

**Handläggare**  
Camilla Husebye Becker  
Telefon: 08-508 28 883

**Till**  
Miljö- och hälsoskyddsnamnden  
MHN 2019-11-19, p. 11

## Genomförande av reviderade EU-direktiv på avfallsområdet

Remiss från kommunstyrelsen, dnr KS 2019/1512

### Förvaltningens förslag till beslut

1. Avstyrka förslaget om s.k. frival för kommunalt avfall, som har producerats i eller i samband med en yrkesmässig verksamhet, i dess nuvarande form.
2. Tillstyrka övriga förslag i den remitterade promemorian ”Genomförande av reviderade EU-direktiv på avfallsområdet” och Naturvårdsverkets skrivelse ”Rättsliga förutsättningar för en ändamålsenlig avfallsstatistik och en digital lösning för spårbarhet av farligt avfall” med de synpunkter som framgår av miljöförvaltningens tjänsteutlåtande.
3. Godkänna miljöförvaltningens tjänsteutlåtande som svar på remissen.
4. Justera ärendet omedelbart.

Anna Hadenius  
Förvaltningschef

Monika Gerdhem  
Avdelningschef

### Sammanfattning

Miljödepartementet har remitterat promemorian Genomförande av reviderade EU-direktiv på avfallsområdet, dnr M2019/01776/R, till Stockholms stad ([bilaga 1](#)). Remissen omfattar även Naturvårdsverkets skrivelse ”Rättsliga förutsättningar för en ändamålsenlig avfallsstatistik och en digital lösning för spårbarhet av farligt avfall” ([bilaga 2](#)). Kommunstyrelsen har remitterat promemorian och skrivelsen till nämnden för yttrande.

I promemorian lämnas förslag till hur ändringar i sex EU-direktiv på avfallsområdet, bland annat avfallsdirektivet 2008/98/EG<sup>1</sup>, ska genomföras i lag och förordning.

Huvuddelen av promemorians författningsförslag syftar till att genomföra ändringsdirektiven och är konforma med formuleringarna i direktiven. Sammanfattningsvis är det fråga om dels nya definitioner och dels om ytterligare och förtydligade krav på utsortering och avfallsförebyggande.

För miljö- och hälsoskyddsnämndens vidkommande är det i den delen framförallt förslaget till ändringar som rör bygg- och rivningsavfall som väntas påverka nämndens tillsynsverksamhet. Förvaltningen välkomnar utökade krav på sortering, men vill framhålla att det är av största vikt att de kompletterande föreskrifter om generella undantag från utsorteringskraven som Naturvårdsverket bemyndigas att meddela, har beretts och kan träda i kraft i samband med att de i promemorian föreslagna ändringarna träder i kraft den 5 juli 2020. Förvaltningen befarar annars att konsekvenserna för såväl tillsynen som för de berörda bygg- och rivningsprojekten kan bli mycket kännbara.

Förvaltningen har i övrigt i allt väsentligt inga invändningar mot förslagen som direkt föranleds av ändringarna i direktiven.

Därutöver föreslås att uttrycket kommunalt avfall ersätter termen hushållsavfall och utformas i huvudsak på samma sätt som i avfallsdirektivet. Samtidigt införs en möjlighet till s.k. frival för hantering av kommunalt avfall som uppstår i eller i samband med en yrkesmässig verksamhet. Frivale innebär att verksamheterna kan välja att hantera avfallet på annat sätt än genom att lämna det till kommunen.

Förslaget om s.k. frival följer inte av ändringsdirektiven. Förvaltningen anser att förutsättningarna för frival och en lämplig form för ett sådant system bör utredas närmare och anser att den delen av förslaget i dess nuvarande form därför bör avstyrkas.

Naturvårdsverkets skrivelse utgör en redovisning av ett regeringsuppdrag att utreda rättsliga förutsättningar för att säkerställa spårbarhet av farligt avfall i en digital lösning som uppfyller kraven i avfallsdirektivet. Förvaltningen tillstyrker de

förslag som lämnas i skrivelsen, men vill understryka att de inte nödvändigtvis lämpar sig att bygga vidare på för insamling och tillgängliggörande av andra typer av miljöinformation. I detta arbete måste istället informationsägandeskapet få vara styrande så att digitaliseringen inte leder till en störning av befintliga informationsströmmar och en fragmentisering av uppgifterna i tillsynsmyndigheternas verksamhetsstödsystem.

Författningsändringarna föreslås träda i kraft den 5 juli 2020.

