



SVENSKT NÄRINGSLIV

Miljödepartementet
Ida Edwertz

Vår referens/dnr:
134/2019

Er referens/dnr:
M2019/01776/R

Remissvar

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

Svenskt Näringsliv har tagit del av skrivelsen ” Rättsliga förutsättningar för en ändamålsenlig avfallsstatistik och en digital lösning för spårbarhet av farligt avfall” och lämnar våra synpunkter nedan.

Svenskt Näringsliv företräder drygt 60 000 små, medelstora och stora företag. Dessa är organiserade i 49 bransch- och arbetsgivarförbund. Förbunden utgör föreningen Svenskt Näringslivs medlemmar. Svenskt näringslivs ställningstagande har utarbetats efter samråd med berörda branschförbund inom Svenskt Näringsliv.

Svenskt Näringslivs yttrande är övergripande och för mer detaljerade kommentarer hänvisar vi till de yttranden som getts i detta ärende från berörda medlemsorganisationer.

Sammanfattande kommentarer

Det är positivt att informationen kopplat till farligt avfall digitaliseras vilket möjliggör en mer effektiv informationsöverföring och ökad spårbarhet. Det är emellertid viktigt att systemet utformas så att det blir enkelt för både små som stora verksamhetsutövare att inkomma med dessa uppgifter.

Dialog har förts med näringslivet avseende pilotprojekt för framtagande av ett digitalt system och i en förstudie i projektet. Med tanke på att näringslivets aktörer berörs i stor grad anser vi att samråd även borde hade genomförts om de utifrån förstudien förändrade förslagen, som nu presenteras i skrivelsen.

I det remitterade förslaget finns förändringar som jämfört med vad som angavs i förstudien skulle leda till kostnadsökningar för näringslivet och minskade möjligheter att lyfta avfall i avfallshierarkin. Svenskt Näringsliv anser att konsekvenserna för företagen är bristfälligt utredda.

I stort sett alla verksamheter i Sverige omfattas av utökade krav, dvs. även en stor mängd små och medelstora företag. För att inte skapa merkostnader för svenska företag och försämra företagens konkurrenskraft 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. Om det skulle finnas anledning att gå längre än vad direktivet kräver så måste det motiveras mycket väl och redogöras för vilka konsekvenser det får för företagen.

Svenskt Näringsliv noterar bland annat att det gällande anteckningsskyldigheten, i den svenska implementeringen, förslås att fler uppgifter ska vara obligatoriska att rapportera jämfört med vad som anges i direktivet. Konsekvenserna för näringslivet, med anledning av att förslaget delvis gå utöver direktivet, har inte beskrivits i skrivelsen.

Överensstämmelse med direktivet rörande anteckningsskyldighet

Naturvårdsverkets förslag om vad som ska rapporteras, dvs anteckningsskyldigheten, innebär skillnader jämfört med direktivtexten i Artikel 35. Den anges i skrivelsen att Naturvårdsverket bedömer att *”de föreslagna reglerna överensstämmer med och inte går utöver de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till EU”*. Svenskt Näringsliv ifrågasätter denna bedömning.

Direktivets formulering av artikel 35:

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.

I skrivelsen föreslår Naturvårdsverket 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.”

Förslaget skiljer sig på flera punkter jämfört med skrivningarna i direktivets artikel 35. I direktivet står det exempelvis att uppgifter som destination, insamlingsfrekvens, behandlingsmetod och transportsätt ska anges i *relevanta fall*. Detta återspeglas inte i det svenska förslaget, där t ex destination och avsedd behandlingsmetod alltid ska rapporteras, vilket måste ses som en överimplementering av direktivet. En motivering till denna skillnad i den svenska implementeringen saknas i skrivelsen. Att denna information ska lämnas kan bli leda till minskade möjligheter att lyfta avfall i avfallshierarkin. Den i direktivet gjorda uppdelningen av vad som är obligatoriskt och vad som ska rapporteras i relevanta fall borde vara tillräcklig för att också kunna implementeras i svensk lag.

Det finns även andra avvikelser jämfört med skrivningarna i direktivet vad gäller formuleringar och ordval, t ex har *insamlingsfrekvens* bytts ut mot *när* i punkt 1 i det svenska förslaget. Vi är frågande till varför man i så stor utsträckning har frångått skrivningarna i direktivet och skrivelsen saknar en motivering och konsekvensbeskrivning av vad denna kan innebära för näringslivet.

