

YTTRANDE

2018-02-08 Ärendenr:  
NV-07741-17

Miljö- och energidepartementet

m.registrator@regeringskansliet.se

Yttrande över promemoria om Förbättrat genomförande av två direktiv på avfallsområdet (M2017/02785/R)

### Sammanfattning

Naturvårdsverket tillstyrker promemorians förslag, med undantag för förslaget till ändring av 13 § förordningen (2014:1075) om producentansvar för elutrustning. Naturvårdsverket bedömer inte att förslaget till ändring av 13 § är förenligt med direktivets syften och dessutom riskerar att försvåra genomförandet av systemet med producentansvar för elutrustning.

Naturvårdsverket föreslår att man samtidigt ser över bestämmelserna i avfallslagstiftningen om grunderna för klassificering av farligt avfall samt lämnar några rekommendationer till förtydliganden i den fortsatta beredningen.

### Naturvårdsverkets ställningstagande

Naturvårdsverket tillstyrker promemorians förslag när det gäller ändringarna som syftar till ett förbättrat genomförande av avfalls- och elutrustningsdirektiven, med undantag för förslaget till ändring av 13 § förordningen (2014:1075) om producentansvar för elutrustning.

Naturvårdsverket anser att det är positivt att regeringens förslag innebär att de svenska bestämmelserna får en utformning som ligger närmare avfallsdirektivets och WEEE-direktivets bestämmelser. En sådan anpassning undanröjer eventuella oklarheter och underlättar tillämpning och vägledning av bestämmelserna. Naturvårdsverket ser dock inte att den föreslagna ändringen av 13 § elutrustningsförordningen är förenlig med direktivets syften och dessutom

riskerar att försvåra genomförandet av systemet med producentansvar för elutrustning.

Nedan redogörs för de närmare motiven för ställningstagandet när det gäller 13 §. I slutet av yttrandet lämnar också Naturvårdsverket några kompletterande synpunkter, bland annat kring genomförandet av avfallsdirektivet i stort.

### **Motivering angående 13 § elutrustningsförordningen**

Naturvårdsverket är införstått med att EU-kommissionen ifrågasatt Sveriges genomförande av bl.a. definitionen av WEEE från privathushåll i WEEE-direktivet och att det är detta som föranlett den föreslagna ändringen av definitionen av *konsumentelavfall* i 13 § förordning (2014:1075) om producentansvar för elutrustning, elutrustningsförordningen. Enligt Naturvårdsverkets bedömning bör man dock överväga ytterligare om och hur det aktuella ledet i definitionen bör införlivas i svensk rätt.

För det fall det bedöms nödvändigt att på något sätt uttryckligen införliva definitionen av WEEE från privathushåll i sin helhet, dvs även det som i promemorian benämns ”kvantitetskriteriet”, är det enligt Naturvårdsverkets bedömning nödvändigt att hitta en annan lösning än den nu föreslagna. Regeringen skriver i sin konsekvensanalys att ändringen av definitionen av konsumentelavfall visserligen teoretiskt sett innebär att en mindre mängd avfall än tidigare ska anses vara konsumentelavfall, men att det i praktiken inte bedöms få några märkbara konsekvenser. Naturvårdsverket delar inte denna bedömning. Vår uppfattning är att den föreslagna ändringen av definitionen av konsumentelavfall inte överensstämmer med direktivet och att den dessutom får betydande negativa följdverkningar för det svenska producentansvarssystemet för WEEE. Naturvårdsverket kan därför inte tillstyrka den föreslagna ändringen av 13 § elutrustningsförordningen.

### **Mer om skälen rörande 13 §**

#### *Direktivets definition av WEEE från privathushåll och promemorians förslag*

Skälet till den i promemorian föreslagna ändringen är främst att EU-kommissionen i en EU-pilot i juli 2017 bett Sverige förklara varför definitionen av WEEE<sup>1</sup> (elavfall) från privathushåll inte tycks ha genomförts i sin helhet i svensk rätt.

Enligt direktivet avses med *WEEE från privathushåll*: ”WEEE som kommer från privathushåll och WEEE som kommer från handel, industri, institutioner och andra källor, som på grund av sin beskaffenhet och kvantitet är likvärdigt det som kommer från privathushåll. EEE som sannolikt kommer att användas av både privathushåll och andra användare än privathushåll ska anses vara WEEE från privathushåll.”

