

Genomförande av reviderade EU-direktiv på avfallsområdet, samt Rättsliga förutsättningar för en ändamålsenlig avfallsstatistik, Diarienummer: M2019/01776/R

Miljödepartementet har sänt ut rubricerade förslag på remiss. IVL Svenska Miljöinstitutet är en av de remissinstanser som har inbjudits att lämna synpunkter. IVL tackar för möjligheten att få komma med synpunkter på förslaget.

IVL anser att väsentliga delar av förslaget är bra och att det generellt är mycket positivt att skrivningar om avfallsförebyggande och återanvändning lyfts och sätts mer centralt än tidigare. I det följande lämnas detaljerade synpunkter på olika delar av dokumenten.

Genomförande av reviderade EU-direktiv på avfallsområdet

Kap 7:

"Biologiskt avfall". Detta begrepp används redan i en annan betydelse i EU:s Avfallsstatistikförordning (*Commission Regulation (EU) No 849/2010 of 27 September 2010 amending Regulation (EC) No 2150/2002 of the European Parliament and of the Council on waste statistics*). I avfallsstatistikförordningen finns en avfallskategori, EWC-Stat 05 *"Sjukvårdsavfall och biologiskt avfall"* (*Health care and biological wastes*), och som innefattar farligt avfall och icke-farligt från sjukvård, veterinärverksamhet och liknande. Det kan vålla förvirring om en och samma beteckning kan ha helt olika betydelser i avfallsstatistiken. På engelska är begreppet *"biowaste"* mer entydigt, så i svenska skulle begreppet *"bioavfall"* vara ett alternativ.

"Återanvändbar förpackning": Kanske skulle förtydligas så att det blir tydligt vem förpackningen ska vara återanvändbar även hos, så att ansvaret för återanvändningen inte hamnar hos en 'fantasisfull' konsument trots att förpackningen kanske inte passar in i konsumtionskedjan längre.

"Återfyllnad": Termen återfyllnad är tydlig och kan vara till stor hjälp i att skilja den sortens materialåtervinning från materialåtervinning där ursprungsmaterialet har ett högre värde. I förslaget har det nya återvinningsförfarandet *"Återfyllning"* inkorporerats i de befintliga R3 Materialåtervinning av organiska ämnen och R3 Materialåtervinning av andra oorganiska material. Denna tolkning verkar inte ha någon grund i avfallsdirektivet eller andra direktiv eller förordningar från EU. I EU:s avfallsstatistikförordning ska återfyllnad redovisas för sig skilt från annan materialåtervinning.

Detsamma gäller vid beräkning av återvinningsgraden av bygg- och rivningsavfall för uppföljning av återvinningsmålet i avfallsdirektivet. Enligt kommissionens beslut (*COMMISSION DECISION of*

18 November 2011 establishing rules and calculation methods for verifying compliance with the targets set in Article 11(2) of Directive 2008/98/EC of the European Parliament and of the Council) ska återfyllnad redovisas för sig (Article 4.3.: "The amount of waste used for backfilling operations shall be reported separately from the amount of waste prepared for reuse or recycled or used for other material recovery operations").

Också i avfallsdirektivet 2018 står i artikel 37.2: "For the purposes of verifying compliance with point (b) of Article 11(2), Member States shall report the amount of waste used for backfilling and other material recovery operations separately from the amount of waste prepared for re-use or recycled"

Om återfyllnad ingår i R3 och R5 kommer det att bli svårare att få uppgifter om återfyllnad i avfallsstatistiken. Om Sverige gör en egen tolkning av begreppet återfyllnad kan dessutom exempelvis jämförelser med andra länder försvåras. Därför bör återfyllnad få en egen återvinningskod. Exempelvis i den utökade rapporteringen om bygg- och rivningsavfall i miljörapporterna har återfyllnad fått koden R99

"R3 Materialåtervinning av organiska ämnen – kompostering och andra biologiska omvandlingsprocesser" Kompostering och andra biologiska omvandlingsprocesser, t.ex. rötning, ingår som ett av flera förfaranden i R3 Materialåtervinning av organiska ämnen. Eftersom det finns miljömål som berör biologisk avfallshantering och rötning och kompostering kan det vara värdefullt om kompostering och rötning kan brytas ut från övrig återvinning av organiska ämnen, för att underlätta statistikinsamling för att följa upp miljömålet.

