

Miljödepartementet
103 33 Stockholm

Dnr M2019/02091/R
Malmö den 27 februari 2020

REMISSVAR: Promemorian Genomförande av reviderade EU-direktiv på avfallsområdet: Rapportering och miljöstraffavgifter

Avfall Sverige är kommunernas branschorganisation inom avfallshantering. 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, cirka 150 tillverkare, konsulter och entreprenörer aktiva inom avfallshantering.

1. Förslagets koppling till Avfall Sveriges generella ståndpunkter

Avfall Sveriges årsmöte har fastställt ett antal ståndpunkter som är vägledande för ställningstaganden och åtgärder för att utveckla förebyggande, återanvändning och hantering av avfall och kommunernas roller inom dessa områden.

- Avfall Sverige anser att
 - gemensam rapportering, statistik och jämförelser är strategiska verktyg för uppföljning och utveckling inom området.

2. Avfall Sveriges synpunkter – sammanfattning

Avfall Sverige *avstyrker* att det införs en skyldighet för kommunerna att lämna uppgifter om kommunalt avfall och att en skyldighet införs för den som yrkesmässigt samlar in kommunalt avfall att lämna uppgifter till kommunen. Avfall Sverige anser att syftet med de föreslagna skyldigheterna redan uppnås. Nyttan av de föreslagna skyldigheterna är alltså begränsade, samtidigt som de administrativa bördor som följer av förslagen bedöms som relativt omfattande. I det fall förslagen ändå genomförs har Avfall Sverige ett antal

synpunkter på de förslagna bestämmelserna, bland annat i fråga om tidpunkten för att lämna uppgifter och om risken för dubbelrapportering.

Avfall Sverige har tidigare avstyrkt förslaget om införande av frival. Om förslaget om frival ändå genomförs *tillstyrker* Avfall Sverige förslaget om att den som producerar kommunalt avfall som omfattas av frival ska vara skyldig att lämna uppgifter om mängden sådant avfall till kommunen. För att minska den administrativa börda som förslaget innebär bör uppgifterna lämnas och administreras av tillsynsmyndigheten – som en del av tillsynen – med möjlighet att ta ut avgifter för uppgiftshanteringen.

3. Synpunkter

3.1 Förslagen om skyldighet för kommunerna att lämna uppgifter om kommunalt avfall och skyldighet för den som yrkesmässigt samlar in kommunalt avfall att lämna uppgifter till kommunen (avsnitten 6.2–3).

3.1.1 Avfall Sverige avstyrker förslagen

Avfall Sverige *anser* att Sverige inte bör gå längre än vad EU-rätten kräver i fråga om krav på uppgiftsinsamling och rapportering av avfallsstatistik. Kommunerna riskerar annars att drabbas av onödiga administrativa bördor. Avfall Sverige *avstyrker* därför den föreslagna bestämmelsen 59 b § avfallsförordningen som anger en skyldighet för kommunerna att lämna uppgifter om kommunalt avfall. Av skälen till förslaget framgår att syftet är att säkerställa att Naturvårdsverket får tillgång till den information som behövs för rapportering till EU-kommissionen av hur mycket kommunalt avfall som har producerats. Ungefär 9 av 10 kommuner lämnar redan i dag statistik till Naturvårdsverket, via Avfall Sveriges statistiksystem Avfall Web, om hur mycket kommunalt avfall som producerats inom kommunen. Kommunerna gör detta frivilligt eftersom de har ett egenintresse av en komplett avfallsstatistik av hög kvalitet för uppföljning och utveckling av avfallshanteringen. Avfall Sverige som branschorganisation är positiv till att fortsätta administrera systemet Avfall Web och att även fortsättningsvis leverera statistiken till Naturvårdsverket. Visserligen saknas i dag underlag från cirka 10 % av kommunerna men Avfall Sverige *anser* att den uppräknade avfallsmängderna som sker enligt statistisk metod ger tillräckligt hög kvalitet på avfallsstatistiken. Varken i de ändrade avfallsdirektiven eller i EU-kommissionens genomförandebeslut (EU) 2019/1004 om beräkning, verifiering och rapportering av uppgifter om avfall finns något krav på att statistiken som lämnas måste omfatta uppgifter om 100 % av det faktiskt insamlade avfallet.

