsutövarens bedömning fattar myndigheten inte alltid ett beslut. Om tillsynsmyndigheten gör en annan bedömning kan den förelägga verksamhetsutövaren att vidta lämplig åtgärd till exempel att klassa och hantera materialet som ett avfall. Ett sådant beslut har inte rättskraft mot annan än verksamhetsutövaren. Detta innebär att om materialet överläts till ett företag med en annan tillsynsmyndighet så kan den myndigheten göra en annan bedömning av om materialet ska klassas som avfall eller produkt. Detta innebär en rättsosäkerhet för företag som handlar med återvunna material. Om det inte går att förutse att klassningen av ett material som avfall eller produkt kommer att gälla även i andra län eller kommuner kan det innebära nackdelar för handeln med återvunna material jämfört med jungfruliga.

Naturvårdsverket är införstått med problematiken som beskrivs ovan. För att ett beslut ska ha rättskraft på det sätt som efterfrågas av verksamhetsutövarna skulle det behöva fattas efter en ansökan och tillståndsprövning av myndigheten. Naturvårdsverket bedömer dock att frågan om när avfall upphör att vara avfall faller inom ramen för tillsynen och att besluten därför inte, bör omfattas av rättskraft. Vi anser att det är viktigt att bedömningen om när avfall upphör att vara avfall görs på ett likartat sätt i olika län och kommuner och vi avser att uppnå det genom utökad vägledning.

Naturvårdsverkets talerätt i tillsynsärenden

Frågan om när avfall upphör att vara avfall är mycket komplex med både juridiskt och tekniskt komplicerade bedömningar. Bedömningarna om när avfall upphör att vara avfall görs av ett stort antal verksamhetsutövare och kan granskas av tillsynsmyndigheter men det finns få vägledande domstolsavgöranden. Naturvårdsverket bör som vägledande central myndighet ha möjlighet att föra talan i principiellt viktiga tillsynsärenden för att tillvarata miljöintressen och andra allmänna intressen. Detta skulle kunna ha positiv betydelse för utveckling av praxis inom detta område, där det finns ett behov av vägledning för rättstillämpningen.

Frågan om Naturvårdsverkets talerätt i tillsynsärenden har berörts flera gånger tidigare, bl.a. av Utredningen om Naturvårdsverket. I utredningens betänkande¹⁵ och i Naturvårdsverkets remissyttrande över betänkandet¹⁶ beskrivs behovet av och

¹⁵ SOU 2008:62 sid 255 ff.

¹⁶ Naturvårdsverket 2008

skälen till att verket bör få rätt att överklaga samtliga mål och ärenden inom miljöbalkens område. Naturvårdsverket bedömde att verkets roll att tillvarata allmänna intressen borde kompletteras med en möjlighet att överklaga tillsynsbeslut på samma sätt som möjligheten finns att överklaga domar och beslut om tillstånd. Naturvårdsverket lyfte 2013 åter frågan i en redovisning till regeringen enligt 1 kap. 28 § miljötillsynsförordningen¹⁷. Naturvårdsverket har utvecklat sin ståndpunkt ytterligare i en skrivelse som skickats till den nu pågående Miljötillsynsutredningen¹⁸.

Nationella End of waste-kriterier

Att ta fram nationella kriterier för när avfall upphör att vara avfall kan vara ett alternativ för vissa svårbedömda avfallstyper. Att medlemsstaterna har egna nationella kriterier för när vissa avfallstyper upphör att vara avfall kan innebära att avgränsningar av användningsområden och gränsvärden införs som andra medlemsländer saknar. Detta kan försvåra vid import och export då bestämmelserna för gränsöverskridande transporter av avfall ska tillämpas. Naturvårdsverket har än så länge inte sett att det finns anledning att ta fram nationella End of waste-kriterier för någon särskild avfallstyp.

Myndighetsbeslut om att klassa ett material som produkt

Verksamhetsutövarens kvittblivningsintresse är centralt vid bedömningen av om något är avfall. Detta gör att olika verksamhetsutövare kan göra olika bedömningar om huruvida snarlika material klassas som avfall eller produkt. Det kan vara komplicerat för en myndighet att bedöma om verksamhetsutövaren har ett kvittblivningsintresse och en bedömning ska göras utifrån omständigheterna i det enskilda fallet. Om verksamhetsutövaren inte har ett kvittblivningsintresse är avfallsdefinitionen inte uppfylld och materialet omfattas därmed inte av avfallsreglerna. Bedömningen av om ett material är avfall eller inte ska göras mot bakgrund av syftet med avfallsdirektivet, dvs. att skydda människors hälsa och miljön. Som framgått tidigare ska avfallsdefinitionen tillämpas brett.

I takt med att återvinningen ökar kan det uppstå fall där innehavaren hävdar att ett material är avfall medan en annan verksamhetsutövare bedömer att motsvarande material upphört att vara avfall och blivit en produkt. Naturvårdsverket bedömer utifrån dagens rättsläge att det är osäkert om en behörig myndighet kan besluta att ett material ska klassas som produkt om verksamhetsutövaren inte delar den bedömningen utan vill klassa sitt material som ett avfall. Naturvårdsverket bedömer att detta innebär en rättsosäkerhet och har därför lyft frågan till Miljö- och energidepartementet i samband med förhandlingarna om cirkulär ekonomi och det s.k. avfallspaketet. Det skulle även vara bra om frågan klargjordes i svensk rätt.

¹⁷ Naturvårdsverket 2013

¹⁸ Naturvårdsverket 2016D

Saluföring av produkt

I arbetet med uppdraget har vi stött på fall där verksamhetsutövare har salufört ett material som produkt trots att materialet rätteligen skulle klassas som avfall. För det fall verksamhetsutövaren har agerat i strid med miljöbalkens regler om avfallshantering och inte följt de regler som gäller för exempelvis transporter av avfall kan tillsynsmyndigheten ställa krav på rättelse. Naturvårdsverket bedömer dock att det idag inte finns möjlighet att med stöd av miljölagstiftningen agera mot själva marknadsföringen av en produkt som senare bedöms vara avfall.

Vidarebefordra bedömningen till nedströmsanvändare

Det skulle ge en ökad tydlighet för användare av återvunnet material om de fick tillgång till bedömningen av när avfall upphör att vara avfall. Det finns ingen möjlighet inom avfallslagstiftningen att införa en sådan skyldighet eftersom den produkt som överläts är en kemisk produkt eller vara. En sådan skyldighet att vidarebefordra denna information till nedströmsanvändare¹⁹ finns inte heller i kemikalielagstiftningen idag utan skulle kräva en ändring i Reach eller CLP.

3.2.3. Sammanfattning av analysen

Sammanfattningsvis visar analysen att:

- Det saknas en överblick över hur många och vilka verksamhetsutövare i Sverige som har bedömt att de gör så att avfall upphör att vara avfall.
- Både verksamhetsutövare och myndigheter behöver bättre kunskap om bedömningen av när avfall upphör att vara avfall och vilken betydelse bedömningen har för att kunna följa lagstiftningen.
- Det förekommer sannolikt fall där verksamhetsutövare inte gör tydliga bedömningar av när avfall upphör att vara avfall, vilket kan leda till att material hanteras i strid med avfalls- eller kemikalielagstiftningen.
- Det finns ett stort informations- och vägledningsbehov för att öka kunskapen om bestämmelserna om när avfall upphör att vara avfall och hur de ska tillämpas.
- Om det inte är tydligt när ett återvunnet material upphör att vara avfall finns det en risk att kraven i kemikalielagstiftningen inte uppfylls och att det återvunna materialet inte är tillåtet eller säkert att använda i nya produkter. En tydlig bedömning av när avfall upphör att vara avfall är därmed avgörande för en säker återvinning.

3.3. Överväganden och förslag

Naturvårdsverket bedömer att arbetet med att tydliggöra bestämmelserna och förbättra efterlevnaden av reglerna om när avfall upphör att vara avfall kommer att fortsätta under överskådlig tid. I takt med att återvinningen ökar kommer nya

¹⁹ Enligt Reach artikel 3 är en nedströmsanvändare en fysisk eller juridisk person, annan än tillverkaren eller importören, som är etablerad i gemenskapen och använder ett ämne – antingen som sådant eller ingående i en blandning – i sin industriella eller professionella verksamhet. [...].

frågeställningar att bli aktuella. I förhandlingarna om cirkulär ekonomi och det s.k. avfallspaketet inom EU finns förslag och diskussioner om att förtydliga bestämmelserna om när avfall upphör att vara avfall. Resultaten från förhandlingarna är inte klara när denna rapport redovisas, men vi bedömer att våra förslag ligger i linje med dessa diskussioner.

De förslag som vi lämnar i detta avsnitt består av tre steg:

Steg 1 – Mer vägledning och tillsyn

Steg 2 - Förtydligande av bestämmelserna om bedömningen av när avfall upphör att vara avfall

Steg 3 – Rapportering av bedömningen

Dessa förslag syftar till att öka tydligheten i bedömningen av när avfall upphör att vara avfall genom att:

- Förbättra tillämpningen av befintlig lagstiftning genom att tydliggöra hur bestämmelserna ska tolkas och hur bedömningen ska gå till.
- Se till att sådana bedömningar görs.
- Underlätta tillsynen över sådana bedömningar.

