

Miljö- och energidepartementet
103 33 Stockholm

Malmö den 9 februari 2018

REMISSVAR: Remiss av promemoria om förbättrat genomförande av två direktiv på avfallsområdet

Avfall Sverige är branschorganisationen inom avfallshantering och återvinning. Det är Avfall Sveriges medlemmar som ser till att avfall tas om hand och återvinns i landets alla kommuner. Vi gör det på samhällets uppdrag: miljösäkert, hållbart och långsiktigt. Vår vision är "Det finns inget avfall". Vi verkar för att förebygga att avfall uppstår, att mer återanvänds och att det avfall som uppstår återvinns och tas om hand på bästa sätt. Kommunerna och deras bolag är ambassadör, katalysator och garant för denna omställning.

Avfall Sverige bildades redan 1947 och har omkring 400 medlemmar. Avfall Sveriges medlemmar är kommuner, kommunalförbund, kommunala bolag och kommunala regionbolag inom avfall och återvinning. Deras kunder utgör Sveriges invånare och en stor del av näringslivet. Genom medlemmarna representerar Avfall Sverige Sveriges befolkning. I Avfall Sverige ingår, som associerade medlemmar, ett hundratal tillverkare, konsulter och privata utförare aktiva inom avfallshantering.

1. Förslagets koppling till Avfall Sveriges generella ståndpunkter

Avfall Sverige stödjer avfallshierarkin som princip. Avfall Sverige anser också att det är viktigt att motverka nedskräpning och dumpning. Vidare anser Avfall Sverige att avfall som en gång har bortskaffats kan återvinnas, till exempel genom så kallad landfill mining om det sker på ett ur miljösynpunkt acceptabelt sätt.

Avfall Sverige anser att avfallshanteringen är en väsentlig del av samhällets infrastruktur och att avfallshanteringen ska ge god och behovsanpassad service för medborgare och verksamheter. Avfall Sverige anser att avfallsinnehavare ska följa avfallshierarkins principer på samma sätt som kommuner och producenter.

Avfall Sverige anser att samhällets beslutade återvinningsmål för avfallshantering är viktiga verktyg i omställningen för att nå våra övergripande mål. Återvinningsmålen ska utformas så att de mäter den faktiska återvinningen.

Avfall Sverige anser att genomförandet av ramdirektivet 2008/98/EG och elavfallsdirektivet 2012/19/EU bidrar i sig till att bidra till att uppfylla Avfall Sveriges ovan nämnda ståndpunkter.

Avfall Sverige anser dock att den gällande svenska lagstiftning som är föremål för EU-kommissionens granskning och som implementerar de två direktiv som är föremål för granskningen redan väl uppfyller direktivens krav. Vad som snarare behövs för att fyllt ut uppfylla direktivens intentioner i alla EU:s medlemsstater är bland annat bättre uppföljning, tillsyn, skärpta återvinningsmål och bättre styrmedel på EU-nivå. Detaljstyrning av hur medlemsstater implementerar EU-direktiv bidrar enligt Avfall Sverige inte till ökad miljö- och samhällsnytta för avfallshanteringen som sådan.

2. Sammanfattning

- Avfall Sverige *ifrågasätter generellt EU-kommissionens synpunkter* och anser att den bokstavstolkning av den svenska lagstiftningen som EU-kommissionen gör innebär att felaktiga slutsatser dras av hur ramdirektivet 2008/98/EG och elavfallsdirektivet 2012/19/EU är implementerat i svensk lagstiftning.
- Vissa förslag till ändringar av bestämmelser i miljöbalken och avfallsförordningen ser dock Avfall Sverige som okontroversiella och dem har Avfall Sverige inte några invändningar emot.
- Generellt är också Avfall Sverige *kritiska till EU-kommissionens formella underrättelse* på den grunden att det kan ifrågasättas vilken verklig miljönytta de av EU-kommissionen begärda justeringarna av den svenska avfallslagstiftningen kommer att innebära.
- Avfall Sverige anser att en avsaknad av en hänvisning till *farliga egenskaper* i själva definitionen av farligt avfall i 3 § avfallsförordningen skapar otydlighet vid den bedömning av om ett avfall är farligt avfall som verksamhetsutövare ska göra.
- Avfall Sverige anser att 4 § i den upphävda avfallsförordningen (2001:1063) bör tas som utgångspunkt för en motsvarande reglering i nuvarande 3 § avfallsförordningen, som reglerar *definitionen av farligt avfall*.

