

# Rättsliga förutsättningar för en ändamålsenlig avfallsstatistik och en digital lösning för spårbarhet av farligt avfall

Redovisning av Naturvårdsverkets regeringsuppdrag

2019-09-05

# Innehåll

<b>INNEHÅLL</b>	<b>2</b>
<b>SAMMANFATTNING</b>	<b>4</b>
<b>1 UPPDRAGET OCH DESS GENOMFÖRANDE</b>	<b>6</b>
<b>2 BAKGRUND</b>	<b>8</b>
<b>2.1 Avfallsdirektivets krav</b>	<b>8</b>
<b>2.2 Tidigare uppdrag till Naturvårdsverket om förbättrad avfallsstatistik och spårbarhet av farligt avfall</b>	<b>9</b>
<b>2.3 En samlad digital lösning på avfallsområdet</b>	<b>11</b>
2.3.1 En utveckling i flera steg	11
2.3.2 Alternativa lösningar	12
2.3.3 Övergripande beskrivning av den valda digitala lösningen	16
<b>3 NATURVÅRDSVERKETS FÖRSLAG OCH BEDÖMNINGAR</b>	<b>17</b>
<b>3.1 Inledning</b>	<b>17</b>
<b>3.2 Antecknande och digitalt lämnande av uppgifter om avfall/farligt avfall</b>	<b>17</b>
<b>3.3 Den digitala lösningen och avfallsregistret</b>	<b>22</b>
3.3.1 Rättsligt stöd för inrättande av en digital lösning	22
3.3.2 Registerförfattning	24
<b>3.4 Hantering av säkerhetskänsliga uppgifter</b>	<b>25</b>
<b>3.5 Informationssäkerhet</b>	<b>26</b>
3.5.1 Informationsklassning	26
3.5.2 Frågan om utkontraktering av den digitala lösningen	27
<b>3.6 Hantering av allmänna handlingar</b>	<b>27</b>
3.6.1 Allmänna handlingar	28
3.6.2 Arkivfrågor	29
<b>3.7 Sekretessfrågor</b>	<b>30</b>
3.7.1 Ändringar i offentlighets- och sekretesslagen	30
3.7.2 Sekretessbrytande bestämmelse m.m.	31
<b>3.8 Personuppgiftsbehandling</b>	<b>32</b>
3.8.1 Dataskyddsförordningen m.m.	32
3.8.2 Personuppgiftsansvar	34
3.8.3 Ändamål med personuppgiftsbehandlingen	35

3.8.4	Risker med elektroniskt utlämnande	35
<b>3.9</b>	<b>Avfallsstatistik enligt avfallsstatistikförordningens krav – krävs författningsändringar?</b>	<b>36</b>
<b>3.10</b>	<b>Sanktioner</b>	<b>37</b>
<b>4</b>	<b>FÖRFATTNINGSFÖRSLAG</b>	<b>38</b>
<b>4.1</b>	<b>Kontroll och spårbarhet av farligt avfall</b>	<b>38</b>
<b>4.2</b>	<b>Ny registerförfattning</b>	<b>44</b>
<b>4.3</b>	<b>Författningskommentarer</b>	<b>45</b>
4.3.1	Avfallsförordningen	45
4.3.2	En ny registerförordning	53
<b>5</b>	<b>KONSEKVENsutREDNING</b>	<b>54</b>
<b>5.1</b>	<b>Inledning</b>	<b>54</b>
5.1.1	Författningsändringar	54
<b>5.2</b>	<b>Syfte och lösning</b>	<b>54</b>
5.2.1	Alternativa lösningar	55
<b>5.3</b>	<b>Spårbarhet och kontroll av farligt avfall</b>	<b>55</b>
<b>5.4</b>	<b>Verksamheter och myndigheter som berörs</b>	<b>56</b>
5.4.1	Exempel på andra som berörs	57
5.4.2	Konsekvenser för samtliga berörda aktörer	57
<b>5.5</b>	<b>Konsekvenser för verksamheter som producerar eller hanterar farligt avfall</b>	<b>58</b>
5.5.1	Konsekvenser för producenter av farligt avfall	58
5.5.2	Konsekvenser för verksamheter som samlar in farligt avfall	59
5.5.3	Konsekvenser för transportörer av farligt avfall	59
5.5.4	Konsekvenser för handlare och mäklare av farligt avfall	60
5.5.5	Konsekvenser för verksamheter som behandlar avfall	60
5.5.6	Konsekvenser till följd av kravet på digitalt uppgiftslämnande	62
<b>5.6</b>	<b>Konsekvenser för tillsynsmyndigheter</b>	<b>64</b>
<b>5.7</b>	<b>Konsekvenser för länsstyrelsen i sin tillsynsvägledande roll</b>	<b>65</b>
<b>5.8</b>	<b>Konsekvenser för Naturvårdsverket</b>	<b>65</b>
5.8.1	Avfallsregister	65
<b>6</b>	<b>KÄLLFÖRTECKNING</b>	<b>68</b>

