

YTTRANDE

2019-12-19

Ärendenr:

NV-07077-19

Miljödepartementet

m.remissvar@regeringskansliet.se

Naturvårdsverkets yttrande över Miljödepartementets remiss av promemorian Genomförande av reviderade EU-direktiv på avfallsområdet och skrivelsen Rättsliga förutsättningar för en ändamålsenlig avfallsstatistik och en digital lösning för spårbarhet av farligt avfall (M2019/01776/R)

1. Sammanfattning

Naturvårdsverket är sammantaget positivt till de ändringar som föreslås i Miljödepartementets promemoria Genomförande av reviderade EU-direktiv på avfallsområdet. Specifika synpunkter på enskilda förslag framgår nedan (kapitel 2). Dispositionen följer i stort densamma som i promemorian.

Naturvårdsverket lämnar också en del reviderade författningsförslag jämfört med de förslag som vi tidigare redovisat i skrivelsen Rättsliga förutsättningar för en ändamålsenlig avfallsstatistik och en digital lösning för spårbarhet av farligt avfall (kapitel 3).

2. Genomförande av reviderade EU-direktiv på avfallsområdet

2.1. *Undantag från avfallsförordningens tillämpningsområde*

Miljödepartementet föreslår att undantaget från avfallsförordningens tillämpningsområde utökas genom att det anges att förordningen inte ska tillämpas på ämnen som är avsedda för användning som foderråvaror enligt definitionen i artikel 3.2 g i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 767/2009 och som inte består av eller innehåller animaliska biprodukter.

Undantaget görs för att undvika duplicering av bestämmelser. Motsvarande undantag föreslås därmed införas i avfallsförordningen.

Naturvårdsverket har tidigare lyft frågan till Miljödepartementet angående undantagens placering i avfallsförordningen, och framfört att denna ordning inte leder till att duplicering undviks. Genom att undantaget finns i avfallsförordningen och inte i 15 kap. miljöbalken, undantas verksamheten enbart från avfallsförordningens tillämpningsområde. Det innebär att annan avfallsrelaterad lagstiftning fortfarande är tillämplig, framförallt miljöprövningsförordningen. Konsekvensen blir att krav ställs som inte alltid är miljömässigt motiverade, samt försvårar för en cirkulär ekonomi och att efterfölja avfallshierarkin.

Naturvårdsverket har den 5 juli 2018 lämnat in en hemställan till Miljödepartementet, *Behov av översyn av genomförandet av avfallsdirektivets undantag i svensk rätt (NV-08045-17)*, som handlar om denna fråga. Hemställan togs fram gemensamt med Trafikverket.

2.2. Ordförklaringar

2.2.1. Diverse ordförklaringar

Naturvårdsverket noterar att definitionen av återanvändning i avfallsdirektivet inte har implementerats ordagrant. Med föreslagen lydelse ges en vidare omfattning av begreppet återanvändning. Detta gäller även för andra definitioner i 15 kap. miljöbalken. Det är svårt att överblicka eventuella konsekvenser av att välja en annan lydelse än den i direktivet.

Naturvårdsverket ser positivt på att begreppet skadliga ämnen i definitionen för *avfallsförebyggande åtgärder* ersätts med farliga ämnen. Vi vill även påpeka att lydelsen i direktivet är ”*the content of hazardous substances*” och förordar därför skrivningen ”innehållet av farliga ämnen” i stället för ”mängden farliga ämnen”.

Naturvårdsverket ser positivt på den nya definitionen *avfallsproducent* men saknar den koppling som finns i direktivet mellan ursprunglig avfallsproducent och att bedriva verksamhet. Förslaget till definitionen av avfallsproducent görs vidare än direktivets, vilket innebär att även privatpersoner omfattas. Detta innebär att bestämmelsen om kostnadsansvar i föreslagna 15 kap. 11 a § miljöbalken går längre än direktivet. Det är svårt att överblicka eventuella konsekvenser av att välja en annan lydelse än direktivets. Naturvårdsverket ser inte att syftet med direktivet är att inkludera privatpersoner.

I nuvarande 15 kap. 9 § miljöbalken finns en definition av producent. Naturvårdsverket saknar kopplingen mellan den nya definitionen avfallsproducent och producent i nuvarande 15 kap. 9 § miljöbalken. Det finns anledning att se över om definitionen i 15 kap. 9 § behöver ändras med anledning av den nya lydelsen av avfallsproducent.

Förslaget att införa begreppet *kommunt avfall* är positivt och i linje med riktlinjerna från Eurostat och OECD, och kommer bl.a. att underlätta

rapporteringen. Naturvårdsverket bedömer dock att förslaget inte löser nuvarande tolkningssvårigheter kring vilket avfall som omfattas av det kommunala insamlingsansvaret. Det gäller exempelvis avfall från livsmedelsbutiker, avfall från fettavskiljare och avfall från cateringsverksamhet. I författningskommentaren hänvisas till Eurostat och OECD:s vägledningsdokument avseende rapportering samt att kommissionen avser att ta fram riktlinjer för definitionen. Det är viktigt att Sverige verkar för att dessa blir så heltäckande som möjligt så att nuvarande tolkningssvårigheter kan åtgärdas kring vilket avfall som omfattas av det kommunala insamlingsansvaret alternativt att förtydliganden görs på nationell nivå. Även om valfriheten för verksamheter ökar genom förslaget om frival kvarstår behovet av förtydliganden av vilket avfall som omfattas av begreppet.

I 10 § avfallsförordningen finns en förklaring av vad som avses med förordning (EG) nr 850/2004. Naturvårdsverket vill uppmärksamma att förordning (EG) 850/2004 om långlivade organiska föroreningar och om ändring av direktiv 79/117/EEG (POPs-förordningen) inte längre gäller. I samband med översynen av förordningen ("POPs-recast") under år 2019 beslutade Europaparlamentet och rådet om en ny, omarbetad förordning (EU) 2019/1021 av den 20 juni 2019 om långlivade organiska föroreningar. Hänvisningar till den upphävda POPs-förordningen förekommer även i 13 b och 34 §§ avfallsförordningen.

2.2.2. Definitionen av icke-farligt avfall

Genom ändring av avfallsdirektivet har det införts en definition av icke-farligt avfall i artikel 3.2 i avfallsdirektivet. Med icke-farligt avfall avses enligt direktivet *avfall som inte är farligt avfall*. Enligt promemorians författningsförslag föreslås att motsvarande definition av icke-farligt avfall införs i 3 § avfallsförordningen. Naturvårdsverket vill särskilt påpeka att även om ordalydelsen i den föreslagna definitionen av icke-farligt avfall är densamma som avfallsdirektivets så kommer det att innebära en skillnad i vad som menas med icke-farligt avfall i Sverige i förhållande till vad som avses enligt avfallsdirektivet. Anledningen till detta är att avfallsförordningen inte definierar farligt avfall på samma sätt som avfallsdirektivet.

Naturvårdsverket har tidigare framfört att den svenska definitionen av farligt avfall bör ändras i enlighet med avfallsdirektivets definition. Naturvårdsverkets ståndpunkt om ändrad definition av farligt avfall kvarstår alltså och blir snarast än mer angelägen nu genom dels den tidigare ändringen av 13 a § avfallsförordningen¹, dels det nu aktuella tillägget i form av en definition av icke-farligt avfall i 3 § avfallsförordningen.

Avfallsdirektivets definition av farligt avfall utgår ifrån avfallets inneboende egenskaper och om dessa enligt bilaga III till avfallsdirektivet är farliga. Avfall som inte uppvisar en eller flera sådana egenskaper som framgår av bilaga III definieras följaktligen som icke-farligt avfall i avfallsdirektivet.

I avfallsförordningen definieras farligt avfall utifrån om avfallets specifika avfallskod är markerad med en asterisk (*). Enligt avfallsförordningen är farligt

¹ Förordning (2019:328) om ändring i avfallsförordningen.

avfall sådant avfall som är markerat med en asterisk (*) i bilaga 4 till avfallsförordningen. Den föreslagna definitionen av icke-farligt avfall är att avfall som inte är markerat med en asterisk (*) är icke-farligt avfall. Beträktat enbart mot bakgrund av lagtexten i 3 § är detta en logisk följd. Naturvårdsverket menar dock att avfallsförordningens definitioner i 3 § kommer att te sig ologiska vid själva tillämpningen av bestämmelserna, i synnerhet vid avfallsklassificering.

