



Lännsstyrelsen
Norrbotten

Yttrande

1 (8)

Datum
2022-03-08

Ärendebeteckning
566-17132-2021

Miljödepartementet
m.remissvar@regeringskansliet.se

Remiss om EU kommissionens förslag till reviderad förordning om transporter av avfall COM (2021) 709

Er beteckning: M2021/02353

Sammanfattning

Lännsstyrelsen ställer sig i huvudsak positiv till förslaget om reviderad förordning om transporter av avfall.

Den reviderade förordningen bedöms bidra till en ökad spårbarhet av avfall och stärka bekämpningen av olagliga avfallstransporter. Vidare är det positivt att ytterligare åtgärder vidtas för att säkerställa att avfall hanteras på ett miljömässigt godtagbart sätt och att åtgärderna syftar till att främja den cirkulära ekonomin.

Lännsstyrelsen lämnar nedan kommentarer på vissa delar av förslaget som myndigheten anser bör beaktas i sammanhanget ur ett tillsynsperspektiv. Kommentarna berör främst import av avfall till unionen, behörig myndighet, digitaliseringen samt kopplingen till eFTI-förordningen men även flertalet artiklar i förslaget där lännsstyrelsen anser att förtydliganden eller ändringar behövs.

Beskrivning av ärendet

Lännsstyrelsen i Norrbottens län har beretts möjlighet att lämna synpunkter på EU kommissionens förslag till reviderad förordning av transporter av avfall COM (2021) 709. Syftet med revideringen av den nuvarande förordningen (EG) nr 1013/2006 om transport av avfall är att

- underlätta transport av avfall för återanvändning och materialåtervinning i EU,
- säkerställa att EU inte exporterar sina avfallsutmaningar till tredjeländer,
- motverka olagliga avfallstransporter.

Synpunkter på förslaget

Import av avfall till unionen

I förslaget har en del åtgärder föreslagits för att säkerställa att avfallsexporten från Europeiska unionen till tredjeländer hanteras på

ett miljömässigt godtagbart sätt (se exempelvis artikel 43 på sidan 80), vilket är positivt. Liknande krav bör dock även ställas vid import av avfall till unionen. I artikel 52 (sidan 87) anges det att den behöriga mottagarmyndigheten i unionen ska kräva att allt avfall som transporteras till dess behörighetsområde hanteras utan fara för människors hälsa och utan processer eller metoder som används för att skada miljön under hela transporten. Det bör även säkerställas att avfallsanläggningen i avsändarlandet hanterar avfallet på ett miljö- och hälsomässigt godtagbart sätt innan det exporteras till unionen och inte bara under själva transporten.

Länsstyrelsen har vid tidigare utförd tillsyn noterat att det kan vara svårigheter att spåra från vilken avfallsanläggning avfallet egentligen har importerats. Detta medför, förutom bristfällig spårbarhet, att avfall kan importeras från bristfälliga avfallsanläggningar. Länsstyrelsen anser att det viktigt att EU även agerar proaktivt på problem för människors hälsa och miljö. Med de gällande miljömålen och den ökade cirkulärekonomin ser vi redan idag en ökning där värdefullt avfall skickas till Europa och där framtagningen av avfallet inte är i enlighet med skyddet för människors hälsa och miljön i ursprungslandet. Detta är ett direkt omvänt problem jämfört med den ursprungliga lagstiftningen, som främst avser att säkerställa skyddet vid avfallstransporter inom och ut ur Europa. I tillsynen kan dock länsstyrelsen se att omfattningen och riskerna med importer av avfall är stor och kommer att växa framöver. Det är därför av stor vikt att även tydliga krav på spårbarhet och kontroll på import av avfall sker i lagstiftningen på ett tydligare sätt än vad som hittills presenterats.

Behörig myndighet

I artikel 71 i förslaget (sidan 100) framgår det dels att varje medlemsstat ska utse en eller flera behöriga myndigheter som ska svara för tillämpningen av denna förordning. Medlemsstaterna ska dock endast utse en behörig transitmyndighet. I Sverige är Naturvårdsverket utpekad behörig myndighet enligt avfallstransportförordningen medan länsstyrelserna i Norrbotten, Gävleborg, Stockholm, Västra Götaland och Skåne har tillsynsansvaret över gränsöverskridande avfallstransporter. Detta framgår av 2 kap 28 a § i miljötillsynsförordningen (2011:13). Denna fördelning av ansvar medför en del problematik och frågetecken.