Kap 8:

Kan vara problematiskt att koppla end-of-waste till godtyckliga kriterier då erfarenheter visar att detta öppnar för olika tolkningar av olika aktörer. Har fördelar (gränsöverskridande transporter enklare i praktiken), men även nackdelar (vilda västern och ingen ordning på avfallsstatistiken vilket gör det svårt att ta fram bra nationell avfallsstatistik).

Kap 9:

Att uttrycket "**kommunalt avfall**" ersätter hushållsavfall ses som logiskt även om vi fortfarande anser att innehållet i definitionen är svårtolkat och lämnar samma typ av utrymmen för diskussioner mellan avfallsalstrare och kommuner kring ansvar. Det är dock bra med en möjlighet till frival eftersom det då skapas en möjlighet för verksamheter att välja behandlingsväg för sitt avfall själva oavsett hur man tolkar definitionen. Det är också bra för att underlätta för verksamheter som är verksamma i olika kommuner att införa en enhetlig avfallsbehandling på samtliga sina verksamheter. En möjlig baksida är att kommunerna får svårt att veta hur mycket avfall de kommer att ha ansvar för, vilket i sin tur kan försvåra upphandlingar och avtal. Vad gäller fettavskiljarslam så hade det varit önskvärt att lagen reglerar detta som antingen kommunalt avfall eller verksamhetsavfall.

Vad gäller bygg- och rivningsavfall ser vi det som positivt att kommunernas ansvar blir entydigt vad gäller sådant avfall som uppkommer i hushållen.

Kap 12:

Vi ser det som en i grunden positiv skrivning, men funderar samtidigt över hur formuleringarna kommer bli verklighet. Vårt arbete med verksamheter kopplade till återanvändning och

förberedelse för återanvändning visar att detta endast är en del av den möjliga återanvändningen som fångas – den då produkter egentligen redan blivit lämnade för avfallshantering.

För att produkter ska kunna återanvändas i större utsträckning så krävs en annorlunda hantering, ofta mer varsam, av produkterna än vad som är normalt vid en avfallshanteringsanläggning. Om förslaget får till följd att till exempel kommunala ÅVC:er eller privata anläggningar då behandlar avfallet på ett sådant sätt och andra aktörer får en förenklad tillgång till produkterna är det positivt. Men om avfallsaktörerna (kommunala eller privata) inte inför den hanteringen kommer detta i praktiken bli förhållandevis verkningslöst.

Det står att "förberedelse för återanvändning" är ett återvinningsförfarande vilket är att betrakta som en avfallsbehandling – då blir det viktigt att tydligare definiera vad begreppet innebär. Om en social/ideell aktör går igenom en container för att se vad de kan ta vidare och sälja från en ÅVC - är de då en avfallsaktör? Eller är de en avfallsaktör om de reparerar en stol? Gränsen mellan återanvändning och "förberedelse för återanvändning" är väldigt luddig. Om det är för administrativt krångligt att vara en "avfallsaktör" kanske detta hindrar en framväxande marknad för den här typen av aktörer.

Det kan också finnas en annan aspekt på detta att produkterna "varit nere på avfallsnivå" och vänt och det är det tänkta värdet på produkterna. För att lyfta återanvändning från att, som idag, mycket vara beroende av välgörenhetsorganisationer eller donationer så behövs ett annat värde på produkterna. Det kan vara svårt att trycka på det om värdet ska skapas från produkter som är allt för nära förknippade med avfall. Vi ser i flertalet projekt att den här typen av verksamhet är beroende av sociala / ideella organisationer. Det är ju inte rimligt i längden att vi förlitar oss på i för stor grad på arbetsmarknadsinsatser för att bedriva frågan om resurshantering i samhället – deras syfte är ju inte återanvändning i första hand även om man självklart ska utnyttja synergier. Kopplat till detta finns också prisaspekten - om något är inlämnat "gratis" så bör det också ges vidare gratis, vilket förstärker en extra chans till sociala organisationer att nyttja detta.

Ytterligare en fråga är vem som ska bestämma att produkterna/avfallet är återanvändbart? Produkter kan ju vara fullt återanvändbara men inte ha någon marknad.

Till sist konstaterar vi att det borde stå tydligt att de mängder som går till förberedelse för återanvändning borde mätas.