# Sammanfattning

I denna skrivelse redovisar Naturvårdsverket regeringens uppdrag att utreda rättsliga förutsättningar för att säkerställa spårbarhet av farligt avfall i en digital lösning som uppfyller kraven i avfallsdirektivet<sup>1</sup>. Uppdraget gavs till Naturvårdsverket den 9 maj 2019 och skulle ursprungligen redovisas till Regeringskansliet (Miljödepartementet) senast den 23 augusti 2019, vilket därefter förlängdes till den 6 september 2019.

I regleringsbrevet för 2019 angav regeringen att Naturvårdsverket senast den 5 juli 2020 ska tillhandahålla en digital lösning för spårbarhet för farligt avfall som uppfyller kraven i avfallsdirektivet.

Naturvårdsverket har i två tidigare uppdrag utrett hur avfallsstatistiken och spårbarheten av farligt avfall kan förbättras; den senaste förstudien redovisades den 31 januari 2019.

Naturvårdsverket reviderar nu det förslag som vi lämnade i förstudien. Vi föreslår nu att gällande bestämmelser i avfallsförordningen, som innebär en skyldighet för aktörer som producerar och hanterar farligt avfall och i viss utsträckning även icke-farligt avfall att anteckna vissa uppgifter, i huvudsak kvarstår. Däremot föreslås inte längre att aktörerna i en transportkedja ska ge nästa aktör i kedjan tillgång till de uppgifter som har lämnats i den digitala lösningen. Skälet till det är att utbytet av information verksamhetsutövare emellan via den samlade digitala lösningen innebär utlämnanden av allmänna handlingar. Detta förutsätter möjlighet till säker identifiering av den som uppgiften lämnas till eftersom uppgifter i den digitala lösningen kan omfattas av sekretess. Det är osäkert om Naturvårdsverket har möjlighet att tillhandahålla den tjänsten till den 5 juli 2020. Dessutom skulle en lösning där verksamhetsutövare kan läsa varandras uppgifter förutsätta tillgång till ett s.k. eget utrymme för verksamhetsutövarna, till vilket t.ex. servicetjänster eller presentationstjänster skulle kunna kopplas. Inte heller den lösningen är möjlig för Naturvårdsverket att tillhandahålla idag, eftersom verkets it-drift är utkontrakterad till privata leverantörer.

Naturvårdsverket föreslår alltså att nu gällande bestämmelser om anteckningsskyldighet i avfallsförordningen i huvudsak behålls, men i viss mån revideras och kompletteras för att genomföra direktivets krav på spårbarhet.

Naturvårdsverket föreslår också att de uppgifter om avfall som ska antecknas av verksamhetsutövarna ska lämnas digitalt till Naturvårdsverkets avfallsregister. Det rättsliga stödet för Naturvårdsverket att tillhandahålla en digital lösning och att föra ett nationellt register över uppgifter om avfall (avfallsregistret) föreslås regleras i

---

<sup>1</sup> Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/98/EG av den 19 november 2008 om avfall och om upphävande av vissa direktiv.

en särskild registerförordning. Registerförordningen ska innehålla bestämmelser som reglerar de rättsliga grunder som berörda myndigheter har för att få hantera uppgifter i avfallsregistret samt hur informationsutbyte och utlämnande av uppgifter ska ske mellan olika myndigheter. Naturvårdsverket föreslår att tillsynsmyndigheter ska ha direktåtkomst till uppgifter i den digitala lösningen. Direktåtkomsten ska dock begränsas till att enbart gälla sådana uppgifter som hänförs till myndigheternas tillsyn. Registerförfattningen ska även reglera personuppgiftsansvaret mellan myndigheterna. 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.

