

Miljödepartementet

Att: Ida Ewertz

Göteborg 2019-12-23

Dnr M2019/01776/R

Stena Recycling AB:s remissvar på remisserna Genomförande av reviderade EU-direktiv på avfallsområdet samt Rättsliga förutsättningar för en ändamålsenlig avfallsstatistik och en digital lösning för spårbarhet av farligt avfall

Inledning

Stena Recycling är en del av Stena Metallkoncernen med sju verksamhetsområden på mer än 200 platser i tio länder. Koncernen har en nettoomsättning på nästan 27 000 MSEK. Varje år återvinner och förädlar Stena Metall sex miljoner ton avfall och uttjänata produkter samt förser kunder med nödvändiga råvaror, stålprodukter och marina bränslen. Genom forskning och utveckling arbetar vi för att möta framtidens utmaningar med nya, hållbara lösningar. Stena Metalls nästan 4 000 medarbetare samarbetar nära med partners och kunder för att skapa värde ur såväl ett affärsperspektiv som för miljön och samhället i stort.

Sammanfattning av Stena Recyclings inställning

- Stena Recycling anser att de föreslagna förändringarna i huvudsak är positiva.
- Stena Recycling avstyrker att begreppet "kommunalt avfall" införs och föreslår istället att statistikinsamlingen för rapporteringen till EU utgår från de avfallskoder i avfallslistan som överensstämmer med det som skall redovisas.
- Stena Recycling tillstyrker systemet med frival men tiden för när ansökan senast måste göras bör kortas och frågan om till vem ansökan skall göras bör utredas vidare.
- Stena Recycling avstyrker införandet av en skyldighet för återvinnare att erbjuda avfall som kan återanvändas till aktörer som förbereder avfall för återanvändning.
- Stena Recycling tillstyrker förslagen till ändringar när det gäller hur avfall slutar att vara avfall.
- Stena Recycling tillstyrker förslagen till ändringar när det gäller blandning av farligt avfall med den reservationen att det bör förtydligas att detta i första hand är ett ansvar för den ursprungliga avfallsproducenten.

Stena Recycling Holding AB

Box 4088
400 40 Göteborg
Sverige

Fiskhamngatan 8
414 58 Göteborg
Sverige

Tel +46104452046

Säte Göteborg
Org nr 556732-2887
VAT nr SE556732288701

stenametall.com

carl.hagberg@stenametall.se

- Även när det gäller spilloljor bör det förtydligas att ansvaret för att dessa inte blandas med annat avfall ligger på den ursprungliga avfallsproducenten. Förslaget måste även kompletteras så att det klargörs att regenerering inte är ett krav då annan återvinning har ett bättre miljöresultat.
- I punkt R3 i bilaga 2 till avfallsförordningen bör inledningen på texten kompletteras så att den inleds med "Materialåtervinning/återtagande...".
- När det gäller det elektroniska spårbarhetssystemet för farligt avfall har Stena Recycling följande synpunkter:
 - I första hand skulle Stena Recycling vilja att kraven på rapportering vid alla uttransporter skulle regleras genom den föreslagna 54 § avfallsförordningen, på det sätt som diskuterats i spårbarhetsprojektet.
 - För det fall det föreslagna systemet införs bör det justeras så att det framgår att det inte kommer att finnas någon identitet mellan det avfall som tas in på en anläggning, även om det endast är för lagring innan transport till behandlingsanläggning.
 - För systemet bättre skall överensstämja med verkligheten bör de föreslagna 54 a och b §§ avfallsförordningen byta plats.
 - Kravet i de föreslagna 54 § första stycket punkterna 4 och 5 samt 54 a § punkt 2 c) avfallsförordningen bör strykas.
 - Kravet att rapportera uppgifter vid utförelse och export av farligt avfall i den föreslagna 54 d § avfallsförordningen kan inskränkas till punkterna 4 och 5.
- När det gäller det elektroniska spårbarhetssystemet är det mycket viktigt att formerna för detta fastställs snarast eftersom detta kommer att kräva en stor arbetsinsats för industrin. Samråden med industrin inför den slutliga utformningen av dessa regler bör därför prioriteras.
- Stena Recycling är medlem i Återvinningsindustrierna. Bolaget hänvisar även till vad som anförts i Återvinningsindustriernas remissvar.

Övergripande inställning

Stena Recycling anser att de föreslagna förändringarna i mycket är positiva för arbetet med att nå en cirkulär ekonomi. Vi har dock en del synpunkter på vissa förslag som kan ha motsatt effekt. Dessa synpunkter utvecklas nedan.

