

YTTRANDE

2020-02-27

Ärendenr:

NV-08593-19

Miljödepartementet

m.remissvar@regeringskansliet.se

Naturvårdsverkets yttrande över Miljödepartementets remiss av promemorian Genomförande av reviderade EU-direktiv på avfallsområdet: Rapportering och miljöstraffavgifter (M2019/02091/R)

1. Sammanfattning

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

2. Naturvårdsverkets ställningstagande

2.1. Rapportering om avfall som transporteras till ett annat land

Förslag till ändring:

Naturvårdsverket bedömer att 54 g § behöver inledas på ett sätt som bättre tydliggör vem som är uppgiftsskyldig och det behöver göras tydligare att det är fråga om transport ut från Sverige för behandling. Även 54 e § behöver ändras på motsvarande sätt, för att tydliggöra vem som är uppgiftsskyldig. Vi föreslår följande lydelse av 54 e § och 54 g §.

| <i>Föreslagen lydelse enligt promemorian</i> | <i>Föreslagen lydelse enligt Naturvårdsverkets förslag</i> |
|--|---|
| 54 g § Den som från Sverige transporterar kommunalt avfall eller sådant | 54 g § Den som från Sverige låter transportera kommunalt avfall eller sådant |

| | |
|---|---|
| <p>icke-farligt bygg- och rivningsavfall som består av annat än naturligt förekommande material som omfattas av avfallstyp 17 05 04 i bilaga 4, ska senast den 31 mars varje år till Naturvårdsverket lämna uppgifter om</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. den mängd avfall som har transporterats till ett annat land inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES), 2. den mängd avfall som har exporterats till ett land utanför EES, och 3. hur det avfall som avses i 1 och 2 har behandlats. <p>Uppgifter om mängder ska anges i vikt och avse föregående kalenderår.</p> <p>Första stycket gäller inte avfall som omfattas av förordningen (2018:1462) om producentansvar för förpackningar, förordningen (2005:220) om retursystem för plastflaskor och metallburkar eller förordningen (2014:1075) om producentansvar för elutrustning.</p> | <p>icke-farligt bygg- och rivningsavfall som består av annat än naturligt förekommande material som omfattas av avfallstyp 17 05 04 i bilaga 4, ska senast den 31 mars varje år till Naturvårdsverket lämna uppgifter om</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. den mängd avfall som har transporterats <i>för behandling</i> till ett annat land inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES), 2. den mängd avfall som har exporterats <i>för behandling</i> till ett land utanför EES, och 3. hur det avfall som avses i 1 och 2 har behandlats. <p>Uppgifter om mängder ska anges i vikt och avse föregående kalenderår.</p> <p>Första stycket gäller inte avfall som omfattas av förordningen (2018:1462) om producentansvar för förpackningar, förordningen (2005:220) om retursystem för plastflaskor och metallburkar eller förordningen (2014:1075) om producentansvar för elutrustning.</p> |
| <p><i>Föreslagen lydelse enligt Naturvårdsverkets tidigare förslag</i></p> | <p><i>Föreslagen lydelse enligt Naturvårdsverkets nu lämnade förslag</i></p> |
| <p>54 e § Den som från Sverige <i>för ut eller exporterar farligt</i> avfall för behandling ska för varje typ av avfall föra anteckningar om</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. den mängd avfall som har lämnats för transport till en behandlare i ett annat land inom Europeiska ekonomiska Samarbetsområdet (EES), 2. den mängd avfall som har lämnats för transport till en behandlare i ett land utanför Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES), och 3. behandlingsmetod som används. <p>Anteckningarna ska föras i direkt anslutning till att information om avfallens behandling har erhållits från den som utfört behandlingen.</p> | <p>54 e § Den som från Sverige <i>låter transportera</i> farligt avfall för behandling ska för varje typ av avfall föra anteckningar om</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. den mängd avfall som <i>har transporterats</i> till en behandlare i ett annat land inom Europeiska ekonomiska Samarbetsområdet (EES), 2. den mängd avfall som <i>har transporterats</i> till en behandlare i ett land utanför Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES), och 3. <i>behandlingsmetoder</i> som använts. <p>Anteckningarna ska föras i direkt anslutning till att information om avfallens behandling har erhållits från den som utfört behandlingen.</p> |