Det går inte att utläsa av skrivelsen exakt vad anteckningsskyldigheten kommer att omfatta. Det behöver göras mycket tydligt för verksamhetsutövarna vilka anteckningsskyldigheter som föreligger och på vilket sätt de kan uppfylla denna skyldighet, tex. genom tydlig vägledning från Naturvårdsverkets sida.

Utformning av det digitala systemet

Utformningen av det digitala systemet är centralt för att systemet ska fungera för både stora och små företag. Det är viktigt att man vid utformning av systemet är lyhörd för synpunkter från olika användare så att det blir enkelt att använda oavsett storlek på företag.

Dubbelrapportering vid gränsöverskridande transporter

Enligt förslaget ska farligt avfall som transporteras till andra länder rapporteras i det nya digitala systemet. Farligt avfall som förs ut ur Sverige rapporteras redan idag in i en digital lösning som Naturvårdsverket tillhandahåller. Naturvårdsverket anger: *”Dessa krav kommer därmed att gälla parallellt med och i viss mån överlappa bestämmelserna i avfallstransportförordningen. Detta kan i vissa fall komma att orsaka viss ökad administration för berörda verksamhetsutövare.”* Svenskt Näringsliv förutsätter att en lösning hittas för att få bort denna dubbelregistrering.

Konsekvensbedömning av kostnader för näringslivet

I stort sett alla verksamheter i Sverige omfattas av de utökade kraven, dvs även ett stort antal små- och medelstora företag. Naturvårdsverket har uppskattat den genomsnittliga tidsåtgången för ett företag att lämna tillkommande uppgifter om det farliga avfallet digitalt till registret till ca två timmar per år. Kostnaden för detta har för det genomsnittliga företaget uppskattats till cirka 867 kr per år. Vi ställer oss tveksamma till både den uppskattade genomsnittliga tidsåtgången och kostnaden. Dessa är sannolikt kraftigt underskattade. Den totala tillkommande kostnaden för verksamhetsutövarna i landet uppskattas till i storleksordningen 867 miljoner kr per år. Vid en större harmonisering med direktivet avseende vad som ska rapporteras skulle kostnaderna troligen kunna minskas. En analys av merkostnaden för överimplementeringen av direktivet saknas i skrivelsen vilket är en stor brist.

Det anges också i skrivelsen, som en konsekvens för tillsynsmyndigheterna, att en ökad ambitionsnivå i tillsynen kan finansieras genom tillsynsavgifter. Detta innebär ökade kostnader för företagen och har inte beaktats i konsekvensbeskrivningen för verksamheter.

Stockholm 2020-01-07



Jenny Svärd
Ansvarig Miljöpolicy



SVENSKT NÄRINGSLIV

Miljödepartementet
Ida Edwertz

Vår referens/dnr:
134/2019

Er referens/dnr:
M2019/01776/R

Remissvar

Genomförande av reviderade EU-direktiv på avfallsområdet

Svenskt Näringsliv har tagit del av promemorian ” *Genomförande av reviderade EU-direktiv på avfallsområdet*” och lämnar våra synpunkter nedan.

Svenskt Näringsliv företräder drygt 60 000 små, medelstora och stora företag, organiserade i 49 bransch- och arbetsgivarförbund. Svenskt Näringslivs ställningstagande har utarbetats efter samråd med berörda branschförbund inom Svenskt Näringsliv.

Svenskt Näringslivs yttrande tar endast upp frågor av mer övergripande karaktär. För mer detaljerade kommentarer hänvisar vi till yttranden från berörda medlemsorganisationer.

Sammanfattande kommentarer

Svenskt Näringsliv är positiva till att EU har reviderat avfallsdirektivet från 2008 med syftet att förbättra förutsättningarna för en cirkulär ekonomi. Viktiga steg har i och med revideringen tagits för att främja de cirkulära flödena. Det behövs däremot ytterligare arbete och en grundläggande förändring i synen på avfall. Stora delar av det som vi idag betraktar som avfall behöver ses och hanteras som en resurs. Denna förändring i synsätt är avgörande för att lyckas uppnå en cirkulär ekonomi.

Svenskt Näringsliv vill poängtera att både implementeringen av det reviderade avfallsdirektivet och därefter tillämpningen har stor betydelse för i vilken utsträckning man kan uppnå ökad cirkularitet.

