

Naturvårdsverket

Stockholm
2020-04-27

Ert dnr
NV-04609-19

Vårt dnr
2020/026

REMISSVAR

Naturvårdsverkets förslag till nya och ändrade föreskrifter för genomförande av reviderade direktiv på avfallsområdet

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

NNR har fått signal om att vissa av våra medlemsorganisationer och deras medlemsföretag till följd av den pågående corona-pandemin har stora svårigheter att prioritera granskning och att lämna synpunkter på förslag till föreskrifter för genomförande av direktiven på avfallsområdet och att vidta förberedelser för att kunna följa de nya kraven på bl a anteckning och rapportering som följer av dessa. NNR noterar att också att det statliga granskningsorganet Regelrådet uttryckt att det har saknat möjlighet att behandla ärendet inom den angivna svarstiden och därför inte lämnat svar. NNR har också kännedom om att begäran har gjorts av bl a Svenskt Näringsliv och Återvinningsindustrierna om att Sverige ska begära uppskov hos EU-kommissionen för införande av de nya kraven med hänsyn till den pågående corona-pandemin. NNR har i tidigare remissvar angivit att det *I den fortsatta utvecklingen av systemet kring anteckningar och uppgiftslämnande är viktigt att tillräckligt med tid ges till företagen för att kunna bygga upp ett system för att hantera detta*. NNR finner att detta i ljuset av corona-pandemin blir än mer viktigt.

Naturvårdsverket lämnar i remissen förslag till nya föreskrifter om anteckningsskyldighet och lämnande av uppgifter om avfall till avfallsregistret samt förslag till ändring i Naturvårdsverkets föreskrifter och allmänna råd (NFS 2004:4) om hantering av brännbart avfall och organiskt avfall.

Förslag till föreskrifter om anteckningsskyldighet och lämnande av uppgifter om avfall till avfallsregistret

NNR ställer sig frågande till att Naturvårdsverket i detta fall lägger fram förslag på detaljerade föreskrifter som baserar sig på förslag till texter i förordning som fortfarande är under beredning inom Regeringskansliet och inte är beslutade. Detta framförallt då Naturvårdsverket, i sitt remissvar avseende den av regeringen remitterade skrivelsen som Naturvårdsverket tagit fram, lämnat förslag på ändringar av sitt ursprungliga förslag till skrivningar i avfallsförordningen. I konsekvensutredningen utgår man dock endast från det ändrade förslaget.

Synpunkter på förslaget

NNR uttrycker återigen 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.

Vi har i tidigare remissvar konstaterat 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 de föreslagna anteckningsskyldigheterna i avfallsförordningen som presenteras i Naturvårdsverkets skrivelse ”Rättsliga förutsättningar för en ändamålsenlig avfallsstatistik och en digital lösning för spårbarhet av farligt avfall”.

I Naturvårdsverkets ovan nämnda skrivelse förslås att det i 54-54 e §§ avfallsförordningen (2011:927) ska anges bestämmelse om skyldighet för den som bedriver angivna verksamheter att föra anteckningar som farligt avfall och annat avfall med 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.

NNR har i sitt svar konstaterat att överimplementeringen bl a består av att man anger att vissa delar som enligt direktivet endast ska anges i relevanta fall ska antecknas av svenska verksamheter i samtliga fall. Det 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, vilket krävs enligt direktivet, endast *i relevanta fall* ange *insamlingsfrekvens*.

NNR har också ställt sig kritiskt till att Naturvårdsverket i sin tidigare skrivelse till regeringen 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 nu föreliggande förslag till föreskrifter preciserar Naturvårdsverket i 4 § vilka närmare uppgifter som ska antecknas enligt 54-54 e §§ avfallsförordningen. Då förslaget bygger på den av Naturvårdsverket tidigare föreslagna texten i 54 – 54 e §§ i avgiftsförordningen och inga ändringar skett i de delar som NNR påpekat innebär detta att problemet med

överimplementeringen kvarstår. NNR kan vidare konstatera att Naturvårdsverket inte heller här lämnar någon motivering av hur det svenska föreslagna genomförandet inkl de nu mer detaljerade kraven skiljer sig från de krav direktivet ställer i form av fler obligatoriska anteckningsskyldigheter och fler berörda företag. Inte heller varför de utökade skyldigheterna bedöms nödvändiga och vilka konsekvenserna blir för företagen till följd av detta har utretts.

NNR redovisar ovan vilka uppgifter som det föreslagits i tidigare remiss att 54 § avfallsförordningen ska innehålla. NNR ställer sig frågande till att Naturvårdsverket lagt till transportsätt i 4 f §, som inte framgått i tidigare förslag till uppgifter utan att någon redovisning lämnas kring varför eller konsekvenserna därav är redovisade.