Skäl till föreslagen ändring:

Det bör undvikas att uppgiftsskyldigheten enligt 54 g § hamnar på någon som enbart anlitas för transport, vilket kan bli fallet om skyldigheten gäller för ”den som transporterar”. Såväl med den skrivningen som med den som används i 54 e §, ”den som för ut eller exporterar”, finns viss risk att flera aktörer kan ses som uppgiftsskyldiga. Det behöver vara tydligt vilken verksamhetsutövare som är uppgiftsskyldig. Begreppet ”den som från Sverige låter transportera” får anses träffa den som är ansvarig för och anordnar transporten av avfallet ut från Sverige, även för det fall den som anordnar också själv genomför transporten.

Den som ”låter transportera” bör som regel motsvara den som är ”anmälare” enligt EU-förordningen 1013/2006 om gränsöverskridande transport av avfall. Det innebär bl.a. att den som låter transportera i sådana fall ska få redovisat från behandlingsanläggningen att avfallet behandlats enligt överenskommelse och därmed kan få underlag för att lämna uppgifter enligt 54 e §. För det avfall som omfattas av 54 g § erhålls dock oftast inte sådan information, eftersom det avfallet som regel inte omfattas av anmälningsförfarandet enligt EU-förordningen 1013/2006.

Naturvårdsverket bedömer vidare att det behöver tydliggöras att avfallet transporteras från Sverige för behandling, vilket kan läggas till i 54 g § punkterna 1 och 2.

Vår bedömning är att motsvarande ändring också behöver göras i den föreslagna 54 e §, så att den gäller för den som ”från Sverige låter transportera”.

Gällande 54 e § ser vi också behov av att ändra punkterna 1 och 2, eftersom den som anordnar en transport och själv utför den, således inte lämnar avfallet för transport, kan anses exkluderad från uppgiftsskyldigheten genom formuleringen ”avfall som har lämnats för transport...”. Vi föreslår därför att punkterna 1 och 2 istället formuleras så att de avser ”avfall som har transporterats”. Punkten 3 bör ändras till ”behandlingsmetoder som använts”, eftersom det är fråga om en redovisning av vilken behandling avfallet har genomgått.

2.2. Rapportering av kommunalt avfall

Förslagen i promemorian innebär skärpta rapporteringskrav för kommunerna gällande det kommunala avfallet. Tillsammans med förslaget till frival medför det att behovet av vägledning kommer att vara stort, framförallt hos kommunerna som kommer att beröras av möjligheten till frival. Genom frivalet tillkommer nya arbetsuppgifter som inbegriper både renhållningen och tillsynsmyndigheten inom kommunen.

Naturvårdsverket bedömer att det är angeläget att rapporteringen av uppgifter från kommunerna förenklas genom att samma kanal kan användas för inhämtning även av andra uppgifter än de som kommer att ingå i den årliga rapporteringen. Exempelvis inför framtagandet av den nationella avfallsplanen finns det andra uppgifter från kommunerna som Naturvårdsverket kommer att behöva inhämta.

2.3. Rapportering av livsmedelsavfall

Naturvårdsverket tillstyrker och har inga synpunkter på förslagen.

2.4. Rapportering av förpackningar, förpackningsavfall och returpapper

Ändringar i förordningen (2005:22) om retursystem för plastflaskor och metallburkar

10 a § 1

Enligt föreslagen ny bestämmelse i 10 a § 1 förordningen (2005:22) om retursystem för plastflaskor och returburkar ska den som driver ett retursystem lämna uppgifter till Naturvårdsverket om vilka *näringsidkare* som är anslutna till systemet med uppgift om varje näringsidkares person- eller organisationsnummer eller, om sådant inte finns, näringsidkarens skatteregistreringsnummer.

Förslag till ändring:

Naturvårdsverket anser att det är lämpligare och också mer konsekvent mot bakgrund av hur motsvarande bestämmelser är utformade i förordningen (2018:1462) om producentansvar för förpackningar, att uppgifterna rör *producenten* ifråga.

10 a § 2 d

Enligt 10 a § 2 d ska uppgift lämnas om mängden förpackningsavfall som *skickats* för behandling till ett annat land.