Svenskt Näringsliv har följande sammanfattande kommentarer:

- Det är 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. Om det skulle finnas anledning att gå längre än vad direktivet kräver så måste det motiveras mycket väl och redogöras för vilka konsekvenser det får för företagen. Vi förordar en så bokstavsnära implementering av direktivet som möjligt för att öka möjligheterna för likartad tillämpning i alla EU-länder och därmed värna den inre marknaden.
- Äganderätten till avfallet är en nyckelfråga för företagens arbete med cirkulära material- och produktflöden. Svenskt Näringsliv anser därför att det är olyckligt att den nya definitionen kommunalt avfall föreslås likställas med kommunalt ansvar. Sverige bör likt Finland implementera en annan ansvarsfördelning, där alla företag som producerar kommunalt avfall har rätt att upphandla avfallshantering från valfri avfallsaktör, för att stimulera företagens cirkulära arbete.
- Svenskt Näringsliv är positiva till att ett förslag om frival har lagts fram. Det är ett steg i rätt riktning vilket kan ge verksamhetsutövare möjlighet att styra över det avfall som uppkommit inom verksamheten och som inte redan är definierat som verksamhetsavfall. För att företagen ska få reell rådighet över sitt avfall och därmed kunna vidareutveckla sina värdekedjor ser vi däremot att det behövs vissa förändringar av förslaget, som exempelvis att frival framgår tydligt av lagtexten, att frivalsmöjligheten avser verksamhetsutövarna och inte fastighetsägarna och att frival kan ske av endast en eller flera fraktioner av avfallet.
- Svenskt Näringsliv är positiva till att skrivningar om när avfall upphör att vara avfall införs i miljöbalken då det är ett första steg för att få processen kring detta att fungera bättre i Sverige. Vi vill dock framhålla att tillämpningen av regelverket behöver utvecklas och förtydligas för att få en fungerande process.

Det svenska näringslivet ser stora möjligheter med ökad cirkularitet, har höga ambitioner och vill axla en drivande roll. Svenskt Näringsliv har tillsammans med medlemsorganisationerna tagit fram en rapport om cirkulär ekonomi som lanserades i april 2019 – Cirkulär ekonomi för ett konkurrenskraftigt och hållbart näringsliv. I rapporten beskrivs i ett bredare perspektiv vad det svenska näringslivet ser behövs för att Sverige och svenska företag ska kunna vara ledande inom cirkulär ekonomi. Rapporterna finns tillgängliga på Svenskt Näringslivs hemsida.

Kommunalt avfall

Äganderätten av avfallet är en nyckelfråga för företagens arbete med cirkulära material- och produktflöden och betydelsen av detta ökar i och med att avfall nu allt mer är en resurs. I den klimatpolitiska handlingsplanen från december 2019 anges följande: *”Industrin behöver anpassa sina värdekedjor till en cirkulär ekonomi och avfall bör behandlas som en resurs.”* För att kunna göra detta är äganderätten central och företagen behöver få rådighet över sitt avfall. Det ger incitament för teknikutveckling, innovation och att förädla och hitta annan avsättning/användning för avfallet.

Dagens begrepp hushållsavfall i Miljöbalken föreslås, i enlighet med direktivet ersättas med benämningen kommunalt avfall. I Sverige har begreppet hushållsavfall likställts med kommunalt ansvar och i promemorian anges att det föreslås gälla även för det nya begreppet kommunalt avfall.

Det är väl känt att det finns stor oklarhet kring vad som ska inrymmas i definitionen av hushållsavfall, vilket bland annat har uppmärksammats i olika domar. I 15 kap 2§ Miljöbalken står: *”Med hushållsavfall avses avfall som kommer från hushåll samt därmed jämförligt avfall från annan verksamhet.”* Begreppet *”därmed jämförligt avfall”* är otydligt och olika tolkningar förekommer om vad som är hushållsavfall respektive verksamhetsavfall. Införandet av definitionen av kommunalt avfall innebär inte ökad tydlighet eftersom ett motsvarande tillägg till den tidigare oklara definitionen hushållsavfall ligger med dvs: *”Med kommunalt avfall avses i denna balk avfall från hushåll och sådant avfall från andra källor som till sin art och sammansättning liknar avfall från hushåll.”* Gränsdragningen mellan kommunalt avfall och verksamhetsavfall blir fortsatt oklar.