Vi kan utöver ovanstående också bli notera att en del av de nu i mer detalj angivna anteckningsskyldigheterna vad gäller exempelvis klassificering av avfallet och att ange avfallskod, mängd av avfall i vikt i kg, var det ska sorteras och behandlas, transportsätt och behandlingsmetod kan innebära svårigheter och kan bli särskilt betungande för exempelvis mindre företag. Vissa uppgifter kan exempelvis bli mycket svåra att få kännedom om i förväg vilket kan komma att kräva att särskilda frågor ställs om det redan vid beställning av en borttransport av avfall. Enligt uppgift har avfallslämnaren t ex normalt sett inte kunskap om och vet i förväg vilken behandlingsmetod som kommer att användas för avfallet.

Utöver de brister som omnämns ovan kring överimplementering saknar NNR i konsekvensutredningen ett resonemang och övervägande av eventuella mindre ingripande alternativa lösningar till de detaljerade förslag som lämnas vad gäller anteckningsskyldigheter och rapportering samt en närmare faktabaserad redovisning av konsekvenserna av dessa. Exempelvis skulle alternativa förslag som lämnats av berörda branscher som t ex bygg kunna utredas och övervägas.

Givet omständigheterna anser NNR utöver ovanstående att tillräckligt med tid måste ges, framförallt till de mindre företagen, att ta till sig de nya kraven och för att kunna bygga upp ett system som tillmötesgår kraven. Fokus bör istället den första tiden ligga på informationsinsatser istället för på viten och sanktioner.

När det gäller 5§ och de uppgifter som ska antecknas av den som behandlar spilloljor har NNR uppmärksammats om att det är viktigt att skilja på bli regenerering som sker i medlemsstaten från sådant som skickas iväg till regenerering i en annan medlemsstat. Detta så att det inte dyker upp som dubbla volymer i olika medlemsstater. NNR rekommenderar att kontakt tas med berörd branschorganisation som inte finns med på remisslistan.

NNR efterfrågar också ett faktabaserat underlag och beräkningar i konsekvensutredningen. Befintlig konsekvensutredning innehåller mestadels icke faktabaserade uttryck såsom t ex *”Detta är uppgifter som redan idag bör finnas tillgängliga hos berörda verksamheter och som därför inte ska behöva innebära någon nämnvärd ökad administrativ börda jämfört med idag”* utan att någon egentlig undersökning förefaller ha gjorts.

Enligt NNR kommer förslaget att leda till omfattande administrativa kostnader och andra kostnader för anteckningsskyldigheter och rapportering, som för t ex programvaror och för hantering av dessa. I det fall avfallslämnaren inte har alla uppgifter som efterfrågas kan denne behöva avtala om och betala för att eventuell avfallsentreprenör som ombesörjer borttransport också tar hand om att anteckna och rapportera sådana uppgifter till avfallsregistret.

Vi har i tidigare remissvar kritiserat den uppskattning av tid och kostnader som Naturvårdsverket gjort angående de föreslagna kraven på anteckningsskyldighet och att lämna uppgifter om avfallet digitalt till avfallsregistret. NNR framförde i detta också att många företag, framförallt de mindre sannolikt saknar rutiner och system som på ett enkelt sätt kan anpassas till de nya kraven.

NNR kan utöver ovanstående konstatera att Naturvårdsverket inte heller har gjort de kompletteringar som NNR efterfrågat. NNR finner därför att konsekvensutredningen alltjämt är bristfällig.

Förslag till ändrade föreskrifter om hantering av brännbart avfall och organiskt avfall

Det anges att förslagen i korthet innebär att bestämmelserna om sortering av brännbart avfall och organiskt avfall utgår. Naturvårdsverket kommer inte att meddela några undantag från kravet på att brännbart avfall ska sorteras ut och förvaras skilt från annat avfall. Det framförs vidare att en förutsättning är att kommunerna ges en utökad dispensmöjlighet för undantaget från kravet på utsortering av brännbart bygg- och rivningsavfall.

Naturvårdsverket anger att det inte ser att det för närvarande finns anledning att överväga generella undantag från kravet på utsortering och skild förvaring av brännbart avfall. Verkets bedömning är att det efter utsortering i de aktuella avfallsslagen i många fall kommer att kvarstå en fraktion med brännbart avfall och en fraktion med icke brännbart avfall. För det fall det är möjligt att sortera ut avfallsslagen enligt 15 b § avfallsförordningen så bör det heller inte vara något problem att sortera resterande fraktioner i form av brännbart och icke-brännbart avfall.

Naturvårdsverket bedömer att då det endast i undantagsfall kan vara aktuellt att avfallsproducenten undantas från kravet på att sortera ut brännbart avfall är det mer ändamålsenligt anser verket att kommuner i frågor om dispenser kopplade till 15 b § istället ges möjlighet att meddela ett sådant undantag. Kommunerna föreslås därför få bemyndigande att meddela dispens från de kommande kraven i 15 b § avfallsförordningen.