Av artikel 24.1 (sidan 60) framgår det att om en behörig myndighet upptäcker en olaglig transport, ska den omgående informera övriga berörda behöriga myndigheter. Då tillsynen av gränsöverskridande avfallstransporter sker i realtid under både dag- och kvällstid kan detta medföra problem. Vid upptäckt av en olaglig gränsöverskridande transport ska då länsstyrelsen (som tillsynsmyndighet) kontakta Naturvårdsverket (i egenskap av behörig myndighet) som i sin tur omgående ska kontakta övriga behöriga myndigheter, exempelvis Miljödirektoratet (i Norge) eller SYKE (i Finland). Problemet är dock

att Naturvårdsverket endast kan kontaktas under kontorstid och kontroller kan, som nämndes ovan, även ske utanför kontorstid. Noterbart är även att det enligt artikel 71 endast ska utses en behörig transitmyndighet. Detta innebär i så fall att länsstyrelsen, vid upptäckt av en bristfällig transittransport, ska kontakta Naturvårdsverket för vidare hantering.

Vidare kan det även nämnas att återvinnings- och bortskaffningsanläggningar har möjlighet att avvisa en transport som inte kan slutföras enligt planerat, se artikel 18.6 (sidan 56) och artikel 22.1 (sidan 58). De ska då omedelbart kontakta den behöriga myndigheten, vilket likt det som nämnts ovan kan innebära en problematik på grund av tillgänglighet och myndighetsuppdelning.

Det bör även definieras vad omgående och omedelbart innebär, vilket saknas i både nuvarande förordning och den föreslagna. Detta begrepp omnämns på flertalet ställen i förordningen i samband med att den behöriga myndigheten omgående eller omedelbart ska vidta åtgärder.

Digitalisering

Länsstyrelsen anser att det är positivt att en del sker en digitalisering av alla förfaranden som styr avfallstransporter. För länsstyrelsen skulle förslaget bland annat innebära att vi får utökad möjlighet att få förhandsinformation om så kallat ”grönlistat avfall”, såsom faktiska transporter samt organisatörer och mottagare av dessa transporter. Det skulle även underlätta för alla inblandade aktörer, såsom näringsliv och tillsynsmyndigheter, då många dokument i dagsläget hanteras i pappersform.

I förslagets artikel 16.2 (sidan 55) anges det att anmälaren ska föra in det faktiska transportdatumet och i största möjliga utsträckning alla övriga uppgifter i transportdokumentet minst en dag innan transporten påbörjas. Liknande förslag finns även för grönlistat avfall i artikel 18.2 (sidan 56). För att underlätta tillsynen av avfallstransporterna anser länsstyrelsen att uppgifterna bör föras in minst 72 timmar innan den faktiska transporten, istället för det föreslagna ”minst en dag innan transporten påbörjas”.

Vidare anges det i artikel 16.1 och 18.3 (sidorna 55 och 56) att transportdokumenten ska hållas elektroniskt tillgängliga under transporten. Länsstyrelsen vill, med tanke på att tillsyn av avfallstransporterna även sker i realtid ute i fält, påtala att detta förfarande även bör fungera på platser där mobiltäckning ej är tillgänglig.

Av bilaga IC, V, punkt 39 (sidan 15 i bilagorna) anges det att en transportör ska signera bilaga IB (transportdokumentet) vid övertagande av transporten. Motsvarande riktlinjer finns även för bilaga VII (transportdokument för grönlistat avfall). Då en

digitalisering av transportdokumenten avses att införas i och med revideringen av förordningen bör det säkerställas att en digital signering av de aktörer som är inblandade i transporten är möjlig.

I övrigt anser länsstyrelsen att det är betydelsefullt för spårbarheten av avfall, både gränsöverskridande och nationellt, att det nationella avfallsregistret samordnas med det unionssystem som föreslås i förordningen (se artikel 33 på sidan 68).

Tillgång till all dokumentation i eFTI-förordningen

Länsstyrelsen vill särskilt lyfta vikten av att samtliga dokument som finns tillgängliga vid kontroller och är kopplade till eFTI-förordningen måste finnas tillgängliga via det elektroniska system som ska implementeras via förslaget. Samtliga dokument innefattar fler dokument än enbart transportdokumenten annex 1B och annex VII.

Utan tillgång till samtliga dokument kommer tillsynsmyndigheternas möjligheter till att detektera, stoppa och lagföra illegala transporter kraftigt att påverkas negativt.

Artikel 3 - definitioner

I artikel 3.6 (sidan 38) beskrivs definitionen av vad som avses med en anmälare i förordningen. Länsstyrelsen anser att det även bör definieras vad som avses med ”den person som under avsändarlandets jurisdiktion som organiserar transporten” som bland annat förekommer i artikel 18. Denna definition finns i dagsläget i ”Correspondents’ Guidelines No 10” (sidan 1-2 i guidelinen) och kan bland annat vara den ursprunglige producenten, en insamlare, en handlare eller en mäklare.

