

Miljödepartementet

Stockholm
2020-01-17

Ert dnr
M2019/01776/R

Vårt dnr
2019/136

REMISSVAR

Genomförande av reviderade EU-direktiv på avfallsområdet och Rättsliga förutsättningar för en ändamålsenlig avfallsstatistik och en digital lösning för spårbarhet av farligt avfall

Näringslivets Regelnämnd NNR har tagit del av det aktuella förslaget och önskar lämna följande synpunkter.

NNR kan konstatera att förslagen i vissa delar innebär att Sverige går längre än vad de underliggande direktiven kräver vilket innebär svensk överimplementering av berörda EU-direktiv. Detta gäller bl a målen för materialåtervinning och de i Naturvårdsverkets redovisning föreslagna anteckningsskyldigheterna och uppgiftslämnande. Enligt uppgift riskerar också den registrering och information som det hänvisas till i artikel 9.1 i avfallsdirektivet och som ska lämnas till den Europeiska kemikaliemyndigheten, ECHA att omfatta mer information än vad som följer av artikel 33.1 i REACH vilket kommer att innebära ökade kostnader för berörda svenska företag.

För att inte skapa kostnader och konkurrenssnedvridningar är det av stor betydelse att genomförande av EU-direktiv sker på ett likartat sätt i de olika EU-medlemsstaterna och att tillämpningen av EU-lagstiftningen är enhetlig. Eventuell svensk överimplementering bör därför tydliggöras och i möjligaste mån undvikas. Att genomförande av EU-direktiv inte bör försämra företagets konkurrenskraft finns också uttryckt i riksdagens tillkännagivande till riksdagen, 2018/19:NU7 som beslutades den 3 april 2019. Riksdagen uppmanar regeringen i detta att den bör arbeta för att EU-direktiv genomförs i svensk lagstiftning på ett sätt som inte försämrar företagets konkurrenskraft och att utgångspunkten bör vara att EU-direktiv ska införas på miniminivå i den nationella lagstiftningen. Det anges också att om det finns anledning att överskrida miniminivån bör effekterna för företag redovisas tydligt.

Vi finner att det idag inte finns någon klar bild över vilka effekter svensk överimplementering av EU-regler får för svenska företag. Detta beror på att konsekvenser av överimplementering sällan utreds och redogörs för innan beslut fattas. NNR anser därför att konsekvensutredningar i samband med genomförande av EU-lagstiftning ska innehålla en beskrivning av miniminivån och en bedömning av om denna ska överskridas.

Bedömningen av om miniminivån kommer att överskridas bör göras utifrån ett antal kriterier¹ där det behöver redogöras för om:

Nationella regelkrav läggs till utöver det som krävs i direktivet.

Området för reglernas tillämpning utvidgas.

Möjligheter till undantag utnyttjas inte eller utnyttjas bara delvis när detta kan leda till hinder på den inre marknaden.

Nationella regelkrav som är mer omfattande än vad som krävs av det aktuella direktivet behålls.

Kraven i ett direktiv genomförs tidigare än det datum direktivet kräver.

Strängare sanktioner eller andra efterlevnadsmekanismer används än vad som är nödvändigt för att genomföra lagstiftningen på ett korrekt sätt.

I de fall miniminivån överskrids bör konsekvensutredningen innehålla en motivering till varför, en beskrivning av vilka genomförandeåtgärder som föreslås och en bedömning av vilka effekter detta får för företag.

En jämförelse behöver också göras med hur övriga nordiska länder och andra EU-medlemsstater planerar att genomföra EU-lagstiftningen för att erhålla eventuella alternativa lösningar som kan vara mer kostnadseffektiva och för att tillse att det svenska genomförandet inte innebär att svenska företag får konkurrensnackdelar i förhållande till sina utländska konkurrenter.

Enligt NNR uppfyller konsekvensutredningarna till den remitterade promemorian och skrivelsen inte de krav på analys som bör ställas i samband med genomförande av EU-lagstiftning. Andra brister finns också i konsekvensutredningarna vilka anges nedan. Beslutsfattaren kommer därmed inte att ha ett tillräckligt underlag för att kunna avgöra om genomförandet sker på mest effektiva sätt. NNR förutsätter att dessa brister åtgärdas i den fortsatta processen.