3.3.1. Steg 1 - Mer vägledning och tillsyn

För att tydliggöra hur bestämmelserna om bedömningen av när avfall upphör att vara avfall ska tolkas och hur bedömningen ska gå till är det angeläget att Naturvårdsverket tar fram vägledning om detta. Vägledningen bör främst riktas till tillsyns- och prövningsmyndigheterna men även till andra aktörer som till exempel branschorganisationer och verksamhetsutövare. Naturvårdsverket planerar en nationell vägledningsinsats under 2017 i samverkan med Kemikalieinspektionen. Vägledningen kommer att baseras på den text om regelverket som publicerades på Naturvårdsverkets webbplats i augusti 2016²⁰ samt på en sammanställning av hur Naturvårdsverket väglett i olika frågor om när avfall upphört att vara avfall. Här ingår även de frågor som framkommit i samverkansprojektet *Tillsyn återvunna ämnen*.

Vägledningen kommer att publiceras på Naturvårdsverkets webbplats och spridas på annat sätt, t.ex. via berörda branschorganisationers kanaler.

3.3.2. Steg 2 – Förtydligande av bestämmelserna om bedömningen av när avfall upphör att vara avfall

För att säkerställa att bedömningarna om att avfall upphört att vara avfall görs föreslår Naturvårdsverket att krav ställs på att den som återvinner avfall så att det upphör att vara avfall ska föra anteckningar om detta. Skyldigheten ska gälla för verksamhetsutövare som bedriver tillstånds- eller anmälningspliktig verksamhet.

²⁰ Naturvårdsverket 2016A

Att en bedömning faktiskt görs kommer att bidra till att Sverige uppnår en säkrare hantering av avfall och återvunnet material samt till en säkrare användning av återvunnet material i nya produkter.

Genom att ställa krav på att verksamhetsutövaren kontinuerligt antecknar när ett avfall genom återvinning upphör att vara avfall bedömer Naturvårdsverket att flera syften kommer uppnås:

- Det bidrar till att verksamhetsutövaren tar sitt ansvar eftersom anteckningskravet förtydligar att verksamhetsutövaren har en skyldighet att bedöma när avfall upphör att vara avfall.
- Det innebär att tillsynsmyndigheten får en uttrycklig och tydlig bestämmelse som den kan hänvisa till i tillsynsarbetet.

I förlängningen förväntas bestämmelsen också medföra att det blir tydligare vilka företag i en återvinningskedja som hanterar avfall och vilka som hanterar produkter. Därmed tydliggörs också vilken lagstiftning olika material omfattas av samt vem som är tillsynsmyndighet över överlåtelse och hantering av materialet.

Av regeringsuppdraget framgår att Naturvårdsverket ska lämna förslag på förändringar i EU:s regelverk. Medlemsländerna har olika system för prövning och tillsyn över hur de uppfyller kraven i avfallsdirektivet och rättssystemen ser olika ut inom EU. Bestämmelserna i avfallsdirektivet om när avfall upphör att vara avfall förhandlas inom EU samtidigt som denna rapport skrivs. Naturvårdsverket bidrar till denna process och bistår regeringen med underlag om bland annat dessa frågor. Vi bedömer därför att det inte är ändamålsenligt att i denna rapport lämna ett förslag om förändringar i artikel 6 i avfallsdirektivet.

UNDANTAG FRÅN KRAVET ATT ANTECKNA

Utifrån den kunskap och det underlag Naturvårdsverket har idag finns det vissa verksamheter som bedriver återvinning där avfall upphör vara avfall men där det saknas anledning att ställa krav på anteckningsskyldighet. Det är sådana verksamheter där det är tydligt att det inte uppstår gränsdragningsproblem mellan avfallslagstiftning och kemikalielagstiftningen. Naturvårdsverket har identifierat att undantag från anteckningsskyldigheten bör göras för verksamheter där avfall återvinns genom förbränning. Naturvårdsverket ser inte heller något behov av att avfall som ska användas för anläggningsändamål ska omfattas av det föreslagna anteckningskravet.

UTFORMNING

Naturvårdsverkets förslag innebär ett tillägg i 54 § avfallsförordningen, om att den som bedriver en tillstånds- eller anmälningspliktig verksamhet med återvinning, för varje typ av avfall som hanteras i verksamheten ska föra anteckningar om när avfall upphör att vara avfall.

54 §

Förslag till författningstext:

Den som bedriver en verksamhet med återvinning eller bortskaffande som är tillstånds- eller anmälningspliktig enligt miljöprövningsförordningen (2013:251) ska för varje slag av avfall som hanteras i verksamheten föra anteckningar om

1. varifrån avfallet kommer,
2. de metoder för återvinning eller bortskaffande som används,
3. den mängd avfall som återvinns eller bortskaffas årligen,
4. var avfallet lämnas när det återvinns eller bortskaffas, och
5. *den mängd avfall som upphört att vara avfall.*

Anteckningarna ska föras i kronologisk ordning och bevaras i minst tre år.

Anteckningsskyldigheten enligt första stycket 5 gäller inte den som bedriver verksamhet som är tillstånds- eller anmälningspliktig enligt 29 kap 13, 14 och 18-29 §§ miljöprövningsförordningen (2013:251).

Naturvårdsverket bedömer att det föreslagna kravet ryms i det generella bemyndigandet i 15 kap. 39 § miljöbalken.

I ett förslag som Naturvårdsverket har lämnat till regeringen finns nya definitioner och verksamhetskoder²¹. Om förslaget antas bör undantagsbestämmelserna i förslaget om anteckningsskyldighet justeras.

Tillsynsmyndigheten har i enlighet med 26 kap. miljöbalken möjlighet att utöva tillsyn som säkerställer syftet med miljöbalken och de föreskrifter som meddelats med stöd av balken. Med det föreslagna kravet om anteckningsskyldighet har tillsynsmyndigheten ett konkret krav att följa upp och hänvisa till vid tillsynen.

3.3.3. Steg 3 – Rapportering av bedömningen

NATURVÅRDSVERKETS FÖRSLAG

Naturvårdsverket bedömer att det på sikt bör finnas ett system där verksamhetsutövaren ska rapportera in sin bedömning av när avfall upphör att vara avfall.

Naturvårdsverket anser att det idag saknas ett system som är lämpligt för sådan inrapportering. Som en del i ett regeringsuppdrag om att förbättra avfallsstatistiken och spårbarhet för farligt avfall föreslog Naturvårdsverket att fler

²¹ Naturvårdsverket 2015. I förslaget till miljöprövningsförordning blir återvinning för anläggningsändamål 29 kap 34-35 §§ och bestämmelser om förbränning 29 kap 5-17 §§.

verksamhetsutövare än idag ska omfattas av krav på rapportering av avfallsstatistik och information om avfallstransporter²². I uppdraget föreslogs en digital lösning som skapar möjligheter för en standardiserad och effektiv uppgiftslämning. Om regeringen går vidare med Naturvårdsverkets förslag om ett nytt digitalt system för att förbättra avfallsstatistiken och öka spårbarheten av farligt avfall, bedömer Naturvårdsverket att ett kommande digitalt system kan vara den på sikt bästa lösningen för inrapportering. Förhoppningen är att ett sådant system är på plats inom en inte alltför avlägsen framtid. Naturvårdsverket ser därför ingen anledning att förorda ett annat alternativ för inrapportering av bedömningarna förrän det gått att utvärdera steg 1 och 2, d.v.s. vad som hänt efter att en ökad vägledning och efter ett införande om anteckningskrav för bedömningen om när avfall upphört att vara avfall.

ANDRA FÖRSLAG TILL RAPPORTERING SOM ÖVERVÄGTS

Rapportering miljörapport

I 26 kap. 1 § miljöbalken föreskrivs att ”tillsynen skall säkerställa syftet med denna balk och föreskrifter som har meddelats med stöd av balken”.

Enligt 26 kap. 20 § miljöbalken ska verksamhetsutövaren för en miljöfarlig verksamhet som omfattas av tillståndsplikt varje år lämna in en miljörapport till tillsynsmyndigheten. I miljörapporten ska de åtgärder redovisas som har vidtagits för att uppfylla villkoren i ett tillståndsbeslut samt resultaten av dessa åtgärder. Det ges även möjlighet för regeringen eller annan myndighet att föreskriva ytterligare vad en miljörapport ska innehålla, inkluderat redovisning av andra uppgifter som är relaterade till balkens tillämpningsområde.

Naturvårdsverket har idag möjlighet att i föreskrifter ställa krav på att tillståndspliktiga verksamheter lämnar uppgifter om avfall i sin miljörapport. I redovisningen av regeringsuppdraget om avfallsstatistik och spårbarhet har Naturvårdsverket föreslagit att det enligt 47 a § förordning (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd ges möjlighet att föreskriva om att även verksamheter som omfattas av anmälningsplikt ska lämna uppgifter om avfall i en miljörapport. Bemyndigandet är generellt och skulle kunna användas av Naturvårdsverket för att ställa krav på att anmälningspliktiga verksamheter som behandlar avfall så att det upphör att vara avfall årligen ska rapportera om mängder och avfallsslag.

Det huvudsakliga syftet med miljörapporten är att tillsynsmyndigheterna ska kontrollera att de tillståndspliktiga verksamheterna följer tillstånden med tillhörande villkor men det finns även uppgifter som ska redovisas i miljörapporten som inte är förknippade med tillståndet. Bedömningen om när avfall upphör att vara avfall är en fråga som i regel inte bestäms i tillstånden utan bedöms av

²² Naturvårdsverket 2016B

verksamhetsutövaren och kan granskas i tillsynen. Med tanke på hur miljörapporten används idag bedömer Naturvårdsverket att systemet med rapportering i miljörapporten är mindre lämplig vad gäller bedömningen om avfall upphör vara avfall.