Avfall Sverige *avstyrker* även den föreslagna bestämmelsen 59 c § avfallsförordningen om skyldighet för den som yrkesmässigt samlar in kommunalt avfall att lämna uppgifter till kommunen. I de kommuner där insamlingen av kommunalt avfall inte utförs i egen regi lämnas uppgifter om mängden kommunalt avfall till kommunerna på avtalsmässig grund. Mot den bakgrunden saknas därför behov av en generell skyldighet för den som yrkesmässigt samlar in kommunalt avfall att rapportera insamlade mängder till kommunen.

Avfall Sverige bedömer alltså nyttan av de föreslagna skyldigheterna som mycket begränsad. Nyttan väger inte upp de administrativa bördor, inklusive administrativa kostnader, som Avfall Sverige bedömer kommer uppstå som en följd av förslagen. Avfall Sverige *anser* dessutom att de administrativa bördor som förslaget innebär underskattas i förslagets konsekvensutredning. Den samordning som kommer krävas i varje kommun mellan kommunens avfallsorganisation och tillsynsmyndighet tas till exempel inte upp. Rutiner för att hantera uppgifter om insamlade mängder och efterföljande rapportering i Avfall Web sköts i dag av kommunens avfallsorganisation. Samtidigt är det tillsynsmyndigheten som har möjlighet att besluta om miljöstraffavgifter för den som inte lämnar uppgifter i tid till kommunen. Detta kommer kräva omfattande samarbete och framtagande av nya arbetsrutiner i varje kommun.

3.1.2 Synpunkter i det fall förslagen ändå genomförs

Användningen av Avfall Web för uppgiftslämnande

I det fall de föreslagna bestämmelserna ändå genomförs *tillstyrker* Avfall Sverige förslaget om att kommunerna ska kunna välja att rapportera in uppgifter om kommunalt avfall i Avfall Web varifrån uppgifterna sedan lämnas till Naturvårdsverket. Eftersom ungefär 9 av 10 kommuner redan använder systemet kan en sådan möjlighet bidra till att minska den administrativa bördan för kommunerna och onödigt dubbelarbete kan undvikas. Användningen av Avfall Web är inarbetad bland kommunerna och de flesta kommunerna är positiva till att använda systemet.

Tidpunkten för att lämna uppgifter om kommunalt avfall

I författningsförslaget till ändring i avfallsförordningen (s. 11 i PM:et) anges 30 juni som tidpunkt för att lämna uppgifter. I skälen för förslaget (s. 38 i PM:et) anges 31 mars som tidpunkt för att lämna uppgifter. Avfall Sverige förutsätter att det är datumet angivet i författningsförslaget som är det korrekta och att det skett en felskrivning i skälen för förslaget. Avfall Sverige *tillstyrker* den föreslagna tidpunkten (30 juni) för att till Naturvårdsverket lämna uppgifter om kommunalt avfall avseende föregående år. Den föreslagna tidpunkten bör ge kommunerna och Avfall Sverige tillräckligt med tid att administrera rapporteringen. Inmatning i Avfall Web ska ske senast den 15 april varje år för att därefter kvalitetsgranskas.

I det fall förslagen genomförs *avstyrker* Avfall Sverige tidpunkten (31 mars) i de föreslagna bestämmelserna 59 c–d §§ avfallsförordningen, om när den som yrkesmässigt samlar in kommunalt avfall och den som producerar kommunalt avfall som omfattas av ett frival, ska lämna uppgifter till kommunen. Från det föreslagna datumet har kommunen endast två veckor på sig att rapportera in uppgifterna i Avfall Web, där uppgifterna måste matas in senast den 15 april. Avfall Sverige bedömer att det kan komma att behövas påminnelser till de som ska lämna uppgifter vilket kan göra att det blir ont om tid för kommunerna att hinna lämna uppgifterna i tid till den 15 april. Avfall Sverige *föreslår* att det föreslagna datumet 31 mars ändras till den 28 februari. Det datumet bör ge tillräckligt med tid för uppgiftslämnarna att sammanställa uppgifter för föregående år för lämning till kommunen.