Vissa säkerhetskänsliga uppgifter föreslås undantas från kravet på digital rapportering. Naturvårdsverket föreslås ges bemyndigande att i samråd med berörda tillsynsmyndigheter meddela närmare föreskrifter om vilka uppgifter som ska undantas.

Förslaget medför konsekvenser för berörda verksamhetsutövare i form av viss ökad administrativ börda, eftersom nu gällande anteckningsskyldighet i viss mån utökas och krav på att lämna uppgifterna digitalt till Naturvårdsverkets avfallsregister tillkommer. Förslaget innebär vidare att tillsynsmyndigheterna å ena sidan får kostnader för att koppla upp sig mot Naturvårdsverkets digitala lösning. Å andra sidan får tillsynsmyndigheterna ett nytt verktyg för att bedriva en effektiv tillsyn. För Naturvårdsverkets del medför förslaget kostnader för inrättande, förvaltning och drift av den digitala lösningen samt för ökat arbete med vägledning och administration.

Naturvårdsverkets förslag ska 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 utbyggd 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.

Genom det förslag som Naturvårdsverket nu lämnar bedömer vi att avfallsdirektivets krav i fråga om spårbarhet och kontroll av farligt avfall och registerhållning hos vissa aktörer uppfylls. Vidare bedöms att ett nationellt avfallsregister och en digital lösning för insamling av uppgifterna finns på plats till den 5 juli 2020. Förslaget vilar på rättslig grund.

# 1 Uppdraget och dess genomförande

Regeringen beslutade den 9 maj 2019 att ge Naturvårdsverket i uppdrag att utreda *rättsliga förutsättningar* för att upprätta och tillhandahålla avfallsstatistik samt säkerställa spårbarhet av farligt avfall i en digital lösning som uppfyller kraven i Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2018/851 av den 30 maj 2018 om ändring av direktiv 2008/98/EG om avfall (s.k. ändringsdirektivet). I uppdraget ingår att Naturvårdsverket ska analysera befintlig lagstiftning som rör avfallsstatistik och spårbarhet av farligt avfall och föreslå de författningsändringar som krävs för att tillhandahålla en sådan digital lösning för spårbarhet av farligt avfall som direktivet förutsätter. Behovet av skydd för den personliga integriteten, sekretess- och dataskyddsfrågor och informationssäkerhet ska särskilt beaktas liksom kostnadseffektivitet.

Uppdraget skulle ursprungligen redovisas till Regeringskansliet (Miljödepartementet) senast den 23 augusti 2019. Tiden för redovisning har därefter förlängts till den 6 september 2019.

Uppdraget som redovisas i denna skrivelse ingår som en del i genomförandet av det uppdrag som Naturvårdsverket fick i myndighetens regleringsbrev för budgetåret 2019 avseende ”Förbättrad avfallsstatistik och spårbarhet för farligt avfall inklusive inrättande av digital lösning”. Enligt uppdraget som gavs i regleringsbrevet ska Naturvårdsverket senast den 5 juli 2020 *tillhandahålla en digital lösning* för spårbarhet av farligt avfall som uppfyller kraven i ändringsdirektivet.

Senast den 31 januari 2021 ska Naturvårdsverket till Regeringskansliet redovisa dels hur arbetet med att upprätta och tillhandahålla en ändamålsenlig avfallsstatistik och spårbarhet av avfall framskridit, dels en tidplan för eventuellt fortsatt arbete samt förslag på de författningsändringar som behövs för att förbättra spårbarhet och den avfallsstatistik som inte omfattas av kraven i avfallsdirektiven.