De föreskrivna momenten vid avfallsklassificering enligt avfallsförordningen kräver för sitt genomförande en direkt tillämpning och användning av bilaga III till avfallsdirektivet. För att öka förståelsen för syftet med avfallsklassificering och vilka frågor som ska besvaras och på vilket sätt, är det Naturvårdsverkets uppfattning att definitionerna i avfallsdirektivet respektive avfallsförordningen behöver överensstämma.

Naturvårdsverket ser en svårighet i att utifrån definitionerna i 3 § avfallsförordningen förklara syftet med avfallsklassificering och hur denna ska genomföras enligt 13 a § och i synnerhet 13 a § 1. Det är för närvarande oklart för Naturvårdsverket hur resultatet av den bedömning som ska göras enligt 13 a § ska hanteras utifrån såväl nuvarande som promemorians definitioner i 3 §. Naturvårdsverket bedömer att bestämmelserna i 13 a § inte motsvarar en fullständig utvärdering av om ett avfall uppvisar en eller flera farliga egenskaper enligt bilaga III till avfallsdirektivet, utan som utgångspunkt innebär att avfallsinnehavaren ska göra en översiktlig bedömning av om avfallet kan uppvisa någon av de farliga egenskaperna. En mer långtgående utvärdering helt i enlighet med bilaga III till avfallsdirektivet skulle exempelvis kunna omfatta provtagning och analys av avfall vilket skulle medföra orimligt höga krav för många avfallsslag.

Det saknas ett samband mellan definitionen av farligt avfall i 3 §, den föreslagna definitionen av icke-farligt avfall och de föreskrivna momenten vid avfallsklassificering i 13 a samt 13 b §§ avfallsförordningen. Naturvårdsverkets farhåga är att det blir otydligt för avfallsproducenter av vilken anledning och i vilken utsträckning farliga egenskaper ska bedömas alternativt utvärderas. En möjlig frågeställning som kan uppstå är huruvida avfall med icke-farliga avfallsposter enligt bilaga 4 ska testas och utredas för att bevisa att avfallet inte besitter någon farlig egenskap, till exempel avfall tillhörande underkapitel 02 02–02 07 som uteslutande innehåller icke-farliga avfallskoder. Ytterligare en möjlig konsekvens är att om en inledande bedömning enligt 13 a § utförs alltför översiktligt kan avfallets farlighet underskattas, vilket skulle kunna resultera i att speglade icke-farliga avfallsposter används på felaktig grund.

2.3. När avfall upphör att vara avfall

Naturvårdsverket ser positivt på att bestämmelser om när avfall upphör att vara avfall tas in i miljöbalken.

Naturvårdsverket anser att de villkor som ställs upp i artikel 6 i avfallsdirektivet ska implementeras ordagrant. När så inte sker finns en risk att omfattningen av de villkor som ställs upp inte blir desamma som avses i direktivet. Detta gäller

särskilt artikel 6.1.d) där direktivets lydelse (*användning av ämnet eller föremålet kommer inte att leda till allmänt negativa följder för miljön och människors hälsa*) förefaller vara striktare än den föreslagna svenska (*användningen av ämnet eller föremålet är hälso- och miljömässigt godtagbar*). Att något är godtagbart kan tolkas som ett lägre krav än att det inte får leda till negativa följder för människors hälsa och miljö.

Med den nya bestämmelsen i 15 kap. 9 b § miljöbalken tydliggörs kopplingen mellan avfallsagstiftningen och kemikalie- och produktlagstiftningen. Av skälen till bestämmelsen (s. 112 i promemorian) framgår sambandet mellan bestämmelsen och ett eventuellt nytt producentansvar för när en produkt som omfattas av ett producentansvar blir avfall, förbereds för återanvändning och på nytt tillhandahålls på marknaden. Naturvårdsverket bedömer att det finns ett behov av att särskilt reglera vad som ska gälla i fråga om avfall som omfattas av producentansvar i exemplet ovan.

Den föreslagna bestämmelsen i 15 kap. 9 b § miljöbalken genomför artikel 6.5 i avfallsdirektivet. Naturvårdsverket noterar att man väljer att använda *ämne eller föremål* istället för *material*. Det är svårt att överblicka eventuella konsekvenser av att välja andra lydelse än direktivets.

2.4. Ansvar för avfallshantering

Ändringar i 15 kap. 20 § miljöbalken har föranletts av att uttrycket hushållsavfall ersatts av kommunalt avfall. Uttrycket hushållsavfall omfattade avfall som kommer från hushåll exempelvis sopor, köksavfall, latrin och slam från slambrunnar och slamtankar (prop. 1997/97:45, del 2, s. 184). Kommunalt avfall föreslås dock inte framöver omfatta avloppsslam och annat avfall från avloppsnät och avloppsrening samt avfall från septiktankar (föreslagen 15 kap. 3 § miljöbalken).

Idag ansvarar varje kommun som huvudregel för att hushållsavfall inom kommunen återvinns eller bortskaffas. Vad som idag avses med hushållsavfall har därför betydelse för vilket avfall som kommunen ansvarar för. Uttrycket hushållsavfall har länge gett upphov till tolkningssvårigheter och gränsdragningsvårigheter. När uttrycket hushållsavfall nu föreslås ersättas med kommunalt avfall kan åter gränsdragningsvårigheter uppstå vad gäller kommunens ansvar.

Enligt förslaget till definition av kommunalt avfall i 15 kap. 3 § 4 miljöbalken undantas avloppsslam och annat avfall från avloppsnät och avloppsrening samt avfall från septiktankar. Enligt bestämmelsen i 15 kap. 20 § 2 ansvarar kommunen för behandling av avloppsslam och annat avfall från avloppsnät och avloppsrening samt avfall från septiktankar, om avfallet kommer från hushåll eller till sin art eller sammansättning liknar avfall från hushåll. Kommunernas ansvar för att ordna avlopp i ett större sammanhang för viss bebyggelse regleras däremot genom 6 § lagen (2006:412) om allmänna vattentjänster. Med avlopp avses enligt samma lag bortledande av dagvatten och dränvatten från ett område med samlad bebyggelse eller från en begravningsplats, bortledande av spillvatten eller bortledande av vatten som har använts för kylning. Spillvatten

definieras inte, men med det brukar avses klosettvattnen samt bad-, disk- och tvättvattnen².

Naturvårdsverket ser en risk för att den skrivning som föreslås i 15 kap. 20 § 2 miljöbalken kan medföra gränsdragningssvårigheter mellan kommunens ansvar för behandling av avfall enligt nämnda lagrum respektive kommunens ansvar för att ordna avlopp enligt lagen om allmänna vattentjänster, eftersom uttrycket ”annat avfall från avloppsnät och avloppsrening samt avfall från septiktankar, om avfallet kommer från hushåll eller till sin art eller sammansättning liknar avfall från hushåll” kan vara sådant avfall som kommunen ansvarar för enligt lagen om allmänna vattentjänster. För att lösa en eventuell gränsdragningsproblematik mellan de båda regelverken skulle en hänvisning kunna göras i 15 kap. 20 § miljöbalken, med innebörden att sådant avfall som omfattas av kommunens ansvar enligt lagen om allmänna vattentjänster inte omfattas av nämnda bestämmelse i miljöbalken. Det bör även förtydligas vad som gäller ifråga om enskilda avloppsanläggningar och andra enskilda avloppsnät. Naturvårdsverket anser därför att bestämmelsen behöver förtydligas ifråga om de ansvarsbegränsningar som gäller för kommunen enligt annan lagstiftning.

