

2019-12-02

500-7088-19

Miljödepartementet  
m.remissvar@regeringskansliet.se

## Yttrande över promemorian Genomförande av reviderade EU-direktiv på avfallsområdet och över Redovisning av Naturvårdsverkets regeringsuppdrag 2019-09-05

Ert dnr M2019/01776/R

### Sammanfattning

Länsstyrelsen i Hallands län tillstyrker i huvudsak målsättningen med förslagen i promemorian M2019/01776/R och Naturvårdsverkets redovisning 2019-09-05. Länsstyrelsen avstyrker dock införande av det s.k. frivalet (15 kap. 21 § 2 p. miljöbalken och 62 a-62 d §§ avfallsförordningen). Nedan följer länsstyrelsens särskilda noteringar.

## Kapitel 2 Författningsförslag

### Definitioner

Avfallsdirektiven/avfallslagstiftningen innehåller en mängd definitioner. Det är inte alltid som en definition helt lyckas klargöra terminologins betydelse. Länsstyrelsen noterar att definitioners utformning i miljöbalken ibland skiljer sig mer eller mindre från utformningen i direktiven. Skälen till det anges inte i promemorian. Nedan följer några exempel på det och andra funderingar kring definitionerna.

#### 15 kap. 5 § miljöbalken – Hantera avfall (se bilaga)

Länsstyrelsen noterar att definitionen av ”hantera avfall” är snävare än definitionen av ”avfallshantering” i direktivets artikel 3.9 (se definitionerna i bilaga) så att hantering (viss kontroll och efterbehandling), som i avfallsdirektivet omfattas av definitionen av avfallshantering, exkluderas i miljöbalkens definition. Länsstyrelsen bedömer att det finns risk för att direktivets krav på inte uppfylls i den svenska implementeringen av definitionen.

#### 15 kap. 6 § miljöbalken – Materialåtervinna avfall (se bilaga)

Enligt definitionen innebär materialåtervinning av avfall, att avfall upparbetas till nya ämnen eller föremål som *inte* ska användas som bränsle eller fyllnadsmaterial. Enligt avfallsförordningens bilaga 2, R5, omfattar materialåtervinning av andra oorganiska material, återvinning av oorganiskt material för återfyllnadsändamål. Länsstyrelsen kan inte se att dessa bestämmelser är förenliga.

#### 15 kap. 9 a § miljöbalken – När avfall upphör att vara avfall (se bilaga)

Formuleringen överensstämmer inte med den i direktivets artikel 6.1a. och 6.1c. Vad gäller formuleringen i punkten 3 ser länsstyrelsen att det finns risk att kravet i direktivet inte uppfylls

2019-12-02

500-7088-19

eftersom kravet i miljöbalken blir lägre. Länsstyrelsen anser att det är av vikt att verksamhetsutövaren visar att tekniska krav för de specifika ändamålen uppfylls.

### **9 § avfallsförordningen – Spillolja** (se bilaga)

Länsstyrelsen saknar konsekvensbeskrivning av att avfall från användning av vegetabilisk smörjolja, eldningsolja eller oljehaltigt drivmedel inte längre kommer att omfattas av spilloljedefinitionen. Vidare kan det inte uteslutas att oljor som har varit avsedda för ett industriellt ändamål är vegetabiliska. Även om endast uppgifter om avfallsoljor som rör mineralbaserade och syntetiska smörjoljor eller olja som varit avsedd för industriellt ändamål ska rapporteras till kommissionen anser länsstyrelsen att de ovan nämnda avfallsoljorna även fortsättningsvis bör utgöra spilloljor. Det är länsstyrelsens uppfattning att det sedan lång tid tillbaka är gängse både i branschen och bland tillsynsmyndigheter att dessa avfallsoljor utgör spilloljor och farligt avfall.

Det behöver regleras vilka kriterier som ska uppfyllas för att en spillolja (farligt avfall) har renats från föroreningar, oxidationsprodukter och tillsatser i tillräcklig utsträckning för att en basolja ska anses vara framställd (PM:et sid 86).

### **Resursåtervinning**

Resursåtervinning är ett nytt begrepp i avfallsdirektivet. Länsstyrelsen noterar att definitionen inte ingår PM:et. Enligt artikel 37.2 ska medlemsstaterna rapportera den avfallsmängd som används för återfyllnad och andra resursåtervinningsförfaranden separat från den avfallsmängd som förbereds för återanvändning eller materialåtervinns.

Enligt skäl 12 i ändringsdirektivet EU 2018/851<sup>1</sup> bör en definition av resursåtervinning införas för att täcka andra återvinningsformer än energiåtervinning och andra än upparbetning av avfall till material som används som bränslen eller annan energikälla. Det inkluderar förberedelse för återanvändning, materialåtervinning och återfyllnad och andra former av resursåtervinning såsom upparbetning av avfall till sekundära råvaror för tekniska ändamål vid anläggning av vägar eller annan infrastruktur. Beroende på de särskilda faktiska omständigheterna kan sådan upparbetning uppfylla definitionen av materialåtervinning om användningen av material bygger på ordentliga kvalitetskontroller och uppfyller alla relevanta standarder, normer, specifikationer och miljö- och hälsoskydds krav för den särskilda användningen.