Rapportering egenkontroll

Det finns även möjlighet att ställa krav på att verksamhetsutövaren i sin egenkontroll dokumenterar när avfall upphör att vara avfall och de bedömningar som görs i samband med detta. I egenkontrollen ska verksamhetsutövaren regelbundet kontrollera verksamheten och dess påverkan på miljön. Att ställa krav i egenkontrollförordningen skulle innebära ett förtydligande och visa på vikten av att bedömningen görs samt att det är verksamhetsutövarens ansvar att göra denna bedömning.

Viss del av tillsynen av egenkontrollen, såsom av ansvarsfördelning, kemikalieförteckning och riskbedömningar, kan göras genom dokumentkontroll. Det finns idag inga krav i egenkontrollförordningen på dokumentation om avfallshantering. Naturvårdsverket bedömer att ett krav på anteckningsskyldighet i avfallsförordningen ger ett lika bra verktyg som ett krav på dokumentering i egenkontrollen. Det skulle innebära större förändringar att införa dokumentationskrav i egenkontrollförordningen och då Naturvårdsverket i övrigt inte ser fördelar med detta alternativ förordar Naturvårdsverket istället ett tillägg i anteckningsskyldigheten i 54 § avfallsförordningen.

Anmälningsplikt som alternativ till rapportering

Ett alternativ till förslaget om anteckningsskyldighet är att bedömningar om när avfall upphör att vara avfall anmäls till tillsynsmyndigheten i likhet med vad som krävs av verksamhetsutövaren vid ändrade förhållanden av verksamheten. På detta sätt skulle tillsynsmyndigheten få underlag om att verksamhetsutövaren kommer att återvinna avfall så att det upphör att vara avfall redan innan bedömningen görs. I arbetet med uppdraget har flera tillsynsmyndigheter framfört att de ser fördelar med att få verksamhetsutövarens bedömning i ett tidigt skede.

Naturvårdsverket anser att verksamhetsutövarens bedömning inte bör ses som en ändring av själva verksamheten. Bedömningen om när avfall upphör att vara avfall kan ändras över tid. Förhållandena kan ändras och därmed leda till en ny bedömning. Några exempel är en ändrad marknad för materialet eller ny information om att en viss användning kan leda till negativa följder för miljön eller människors hälsa. Typiska ändringar av verksamheten kan vara en ökning av produktionen eller att inriktningen på produktionen ska förändras. Det kan också handla om att verksamhetsutövaren vill ändra produktionsmetod eller tillämpa en annan teknik. Bedömningen av om avfall upphör att vara avfall är just en bedömningsfråga snarare än en förändring av verksamheten.

3.3.4. Konsekvenser

KONSEKVENSER STEG 1 – MER VÄGLEDNING OCH TILLSYN

Behovet av vägledning om när avfall upphör att vara avfall förväntas öka och Naturvårdsverket avser därför att genomföra återkommande vägledningsinsatser. Hur ofta och hur de utformas beror på många faktorer bland annat resurstillgång och hur regeringen ställer sig till det förslag på förändring i lagstiftningen som lämnas i avsnitt 3.3.2. ovan.

KONSEKVENSER STEG 2 - FÖRTYDLIGANDE AV BESTÄMMELSERNA OM BEDÖMNINGEN AV NÄR AVFALL UPPHÖR ATT VARA AVFALL

De som berörs av kravet på anteckningsskyldighet är vissa tillstånds- och anmälningspliktiga verksamheter som bedriver återvinning som innebär att avfall upphör att vara avfall. Konsekvensen av förslaget är att anteckningsskyldigheten utökas för vissa verksamhetsutövare. Även tillsynsmyndigheter (kommuner, länsstyrelser och Kemikalieinspektionen) samt verksamheter som använder återvunna råvaror berörs av förslaget.

Återvinningsverksamheter som gör så att avfall upphör att vara avfall

Det saknas idag kunskap om hur många verksamheter som bedriver verksamhet med återvinning som innebär att avfall upphör att vara avfall. Antalet anläggningar där tillstånds- och/eller anmälningspliktig verksamhet för återvinning bedrivs och som kan komma att beröras av förslaget om anteckningsskyldighet har uppskattats till ca 1 100 stycken²³. Av dessa anläggningar bedriver ca 850 tillståndspliktig återvinningsverksamhet. På drygt 330 av de tillståndspliktiga anläggningarna bedrivs även någon form av anmälningspliktig återvinningsverksamhet. Antalet anläggningar som endast bedriver anmälningspliktig verksamhet för återvinning har beräknats till ca 240.

Det faktiska antalet anläggningar som bedriver verksamhet med återvinning som innebär att avfall upphör att vara avfall bedöms vara färre än 1 100 eftersom alla dessa anläggningar med återvinningsverksamhet inte gör så att avfall upphör att vara avfall.

Även om verksamhetsutövare redan idag ska bedöma om avfall har upphört att vara avfall är det enligt vår kunskap och bedömning sannolikt att det inte alltid görs. Ett förtydligande av kravet förväntas medföra att fler verksamheter gör bedömningen, med ökade kostnader för verksamhetsutövaren som följd. De verksamheter som redan idag har gjort en bedömning berörs framförallt av anteckningsskyldigheten.

Kostnaden för att göra bedömningen om avfall har upphört att vara avfall skiljer sig åt mellan olika avfallsslag. Det kan vara allt från en enkel bedömning till

²³ Enligt data från Svenska Miljörapporteringsportalen

omfattande och tidskrävande utredningar och provtagningar. Om tillsynsmyndigheten har en annan uppfattning än verksamhetsutövaren om avfall har upphört att vara avfall eller inte, kan tillsynsmyndigheten kräva att verksamhetsutövaren tar fram ytterligare underlag. Underlag för att försöka kvantifiera dessa kostnader saknas, men förslaget är endast ett förtydligande av något som verksamhetsutövare redan idag har en skyldighet att göra. Att nedteckna bedömningen samt mängder och avfallsslag förväntas inte ta några betydande resurser i anspråk.

Införandet av ett krav på bedömning och anteckningsskyldighet i avfallsförordningen innebär att skyldigheten att göra bedömningen tydliggörs. Lagstiftningen blir med andra ord tydligare vilket klargör för verksamhetsutövaren vilken lagstiftning som ska tillämpas.

Tillsynsmyndigheter

Ett krav på att verksamhetsutövare ska nedteckna en bedömning av avfall som har upphört att vara avfall, underlättar tillsynsmyndigheternas arbete genom att de får en uttrycklig bestämmelse till grund för sitt tillsynsarbete. Att verksamhetsutövare ska nedteckna dessa bedömningar innebär att tillsynsmyndigheterna kan begära in anteckningarna och därigenom får ett bättre underlag. Detta förväntas i sin tur medföra att tillsynsmyndigheterna kan genomföra bättre och effektivare tillsyn. Det blir även tydligare för tillsynsmyndigheterna när ansvaret övergår från kommun eller länsstyrelse till Kemikalieinspektionen.

Eftersom det inte finns något krav på att bedömningarna ska rapporteras in har tillsynsmyndigheterna inte automatiskt tillgång till bedömningarna utan vissa resurser kommer att krävas för att få tillgång till verksamhetsutövarnas bedömningar. Insamlingen av anteckningarna bedöms kunna göras inom ramen för den ordinarie tillsynen, liksom är fallet idag.

Verksamheter som använder återvunna råvaror

För verksamheter som använder återvunna råvaror innebär förslaget ovan att det blir tydligare om det material de köper klassas som avfall eller produkt. Det blir därmed även enklare för dessa verksamheter att bedöma vilken lagstiftning som är tillämplig. Naturvårdsverket bedömer att förslaget på så sätt kan minska risken för spridning av farliga ämnen genom de produkter som tillverkas av återvunna råvaror.

Naturvårdsverket

Om ett krav på anteckning om bedömningen införs i avfallsförordningen kommer Naturvårdsverket att behöva avsätta extra resurser för att vägleda, utbilda och informera om detta. Ändringen i avfallsförordningen förväntas medföra en ökning av antalet frågor till Naturvårdsverket om när avfall upphör att vara avfall.

Import och export

Naturvårdsverket bedömer inte att förslaget innebär några konsekvenser för import och export. Själva bedömningarna av när avfall upphör att vara avfall kan skilja sig åt mellan olika länder vilket kan innebära oklarheter när material ska transporteras över gränserna. Detta är fallet redan idag och Naturvårdsverkets förslag påverkar inte detta.

Skydd för människors hälsa och miljön

Förslaget om att en anteckning ska göras för avfall som upphört att vara avfall förväntas bidra till att säkerställa att Sverige uppnår en säkrare hantering av avfall och återvunnet material samt en säkrare användning av återvunnet material i nya produkter. Det förväntas minska risken för att material säljs i strid med produkt- och kemikalielagstiftning vilket innebär att risken för spridning av farliga ämnen minskar. På sikt förväntas förslaget medföra att kunskapen förbättras om verksamheter som gör så att avfall upphör att vara avfall. Detta leder till att kunskapsbrister hos verksamhetsutövare och behov av ytterligare vägledning blir tydligare och att åtgärder kan vidtas.