---

<sup>1</sup> Waste Electrical and Electronic Equipment

I EU-piloten anges följande i fråga om definitionen av *WEEE från privathushåll*, art 3.1 h i direktivet. "Artikel 3.1 h som definierar *WEEE från privathushåll* tycks ha införlivats genom 7 § elutrustningsförordningen. Den svenska bestämmelsen hänvisar emellertid inte till WEEE (nedan kallat elavfall) som kommer från handel, industri, institutioner och andra källor, som på grund av sin beskaffenhet och kvantitet är likvärdigt det som kommer från privathushåll. Istället anger den att även om elutrustning är avsedd för yrkesmässig användning utesluter detta inte att den är konsumentelutrustning. De svenska myndigheterna uppmanas att förklara införlivandet på denna punkt."

Enligt vad som anges i den remitterade promemorian återspeglas kravet på avfallets beskaffenhet i elutrustningsförordningen genom att det i 7 § elutrustningsförordningen anges att avfallet för att vara konsumentelavfall ska bestå av elutrustning som normalt finns i privathushåll, däremot nämns i förordningen inget om begränsningen i *kvantitet*. I kommentaren till den föreslagna ändringen av definitionen av konsumentelavfall i 13 § elutrustningsförordningen anges följande: "I elutrustningsdirektivet görs en avgränsning mellan vad som är avfall från privathushåll respektive från verksamheter genom två kriterier. Det uttrycks i direktivet som att avfall som ska anses vara avfall från privathushåll är avfall "... som på grund av sin *beskaffenhet* och *kvantitet* är likvärdigt det som kommer från privathushåll". Ett mindre antal datorer som har blivit avfall ska således omfattas av definitionen men inte ett stort antal datorer som blir avfall som till exempel när en hel verksamhet byter datorer. I gällande definition av konsumentelavfall framkommer inte kvantitetskriteriet och ett sådant kriterium bör därför införas."

#### *Naturvårdsverkets bedömning av förslagets förenlighet med weee-direktivet*

Den föreslagna lösningen kan, enligt Naturvårdsverkets bedömning, inte anses förenlig med definitionen av *WEEE från privathushåll* i direktivet. Med den föreslagna ändringen skulle en betydande andel av den konsumentelutrustning som blir avfall i verksamheter bli att anse som annat elavfall än konsumentelavfall. Det är tydligt uttryckt i direktivets definition att avfall som utgörs av elutrustning som kan användas både i privathushåll och professionellt i verksamheter ska ses som *WEEE från privathushåll*. Detta förtydligas också i EU-kommissionens Frågor och Svar-dokument till WEEE-direktivet<sup>[1]</sup>, där det bl.a. anges att elutrustning som kan användas av såväl hushåll som andra användare, exempelvis datorer, ska registreras som hushållsutrustning och ska ses som WEEE från privathushåll när den blir avfall.

Utöver att den föreslagna ändringen enligt vår bedömning inte kan anses förenlig med direktivet riskerar den också att få betydande negativa följdverkningar för producentansvarssystemet. Se vidare nedan.

Mot den bakgrunden anser Naturvårdsverket att det bör övervägas ytterligare om och hur införlivande bör ske av den del av definitionen som säger att även elavfall som kommer från handel, industri, institutioner och andra källor, som på

<sup>[1]</sup> <http://ec.europa.eu/environment/waste/weee/pdf/faq.pdf>

grund av sin beskaffenhet och kvantitet är likvärdigt det som kommer från privathushåll ska anses som WEEE från privathushåll. För det fall det bedöms nödvändigt att på något sätt uttryckligen införliva även detta led av definitionen är det enligt Naturvårdsverkets bedömning nödvändigt att hitta en annan lösning än den nu föreslagna. Ett införlivande förutsätter också i så fall, enligt vår bedömning, att ett flertal bestämmelser i elutrustningsförordningen ändras.