### **Bakgrund**

I juli 2018 trädde fyra EU-direktiv i kraft som ändrar sex direktiv på avfallsområdet (ändringsdirektiven):

- Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2018/851 av den 30 maj 2018 om ändring av direktiv 2008/98/EG om avfall (avfallsdirektivet),
- Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2018/850 av den 30 maj 2018 om ändring av direktiv 1999/31/EG om deponering av avfall,
- Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2018/852 av den 30 maj 2018 om ändring av direktiv 94/62/EG om förpackningar och förpackningsavfall, samt
- Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2018/849 av den 30 maj 2018 om ändring av direktiven 2000/53/EG om uttjänta fordon, 2006/66/EG om batterier och ackumulatorer och förbrukade batterier och ackumulatorer, och 2012/19/EU om avfall som utgörs av eller elektrisk och elektronisk utrustning.

En stor del av de nya och ändrade bestämmelserna ska vara genomförda senast den 5 juli 2020.

Miljödepartementet har till Stockholms stad remitterat en promemoria, Genomförande av reviderade EU-direktiv på avfallsområdet, dnr M2019/01776/R, som innehåller förslag till lag- och förordningsändringar som bedöms nödvändiga för att genomföra merparten av de bestämmelser som ska vara genomförda den 5 juli 2020. Utöver förslagen kommer myndighetsföreskrifter att behöva ändras eller införas för att direktiven ska vara fullständigt genomförda.

Förslagen i promemorian innebär i huvudsak följande.

Uttrycket kommunalt avfall ersätter termen hushållsavfall och utformas i huvudsak på samma sätt som i avfallsdirektivet. Samtidigt införs en möjlighet till s.k. frival för hantering av kommunalt avfall som uppstår i eller i samband med en yrkesmässig verksamhet. Frivalet innebär att verksamheterna kan välja att hantera avfallet på annat sätt än genom att lämna det till kommunen.

Vidare kompletteras bestämmelserna om kontrollplaner i plan- och bygglagen (2010:900) så att en kontrollplan ska omfatta uppgifter om allt bygg- och rivningsavfall och även byggprodukter som kan återanvändas. Det införs också krav på källsortering av bygg- och rivningsavfall i ett antal fraktioner. Kommunernas ansvar för bygg- och rivningsavfall förtydligas i syfte att invånarna i olika kommuner ska få en likvärdig service.

Det införs också, motsvarande avfalls- och deponidirektivets krav, ett förbud mot förbränning och deponering av avfall som samlats in separat för att förberedas för återanvändning eller materialåtervinnas.

Bestämmelser om när avfall upphör att vara avfall införs i miljöbalken. Det tydliggörs vem som har ansvaret för att uppfylla tillämpliga författningskrav för material och produkter när avfall upphör att vara avfall.

Vidare införs nya bestämmelser om avfallsförebyggande. Bland annat ska den som driver ett insamlingsystem informera användare av förpackningar om fördelarna med en ökad återanvändning av förpackningar och verka för att de producenter som låter förpackningar omfattas av systemet ökar andelen återanvändbara förpackningar som släpps ut på marknaden.

Det införs också en skyldighet för den som samlar in eller behandlar avfall att lämna ut information om innehav av avfall som kan förberedas för återanvändning men som inte avses att behandlas på det sättet, och på begäran erbjuda avfallet till den som avser att yrkesmässigt förbereda det för återanvändning.

Målen för materialåtervinning av förpackningar i förpackningsförordningen revideras så att de minst överensstämmer med de nya målen i förpackningsdirektivet för 2025 respektive 2030. Det innebär en höjning av målen för vissa material, bland annat trä. Specifika nivåer för förpackningsavfall av järnmetall och

aluminium ersätter det tidigare målet för förpackningsavfall av metall.

Leverantörer av varor ska tillhandahålla information om förekomst av särskilt farliga ämnen i varorna till Europeiska kemikaliemyndigheten genom en särskild databas som kommer att vara tillgänglig för aktörer inom avfallshantering och konsumenter. Den information som ska tillhandahållas är sådan som redan i dag ska tillhandahållas mottagare av varor enligt den s.k. Reach-förordningen.

Det har vidare i avfallsdirektivet införts en skyldighet för medlemsstaterna att inrätta elektroniska register för uppgifter om farligt avfall. Idag gäller att den som behandlar avfall, framför allt farligt avfall, samt den som producerar, samlar in, transporterar, mäklar eller handlar med sådant avfall, ska anteckna vissa uppgifter om avfallet. Det finns också en skyldighet att på begäran ge bl.a. tillsynsmyndigheten möjlighet att ta del av uppgifterna. Ändringen av avfallsdirektivet medför att de uppgifter som registreras av verksamhetsutövarna istället ska göras tillgängliga för myndigheterna i ett elektroniskt register eller samordnade register som ska inrättas av medlemsstaterna. Naturvårdsverket har fått i uppdrag att utreda och tillhandahålla en sådan digital lösning.