Kommunalt avfall

Regeringen föreslår att begreppet hushållsavfall i miljöbalken skall bytas ut mot begreppet "kommunalt avfall" som används i avfallsdirektivet. Det uppenbara skälet till detta är att förenkla rapporteringen till EU av återvinningsmålen och man anger att ändringen inte avser att ändra

något kring vem som skall ha ansvaret för avfallet. Detta sista påpekande är enligt Stena Recycling ett viktigt principiellt ställningstagande, som gärna hade fått avspeglas i lagtexten på samma sätt som det framgår direkt av avfallsdirektivet.

Det finns emellertid även andra risker med förändringen. Trots att de båda begreppen visserligen i många delar liknar varandra, så definieras de dock på helt olika sätt. Den praxis som under stor möda har vuxit fram för gränsdragningen mellan hushållsavfall och därmed jämförligt avfall från verksamheter å ena sidan och verksamhetsavfall å andra kommer att bli helt obsolet då det nya begreppet "kommunalt avfall" introduceras. När det gäller "därmed jämförligt avfall" har avfallets nedskräpningspotential och det förhållandet att det uppkommit som effekt av att människors uppehållit sig på en plats i praxis ansetts avgöra om det varit hushållsavfall eller verksamhetsavfall. För att avfall som uppkommit i verksamheter skall anses vara kommunalt avfall så skall det till sin art och sammansättning likna avfall från hushåll.

Vi menar att man inte hade behövt göra denna förändring för att ändå kunna rapportera till EU på ett smidigt sätt. I inledningen till ändringsdirektivet (direktiv 2018/851), punkt 10, så anges att för rapporteringen kan medlemsstaterna använda de i den punkten angivna avfallskoderna från avfallslistan för att precisera vad som skall rapporteras till EU. Det är således möjligt att behålla det inarbetade begreppet "hushållsavfall och därmed jämförligt avfall från andra verksamheter" och ändå kunna få fram en tillförlitlig statistik.

Effekterna av de ovan anförda farhågorna mildras emellertid om förslaget om frival genomförs. Det är därför viktigt att dessa båda förändringar ses som en helhet.

Frival

Regeringens förslag till frival för verksamhetsutövare att anmäla att det kommunala avfallet som uppkommer i verksamheten skall hämtas av privata entreprenörer är enligt Stena Recycling i allt väsentligt bra. Att kommunerna behöver ha en viss framförhållning att planera sin verksamhet kan vi ha förståelse för. Att ansökan skall behöva göras så långt i förväg som tio månader har vi dock svårt att se skall vara motiverat. Tre månader skulle enligt vår mening vara en mer rimlig framförhållning.

Om ansökan skall göras till kommunen eller centralt till Naturvårdsverket bör utredas vidare enligt vår bedömning. Båda lösningarna har för och nackdelar. Om kommunerna skall hantera anmälningarna är det dock viktigt att omfattningen av den prövning som skall ske av anmälningarna preciseras i lagstiftningen eftersom det finns uppenbara intressekonflikter, särskilt i kommuner som har egna kommunala bolag som genom detta tappas uppdrag. Det är därför mycket positivt att det på sidan 165 i promemorian anges att kommunen inte behöver göra någon bedömning eller fatta några beslut med anledning av registreringen av frival. Detta bör emellertid förtydligas i lagtexten så att det framgår att kommunerna inte skall göra någon bedömning av anmälningarna, utöver att säkerställa att anmälningarna är kompletta.

Återanvändbara produkter

Regeringen har föreslagit att det skall finnas en skyldighet för den som samlar in eller behandlar avfall att, om någon som förbereder avfall för återanvändning begär det, lämna information om man har sådant avfall som efterfrågas och erbjuda det till den som avser att förbereda det för återanvändning.