#### *Påverkan på producentansvarssystemet*

Det är enligt förslaget definitionen av konsumentelavfall som ändras, inte definitionen av konsumentelutrustning. Det innebär att exempelvis datorer fortfarande som regel kommer att utgöra konsumentelutrustning när de sätts på marknaden, eftersom de kan användas såväl i hushåll som i verksamheter. Däremot kommer sådan utrustning ofta att kunna samlas in som annat elavfall än konsumentelavfall hos verksamheter, eftersom det normalt kommer att vara fråga om sådana mängder konsumentelutrustning som blivit avfall att det inte längre kan anses som en normal mängd för ett hushåll. Avfallskvantiteten måste, som vi förstår det, mätas hos den där avfallet uppkommer och som vill lämna det ifrån sig. Det kan exempelvis vara fråga om ett företag som ska göra sig av med datorer. Gränsen för när man passerat mängden för vad som är normalt för ett hushåll får antas ligga tämligen lågt. I fråga om exempelvis datorer är det knappast normalt för ett hushåll att göra sig av med mer än 1–2 stycken samtidigt. Om ett företag vill göra sig av med mer än 2–3 datorer skulle de i så fall, med den föreslagna ändringen, inte ses som konsumentelavfall.

Följden av ändringsförslaget är alltså att en produkt som sätts på marknaden som konsumentelutrustning ofta kan komma att sluta sina dagar som annat avfall än konsumentelavfall och därmed omfattas av helt andra regler. Det är viktigt att beakta hur en sådan förändring förhåller sig till övriga bestämmelser i elutrustningsförordningen och vad den får för konsekvenser för tillämpningen av dessa.

Det följer av bestämmelserna i elutrustningsförordningen att konsumentelavfall endast får samlas in av insamlingssystem med tillstånd. Enligt 40 § är en producent av konsumentelutrustning skyldig att se till att ett insamlingssystem med tillstånd åtagit sig att ta hand om utrustningen när den blir avfall. Ett insamlingssystem är dock, enligt 15 §, ett system för insamling av konsumentelavfall - ska alltså inte samla in annat avfall än konsumentelavfall och har inte heller något *rätt* att göra det. Producenten kan alltså inte med säkerhet uppfylla 40 § eftersom det inte går att säga om en utrustning blir konsumentelavfall som samlas in av det anlitade insamlingssystemet.

I 41 och 42 §§ regleras en producents skyldigheter för elutrustning som inte är konsumentelutrustning och hur sådan ska tas om hand när den blir avfall. Bestämmelserna gäller alltså endast för annan elutrustning än konsumentelutrustning. En producent av konsumentelutrustning vars produkter slutar som annat elavfall än konsumentelavfall kan alltså inte anses ha en skyldighet att ta emot elavfall enligt 41 och 42 §§. Inte heller har en producent

av annan elutrustning än konsumentelutrustning någon skyldighet att ta emot konsumentelutrustning som blivit avfall.

Ett insamlingssystem ska till Naturvårdsverket rapportera insamlade och behandlade mängder konsumentelavfall, medan producenter av annan elutrustning ska rapportera de mängder avfall från sådan elutrustning som samlats in och behandlats.

Konsumentelutrustning som slutar som annat elavfall än konsumentelutrustning finns det därmed, enligt vår bedömning, ingen inom ramen för producentansvarssystemet som är skyldig att ta emot eller som har rapporteringsansvar för.

Om man ser till utsorteringskravet i 25 § avfallsförordningen så innebär förslaget att ett företag som tänker skrota exempelvis ett antal datorer, som utgör konsumentelutrustning, som regel inte behöver lämna datorerna till producent, kommun eller insamlingssystem enligt 25 § punkt 1, utan enligt punkt 2 kan lämna elavfallet till vilken insamlare/återvinnare som helst så länge man ser till att avfallet blir behandlat på ett hälso- och miljömässigt godtagbart sätt. Som ovan nämnts innebär detta att avfallet hamnar utanför producentansvarssystemet.