Det kommunala renhållningsansvaret omfattar både det kommunala avfallet reglerat i miljöbalken och ansvaret som kommunerna har genom lagen med särskilda bestämmelser om gaturenhållning och skyltning (1998:814). Lagstiftningarna gäller parallellt och tangerar varandra. Naturvårdsverket ser att det sannolikt finns ett behov av att klargöra hur långt kommunernas renhållningsansvar sträcker sig, och vad som kan finansieras genom avgifter. Ett exempel där ansvarsfrågan nyligen aktualiserats är i samband med uppdraget från Miljömålsrådet om toalettavfall från fritidsbåtar på land och i vattnet, som Naturvårdsverket haft tillsammans med Transportstyrelsen. Uppdraget har resulterat i en förstudie som bl.a. pekar på att det idag inte är tydligt vilket ansvar kommunerna har för utbyggnaden och driften av toaletter på land för att minska nedskräpningen. Av förslaget i promemorian framgår att ”mark- och gaturenhållningstjänster, såsom innehåll i papperskorgar och skräp” ska ingå i begreppet kommunalt avfall. Det är otydligt om detta innebär att kommunerna kommer kunna använda avfallstaxan för att finansiera renhållningen i dessa delar och om även åtgärder som vidtas i förebyggande syfte kan ingå. Naturvårdsverket konstaterar att kommunerna idag inte finansierar gaturenhållningen via avfallstaxan.

Genom frivalet kan dock kommunernas intäkter för att bekosta renhållningen komma att minska. I konsekvensutredningen pekas även på att frivalet kan resultera i att det blir färre aktörer som genom renhållningsavgiften finansierar de fasta kostnaderna och att avfallstaxan därmed kommer att öka för dem som är kvar i renhållningskollektivet. För att upprätthålla en likvärdig service i landet och säkerställa miljö- och hälsoskyddet, vill Naturvårdsverket vidare framhålla att kommunerna behöver ges förutsättningar för att kunna ta det grundansvar för det kommunala avfallet som de föreslås få. Utan dessa förutsättningar blir det svårare för kommunen att vidta snabba åtgärder när det behövs. Kommunernas

² Se t.ex. Naturvårdsverkets föreskrifter (NFS 2016:6) om rening och kontroll av utsläpp av avloppsvatten från tätbebyggelse.

möjlighet att t.ex. finansiera dessa åtgärder via avfallsavgiften bör därför klargöras.

2.5. *En databas med information om särskilt farliga ämnen*

Naturvårdsverket tillstyrker förslaget till justering av begreppet hantering i 14 kap. miljöbalken. En positiv följd av justeringen är, utöver vad som nämns i promemorian, att ansvarsfördelningen för tillsyn av kemikalier i varor enligt miljötillsynsförordningen (2011:13) blir något tydligare eftersom förordningen hänvisar till definitionerna i 14 kap. miljöbalken.

Naturvårdsverket tillstyrker förslaget till bemyndigande för Kemikalieinspektionen att meddela föreskrifter om skyldighet för leverantörer av varor att lämna uppgifter till Europeiska kemikaliemyndigheten. Miljödepartementet bör dock, enligt Naturvårdsverkets uppfattning, överväga lämpligheten att komplettera bemyndigandet till Kemikalieinspektionen med en generell bestämmelse som genomför artikel 9.1 i) i avfallsdirektivet genom förordningen (2008:245) om kemiska produkter och biotekniska organismer. Kemikalieinspektionens bemyndigande skulle i sådana fall kunna användas till att meddela föreskrifter som specificerar rapporteringskraven, t.ex. när det gäller vilken information som ska lämnas och av vilka aktörer i distributionskedjan. Motsvarande uppdelning mellan förordning och föreskrifter finns redan avseende Kemikalieinspektionens produktregister. Naturvårdsverket gör bedömningen att det skulle bli mer enhetligt med ett liknande upplägg även för rapportering till den nya databasen eftersom det i båda fallen rör uppgifter som ska lämnas till ett register.

2.6. *Utsortering och separat insamling*

2.6.1. *Brännbart avfall*

Naturvårdsverket stödjer Miljödepartementets förslag.

2.6.2. *Undantag från kraven på utsortering och separat insamling*

Naturvårdsverket stödjer Miljödepartementets förslag.

2.6.3. *Behandling av avfall som samlats in separat*

Föreslagen ny 10 § deponiförordningen har föranletts av ny artikel 5.3 f i Rådets direktiv 1999/31/EG av den 26 april 1999 om deponering av avfall (deponidirektivet). I artikeln anges att medlemsstaterna ska vidta åtgärder för att se till att bl.a. avfall som samlats in separat för förberedelse för återanvändning och materialåtervinning i enlighet med artikel 11.1 och 22 i avfallsdirektivet inte tas emot vid en deponi, med undantag för avfall som uppkommer genom efterföljande behandling av det separat insamlade avfallet för vilket deponering ger det bästa resultatet för miljön i enlighet med artikel 4 i avfallsdirektivet. (jfr "det ur miljösynvinkel bästa alternativet i enlighet med artikel 4" i artikel 10.4 avfallsdirektivet).

Kravet för undantag enligt artikel 5.3 f i deponidirektivet är i princip utformat på samma sätt som undantaget i artikel 10.4 i avfallsdirektivet. Kravet för undantag är alltså högt ställt i båda direktiven.

Kravet för undantag enligt föreslagen 10 § deponiförordningen från att deponera avfall som har samlats in i syfte att förberedas för återanvändning eller materialåtervinning har formulerats på samma sätt som i föreslaget undantag från förbudet om förbränning enligt 15 i § avfallsförordningen, dvs. undantag medges om förbränningen respektive deponeringen är den lämpligaste behandlingen enligt 15 kap. 10 § miljöbalken, dvs. avfallshierarkin. Undantaget innebär alltså en möjlighet att göra avsteg från avfallshierarkin.

Möjligheten att göra avsteg från avfallshierarkin enligt miljöbalken anses, enligt Naturvårdsverkets mening, inte helt stämma överens med bestämmelsen i artikel 5.3 f i deponidirektivet. Dels anser vi att kriteriet "deponering ger det bästa resultatet för miljön" (artikel 5.3 f i deponidirektivet) utgör ett högre ställt krav än "den lämpligaste behandlingen" (föreslagen 10 § deponiförordningen). Dels anses hänvisningen till 15 kap. 10 § miljöbalken ge en större möjlighet till undantag på grund av kriteriet att behandlingen inte ska vara orimlig (jfr artikel 4 i avfallsdirektivet där det anges att medlemsstaterna ska ta hänsyn till de allmänna miljöskyddsprinciperna om bl.a. teknisk genomförbarhet). Naturvårdsverket anser således att implementeringen av artikel 5.3 f i deponidirektivet på föreslaget sätt innebär att kraven som ställs på den som vill deponera utsorterat avfall med stöd av föreslaget undantag inte helt stämmer överens med deponidirektivets krav. Enligt vår bedömning är det att föredra att hålla sig så nära direktivets ordalydelse som möjligt.

Naturvårdsverket vill därutöver göra följande påpekande. Den föreslagna nya bestämmelsen 15 a § deponiförordningen ska enligt promemorian i sak motsvara nu gällande 15 § andra stycket deponiförordningen. Denna omfattar även hushållsavfall, som ersätts av uttrycket kommunalt avfall enligt till bestämmelsen hörande författningskommentar. Uttrycket kommunalt avfall verkar dock ha fallit bort från föreslagen bestämmelse.