Naturvårdsverket har i två tidigare uppdrag utrett hur avfallsstatistiken och spårbarheten av farligt avfall kan förbättras. Den senaste förstudien redovisades den 31 januari 2019. Genom redovisningen i nu remitterad skrivelse, ”Rättsliga förutsättningar för en ändamålsenlig avfallsstatistik och en digital lösning för spårbarhet av farligt avfall” – Redovisning av Naturvårdsverkets regeringsuppdrag 2019-09-05 (dnr M2019/01642/Ke), reviderar verket det förslag som lämnades i förstudien.

Naturvårdsverket föreslår sammanfattningsvis att uppgifter om avfall som ska antecknas av verksamhetsutövarna ska lämnas digitalt till ett avfallsregister som Naturvårdsverket ska föra. Tillsynsmyndigheterna ska ha direktåtkomst till avfallsregistret avseende sådana uppgifter som hänförs till myndigheternas tillsyn.

Skrivelsen omfattas av samma remiss som miljödepartementets promemoria. I departementets promemoria föreslås också att bestämmelser införs om att sekretess under vissa förutsättningar ska gälla för uppgifter i det föreslagna avfallsregistret.

Kommunstyrelsen har remitterat promemorian och skrivelsen till nämnden för yttrande senast den 12 november 2019. Nämnden har beviljats anstånd med att ge in yttrandet till den 22 november 2019 för att möjliggöra behandling av ärendet vid nämndsammanträde.

### **Ärendets beredning**

Ärendet har beretts av avdelningen för hälsoskydd i samverkan med avdelningen plan och miljö och förvaltningsjuristerna Camilla Husebye Becker och Albin Ring.

### **Förvaltningens synpunkter och förslag**

#### Förvaltningens övergripande synpunkter

Huvuddelen av promemorians författningsförslag syftar till att genomföra ändringsdirektiven och är konforma med formuleringarna i direktiven. Som framgår ovan rör det sig sammanfattningsvis dels om nya definitioner och dels om ytterligare och förtydligade krav på utsortering och avfallsförebyggande.

För miljö- och hälsoskyddsnämndens vidkommande är det i den delen framförallt förslaget till ändringar som rör bygg- och rivningsavfall som väntas påverka nämndens tillsynsverksamhet. Detta förslag kommenteras särskilt nedan. Förvaltningen har i övrigt i allt väsentligt inga invändningar mot förslagen som föranleds direkt av ändringarna i direktiven.

Utöver förslagen som syftar till att genomföra ändringsdirektiven föreslås i promemorian att s.k. frival införs. Förslaget följer inte av ändringsdirektiven. Förvaltningen anser att förutsättningarna för frival och en lämplig form för ett sådant system bör utredas närmare och anser att nämnden därför bör avstyrka den delen av förslaget i dess nuvarande form. Förvaltningen kommenterar detta närmare nedan.

#### **Bygg- och rivningsavfall**

##### **Promemorians förslag**

I fråga om bygg- och rivningsavfall föreslås sammanfattningsvis att det införs nya bestämmelser i 15 b-c § avfallsförordningen (2011:927) om krav på utsortering i olika fraktioner, i enlighet med vad som följer av art. 11.1 i avfallsdirektivet i dess nya lydelse efter ändringen genom Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2018/851 av den 30 maj 2018. I 15 d § avfallsförordningen föreslås bemyndigande för Naturvårdsverket att meddela föreskrifter om undantag från bland annat kraven i 15 b § i fråga om avfall där

separat insamling inte är genomförbar eller inte ger fördelar som överväger nackdelarna. Kommunen föreslås också i ny 15 f § få ge dispens från kraven på utsortering av bygg- och rivningsavfall i 15 b § i fråga om avfall där separat insamling inte är genomförbar eller inte ger fördelar som överväger nackdelarna. Kriterier för bedömningar av om separat insamling inte ska anses genomförbar eller ge fördelar som överväger nackdelarna föreslås i 15 g § och i 15 h § föreslås kriterier för bedömning av kostnaders skälighet enligt 15 g §. I 15 i § föreslås bestämmelser om behandling av separat insamlat avfall.

Vidare föreslås nya bestämmelser i 10 kap. plan- och bygglagen (2010:900) som innebär att kraven på redovisning av uppgifter om avfall i kontrollplanen för bygg- eller rivningsåtgärd utökas. Idag gäller enligt 10 kap. 6 § femte punkten att det i kontrollplan ska anges vilket farligt avfall som rivningsåtgärder kan ge upphov till. Nu föreslås att bestämmelsen ändras så att det av kontrollplanen ska framgå vilket avfall (d.v.s. inte bara farligt avfall) som åtgärden – både byggnation och rivning – kan ge upphov till och hur avfallet ska tas om hand för att möjliggöra a) avlägsnande och säker hantering av farliga ämnen, och b) materialåtervinning av hög kvalitet, och, i sjätte punkten, vilka byggprodukter som kan återanvändas och hur dessa ska tas om hand.