10 § ger idag undantag för brännbart bygg- och rivningsavfall och kravet på att detta ska sorteras ut vid källan om utrymmet är otillräckligt eller att förhållandena i övrigt är sådana att sortering på plats inte är möjlig. Naturvårdsverket föreslår att 10 § ska upphävas vilket innebär att det inte kommer att finnas några undantag från kravet på att brännbart bygg- och rivningsavfall ska sorteras ut och förvaras skilt från annat avfall.

11 § ger idag undantag från krav på åtskild förvaring och transport i vissa fall som beskrivs i punkterna 1-6. Punkt 1 handlar om att undantaget gäller hushållsavfall som, trots att möjlighet finns, inte har utsorterats enligt 6 § och punkt 2 om att undantaget omfattar hushållsavfall som sorterats enligt 7 §. Naturvårdsverket föreslår att punkterna 1 och 2 ska upphävas då de gör bedömningen att det finns både logistiska och tekniska lösningar för hantering av de avfallsslag som bestämmelserna reglerar. Verkets bedömning är att det är genomförbart att sorterar ut brännbart avfall från annat avfall och att undantagen i punkterna 1 och 2 inte ger fördelar som överväger nackdelarna.

6 § innebär att kommunerna har en skyldighet att ge den som producerar hushållsavfall en möjlighet att sortera ut brännbart avfall från avfall som inte är brännbart avfall som i utsorterade fraktioner är farligt avfall. Paragraf 6 föreslås upphävas med hänvisning till att det

inte är nödvändigt att föreskriva om detta utan att det bör vara upp till varje kommun att avgöra hur det ordnar med lämplig logistik för att kommuninvånarna ska kunna uppfylla kravet.

Naturvårdsverket föreslår ett tillägg för bygg- och rivningsavfall som skulle innebära ökad dispensmöjlighet för kommunerna i 15 f § avfallsförordningen.

Naturvårdsverket uppger i konsekvensutredningen att kravet att brännbart avfall alltid ska sorteras ut och förvaras skilt från annat avfall endast innebär ett förtydligande och gäller alla situationer där brännbart avfall uppstår. När det gäller konsekvenserna av borttagandet av undantaget från åtskild förvaring och transport innan det avfallet har sorterats hänvisas endast till att verksamheter som producerar brännbart avfall behöver se över sin avfallslogistik för att följa kravet på insamling och förvaring.

När det gäller konsekvenser för kommunerna anges att borttagandet av 10 § kan innebära att kraven på de avfallstjänster som kommunen erbjuder hushållen kan komma att öka. Vad gäller det föreslagna tillägget till dispensmöjlighet för kommunerna kring bygg- och rivningsavfall anges att den tillkommande arbetsinsatsen skulle vara begränsad. Verket gör bedömningen att en dispens som omfattar brännbart bygg- och rivningsavfall inte i sig kommer att innebära en stor arbetsinsats.

NNR hänvisar till tidigare remissvar i vilket vi bland annat framfört följande:

”I promemorian Genomförande av reviderade EU-direktiv på avfallsområdet (Dnr M2019/01776/R) lämnar regeringen bl a förslag om att genom ändring i avfallsförordningen ge Naturvårdsverket bemyndigande att utfärda närmare föreskrifter om undantag från kraven på utsortering när villkoren för att medge undantag är uppfyllda. I promemorian anges exempel på situationer för vilka undantag bör övervägas.

Enligt regeringens promemoria bör undantag övervägas t ex för den situationen att olika material sitter ihop och är svåra och kostsamma att separera, t ex armerad betong. Ett annat exempel på när undantag bör övervägas är när det är fråga om så små mängder av ett avfallslag att det inte är motiverat att kräva sortering. Det konstateras också att sortering och materialåtervinning är svårare vid rivningsåtgärder än vid byggåtgärder, vilket kan behöva beaktas vid bedömningar om undantag från sorteringskravet.

Naturvårdsverket har valt att inte meddela ett undantag från sorteringskravet för situationer där mindre mängder bygg- och rivningsavfall uppstår. Enligt konsekvensutredningen bedömer Naturvårdsverket att det bör vara enklare att sortera avfallet när det rör sig om mindre mängder. Det argumenteras av verket att då det redan finns ett krav i avfallsförordningen på att sortera ut förpackningsavfall och returpapper från annat avfall är det rimligt att ställa krav på utsortering av olika avfallslag vid en bygg- och rivningsåtgärd när det rör sig om mindre mängder. Det handlar enligt verket främst om att hitta lämpliga logistiklösningar för att underlätta sortering i sådana fall och det bör inte vara ett oskäligt krav. Argument förs fram om att eftersortering skulle vara svårare om avfallsslagen är små till storleken.