Vidare anges det i definitionen i punkt 25 d (sidan 40) att en transport som utförs på ett sätt som inte överensstämmer med uppgifterna i anmälan eller transportdokumentet ska anses vara olaglig. Det bör även förtydligas vad ”på ett sätt som inte överensstämmer med uppgifterna i anmälan eller transportdokumentet” omfattar.

Artikel 7 – ekonomisk säkerhet eller motsvarande försäkring

Av artikeln framgår det att alla avfallstransporter, för vilka det krävs en anmälan, ska omfattas av bestämmelserna för ekonomisk säkerhet eller motsvarande försäkring. I punkt 1 (sidan 44) bör även länsstyrelsernas kostnader för eventuellt omhändertagande och kvarhållande omfattas. Omhändertagande och kvarhållande kan göras enligt 26 kap 13 a miljöbalken (1998:808) samt enligt artikel 58 (sidan 91) i förslaget.

Artikel 11 – förbud mot transporter av avfall avsett för bortskaffande

I artikel 11.1a (sidorna 48-49) bör det införas att anmälaren även ska visa att avfallet inte kan deponeras/bortskaffas på ett tekniskt och ekonomiskt hållbart sätt i det land där det generades. I skäl 17 (sidan

27) anges ”för att stödja uppnående av målen för en ökad materialanvändning och minskat bortskaffande av avfall som anges i direktiv 2008/98/EG och i rådets direktiv 1999/31/EG, bör transport av avfall för bortskaffande i en annan medlemsstat vara allmänt förbjuden”. I dagsläget transporteras exempelvis asbest från Italien till Sverige för deponering, vilket inte är förenligt med det angivna skälet.

Artikel 18 – allmänna informationskrav

I artikel 5.1 (sidan 42) anges det att endast anmälare som har erhållit ett tillstånd eller är registrerade i enlighet med kapitel IV i direktiv 2008/98/EG får lämna in en skriftlig anmälan. För att säkerställa att den som organiserar en transport enligt artikel 18 (d.v.s. för grönlistat avfall/annex VII transporter) har de tillstånd eller gjort en anmälan som krävs för avfallshanteringen enligt den nationella miljölagstiftningen bör liknande krav även ställas för annex VII transporter.

Av artikel 18.7 (sidan 56) framgår det att det avtal om återvinning som avses i förordningens bilaga VII mellan den person som organiserar transporten och mottagaren ska ha verkan när transporten inleds. Där anges även bestämmelser om vad som ska ske om transporten inte kan fullföljas som planerat eller om transporten genomförs som en olaglig transport. I ”Correspondents’ Guidelines No 10” finns i dagsläget en vägledning, inklusive en exempelmall, om hur ett sådant avtal kan vara utformat och vilka uppgifter som bör finnas med. I guidelinen anges bland annat att typ av avfallsslag och återvinningsförfarande bör framgå av avtalet. Vidare anges det även att flera transporter får tillhöra ett enda avtal. Länsstyrelsen anser att dessa uppgifter med fördel kan inkluderas i förordningen.

För grönlistat avfall anser länsstyrelsen även att det vore fördelaktigt om någon form av identifikationsnummer finns för den specifika avfallstransporten. I förslaget finns möjlighet att fylla i containernummer i transportdokumentet (se ruta 4b i bilaga VII, sidan 49), detta är dock bara tillämpligt i vissa fall. Förslagsvis kan registreringsnummer för fordon, tågnummer eller annat identifikationsnummer införas som krav i bilaga VII. Detta skulle underlätta tillsynen och spårbarheten av avfallstransporten.

Artikel 38 – förteckning över länder

Det är positivt att en förteckning över till vilka länder export av icke-farligt avfall från unionen för återvinning är tillåten. I artikel 38.4 anges det att kommissionen regelbundet ska uppdatera listan, det anges även att detta ska ske minst vart annat år. För att underlätta tillsynen anser dock länsstyrelsen att förteckningen bör uppdateras mer regelbundet än minst vart annat år, förslagsvis sker detta vid behov och minst varje år.

Artikel 43 – exportörers skyldigheter

I artikel 43.2 (sidan 80) anges det att exportörer som avser att exportera avfall från unionen ska se till att de anläggningar som kommer att hantera avfallet i mottagarlandet har genomgått en revision av en oberoende och ackrediterad tredje part med lämpliga kvalifikationer. Ur ett tillsynsperspektiv kan det vara svårt att verifiera att revisionen har skett på ett oberoende sätt och av en ackrediterad tredje part, speciellt i länder utanför unionen.