### **Nämndens synpunkter**

Nämnden utövar tillsyn enligt miljöbalken över bygg- och rivningsåtgärder och förvaltningen vill inledningsvis framhålla att utökade och mer konkreta krav på sortering av bygg- och rivningsavfall välkomnas.

Stockholms stad har separata nämnder för miljötillsyn och bygglovshantering. I dag blir nämnden varse aktuella rivningsåtgärder huvudsakligen genom att nämnden har tillgång till stadsbyggnadsnämndens diarium, och där kan söka fram större ärenden, samt genom klagomål till nämnden. Efter en sådan kontakt bedömer nämnden vilka risker som kan föreligga i det enskilda fallet och anpassar tillsynen efter detta. Förvaltningen konstaterar att utvidgningen av kraven på uppgifter om avfall i kontrollplanen sannolikt kommer att underlätta nämndens tillsynsverksamhet inom området.

Förvaltningen konstaterar emellertid också att en förutsättning för att kraven på uppgifter i kontrollplanen ska få genomslag är att information om kontrollplaner i meddelade bygg- och rivningslov

förmedlas till nämnden. Eftersom bygg- och rivningslov inte i sig kräver anmälan enligt miljöbalken behövs det för Stockholms del ett samarbete mellan nämnderna för att säkerställa att miljö- och hälsoskyddsnämnden får kännedom om potentiella tillsynsobjekt.

När det gäller kravet på utsortering enligt 15 b-i §§ avfallsförordningen konstaterar förvaltningen att det vid bygg- och rivningsarbeten kommer att finnas stora praktiska utmaningar med att sortera ut samtliga fraktioner i stora delar av Stockholms stad, t.ex. på grund av begränsningar i utrymme för att förvara de olika fraktionerna. I promemorian föreslås dels att Naturvårdsverket ska meddela föreskrifter om undantag från sorteringskraven, men också att kommunen ska få meddela dispens i det enskilda fallet från utsorteringskraven. Förvaltningen vill därför framhålla att det är av största vikt att ett dispensförfarande endast blir aktuellt i undantagsfall. Om dispensförfarandet tillämpas regelmässigt, om än under en övergångstid i avvaktan på generella föreskrifter, riskerar konsekvenserna för Stockholms del att bli synnerligen kännbara. I en stad med Stockholms förhållanden skulle dispensförfarandet medföra en för nämnden kraftigt utökad administrativ börda av svårförutsebar omfattning, men framförallt få en omfattande påverkan på lovgivna bygg- och rivningsprojekt som riskerar att bli försenade på grund av handläggningen vid nämnden. Det är därför enligt förvaltningens mening helt centralt att Naturvårdsverket har tagit fram föreskrifter enligt 15 d § avfallsförordningen om undantag från kraven på utsortering som kan träda i kraft i anslutning till att de nu föreslagna ändringarna träder i kraft.

## Frival för kommunalt avfall från verksamheter

### **Promemorians förslag**

Idag omfattas allt hushållsavfall och därmed jämförligt avfall av det s.k. kommunala avfallsmonopolet i 15 kap. 24 § miljöbalken. Kommunen ansvarar för att ta hand om avfallet och den som innehar avfallet får inte heller lämna hushållsavfall eller därmed jämförligt avfall till annan än kommunen eller den kommunen anlitar. Kommunen får dock ge dispens i det enskilda fallet om det finns särskilda skäl och under förutsättning att avfallet kan tas omhand på ett miljömässigt godtagbart sätt (15 kap. 25 § miljöbalken).

I promemorian föreslås att det i avfallsförordningen införs bestämmelser som möjliggöra för yrkesmässiga verksamheter som ger upphov till kommunalt avfall (d.v.s. väsentligen det som idag benämns hushållsavfall eller därmed jämförligt avfall) att välja att



ta hand om denna avfallsfraktion på annat sätt än att lämna den till kommunen. Bestämmelserna föreslås införas i 62 a-d §§ avfallsförordningen och 62 a § föreslås få följande lydelse:

#### **62 a §**

*Den som är avgiftsskyldig enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av 27 kap. 4 § första stycket 1 miljöbalken får i fråga om kommunalt avfall som har producerats i eller i samband med en yrkesmässig verksamhet hantera avfallet på annat sätt än att lämna det till kommunen eller den som kommunen anlitar (frival).*

*Ett frival ska avse avfallshantering från och med kalenderåret efter det att frivalet har anmälts till kommunen. En sådan anmälan ska göras senast den 1 mars.*

I 62 b § anges vad en anmälan om frival ska innehålla och om skyldighet för anmälaren att underrätta kommunen om ändringar i uppgifter som lämnats i anmälan. Av 62 c § framgår att under den tid frival gäller ansvarar inte kommunen för något kommunalt avfall från den aktuella verksamheten. I 62 d § anges förutsättningarna för att återgå till att lämna avfall till kommunen eller den kommunen anlitar efter tidigare frival.