Kap 13:

Det är mycket bra att återanvändning pekas ut specifikt. Bristfällig efterlevnad av kontrollplaner kan även fortsättningsvis vara ett hinder för detta. Viktigt också att uppmantra för professionella bedömningar kring vad som kan återanvändas. Projekt som vi genomfört visar att det kan vara svårt för en byggherre att bedöma detta.

Det är mycket bra med förslaget till sorteringssystem och krav på sortering. Vi vill påpeka att analyser av blandad bygg- och rivningsavfall visar att en stor del av detta avfall är förpackningar. Därför borde förpackningar inkluderas som en kategori (allra helst uppdelad på materialslagen).

Kap 15:

Förslagen som är lagda stannar vid endast en informationsplikt, inte att kommunen (eller företag) har skyldighet att underlätta för beteende/göra förebyggande åtgärder till förval mm. Det finns mycket forskning som visar att information inte ändrar beteendet i någon större utsträckning. Vi tror att det behövs tuffare åtgärder för att driva på omställningen.

I kapitlet är det ett fokus på hushållsavfall. Det finns mycket att göra kring avfallsförebyggande även i verksamheter. Det vore därför önskvärt att trycka på även detta i lagstiftningen. Här finns redan till exempel de allmänna hänsynsreglerna som kan användas som grund för tillsyn med ett avfallsförebyggande fokus, men detta behöver omsättas i praktiken. Mycket kan också göras av verksamheterna själva utan vidare styrning men en viss skyldighet till agerande tror vi är bra att påpeka att man har.

Det vore bra om effekten av åtgärderna på något sätt kunde mätas.

Kap 16:

Förslaget att kommuner ska kunna lägga kostnaderna bland annat avfallsförebyggande på avfallstaxan tycker vi är bra. Även om detta leder till ökade avfallstaxor för invånarna så tror vi att detta är ett nödvändigt steg i en omställning till cirkulär ekonomi, det är fortfarande väldigt mycket billigare med avfallstaxan för ett hushåll än den konsumtion som man som regel har. Utökade verksamheter kopplat till detta på kommunerna kan också leda till fler arbetstillfällen.

Kap 17:

Vi välkomnar skrivningarna kring återanvändning av förpackningar. Det vore önskvärt om producenterna tar sitt fulla ansvar inom detta område. Det är också viktigt att komma ihåg att en engångsförpackning i vissa fall kan vara mer resurseffektiv än en flergångsförpackning och att sådana bedömningar behöver göras innan allt för tvingande åtgärder införs.

Kap 18:

Det är möjligtvis något krångligt att ansvaret delas upp mellan Naturvårdsverket och regeringskansliet på den här sättet.

Kap 19:

Det är svårt att avgöra vilka effekter de föreslagna skrivningarna får. För att underlätta framtagandet av avfallsstatistiken vore det bra med tillgång direkt för Naturvårdsverket även om det är sekretessklassa uppgifter. I dagsläget behöver då uppgifter begäras ut från länsstyrelserna vilket skapar onödig administration.

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

IVL har granskat Naturvårdsverkets förslag utifrån vår roll i SMED, där IVL tillsammans med SCB står för produktion av nationell avfallsstatistik på uppdrag av Naturvårdsverket.

Avfallsstatistiken används för internationella rapporteringar, för uppföljning av miljömål, för uppföljning av avfallspolitiken och för spridning till allmänheten.

Vi konstaterar att en konsekvensbeskrivning saknas för hur Avfallsregistret kommer att påverka produktionen av den nationella avfallsstatistiken. En sådan analys skulle göra det möjligt att i ett tidigt skede av uppbyggnaden av Avfallsregistret kunna göra viktiga anpassningar av dess innehåll till de behov som finns. Det gäller t.ex. uppgifter om ”icke-farligt avfall” vilket Avfallsregistret kommer att omfatta avseende avfallsbehandling men inte avseende uppkomst. Detta innebär att Avfallsregistret med föreslaget upplägg inte kommer att kunna utgöra en datakälla för den branschuppdelade statistik om uppkomst av icke-farligt avfall som ska rapporteras enligt EU:s Avfallsstatistikförordning. Endast data om ”uppkomst” av farligt avfall kommer att kunna inhämtas och sammanställas. Denna begränsning kommer att innebära att kompletterande datafångstmetodik blir nödvändig för att inhämta branschuppdelade avfallsuppgifter.