Genomförandet av de två uppdragen har hållits ihop och samordnats i ett projekt med en utsedd styrgrupp.

Samråd har hållits vid ett tillfälle med Försvarsinspektören för hälsa och miljö, Försvarsmakten, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, länsstyrelserna, Sveriges Kommuner och Landsting, Huddinge kommun och Stockholms stad.

Naturvårdsverket har under uppdragets gång haft dialog med Regeringskansliet, Miljödepartementet, vid flera tillfällen.

Uppdraget har genomförts på Naturvårdsverket av Ylva Lindén, Linn Sandmark, Marie Halvorsen (PA Consulting AB), Henrik Sandström, Heidi Schymanski och Agnes Willén, samt projektledarna Ulrika Gunnesby, Ulrika Hagbarth och Anders Hallberg. En intern styrgrupp har varit knuten till uppdraget. I övrigt har Per Magdalinski bidragit.

## 2 Bakgrund

### 2.1 Avfallsdirektivets krav

Enligt artikel 17 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/98/EG av den 19 november 2008 om avfall och om upphävande av vissa direktiv, nedan kallat ”avfallsdirektivet”, ska medlemsstaterna vidta nödvändiga åtgärder för att säkerställa att farligt avfall produceras, insamlas och transporteras samt även lagras och behandlas så att miljön och människors hälsa skyddas. Detta inkluderar åtgärder för att avfallet ska kunna spåras hela vägen från produktion till dess slutliga bestämmelseort och för att kunna övervaka farligt avfall, genom att uppgifter om farligt avfall registreras enligt artikel 35, och sanktioner beslutas och verkställs vid överträdelse av direktivets bestämmelser.

Enligt artikel 35.1 i avfallsdirektivet ska den som behandlar avfall, samt den som producerar, samlar in, transporterar, mäklar eller handlar med farligt avfall föra register över vissa uppgifter om avfallet.

Genom ändring av avfallsdirektivet år 2018<sup>2</sup> (hädanefter ändringsdirektivet) har tillkommit krav på att de uppgifter som registreras av verksamhetsutövarna också ska göras tillgängliga för myndigheterna i ett elektroniskt register eller samordnade register som ska inrättas av medlemsstaterna. Sådana elektroniska register får inrättas även för andra avfallsflöden, särskilt för de avfallsflöden för vilka mål fastställs i unionslagstiftningsakter. Medlemsstaterna ska genomföra de bestämmelser som behövs för att följa direktivet senast den 5 juli 2020.

Alla transporter av farligt avfall ska enligt artikel 19.2 i avfallsdirektivet åtföljas av ett identifieringsdokument innehållande information om bl.a. avsändare, mottagare och transportens innehåll. Transportdokument får vara i elektroniskt format, men måste inte vara det.

Avfallsdata ska redovisas till EU vartannat år för allt uppkommet avfall fördelat på branscher och avfallsslag specificerade i avfallsstatistikförordningen<sup>3</sup>. För verksamheter som behandlar avfall ska mängder bortskaffat och återvunnet avfall fördelat på avfallsslag och behandlingsåtgärd redovisas.

---

<sup>2</sup> Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2018/851 av den 30 maj 2018 om ändring av direktiv 2008/98/EG om avfall.

<sup>3</sup> Europaparlamentets och rådets förordning nr 2150/2002 av den 25 november 2002 om avfallsstatistik.

## 2.2 Tidigare uppdrag till Naturvårdsverket om förbättrad avfallsstatistik och spårbarhet av farligt avfall

Naturvårdsverket har tidigare fått i uppdrag av regeringen att utreda hur avfallsstatistiken och spårbarheten av framförallt farligt avfall kan förbättras. Uppdragen kan sammanfattas enligt följande.