2.7. *Skyldighet att erbjuda andra att förbereda avfall för återanvändning*

Naturvårdsverket anser att det i den nya bestämmelsen i 19 b § avfallsförordningen inte är tydligt att den som yrkesmässigt samlar in eller behandlar avfall och innehar avfall som kan förberedas för återanvändning enbart behöver lämna över avfallet, på begäran från någon som avser att yrkesmässigt förbereda avfall för återanvändning, i de fall de själva inte avser att förbereda det för återanvändning. Vi föreslår därför följande ändring:

Promemorians förslag	Naturvårdsverkets förslag
19 b § Den som yrkesmässigt samlar in eller behandlar avfall ska, om någon som avser att yrkesmässigt förbereda avfall för återanvändning begär det,	19 b § Den som yrkesmässigt samlar in eller behandlar avfall ska, om någon som avser att yrkesmässigt förbereda avfall för återanvändning begär det,

<p>1. lämna information om eventuellt innehav av sådant avfall som kan förberedas för återanvändning men inte är avsett för sådan förberedelse, och</p> <p>2. erbjuda avfallet till den som avser att yrkesmässigt förbereda det för återanvändning.</p>	<p>1. lämna information om eventuellt innehav av sådant avfall som kan förberedas för återanvändning men <i>där innehavaren inte har för avsikt att bedriva</i> sådan förberedelse, och</p> <p>2. erbjuda avfallet till den som avser att yrkesmässigt förbereda det för återanvändning.</p>
--	--

2.8. *Hantering av bygg- och rivningsavfall*

Naturvårdsverket stödjer de förslag som Miljödepartementet lägger. Kravet på sorteringsystem kommer att underlätta för tillsynsmyndigheter att ställa krav då det blir tydligt vad en lägsta nivå kan sägas vara. Det utökade kravet på uppgifter i kontrollplanen tillsammans med kravet på sorteringsystem är en bra början för att kunna åstadkomma fler cirkulära flöden av material inom bygg- och rivningsverksamheter.

2.9. *Hantering av farligt avfall*

2.9.1. *Behandling av farligt avfall*

Ytterligare bestämmelser om att avlägsna farliga ämnen finns i förordning (EU) 2019/1021 om långlivade organiska föroreningar, bilaga V. Naturvårdsverket menar att förslaget om farliga ämnen, blandningar och komponenter stärker förutsättningarna för efterlevnad av förordning (EU) 2019/1021.

2.9.2. *Skärpta regler för hantering av spilloljor*

Naturvårdsverket stödjer förslaget och hur regenerering ska definieras.

2.10. *Avfallsförebyggande åtgärder*

Naturvårdsverket stödjer förslaget och är positivt till att kommunens roll i det avfallsförebyggande arbetet förtydligas.

2.11. *Kostnader som kommunerna får finansiera genom renhållningsavgiften*

Arbetet med att förebygga avfall är av växande betydelse i både miljö- och klimatarbetet framöver och i övergången till en cirkulär ekonomi. Kommunen har stora möjligheter att informera, motivera och förenkla för medborgarna att agera mer hållbart. Naturvårdsverket stödjer förslaget och är positivt till att kommunerna får använda renhållningsavgiften för avfallsförebyggande åtgärder och att kommunens roll i det avfallsförebyggande arbetet förtydligas.

2.12. Förpackningar och förpackningsavfall

2.12.1. Förordningen (2005:220) om retursystem för plastflaskor och metallburkar

Naturvårdsverket har i promemoria till Miljödepartementet daterad den 31 mars 2019 (ärendenr NV-04055-18) föreslagit att det bör regleras i förordningen (2005:220) om retursystem för plastflaskor och metallburkar att även andra plastflaskor och metallburkar än de som anges i 2 § får ingå i ett godkänt retursystem om retursystemet bedömer det som lämpligt och om flaskorna och burkarna är avsedda för den svenska marknaden. För flaskor och burkar som på sådan frivillig grund tillåts ingå i ett retursystem ska producenten inte behöva tillhandahålla ett insamlingssystem med tillstånd enligt förordningen (2018:1462) om producentansvar för förpackningar.

Naturvårdsverket vill framföra detta på nytt, då vi ser en risk för att de flaskor som idag ingår i retursystem på frivillig grund inte kommer att kunna göra det fortsättningsvis om producenten dessutom måste tillhandahålla ett insamlingssystem för flaskorna i enlighet med förordningen om producentansvar för förpackningar. Retursystem som godkänts enligt förordningen om retursystem för plastflaskor och metallburkar uppfyller inte de krav som ställs för att få tillstånd som insamlingssystem enligt förordningen om producentansvar för förpackningar.

2.12.2. Förordningen (2018:1462) om producentansvar för förpackningar

När det gäller förslaget till definitioner i 10 § har Naturvårdsverket följande kommentarer.

Med insamlingssystem avses enligt förslaget yrkesmässig insamling av förpackningsavfall. Med den formuleringen, utan angivna undantag, blir även insamling av förpackningsavfall från verksamheter enligt 67 § att se som insamlingssystem. Enligt Naturvårdsverkets bedömning kan det inte antas ha varit avsikten. Bland annat kan noteras att det i 43 § anges att sådan insamling är undantagen från tillståndsplikt. Det kan också konstateras att producenter ska tillhandahålla ett insamlingssystem för sina förpackningar enligt 42 § oavsett om de kan komma att samlas in av någon enligt 67 §. Att nuvarande definition av insamlingssystem kan uppfattas som att insamling från verksamheter enligt 67 § också ska ses som ett insamlingssystem medför att bestämmelserna i förordningen som gäller insamlingssystem till stor del skulle kunna anses gälla även insamling från verksamheter. För att undvika sådana oklarheter bör definitionen av insamlingssystem i 10 § ändras så att insamling av förpackningsavfall från verksamheter enligt 67 § undantas.

I författningskommentaren till 10 § (s. 210, sista stycket) finns en felskrivning där hänvisning görs till 69 a §.

Naturvårdsverket konstaterar att det saknas bestämmelser i förpackningsförordningen som motsvarar artikel 5.2 i förpackningsdirektivet angående justerade målnivåer och hur beräkningen av dessa ska göras samt artikel 5.3 angående beräkning av träförpackningar. För att Sverige ska kunna använda sig av dessa artiklar, i det fall det bedöms vara relevant, behöver dessa

artiklar genomförs i den svenska förordningen. Det skulle kunna bli relevant att använda sig av artikel 5.2 eller 5.3 om Sverige får svårt att på annat sätt uppnå de materialåtervinningsmål som artiklarna kopplar till. Naturvårdsverket anser därför att det finns skäl att motsvarande bestämmelser införs i svensk lagstiftning.

Naturvårdsverket anser vidare att den föreslagna lydelsen till ny 74 a § förpackningsförordningen bör ändras enligt följande.

Promemorians förslag	Naturvårdsverkets förslag
<p>Databas om förpackningar 74 a § Naturvårdsverket ska se till att det finns en sådan databas om förpackningar och förpackningsavfall som uppfyller kraven i artikel 12 i direktiv 94/62.</p>	<p>Digital lösning för förpackningar 74 a § Naturvårdsverket ska se till att det finns en sådan <i>digital lösning för uppgifter</i> om förpackningar och förpackningsavfall som uppfyller kraven i artikel 12 i direktiv 94/62/EG.</p>

Detta med anledning av att författning som i onödan låser in tekniska lösningar ska undvikas (se Digitaliseringsrättsutredningen). Inom ramen för Naturvårdsverkets arbete med regeringsuppdragen kring förbättrad avfallsstatistik och spårbarhet för farligt avfall har det teknikneutrala begreppet "en samlad digital lösning på avfallsområdet" etablerats. Det är också "en digital lösning för uppgifter om avfall" som används i det remitterade förslaget till förordning om avfallsregister för att beskriva den tekniska lösning som Naturvårdsverket ska tillhandahålla.

2.12.3. Förordningen (2018:1463) om producentansvar för returpapper

Naturvårdsverket stödjer Miljödepartementets förslag till ändring i förordningen (2018:1463) om producentansvar för returpapper.

2.13. Övriga frågor

2.13.1. Återvinningsförfaranden

Det bör noteras att det verkar ha skett ett misstag vid översättningen av R5 i bilaga II till avfallsdirektivet. Den engelska versionen "R 5 Recycling/reclamation of other inorganic materials (****)" har på svenska översatts till: "R 5 Materialåtervinning av andra oorganiska material (****).

Som kan noteras har inte det engelska begreppet reclamation översatts. Det får till följd att de fyra exemplen som nämns i fotnoten till R5 samtliga är att betrakta som materialåtervinning enligt den svenska versionen. Det går inte att dra någon entydig slutsats om vad som ska anses utgöra materialåtervinning, men Naturvårdsverket konstaterar att begreppet materialåtervinning i fråga om oorganiskt material för återfyllnadsändamål inte används i fotnoten. Naturvårdsverket konstaterar dessutom att återvinning av oorganiskt material för återfyllnadsändamål inte utgör någon recirkulering (recycling) av materialet i

sig. Slutsatsen i Miljödepartementets promemoria om att ”återvinning av oorganiskt material för återfyllnadsändamål är en hantering som utgör materialåtervinning enligt bilaga 2 till direktivet” (s. 80 i Miljödepartementets promemoria) är därför inte nödvändigtvis korrekt. Slutsatsen kan ha betydelse för befintliga och framtida mål om materialåtervinning i avfallsdirektivet och andra direktiv.