3. Generella kommentarer

- Avfall Sverige har tagit del av den formella underrättelse från EU-kommissionen som ligger till grund för de nu av regeringen föreslagna ändringarna i miljöbalken.¹
- Avfall Sverige ifrågasätter generellt EU-kommissionens synpunkter och anser att den bokstavstolkning av den svenska lagstiftningen som EU-kommissionen gör innebär att

¹ Formell underrättelse – överträdelse 2016/2172.

felaktiga slutsatser dras av hur ramdirektivet 2008/98/EG och elavfallsdirektivet 2012/19/EU är implementerat i svensk lagstiftning.

- Genom sin bokstavstolkning får inte EU-kommissionen den helhetsbild av den svenska avfallslagstiftningen som är nödvändig för att kunna göra en korrekt analys av den svenska efterlevnaden av de nämnda direktiven. I en sådan helhetsbild innefattas miljöbalkens omvända bevisbörda, hänsynsreglerna i 2 kap. miljöbalken, den nu uttryckligt reglerade avfallshierarkin i 15 kap. 10 § miljöbalken, de förarbeten till miljöbalken som ger vägledning till hur olika bestämmelser ska uttolkas och svensk rättspraxis till miljöbalken tolkad i ljuset av EU-rätten.
- Generellt är också Avfall Sverige kritiska till EU-kommissionens formella underrättelse på den grunden att det kan ifrågasättas vilken verklig miljönytta de av EU-kommissionen begärda justeringarna av den svenska avfallslagstiftningen kommer att innebära. Detta anser Avfall Sverige i ljuset av att det inte är EU-rätten som har medfört att den svenska avfallshanteringen har en framskjuten plats i ett internationellt perspektiv utan det är den svenska reglering som baserar sig på miljöbalken och den tidigare miljöskyddslagen, våra nationellt beslutade deponeringsförbud, miljöstyrande avfallsavgifter, källsortering som utgångspunkt med mera som har givit Sverige denna framskjutna position.

4. Specifika kommentarer

2.1 Föreslagna ändringar i miljöbalken

Föreslagen lydelse av 9 kap. 7 a § - Krav för att tillåta verksamheter för behandling av avfall s. 7:

Avfall Sverige har inte något att invända mot den föreslagna bestämmelsen. Den hänvisning som föreslås till 15 kap. 11 § och regleringen att avfall ska behandlas på ett miljö- och hälsomässigt godtagbart sätt får dock redan idag anses vara uppfyllt genom de anmälnings- och tillståndsförfaranden som är reglerade i miljöprövningsförordningen avseende behandling av avfall. Avfall Sverige förstår att regeringen ser sig nödgad att med utgångspunkt i den formella underrättelsen föreslå nämnda bestämmelse.

Föreslagen 15 kap. 1 § 4 p – Biprodukter s. 8:

Avfall Sverige har inte något att invända mot tillägget avseende biprodukter att ”den fortsatta användningen är hälso- och miljömässigt godtagbar och inte strider mot lag eller annan författning”. Samma invändning kan göras här, att miljöbalkens regelsystem redan både generellt och specifikt reglerar att all verksamhet som tar sin utgångspunkt i miljöbalken ska bedrivas på ett miljö- och hälsomässigt godtagbart sätt.

Föreslagen 15 kap. 6 § miljöbalken – Bortskaffande av avfalls. 9:

Regeringen föreslår ett tillägg till definitionen av bortskaffande av avfall ”förbereda för att göra sig av med något som är avfall”. Avfall Sverige har inte något att invända mot förslaget

men anser att det föreslagna tillägget sannolikt redan täcks i vad som regleras avseende hantering av avfall i 15 kap. 5 § miljöbalken.