KONSEKVENSER STEG 3 – RAPPORTERING AV BEDÖMNINGEN

Vårt förslag till rapportering innebär ett mindre tillägg till förslaget om ny digital lösning för förbättrad avfallsstatistik och spårbarhetssystem för farligt avfall. Vi bedömer därför att konsekvenserna ryms inom den bedömning som gjorts i redovisningen av det regeringsuppdraget och som kommer att beaktas av regeringen vid ett eventuellt beslut om införandet av ett sådant system.

4. Reach och CLP för återvunna material

4.1. Beskrivning av reglerna

I artikel 2.2 i Reach anges att ”avfall enligt definitionen i Europaparlamentets och rådets direktiv 2006/12/EG (4) är inte ett ämne, en blandning eller en vara i den mening som avses i artikel 3 i denna förordning”. Kraven i Reach avseende ämnen, blandningar och varor gäller därför inte för avfall. När ett material upphör att vara avfall och används för att tillverka nya produkter ställer dock Reach och annan kemikalielagstiftning omfattande krav på kunskap och kontroll över innehållet av farliga ämnen i det återvunna materialet.

Nedan följer en kortfattad beskrivning av ett urval av bestämmelserna i kemikalielagstiftningen. Beskrivningen är sammanställd av Kemikalieinspektionen och citerad ur rapporten *Återvunna ämnen*²⁴. Mer vägledning om hur kraven i Reach gäller för återvunna ämnen finns i dokumentet *Vägledning om avfall och återvunna ämnen* från Europeiska kemikaliemyndigheten (ECHA)²⁵.

4.1.1. Reach-förordningen

EU:s gemensamma kemikalielagstiftning, Reach-förordningen, gäller i princip för alla kemikalier, men för vissa typer av ämnen görs undantag från delar av kraven. Grundregeln är att alla kemiska ämnen som tillverkas eller importeras till EU i mängder över 1 ton per år ska genomgå en Reach-registrering. I den ingår att bedöma riskerna med det ämne som släpps ut på marknaden samt vilka åtgärder som behövs för en säker hantering.

Reach-förordningen gäller i huvudsak för kemiska produkter, det vill säga ämnen och blandningar. Reach-registrering av ämnen som ingår i en vara är bara aktuellt om ämnet i varan är avsett att avges. Eftersom gränsen går vid 1 ton per år och tillverkare/importör är det mycket sällan aktuellt med Reach-registrering för ämnen i varor.

I Reach-förordningen finns också krav på att information ska skickas vidare i distributionskedjan. För kemiska produkter finns krav på säkerhetsdatablad (SDB) till yrkesmässiga användare om den kemiska produkten är klassificerad som farlig eller innehåller klassificerade ämnen över vissa halter. Reglerna om SDB finns i artikel 31. När det inte finns krav på SDB finns i vissa fall krav på att lämna annan information, vilket framgår i artikel 32. För varor finns inte motsvarande krav på information som för kemiska produkter, däremot finns en skyldighet att

²⁴ Kemikalieinspektionen 2016A

²⁵ ECHA 2010

vidarebefordra information om innehåll av vissa särskilt farliga ämnen²⁶ i halter över 0,1 viktprocent.

4.1.2. CLP-förordningen

CLP-förordningen innehåller regler för farlighetsklassificering, märkning och förpackning av ämnen och blandningar som levereras eller tillhandahålls inom EU. Sedan 1 juni 2015 gäller CLP-förordningen för alla ämnen och blandningar. Lagstiftningen täcker in såväl allmänkemikalier som biocidprodukter och växtskyddsmedel.

4.1.3. Förordningen om kemiska produkter och biotekniska organismer

Enligt förordning (2008:245) om kemiska produkter och biotekniska organismer ska alla företag som tillverkar kemiska produkter anmäla sin verksamhet till Kemikalieinspektionens produktregister. Alla anmälningspliktiga kemiska produkter²⁷ som tillverkas i mängder över 100 kg per år ska anmälas till Kemikalieinspektionens produktregister. Eftersom återvinning ses som en tillverkning omfattas många återvunna kemiska produkter av kravet på produktanmälan.

4.1.4. Lättnader i kemikaliereglerna för återvunna ämnen

Alla former av återvinning, inklusive mekanisk bearbetning, betraktas som en tillverkningsprocess enligt Reach-förordningen. Detta gäller närhelst den ger upphov till ett eller flera ämnen som sådana, till en blandning eller till en vara. Återvinningsprocessen kan bestå av ett eller flera återvinningssteg. Ämnen som först har ingått som en del i avfall och därefter har upphört att vara avfall betraktas som återvunna ämnen. På samma sätt som andra ämnen omfattas även dessa av Reach-förordningen. För återvunna ämnen finns dock en möjlighet till undantag från registreringskravet. Enligt artikel 2.7 (d) i Reach-förordningen är ämnen som har registrerats och som sedan återvinns undantagna från registreringsplikten eftersom man anser att de redan är registrerade i tidigare led. Detta gäller förutsatt att återvinningsprocessen är så effektiv att det kan anses vara samma ämne. En förutsättning för att kunna utnyttja undantaget i artikel 2.7 (d) är att företaget som genomför återvinningen har tillgång till information enligt artikel 31 eller 32 (säkerhetsdatablad eller motsvarande) i förordningen.

Eftersom återvunna material är sådana som redan funnits på marknaden har även de ingående ämnena i de allra flesta fall registrerats enligt Reach-förordningen. I princip är det alltså möjligt att få undantag från registrering för de allra flesta återvunna material. Detta gäller under förutsättning att återvinnaren kan visa att de har tillräcklig information om de ämnen som ingår i materialet.

²⁶ Ämnen som finns listade i Kandidatförteckningen (artikel 59 i Reach-förordningen).

²⁷ Anmälningspliktiga kemiska produkter är de produkter vars tullnummer finns angivna i förordningen.

Det krävs mycket sällan en registrering av ämnen när de ingår i varor. Det innebär att undantaget från registreringskravet i praktiken inte är relevant i de fall en återvinnare tillverkar en vara direkt från ett avfall.

4.1.5. Ämnesidentitet

Det återvunna ämnet måste ges en identitet på samma sätt som vilket annat ämne som helst som omfattas av registreringskyldigheten. När det återvunna ämnets identitet har fastställts i tillräcklig utsträckning kan företaget som utför återvinningen undersöka om villkoren för att kunna utnyttja undantaget enligt artikel 2.7 (d) i Reach-förordningen är uppfyllda. Det återvunna ämnet måste då vara detsamma som ett ämne som redan har registrerats. Olika ämnen har olika metoder för ämnesidentifiering. För många ämnen är en avgörande faktor att huvudbeståndsdelen (> 80 %) är detsamma, detta gäller vare sig ämnet är klassificerat som farligt eller inte. För mer information om ämnesidentifiering se den vägledning som ges ut av Europeiska kemikaliemyndigheten²⁸.

Oavsett om det återvunna materialet är ett ämne eller en blandning måste återvinnaren se till att det enskilda ämnet redan har registrerats. Det ursprungligen registrerade ämnet och det återvunna ämnet behöver inte ingå i samma distributionskedja.

4.1.6. Information

Återvinnaren måste se till att ha tillgång till viss information om det återvunna ämnet. Informationen måste följa kraven om att tillhandahålla information enligt artikel 31 eller 32 i Reach-förordningen.

Kravet på information kan vara något av följande:

- Ett säkerhetsdatablad för det registrerade ämnet, om ämnet är klassificerat som farligt.
- Annan information som är tillräcklig för att användare ska kunna vidta skyddsåtgärder för det registrerade ämnet i det fall ett säkerhetsdatablad inte krävs.
- Registreringsnumret enligt Reach.

4.1.7. Tillsynsmyndigheternas olika roller

I den löpande tillsynen av återvinningsverksamheter är det länsstyrelser och kommuner som har tillsynsansvar över bedömningen av när avfall upphör att vara avfall. Naturvårdsverket vägleder länsstyrelser och kommuner i avfallsfrågor. När ett avfall upphör att vara avfall och klassas som en kemisk produkt eller en vara innebär det tillverkning enligt definitionen i Reach. När det återvunna materialet släpps ut på marknaden betraktas återvinnaren som primärleverantör vilket innebär

²⁸ ECHA 2016

att Kemikalieinspektionen blir ansvarig tillsynsmyndighet. Kemikalieinspektionen kontrollerar att den kemiska produkten/varan uppfyller kemikalie- och produktlagstiftningen när den släpps ut på marknaden.

4.2. Resultat Reach och CLP för återvunna material

I texten nedan redovisas en sammanfattning av slutsatserna från samverkansprojektet. De fullständiga resultaten finns redovisade i Kemikalieinspektionens rapport²⁹. I rapporten konstaterar Kemikalieinspektionen att det har varit tydligt att kraven i kemikalielagstiftningen i många fall har varit svåra att uppfylla trots att det i Reach-förordningen finns en lättnad i kraven för just återvunna ämnen.

Kemikalieinspektionen anger också att inspektionerna visade att:

- Flera av återvinningsföretagen som inspekterades kände inte till att återvinning som ger upphov till kemiska ämnen, blandningar eller varor är att likställa med tillverkning enligt kemikalielagstiftningen.
- Många av företagen använder inte begreppen avfall och kemiskt ämne eller blandning utan talar om råvaror och produkter. Vid inspektionerna framkom att en råvara kan vara ett avfall eller en kemisk blandning eller en vara och att en produkt enligt återvinnarnas terminologi kan vara ett avfall som genomgått en eller flera återvinningsprocesser.
- I de fall företagen kände till undantaget från kravet på Reach-registrering för återvunna ämnen, brast de ofta i kunskapen om vad som krävdes för att kunna utnyttja undantaget.
- Det var även tydligt att kunskapen om vad regelverket innebär för återvunna ämnen var bristfällig hos de branschföreningar och konsulter som verksamhetsutövarna vänt sig till.