NNR ser generellt sett positivt till att förenklingar görs beträffande möjlighet till undantag från kravet på sortering av bygg- och rivningsavfall.

NNR ställer sig dock frågande till att Naturvårdsverket gör en avvikande bedömning till den som framställs i regeringens promemoria beträffande sortering av små mängder bygg- och

rivningsavfall utan att någon saklig grund eller evidens presenteras för detta. NNR ställer sig också kritiskt till att detta görs utan att konsekvenserna av det som föreslås utretts.

Enligt uppgift från branschen råder ofta brist på utrymme i samband med mindre rivningsåtgärder vilket innebär svårigheter att kunna separera och sortera rivningsavfallet på plats. Sortering på plats i olika avfallsfraktioner kan också få till följd att fler transporter kan behövas vilket kan medföra såväl ekonomiska effekter som negativ effekt på klimatet. En risk med detta är också att antalet dispensansökningar sannolikt kommer att öka.

Att företag som åtar sig mindre bygg- och rivningsåtgärder där sortering enligt ovan inte är möjlig på plats ska behöva ansöka om dispens för varje projekt finner NNR varken vara rimligt eller proportionerligt till det som ska uppnås. Det borde därför närmare ha utretts om någon annan mer effektiv lösning skulle kunna finnas i dessa fall. NNR hänvisar i denna del till de förslag på alternativa lösningar som lämnats av branschen om att möjliggöra sortering för mindre bygg- och rivningsprojekt på annan plats utan dispensförfarande eller att en generell dispens skulle kunna ansökas om och ges, för vissa hanteringsförfaranden i definierade situationer, till företag som tar på sig mindre bygg- och rivningsuppdrag. I detta sammanhang bör också möjligheten för mindre företag att kunna lämna och sortera avfall vid återvinningscentraler i alla kommuner lyftas fram.

Utöver ovanstående saknar NNR en redovisning av vilka effekter förslaget kan få på priser på mindre bygg- och renoveringsåtgärder och hur detta påverkar efterfrågan på sådana åtgärder och konkurrensförhållandena på marknaden.

NNR finner vidare att det är viktigt att kommunernas tolkningar och tillämpningar av reglerna och hantering av dispensansökningar blir så enhetlig och transparent som möjligt och inte skapar en flaskhals för mindre bygg- och rivningsprojekt. Vi konstaterar att Naturvårdsverket inte analyserat risken att kommunerna, trots de förslag som verket lämnat, ändå kan komma att få in ett stort antal dispensansökningar från framförallt mindre byggfirmor beträffande mindre bygg- och rivningsprojekt. En konsekvens av detta kan bli långa handläggningstider vilket kan få effekter på företagets kostnader i det fall projekt försenas. ”

NNR finner att den konsekvensutredning som presenteras som underlag för nu föreliggande förslag är under all kritik. Vi har som framgår ovan i tidigare remissvar kritiserat att konsekvenserna av Naturvårdsverkets förslag inte utretts. Att verket nu presenterar ytterligare förslag utan att utreda konsekvenserna av dessa och inte heller gjort en ansats till att komplettera tidigare konsekvensutredning som berört samma frågeställningar finner NNR är anmärkningsvärt.

Utöver det som NNR framfört i tidigare remissvar har det i denna remiss också blivit alltmer tydligt att den som inte kan sortera brännbart bygg – och rivningsavfall vid källan alltid ska samråda med tillsynsmyndigheten och vid behov söka dispens. Detta är något som inte framgått lika tydligt av tidigare remiss. Då detta kan få stora konsekvenser för företagen i form av ökade kostnader för såväl administration som kostnader till följd av långa handläggningstider anser NNR att det är av stor vikt att konsekvenserna av detta noggrant utreds innan beslut fattas om föreslagna föreskrifter.

NNR finner också att ovanstående visar att den bedömning Naturvårdsverket gör på sid 10 i konsekvensutredningen om att punkterna 1 och 2 i 11 § kan upphävas då verket gör

bedömningen att undantagen i punkterna inte ger fördelar som överväger nackdelarna inte är tillräckligt utredd och underbyggd med fakta.

NNR finner sammanfattningsvis att det underlag som presenteras innehåller stora brister och kan inte utgöra underlag för beslut. NNR anser att Naturvårdsverket i såväl denna remiss som i tidigare på detta område åsidosatt de krav som ställs på konsekvensutredning i förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning. NNR förutsätter att en godtagbar konsekvensutredning tas fram och att de brister som påpekas ovan åtgärdas under den fortsatta processen och innan beslut fattas.

Näringslivets Regelnämnd NNR

Christina Fors