Eftersom det verkar ha skett ett misstag vid översättningen av R5 till svenska föreslår Naturvårdsverket att genomförandet i svensk lagstiftning utgår från den engelska versionen. I det sammanhanget kan det noteras att ”reclamation” i tidigare versioner av avfallsdirektivet har översatts med vidareutnyttjande (75/442/EEG) respektive regenerering (2006/12/EG). Alternativ för översättning av den engelska texten “R 5 Recycling/reclamation of other inorganic materials (****)” skulle kunna vara ”R 5 Materialåtervinning/vidareutnyttjande av andra oorganiska material” eller ”R 5 Materialåtervinning av/återställande med andra oorganiska material”.

2.13.2. Anmälan till kommissionen om klassificering av avfall

Naturvårdsverket ser positivt på de klarlägganden som förslaget innebär avseende 71 § avfallsförordningen, samt 71 a § angående Naturvårdsverkets skyldighet att informera kommissionen om klassificering av avfall.

3. Rättsliga förutsättningar för en ändamålsenlig avfallsstatistik och en digital lösning för spårbarhet av farligt avfall

3.1. Antecknande och digitalt lämnande av uppgifter om avfall/farligt avfall

Efter det att Naturvårdsverket redovisade uppdraget att utreda rättsliga förutsättningar för en ändamålsenlig avfallsstatistik och en digital lösning för spårbarhet av farligt avfall i september 2019, har vi arbetat vidare med att realisera spårbarhetssystemet. Naturvårdsverket har i detta arbete fördjupat vår granskning av de förslag om ändring i avfallsförordningen som vi tidigare lämnat. Det har skett vid såväl interna som externa samråd. I detta arbete har konstaterats att det finns visst behov av revidering av våra tidigare förslag. Vi lämnar därför följande förslag till ändringar för att åstadkomma ett bättre spårbarhetssystem för farligt avfall.

Vårt tidigare förslag	Vårt reviderade förslag
<i>Avfallsproducent</i>	<i>Avfallsproducent</i>
54 § Den som bedriver en yrkesmässig verksamhet där farligt avfall uppkommer ska för varje typ av farligt avfall föra anteckningar om 1. när och till vem avfallet lämnas för vidare hantering	54 § Den som bedriver en yrkesmässig verksamhet där farligt avfall uppkommer ska för varje typ av farligt avfall föra anteckningar om 1. när och till vem avfallet lämnas för <i>borttransport</i> ,

<p>2. mängden avfall som överlämnas, 3. var avfallet uppkommer, 4. av vem avfallet ska behandlas, och 5. avsedd behandlingsmetod. Anteckningarna ska föras i tidsföljd innan avfallet överlämnas till en ny innehavare.</p>	<p>2. mängden avfall som överlämnas, 3. var avfallet <i>uppkommit</i>, 4. <i>till vem avfallet transporteras</i>. <i>Anteckningarna ska föras innan avfallet överlämnas till en ny innehavare för borttransport.</i></p>
<p><i>Anteckningsskyldighet för den som samlar in farligt avfall</i></p>	<p><i>Anteckningsskyldighet för den som sorterar eller lagrar farligt avfall som en del av insamling</i></p>
<p>54 a § Den som yrkesmässigt samlar in farligt avfall ska för varje typ av farligt avfall föra anteckningar 1. i direkt anslutning till att avfallet samlas in om a) från vem avfallet kommer, b) mängden avfall. c) när och från vilken plats avfallet samlas in samt 2. innan avfallet överlämnas till en ny innehavare om a) när och till vem avfallet lämnas, b) mängden avfall som lämnas samt c) avsedd behandlingsmetod.</p>	<p>54 a § <i>Den som yrkesmässigt sorterar eller lagrar farligt avfall som en del av insamling ska för varje typ av farligt avfall föra anteckningar</i> <i>1. i direkt anslutning till att avfallet tas emot om</i> <i>a) tidpunkt för mottagandet,</i> <i>b) mängden avfall,</i> <i>c) från vem och vilken plats, avfallet kommer samt</i> <i>d) var avfallet ska lagras eller sorterar, och</i> <i>2. i direkt anslutning till att avfallet transporteras till en ny plats om,</i> <i>a) när och till vem avfallet lämnas för borttransport,</i> <i>b) mängden avfall som överlämnas samt,</i> <i>c) till vem avfallet transporteras.</i></p>
<p>54 b § Den som transporterar farligt avfall och är tillståndspliktig enligt 36 § eller anmälningspliktig enligt 42 § ska för varje typ av farligt avfall som transporteras föra anteckningar om 1. från vem avfallet transporteras, 2. när och från vilken plats avfallet transporteras, 3. den mängd som transporteras, 4. på vilket sätt avfallet transporteras, och 5. till vilken plats och till vem avfallet transporteras. Anteckningarna ska föras i tidsföljd innan transporten påbörjas.</p>	<p>54 b § Den som transporterar farligt avfall och är tillståndspliktig enligt 36 § eller anmälningspliktig enligt 42 § ska för varje typ av farligt avfall som transporteras föra anteckningar om 1. från vem avfallet transporteras, 2. när och från vilken plats avfallet transporteras, 3. den mängd som transporteras, 4. på vilket sätt avfallet transporteras, och 5. till vilken plats och till vem avfallet transporteras. <i>Anteckningarna ska föras innan transporten påbörjas.</i></p>

<p>54 c § Den som är handlare eller mäklare ska för varje typ av farligt avfall föra anteckningar om</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. varifrån avfallet kommer, 2. den mängd som köps, säljs eller förmedlas, och 3. till vem avfallet förmedlas eller säljs eller av vem avfallet köps. <p>Anteckningarna ska föras i tidsföljd i direkt anslutning till att avfallet förmedlas eller säljs till en ny innehavare.</p>	<p>54 c § Den som är handlare eller mäklare ska för varje typ av farligt avfall föra anteckningar om</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. varifrån avfallet kommer, 2. den mängd som köps, säljs eller förmedlas, och 3. till vem avfallet förmedlas eller säljs eller av vem avfallet köps. <p><i>Anteckningarna ska föras i direkt anslutning till att avfallet förmedlas eller säljs till en ny innehavare.</i></p>
<p>54 d § Den som yrkesmässigt behandlar avfall ska för varje typ av avfall föra anteckningar</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. i direkt anslutning till att avfallet tas emot om <ol style="list-style-type: none"> a) tidpunkt för mottagandet, b) mängden avfall samt c) från vem avfallet kommer, 2. i direkt anslutning till avfallet behandlas om <ol style="list-style-type: none"> a) mängden avfall som behandlas, b) den behandlingsmetod som används, c) den mängd farligt avfall som efter behandlingen blivit icke-farligt avfall, d) den mängd av produkter och material som är resultatet av förberedelse för återanvändning, materialåtervinning respektive andra återvinningsförfaranden och som därmed upphört att vara avfall och 3. i direkt anslutning till att avfallet lämnas till en ny innehavare om när och till vem avfallet lämnas. 	<p>54 d § Den som yrkesmässigt behandlar avfall ska för varje typ av avfall föra anteckningar</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. i direkt anslutning till att avfallet tas emot om <ol style="list-style-type: none"> a) tidpunkt för mottagandet, b) <i>mängden avfall,</i> c) <i>från vem avfallet kommer, samt</i> d) <i>var avfallet ska behandlas.</i> 2. i direkt anslutning till avfallet behandlas om <ol style="list-style-type: none"> a) mängden avfall som behandlas, b) den behandlingsmetod som används, c) den mängd farligt avfall som efter behandlingen blivit icke farligt avfall, d) den mängd av produkter och material som är resultatet av förberedelse för återanvändning, materialåtervinning respektive andra återvinningsförfaranden och som därmed upphört att vara avfall och 3. i direkt anslutning till att avfallet lämnas till en ny innehavare om när och till vem avfallet lämnas.
<p>54 e § Den som från Sverige för ut eller exporterar farligt avfall för behandling ska för varje typ av avfall föra anteckningar i tidsföljd om</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. den mängd avfall som har lämnats för transport till en 	<p>54 e § <i>Den som från Sverige för ut eller exporterar farligt avfall för behandling ska för varje typ av avfall föra anteckningar om</i></p> <ol style="list-style-type: none"> 1. den mängd avfall som har lämnats för transport till en