Projektet har också enligt Kemikalieinspektionen visat att det finns ett stort behov av att klargöra när avfall upphör att vara avfall. Flera återvinnare lyfte som ett möjligt problem att det till viss del är en bedömningsfråga när avfall upphör att vara avfall och där tillsynsmyndighetens syn är av avgörande betydelse. För att återvinnarna ska kunna känna sig trygga med att den återvunna produkten inte kan komma att betraktas som ett avfall av en annan tillsynsmyndighet, önskar de någon form av ett bindande beslut. Kemikalieinspektionen anser att det finns ett behov av vägledning från Naturvårdsverket i tolkningen av avfallslagstiftningen. Vägledningen är viktig för att bedömningarna inte ska skilja sig åt mellan de olika tillsynsmyndigheterna i landet. Naturvårdsverket beskriver hur vi ser på dessa slutsatser i kapitel 3.

²⁹ Kemikalieinspektionen 2016A

Projektet har identifierat följande exempel på fall där det är otydligt om ett material är att betrakta som avfall eller produkt; sortering och balning av plast och kartong, mekanisk bearbetning i form av klippning eller malning av plast som därefter smälts till pellets och kemisk rening i olika steg. I projektet var det viktigt att klargöra innebörden av de olika begrepp som finns i avfalls- respektive kemikalielagstiftningen. De definitioner som används i lagstiftningen är som tidigare nämnts sällan de som är vedertagna ute på företagen. Ett exempel från projektet var en verksamhet som i sin marknadsföring sålde en kemisk produkt som vid inspektion visade sig vara avfall. Eftersom det ställs särskilda krav på den som köper avfall, som till exempel krav på att ha tillstånd eller ha fullgjort sin anmälningsplikt för att hantera avfall, är det särskilt viktigt att det är tydligt för kunden om den köper en kemisk produkt eller ett avfall.

Det finns behov att tydliggöra vad som krävs för att kunna utnyttja undantaget från Reach-registrering i artikel 2.7 (d). Kemikalieinspektionen anser att myndigheten behöver informera återvinningsbranschen både om hur kraven är utformade och beskriva vad för slags underlag myndigheten anser krävs för att uppfylla dem.

Kemikalieinspektionen kunde också konstatera att det i många fall är väldigt resurskrävande att få fram det underlag som krävs för att kunna utnyttja undantaget från registreringskravet. Kemikalieinspektionens bedömning är att den lättnad som undantaget i Reach innebär, ändå kräver ett omfattande arbete och kemikaliekunskap.

Eftersom Reach är en EU-gemensam lagstiftning är det viktigt att Kemikalieinspektionens tolkning är i linje med tolkningen i övriga EU. Kemikalieinspektionen har därför lämnat in förslag på att nästa gemensamma tillsynsprojekt inom EU ska handla om återvunna ämnen. Naturvårdsverket har också lämnat motsvarande förslag inom IMPEL-samarbetet³⁰. Eftersom kunskapen är låg och flödet av avfall inom EU över landsgränserna är betydande är det viktigt att vi inom EU har en gemensam tolkning av reglerna.

4.3. Överväganden och förslag

Resultaten från Kemikalieinspektionens tillsyn hos återvinningsföretag visar på att det finns brister i företagens kunskap om kemikaliereglerna och det kemiska innehållet i de återvunna produkterna. Kemikalieinspektionen anser att det krävs ytterligare arbete för att säkerställa att kemikaliereglerna efterlevs för återvunna ämnen och Naturvårdsverket delar den bedömningen.

³⁰ IMPEL är förkortningen för the European Union Network for the Implementation and Enforcement of Environmental law, en ideell förening för miljömyndigheter som arbetar med implementering av EU:s miljölagstiftning. IMPEL har för närvarande 50 medlemmar i 35 länder. IMPEL:s syfte är att stödja medlemmarna i att nå en enhetlig och effektiv tillämpning av EU:s miljölagstiftning. Naturvårdsverket och Havs- och vattenmyndigheten är svenska medlemmar i IMPEL.

Reglerna i kemikalielagstiftningen innebär ett nytt sätt att tänka för många återvinningsföretag eftersom de betraktas som kemikalietylverkare enligt den lagstiftningen. Bestämmelserna är dessutom omfattande och upplevs som svåra att förstå. Genom samverkansprojektet har både Naturvårdsverket och Kemikalieinspektionen fått en bättre bild av vilka delar av bestämmelserna som företagen upplever som svårast att tillämpa. Eftersom antalet inspektioner endast var åtta bedömer Naturvårdsverket att det är för tidigt att dra några heltäckande slutsatser om hur kemikalielagstiftningen och i synnerhet Reach fungerar för återvunna material.

Vi delar dock Kemikalieinspektionens bedömning att det i många fall är mycket resurskrävande att få fram det underlag som krävs för att ett återvinningsföretag ska kunna utnyttja undantaget från registreringskrav. Den lättnad som undantaget i Reach innebär, kräver ändå ett omfattande arbete och kemikaliekunskap, vilket innebär att det är en stor utmaning för många återvinningsföretag att uppfylla bestämmelserna enligt Reach.

Mer information och vägledning från Naturvårdsverket och Kemikalieinspektionen till både företag och myndigheter är ett första steg för att komma tillrätta med de brister som identifierats.

4.3.1. Förslag till åtgärder

Naturvårdsverket och Kemikalieinspektionen kommer gemensamt att vägleda om hur kemikalielagstiftningen ska tillämpas för återvunna material. Som ett första steg genomför Naturvårdsverket tillsammans med Kemikalieinspektionen i december 2016 två temadagar där vi bland annat tar upp dessa frågor.

Eftersom återvinning omfattas av både avfalls- och kemikalielagstiftningen är det viktigt att det sker en samverkan mellan Naturvårdsverket och Kemikalieinspektionen i kommande insatser. Det är också en fördel att bedriva gemensam tillsyn där det är möjligt och lämpligt eftersom flera olika myndigheter har tillsyn över återvinningsföretagen i gränslandet mellan avfalls- och kemikalielagstiftningen.

5. Andra kopplingar mellan avfalls- och kemikalielagstiftningen

Förhandlingarna om EU-kommissionens förslag för en cirkulär ekonomi och det så kallade avfallspaketet har pågått parallellt med arbetet med detta regeringsuppdrag. Förhandlingarna kan få en stor påverkan på förutsättningarna för arbetet med giftfria och resurseffektiva kretslopp. I detta kapitel redovisar vi förslag på några områden där Naturvårdsverket och Kemikalieinspektionen samverkat med att ta fram underlag till förhandlingarna. Vi analyserar också några andra frågor i lagstiftningen som vi bedömer har betydelse för det fortsatta arbetet med cirkulär ekonomi och giftfria och resurseffektiva kretslopp.

De förslag som redovisas i detta kapitel är en vidareutveckling av förslag som vi tidigare lämnat i bland annat remissyttranden om EU-kommissionens förslag till meddelande om cirkulär ekonomi^{31, 32}. Dessa förslag har inte samrättats i arbetet med regeringsuppdraget.

5.1. Förbud och begränsningar av ämnen som försvårar återvinning

5.1.1. Beskrivning av reglerna

EU:s kemikalielagstiftning Reach omfattar i princip all användning av så kallade allmänkemikalier³³ inom EU. Ett viktigt komplement till Reach är de så kallade produktregler som även de gäller inom hela EU. Några exempel på produktregler är leksaksdirektivet³⁴, byggproduktförordningen³⁵ och RoHS-direktivet³⁶.

För vissa produktgrupper innehåller samma direktiv både bestämmelser om avfall och begränsningar av användningen av farliga ämnen. Sådana bestämmelser finns i förpackningsdirektivet³⁷, batteridirektivet³⁸ och ELV-direktivet³⁹.

³¹ Naturvårdsverket 2016C

³² Kemikalieinspektionen 2016B

³³ I begreppet allmänkemikalier ingår alla kemikalier som inte är bekämpningsmedel (växtskyddsmedel eller biocidprodukter)

³⁴ Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/48/EG av den 18 juni 2009 om leksakers säkerhet

³⁵ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 305/2011 av den 9 mars 2011 om fastställande av harmoniserade villkor för saluföring av byggprodukter och om upphävande av rådets direktiv 89/106/EG

³⁶ Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/65/EU av den 8 juni 2011 om begränsning av användning av vissa farliga ämnen i elektrisk och elektronisk utrustning

³⁷ Europaparlamentet och rådets direktiv 94/62/EG av den 20 december 1994 om förpackningar och förpackningsavfall

Förpackningsdirektivet är riktat till medlemsstaterna och innehåller krav på att medlemsstaterna ska vidta de åtgärder som krävs för att införa ett system som säkerställer att förpackningsdirektivets mål nås. Direktivet ställer inte krav på att medlemsstaterna tillämpar ett producentansvar. Sverige har dock valt att implementera förpackningsdirektivet genom en förordning om producentansvar⁴⁰.