Promemorian Genomförande av reviderade EU-direktiv på avfallsområdet

Kommunalt avfall

Genom direktivet om ändring av avfallsdirektivet har det införts en definition av kommunalt avfall i avfallsdirektivet. Det föreslås därför i promemorian att begreppet hushållsavfall i miljöbalken ersätts med benämningen kommunalt avfall.

NNR har på sina medlemmar förstått att den nuvarande skrivningen i 15 kap 2§ Miljöbalken "...samt därmed jämförligt avfall från annan verksamhet." är otydlig och ger upphov till olikheter i tolkning kring vad som är att betrakta verksamhetsavfall och vad som är att anse som hushållsavfall. Det uttrycks i remissen att eftersom det finns mål för förberedelse för återanvändning och materialåtervinning för kommunalt avfall och krav i avfallsdirektivet på att rapportera uppgifter om kommunalt avfall till kommissionen är det viktigt att det tydligt framgår vad som avses med kommunalt avfall. Det anses dock inte nödvändigt att i lagtexten ange alla de exempel på blandat och separat avfall som anges i direktivet. Istället föreslås en ny skrivning som det anges ger förutsättningar att i tillämpningen av bestämmelsen ta hänsyn till att uttrycket enligt skälen till ändringsdirektivet ska vara i linje med den som används av Eurostat och OECD. Enligt NNR innebär den nu föreslagna skrivningen "Med kommunalt avfall avses i denna balk avfall från hushåll och sådant avfall från andra källor som till sin art

¹ http://nnr.se/wp-content/uploads/gold-plating_regelradet_nnr.pdf

och sammansättning liknar avfall från hushåll.” dock inte någon ökad tydlighet utan innebär att otydligheten består.

Frival

Det uttrycks i promemorian att kommunerna ska ha ett grundansvar för kommunalt avfall som producerats i eller i samband med yrkesmässig verksamhet.

Samtidigt föreslås att en möjlighet införs om att göra ett sk frival vilket innebär en möjlighet att lämna kommunalt avfall som har producerats i en yrkesmässig verksamhet till en annan insamlare än kommunen eller den som kommunen anlitar. Det anges att för att kommunen ska få möjlighet att planera och dimensionera sin verksamhet bör den som vill göra ett frival vara skyldig att anmäla detta till kommunen i god tid. I promemorian anges dock att det inte bör vara möjligt att välja en aktör för insamling av delar av det kommunala avfallet och sedan lämna övrigt kommunalt avfall som frivalet avser till kommunen. NNR finner det en brist att alternativet om att möjliggöra frival för endast vissa delar av en verksamhets kommunala avfall inte har närmare utretts och övervägts. Alternativet att ge verksamheterna möjlighet att ta fullt ansvar för hanteringen av det avfall som benämns kommunalt utan att behöva anmäla detta borde också ha utretts närmare.

Det framgår av promemorian att det tidigare från ett flertal håll har framförts att det kommer att vara betungande för företag som bedriver verksamhet i flera kommuner att anmäla detta i varje kommun. Det föreslogs av dessa att anmälan borde kunna göras till en central myndighet istället, exempelvis Naturvårdsverket. I promemorian anges endast att eftersom kommunerna behöver informationen är det dock lämpligast att anmälan görs till respektive kommun. Enligt NNR borde en mer utförlig analys ha gjorts av alternativet att kunna göra anmälan om frival till endast ett ställe, förslagsvis en central myndighet, då detta skulle kunna bespara företagens tid och kostnader.

En jämförelse med hur direktivet har genomförts i andra nordiska länder hade också kunnat ge ytterligare input vad gäller alternativa lösningar för genomförande av avfallsdirektivet.