Mot bakgrund av kravet i artikel 37.2 bör det övervägas om definitionen behövs i svensk lagstiftning.

### **62 a § avfallsförordningen**

Införandet av det s.k. frivalet ger verksamhetsutövare möjlighet att lämna sitt kommunala avfall till annan mottagare än kommunen. Kommunen måste dock ha beredskap för att ta hand om avfallet igen om verksamhetsutövaren ändrar sig och vill lämna avfallet till kommunen. Länsstyrelsen bedömer att det finns risk för att systemet med frival kan medföra negativa effekter för kommunernas ekonomier och för deras planering av den behandling av kommunalt avfall som åligger dem.

---

<sup>1</sup> EUROPAPARLAMENTETS OCH RÅDETS DIREKTIV (EU) 2018/851 av den 30 maj 2018 om ändring av direktiv 2008/98/EG om avfall

2019-12-02

500-7088-19

Det framgår inte hur en anmälan om frival ska handläggas, förutom att det görs inom ramen för tillsynen. Att handläggningen sker inom ramen för tillsynen leder länsstyrelsen till slutsatsen att den kommunala nämnden, på sakliga skäl, kan neka en verksamhetsutövare frival, vilket kan medföra fler överklagande beslut för länsstyrelsen att handlägga.

### **Kapitel 8 När avfall upphör att vara avfall**

Länsstyrelsen anser att det finns oklarheter i skälen för förslaget (sid 90) och att det visar på svårigheten och snårigheten med avfallsterminologin. (Visa formuleringar i skälen återfinns i vägledning på [Naturvårdsverkets hemsida](#) under rubriken *Praxis*)

Länsstyrelsen instämmer i att det i svensk lagtext saknas de bestämmelser som det hänvisas till i 15 kap. 1 § miljöbalken, om krav i fråga om fortsatt användning av ett ämne eller föremål som har återvunnits. I egenskap av tillsynsmyndighet har länsstyrelsen saknat sådana bestämmelser.

I den dom som promemorian hänvisar till (MÖD 2010:7) argumenterar visserligen Naturvårdsverket och Staden kring avfall som upphör att vara avfall men den i målet överklagade domen rör, såvitt länsstyrelsen erfar, inte avfall som upphör att vara avfall och MÖD:s domskäl berör inte avfall som upphör att vara avfall. Den rör återvinning av avfall vilket inte är synonymt med att avfall upphör att vara avfall. Däremot kan avfall som har genomgått ett återvinningsförfarande och därtill uppfyller vissa krav upphöra att vara avfall. Vidare stämmer det inte att det i Naturvårdsverkets vägledning anges att kriterierna i avfallsdirektivet kan ge vägledning vid bedömningen av vad som utgör en återvinningsprocess. I Naturvårdsverkets vägledning anges att kriterierna kan ge vägledning vid bedömningen av om avfallet har upphört att vara avfall.

Länsstyrelsen anser att det behövs fortsatt vägledning och exempel som tydliggör gränsdragningen mellan återvunnet avfall som fortsätter att vara avfall och återvunnet avfall som upphör att vara avfall. Länsstyrelsen undrar t.ex. om definitionen av ”materialåtervinna avfall” innebär att allt avfall som har genomgått materialåtervinning upphör att vara avfall.

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

Länsstyrelsen ser positivt på en centraliserad insamling och lagring av avfallsstatistik.

Det behövs tydligt utformade sekretessregler som stöd för myndigheter vid begäran om utlämnande av uppgifter från registret.

Berörda verksamhetsutövare bör bekosta inrättande, förvaltning och drift av avfallsregistret.

### **Övriga synpunkter**

- I 14 § avfallsförordningen anges att det i 8 § förordningen om deponering av avfall finns förbud mot att deponera utsorterat brännbart avfall. I den nämnda 8 § anges dock att brännbart avfall inte får deponeras (allt brännbart, inte bara sådant som särskilt har sorterats ut). Ordet utsorterat i 14 § avfallsförordningen bör tas bort.
- Länsstyrelsen efterfrågar vägledning kring vilka organiska avfall som kan vara aktuella för återfyllnadsändamål inom ramen för ett materialåtervinningsförfarande (avfallsförordningen, bilaga 2, R 3) Vidare finns behov av fortsatt vägledning med exempel på vad återvinning och materialåtervinning innebär.
- Det är mycket bra att kopplingen mellan varors innehåll av farliga ämnen och dess betydelse för materialåtervinning tydliggörs. Det borde kunna göras mer vad gäller

2019-12-02

500-7088-19

produktion/import av varor i det avseendet. Det bör vara en målsättning att kravet i 37 § 3 p. förpackningsförordningen även bör gälla vid framställning av varor. Med hänvisning till resonemanget på sid 80, 2 st. bör ordet ”skadliga” i paragrafens 3 p. ändras till ”farliga”.