<p>behandlare i ett annat land inom Europeiska unionen, 2. den mängd avfall som har lämnats för transport till en behandlare i ett land utanför Europeiska unionen, 3. behandlingsmetod som används, 4. den mängd farligt avfall som efter behandlingen blivit icke-farligt avfall och 5. den mängd av produkter och material som är resultatet av förberedelse för återanvändning, materialåtervinning respektive andra återvinningsförfaranden och som därmed upphört att vara avfall. Anteckningarna ska föras i tidsföljd i direkt anslutning till att information om avfallens behandling har erhållits från den som utfört behandlingen.</p>	<p>behandlare i ett annat <i>land inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES)</i>, 2. den mängd avfall som har lämnats för transport till en behandlare i ett <i>land utanför Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES)</i>, och 3. behandlingsmetod som används. <i>Anteckningarna ska föras i direkt anslutning till att information om avfallens behandling har erhållits från den som utfört behandlingen.</i></p>
<p>58 a § Uppgifter som lämnats till tillsynsmyndigheten enligt 58 § andra stycket ska på begäran lämnas till Naturvårdsverket. Utlämnande enligt första stycket ska ske på det sätt som tillsynsmyndigheten anvisar.</p>	<p>58 a § <i>Uppgifter som lämnats till tillsynsmyndigheten enligt 58 § andra stycket ska senast den 31 mars varje år lämnas av tillsynsmyndigheten till Naturvårdsverket.</i> <i>Uppgifterna ska lämnas på det sätt som tillsynsmyndigheten och Naturvårdsverket överenskommer.</i></p>

3.2. **Kommentarer till reviderade förslag om ändring i avfallsförordningen**

3.2.1. *Kommentarer till respektive paragraf*

54 §

En ändring föreslås av vårt tidigare förslag till 54 §, då vi efter ytterligare analys kommit fram till att den föreslagna anteckningsskyldigheten för avfallsproducenter på några punkter är för långtgående. Det gäller kravet på att redovisa uppgift om hur och av vem avfallet ska behandlas. Detta ersätts av ett krav på att redovisa uppgift om till vem avfallet ska transporteras, dvs. vem som tar emot avfallet efter transport.

Det vore visserligen möjligt att kräva att avfallsproducenten redovisar uppgifter om behandlingen av avfallet, bl.a. med hänvisning till att en avfallsinnehavare, enligt 15 kap. 11 § miljöbalken, ska se till att avfallet hanteras på ett sätt som är

godtagbart med hänsyn till människors hälsa och miljön. Enligt artikel 35.1 b) i avfallsdirektivet ska de aktörer som där är uppräknade (bl.a. avfallsproducenter) i relevanta fall anteckna uppgifter om den destination, den insamlingsfrekvens, det transportsätt och den behandlingsmetod som förutses med avseende på avfallet. Naturvårdsverket bedömer att det inte kan anses motiverat att kräva att avfallsproducenter lämnar uppgifter om hur avfallet ska behandlas. Framförallt eftersom sådana uppgifter i hög grad skulle bli osäkra. För det första är det inte alltid känt för avfallsproducenten var avfallet kommer att behandlas; avfallet kan ofta i ett första steg komma att lagras hos en insamlare. För det andra saknar ofta avfallsproducenten närmare kunskap om avfallsbehandling och om situationen på en viss avfallsbehandlingsanläggning. Hur avfallet kommer att behandlas kommer ändå slutligen att avgöras vid den avfallsbehandlingsanläggning som tar emot avfallet för behandling. Naturvårdsverket anser att det inte är rimligt att begära att en avfallsproducent ska ha kompetens att avgöra vad som är den mest lämpliga behandlingen av det farliga avfallet. Vi ser inte heller att uppgiften bidrar till en bättre spårbarhet av det farliga avfallet. Däremot är det rimligt att kräva att avfallsproducenten uppger vem avfallet ska transporteras till. Detta är också en uppgift som bör finnas med i det transportdokument som avfallsproducenten (i egenskap av lämnare) och transportören är skyldiga att upprätta inför en transport av farligt avfall (se mer under rubriken 3.2.3. Ändring av bestämmelse om transportdokument).

Naturvårdsverket föreslår också vissa ändringar för att tydliggöra vilka aktörer som efterfrågas i 54 §. Det förtydligas under punkten 1 att det ska anges när och till vem avfallet lämnas för att transporteras, dvs. transportören. Vidare föreslås, som ovan nämnts, en ny punkt som innebär att avfallsproducenten ska redovisa till vem avfallet ska transporteras, dvs. den som tar emot avfallet efter transport. Det kan vara såväl en insamlare som en behandlare av farligt avfall.

54 a §

För att få en tydlig ansvarsfördelning mellan insamlare och transportörer samt undvika dubbla antecknings- och rapporteringsskyldigheter föreslår vi en ändring av anteckningsskyldigheten enligt 54 a §, så att den begränsas till att gälla för den som sorterar eller lagrar avfall som en del av insamling och att alla transporter av farligt avfall antecknas enligt 54 b §.

Begreppet ”samla in avfall” innefattar såväl hämtning som mottagande av avfall (så länge det inte utgör del av behandlingen av avfallet). Insamling av avfall påbörjas således när avfall hämtas eller tas emot och avslutas när avfallet transporteras vidare till den plats där behandling av avfallet ska påbörjas. En insamlare är därför ofta även transportör av avfall och har, om de samlar in farligt avfall, ofta också ett anmälningsskyldigt eller ett tillståndsskyldigt lager av farligt avfall (29 kap. 50–51 §§ miljöprövningsförordningen). För att undvika att insamlare som också är transportörer ska behöva anteckna och rapportera uppgifter enligt två olika bestämmelser, föreslås att anteckningsskyldigheten för insamlare enligt 54 a § avgränsas till att omfatta uppgifter om det farliga avfall som tas emot av insamlaren på en plats för sortering och/eller lagring och att upphämtandet och bortlämnande av avfallet, dvs. transportererna, istället antecknas och rapporteras enligt transportörsbestämmelsen i 54 b §. Det blir

annars svårt att skilja ut i vilka situationer insamlaren är den som ska anteckna och rapportera uppgifter även i egenskap av transportör.

Enligt vårt förslag ska därför anteckningsskyldigheten enligt 54 a § gälla för den som sorterar eller lagrar farligt avfall som del av insamling. Anteckningsskyldigheten gäller oavsett mängd farligt avfall som sorteras eller lagras i en insamlingsverksamhet och oavsett om verksamheten är anmälnings- eller tillståndspliktig.

Detta innebär samtidigt att alla transporter av farligt avfall, även de som utförs av den som bedriver insamling av avfall, omfattas av anteckningsskyldigheten enligt 54 b §.

Utöver detta bedömer Naturvårdsverket att det ur spårbarhets- och tillsynsynpunkt finns ett intresse av att det antecknas uppgift om när avfallet tas emot på platsen för sortering eller lagring. Detta eftersom det finns begränsningar i tid för hur länge avfall får lagras innan det övergår till att utgöra deponering.

Naturvårdsverket föreslår även vissa ändringar i 54 a § 2. Det behöver göras en åtskillnad mellan den som transporterar bort avfall från en insamlare och den som avfallet transporteras till. Uppgift behöver lämnas om båda aktörer för att transportkedjan ska bli tydlig.