Förslag till ändring

För att överensstämma bättre med andra liknande bestämmelser skulle ordet *skickats* kunna bytas ut till *transporterats* (se ovan, avsnitt 2.1).

10 a § 3 b

Enligt föreslagen ny bestämmelse i 10 a § 3 b ska den som driver ett retursystem lämna de uppgifter till Naturvårdsverket som myndigheten behöver för den databas om förpackningar och förpackningsavfall som avses i 74 a § i förordningen om producentansvar för förpackningar.

Förslag till ändring

Skrivningen bör ändras så att begreppet ”databas om” ersätts med ”digital lösning med uppgifter om”. Förslaget är i paritet med vad som angetts i 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 angående lydelsen av 74 a § förpackningsförordningen. Det motiverades i det fallet på följande sätt: *En 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.

Ändringar och tillägg i miljötillsynsförordningen (2011:13)

Förslag till tillägg

Naturvårdsverket har i PM daterat 31 mars 2019 föreslagit att Naturvårdsverket ska ha ansvar för tillsynen när det gäller de uppgifter som ska lämnas till Naturvårdsverket enligt det uppgiftskrav som nu föreslås i 10 a § förordningen (2005:220) om retursystem för plastflaskor och metallburkar. I ovan angivet PM föreslog Naturvårdsverket att en ny bestämmelse, 2 kap. 24 § 6 a, skulle läggas till i miljötillsynsförordningen (2011:13) med denna innebörd. Naturvårdsverket är fortfarande av uppfattningen att det finns skäl att införa en sådan bestämmelse.

Skäl till förslaget tillägg:

Eftersom plastflaskor och metallburkar utgör förpackningar är det logiskt att Naturvårdsverket, som har tillsynsansvar när det gäller förpackningsförordningen, har tillsynsansvar även i dessa fall.

Förslag till ändring

I 2 kap. 24 § 3 miljötillsynsförordningen anges att Naturvårdsverket har ansvar för tillsynen i fråga om förordningen (2014:1073) om producentansvar för förpackningar, med undantag för frågor om hur hanteringen av sådant avfall som omfattas av förordningen lokalt uppfyller kraven i förordningen.

Skäl till föreslagen ändring

Eftersom förordningen (2014:1073) om producentansvar för förpackningar har upphävts bör 2 kap. 24 § 3 ändras så att hänvisningen istället görs till förordningen (2018:1462) om producentansvar för förpackningar.

Ändringar och tillägg i förordningen (2018:1462) om producentansvar för förpackningar

Förslag till utökat bemyndigande i 79 §

Naturvårdsverket har i sitt förslag till föreskrifter om rapportering av förpackningar och förpackningsavfall angett att det för varje förpackningsslag ska anges hur stora avfallsmängder som härrör från hushåll respektive från andra källor. Dessa uppgifter inhämtas för att kunna uppfylla rapporteringskraven enligt artikel 11 och 11.a i Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/98/EG om avfall, avfallsdirektivet, samt artikel 7 och bilaga IV i Kommissionens genomförandebeslut (EU) 2019/1004, som innehåller regler för beräkning, verifiering och rapportering av uppgifter om avfall enligt avfallsdirektivet. Naturvårdsverket saknar i nuläget bemyndigande för att föreskriva om detta. Eftersom det finns behov av ett sådant bemyndigande för att kunna efterleva kraven i avfallsdirektivet, ser Naturvårdsverket det som angeläget att Naturvårdsverkets bemyndigande i 79 § förpackningsförordningen utökas så att föreskrifter får meddelas även om skyldighet att lämna uppgifter om avfall som behövs för att uppfylla skyldigheter enligt avfallsdirektivet.

Justering i 62 §

I 62 § 3 b bör meningen ändras från: *för och uppgifter som ska finnas i den databas om förpackningar och förpackningsavfall som avses i 74 a §*

till: *för den digitala lösning om förpackningsavfall som avses i 74 a §.*

2.5. Rapportering av elavfall

Naturvårdsverket tillstyrker och har inga synpunkter på förslagen till ändringar av förordningen (2014:1075) om producentansvar för elutrustning.

2.6. Uttjänta bilar

Ändringar i förordningen (2007:185) om producentansvar för bilar

Naturvårdsverket har inga synpunkter på den föreslagna ändringen av 14 §.