### ***Uppdrag i regleringsbrevet 2015: ”Förbättrad avfallsstatistik och spårbarhetssystem”***

”Enligt direktiv 2008/98/EG om avfall ska Sverige ha system för spårbarhet och registerhållning. Naturvårdsverket ska analysera dagens avfallsflöden och hur de förväntas utvecklas, hur dessa avfallsflöden kan förväntas tas om hand samt hur kapaciteten för olika typer av avfallsbehandling kan förväntas utvecklas. Utifrån denna analys ska myndigheten utveckla avfallsstatistiken och föreslå hur dessa uppgifter kan samlas in och sammanställas kontinuerligt. Vidare ska myndigheten utveckla ett förslag på ett särskilt system för spårbarhet av framför allt farligt avfall. Förslaget ska uppfylla kraven i direktiv 2008/98/EG om avfall, särskilt i fråga om spårbarhet enligt artikel 17 och registerhållning enligt artikel 35. Förslagen ska bidra till att det blir enklare att följa flöden och trender inom avfallsområdet, inklusive import och export, att få bättre underlag för tillsyn, att etappmålen om avfall kan följas upp samt som underlag och komplement till den nationella avfallsplanen.”

Naturvårdsverket slutredovisade uppdraget till Regeringskansliet, Miljö- och energidepartementet, den 22 september 2016.

### ***Uppdrag i regleringsbrevet 2018: ”Förstudie om förbättrad avfallsstatistik och spårbarhet för farligt avfall”***

”Naturvårdsverket ska genomföra en förstudie av hur förbättrad avfallsstatistik och spårbarhet för farligt avfall kan åstadkommas, bland annat genom en sammanhållen nationell digital lösning. Arbetet ska utgå från tidigare redovisat uppdrag om förbättrad avfallsstatistik och spårbarhetssystem för farligt avfall (dnr M2016/02241/Ke). Förstudien ska inkludera en samhällsekonomisk konsekvensanalys. Utvecklingen av den digitala lösningen ska utgå ifrån varje parts eget ansvar för sin information och Naturvårdsverkets regeringsuppdrag Digitalt först – smartare miljöinformation (dnr N2016/02035/EF).”

Uppdraget slutredovisades till Regeringskansliet, Miljö- och energidepartementet, den 31 januari 2019.

I Naturvårdsverkets redovisning den 31 januari 2019 föreslogs att alla aktörer som nu omfattas av anteckningsskyldighet vid hantering av farligt avfall fortsatt ska förteckna uppgifter om det farliga avfall som de hanterar och att de uppgifter som

förtecknas också ska lämnas över till tillsynsmyndigheten i en av Naturvårdsverket anvisad digital lösning. På så sätt skulle det åstadkommas ett nationellt spårbarhetssystem för farligt avfall, samtidigt som kravet från EU om registerhållning hos respektive aktör som hanterar farligt avfall och i vissa fall även annat avfall uppfylls. För att uppnå en spårbarhet av farligt avfall föreslogs ändringar i miljöbalken, avfallsförordningen (2011:927) och förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd.

Naturvårdsverket redogjorde i redovisningen för ett antal frågor som behövde utredas ytterligare ur ett förvaltningsjuridiskt perspektiv. Utestående frågor var enligt tidigare redovisning följande:

- Utformning och placering av en explicit bestämmelse avseende en rättslig grund för Naturvårdsverket att tillhandahålla en samlad digital lösning för lämnande och utbyte av uppgifter om farligt avfall och annat avfall som föreslås ska lämnas (digitalt) enligt bestämmelser i avfallsförordningen.
- Bedömning, i samråd med berörda myndigheter, av hur känsliga uppgifter om lokalisering av transport av farligt avfall kan anses vara. Sådana uppgifter skulle t.ex. kunna anses röra rikets säkerhet eller sådana bevaknings- och säkerhetsåtgärder som skyddas enligt offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) (hädanefter OSL). Att information om färdväg inte ska rapporteras in kan eventuellt komma att påverka bedömningen. Om uppgifterna inte kan anses röra sådana förhållanden, behöver det bedömas om uppgifterna ändå är av sådan karaktär att de borde skyddas av sekretess enligt OSL och att en ny sekretessbestämmelse till skydd för det allmänna därför behövs.
- Förutsättningarna ur ett förvaltningsjuridiskt perspektiv dels för Naturvårdsverket att hämta uppgifter från den digitala lösningen, dels för att lämna uppgifter direkt till Naturvårdsverket i den digitala lösningen. Detta utifrån den eventuella problematiken kopplad till bestämmelsen i 2 kap. 13 § tryckfrihetsförordningen (hädanefter TF) och Naturvårdsverkets roll som teknisk förvaltare av databaser och register i den digitala lösningen.
- Naturvårdsverket har identifierat behov av att i den digitala lösningen hantera uppgifter i ingivna miljörapporter om uppkommet och behandlat avfall från alla A-, B- och C-verksamheter. Naturvårdsverket behöver ha tillgång till information om uppkomna och behandlade avfallsmängder för att uppfylla rapporteringskrav till EU och som underlag till EU:s och nationella måluppfyllanden. Detta behöver analyseras ur ett juridiskt perspektiv.