#### **Förvaltningens synpunkter**

##### *Övergripande synpunkter på frivalet*

Som framgår av 62 a § är det den som är skyldig att erlägga renhållningsavgift som har möjlighet att anmäla frival - i de flesta kommuner är det ägaren till den fastighet där det kommunala avfallet uppkommer som har möjlighet att anmäla frival – inte den som producerar kommunalt avfall i en yrkesmässig verksamhet. Detta motiveras med att ett frival påverkar skyldigheten att betala avgift till kommunen och det därför bedömts vara lämpligt att valmöjligheten ges till den som är avgiftsskyldig.

För Stockholms del torde majoriteten av verksamheter där det uppkommer kommunalt avfall bedrivs i hyrda lokaler. Enstaka industrier bedrivs inom fastighet som ägs av verksamhetsutövaren liksom vissa fristående restauranger, bensinmackar och liknande.

Som framgår av promemorian (s. 155) torde också benägenheten att välja en annan aktör än kommunen för avfallsinsamling vara lägre hos verksamheter som hyr in sig på hyresvärdens avfallsabonnemang och därmed har gemensam avfallshantering med andra verksamheter eller hushåll. Det blir då upp till den avgiftsskyldige att bedöma om det är lämpligt att tillämpa för en eller vissa verksamheter.

Frånsett problem med den praktiska hanteringen med separering av avfall, krav på utrymme etc. för att genomföra frivalet och verksamheternas egen obenägenhet att utnyttja frival, ifrågasätter förvaltningen att någon mindre hyresvärd, t.ex. en bostadsrättsförening, alls skulle vara beredd att ta på sig den extra administrativa börda som hantering av frival för en hyresgäst innebär. Mot denna bakgrund bedömer förvaltningen att det av det skälet är tveksamt om frivalet kommer få något nämnvärt genomslag i stora delar av Stockholm.

I promemorian förutsätts att frival bygger på en överenskommelse mellan hyresvärd och berörd verksamhetsutövare. Förvaltningen anser dock om det bör övervägas om den situationen kan uppstå att en hyresvärd som sedan tidigare anmält frival inte vill göra några förändringar och därmed indirekt kan tvinga en verksamhetsutövare att tillämpa frivalet. Det är oklart vilka konsekvenser detta kan få.

#### *Miljökonsekvenserna av frival inte tillräckligt utredda*

Förvaltningen ställer sig vidare frågande till varför miljökonsekvenserna av frival inte har analyserats närmare – frivalet omnämns över huvud taget inte i avsnitt 22.5 Miljökonsekvenser. I detta avseende är det av särskilt intresse att frivalet också innebär att en verksamhet kan anlita flera olika transportörer för olika avfallsfraktioner. Diversiteten kan då bli än större när flera olika verksamheter anlitar olika transportörer för samma typ av avfall.

I promemorian har en viss ökning av transporter förutsetts, men konsekvenserna av detta är enligt förvaltningens mening otillräckligt belysta. Om frivalet skulle få stort genomslag skulle antalet transporter öka väsentligt. Exempelvis är det tänkbart att en ökning av transporter i Stockholms innerstad kan påverka förutsättningarna att följa miljö kvalitetsnormer för luft och buller. Fler avfallstransporter kan också medföra ökade bullerstörningar för närboende. Frågan är då om detta uppväger en eventuell

effektivisering av avfallshanteringen för den enskilda verksamheten.

Det har inte heller analyserats om fritt val av transportör riskerar att öka risken för att avfallet hanteras av oseriösa aktörer och om det kan medföra ökad risk för nedskräpning eller på annat sätt miljömässigt olämplig hantering av avfallet. Förvaltningen befarar att det finns risk för sammanblandning av olika avfallsfraktioner. Exempelvis finns matbutiker som också har en servering inne i butiken, och som därför yrkesmässigt producerar både verksamhetsavfall och kommunalt avfall. Det finns då enligt förvaltningen en uppenbar risk att verksamhetsavfall från butik och kommunalt avfall från servering sammanblandas om avfallsfraktionerna hämtas av samma aktör. Detta skulle kunna innebära att man kanske inte ens bekymrar sig om att sortera eller t.o.m. att anmäla frival för det kommunala avfallet.