Olikheter i tillämpning av regelverken av tillsynsmyndigheter och kommuner i olika delar av landet är en problematik som ständigt lyfts fram av NNRs medlemmar. NNR anser att det är en mycket relevant fråga också i detta sammanhang. Det behöver därför ytterligare utredas hur olikheter i tillämpning av tillsynsmyndigheter och kommuner i olika delar av landet beträffande det aktuella regelverket kan undvikas. Exempel på sådan problematik i detta sammanhang finns bl a i bedömningar av när avfall upphör att vara avfall, kring undantag eller dispenser beträffande hantering av avfall från restauranger t ex frityroljor och kring olika avgifter som kommunerna har rätt att ta ut.

Avfall från fettavskiljare

Det anges i promemorian att frågan om huruvida avfall från fettavskiljare är att betrakta som kommunalt avfall eller inte får lösas i rättstillämpningen. Om avfallet är kommunalt avfall omfattas det av frivalet och om avfallet inte är kommunalt avfall omfattas det inte av kommunens ansvar. NNR anser att om regelverket är otydligt bör ambitionen vara att förtydliga detta och inte att avhända sig ansvaret för att åstadkomma rättssäkra regler och låta frågan lösas i rättstillämpningen. NNR saknar i promemorian en närmare utredning kring problematiken med spillfett och fett från fettavskiljare från t ex restauranger och vilka konsekvenserna blir av att dessa i många fall anses vara jämförligt med hushållsavfall och därmed är kommunernas ansvar. Detta också då det enligt uppgift finns stora olikheter i tillämpningen mellan olika kommuner av den möjlighet till undantag och dispens som innebär

att avfallet kan hanteras på annat sätt än kommunens vilket ger olika förutsättningar för företag i olika delar av landet.

En databas med information om särskilt farliga ämnen i varor

En skyldighet införs genom ändringsdirektivet för medlemsstaterna att se till att alla leverantörer av varor tillhandahåller viss information om särskilt farliga ämnen till den Europeiska kemikaliemyndigheten, Echa. Echa ska inrätta en databas för den information som lämnas och ska ge aktörer inom avfallshantering tillgång till databasen. Syftet anges i promemorian vara att se till att information om förekomsten av särskilt farliga ämnen i varor finns tillgänglig under varornas hela livscykel.

Som anges ovan har Echa enligt uppgift tagit fram förslag på information som ska lämnas till databasen som går utöver vad direktivet kräver. Det är viktigt att Sverige för en nära dialog med berörda delar av näringslivet kring den information som av Echa föreslås ska lämnas. I samband med detta bör det också övervägas hur utvärdering av återvinningsbarhet av produkter såsom vissa byggvaror med längre livslängd än de år informationsplikten omfattar kan underlättas.

Mål för materialåtervinning

När det mål för materialåtervinning kan NNR konstatera att Sverige går längre än vad direktivet kräver beträffande målnivån för förpackningsavfall av aluminium och plast som omfattas av retursystemsförordningen. Sverige ställer också högre krav än vad direktivet kräver i och med att det för flera material av förpackningsavfall (ex vis plast, aluminium, järn och trä) anges ett tidigare slutdatum (minst xx procent från och med 2030) jämfört med det slutdatum 31 december 2030 som anges i direktivet. Enligt NNR saknas motiveringar av nödvändigheten och nyttan av att Sverige valt måldatum som är ett år tidigare än direktivet vad direktivet kräver. Det borde också beskrivits och uppskattats vilka konsekvenser de högre målnivåerna och de tidigare slutdatumen innebär för företagen.

NNR noterar också att ingen redovisning görs alls i promemorian av vare sig målnivåer eller slutdatum när det gäller återvinning av förpackningsavfall av glas, papper och kartong trots att Sverige också här har högre målnivåer än vad direktivet stipulerar. I nuvarande förordningstext finns angivet att dessa målnivåer ska vara uppfyllda redan från den 1 januari 2020. NNR finner att också dessa delar borde ha konsekvensutretts.