- En säker identifiering av verksamhetsutövare som rapporterar in uppgifter till den digitala lösningen behöver närmare utredas utifrån den allmänna riktningen i digitaliseringen av offentlig sektor.

I takt med att arbetet med den digitala lösningen för spårbarhet för farligt avfall fortsatt, har också förutsättningarna för att svara på ovanstående frågor delvis förändrats. Vissa av frågorna med tydlig koppling till spårbarhetssystemet för farligt avfall besvaras nedan, såsom frågan om rättsligt stöd för Naturvårdsverket att tillhandahålla en samlad digital lösning, hur lämnande och hämtande av uppgifter till och från den digitala lösningen ska gå till samt behovet av nya sekretessbestämmelser i OSL. Några av frågorna ovan kräver dock fortsatt utredning och kan inte besvaras i denna redovisning annat än på ett övergripande sätt.

## 2.3 En samlad digital lösning på avfallsområdet

Naturvårdsverket har i redovisningen av förstudien den 31 januari 2019 övergripande beskrivit den analys som pågår för att utveckla nya arbetssätt och digitala lösningar inom avfallsområdet. Inom det regeringsuppdrag som nu redovisas har samverkan med berörda aktörer skett i flera olika spår beträffande den samlade digitala lösningen och detta kommer fortsätta även i nästa fas av utvecklingen.

### 2.3.1 En utveckling i flera steg

På sikt vill Naturvårdsverket att det samlade utbytet av miljöinformation mellan företag och offentlig sektor ska ske i en ny arkitektur där utbyte av avfallsinformation är en delmängd. Den samlade digitala lösningen för utbyte av avfallsinformation utformas på kort sikt så att den både motsvarar de behov berörda aktörer har, såväl verksamhetsutövare som tillsynsmyndigheter, samt de legala krav som idag ställs utifrån t.ex. avfallsdirektivet, förvaltningslagen, TF, OSL, GDPR, informationssäkerhetslagstiftningen samt arkivlagstiftning.

Den digitala lösningen ska fullt utbyggd 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. Den samlade digitala lösningen utvecklas i följande tre steg.

**Steg 1:** Som ett första steg inrättas en digital lösning till stöd för tillsynsmyndigheternas möjlighet att spåra och kontrollera hanteringen av farligt

avfall och i viss omfattning även icke-farligt avfall, i enlighet med artiklarna 17 och 35 i avfallsdirektivet.

**Steg 2:** I nästa steg adderas funktionalitet som krävs för att leva upp till övriga krav på informationshantering utifrån EU:s olika direktiv och förordningar på avfallsområdet och till nationella önskemål om utökade uppgifter. Detta steg omfattar t.ex. rapportering till kommissionen om uppkomst och hantering av avfall samt uppfyllelse för målen om förebyggande av avfall och återvinning (kommunalt avfall och förpackningsavfall) och återfyllnad; uppgifter om kommunalt avfall; separat insamling av spilloljor, biologiskt avfall och textilier, samt förebyggande av livsmedelsavfall. I detta steg kan ytterligare författningsändringar behövas.

**Steg 3:** I senare steg adderas ytterligare funktionalitet som krävs för att leva upp till övriga krav på samordnad miljöinformationsförsörjning på avfallsområdet. En sådan funktion är att verksamhetsutövare på sikt kommer kunna hämta information från andra verksamhetsutövare direkt via den digitala lösningen.