Artikel 48 – förfarandekrav för import

Av artikel 48.3 c (sidan 85) framgår det att transportören ska lämna en kopia av transportdokumentet till införseltullkontoret antingen per post, fax eller e-post med digital signatur eller via det centrala system som anges i artikeln 26.2 om införseltullkontoret har tillgång till detta. Länsstyrelsen anser att det är fördelaktigt om alla införseltullkontor i unionen har tillgång till det centrala systemet för att undvika transportdokument i fysisk form. Det kan även vara svårt att verifiera den digitala signaturen om transportdokumentet lämnas in per e-post.

Artikel 60 - sanktioner

Det är positivt att förslaget innehåller kriterier som medlemsstaterna ska ta hänsyn till vid fastställande av sanktioner för överträdelser av förordningen. I samband med att den nya förordningen träder i kraft bör de nationella sanktionerna (miljösanktionsavgift och straffbestämmelser) ses över för att bli mer ändamålsenliga.

Artikel 62 – tillsynssamarbete mellan medlemsstaterna

Då länsstyrelserna i Norrbottens, Gävleborgs, Stockholms, Västra Götalands och Skånes län har tillsynsansvaret över gränsöverskridande avfallstransporter i Sverige är det viktigt att länsstyrelserna inkluderas i den efterlevnadsgrupp som anges i artiklarna 62 och 63 (sidorna 94 och 95).

Artikel 82 – ikraftträdande och tillämpning

I artikeln anges det att förordningen ska tillämpas från och med två månader efter att den trätt i kraft. Vidare anges det även att flertalet artiklar ska börja tillämpas från och med två år efter ikraftträdandet respektive tre år efter ikraftträdandet. Länsstyrelsen anser att dessa långa övergångstider kan innebära problem för både verksamhetsutövare och för tillsynspersonal.

Upplysningar om felaktigheter i förslaget

Länsstyrelsen vill även lyfta felskrivningar och övrigt som är av betydelse i förslaget, dessa beskrivs nedan.

Definitionerna i artikel 3 (sidorna 37-40) bör vara i alfabetisk ordning för att läsaren lättare ska kunna söka upp en definition i artikeln.

I artikel 3.25 f (sidan 40) framgår det att transport ska anses vara olaglig om den utförs i strid mot artikel 44. Detta bör vara fel hänvisning då artikel 44 handlar om medlemsstaternas skyldigheter och kontroller.

På sidan 47, artikel 9.4, anges ” En planerad transport får endast genomföras när de krav som anges i artikel 16.1 a och b är uppfyllda”. Någon artikel 16.1 a och b finns inte angiven i förslaget.

I artikel 11.1b saknas ett ”inte” i meningen ”anmälaren eller mottagaren har tidigare dömts för olagliga transporter eller någon annan olaglig handling på miljöskyddsområdet”.

På sidan 54, artikel 17.1, beskrivs vad som utgör väsentliga ändringar av en godkänd transport. I den svenska översättningen anges ”ändringar av den avsedda mängden, transportväg, vägval, transportdatum eller *transportmedel* ska utgöra väsentliga ändringar”. I den engelska versionen (sidan 54) anges dock ”changes in the intended quantity, route, routing, date of shipment or *carrier* shall constitute essential changes”. Rätt översättning i den svenska versionen bör därför vara transportör och inte transportmedel.

Av artikel 18.4 (sidan 56) framgår det att återvinningsanläggningen eller laboratoriet och mottagaren inom en dag ska skicka en bekräftelse till ”anmälaren” om att avfallet har tagit emot. Bekräftelsen bör dock skickas till ”den person under avsändarlandets jurisdiktion som organiserar transporten” då det av definitionen i artikel 3.6 (sidan 38) framgår att en anmälare är fysisk eller juridisk person som planerar att genomföra eller genomför en anmälningspliktig avfallstransport.

På sidan 85, artikel 48.4 d, anges det att en transport endast får äga rum om en miljöriktig hantering enligt artikel 33 säkerställs. I artikel 33 (sidan 68) framgår bestämmelser för medlemsstaternas system för övervakning och kontroll av transporter som uteslutande sker inom deras nationella jurisdiktion. Rätt hänvisning bör vara artikel 56 (sidan 90) där bestämmelser kring miljöriktig hantering framgår.

På sidan 49 i bilagorna till förslaget finns bilaga VII. I ruta 12 anges det att den försäkran som behövs inte krävs för avfall som avses i artikel 4.3. Detta är troligtvis en felaktig hänvisning och rätt hänvisning i ruta 12 bör vara artikel 4.4.

De som medverkat i beslutet

Beslutet har fattats av landshövding Lotta Finstorp med handläggare Per Nieminen som föredragande. I den slutliga handläggningen har också enhetschef Anna-Carin Ohlsson medverkat.

Så här hanterar Länsstyrelsen personuppgifter

Information om hur vi hanterar dessa finns på

www.lansstyrelsen.se/dataskydd.

Kopia till

malin.johansson@regeringskansliet.se