I flera fall anges att bemyndigande bör ges till regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer eller kommuner om att få meddela närmare föreskrifter. Bemyndiganden föreslås också till kommuner i vissa delar. NNR finner att det måste noga övervägas hur en enhetlig tillämpning kan åstadkommas och hur stora skillnader mellan olika kommuner när det gäller olika taxor och avgifter som kommunerna har rätt att ta ut kan undvikas. Ansvar måste också tas för att tillse att myndigheternas och kommunernas användning av bemyndiganden görs med beaktande av de faktiska förhållandena som råder hos företagen och inte innebär att ytterligare kostnadsdrivande krav införs.

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

NNR anser att det är viktigt att det avfallsregister som utformas blir så enkelt och kostnadseffektivt som möjligt för användarna oavsett storleken på företag. Det är också av vikt att anteckningsskyldigheterna och uppgiftslämnandet till registret inte avviker från vad

som krävs av direktivet. Svenska företag får i sådant fall högre kostnader än sina utländska konkurrenter vilket kan påverka konkurrenskraften negativt för dessa.

NNR ställer sig kritiskt till att Naturvårdsverket i sin redovisning (s 67) angivit att de föreslagna reglerna överensstämmer med och inte går utöver de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till Europeiska unionen. NNR konstaterar att företag med Naturvårdsverkets förslag exempelvis åläggs fler obligatoriska anteckningsskyldigheter jämfört med de krav direktivet ställer och att fler svenska företag omfattas av kravet än vad som stipuleras i direktivet. Någon motivering av dessa skillnader och varför de bedöms nödvändiga och vilka konsekvenserna blir för företagen till följd av detta har inte utretts och framgår inte i skrivelsen vilket det borde ha gjort.

I direktivet om ändring av avfallsdirektivet anges att Artikel 35 ska ändras på följande sätt:

a) Punkt 1 ska ersättas med följande:

”1. De verksamhetsutövare som avses i artikel 23.1, producenter av farligt avfall och verksamhetsutövare som yrkesmässigt samlar in eller transporterar farligt avfall eller agerar som handlare och mäklare av farligt avfall, ska föra ett register i tidsföljd över

- a) avfallets mängd, typ och ursprung, samt mängden av produkter och material som är ett resultat av förberedelse för återanvändning, materialåtervinning eller andra återvinningsförfaranden, och
- b) i relevanta fall den destination, den insamlingsfrekvens, det transportsätt och den behandlingsmetod som förutses med avseende på avfallet.

De ska göra dessa uppgifter tillgängliga för de behöriga myndigheterna genom det eller de elektroniska register som ska inrättas enligt punkt 4 i denna artikel.”

I Naturvårdsverkets skrivelse förslås att 54§ i avfallsförordningen ska få följande lydelse:

”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
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.

Motsvarande anteckningsskyldigheter föreslås för den som samlar in farligt avfall, för transportörer av farligt avfall, för handlare eller mäklare av farligt avfall, för den som behandlar avfall och för den som för ut eller exporterar farligt avfall.

Enligt NNR innebär Naturvårdsverkets förslag att man går längre än vad direktivet kräver, s k överimplementering, då man anger att vissa delar som enligt direktivet endast ska anges i relevanta fall ska antecknas av svenska verksamheter i samtliga fall. Gäller t ex till vem avfallet ska lämnas (destination) och avsedd behandlingsmetod. En annan skillnad är att den svenske verksamhetsutövaren för varje typ av farligt avfall ska anteckna *när* avfallet lämnas för vidare hantering istället för att vad som krävs enligt direktivet endast *i relevanta fall* ange *insamlingsfrekvens*.

Vad NNR kan se skiljer sig också förslaget från direktivet i och med att också den som för ut eller exporterar farligt avfall för behandling också omfattas av anteckningsskyldigheterna. Det förefaller också som att det som föreslås i 57 a § i avfallsförordningen om att ”de uppgifter som ska antecknas enligt 54-54 e §§ ska i *direkt anslutning* till antecknandet lämnas digitalt till Naturvårdsverkets avfallsregister”, och som ska införliva den i artikel 35.1 i direktivet angivna anteckningen ”*i tidsföljd*”, innebär att högre krav ställs än i direktivet.