Naturvårdsverket tillstyrker förslaget om att införa ett bemyndigande i 17 § för Naturvårdsverket att meddela föreskrifter om vilka uppgifter som producenterna ska lämna till Naturvårdsverket.

Utökad bemyndigande i 49 § bilskrotningsförordningen (2007:186)

De uppgifter som bilproducenterna ska lämna till Naturvårdsverket bygger på att de auktoriserade bilskrotarna lämnar uppgifter till producenterna i enlighet med 47 § bilskrotningsförordningen. Bilskrotarna ska också, enligt samma paragraf, lämna uppgifter till den operativa tillsynsmyndigheten i den eller de kommuner där bilskrotningsverksamheten bedrivs. I 49 § bilskrotningsförordningen ges Naturvårdsverket bemyndigande att föreskriva om vilka uppgifter som en auktoriserad bilskrotare enligt 47 § skall rapportera till *producenten* och hur uppgifterna skall lämnas.

Naturvårdsverket saknar alltså i nuläget bemyndigande för att föreskriva om vilka uppgifter som en auktoriserad bilskrotare ska lämna till *kommunerna* och hur dessa uppgifter ska lämnas. Vi bedömer att det kan finnas ett sådant behov. Exempelvis följer av 47 § bilskrotningsförordningen att uppgifter ska lämnas senast den 28 februari varje år om sammanlagda mängder av de ämnen, vätskor och komponenter som hanterats. Förordningen specificerar dock inte hur mängd ska redovisas eller vilken tidsperiod uppgifter årligen ska lämnas. För att underlätta kommunernas tillsyn och för att rapporteringen till kommuner och producenter ska vara utformad på liknande sätt bör det därför införas ett bemyndigande för Naturvårdsverket att meddela föreskrifter även om vilka uppgifter som en auktoriserad bilskrotare ska lämna till kommunerna och hur dessa ska lämnas.

2.7. Rapportering av spillolja

Naturvårdsverket stödjer den bedömning som görs i promemorian, som innebär att det inte finns behov av ytterligare bestämmelser om rapportering av uppgifter gällande utsläppande på marknaden av oljor eller insamling och behandling av spilloljor. Uppgifter som behövs för rapportering om insamling och behandling av spilloljor kommer att kunna hämtas från avfallsregistret, genom de bestämmelser som föreslås i 54–54 e §§ avfallsförordningen samt de kompletterande föreskrifter som Naturvårdsverket avser att meddela gällande skyldighet att redovisa resultatet av återvinningen av spillolja. Som nämns i

promemorian kommer uppgifter om oljor som släpps ut på marknaden att inhämtas på annat sätt.

2.8. Rapportering enligt batteridirektivet

Naturvårdsverket tillstyrker och har inga synpunkter på förslaget till ändring av 29 § i förordningen (2008:834) om producentansvar för batterier.

2.9. Upphävande av förordningen (2000:208) om producentansvar för glödlampor och vissa belysningsarmaturer

Naturvårdsverket tillstyrker förslaget att upphäva förordningen (2000:208) om producentansvar för glödlampor och vissa belysningsarmaturer.

2.10. Miljösanktionsavgifter

Naturvårdsverket tillstyrker förslaget att låta bestämmelserna om miljösanktionsavgift vid överträdelse av skyldighet för ett insamlingsystem att rapportera enligt förordningarna om producentansvar för förpackningar, returpapper och elutrustning utgå. Naturvårdsverket har inga synpunkter på förslagen till miljösanktionsavgift för överträdelser av 53 § avfallsförordningen och för överträdelser av de föreslagna 59 c och 59 d §§.

