

REMISSVAR

Datum
2019-12-10

Diariennr
4.2.3.a-H19-07222

Er referens
M2019/01776/R

Miljödepartementet
103 33 Stockholm

m.remissvar@regeringskansliet.se
ida.edwertz@regeringskansliet.se

Remissvar om genomförande av reviderade EU-direktiv på avfallsområdet

Sammanfattning

Kemikalieinspektionen välkomnar förslaget till genomförande av reviderade EU-direktiv på avfallsområdet och instämmer övergripande med de svenska lag- och förordningsändringar som föreslås i Miljödepartementets promemoria.

Kemikalieinspektionen stödjer övergripande de kompletterande förslag som presenteras i Naturvårdsverkets rapport som remitteras samtidigt med Miljödepartementets promemoria.

Kemikalieinspektionen

1. är positiv till förslagen att införa bestämmelser i 15 kap miljöbalken om när avfall upphör att vara avfall och pekar samtidigt på några förtydliganden och ändringar som skulle underlätta tolkningen och därmed tillämpningen.
2. är positiv till förslagen att tydliggöra verksamhetsutövarens ansvar för bygg- och rivningsavfall respektive kommunens ansvar när bygg- och rivningsavfallet inte produceras i en yrkesmässig verksamhet.
3. kommer att ta fram ett förslag till samtliga bestämmelser som krävs angående inrättandet av en EU-databas med information om särskilt farliga ämnen i varor, enligt förslaget bemyndigande att meddela föreskrifter. På sikt kan dock en revidering behöva göras i linje med ett förslag som inspektionen lämnat tidigare.
4. anser att det behövs fortsatt utveckling av vägledning om hur avfallshierarkin ska tolkas och användas vid behandling av avfall som samlats in separat när det gäller okänt innehåll av ämnen eller innehåll av farliga ämnen i avfallet.
5. är positiv till förslagen att komplettera bestämmelserna om kontrollplaner för hur avfallet ska tas om hand i samband med bygg och rivning.
6. är positiv till krav på källsortering av bygg- och rivningsavfall i ett antal

fraktioner.

7. välkomnar att det införs nya bestämmelser för att befrämja avfallsförebyggande åtgärder och tillstyrker specifikt en ändring i förklaringen i miljöbalken av uttrycket avfallsförebyggande åtgärder, där termen *skadliga* ersätts av termen *farliga*.
8. ser ett behov av att det tydliggörs vilka toxiska och farliga egenskaper som avses i artikel 12 i förpackningsdirektivet.
9. stödjer förslaget att utöka nuvarande anteckningsskyldighet och införa en digital lösning, ett avfallsregister, för att kunna spåra farligt avfall. Kemikalieinspektionen stödjer även förslaget att behandlare av avfall ska rapportera in mängd produkter och material som blir resultat av återanvändning, materialåtervinning eller annat återvinningsförfarande till avfallsregistret och vill framhålla vikten av att myndigheten får tillgång till relevanta uppgifter i avfallsregistret. I sammanhanget vill kemikalieinspektionen också påpeka vikten av att det framgår varför avfallet inte längre klassificeras som farligt när avfallsbehandlare ska rapportera in den mängd farligt avfall som efter behandlingen blivit icke-farligt avfall.

Synpunkter

Kemikalieinspektionen välkomnar förslaget till genomförande av reviderade EU-direktiv på avfallsområdet och instämmer övergripande med de svenska lag- och förordningsförändringar som föreslås i Miljödepartementets promemoria *Genomförande av reviderade EU-direktiv på avfallsområdet*

Kemikalieinspektionen stödjer de kompletterande förslag som presenteras i Naturvårdsverkets rapport *Rättsliga förutsättningar för en ändamålsenlig avfallsstatistik och en digital lösning för spårbarhet av farligt avfall – Redovisning av Naturvårdsverkets regeringsuppdrag* som remitteras samtidigt med Miljödepartementets promemoria.

Detaljerade synpunkter

Kemikalieinspektionen kommenterar nedan mer detaljerat några av de föreslagna förändringarna som är av särskild betydelse för en säker kemikaliehantering.

När avfall upphör att vara avfall (avsnitt 8)

Kemikalieinspektionen är positiv till förslagen att införa bestämmelser i 15 kap miljöbalken om när avfall upphör att vara avfall. Det tydliggör vem som har ansvaret för att uppfylla tillämpliga författningskrav för material och produkter när avfall upphör att vara avfall. Kemikalieinspektionen anser dock att vissa förtydliganden och ändringar skulle underlätta tolkningen och därmed tillämpningen:

- Termerna *ämne eller föremål* som begrepp används i första hand för något som blivit avfall och ingår i själva definitionen av avfall. Begreppet används emellertid i 15 kap 2§ i miljöbalken för något som inte är avfall i ett sammanhang där avfallsdirektivet istället använder termerna *produkter och komponenter*. Förslaget i

miljöbalken kan leda till tolkningsproblem och avfallsdirektivets användning av termer är därför att föredra.