Föreslagen 15 kap. 11 § miljöbalken – Avfallsinnehavarens ansvar s. 9:

Avfall Sverige förstår att regeringen måste beakta vad EU-kommissionen anger i sin formella underrättelse. Skillnaden mellan nuvarande reglering att avfallet ska behandlas på ett sätt som är ”godtagbart med hänsyn till människors hälsa och miljön” och de nu mer precist föreslagna formuleringarna ”utan risk...”, ”utan att medföra...” och ”utan att negativt påverka...” blir dock stor.

Återigen får påpekas att EU-kommissionen sannolikt inte har full förståelse för det svenska regelsystemet och att det nuvarande rekvisitet ”godtagbart” ska tolkas utifrån miljöbalkens allmänna hänsynsregler och den prövning av hanteringen som sker i förekommande fall.

För verksamhetsutövare får de föreslagna preciseringarna av avfallsinnehavarens ansvar sannolikt inte så stora konsekvenser eftersom kraven kommer att hanteras inom ramen för prövningen av verksamheten. Däremot frågar sig Avfall Sverige vilka konsekvenser de föreslagna preciseringarna kan få för enskilda avfallsinnehavare. I den enklaste formen handlar det om en fastighetsinnehavare som på sin fastighet förvarar avfall i sitt avfallskärl eller i sin hemkompost. Hur ska den enskilde fastighetsinnehavaren till exempel kunna säkerställa att avfallet hanteras utan att medföra olägenheter genom buller eller lukt när denne samtidigt är ålagd att med stöd av kommunens avfallsföreskrifter förvara avfallet i de kärl som tillhandahålls av kommunen i väntan på borttransport?

I promemorian anges att EU-kommissionen har påpekat att det inte uttryckligen framgår att ett motsvarande krav ställs på kommunerna (avseende skyldigheten enligt artikel 13 ramdirektivet 2008/98/EG om avfall hantera avfallet utan risk för människors hälsa och miljön). Avseende kommunerna framgår det ju dock redan enligt 15 kap. 20 § miljöbalken att kommunen ansvarar för att hushållsavfall inom kommunen återvinns eller bortskaffas. Detta krav är därmed absolut och inte villkorat (till skillnad från själva borttransporten som är villkorad av om det behövs för att tillgodose skyddet för såväl människors hälsa och miljön som enskilda intressen) och det är svårt att se att någon ytterligare precisering skulle behövas i detta avseende.

Föreslagen 22 kap. 25 a och c §§ miljöbalken- Tillståndsdomars innehåll s. 10:

EU-kommissionen har påpekat att artikel 23.1 f i avfallsdirektivet inte har genomförts korrekt i svensk rätt eftersom det saknas ett uttryckligt krav på att tillstånd för alla verksamhetsutövare som har för avsikt att behandla avfall vid behov ska innehålla bestämmelser om avslutande och efterbehandling. Avfall Sverige har inte något att invända mot de av regeringen föreslagna förtydligandena av 22 kap. 25 a och c §§ miljöbalken.

4.2 Föreslagna ändringar i avfallsförordningen

Föreslagen 3 § - Farligt avfall s. 12:

Avfall Sverige står fast vid de synpunkter som vi lämnade i remissvar avseende ändringar i avfallsförordningen med anledning av nya EU-bestämmelser om farliga egenskaper hos avfall och ändringar i EU:s avfallsförteckning (M2015/2724/R) i september 2015.

Avfall Sverige anser att en avsaknad av en hänvisning till farliga egenskaper i själva definitionen av farligt avfall i 3 § avfallsförordningen skapar otydlighet vid den bedömning av om ett avfall är farligt avfall som verksamhetsutövare ska göra.

Regleringen i 3 § saknar en koppling till Avfallsdirektivets (*Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/98/EG om avfall och om upphävande av vissa direktiv*) artikel 3.2 som innehåller definitionen av farligt avfall:

2. farligt avfall:
avfall med minst en av de farliga egenskaper
som förtecknas i bilaga III [bilaga III har ersatts av förordningen 1357/2014/EU],

Om en hänvisning till artikel 3.2 saknas, riskerar avfallslistan i bilaga 4 till Avfallsförordningen (2011:927) få en överordnad ställning gentemot definitionen i Avfallsdirektivet vid bedömning om ett avfall är farligt eller inte.