Dubbelrapportering riskeras

För att undvika dubbelrapportering bör kommunernas skyldigheter att rapportera uppgifter om kommunalt avfall inte omfatta avfall som omfattas av producentansvar. Enligt den föreslagna bestämmelsen 59 b § 2 st avfallsförordningen undantas endast elavfall som lämnats till ett insamlingssystem enligt förordningen om producentansvar för elutrustning. Enligt förordningen 66 § förordning (2018:1462) om producentansvar för förpackningar och enligt 30 § förordning (2018:1463) om producentansvar för returpapper får en kommun på uppdrag av ett insamlingssystem samla in utsorterat förpackningsavfall samt returpapper. Avfall Sverige läser den föreslagna bestämmelsen 59 b § avfallsförordningen som att den innebär en skyldighet för en kommun som samlar in förpackningsavfall och returpapper som utgör kommunalt avfall att rapportera in denna mängd. Samtidigt riskerar samma mängd att rapporteras av insamlingssystemet.

Avfall Sverige anser också att det finns en risk att kommunalt avfall som omfattas av frival dubbelrapporteras enligt de nu föreslagna bestämmelserna, både av den som producerat avfallet (enligt föreslagna bestämmelsen 59 d § avfallsförordningen) och sedan av den som anlitas av producenten för att ta hand om avfallet (enligt föreslagna bestämmelsen 59 c § avfallsförordningen).

Finansiering med avfallsavgifter inte möjligt

Avfall Sverige *bedömer* att det inte är möjligt för kommunerna att finansiera fullgörandet av skyldigheterna om att rapportera kommunalt avfall med avfallsavgifter. Av 27 kap. 4 § miljöbalken följer att kommunen har rätt att ta ut avgifter för den avfallshantering som utförs genom kommunens försorg. Med vad som utförs genom kommunens försorg avses det som ska utföras av kommunen enligt 15 kap. 20 § miljöbalken. Där anges att kommunen ansvarar för borttransport, återvinning och bortskaffande av hushållsavfall. I 27 kap. 5 § miljöbalken anges att avfallsavgifterna får bestämmas till "högst det belopp som behövs för att täcka nödvändiga planerings-, kapital och driftskostnader för renhållningen". Avfallsavgifter får alltså inte användas till annat än nödvändiga kostnader för den avfallshantering som kommunen ansvarar för enligt 15 kap. 20 § miljöbalken. Framtagande och rapportering av statistik som Sverige är skyldig att rapportera till EU-kommissionen till följd av Sveriges EU-medlemskap omfattas alltså inte av kommunens ansvar enligt 15 kap. 20 § miljöbalken. Kostnader för att fullgöra denna skyldighet kan därför inte heller finansieras med avfallsavgifter. De föreslagna förändringar och tillägg till de nämnda bestämmelserna som föreslås i PM:et *Genomförande av reviderade EU-direktiv på avfallsområdet* (miljödepartementet, oktober 2019) leder inte till någon annan bedömning. I ljuset av att det inte är möjligt för kommunerna att ta ut avfallsavgifter för att fullgöra de föreslagna skyldigheterna behöver adekvat finansiering ges på annat sätt. I det fall förslagen genomförs *tillstyrker* därför Avfall Sverige bedömningen att kommunernas kostnader för att lämna uppgifter måste kompenseras enligt finansieringsprincipen, då förslagen innebär att staten för över skyldigheter och uppgifter till kommunerna som ålagts staten på grund av det svenska EU-medlemskapet. Avfall Sverige *anser* att staten bör ta kostnadsansvar för de administrativa bördor som uppstår till följd av

rapporteringskyldigheter i EU:s avfallsdirektiv och inte vältra över dessa kostnader på kommunerna. Avfall Sverige *anser* därför att noggranna beräkningar av de kostnader som förslagen innebär för kommunerna bör göras. Det är viktigt att dessa inte underskattas så att kommunerna verkligen får kostnadstäckning för sitt arbete. Detta särskilt då många kommuner för tillfället upplever en ansträngd situation ekonomiskt.