- I promemorians 8 kap. används termen ”sekundär råvara”. Länsstyrelsen efterfrågar definition av uttrycket.
- Bestämmelsen i 39 § i förordningen om producentansvar för förpackningar korresponderar inte med 15 i § avfallsförordningen. I den förstnämnda anges att en förpackning ska kunna återvinnas genom energiutvinning. Av den sistnämnda framgår att avfall som har samlats in separat för att förberedas för återanvändning eller för att materialåtervinnas inte får förbrännas.
- Länsstyrelsen anser att det ska vara möjligt att följa omklassning av olika avfall i Naturvårdsverkets kommande digitala register. Såvitt länsstyrelsen känner till förekommer det att en avfallslämnare klassificerar materialet som farligt avfall inför transporten men att mottagande anläggning, efter provtagning, klassificerar om material till icke-farligt avfall. Även det omvända förekommer.
- I MÖD 2017-09-12, M 7806-16, påpekar domstolen att det kan finnas skäl för lagstiftaren att överväga om det finns behov av att förändra bestämmelserna som rör den typ av uppläggning av massor som målet rör. Länsstyrelsen kan inte se att några överväganden har gjorts med hänvisning till domstolens uttalande, Det vore lämpligt att göra dessa överväganden tillsammans med andra ändringar som denna remiss omfattar.

I detta ärende har förutom beslutande landshövding Lena Sommestad och föredragande miljöhandläggare Lotta Schurmann, även miljövärdsdirektör Per Leander deltagit.

Lena Sommestad

Lotta Schurmann

*Detta yttrande har godkänts digitalt och saknar därför namnunderskrifter.*

### **Bilaga**

Bestämmelser som yttrandet refererar till

### **Kopia**

ida.edwertz@regeringskansliet.se

### **Så här hanterar vi dina personuppgifter**

Information om hur vi hanterar dessa hittar du på [www.lansstyrelsen.se/dataskydd](http://www.lansstyrelsen.se/dataskydd).

## Bestämmelser

### 15 kap. 5 § miljöbalken

#### *Föreslagen lydelse*

Med hantera avfall avses i denna balk att

1. samla in, transportera, sortera, återvinna, bortskaffa eller ta annan fysisk befattning med avfall, eller
2. vidta åtgärder som inte innebär fysisk befattning med avfall men som syftar till att avfall samlas in, transporteras, sorteras, återvinns, bortskaffas eller byter ägare eller innehavare.

### Artikel 3.9

Avfallshantering: insamling, transport, återvinning (inklusive sortering) och bortskaffande av avfall, inklusive kontroll av sådan verksamhet och efterbehandling av platser för bortskaffande av avfall, inklusive åtgärder som en handlare eller mäklare vidtar.

-----

### 15 kap. 6 § miljöbalken

#### *Föreslagen lydelse*

I denna balk avses med

/----/

materialåtervinna avfall: uppbeta avfall till nya ämnen eller föremål som inte ska användas som bränsle eller fyllnadsmaterial.

/----/

### Avfallsförordningen (2011:297), bilaga 2

#### *Föreslagen lydelse*

**R 5** Materialåtervinning av andra oorganiska material. Detta omfattar

1/----/

2. /----/

3. återvinning av oorganiskt material för återfyllnadsändamål, och

4. /----/

---

**15 kap. 9 a §***Föreslagen lydelse*

Avfall som har genomgått ett återvinningsförfarande upphör att vara avfall om,

1. ämnet eller föremålet ska användas för ett visst ändamål,
2. det finns en marknad för eller efterfrågan på sådana ämnen eller föremål,
3. ämnet eller föremålet uppfyller tillämpliga krav i lag och annan författning, och
4. användningen av ämnet eller föremålet inte leder till allmänt negativa följder för människors hälsa eller miljön.

**Artikel 6.1**

Medlemsstaterna ska vidta lämpliga åtgärder för att se till att avfall som har genomgått materialåtervinning eller något annat återvinningsförfarande ska anses ha upphört att vara avfall om det uppfyller följande villkor:

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

---

**9 § avfallsförordningen***Föreslagen lydelse*

I denna förordning avses med

*spillolja*: avfall som utgörs av mineralbaserad smörjolja, syntetisk smörjolja eller olja som varit avsedd för ett industriellt ändamål, och

*regenerering av spillolja*: ett materialåtervinningsförfarande genom vilket basolja framställs genom raffinering av spillolja.

*Nuvarande lydelse*

Med *spillolja* avses i denna förordning avfall som utgörs av

1. mineralbaserad, syntetisk eller vegetabilisk smörjolja, 2. olja som varit avsedd för ett industriellt ändamål, 3. eldningsolja, eller 4. oljehaltigt drivmedel. Med olja avses i första stycket inte en olja som kan användas som livsmedel.

---