Det anges i promemorian att eftersom det i direktivet ställs krav på rapportering av uppgifter om kommunalt avfall är det viktigt att det tydligt framgår i svensk rätt vad som avses med kommunalt avfall. Rapportering av de olika fraktionerna i kommunalt avfall behöver kunna rapporteras till kommissionen. Men det förutsätter inte att de fraktioner som ingår i kommunalt avfall också automatiskt är kommunalt ansvar. Denna statistik går att rapportera in ändå.

I Finland har man inte länkat definitionen av hushållsavfall/kommunalt avfall till kommunalt ansvar och där utgör det kommunala avfall som kommunerna har ansvar för ca 50%. I direktivet i Artikel 3, 2b anges om kommunalt avfall: *Denna definition påverkar inte ansvarsfördelningen mellan offentliga och privata aktörer gällande avfallshantering.* Dvs möjligheten finns i Sverige precis som i Finland att inte likställa definitionen med ansvarsfördelningen och istället specificera vilka verksamheter som ska omfattas av kommunens ansvar. I Finland har alla företag som producerar kommunalt avfall rätt att upphandla avfallshantering från valfri

avfallsaktör. På detta sätt kan företagen som producerar kommunalt avfall få synergier i sin avfallshantering och det kan möjliggöra utveckling och investeringar i nya cirkulära lösningar hos företagen. Sverige kan likt Finland specificera vilka verksamheter som ska omfattas av kommunens ansvar istället för att utifrån avfallens art och sammansättning utgå ifrån att alla verksamheter ska omfattas av kommunens ansvar.

Kommunalt avfall bör således inte likställs med kommunalt ansvar. Kommunernas ansvar för det kommunala avfallet bör istället begränsas så att det blir tydligt att verksamhetsutövarna har ansvar och rådighet över för det avfall som uppstår inom verksamheten.

Möjligheten till frival kan öka möjligheten för verksamhetsutövare att få rådighet över sitt avfall men vi har förslag på vissa förändringar av nuvarande förslag, se våra kommentarer under avsnittet om frival.

Frival

Svenskt Näringsliv är positiva till förslaget om att verksamhetsutövare ska kunna få rådighet över sitt avfall genom ett sk frival. Förslaget är ett steg i rätt riktning för att öka verksamhetsutövarnas möjlighet att bestämma över sitt eget avfall. Svenskt Näringsliv bedömer att Frivalet, om det utformas rätt, kan få stor betydelse för företagens cirkulära arbete. Det är viktigt för företagens cirkulära arbete att verksamhetsutövaren får reell rådighet över sitt avfall. För att detta ska bli fallet ser vi att det behövs vissa förändringar av förslaget. Vi har följande kommentarer och förslag:

- Rätten till frival bör fastställas tydligt i lagtext, inte vara hänvisad till och beroende av kommunernas föreskrifter. Enhetliga regler behöver gälla över hela landet.
- Det måste vara verksamhetsutövarna som har frivalsmöjligheten och inte fastighetsägarna, som anges i förslaget
- Rätten till frival måste innefatta möjligheten att göra frival på även endast en eller flera fraktioner av avfallet, inte enbart på allt avfall, för att undkomma inlåsnings effekter till det kommunala ansvaret.
- Tidpunkten för anmälan om frival, dvs mars året innan frivalet ska gälla, behöver justeras för att möjliggöra frival för alla typer av verksamheter

- För de företag som har verksamheter i fler kommuner bör det räcka att anmäla frival till en nationell instans istället för till var och en av kommunerna

Det är hos verksamhetsutövaren som avfallet uppkommer och det är därför viktigt att verksamhetsutövare själva får avgöra hur det ska omhändertas. För att verksamhetsutövarna ska få reell rådighet över sitt avfall behöver det därför vara verksamhetsutövaren och inte fastighetsägaren som har rätt att ansöka om frival. Att fastighetsägarna får den rollen minskar verksamhetsutövarnas rådighet genom att många företag inte äger den fastighet där verksamheten ligger. Ur ett äganderättsperspektiv blir det märkligt att via lagstiftningen ge fastighetsägaren beslutanderätt över verksamhetsutövarnas avfall. Huvudprincipen bör vara att verksamhetsutövaren ges rätten till frival och om en annan hantering behövs i en enskild fastighet kan det regleras genom hyresavtal.

Svenskt Näringsliv anser att det behöver vara möjligt för verksamhetsutövare att ansöka om frival för en eller flera fraktioner av avfallet. Att frivalet ska omfatta alla fraktioner inom ”kommunalt avfall” kan leda till att verksamhetsutövaren i praktiken inte har möjlighet att ansöka om frival då det kan vara svårt att på alla ställen i landet hitta alternativ till alla fraktioner. Vi förstår att denna uppdelning kan leda till ökade kostnader för kommunerna men desamma har möjlighet att ta ut avgifter för de fraktioner som företagen väljer att lämna till kommunen.