5.1.2. Resultat

För de produktgrupper där samma direktiv både innehåller avfalls- och kemikaliekrav innebär det en möjlighet att koppla ihop begränsningar av farliga ämnen och utveckling av effektiva informationssystem med förbättrad insamling och höjda återvinningsmål. Naturvårdsverket och Kemikalieinspektionen bedömer dock att anpassningen av dessa regelverk till ny kunskap om farliga ämnen går långsamt. Den nya kunskapen som kommit fram genom bland annat Reach, behöver få tydligare genomslag i dessa regelverk och i deras tillämpning. De nuvarande begränsningarna gäller endast ett fåtal ämnen och speglar kunskapsnivån för mer än ett decennium sedan.

I direktiven för förpackningar, batterier och uttjänta fordon (ELV) saknas särskilda system för att lägga till fler ämnen och att införa skärpta gränsvärden för de ämnen som redan omfattas av direktivet. Det innebär att det ordinarie lagstiftningsförfarandet måste användas för att få till stånd sådana ändringar av direktiven. Det ordinarie lagstiftningsförfarandet som innebär en översyn och revidering av direktiven är tungrovt och arbetskrävande och det är inte realistiskt att anta att rättsakterna med jämna mellanrum skulle ”öppnas upp” för ändringar avseende vilka ämnen som omfattas av direktiven samt vilka gränsvärden som gäller för dessa ämnen. Möjligheten att snabbare uppnå giftfria och resurseffektiva kretslopp skulle öka om ett förenklat förfarande införs för att genomföra denna typ av ändringar av direktiven.

5.1.3. Överväganden och förslag

PROCESS FÖR ATT LÄGGA TILL FLER ÄMNER OCH INFÖRA SKÄRPTE GRÄNSVÄRDEN I FÖRPACKNINGSDIREKTIVET, BATTERIDIREKTIVET OCH ELV-DIREKTIVET

Vårt förslag är att det införs ett förenklat förfarande som bygger på delegerade akter⁴¹ för att göra ändringar gällande vilka ämnen som omfattas av direktiven samt gränsvärdena för dessa. Ett sådant förfarande finns redan i RoHS-direktivet.

³⁸ Europaparlamentets och rådets direktiv 2006/66/EG av den 6 september 2006 om batterier och ackumulatörer och förbrukade batterier och ackumulatörer och om upphävande av direktiv 91/157/EEG

³⁹ Europaparlamentets och rådets direktiv 2000/53/EG av den 18 september 2000 om uttjänta fordon

⁴⁰ Förordningen (2014:1073) om producentansvar för förpackningar

⁴¹ Delegerade akter är rättsakter som Europaparlamentet och ministerrådet har delegerat, lämnat över ansvaret, till kommissionen att besluta om. Delegerade akter används för att ändra eller komplettera vissa icke väsentliga delar av en EU-lag, till exempel genom att kommissionen beslutar om en ändring av en bilaga till en förordning.

Bortsett från att ett sådant system skulle bidra till att farliga ämnen snabbare kan fasas ut från kretsloppet skulle en sådan ordning också skapa en mer enhetlig lagstiftning när det gäller produktrelaterade direktiv. Direktiven skulle få en påskyndad och förenklad process för att införa nya ämnesbegränsningar. Detta dels eftersom både enskilda medlemsländer och kommissionen skulle kunna ta initiativ till nya begränsningar, och dels genom att kommissionen bemyndigas att besluta om nya begränsningar genom delegerade akter.

Systemet i RoHS-direktivet fungerar på följande sätt. Både kommissionen och enskilda medlemsstater kan lägga fram förslag på nya ämnen och/eller ändrade gränsvärden för ämnen som omfattas av direktivet. Förslagen ska vara förenliga med annan lagstiftning på kemikalieområdet, i synnerhet Reach. Översynen ska bygga på information som har framkommit bland annat genom processerna i Reach. Vid översynen ska kommissionen beakta om de aktuella ämnena:

- a) Skulle kunna ha negativ inverkan vid avfallshantering av elektrisk och elektronisk utrustning, bland annat på möjligheterna att förbereda elektrisk och elektronisk utrustning för återanvändning eller att materialåtervinna avfall som utgörs av eller innehåller elektrisk eller elektronisk utrustning,
- b) med hänsyn till dess användningsområden, skulle kunna ge upphov till okontrollerad eller diffus spridning i miljön av ämnet eller till farliga restprodukter eller omvandlings- eller nedbrytningsprodukter genom förberedelser inför återanvändning, återvinning eller annan behandling av material från avfall som utgörs av eller innehåller elektrisk eller elektronisk utrustning under nuvarande driftförhållanden,
- c) skulle kunna leda till oacceptabel exponering av arbetstagare som medverkar vid insamling eller behandling av avfall som utgörs av eller innehåller elektrisk eller elektronisk utrustning,
- d) skulle kunna ersättas av substitut eller alternativ teknik som har mindre negativ inverkan.

Inom ramen för översynen ska kommissionen samråda med berörda parter, inbegripet ekonomiska aktörer, materialåtervinningsföretag, avfallsbehandlare, miljöorganisationer samt fackliga organisationer och konsumentorganisationer.

Förslagen om översyn ska innehålla åtminstone följande information:

- a) Exakt och tydlig formulering av den förslagna begränsningen.
- b) Referenser och vetenskapliga belägg för begränsningen.
- c) Information om användningen av ämnet eller gruppen av liknande ämnen i elektrisk och elektronisk utrustning.
- d) Information om skadlig inverkan och exponering, särskilt under hantering av avfall som utgörs av eller innehåller elektrisk eller elektronisk utrustning.
- e) Information om möjliga substitut och andra alternativ, tillgången på och tillförlitligheten av dem.
- f) Motivering till att en unionsövergripande begränsning ska betraktas som den lämpligaste åtgärden.

- g) Samhällsekonomisk bedömning.

Ändringar av direktivet beslutas av EU-kommissionen genom delegerade akter. Vårt förslag är att samma system som i RoHS införs i förpackningsdirektivet, batteridirektivet och ELV-direktivet. Texten från RoHS skulle med små anpassningar kunna föras in i respektive direktiv.

5.2. Krav på information om farliga ämnen i avfall

5.2.1. Beskrivning av reglerna

Bestämmelser om att den som hanterar och återvinner avfall ska få tillgång till information om innehållet av farliga ämnen finns inskrivet i EU:s direktiv om uttjänta fordon (ELV) och avfall från elektrisk och elektronisk utrustning (WEEE). Kraven har implementerats i svensk lagstiftning genom 10§ förordning (2007:185) om producentansvar för bilar respektive genom 66§ förordning (2014:1075) om producentansvar för elutrustning.

Att information om innehållet av farliga ämnen i olika produkter lämnas vidare till avfallsledet är en viktig förutsättning för att avfallet ska kunna hanteras och återvinnas på ett säkert sätt. Många aktörer efterfrågar också sådan information. Det finns dock fortfarande många oklarheter om hur sådan information ska tillhandahållas för att kunna utnyttjas på ett effektivt sätt i avfallsledet.

5.2.2. Resultat

Trots att det under relativt lång tid funnits krav på information för avfall från elutrustning och uttjänta bilar visar våra resultat att systemen inte fungerar som det är tänkt. Det finns behov av en fördjupad diskussion och åtgärder på EU-nivå för att information om innehåll av farliga ämnen ska bli tillgänglig och användbar för den som hanterar och återvinner avfall.

RESULTAT FRÅN STUDIE OM AVFALLSLEDETS BEHOV AV OCH TILLGÅNG TILL INFORMATION

För att undersöka avfalls- och återvinningsledets efterfrågan, behov av och tillgång till information om farliga ämnen i uttjänta fordon och elutrustning lät Naturvårdsverket konsultföretaget Goodpoint AB göra en studie för att titta närmare på dessa frågor. Studien hade fokus på lagstiftningens konsekvenser på hanteringen av uttjänta bilar och avfall från elutrustning⁴². Syftet med studien var att undersöka följande:

- a) Vilken information om farliga ämnen har svenska avfallshanterare tillgång till i dagsläget?
- b) Vilken information om farliga ämnen vill de ha?

⁴² Goodpoint 2016

- c) Vilken information om farliga ämnen behövs för att öka effektiviteten i materialåtervinningsflödet?

Studien genomfördes genom intervjuer med avfallshanterare och intressenter inom avfallsbranschen. Även andra aktörer, såsom branschorganisationer och experter inom den offentliga sektorn, kontaktades.

Studien visar att det för uttjänta bilar finns befintliga kanaler för att lämna information till avfallsanläggningar, men informationskravet i ELV-direktivet omfattar endast ett fåtal ämnen. För avfallshanterare finns det etablerade informationskanaler som kan ge tillgång till information men brist på kunskap och avsaknad av konsumentkrav gör att informationskanalerna inte utnyttjas.

Studien visar att de som hanterar avfall från elutrustning inte får information om farliga ämnen enligt bestämmelserna i WEEE-direktivet. Istället är tillgång på information ofta inskrivet i avtal mellan företag eftersom det finns ett samband mellan elutrustningens värde och dess innehåll. Detta är i praktiken endast möjligt om transaktionen är mellan två företag, något som inte är fallet när uttjänt elutrustning kommer från privatpersoner via kommunala insamlingar. Studien visar att orsaken till bristande efterlevnad av WEEE-direktivet delvis kan bero på ointresse från avfallshanterare att komma åt informationen då de anser att kvaliteten på informationen är undermålig.