3.2 Förslaget om skyldighet att rapportera för den som behandlar eller transporterar kommunalt avfall från egen verksamhet (avsnitt 6.4)

3.2.1 Avfall Sverige tillstyrker förslaget – i det fall frivalet införs

Avfall Sverige har tidigare *avstyrkt* förslaget om införandet av ett frival. Om regeringen ändå väljer att införa ett frival kommer det att behövas en reglering som säkerställer att uppgifter om mängderna kommunalt avfall som hanteras inom ramen för frivalet ändå kommer med i avfallsstatistiken. Det behövs för en komplett och trovärdig avfallsstatistik av hög kvalitet – vilket är nödvändigt för att kunna utveckla avfallshanteringen. Avfall Sverige *tillstyrker* därför, om frivalet införs, att den som producerar kommunalt avfall är skyldig att lämna uppgifter om mängden sådant avfall till kommunen.

I tidigare PM om genomförande av reviderade EU-direktiv på avfallsområdet föreslås att registrering av frivalsanmälan ska göras inom ramen för kommunens tillsyn. Producenterna bör därför rapportera även uppgifterna om avfallsmängder till den kommunala tillsynsmyndigheten. En sådan lösning skulle innebära en bättre samordning av administrationen av frivalet. Att den som samlar in uppgifterna också är den som har möjligheten att besluta om sanktioner i form av miljöstraffavgifter, i det fall en producent inte lämnar uppgifter i tid, bör minska behovet av samordning mellan kommunens avfallsorganisation och tillsynsmyndighet – och därmed minska den administrativa bördan på kommunerna.

Om det tydliggörs att mottagande av uppgifter om avfallsmängder inom frivalet görs inom kommunens tillsyn bör det också finnas möjlighet för kommunen att meddela föreskrifter om avgifter för uppgiftshanteringen. Avfall Sverige bedömer att insamling av uppgifter om mängder avfall som omfattas av frival inte kan finansieras med avfallsgifter. Genom att ange att insamling av uppgifter om mängden avfall under frival är en del av tillsynen finns möjlighet att till viss del säkerställa finansiering av de kostnader som insamlingen av uppgifterna innebär. Det ligger dessutom väl i linje med den allmänna principen om att förorenaren ska betala, vilken betonas i EU:s ramdirektiv om avfall (artikel 14).

3.3 Uppgifter om mängden förpackningsavfall och returpapper som samlats in i respektive kommun (avsnitt 8.3)

Avfall Sverige *tillstyrker* förslaget om en skyldighet för den som driver ett insamlingssystem att lämna uppgifter om mängden förpackningsavfall och returpapper som samlats in i respektive kommun. Med insamling av uppgifter per kommun, och tillgängliggörande av dessa uppgifter för kommunerna, bör statistiken för respektive kommun bli bättre och mer komplett. Sådan statistik är ett viktigt underlag för måluppföljning, och för arbete med avfallsplanen i respektive kommun. Den föreslagna

skyldigheten bedöms därför kunna främja utvecklingen av avfallshanteringen i respektive kommun.

3.4 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser (avsnitt 15)

Avfall Sverige *tillstyrker* att förslaget om miljöstraffavgift för den som är försenad med att lämna uppgifter som ska antecknas till Naturvårdsverkets avfallsregister ska träda i kraft först den 1 januari 2021. Eftersom den samlade digitala lösningen om rapportering av farligt avfall och icke-farligt avfall måste utvecklas, vägledning tas fram, och de verksamheter som ska rapportera information måste ges tid att anpassa sig till de nya reglerna, framstår det som lämpligt att möjligheten att ta ut miljöstraffavgifter träder i kraft först den 1 januari 2021. Avfall Sverige *anser* att, beroende på hur utvecklingen av den digitala lösningen fortskrider, kan regeringen behöva ompröva och överväga att senarelägga datumet ytterligare för att verksamheter ska ha rimlig tid på sig att anpassa sig till det nya systemet.

För fortsatta kontakter i dessa frågor hänvisar vi till vår chefsjurist Sven Lundgren, sven.lundgren@avfallsverige.se, vår rådgivare för avfallsstatistik Jenny Westin, jenny.westin@avfallsverige.se, eller till vår biträdande jurist Henrik Jansson, henrik.jansson@avfallsverige.se, telefon 040-35 66 00.

Med vänlig hälsning,
Avfall Sverige



Lars Stjernkvist
Ordförande



Tony Clark
VD