Det är sammantaget av stor vikt att alla tänkbara miljökonsekvenser utreds innan ett system med frival kan införas.

#### *Oklart hur frival ska hanteras i tillsynen*

Förvaltningen saknar i promemorian en analys av effekterna för tillsynen av att frival införs.

I konsekvensbedömningen anges helt kort att kommunen inte behöver göra någon bedömning eller fatta några beslut med anledning av anmälan för registrering av frivalet, förutom att bedöma om registreringen är komplett och göra informationen tillgänglig för *eventuell* tillsyn. Formuleringarna ger intryck av att ett frival i det närmaste utgör en rättighet, eftersom det inte ska ske någon prövning eller krävs ställningstagande från tillsynsmyndighetens sida. För Stockholms del uppfattar förvaltningen att en sådan hantering närmast skulle innebära att registrering skulle ges in till renhållningshuvudmannen, som sedan ska se till att tillsynsmyndigheten får kännedom om registreringen.

För nämndens del förutser förvaltningen att den administrativa bördan kommer att öka om frivalet införs. Oavsett om det formellt finns någon form av krav på förprövning ligger det alltid i tillsynsmyndighetens uppdrag att göra en bedömning av om en verksamhet eller åtgärd är förenlig med miljölagstiftningen. Som framgår ovan förutser förvaltningen att det skulle kunna finnas invändningar mot att tillämpa frival inom vissa områden som redan är hårt belastade av transporter. Förvaltningen ifrågasätter därför att

det är lämpligt med ett system som innebär att tillsynsmyndigheten i praktiken inte har möjlighet att ingripa mot en åtgärd som medför sämre förhållanden för miljön. Det blir också svårt att i efterhand ingripa mot missförhållanden och förbjuda en åtgärd som har anmälts på årsbasis.

Förvaltningen anser vidare att det är oklart hur den operativa tillsynen över avfallshanteringen är tänkt att fungera om frival tillämpas. Mot vilken part ska tillsynen riktas – den som är avgiftsskyldig och har anmält frivalet (och vars goda vilja frivalet bygger på) eller den som faktiskt valt transportören? Inte minst mot bakgrund av att frival anmäls årsvis är det viktigt att det blir klarlagt hur ansvaret mellan parterna ska fördelas. Den som anmäler ett frival behöver kunna bedöma vilket ansvar som följer med en sådan anmälan. Detta behöver således utredas ytterligare.

#### *Förvaltningens förslag*

Som framgår av föregående avsnitt anser förvaltningen att den föreslagna utformningen av frivalet är otillfredsställande. Systemet ger intryck av att det är fritt att välja vilken transportör som helst, men kräver ändå kontakt med kommunen. Kontakten med kommunen ska dock inte föranleda någon prövning. Med nuvarande utformning blir frivalet en hybrid med begränsade förutsättningar att medföra den effektivisering som eftersträvas, samtidigt som miljökonsekvenserna blir svåra att följa upp då tillsynsmyndighetens befogenheter är beskurna.

Som framgår av promemorian är en alternativ lösning att med hushållsavfall jämförbart avfall som produceras i eller i anslutning till yrkesmässig verksamhet över huvud taget inte omfattas av kommunens ansvar. Detta alternativ har tidigare föreslagits i SOU 2012:56, men mött kritik från flera remissinstanser, bland annat på grund av gränsdragningssvårigheter och risk för problem för mindre verksamhetsutövare och verksamhetsutövare i glesbygd att hitta privata entreprenörer som är villiga att utföra hanteringen.

En annan lösning, som inte innebär någon ändring av definitionerna av kommunalt avfall, är att det istället för frival införs en utökad rätt till dispens från det kommunala avfallsmonopolet, om det kan ske på ett hälso- och miljömässigt godtagbart sätt. Med ett sådant system blir förutsättningarna för att verksamhetsutövarna själva ska få hantera avfallet tydligare, samtidigt som det ska föregås av en prövning. Konsekvenserna av åtgärden blir därmed allsidigt belysta. Förvaltningen anser att även ett sådant alternativ bör utredas.

Promemorians förslag rör frival i fråga om avfall som uppkommer i yrkesmässig verksamhet. Det har emellertid redan utvecklats en betydande privat marknad för transport av avfall direkt från hushåll. Sådana verksamheter har inte hanterats inom ramen för tidigare revideringar av avfallslagstiftningen, inte ens som problemställning. Nämnden har tidigare i ett beslut i ett tillsynsärende, som skickats för kännedom till dåvarande miljö- och energidepartementet, framhållit att det är angeläget med en översyn av avfallslagstiftningen, så att förutsättningarna för bland annat transporttjänster och liknande hantering av hushållsavfall kan utredas närmare (MHN 2018-09-25 §23, dnr 2017-9885). Förvaltningen föreslår att en fortsatt utredning av frivalet även bör innefatta denna aspekt.