#### *Konsekvenser av förslaget*

Med den föreslagna ändringen av definitionen av konsumentelavfall kan de mängder elavfall som inte längre går via insamlingssystem eller producenter förväntas öka avsevärt med tiden. När elavfall inte behöver lämnas till ett insamlingssystem eller en producent hamnar det utanför producentansvarssystemet. Det omfattas inte av insamlingssystemens rapporteringsskyldighet gällande konsumentelavfall och inte heller av rapporteringsskyldigheten för producenter av annan elutrustning än konsumentelutrustning. Befintliga system för insamling av konsumentelavfall kan inte kräva rapportering från insamlare, återvinnare eller företag i fråga om annat än konsumentelavfall. Detta trots att det är fråga om avfall som härrör från konsumentelutrustning som insamlingssystemet, enligt avtal med producenter av konsumentelutrustning, åtagit sig att ta hand om när den blir avfall. Strömmar av elavfall som inte går via insamlingssystem eller producenter är tänkt att rapporteras in av avfallsbehandlare i enlighet med 59 a § avfallsförordningen. Bestämmelsens syfte har varit just att fånga upp dessa avfallsströmmar i rapporteringen. Problemet med bestämmelsen är att det inte är möjligt för Naturvårdsverket att kontrollera eller följa upp vilka behandlare som borde rapportera eller om de siffror som rapporteras är korrekta. Det går heller inte att kontrollera i vilken mån rapportering enligt 59 a § innebär dubbelrapportering i förhållande till vad som rapporteras in av insamlingssystem och producenter.

Ur ett verksamhetsutövarperspektiv skulle den föreslagna ändringen innebära lättnader, på så sätt att det inte längre i samma utsträckning skulle krävas att det elavfall som uppkommer i verksamheten delas upp på konsumentelavfall respektive annat elavfall. Man skulle istället i de flesta fall kunna lämna allt uppkommet elavfall till en och samma insamlare. Det finns en del som tyder på

att insamling av elavfall redan idag i relativt stor omfattning sker på det sätt som föreslås bli tillåtet, dvs utan att sådant som ska ses som konsumentelavfall sorteras ut och lämnas till insamlingssystem för sådant elavfall. Det kan därför vara så att det inte kommer att bli någon omedelbar, märkbar förändring i statistiken gällande insamlade och behandlade mängder elavfall till följd av den föreslagna ändringen. Den föreslagna regeländringen skulle däremot ytterligare försvåra en korrekt rapportering och påverka kvaliteten i rapportering och statistik negativt. Detta skulle möjligen kunna lösas genom tydligare regler än idag i fråga om skyldigheten för den som behandlar elavfall att rapportera. Ett kvarstående problem är dock i sådana fall att insamling av konsumentelavfall i stor utsträckning kommer att kunna samlas in och tas om hand utanför producentansvarssystemet, vilket enligt Naturvårdsverkets bedömning inte kan antas vara syftet.

Sammantaget gör Naturvårdsverket bedömningen att den föreslagna ändringen innebär en risk för betydande kvalitetsförsämring av den rapportering av insamlade och behandlade mängder elavfall som ska sammanställas av Naturvårdsverket.

Utöver försämrad rapportering blir de avfallsströmmar som inte går via insamlingssystem eller producenter svårare att följa och kontrollera, vilket innebär en ökad risk för att avfallet inte behandlas på ett ur miljö- och hälsosynpunkt lämpligt sätt.

Den föreslagna ändringen får också till följd att producenter får bära kostnaden för insamling av den konsumentelutrustning de sätter på marknaden när den blir avfall trots att företag som innehar konsumentelutrustning ges rätten att lämna avfall från sådan utrustning till vem de vill och att detta avfall därmed till stor del kommer att samlas in och återvinnas utanför de system som finansieras av producenterna. Det finns dessutom en risk att sådant elavfall som har ett positivt värde och kan generera vinst genom att återvinnas hämtas av återvinnare utanför producentansvarssystemet, medan annat ”sämre” elavfall lämnas till insamlingssystemen för konsumentelavfall. Förslaget riskerar därmed att urholka det system som nu byggs upp för insamling och behandling av konsumentelavfall. Insamlingssystemen får svårt att motivera de avgifter som tas ut för insamling av producenternas elutrustning.