- I tredje punkten för när avfall upphör vara avfall i 15 kap 9 a § i miljöbalken saknas ett villkor som finns i avfallsdirektivet om att de tekniska kraven för de specifika ändamålen ska vara uppfyllda. Att tekniska krav ska vara uppfyllda finns även med i Naturvårdsverkets befintliga vägledning på området. Ett villkor på tekniska krav bör bidra till bra kvalitet på återvunna produkter och därmed främja en cirkulär ekonomi.
- Kemikalieinspektionen anser att ordalydelsen *kemikalie- och produktlagstiftningen* som används i avfallsdirektivet är tydligare än ordalydelsen *i lag och annan författning* som föreslås i 15 kap 9 b § i miljöbalken. Det bör underlätta för återvinnare ju tydligare man kan vara om vilka regler som de ska följa när ett avfall har upphört att vara avfall.

Bygg- och rivningsavfall (avsnitt 9.6)

Kemikalieinspektionen är positiv till förslagen att tydliggöra verksamhetsutövarens ansvar för bygg- och rivningsavfall respektive kommunens ansvar när bygg- och rivningsavfallet inte produceras i en yrkesmässig verksamhet.

En databas med information om särskilt farliga ämnen i varor (avsnitt 10)

Kemikalieinspektionen föreslås få ett bemyndigande att meddela föreskrifter om skyldigheten som tillkommit i avfallsdirektivet för leverantörer av varor att tillhandahålla information till Europeiska kemikaliemyndigheten genom en särskild databas. Skyldigheten gäller information om förekomst av särskilt farliga ämnen i varorna och databasen kommer att vara tillgänglig för aktörer inom avfallshantering och konsumenter.

Diskussioner pågår för närvarande inom EU hur dessa bestämmelser ska implementeras enhetligt i alla medlemsstater. Kemikalieinspektionen kommer att ta fram ett förslag till genomförande enligt det föreslagna bemyndigandet. På sikt kan dock en revidering behöva göras.

Kemikalieinspektionens förslag till genomförande av bestämmelsen i avfallsdirektivet (PM 2019-02-12, dnr 4.1.1-H18-08677) innebar att vissa grundläggande krav införs på förordningsnivå. Det motsvarar hur man lagtekniskt har konstruerat andra regelverk på kemikalieområdet. Som exempel kan nämnas bestämmelserna om produktregistret, bestämmelserna om hantering av särskilt farliga kemiska produkter samt bestämmelserna som implementerar RoHS-direktivet. Kemikalieinspektionen anser att det är mer i enlighet med systematiken i kemikalielagstiftningen att genomföra bestämmelserna om databasen på det sättet som inspektionen föreslagit. Det vill säga att betungande, grundläggande krav införs i lagstiftningen på förordningsnivå. Ifall bestämmelsen enbart implementeras på föreskriftsnivå är befintliga straffbestämmelser i 29 kap. miljöbalken sannolikt inte tillämpliga, eftersom straffbestämmelser med fängelse i straffskalan inte får användas för att sanktionera myndighetsföreskrifter.

Behandling av avfall som samlats in separat (avsnitt 11.3)

Kemikalieinspektionen anser att det behövs fortsatt utveckling av vägledning om hur avfallshierarkin ska tolkas och användas vid okänt innehåll av ämnen eller innehåll av farliga ämnen i avfallet.

Införandet av ett förbud mot förbränning och deponering av avfall som samlats in separat för att förberedas för återanvändning eller materialåtervinning, kan befaras komma att medföra ökade risker för att farliga ämnen ska spridas i samhället via återanvändningen och materialåtervinningen. Samtidigt anger författningstexten att förbudet inte gäller om deponering (2001:512, 10 §) respektive förbränning (2011:927, 15 i §) anses vara den lämpligaste behandlingen enligt avfallshierarkin. Detta är också i linje med regeringens tidigare ståndpunkter, till exempel i meddelande till plaststrategi om att återvinning inte ska ske på bekostnad av att särskilt farliga ämnen återcirkuleras (Se Fakta-PM2017/18:FPM52). För att kunna hantera valet av lämplig behandling på ett hållbart sätt i praktiken behöver vägledningen utvecklas

Uppgifter om avfall i kontrollplaner (avsnitt 13.1)

Kemikalieinspektionen är positiv till förslagen att komplettera bestämmelserna angående kontrollplaner för hur avfallet ska tas om hand i samband med bygg och rivning. Kemikalieinspektionen vill också erinra om ett förslag om loggbok som Boverket tidigare lämnat till regeringen. Förslaget om loggbok skulle om det genomförs väsentligt underlätta vid framtagande av kontrollplaner och generellt vid hanteringen av bygg- och rivningsavfall.