Angående punkten 2 om avsedd behandlingsmetod, gör Naturvårdsverket här samma analys som vi gör angående justeringen av 54 §, dvs. att det inte är motiverat att kräva att denna uppgift antecknas av insamlare. Vi föreslår även här att det istället införs krav på att det ska antecknas uppgift om till vem avfallet ska transporteras, dvs. vem som tar emot avfallet efter transport. Skälen till förslaget är desamma som ovan. Den som lagrar eller sorterar farligt avfall har inte alltid närmare kunskap om avfallsbehandling och om situationen på en viss avfallsbehandlings-anläggning. Hur avfallet kommer att behandlas kommer ändå slutligen att avgöras vid den avfallsbehandlingsanläggning som tar emot avfallet för behandling. Naturvårdsverket ser inte heller här att uppgiften skulle bidra till en bättre spårbarhet av det farliga avfallet.

54 d §

De kontaktuppgifter som lämnas av en verksamhetsutövare som behandlar avfall överensstämmer, i fråga om adress, inte alltid med den plats där avfallet faktiskt behandlas. Uppgift om var avfallet ska behandlas bör därför efterfrågas i spårbarhetssyfte.

54 e §

Uppgifter som antecknas enligt 54 e § är av betydelse för Sveriges rapportering till EU enligt såväl avfallsdirektivet som EU:s avfallsstatistikförordning (förordning (EU) 2150/2002). Detta är rättsakter som är upptagna på förteckningen över rättsakter som är relevanta för Europeiska ekonomiska samarbetsområdet, EES. Termen medlemsstat ska därför i såväl avfallsdirektivet som avfallsstatistikförordningen förstås så att även EES-stater ska anses vara medlemsstater och inte tredjeländer.

För att Naturvårdsverket ska få in uppgifter om farligt avfall som transporteras till andra länder för behandling och som omfattas av avfallsdirektivets mål eller av krav på uppgiftslämnande enligt avfallsstatistikförordningen bör det införas en skyldighet för den som för ut avfall till ett annat land inom EES eller exporterar sådant avfall från EES att lämna uppgifter till Naturvårdsverket.

En ändring föreslås vidare av Naturvårdsverkets tidigare förslag till 54 e §, då vi efter ytterligare analys kommit fram till att den föreslagna antecknings-skyldigheten på några punkter är för långtgående. Det gäller kravet på att redovisa uppgift om mängden farligt avfall som blivit icke-farligt avfall och uppgift om mängden produkter eller material som behandlingen resulterat i.

Uppgift om mängden farligt avfall som genom behandling upphört att vara farligt avfall skulle främst fylla ett spårbarhetssyfte. Denna bestämmelse, 54 e §, syftar dock främst till att inhämta uppgifter om de mängder avfall som samlats in i Sverige men behandlats i ett annat land, för att få ett mer komplett underlag för rapportering om behandlade mängder farligt avfall. Spårbarheten för denna typ av transporter uppfylls genom de krav som finns i bestämmelserna om gränsöverskridande avfallstransporter. Uppgift om mängder icke-farligt avfall som genom behandling upphört att vara farligt avfall omfattas inte av de uppgifter som ska återrapporteras av en behandlingsanläggning till bl.a. avsändaren av avfallet, enligt bestämmelserna om gränsöverskridande avfallstransporter. Det är inte heller en uppgift som ska registreras enligt artikel 35.1 i avfallsdirektivet och kan sägas innebära ett särkrav för svenska verksamheter som för ut eller exporterar avfall. Det innebär en ökad administrativ börda för berörda aktörer att redovisa dessa uppgifter. Det kan enligt Naturvårdsverkets bedömning inte anses motiverat att den som skickar avfall för behandling i annat land ska redovisa denna uppgift.

I Naturvårdsverkets redovisning från september 2019 föreslås att avfallsbehandlingsanläggningar ska redovisa uppgift om mängden produkter och material som behandlingen på anläggningen resulterat i (54 d §). Enligt artikel 35.1 i avfallsdirektivet ska sådana uppgifter registreras i relevanta fall. Denna uppgift kan dock vara komplicerad att redovisa i fråga om avfall som behandlas utanför Sverige. Det är inte heller en uppgift som omfattas av den återrapportering som ska göras av behandlingsanläggningen till bl.a. avsändaren av avfallet enligt bestämmelserna om gränsöverskridande avfallstransporter. Naturvårdsverket anser att det skulle innebära en ökad administrativ börda för såväl avsändare som behandlingsanläggning att redovisa denna uppgift och att den detaljeringsgraden inte är relevant i detta sammanhang, eftersom de uppgifterna ändå kommer att redovisas hos respektive avfallsbehandlingsanläggning, åtminstone inom EU förutsatt att medlemsstaten infört direktivet i det nationella regelverket på ett korrekt sätt. Det måste dessutom beaktas att bestämmelserna om när avfall ska anses ha upphört att vara avfall kan se olika ut i olika länder. Sammantaget finner därför Naturvårdsverket att det inte kan anses motiverat att det ska införas ett generellt krav på den som skickar avfall för behandling i annat land att redovisa denna uppgift.

58 a §

Vissa uppgifter undantas enligt 58 § från kravet på att lämnas digitalt i avfallsregistret och ska istället lämnas till tillsynsmyndigheten på annat sätt. Om Naturvårdsverket saknar kännedom om vilka tillsynsmyndigheter som tagit emot sådana uppgifter blir det svårt för Naturvårdsverket att begära ut uppgifterna. Det bör därför istället åläggas tillsynsmyndigheterna att årligen till Naturvårdsverket lämna de uppgifter som lämnats till tillsynsmyndigheten enligt 58 §. Tillsynsmyndigheten och Naturvårdsverket får gemensamt överenskomma om hur uppgifterna ska lämnas.

3.2.2. *Föra anteckningar i tidsföljd*

I samtliga Naturvårdsverkets förslag till bestämmelser om anteckningsskyldighet anges nu vid vilken tidpunkt som anteckningar ska föras. Exempelvis ska avfallsproducenter föra anteckningar innan avfallet överlämnas för borttransport. I bestämmelserna anges dock dessutom att anteckningarna ska föras i tidsföljd, vilket vi bedömer som onödigt. Det riskerar att bidra till missuppfattningar i fråga om hur och när anteckningarna ska föras. Vi föreslår därför att orden ”i tidsföljd” tas bort från samtliga bestämmelser om anteckningsskyldighet där de används och där det samtidigt finns angivet när i tiden anteckningarna ska föras.

3.2.3. *Registrering för lämnande av uppgifter i avfallsregistret*

Den som ska lämna uppgifter i avfallsregistret behöver finnas registrerad där. Naturvårdsverket ser behov av att kunna föreskriva om vilka uppgifter som behöver lämnas för en sådan registrering, men bedömer att nuvarande bemyndigande inte täcker detta. Vi föreslår därför att Naturvårdsverkets bemyndigande utökas så att det omfattar möjligheten att meddela sådana föreskrifter.

3.2.4. *Ändring av bestämmelse om transportdokument*

Vi ser ett behov av ändring av 60 § avfallsförordningen angående transportdokument för farligt avfall inom Sverige, för ett bättre genomförande av bestämmelserna om transportdokument i artikel 19.2 och om spårbarhet av farligt avfall i framförallt artikel 17 i avfallsdirektivet. Även om bestämmelsen om transportdokument inte direkt berörs av de föreslagna nya bestämmelserna om ett spårbarhetssystem för farligt avfall är transportdokumentet en integrerad del i det nationella spårbarhetssystemet för farligt avfall.

60 § första och andra stycket avfallsförordningen lyder: *”När farligt avfall lämnas till en ny innehavare för att transporteras inom Sverige ska den som lämnar avfallet (lämnaren) och den som tar emot avfallet (mottagaren) se till att det finns ett transportdokument. Dokumentet ska innehålla uppgifter om avfallsslag och avfallsmängd samt vem som är lämnare och vem som är mottagare.”*

Bestämmelsen i 60 § ersätter 41 § i den tidigare gällande avfallsförordningen (2001:1063), som angav att det för varje transport av farligt avfall inom Sverige skulle upprättas ett transportdokument av avsändaren. Dokumentet skulle innehålla uppgift om avsändare, mottagare, transportör, avfallsslag och avfallsmängd samt undertecknas av avsändaren och vid mottagandet av mottagaren.