### **Kompletterande synpunkter rörande ändringar i genomförandet av avfallsdirektivet**

Kommissionen har i en konsultstudie<sup>2</sup> framfört att Sverige bör överväga att ändra definitionen av farligt avfall i 3 § avfallsförordningen för att bättre överensstämja med formuleringen i artikel 3.2.2 i avfallsdirektivet. De huvudsakliga skälen är att detta skulle öka förutsättningarna för avfallsinnehavare att klassificera sitt avfall rätt och att farligt avfall inte klassificeras som icke-farligt avfall. I studien åskådliggörs problemet med

---

<sup>2</sup>Preliminär version, 2017 European Commission Support to selected Member states in improving hazardous waste management based on assessment of Member states' performance.

felklassificering genom att i ett exempel visa att åtta olika avfallskoder använts för ett avfallsslag (PCB-haltiga fogmassor). Naturvårdsverket tolkar kritiken i konsultstudien som att det i avfallsförordningen inte tydligt framgår i vilken utsträckning en avfallsinnehavare ska kunna beskriva ett avfalls inneboende egenskaper. Med detta menas att klassificeringen och val av avfallskod bör utgå från kunskaper om avfallets ursprung, den process som gett upphov till avfallet, och avfallets huvudbeståndsdelar, innehåll av farliga ämnen och fysikaliska egenskaper – inte enbart utifrån den avfallskod som bäst beskriver avfallet.

Naturvårdsverket ser ett samband mellan avfallsklassificering och avfallsinnehavarens skyldigheter enligt 15 kap. 11 § miljöbalken, och att klassificeringen ger förutsättningar för att minska risker i avfallshanteringen genom att kunskap om avfallets farliga egenskaper ökar. Med en definition av farligt avfall som i större utsträckning liknar avfallsdirektivets definition ökar fokus på avfallets farliga egenskaper och underlaget för att välja rätt avfallskod och därmed också förutsättningarna för att förebygga risker i avfallshanteringen. Naturvårdsverket anser därför att den ändring som kommissionen rekommenderar i konsultstudien bör genomföras.

#### *Reglering om vad som utgör farligt avfall bör ske på förordningsnivå*

Det föreslås också att Naturvårdsverkets bemyndigande att meddela föreskrifter om att ett avfall som har farliga egenskaper ska anses vara farligt avfall tas bort. Förslaget är i linje med vad Naturvårdsverket föreslagit i redovisningen av regeringsuppdrag avseende klassificering av gruvavfall<sup>3</sup>. Naturvårdsverket anser att ett avfall som har en eller flera farliga egenskaper men som saknar en kod med asterisk (\*) ska kunna anses vara farligt avfall, men att detta ska regleras på förordningsnivå istället för genom myndighetsföreskrifter, till exempel genom att en ny kod införs i bilaga 4 till avfallsförordningen.

#### *Endast nya C-verksamheter som behandlar avfall ska omfattas av krav på beslut*

Under rubriken 3.5 på sidan 38 i promemorian hänvisas till Naturvårdsverkets redovisning av regeringsuppdraget ”Prövning av miljöfarliga verksamheter och krav på bland annat upprättande av miljökonsekvensbeskrivning”. Där föreslår Naturvårdsverket att kraven på att ett beslut ska fattas efter anmälan om behandling av avfall ska gälla samtliga C-verksamheter, dvs. även befintliga verksamheter. Efter att regeringsuppdraget remitterats (hösten 2016) sammanställde Naturvårdsverket inkomna synpunkter. Många remissinstanser invände emot att kravet på beslut skulle omfatta samtliga C-verksamheter, dvs. även befintliga. Detta resulterade i att Naturvårdsverket justerade förslaget. I Naturvårdsverkets redovisning<sup>4</sup> av remissammanställningen föreslår vi därför att beslut gällande C-verksamheter endast ska fattas för nya verksamheter.

<sup>3</sup> Naturvårdsverkets redovisning av regeringsuppdrag avseende klassificering av utvinningsavfall, 2017-04-20, dnr NV-03308-16.

<sup>4</sup> Promemoria – slutredovisning av remissammanställning, 2016-06-07, dnr NV-00879-16.