ERFARENHETER FRÅN NATURVÅRDSVERKETS TILLSYN ÖVER PRODUCENTANSVAR FÖR ELUTRUSTNING

Naturvårdsverket har ett operativt tillsynsansvar enligt förordningen om producentansvar för elutrustning och har genom tillsynen kontakt med producenter av elutrustning. Naturvårdsverket bedömer att bestämmelsen om att producenterna ska överföra information till avfallsledet inte följs som det är tänkt. Tänkbara orsaker till det kan vara att bestämmelsen medger utrymme för tolkning, att den information som ska lämnas omfattar många ämnen samt att det kan finnas praktiska hinder som försvårar efterlevnaden. Naturvårdsverket planerar att genomföra en studie för att titta närmare på denna fråga. I studien avser vi att ta reda på om bestämmelsen efterlevs i den utsträckning vi tror och till viss del utreda vilka möjligheter och eventuella hinder som berörda aktörer ser med denna bestämmelse. Studien ska användas som ett underlag till planeringen av Naturvårdsverkets tillsyn och vägledning.

Kravet att tillhandahålla information om farliga ämnen till avfallsledet gäller den som först sätter en ny sorts elutrustning på unionsmarknaden, vilket förutsätter ett EU-övergripande utbyte av information. Sverige har definierat vad som avses med farliga ämnen i förordningen om elutrustning. I WEEE-direktivet saknas en sådan definition helt, vilket kan innebära att olika medlemsstater definierar farliga ämnen på olika sätt och att kraven som ställs på producenter därför inte är enhetliga på EU-nivå.

Sverige har i förordningen om producentansvar för elutrustning definierat farliga ämnen med hänvisning till kemikalielagstiftningens bestämmelser om klassificering av farliga ämnen och blandningar⁴³. Denna definition omfattar ett stort antal ämnen med olika typer av farlighetsklassificering. I 66 § i samma förordning anges: ”En producent som släpper ut en ny sorts elutrustning på unionsmarknaden ska se till att information finns tillgänglig om vilka komponenter och vilket material som ingår i utrustningen och var i utrustningen som det kan finnas farliga ämnen och blandningar.”

Vi tycker att det är en fördel att definitionen av farliga ämnen följer kemikalielagstiftningen. Samtidigt konstaterar vi att det tillsammans med den nuvarande formuleringen av 66 § innebär ett långtgående krav som omfattar ett stort antal ämnen samt att alla dessa ämnen inte bedöms vara av vikt för avfallsbehandlare att känna till.

5.2.3. Överväganden och förslag

INFORMATION OM FARLIGA ÄMNINGAR SKA BLI TILLGÄNGLIG OCH ANVÄNDBAR FÖR DEN SOM HANTERAR OCH ÅTERVINNAR AVFALL

Naturvårdsverket anser att utbyte av information behöver utvecklas och komma till praktisk och resurseffektiv användning. Tillämpningen bör ske på ett likartat sätt i hela EU.

Naturvårdsverket bedömer att ett samarbete mellan producenter och avfallsaktörer i Europa är nödvändigt för att möjliggöra att bestämmelserna efterlevs effektivt och ändamålsenligt. Tillsynsmyndigheterna inom EU behöver också samverka kring detta så att det blir möjligt att kontrollera att reglerna följs på ett likartat sätt. Sverige bör medverka till att initiera sådana diskussioner på EU-nivå för att möjliggöra information till avfallsledet om innehåll av farliga ämnen i avfall från elutrustning respektive hur befintligt informationssystem för uttjänta bilar kan förbättras så att bestämmelserna efterlevs effektivt och ändamålsenligt.

Parallellt med diskussionerna ovan behöver också tillsynen intensifieras, för att se till att informationsutbyte sker i praktiken. För att bidra till en utveckling där tillverkarna gemensamt tillhandahåller information enligt lagstiftningens intentioner bör Sverige följa denna utveckling och även utbyta erfarenheter med andra tillsynsmyndigheter i Europa.

Naturvårdsverket anser att det är viktigt att lärdomar från hur informationsöverföring för avfall från elutrustning och uttjänta bilar fungerar tas tillvara i arbetet med att införa krav på information för fler varugrupper.

⁴³ 17 § Förordning (2014:1075) om producentansvar för elutrustning

ANALYS OCH ÖVERSYN AV INFORMATIONSKRAVET FÖR ELUTRUSTNING

I det EU-gemensamma arbetet med att förbättra informationsöverföringen bör det även ingå att analysera vilka ämnen det är ändamålsenligt att lämna information om. En del av detta bör vara att på EU-nivå ta upp frågan om att införa en definition av vilka ämnen som avses i WEEE-direktivet.

Mot denna bakgrund bör sedan en bedömning göras om informationskravet i den svenska förordningen om elutrustning är för långtgående. Vi bedömer detta som särskilt viktigt eftersom det är känt att det finns brister i hur bestämmelsen efterlevs idag. Ett alternativ för att begränsa informationskravet vore att ändra själva definitionen av vad som avses med farliga ämnen. Vi anser dock att det är önskvärt att sträva efter mer enhetliga definitioner i EU:s avfalls- och kemikalielagstiftning. Därför kan det vara mer ändamålsenligt att avgränsa informationskravet i 66 § förordningen om producentansvar för elutrustning till att omfatta de ämnen som bedöms ha störst betydelse för avfallshantering och återvinning.

Naturvårdsverket har i remissyttrandet om cirkulär ekonomi⁴⁴ framfört att informationskravet i WEEE-direktivet bör förtydligas på följande sätt:

- För att artikel 15 ska fylla sitt syfte skulle det behöva tydliggöras vad som avses med ”farliga ämnen”. På engelska används i direktivet ”dangerous substances”. Denna formulering saknar motsvarighet i kemikalielagstiftningen och det finns inte heller någon vägledning i fråga om vilka ämnen som avses. I ELV-direktivet används begreppet ”hazardous substances” med hänvisning till Reach/CLP. Vårt förslag är att detta begrepp används även i artikel 15.
- I enlighet härmed ser vi skäl att föreslå att det under artikel 3 införs en definition av begreppet ”farliga ämnen”/”hazardous substances” med referens till Reach/CLP.
- Information ska enligt artikel 15 också lämnas om vilka olika komponenter och material som ingår i elutrustningen. Även detta skulle kunna förtydligas. Såsom vi uppfattar detta krav är det fråga om de komponenter och material som anges i direktivets bilaga VII . Detta skulle kunna läggas till i artikel 15.
- För att harmonisera informationsflödet om farliga ämnen med kemikalielagstiftningen och avfallslagstiftningen och skapa spårbarhet i enlighet med ambitionerna i kommissionens handlingsplan bör information om de farliga ämnen som avses i artikel 33 Reach och ämnesbegränsningarna i RoHS-direktivet alltid lämnas till behandlingsanläggningen.
- För att möjliggöra en korrekt behandling av elavfall bör även information om material och komponenter enligt bilaga VII alltid lämnas.
- Informationen ska tillgängliggöras för behandlingsanläggningen. Det bör ses över hur detta kan ske på ett ändamålsenligt sätt och vilka krav som bör

⁴⁴ Naturvårdsverket 2016C

kunna ställas i detta avseende. Information som publiceras i handböcker eller på olika hemsidor på nätet går normalt inte att nyttja på ett effektivt sätt inom ramen för en behandlingsverksamhet. Från återvinningsbranschen har uttryckts önskemål om märkning. Det finns fördelar med ett sådant system, men ett införande av någon form av märkningskrav förutsätter en grundlig konsekvensanalys. Det måste också finnas en möjlighet att lämna information på annat sätt än genom märkning på själva produkten, för exempelvis mycket små produkter.

Naturvårdsverket anser att en översyn av vilka ämnen som omfattas av det svenska informationskravet bör ske även om WEEE-direktivet inte förtydligas i detta avseende.

5.3. Avfallsförebyggande – cirkulär ekonomi

5.3.1. Beskrivning

Naturvårdsverket anser att en viktig del av gällande definition av *förebyggande* i ramdirektivet för avfall är att minska innehållet av farliga ämnen i material och produkter⁴⁵. En allvarlig brist är dock att avfallsdirektivet saknar åtgärder för utfasning av särskilt farliga ämnen och förbättrat informationsflöde avseende dessa ämnen. Denna brist utgör ett hinder för en fungerande återvinningsmarknad. En viktig åtgärd för att skapa återanvändbara och återvinningsbara material av hög kvalitet som är attraktiva på marknaden är att förebygga att de konstrueras med särskilt farliga ämnen och andra ämnen som försvårar återvinning. Därför är det viktigt att förtydliga att åtgärder för att minska innehållet av farliga ämnen i material och produkter är en del av de avfallsförebyggande åtgärder som medlemsstaterna ska vidta i enlighet med artikel 9 i avfallsdirektivet.

Naturvårdsverket har i samverkan med Kemikalieinspektionen bidragit med underlag till förhandlingarna om cirkulär ekonomi där särskilt fokus varit att få med skrivningar om att förebygga innehållet av farliga ämnen i material och produkter och att förbättra flödet av information.

5.3.2. Resultat

Naturvårdsverket och Kemikalieinspektionen kommer att fortsätta samverka när det gäller avfallsförebyggande åtgärder. Uppströmsarbete med att stärka kemikalielagstiftningen är en förutsättning för att återvinningen ska kunna öka på ett säkert sätt.

⁴⁵ Artikel 3 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/98/EG av den 19 november 2008 om avfall och om upphävande av vissa direktiv.