Detta är ett mycket sympatiskt förslag som dock kommer att bli mycket svårt att tillämpa i praktiken. Stena Recycling ser ett antal frågor som inte besvaras i promemorian t.ex:

1. Skall det finnas en skyldighet för återvinningsbolag att hålla lager av avfall som skulle kunna bli aktuellt för återanvändning?
2. Hur kommer de kostnader för administration som återvinningsföretagen kommer att få att påverka efterfrågan på avfall för återanvändning?
3. Vad händer om parterna inte kommer överens ekonomiskt? Kan då den som vill återanvända produkterna vända sig till domstol och få detta prövat eller kan tillsynsmyndigheterna förelägga den som innehar avtalet att överlåta avfallet?
4. Det är inte ovanligt att produkter lämnas för återvinning direkt från tillverkare. Det kan bero på att produkterna visserligen är fungerande men som man av olika anledningar inte vill skall komma ut på marknaden. Detta gäller även avfall som kommer in från försvarsmakten eller polisen. Hur skall en återvinnare hantera en förfrågan från en återanvändare i de situationerna? Skall detta krav kunna gå före civilrättsliga avtal?
5. Vissa produkter innehåller ämnen som samhället vill fasa ut. Skall det kunna vägas in i bedömningen om en begäran från en återanvändare skall godtas?
6. Äldre produkter kan vara avsevärt mindre energieffektiva än nya. Är detta något som skall vägas in och vem skall göra den avvägningen?

Vår uppfattning är därför att detta inte är lämpat för lagstiftning på det sätt som nu föreslås. Istället bör det införas incitament som gör att det blir mer attraktivt att återanvända än att köpa nytt.

När avfall upphör att vara avfall

En avgörande förutsättning för att nå målsättningen om en cirkulär ekonomi är att material från uttjänta produkter kan användas som råvara för nya produkter. Detta betyder att material som klassas som avfall måste kunna sluta att vara avfall och bli en produkt igen. Regleringen kring hur detta skall gå till har hittills varit otydlig, vilket Stena Recycling i olika sammanhang har påpekat. Det är därför mycket positivt att regeringen genom de nu föreslagna förändringarna i miljöbalken och avfallsförordningen tar in kriterierna från avfallsdirektivet för när avfall skall upphöra att vara avfall och att det direkt i förordningstexten går att utläsa vilka EU-gemensamma kriterier som finns.

Vi stödjer även förslaget att regeringen eller den myndighet som regeringen föreskriver skall kunna meddela nationella föreskrifter om kriterier för när specifika avfall upphör att vara avfall. I

promemorian anges emellertid inget om hur man från regeringens sida anser att detta skall genomföras och när. I denna del vill därför Stena Recycling poängtera att det enligt vår bedömning är mycket viktigt att arbetet med detta startar så snart som möjligt. Den lösning som väljs bör innehålla ett stort mått av samarbete mellan myndigheter och industrin, både återvinningsbranschen och den tillverkande industrin, så att de material man tar fram kriterier för är sådana som det finns efterfrågan på och för att man skall hitta en lämplig balans i det materiella innehållet i kriterierna mellan miljöskydd och industrins kvalitetskrav.

Av avfallsdirektivet och den praxis som vuxit fram framgår att utöver EU-gemensamma och nationella end of waste-kriterier så kan även avfall upphöra att vara avfall vid en bedömning i ett enskilt fall, sk. single case. Någon reglering kring hur detta regleras i svensk rätt har inte föreslagits i promemorian. Ett tydliggörande hur ansvarsfördelningen skall se ut mellan myndigheter och verksamhetsutövare i dessa ärenden finns det därför fortfarande ett behov av.

Blandning av farligt avfall

Det är positivt att kravet på att farligt avfall inte blandas med annat farligt avfall eller annat avfall om detta försvårar en effektiv återvinning blir tydligare. Det är dock viktigt att det klargörs att detta är ett krav som i första hand måste ställas på den som producerar avfallet. Det är därför viktigt att detta följs upp vid tillsynen av de verksamheter där avfallet uppkommer så att detta inte bara blir ett ansvar för återvinningsbranschen.

Spillolja

Regeringen föreslår att kravet på att hantering och behandling av spillolja förtydligas så att det blir tydligare att spillolja skall samlas in och hanteras på ett sätt som gynnar regenerering till ny basolja. Stena Recycling anser att detta är ett bra förtydligande men att det bör framgå tydligare i lagtexten att detta i första hand är ett ansvar för avfallsproducenten. Detta är även något som tillsynsmyndigheterna bör uppmärksamma i sin tillsyn.

Regenerering av spillolja kan även behöva problematiseras något då detta kan vara mycket energikrävande och ge ett relativt litet utbyte av basoljor och där merparten av spilloljan går till förbränning. Den föreslagna 32 a § avfallsförordningen kan tolkas som att endast annan materialåtervinning kan komma ifråga förutom regenerering. Då energiåtervinning inte är materialåtervinning kan detta krav få mycket negativa effekter då det finns få andra sätt att materialåtervinna spilloljer än regenerering och detta för vissa spilloljer är ett sämre alternativ än energiåtervinning eftersom utbytet av basolja blir så litet jämfört med energiåtgången och merparten av spilloljan ändå kommer att energiåtervinnas. Om en livscykelanalys visar att energiåtervinning är att föredra framför regenerering så skall därför det alternativet inte vara uteslutet, vilket den föreslagna förordningstexten kan tolkas innebära.