*Bilagorna till avfallsförordningen bör ses över*

Regeringen föreslår ändringar i bilaga 2 till avfallsförordningen (2011:927). Naturvårdsverket vill i sammanhanget påpeka att sedan definitionerna av återvinning och bortskaffande flyttats från 4 § avfallsförordningen till 15 kap. 6 § miljöbalken saknas den koppling som tidigare fanns mellan definitionerna och bilagorna 2 respektive 3 till avfallsförordningen. Naturvårdsverket föreslår därför att regeringen i samband med översynen av 15 kap. miljöbalken och avfallsförordningen ser över nämnda bestämmelser för att undanröja eventuella otydligheter.

*Konsekvensutredningen kan behöva utvecklas*

I konsekvenserna av regeringens förslag, avsnitt 6.1.3, framgår att ca 1 000 befintliga C-verksamheter kommer att behöva göra en kompletterande anmälan som ska uppfylla kraven enligt 25 f § förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd. För att kunna bedöma de ekonomiska konsekvenserna av detta vore det värdefullt att se en beräkning av kostnaderna för anmälan för samtliga aktörer som berörs. Det framgår vidare att ca 24 000 verksamhetsutövare kommer beröras av de föreslagna ändringarna i 1 kap. 10 a och b §§ miljötillsynsförordningen (2011:13) såtillvida att de kan komma att få fler tillsynsbesök än tidigare. Enligt regeringens uppfattning är majoriteten av de verksamheter som kommer beröras av förändringarna sådana verksamheter som producerar farligt avfall. Det framgår inte hur regeringen kommit fram till denna slutsats. Enligt Naturvårdsverkets uppfattning bör även många andra verksamheter som hanterar avfall, såväl farligt avfall som icke-farligt avfall, komma att beröras av de föreslagna ändringarna. Det kan därför finnas behov av att utveckla beskrivningen av konsekvenserna ytterligare.

*Hänvisningen till 25 § FMH bör justeras*

I förslaget till ändring i 25 f § förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd (sidan 79 i promemorian) hänvisas till bestämmelserna i 25 § i samma förordning. Då 25 § förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd är ändrad från den 1 januari 2018 bör detta justeras i den fortsatta beredningen.

**Ikraftträdande**

Naturvårdsverket vill påpeka att ikraftträdandet för ändringarna harmoniserar dåligt med remisstidens längd (när det gäller weee-direktivet) och med genomförandet av regeringsuppdraget om undantag från tillstånds- och anmälningsplikt för verksamheter som behandlar avfall (när det gäller avfallsdirektivet).

Ändringarna i förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd föreslås träda i kraft den 1 september 2019. De föreslagna ändringarna hör nära samman med de undantag från tillstånds- eller anmälningsplikt för verksamheter som behandlar avfall som Naturvårdsverket



fått i uppdrag att utreda (regeringsbeslut M2017/02593/R). Uppdraget ska redovisas slutligt den 28 september 2019. Tiden för ikraftträdande av de föreslagna ändringarna i förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd bör därför samordnas i tiden med de ändringar som Naturvårdsverket har i uppdrag att föreslå. Vidare anges i övergångsbestämmelserna att verksamheter som avses i 29 kap. 35, 37, 41 eller 43 § miljöprövningsförordningen (2013:251) endast behöver anmälas om verksamheten ska bedrivas efter den 1 september 2021. Naturvårdsverket anser att undantag från kravet bör kunna medges för alla C-verksamheter enligt 29 kap. där verksamheten är begränsad i tid och inte kommer att bedrivas efter den 1 september 2021, eller den tid som är lämplig beroende på tiden för ikraftträdandet.

Tiden för ikraftträdandet av föreslagna ändringar i elutrustningsförordningen är angiven till den 1 mars 2018, vilket framstår som alltför nära i tiden om inkomna synpunkter på de föreslagna ändringarna ska beaktas.

---

Beslut om detta yttrande har fattats av ställföreträdande generaldirektören Kerstin Cederlöf.

Vid den slutliga handläggningen har i övrigt deltagit avdelningschefen Martin Eriksson, föredragande, enhetscheferna Jon Engström och Gunilla Sallhed och handläggarna Jonas Nordanstig och Ylva Lindén.

*Detta beslut har fattats digitalt och saknar därför namnunderskrifter.*

Kerstin Cederlöf

Martin Eriksson

Kopia till: Linn Åkesson, Miljö- och energidepartementet