Samordningen av miljöinformationsförsörjningen på avfallsområdet utgår från respektive myndighets utpekade ansvar och omfattar samordning av arbetssätt, informationshantering och tekniska lösningar.

Ett flertal aktörer kommer påverkas av en ny digital lösning och dessa kommer behöva anpassa arbetssätt, processer och stödsystem utifrån detta. Exempel på aktörer som berörs är:

1. verksamhetsutövare,
2. branschorganisationer,
3. tillsynsmyndigheter,
4. användarföreningar för verksamhetsstödsystem,
5. leverantörer av produktions- och verksamhetsstödsystem, samt
6. andra myndigheter, t.ex. Transportstyrelsen.

### 2.3.2 Alternativa lösningar

Naturvårdsverket har utifrån juridiska och tekniska förutsättningar undersökt olika alternativ för uppbyggnad av en digital lösning. Naturvårdsverket har sedan valt att gå vidare med ett alternativ. De uppgifter som behöver hanteras är desamma för de olika alternativ som utretts; det som skiljer dem åt är ansvarsfördelningen mellan myndigheterna.

Naturvårdsverket redogör nedan för dels det alternativ Naturvårdsverket presenterade i förstudien och varför vi nu valt att gå ifrån det förslaget, dels den lösning som Naturvårdsverket nu föreslår.

I redovisningen använder vi begreppen informationsansvar och registeransvar. Med informationsansvar avses i denna redovisning att berörd myndighet har ansvar för

att tillse att de handlingar som förvaras hos myndigheten hanteras i enlighet med offentligrättslig lagstiftning. Med registeransvar avses i denna redovisning den myndighet som har ansvar att föra och upprätthålla ett register om avfall. Med det ansvaret följer av den registerförordning som här föreslås att den myndighet som har registeransvaret ska vara arkivansvarig och behandla personuppgifter enligt gällande regelverk.

#### 2.3.2.1 TIDIGARE FÖRESLAGEN LÖSNING: TEKNISK LAGRING OCH BEARBETNING

##### **Beskrivning av lösningsmönstret**

Naturvårdsverket skulle enligt detta alternativ tillhandahålla en teknisk tjänst för verksamhetsutövare att rapportera in uppgifter om avfall till tillsynsmyndigheten. Detta skulle innebära att Naturvårdsverket enbart tekniskt lagrar eller tekniskt bearbetar handlingar för tillsynsmyndigheternas räkning. Tillsynsmyndigheterna skulle ensamt ha informations- och registeransvar för handlingarna. Uppgifterna som lagras i den tekniska lösningen utgör originaluppgifter i tillsynsmyndighetens tillsynsobjektregister och får ändras, gallras och lämnas ut enbart av tillsynsmyndigheten. Naturvårdsverkets behov av uppgifter för statistik och rapportering skulle tillgodoses genom att upprätta en automatiserad fråga/svarstjänst mot den tekniska lösningen.

##### **Fördelar**

Fördelen med lösningsmönstret är att det skulle följa ordinarie informationsansvar genom att tillsynsmyndigheterna blir ensamt informations- och registeransvariga för uppgifterna som rapporteras från verksamhetsutövarna. Handlingarna skulle enbart bli allmänna handlingar hos tillsynsmyndigheterna.

Naturvårdsverket får ingen direktåtkomst till uppgifterna i lösningen och har därmed inte tillgång till överskottsinformation.

Alternativet överensstämmer i stort med den lösning som presenterades i förstudien.

##### **Nackdelar**

Det finns få möjligheter för Naturvårdsverket att bygga en juridiskt hållbar tjänst där Naturvårdsverket förvarar handlingar endast som ett led i en teknisk lagring eller teknisk bearbetning för någon annans räkning, när Naturvårdsverket inte har någon egen it-drift utan har utkontrakterat all it-drift till privat leverantör. Det är inte heller möjligt för Naturvårdsverket att själv bygga den organisation och kompetens internt som krävs för att kunna leverera den tekniska tjänsten till den 5 juli 2020.