Justeringar i listan på återvinningsåtgärder

Regeringen föreslår även vissa justeringar i beskrivningarna av de olika återvinningsåtgärderna i bilaga 2 till avfallsförordningen. Stena Recyclings inställning är att de föreslagna förtydligandena är bra. Det är emellertid olyckligt att man använt begreppet "Materialåtervinning" i R3 men som exempel på återvinningsåtgärder som omfattas anger "återfyllnadsändamål" i punkt 4. Återfyllnadsändamål är inte materialåtervinning enligt den föreslagna definitionen av detta begrepp i 15 kap. 6 § miljöbalken som följer avfallsdirektivets definition. Detta kan innebära onödiga missförstånd. I den svenska versionen av avfallsdirektivet är endast "Materialåtervinning" angivet men i den engelska inleds punkten med "Recycling/reclamation", vilket är tydligare. För tydlighetens skull föreslår vi därför att punkt R3 bör inledas med "Materialåtervinning/återtagande".

Elektroniskt spårbarhetsregister för farligt avfall

Enligt avfallsdirektivet måste medlemsstaterna ha ett elektroniskt system för spårbarhet av farligt avfall. Regeringen har föreslagit att detta skall implementeras genom ändringar i avfallsförordningen och en ny förordning om avfallsregister. Stena Recycling har inga invändningar mot den föreslagna nya förordningen, men anser att ett flertal ändringar krävs i förslaget om ändringar i avfallsförordningen.

I den föreslagna 54 § avfallsförordningen om anteckningsskyldigheten för producenten av farligt avfall måste punkterna 4 och 5 i stycke ett tas bort. Att bestämma behandlingsmetod i ett så tidigt skede, innan avfallet kunnat bedömas av en kompetent återvinnare, innebär att förutsättningarna för att hitta de miljömässigt bästa och ekonomiskt mest fördelaktiga behandlingsmetoderna drastiskt försvåras. Den föreslagna lösningen innebär att behandlingen kommer att styras till ett fåtal specialanläggningar där allt avfall kommer att behandlas på samma sätt oavsett om man i ett senare skede skulle ha kunnat hitta omhändertaganden högre upp i avfallshierarkin. Av samma anledning måste även punkt 2. c) i den föreslagna 54 a § avfallsförordningen strykas.

Den föreslagna 54 a § avfallsförordningen synes utgå från en konstruktion där "insamling" är ett eget moment som utförs innan en transport påbörjas. Detta är en konstruktion som inte avspeglar hur verkligheten ser ut. Den skulle även innebära att om det är den som samlar in avfallet är densamme som skall behandla avfallet så blir det en märklig dubbelregistrering. För att bättre spegla hur insamling och transport av avfall går till bör därför 54 a § och 54 b § byta plats och den nya 54 b § få ändrad lydelse. De uppgifter som skall registreras enligt punkt 1 bör även vara desamma som i 54 d § punkt 1. Paragrafen får då följande lydelse:

"Den som yrkesmässigt ~~samlar in farligt avfall~~ tar emot avfall för lagring ska för varje typ av farligt avfall föra anteckningar

1. i direkt anslutning till att avfallet ~~samlas in~~ tas emot om

a) tidpunkten för mottagandet,

b) mängden avfall samt

c) från vem avfallet kommer, och

2. innan avfallet överlämnas till en ny innehavare om

a) när och till vem avfallet lämnas, samt

b) mängden avfall som lämnas, samt

e) ~~avsedd behandlingsmetod.~~"

I arbetet med att ta fram det elektroniska systemet för registrering av farligt avfall så har återvinningsbranschen framfört att det är praktiskt omöjligt att koppla en uttransport direkt mot intransporterna. Det är även i detta sammanhang viktigt att poängtera att avfallstyper kan förändras även under lagring där ingen aktiv behandling sker. Detta kan t.ex. gälla oljeförorenat vatten som vid lagring i cisterner naturligt skiftar sig vilket gör att utleveransen inte kan definieras som endast oljeförorenat vatten utan även som en slamfraktion. På samma sätt uppkommer det vid lagring av spånor med skärvätskor en emulsionsfraktion som måste tas om hand särskilt och som måste redovisas separat när avfallet lämnas till ny innehavare. Någon absolut identitet mellan det avfall som antecknades vid mottagandet och det som antecknas vid överlämnandet till ny innehavare kan således inte förväntas utan det som är praktiskt möjligt är en redovisning som visar att totalvikter in under en tidsperiod motsvaras av totalvikter ut.