Svenskt Näringsliv föreslår en större flexibilitet kring den angivna tiden för ansökan om frival. Nuvarande förslag att ansökan ska lämnas in mars månad året innan frivalet ska börja gälla, leder till att vissa typer av verksamheter inte kan ansöka om frival. Det kan gälla tillfälliga verksamheter, som t ex byggverksamhet där den framförhållningen saknas. Detsamma gäller nystartade verksamheter. Om en verksamhet t ex startas i april ett år, så dröjer det nästan två år innan ett frival kan träda i kraft. Det vore därför bra med en större flexibilitet i tiden för när ansökan ska lämnas in.

Svenskt Näringsliv anser att det är viktigt att förslaget om frival omfattas av tillräcklig kontroll för att motverka illojal konkurrens och oseriös hantering. Att koppla tillsyn till genomförandet av frivalet är därför viktigt.

När avfall upphör att vara avfall

Det är väldigt positivt att skrivningar om När avfall upphör att vara avfall nu föreslås införas i miljöbalken och det är viktigt att det införs. Svenskt Näringsliv anser att det är ett bra första steg för att få processen för när avfall upphör att vara avfall att fungera på ett bättre sätt.

Vi noterar att den föreslagna svenska lagtexten inte i alla delar har samma ordalydelse som regleringen i direktivet. För att undvika missförstånd och för att underlätta tolkning är vår uppfattning att direktivtexten bör följas. Vi kan i utredningen inte hitta någon motivering till att direktivtexten bör frångås.

För att få en väl fungerande förutsägbar process om när avfall upphör att vara avfall är det viktigt att det tydliggörs att både verksamhetsutövare, centrala myndigheter genom sitt vägledningssuppdrag och tillsynsmyndigheterna behöver samverka. Ansvar är delat mellan samhällets aktörer för att främja att avfall i högre grad ska kunna bli produkter.

Svenskt Näringsliv anser att lagstiftningen bör kompletteras med föreskrifter och vägledningar för att i ännu större utsträckning underlätta för verksamhetsutövare som vill återvinna avfall. Idag är processen för när avfall upphör att vara avfall inte förutsägbar och rättssäker i Sverige. Även Naturvårdsverket har i ett yttrande för ett specifikt ärende, rörande produktifiering av ett avfall, beskrivit att det framförallt är rättspraxis som är vägledande för när avfall upphör att vara avfall. Det behövs därför till lagstiftningen en tydlig nationell process och tydliga kriterier i Sverige för när avfall upphör att vara avfall, det saknas i dagsläget. Den vägledning som Naturvårdsverket och Kemikalieinspektionen har tagit fram är inte tillräcklig för en fungerande och förutsägbar process.

Det är verksamhetsutövaren som är skyldig att visa att avfallet har upphört att vara avfall men bedömningen ska granskas av tillsynsmyndigheten som en del av tillsynen. Tillsynsmyndigheter runt om i landet gör olika bedömningar och bedömningar kan även ändras med kort varsel. Enligt dagens regelverk har ingen myndighet mandat att lämna ett positivt besked om en återvinningsprocess är tillräcklig eller om materialet, efter att ha genomgått en viss återvinningsprocess, lever upp till kraven för att anses ha upphört att vara avfall. Detta leder till en stor oförutsägbarhet och osäkerhet för verksamhetsutövare vilket resulterar i att det ofta blir alltför osäkert för att t ex investera i återvinningsanläggningar samt att köpa material som är klassat som avfall. Det är därför viktigt att det ges möjlighet för tillsynsmyndigheter att kunna fatta beslut i enskilda fall och att dessa ska gälla mot alla parter och inte bara i en kommun.

Ett sätt att öka tydligheten för när avfall upphört att vara avfall kan vara att ta fram så kallade end-of-waste kriterier. Det är positivt att det nu införs skrivningar om möjligheten att införa EoW-kriterier i Sverige. Det är viktigt att kriterier tas fram och att behovet av kriterier och utformningen av dessa diskuteras fram i samverkan med berörda branscher.

Stockholm 2020-01-14

A handwritten signature in blue ink, appearing to be 'Jenny Svård', written in a cursive style.

Jenny Svård
Ansvarig Miljöpolic