En bakgrund till den nya 60 § finns i Ds 2009:37, s. 183 f. Där skriver regeringen bl.a. följande. ”Enligt artikel 19 i det nya ramdirektivet ska farligt avfall som överläts inom en medlemsstat åtföljas av ett identifieringsdokument.... Enligt ramdirektivet ska det krävas transportdokument vid alla överlåtelser av farligt avfall inom en medlemsstat. Direktivet ger inget utrymme för undantag i fråga om avfall som underskrider vissa mängder. Transportdokument krävs däremot inte vid alla transporter, kravet ska gälla först när farligt avfall överläts. Avfallsförordningens krav på transportdokument bör kopplas till överföringen av farligt avfall från en innehavare till en annan. Den som lämnar avfallet ifrån sig, och den som tar emot avfallet (oavsett om mottagaren är en transportör eller tar emot avfallet i någon annan egenskap), bör ha ett gemensamt ansvar för att se till att det finns ett transportdokument. Det innebär att kravet på transportdokument inte gäller den som inom ramen för sin egen verksamhet transporterar farligt avfall från en plats till en annan, förutsatt att avfallet inte överförs till en ny innehavare”. Naturvårdsverket anser dock att detta resonemang, liksom formuleringen av 60 § avfallsförordningen, leder till en felaktig implementering och tillämpning av artikel 19.2 i avfallsdirektivet om identifieringsdokumentet, vidare kallat transportdokumentet.

Artikel 19.2 i den engelska versionen av avfallsdirektivet lyder ”*Whenever hazardous waste is transferred within a Member State, it shall be accompanied by an identification document, which may be in electronic format, containing the appropriate data specified in Annex IB to Regulation (EC) No 1013/2006.*”. I den svenska översättningen av direktivet har ordet ”*transferred*” översatts till ”*överläts*”. Naturvårdsverkets bedömning är dock att ordet ”*transferred*” i den engelska versionen av direktivet behöver sättas in i sitt sammanhang, dvs. ”*whenever hazardous waste is transferred within a Member State it shall be accompanied by...*”. Begreppet *transferred* kan, enligt Naturvårdsverkets bedömning, inte anses avse själva överlåtelsen av avfallet, utan förflyttningen/transporten av avfallet inom en medlemsstat. Bestämmelsen förlorar annars sitt avsedda syfte. Det som direktivet vill åstadkomma är en spårbarhet av farligt avfall och en möjlighet att utöva tillsyn över transporter av farligt avfall som genomförs inom en medlemsstat. Om man gör tolkningen att ett transportdokument endast skulle behöva upprättas vid överlåtelse av farligt avfall till ny innehavare innebär det bl.a. att transportdokument inte kommer krävas för en relativt stor mängd transporter av farligt avfall, nämligen de som sker mellan olika avfallsanläggningar som ägs av en och samma verksamhetsutövare. Detta trots att behovet av transportdokument får anses vara detsamma vid dessa transporter.

Vid vägledning gällande 60 § har det varit svårt att motivera varför det inte skulle behöva upprättas ett transportdokument vid transporter av farligt avfall som sker mellan olika avfallsanläggningar som ägs av en och samma verksamhetsutövare men att det ska upprättas ett transportdokument vid en transport där det sker en överlåtelse till en ny innehavare, dvs. en ny juridisk person. När man tittar på syftet med transportdokumentet så handlar det, som ovan nämnts, om att bidra till spårbarhet och möjlighet att bedriva tillsyn och då

kan Naturvårdsverket inte se att överlåtelsen i sig ska ha någon betydelse i sammanhanget.

Naturvårdsverkets bedömning är att avfallsdirektivet därutöver kräver att transportdokument ska medfölja alla transporter av farligt avfall inom en medlemsstat.

Enligt artikel 19.2 i avfallsdirektivet ska transportdokumentet innehålla lämpliga uppgifter enligt bilaga I B till förordning (EG) nr 1013/2006, dvs. det transportdokument som ska medfölja gränsöverskridande avfallstransporter. Där efterfrågas bl.a. uppgift om mottagare (till vem avfallet transporteras). Naturvårdsverket anser att det är lämpligt att även transportdokumentet enligt artikel 19.2 innehåller uppgifter om till vem avfallet ska transporteras, för att få en spårbarhet av transporten vid t.ex. tillsyn av transporter längs väg. Enligt 60 § avfallsförordningen efterfrågas inte denna uppgift. Naturvårdsverket kan inte heller, enligt bemyndigandet i 61 §, anses ha möjlighet att föreskriva om en skyldighet att inkludera denna uppgift i transportdokumentet.

Naturvårdsverket föreslår också att uppgift om avfallsslag byts ut mot uppgift om avfallstyp. Att ange avfallsslag innebär att man uppger en aggregerad mängd olika avfallstyper och spårningen av olika typer av farligt avfall försvåras då avsevärt.

Naturvårdsverket föreslår därför att 60 § avfallsförordningen ändras enligt följande.

<i>Nuvarande lydelse</i>	<i>Föreslagen lydelse</i>
<p>60 § När farligt avfall lämnas till en ny innehavare för att transporteras inom Sverige ska den som lämnar avfallet (lämnaren) och den som tar emot avfallet (mottagaren) se till att det finns ett transportdokument. Transportdokumentet ska innehålla uppgifter om avfallsslag och avfallsmängd samt vem som är lämnare och vem som är mottagare. Transportdokumentet ska vara undertecknat av lämnaren. Om transportdokumentet är elektroniskt, ska undertecknandet ske med lämnarens elektroniska underskrift.</p>	<p>60 § När farligt avfall <i>transporteras inom Sverige ska det åtföljas av ett transportdokument. Den som lämnar avfallet (lämnaren) och den som avfallet lämnas till för transport (transportören), eller den som själv transporterar avfall som uppkommit i den egna yrkesmässiga verksamheten (lämnaren), ska se till att det finns ett transportdokument som medföljer transporten.</i> Transportdokumentet ska innehålla uppgifter om <i>avfallstyp</i> och avfallsmängd, <i>vem som är lämnare och transportör och vem som avfallet ska transporteras till (mottagare).</i> Transportdokumentet ska vara undertecknat av lämnaren. Om transportdokumentet är elektroniskt, ska undertecknandet ske med lämnarens elektroniska underskrift.</p>

3.2.5. *Anteckningar och transportdokument för hushållsavfall*

När det gäller förslaget till ändring av 62 §, som medför att även hantering av avfall som omfattas av tillstånd eller anmälningsskyldighet enligt avfallsförordningen ska omfattas av kraven i 54–61 §§, får det visserligen anses vara i linje med artikel 20 i avfallsdirektivet. Naturvårdsverket ser ändå skäl att lyfta vissa tillämpningsproblem som vi ser följer med förslaget. Att inkludera exempelvis transporter av farligt avfall som lämnats på mobila eller obemannade miljöstationer får bl.a. till följd att dessa transporter inte fullt ut kan uppfylla de krav som följer av 60 § om transportdokument. Det går inte att ange lämnare, såvida man inte anger kommunen där avfallet hämtas, det går inte att få dokumentet underskrivet av lämnare och det är svårt att ange mängd avfall annat än uppskattningsvis. Sammantaget bedömer Naturvårdsverket att man bör möjliggöra vissa undantag från åtminstone kravet på transportdokument för transporter av farligt avfall som lämnats av hushåll. En lösning skulle kunna vara att Naturvårdsverket ges möjlighet att föreskriva om vissa undantag från krav på transportdokument i fråga om farligt avfall från hushåll.

Beslut om detta yttrande har fattats av generaldirektören Björn Risinger.

Vid den slutliga handläggningen har i övrigt deltagit avdelningschefen Martin Eriksson, föredragande, enhetschefen Gunilla Sallhed samt handläggarna Elin Andersen, Julia Jourak, Ylva Lindén, Helen Lindqvist, John Lotoft, Henrik Sandström, Agnes Willén och Ulrika Gunnesby.

Detta beslut har fattats digitalt och saknar därför namnunderskrifter.

Björn Risinger

Martin Eriksson