På samma sätt kan den avfallstyp som angivits av den ursprungliga avfallsproducenten behöva ändras när avfallet granskats efter mottagandet hos ett återvinningsföretag som av naturliga skäl har större kunskaper om korrekt klassificering av avfall.

Den lösning som tidigare diskuterats med Naturvårdsverket, och som branschen uppfattat att man haft en samsyn kring, har varit att man skall se varje insamling respektive behandling som en avslutad process som innebär att uttransporten skall regleras av förslaget till 54 § avfallsförordningen. Ett nytt löpnummer skulle då tas fram inför varje utleverans. Med de nu föreslagna skrivningarna uppfattar Stena Recycling att man förväntar sig att samma löpnummer för intransporterna skall kunna matchas mot uttransporterna. Utifrån resonemangen ovan är det inte praktiskt möjligt.

Om den nu av regeringen föreslagna lösningen skall genomföras måste det vara tydligt att någon identitet mellan inkommande avfall och utgående avfall inte kan förväntas. Ett sätt att uppnå detta är att, som Stena Recycling föreslagit ovan, ange avfall i obestämd form i punkt 2 till den föreslagna 54 a § avfallsförordningen (som Stena anser bör byta plats med 54 b §).

Även kravet i den föreslagna 54 d § punkterna 2 c) och d) avfallsförordningen att den som behandlar avfall skall kunna redovisa utfallet av återvinningsåtgärder "i direkt anslutning till att avfallet behandlas" är mycket svårt att uppfylla i praktiken i vissa återvinningsprocesser. Detta gäller t.ex. rening av oljeförorenat vatten där man av både tekniska och ekonomiska skäl måste blanda avfall från olika källor innan behandlingen påbörjas. Det är i dessa fall omöjligt att "i direkt anslutning" till behandlingen ange t.ex. hur mycket av det specifika avfallet som blivit icke farligt avfall. Däremot kan man utifrån schabloner, t.ex. medelutbytet från föregående år, få fram en siffra. Frågan är dock hur intressant denna uppgift är. Mot bakgrund av att de aktuella uppgifterna skall tas fram för att Sverige skall kunna leva upp till rapporteringsskyldigheten enligt avfallsdirektivet, vilken innebär att uppgifter skall lämnas vartannat år, så vore det mer lämpligt att de faktiska återvinningssiffrorna på årsbasis rapporterades in. Om detta inte anses

tillräckligt så måste det tydliggöras att schabloner skall kunna användas för de återvinningsmetoder där det inte är möjligt att mäta utfallet på det sätt som den nuvarande lydelsen förutsätter.

Av den föreslagna lydelsen av 54 e § avfallsförordningen framgår att en särskild anteckningsskyldighet även skall gälla vid utförelse eller export av farligt avfall. De uppgifter som skall lämnas enligt de tre första punkterna i paragrafen är dock sådana som Naturvårdsverket får in redan i samband med anmälan om att en notifierad transport skall genomföras. Dessa uppgifter finns således redan hos Naturvårdsverket, varför det inte kan vara nödvändigt att på nytt rapportera in dessa när avsändaren får återkopplingen från mottagaren av avfallet. De tre första punkterna kan därför strykas och anteckningsskyldigheten enligt denna paragraf inskränkas till punkt 4 och 5. Alternativt kan ett tredje stycke läggas till där det framgår att om uppgifterna under punkt 1-3 i första stycket lämnats i en anmälan om gränsöverskridande transporter så anses anteckningsskyldigheten vara uppfylld.

I och med att EU-förordningen om transporter av avfall är under revision så finns det anledning att i det arbetet även överväga om uppgifterna som skall lämnas enligt punkt 4 och 5 även skall tas in i transportdokumenten vid notifieringar av transporter av farligt avfall, vilket skulle göra att kravet på registrering skulle uppfyllas helt genom den lagstiftningen. Det skulle innebära en verklig förenkling för verksamhetsutövarna.

Med vänlig hälsning

FÖR STENA RECYCLING AB

Carl Hagberg
Bolagsjurist
Direkttelefon: +46104452046
E-post: carl.hagberg@stenametall.se