En reglering med motsvarande innebörd fanns i 4 § i den upphävda avfallsförordningen (2001:1063) och Avfall Sverige anser att den bestämmelsen bör tas som utgångspunkt för en motsvarande reglering i nuvarande 3 § avfallsförordningen.

Föreslagen 3 a och 18 §§ - Bästa tillgängliga teknik s. 12:

Avfall Sverige har inte något att invända mot förslaget att definiera ”bästa tillgängliga teknik” i avfallsförordningen. Dock är frågan om detta är nödvändigt då det i 2 kap. 3 § miljöbalken redan regleras att det vid yrkesmässig verksamhet ska användas ”bästa möjliga teknik” och ”bästa möjliga teknik” får generellt anses innebära högre krav än ”bästa tillgängliga teknik”. Frågan uppstår då också hur den föreslagna regleringen av bästa tillgängliga teknik i avfallsförordningen ska förhålla sig till regleringen av bästa möjliga teknik i miljöbalken.

Själva verksamheten där farligt avfall blandas (enligt 18 § avfallsförordningen) är prövad utifrån förutsättningarna för vad som är bästa möjliga teknik medan förslaget får utläsas som att själva aktiviteten blandning av avfall ska bedrivas utifrån vad som är bästa tillgängliga teknik.

Visserligen anges det i förarbetena till miljöbalken att de krav som kan ställas efter att en avvägning har gjorts utifrån skälighetsregeln i 2 kap. 7 § miljöbalken kan sägas motsvara kravnivån för bästa tillgängliga teknik som den har kommit att tillämpas vid prövning enligt dåvarande miljöskyddslagen², men Avfall Sverige anser att det bör övervägas en kommentar i den kommande propositionen till de föreslagna ändringarna avseende hur

² Se prop. 1997/98:45 del 2 s. 17.

verksamhetsutövare ska förhålls sig till den föreslagna regleringen av bästa tillgängliga teknik i relation till bästa möjliga teknik enligt miljöbalken

Föreslagen 53 § - Kontroll:

Avfall Sverige har inte något att invända mot de föreslagna förtydligande skrivningarna avseende anmälningar och tillstånd.

4.3 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd

Föreslagen 25 f § - Anmälan av behandling av avfall s. 22:

Avfall Sverige har inte något att invända mot de föreslagna preciseringarna av vad en anmälan om behandling av avfall ska innehålla.

4.4 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2014:1075) om producentansvar för elutrustning

Föreslagen 12 § - Definitioner s. 25:

Avfall Sverige har inte något att invända mot de föreslagna tilläggen av definitioner enligt 15 kap. miljöbalken i bestämmelsen.

Föreslagen 13 § - Konsumentelavfall s. 25:

Avfall Sverige har inte något att invända mot det föreslagna förtydligandet av definitionen av konsumentelavfall, det vill säga att konsumentelavfall ska definieras som *"konsumentelutrustning som omfattas av förordningen och som har blivit avfall som till sin kvantitet är likvärdig med avfall som normalt uppkommer i privathushåll"*.

Kommunerna tar, med utgångspunkt i avtal med El-Kretsen, emot konsumentelavfall vid kommunernas återvinningscentraler. Enligt det avtalet får även verksamhetsutövare, vid sidan av hushåll, lämna konsumentelavfall. Det föreslagna förtydligandet av vad som avses med konsumentelavfall i elutrustningsförordningen kan beaktas vid kommande revideringar av avtalet med El-Kretsen.

För fortsatta kontakter i dessa frågor hänvisar vi till vår jurist Sven Lundgren, sven.lundgren@avfallsverige.se, telefon 040-35 66 00.

Med vänliga hälsningar,
Avfall Sverige

Claes Thunblad
Ordförande

Weine Wiqvist
VD