Som nämnts ovan innebär förslaget att Sverige utvidgat tillämpningsområdet för direktivet i och med att det svenska kravet på anteckningsskyldighet också inkluderar icke-farligt avfall. Detta innebär att fler svenska företag kommer att omfattas av kravet på anteckningsskyldighet och uppgiftslämnande till avfallsregistret. NNR vill påtala att det i skrivelsen felaktigt framställs som att kravet på anteckningsskyldighet för icke-farligt avfall är en direkt följd av artikel 35 (se skrivningar under 5.2.1 Alternativa lösningar och första stycket under 5.3 Spårbarhet och kontroll av farligt avfall) medan kraven egentligen följer av den svenska avfallsförordningen och behålls och kompletteras. NNR anser att den svenska överimplementeringen borde ha redogjorts för och motiverats. I konsekvensutredningen borde också kostnaderna för detta ha redovisats.

Naturvårdsverket föreslås få ett bemyndigande att meddela närmare bestämmelser dels om de uppgifter som ska antecknas hos berörda verksamhetsutövare, dels om hur dessa ska lämnas till registret.

I Naturvårdsverkets beskrivning av uppdraget och dess genomförande anges att samråd genomförts med bl a vissa myndigheter, Länsstyrelserna, SKL samt ett par kommuner. NNR ställer sig frågande till varför inget samråd genomförts med näringslivet kring de förslag som nu lämnats då dessa berörs i stor grad av de förslag som presenteras i Naturvårdsverkets redovisning. Samrådet hade kunnat ge myndigheten såväl viktig information kring konsekvenser och möjliga alternativa lösningar samt utgör även en viktig del i förankringen av nya regler och krav.

I den fortsatta utvecklingen av systemet kring anteckningar och uppgiftslämnande är det viktigt att tillräckligt med tid ges till företagen för att kunna bygga upp ett system för att hantera detta. NNR förutsätter också att Naturvårdsverket i det fortsatta arbetet med bl a eventuella närmare preciseringar om vilka uppgifter som ska antecknas hos berörda verksamhetsutövare och hur dessa ska lämnas i avfallsregistret har en kontinuerlig dialog med berörda företag och dess representanter.

Dubbelrapportering och konflikter med annan lagstiftning

Enligt Naturvårdsverkets skrivelse så kommer kraven på anteckningsskyldighet och skyldigheter att lämna uppgifter till avfallsregistret gälla också aktörer som producerar eller hanterar avfall som ska transporteras ut från Sverige eller hanterar avfall som förs in i Sverige. Enligt redovisningen kommer en möjlig överlappning att uppstå mellan de nya reglerna och det krav på visst anmälningsförfarande som följer av avfallstransportförordningen vilket enligt skrivelsen kommer att orsaka viss ökad administration för berörda verksamhetsutövare. NNR finner att överlappningar av rapportering är oacceptabla och uppmanar förslagsställaren att utreda hur sådan överlappning kan undvikas.

Även eventuella risker som kan uppstå till följd av förslagen och konflikter med andra regelverk bör ytterligare utredas. Detta gäller exempelvis eventuella konflikter och risker som

kan uppstå ur ett försvars-, säkerhets- och konkurrensmässigt perspektiv till följd av rapporteringskravet om farliga ämnen utifrån ett försvars

Kostnader till följd av kravet på digitalt uppgiftslämnande

Naturvårdsverkets har gjort en uppskattning att tiden för att uppfylla de föreslagna kraven på anteckningsskyldighet och att lämna uppgifter om avfallet digitalt till avfallsregistret till ca två timmar. Kostnaden för det genomsnittliga företaget för detta uppskattas cirka 867 kr.

NNR finner att denna genomsnittliga kostnad förefaller orimlig och måste justeras upp. I detta sammanhang bör det också noteras att många företag, framförallt de mindre sannolikt saknar rutiner och system som på ett enkelt sätt kan anpassas till de nya kraven.

NNR förutsätter att kompletteringar görs enligt ovan angivna synpunkter och brister så att ett mer effektivt och direktivsnära svenskt genomförande av de reviderade EU-direktiven på avfallsområdet kan åstadkommas.

Näringslivets Regelnämnd NNR

Christina Fors