#### Övriga synpunkter på promemorian

I förslaget till ändringar i 15 kap. 3 § med definition av kommunalt avfall anges i punkten 1 att begreppet inte innefattar avfall från *tillverkning*. Formuleringen följer av definitionen i avfallsdirektivet 2008/98/EG. Förvaltningen uppfattar begreppet tillverkning som snävare än termen *produktion* som är vanligare förekommande i t.ex. livsmedelslagstiftningen. I förarbetena bör därför förtydligas hur begreppen förhåller sig till varandra.

Naturvårdsverkets skrivelse "Rättsliga förutsättningar för en ändamålsenlig avfallsstatistik och en digital lösning för spårbarhet av farligt avfall"

#### Skrivelsens förslag

Naturvårdsverket föreslår att gällande bestämmelser i avfallsförordningen som innebär en skyldighet för aktörer som producerar och hanterar farligt avfall och i viss utsträckning även ickefarligt avfall att anteckna vissa uppgifter i huvudsak ska kvarstå. De uppgifter om avfall som ska antecknas av verksamhetsutövarna ska lämnas digitalt till Naturvårdsverkets avfallsregister. Det föreslås en ny registerförordning för avfallsregistret som ska innehålla bland annat bestämmelser om de rättsliga grunder som berörda myndigheter har för att få hantera uppgifter i registret samt hur informationsutbyte och utlämnande av uppgifter ska ske mellan olika myndigheter. Naturvårdsverket föreslår vidare att tillsynsmyndigheter ska ha direktåtkomst till uppgifter i den digitala lösningen, som dock ska begränsas till att enbart gälla sådana uppgifter som hänförs till myndigheternas tillsyn. Naturvårdsverket föreslås vara personuppgiftsansvarig för behandling av uppgifter i avfallsregistret samt ha arkivansvar.

Gallring och arkivering föreslås ske i samverkan med tillsynsmyndigheter och enligt gällande föreskrifter.

Enligt skrivelsen ska Naturvårdsverkets förslag vidare ses som ett första steg i en utveckling som på längre sikt syftar till att det samlade utbytet av miljöinformation mellan företag och offentlig sektor ska ske i en ny helhetslösning där utbyte av avfallsinformation är en delmängd. Den digitala lösningen ska fullt utbyggt säkerställa spårbarhet för farligt avfall och i viss omfattning även för icke-farligt avfall samt förbättrad avfallsstatistik, vilket t.ex. avser strukturerade uppgifter om avfall som möter kraven på informationshantering enligt EU:s olika direktiv och förordningar om avfall och nationella önskemål om bl.a. uppgifter avseende bygg- och rivningsavfall.

### **Förvaltningens synpunkter**

Nämnden är tillsynsmyndighet för verksamheter som producerar och hanterar avfall och berörs i denna egenskap av Naturvårdsverkets förslag. Förvaltningen har därför aktivt deltagit vid flera samråd och andra möten som Naturvårdsverket bjudit in till med anledning av regeringsuppdraget. Vid dessa tillfällen har förvaltningen lämnat både övergripande och detaljerade synpunkter på de förslag och lösningsmönster som Naturvårdsverket arbetat med.

Förvaltningens uppfattning är att den digitaliseringsprocess som pågår är bra och nödvändig och ser att det kan medföra stor potential för effektiviseringar och andra fördelar för inblandade parter, däribland nämnden och i förlängningen även staden. En förutsättning för detta är dock att digitaliseringen och de verktyg och system som tillskapas för ändamålet svarar mot reella behov och undviker att bli onödigt komplicerade och kostnadsdrivande. Det är också viktigt att ta hänsyn till informationsägandeskapet så att digitaliseringen inte leder till en störning av befintliga informationsströmmar och en fragmentisering av uppgifterna i tillsynsmyndigheternas verksamhetsstödssystem. Likaså är den långsiktiga förvaltningen av de digitala lösningarna och systemen, såväl ansvarsfördelning som former för samverkan och beslutsfattande, någonting som måste klargöras på ett tidigt stadium.

De uppgifter som omfattas av Naturvårdsverkets förslag i nu aktuell skrivelse är sådana som verksamhetsutövarna själva har ett ansvar att anteckna och bevara. Det är således inga uppgifter som nämnden rutinmässigt samlar in och registrerar i sitt ärendehanteringssystem

inom ramen för sin tillsyn, utan endast i den mån det i det enskilda fallet är nödvändigt. Nämnden har därför fortsatt ett behov av att på begäran kunna ta del av dessa uppgifter, men har inget intresse av att samla in och registerhålla samtliga dessa uppgifter som ett led i sin tillsynsverksamhet.