Uppgifterna i Avfallsregistret kommer att grundas på de anteckningar som olika aktörer ska föra enligt avfallsförordningen. Det förutsätter till exempel att avfall klassificeras enligt Bilaga 4 i Avfallsförordningen, och behandling enligt Bilaga 2 och 3 i Avfallsförordningen. I samband med produktion av avfallsstatistik har vi erfart att det finns brister i dessa bilagor, som försämrar kvaliteten på avfallsstatistiken, eller kommer att leda till merarbeten och merkostnader för att få tillfredsställande kvalitet på statistiken:

1. Bilaga 2 och Bilaga 3 i avfallsförordningen definierar olika behandlingsmetoder för återvinning och bortskaffande, så kallade R- och D-koder. För att få en ändamålsenlig avfallsstatistik behöver dessa utvecklas. Exempelvis finns behov av att särskilja kompostering och rötning från annan återvinning av organiskt material (exempelvis återvinning av papper och återvinning av plast karakteriseras med samma R-kod som kompostering och rötning). Även det nya begreppet ”återfyllnad” måste arbetas in på ett ändamålsenligt sätt. I regeringens promemoria har föreslagits att återfyllnad ska in i R3 Återvinning av organiska ämnen, och R5 Återvinning av andra oorganiska ämnen. Detta är inte görbart eftersom återfyllnad ska redovisas för sig i rapporteringen enligt EU:s avfallsstatistikförordning och vid uppföljningen av återvinningsmålet för bygg- och rivningsavfall enligt avfallsdirektivet.
2. Bilaga 4 till Avfallsförordningen kommer att utgöra avfallsnomenklatur i Avfallsregistret. Denna bilaga är till stor del föråldrad och är inte anpassad till dagens avfallshantering. Ett exempel är att det finns ett helt kapitel 09 Avfall från fotografisk industri som inte är särskild aktuell idag. Samtidigt finns en rad nya fraktioner från verksamheter, såsom

källsorterat brännbart avfall, källsorterad deponirest, industriellt skrot (som inte utgörs av bygg- och rivningsavfall) med mera. Likaså kommer den nya rapporteringen om spillolja att kräva finare uppdelning (Kommissionens genomförandebeslut (EU) 2019/1004 av den 7 juni 2019) än vad Bilaga 4 erbjuder idag. Databehovet i kommande rapporteringar och behovet för uppföljning av miljömål med mera bör analyseras noggrant så att Avfallsregistret i möjligaste mån kan dataförsörja dessa rapporteringar.

3. Vid uppbyggnaden av Avfallsregistret kan det också för avfallstyp (Bilaga 4 i avfallsförordningen) och behandlingsmetod (Bilaga 2 och 3 i avfallsförordningen) kan vara lämpligt att uppgiftslämnaren även kan lämna uppgifter i "fritext"-format för att fånga in de egna benämningarna på avfall och behandling.

Ytterligare en aspekt som har att göra med vilka data som samlas in i Avfallsregistret att vid rapporteringen enligt EU:s avfallsstatistikförordning ska vissa avfallslag rapporteras i torrsvikt (främst olika slam och muddermassor). Det går att använda schabloner för olika avfallstyper, men dessa är långt ifrån entydiga och kan leda till felaktiga resultat. Exempelvis avfallstypen 19 08 05 Slam från behandling av hushållsavloppsvatten kan förekomma med torrsbstanshalter från 2 procent till upp till 30 procent. Därför vore det värdefullt om torrsvikten för berörda avfallslag kommer in i Avfallsregistret.

Även sekretessproblematiken behöver utredas och utvecklas (har ett samband också med promemorians kap 19). Produktionen av avfallsstatistik i dag baseras till stor del på miljörapporter för tillståndspliktiga anläggningar. Varje verksamhetsutövare kan sekretesskydda hela eller delar av miljörapporten, och den skyddade informationen är bara tillgänglig för tillsynsmyndigheten, och kan inte användas för avfallsstatistik. För att få en avfallsstatistik av hög kvalitet i framtiden är det viktigt att sekretesskyddade uppgifter i Avfallsregistret blir åtkomligt för avfallsstatistiken. Detta gäller inte bara på aggregerad nivå, utan även på anläggningsnivå där man måste kunna gå in och kontrollera uppgifter, och analysera skillnader mellan olika år.

Remissvaret författat av
Jan-Olov Sundqvist
Åsa Stenmarck

Med input från samtliga medarbetare inom avfallsverksamheten