Sorteringssystem (avsnitt 13.2)

Kemikalieinspektionen är positiv till krav på källsortering av bygg- och rivningsavfall i ett antal fraktioner. Kommunernas ansvar för bygg- och rivningsavfall förtydligas och förslaget är i linje med byggbranschens egna riktlinjer som många aktörer idag bedöms följa. Reglerna bidrar därmed till att stadfästa förbättringar så att alla aktörer får lika villkor.

Avfallsförebyggande åtgärder (avsnitt 15)

Kemikalieinspektionen välkomnar att det införs nya bestämmelser för att befrämja avfallsförebyggande åtgärder och tillstyrker specifikt en ändring i förklaringen i miljöbalken av uttrycket avfallsförebyggande åtgärder så att termen *skadliga* ersätts av *farliga*. En avfallsförebyggande åtgärd kan vara en åtgärd som vidtas innan ett ämne eller föremål blivit avfall och som därmed syftar till en minskning av mängden *farliga* ämnen i material eller produkter. Med farliga ämnen avses ämnen som ska anses som farliga enligt CLP-förordningen, en grundval i kemikalielagstiftningen. Ändringen bidrar således till att underlätta samspelet mellan avfalls- och kemikalielagstiftningarna.

I samband med att Kemikalieinspektionen tog fram ett förslag till införande av rapporteringskraven för varor (PM 2019-02-12, dnr 4.1.1-H18-08677) efterfrågade regeringskansliet också en bedömning av om det behöver införas ytterligare

avfallsförebyggande åtgärder i Sverige. Kemikalieinspektionen pekade då på några förebyggande styrmedel inom kemikaliekontrollen som nyligen hade införts i Sverige med syfte att minska förekomsten av farliga ämnen i produkter, till exempel inrättande av ett Substitutionscentrum och kemikalieskatt på vissa produkter. Kemikalieinspektionen bedömer att dessa styrmedel behöver vidareutvecklas, vilket inte motsäger att åtgärder därutöver behövs.

Databas om förpackningar och förpackningsavfall (avsnitt 17.6)

Kemikalieinspektionen ser ett behov av att det tydliggörs vilka toxiska och farliga egenskaper som avses i artikel 12 i förpackningsdirektivet. Enligt en tilläggsparagraf 74a i förpackningsförordningen ska NV se till att det finns en databas om förpackningar och förpackningsavfall som uppfyller kraven i artikel 12, förpackningsdirektivet. Enligt artikel 12 ska databasen bland annat innehålla uppgifter om toxiska eller farliga egenskaper hos förpackningsmaterialet eller komponenter som används vid tillverkningen.

Naturvårdsverkets rapport "Rättsliga förutsättningar för en ändamålsenlig avfallsstatistik och en digital lösning för spårbarhet av farligt avfall – Redovisning av Naturvårdsverkets regeringsuppdrag"

Kemikalieinspektionen stödjer förslaget att utöka anteckningsskyldigheten och införa en digital lösning, benämnt som avfallsregistret, för att kunna spåra farligt avfall.

Kemikalieinspektionen ser positivt på att den digitala lösningen på sikt utökas för att leva upp till andra informationskrav i andra EU-lagstiftningar och nationella önskemål.

Kemikalieinspektionen stödjer även förslaget att behandlare av avfall ska rapportera in mängd produkter och material som blir resultat av återanvändning, materialåtervinning eller annat återvinningsförfarande till avfallsregistret. Det tydliggör när avfallsbehandlare bedömer att avfallet upphör att vara avfall, d.v.s. blir en ny produkt eller material, och därmed när kemikalielagstiftningen blir tillämplig.

Kemikalieinspektionen vill framhålla vikten av att myndigheten får tillgång till relevanta uppgifter i avfallsregistret. Som tillsynsmyndighet är det viktigt för Kemikalieinspektionen att få tillgång till uppgifter om dessa företag (avfallsbehandlare) och flöden. I förslaget till registerförfattning, som reglerar vilka som har direkt åtkomst till avfallsregistret samt vilka som ska kunna begära ut uppgifter ur registret, så är det oklart om Kemikalieinspektionen kommer ha tillgång till uppgifterna i avfallsregistret som rör myndighetens tillsynsobjekt.

Kemikalieinspektionen vill påpeka vikten av att det framgår varför avfallet inte längre klassificeras som farligt när avfallsbehandlare ska rapportera in den mängd farligt avfall som efter behandlingen blivit icke-farligt avfall.

I detta ärende har generaldirektören Per Ängquist beslutat. Stefan Gabring har varit föredragande. I den slutliga handläggningen har också juristen Johan Forsberg, Henrik Hedlund, och Ann-Marie Johansson deltagit.

På Kemikalieinspektionens vägnar

Per Ängquist

Stefan Gabring