Mot bland annat denna bakgrund var förvaltningen mycket kritisk till det förslag som Naturvårdsverket lämnade i den förstudie som redovisades den 31 januari 2019, där förslaget var att uppgifterna skulle lämnas till *tillsynsmyndigheten* (dvs. bl.a. nämnden) i en av Naturvårdsverket anvisad digital lösning. Det är därför glädjande att Naturvårdsverket har reviderat sitt förslag i nu remitterade skrivelse, som på flera avgörande punkter överensstämmer med förvaltningens uppfattning i frågan.

Förvaltningen instämmer i den rättsliga analys som presenteras i skrivelsen. Mot bakgrund av uppgifternas karaktär och att de i dagsläget inte kan anses tillhöra en viss tillsynsmyndighet är det mest ändamålsenligt att Naturvårdsverket ska utgöra registeransvarig myndighet och därvid anses vara ensamt personuppgiftsansvarig för de behandlingar som utförs med anledning av registret. Den lösningsmodell och de författningsförslag som lämnas i skrivelsen tillstyrks därför av förvaltningen.

Förvaltningen noterar dock att det på s. 66 i skrivelsens konsekvensanalys anges att:

*”I de kommunala nämnderna finns information om anmälningspliktig miljöfarlig verksamhet. Denna information bör göras tillgänglig via den digitala lösningen. Att överföra den informationen kan generera kostnader för kommunerna. Vår bedömning är att dessa eventuella kostnader inte går utöver vad som är nödvändigt utifrån ändamålet.”*

Eftersom förslagen i skrivelsen endast avser sådana uppgifter som omfattas av verksamhetsutövarnas anteckningsskyldighet, ställer sig förvaltningen till att börja med frågande till vad det är för uppgifter som här avses och vilket ändamål som överföringen syftar till att svara mot? För det andra framkommer det inte hur dessa uppgifter som finns hos tillsynsmyndigheterna ska göras tillgängliga eller överföras till den digitala lösningen. Det medför i sin tur att det inte är möjligt att bedöma varken storleken på kostnaderna för kommunerna eller om dessa kostnader är rimliga utifrån det ospecificerade ändamålet.

Med beaktande av detta och Naturvårdsverkets uttalade ambition att bygga vidare på den digitala lösningen så att den även ska omfatta andra uppgifter, vill förvaltningen understryka att den modell som i skrivelsen föreslås för insamling och registerhållande av uppgifter om spårbarhet för farligt avfall inte nödvändigtvis är lika ändamålsenlig för andra typer av miljöinformation. Enligt förvaltningens uppfattning är informationsflödet och informationsägandeskapet avgörande vid valet av lösning för varje uppgiftskategori i syfte att uppnå ett samlat digitalt utbyte av miljöinformation. Precis på samma sätt som det inte är ändamålsenligt att nämnden ska behöva samla in och registerhålla uppgifter som den inte har behov av, som uppgifterna som avses i skrivelsen, så är det inte heller ändamålsenligt att nämnden inte själv ska få lagra uppgifter som nämnden faktiskt behöver inom ramen för sin tillsyn, vilket konsekvensanalysen ovan antyder. Förvaltningens bestämda uppfattning är att sådana uppgifter måste ägas av och registerhållas hos varje ansvarig tillsynsmyndighet. Uppgifterna ska i sådana fall alltså inte lagras i det nationella registret och därifrån tillgängliggöras för tillsynsmyndigheterna, oavsett hur denna lösning rent tekniskt konstrueras. Istället bör utbytet av sådana uppgifter lösas genom att uppgifterna digitalt tillgängliggörs i ett nationellt register från tillsynsmyndigheternas verksamhetsstödssystem.

Förvaltningen anser sammanfattningsvis att Naturvårdsverkets skrivelse är ett mycket välkomnat steg i rätt riktning i frågan om digitalisering av utbytet av avfallsinformation. För att på längre sikt och på bredare front kunna uppnå ett samlat utbyte av miljöinformation kvarstår dock ett stort antal knäckfrågor som kan kräva separata lösningar. Förvaltningen ser fram emot att på ett konstruktivt och framåtsyftande sätt fortsätta bidra till detta arbete.

### **Bilagor**

1. Genomförande av reviderade EU-direktiv på avfallsområdet, promemoria, miljödepartementet, dnr M2019/01776/R.
2. Rättsliga förutsättningar för en ändamålsenlig avfallsstatistik och en digital lösning för spårbarhet av farligt avfall – Redovisning av Naturvårdsverkets regeringsuppdrag 2019-09-05, dnr M2019/01642/Ke