5.4. Höga och likvärdiga krav

Enligt etappmålet om giftfria och resurseffektiva kretslopp i det svenska miljömålssystemet ska höga och likvärdiga krav ställas på innehållet av farliga ämnen i nyproducerade och återvunna material där så är lämpligt⁴⁶. Regeringen uppger i beslutet om etappmålet att en kontinuerlig avvägning mellan giftfrihet och resurseffektivitet behövs, även om regeringsbeslutet inte beskriver hur denna avvägning ska gå till. I detta avsnitt redovisar Naturvårdsverket en översiktlig analys av hur vi ser på principen om höga och likvärdiga krav.

5.4.1. Beskrivning

I det långa perspektivet, med målsättningen om en cirkulär ekonomi där samma material utnyttjas ett flertal gånger genom högvärdig återvinning, är principen om höga och likvärdiga krav på nyttillverkat och återvunnet material med avseende på innehåll av farliga ämnen en viktig förutsättning. Principen innebär att produkt- och kemikalielagstiftningen i normalfallet inte bör göra skillnad på nytt och återvunnet material när det gäller t.ex. förbud och gränsvärden för innehåll av farliga ämnen. I takt med att särskilt farliga ämnen fasas ut och vi får mer kunskap om varors innehåll av särskilt farliga ämnen är det ett rimligt krav att även återvunna material ska vara fria från särskilt farliga ämnen. Det är viktigt bland annat för att stärka konkurrenskraften hos återvunna material så att de betraktas som attraktiva material med hög kvalitet. Därmed gynnas återvinningen på sikt.

Naturvårdsverket anser att det är viktigt att poängtera att kemikalielagstiftningen redan idag i de allra flesta fall ställer *samma krav* på innehållet av farliga ämnen i nyttillverkat och återvunnet material. Det finns några exempel där högre halt av ett ämne tillåts i återvunnet material. Ett sådant är den begränsning för kadmium som finns i Reach bilaga XVII. Den generella lättnad som finns i Reach, där återvinningsföretag ges möjlighet till undantag från registrering, innebär inte att det återvunna materialet får innehålla högre halter farliga ämnen. Utgångspunkten för undantaget är i stället att den som återvinner ska kunna utnyttja redan befintlig information för att uppfylla sina skyldigheter enligt Reach. Undantaget har, som vi redovisar i avsnitt 4.2, visat sig vara en stor utmaning för återvinningsföretag att utnyttja.

Slutsatsen om att lagstiftningen ställer samma krav idag gäller för de material som tydligt omfattas av kemikalie- och produktlagstiftningen, till exempel plast, papper, glas, kartong och metall. Det är svårare att överblicka om lagstiftningen ställer likvärdiga krav när det gäller andra materialkategorier som till exempel:

- i. Material som kan återvinnas till produkter men som inte riktigt ”passar in” i kemikalielagstiftningen t.ex. produkter som tillverkas av slam, jord eller rötresten.
- ii. Avfall som används i anläggningsarbeten.

⁴⁶ Regeringen 2013

Här finns ett fortsatt utredningsbehov och exempel på när lagstiftningen för återvunna material är mera strikt än för motsvarande nytillverkade material.

5.4.2. Resultat

I praktiken innebär tillgängliga metoder och tekniker för insamling och sortering av avfall samt för analys av återvunna material att det kan vara svårt att säkerställa att vissa återvunna material har samma kvalitet som motsvarande nytillverkat material. Naturvårdsverket anser därför att det i vissa fall kan vara motiverat att tillåta något högre halter av farliga ämnen i återvunnet material. När ämnen blir föremål för begränsningar, förbud eller krav på tillstånd bör man alltså i vissa fall kunna tillåta skillnader mellan nytt och återvunnet material. Det är viktigt att sådana beslut tas i enskilda fall och att de föregås av en bedömning av risker och samhällsekonomiska aspekter. När det gäller särskilt farliga ämnen bör de användningsområden och tidsperioder som tillåts i t.ex. tillståndprocessen enligt Reach vara tydligt avgränsade både för nytillverkat och återvunnet material eftersom målet är att sådana ämnen ska fasas ut. I strävan efter höga och likvärdiga krav är det också viktigt att kontinuerligt skärpa kraven och se över de tillåtna haltgränserna framför allt när det gäller särskilt farliga ämnen.

5.5. Enhetlig begreppsanvändning

5.5.1. Beskrivning

I arbetet med uppdraget har det blivit tydligt att det är viktigt att vara noggrann med att förklara vilka ämnen som omfattas av olika diskussioner, vägledning och förslag. Många av de olika begrepp som används för att kategorisera ämnen, till exempel farliga ämnen, särskilt farliga ämnen, oönskade ämnen, miljögifter och skadliga ämnen, är inte allmänt kända hos myndigheter, företag och branschorganisationer. Flera av dessa begrepp saknar också en tydlig definition.

I arbetet med uppdraget har Naturvårdsverket genomgående försökt använda begreppen farliga ämnen och särskilt farliga ämnen eftersom de finns definierade enligt Reach och i det svenska miljömålssystemet.

I EU-arbetet med cirkulär ekonomi har Naturvårdsverket och Kemikalieinspektionen framfört behovet av att förbättra samordningen av definitionerna i avfalls- och kemikalielagstiftningen. Att använda olika begrepp i lagstiftningen, som dessutom i vissa fall saknar definition, skapar osäkerhet hos både företag och myndigheter.

5.5.2. Resultat

Naturvårdsverket bedömer att det är viktigt att sträva efter en enhetlig begreppsanvändning och att de olika begrepp som används i lagstiftningen för att karakterisera ämnen bör vara tydligt definierade.

Naturvårdsverket bedömer att det är viktigt att genomgående vara tydlig med när farliga ämnen respektive särskilt farliga ämnen avses. Detta är särskilt viktigt eftersom samhällets målsättningar för farliga respektive särskilt farliga ämnen skiljer sig åt. Vi anser att den skrivning som använts i regeringens uppdrag om giftfria och resurseffektiva kretslopp⁴⁷ är bra och kan användas mer: ”... att minska risker med farliga ämnen och utfasning av särskilt farliga ämnen”.

⁴⁷ Regeringen 2015

6. Källförteckning

ECHA (2010). *Vägledning om avfall och återvunna ämnen*. Helsingfors: ECHA.

ECHA (2016). *Vägledning om identifiering och namngivning av ämnen enligt Reach och CLP*. Helsingfors: ECHA. ISBN: 978-92-9247-729-5.

Goodpoint (2016) *Information on Hazardous Substances in Waste*. Stockholm: Goodpoint.

Kemikalieinspektionen (2012). *Bättre EU-regler för en Giftfri Miljö*. Stockholm: Kemikalieinspektionen. Kemikalieinspektionens rapport 1/12. ISSN: 0284 -1185.

Kemikalieinspektionen (2014). *Regler om kemikalier i kretsloppet för varor – en juridisk analys*. Stockholm: Kemikalieinspektionen. Kemikalieinspektionens rapport 2/14. ISSN 0284-1185.

Kemikalieinspektionen (2016A). *Återvunna ämnen. Rapport från ett tillsynsprojekt 2016*. Stockholm: Kemikalieinspektionen. Kemikalieinspektionens tillsynsrapport 10/16. ISSN 1654-2355.

Kemikalieinspektionen (2016B). Diarienummer 4.2.3.a-H15-08100. Remissvar om Europeiska kommissionens förslag COM (2015) 614/2 till meddelande om cirkulär ekonomi. Yttrande 2016-02-19 till Miljö- och energidepartementet.

Naturvårdsverket (2008). Diarienummer 100 5360-08. Yttrande över Remiss Myndighet för miljön - en granskning av Naturvårdsverket (SOU 2008:62). Yttrande 2008-11-06 till Miljödepartementet.

Naturvårdsverket (2010). *Återvinning av avfall i anläggningsarbeten*. Stockholm: Naturvårdsverket. Handbok 2010:1. ISBN 978-91-620-0164-3.pdf

Naturvårdsverket (2013). *Tillsyn enligt miljöbalken – möjligheter till utveckling och förbättring. En redovisning till regeringen enligt 1 kap. 28 § miljötillsynsförordningen den 15 maj 2013*. Stockholm: Naturvårdsverket.

Naturvårdsverket (2015). Ärendenummer: NV-04449-13. Redovisning av regeringsuppdrag ”Prövning av miljöfarliga verksamheter och krav på bland annat upprättande av miljökonsekvensbeskrivning”. Stockholm: Naturvårdsverket.

Naturvårdsverket (2016A). *Vägledning om när avfall upphör att vara avfall*, hämtad från www.naturvardsverket.se/Stod-i-miljoarbetet/Vagledninga/r/Lagar-och-regler-om-avfall/Nar-avfall-upphor-att-vara-avfall/

Naturvårdsverket (2016B). Ärendenummer NV-00316-15. *Förbättrad avfallsstatistik och spårbarhetssystem för farligt avfall*. Skrivelse 2016-09-22 till Miljö- och energidepartementet.

Naturvårdsverket (2016C). Ärendenummer NV-08334-15. *Yttrande om EU-kommissionens förslag om cirkulär ekonomi resp. ändrade avfallsregler*. Yttrande 2016-02-18 till Miljö- och energidepartementet.

Naturvårdsverket (2016D). Ärendenummer NV-06360-16. *Strategiskt viktiga åtgärder för att skapa en mer likvärdig, effektiv och rättssäker operativ tillsyn*. Inspel 2016-10-21 till Miljötillsynsutredningen.

Regeringen (2013). *Etappmål för farliga ämnen*. Regeringsbeslut. Diarienummer M2013/1740/Ke.

Regeringen (2015). *Uppdrag om giftfria och resurseffektiva kretslopp*. Diarienummer 2015M2015/376/Ke