Naturvårdsverket ställer sig däremot mycket tveksamma till förslaget till miljösanktionsavgift för överträdelse av den föreslagna 57 a § avfallsförordningen. Överträdelser som lämpar sig för miljösanktionsavgifter bör vara sådana som är enkla att konstatera att de begåtts. Utrymmet för skönsmåssiga bedömningar ska vara litet. Om en bestämmelse om miljösanktionsavgift handlar om en överträdelse i form av att inte ha vidtagit en viss åtgärd i tid behöver det vara tydligt vilken tidpunkt som avses och att denna tidsgräns passerats. I detta fall är det fråga om en överträdelse av 57 a § på så sätt att uppgifter som ska antecknas enligt 54–54 e §§ lämnats för sent till avfallsregistret. Det måste då beaktas att det inte finns några formkrav föreskrivna för de anteckningar som ska föras. Tidpunkten för när anteckningar ska föras är oprecis. Det finns inget krav på att visa hur och när man fört anteckningar. Uppgifter ska enligt 57 a § lämnas till avfallsregistret ”i direkt anslutning till antecknandet”. Det är alltså till att börja med en förutsättning enligt 57 a § att man också har antecknat de uppgifter som lämnas till avfallsregistret. Även om uppgifter uppenbart lämnas för sent till avfallsregistret, exempelvis en månad efter genomförd transport, kan enligt vår bedömning miljösanktionsavgift ändå inte påföras om det aldrig förts några anteckningar. Därutöver är det inte närmare föreskrivet vad som avses med ”i direkt anslutning till”. Denna tidpunkt är därför också oprecis. Även om den skulle regleras närmare, till exempel på så sätt att uppgifter som lämnas till avfallsregistret inom exempelvis två dagar från att uppgifterna antecknats ska anses lämnade i ”direkt anslutning till”, blir den tidpunkten likväl oprecis, eftersom den blir beroende av tidpunkten för när anteckningarna fördes. Naturvårdsverket ser mot den här bakgrunden svårigheter med att införa en miljösanktionsavgift kopplad till att man lämnat uppgifter till avfallsregistret för sent, åtminstone med nuvarande formulering av 57 a §.

Om en bestämmelse om miljöstraffavgift för överträdelser av 57 a § ändå införs vill Naturvårdsverket återigen lyfta behovet av ett stegvis införande, bl.a. för att ge alla berörda aktörer tid att fullt ut anpassa sina system och rutiner till de nya kraven, men även för att avfallsregistret och dess funktioner ska bli tillräckligt utvecklat för att kunna möta alla krav som kan ställas på det. Naturvårdsverket bedömer att det är för tidigt att införa en miljöstraffavgift kopplad till skyldigheten enligt 57 a § redan från januari 2021. Vi har i tidigare redovisningar anfört att det kan vara lämpligt att avvakta åtminstone ett år från det att kraven på att lämna uppgifter i avfallsregistret börjat gälla innan en miljöstraffavgift införs för överträdelser av kravet i fråga.

Det är tillsynsmyndigheten som kommer att fatta beslut om de nya miljöstraffavgifter som föreslås. I avsnitt 16.5 i promemorian anges att det är svårt att med säkerhet uttala sig om hur många ärenden för beslut om miljöstraffavgift som kan uppstå hos tillsynsmyndigheterna vid försenad rapportering eller vid lämnande av avfall till någon som saknar tillstånd eller inte har gjort den anmälan som krävs. Det påpekas vidare att styrande för antalet beslut i huvudsak är tillsynsmyndigheternas prioriteringar, och att tillsyn över nya skyldigheter kan behöva prioriteras i början. För att ge förutsättningar för en likvärdig och rättssäker hantering i landet anser Naturvårdsverket att det är viktigt att det ges en tydlig signal om vilken prioritet tillsynen i dessa delar bör ha.

2.11. Övriga synpunkter

Det har tidigare föreslagits en ändring i deponeringsförordningen som bl.a. innebär att ordet utsorterat är borttaget i den nya 8 § 6. Lydelsen bör vara densamma i den föreslagna 11 kap. 10 § miljöstraffförordningen (2012:259).

Vid informationshantering är det av vikt att uppgifter endast hämtas in en gång och sedan kan återbrukas. Detta gäller uppgifter för såväl gränsöverskridande avfallstransporter som annan information inom avfallsområdet. Inom Naturvårdsverket pågår arbetet med att skapa en nationellt digitaliserad infrastruktur som ska åstadkommas i samverkan med andra myndigheter och näringsliv.

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, Ylva Lindén, Henrik Sandström, Agnes Willén och Ulrika Gunnesby.

Detta beslut har fattats digitalt och saknar därför namnunderskrifter.

Björn Risinger

Martin Eriksson