Lösningsmönstret är inte juridiskt prövat vad gäller möjligheten för Naturvårdsverket att upprätta en fråga/svarstjänst där Naturvårdsverket som tekniskt ansvarig för utformningen av tjänsten skulle ställa både frågan och formulera behörigheten för svaret. Mönstret följer inte rekvisiten för

Försäkringskassans fråga/svartjänst LEFI Online<sup>4</sup>, varför det är oklart om ett sådant upplägg faktiskt skulle innebära att Naturvårdsverket erhåller direktåtkomst till uppgifter som myndigheten skulle begära ut genom fråga/svarstjänsten. Enligt Högsta förvaltningsdomstolen innebär det inte en direktåtkomst enligt 2 kap. 6 § första stycket TF när den utlämnande myndigheten anses förfoga över frågan om och i så fall vilka uppgifter som ska lämnas ut. Ett sådant förfogande har tolkats som att den utlämnande myndigheten ska förfoga över det automatiserade system som gör prövningen<sup>5</sup>. En juridisk lösning där Naturvårdsverket, som den begärande myndigheten, faktiskt förfogar över det system som prövar utlämningen är oprövat och det är således oklart om det de facto innebär att 2 kap. 6 § första stycket TF blir tillämpligt och att Naturvårdsverket erhåller en direktåtkomst till de uppgifter som hanteras i systemet.

### **Varför vi inte går vidare med detta alternativ**

Utgångspunkten för detta alternativ är att Naturvårdsverket endast skulle tekniskt lagra och bearbeta information för tillsynsmyndigheternas räkning och under dessa förutsättningar skulle informationen inte bli inkommen handling hos Naturvårdsverket (2 kap. 13 § första stycket TF). Naturvårdsverket har utkontrakterat driften av alla it-system till privata leverantörer. Naturvårdsverket kan således inte själv tekniskt lagra och bearbeta informationen utan myndigheten måste utkontraktera detta. Det är oklart om en myndighet som åtar sig att tekniskt lagra och bearbeta information för annans räkning har möjlighet att utkontraktera uppgiften till privat leverantör.

I den digitala lösningen kommer det ingå uppgifter om en enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden och sådana uppgifter omfattas av absolut sekretess i en verksamhet för enbart teknisk lagring och bearbetning (40 kap. 5 § OSL). Det kan ifrågasättas om en myndighet kan anses tekniskt lagra och bearbeta information om myndigheten utkontrakterar hanteringen av informationen till en privat leverantör. Om det kan anses att myndigheten ändå har informationen för teknisk lagring och bearbetning trots utkontraktering uppstår frågan om myndigheten rättsligt får utkontraktera information som omfattas av absolut sekretess. Generellt synes det vara rättsligt oklart om det går att utkontraktera hantering av information utan att ett röjande sker till en privat leverantör<sup>6</sup>. Om ett röjande sker bedöms det inte vara möjligt med avtalsreglerad sekretess i det här fallet eftersom informationen omfattas av absolut sekretess. Det bedöms heller inte vara möjligt att göra ett nödvändigt utlämnande av informationen enligt 10 kap. 2 § OSL till en privat leverantör.

---

<sup>4</sup> Högsta förvaltningsdomstolens dom meddelad i Stockholm den 29 oktober 2015, Mål nr 1356-14.

<sup>5</sup> Se eSams vägledning Elektroniskt informationsutbyte – en vägledning för utlämnande i elektronisk form, s.17.

<sup>6</sup> Jfr Röjandebegreppet enligt offentlighets- och sekretesslagen, eSams rättsliga uttalande, den 17 december 2015, och SOU 2018:25.

Miljöområdet berör ett flertal myndigheter och kommuner. Den digitala utvecklingen skulle underlättas om de rättsliga förutsättningarna blev tydligare och mer anpassade till den utveckling som sker. Rättsliga förutsättningar behövs för att kunna tillhandahålla digitala lösningar för andra myndigheter och kommuner utan att handlingarna bli inkomna hos den myndigheten som tillhandahåller lösningen, även om it-driften är utkontrakterad.

#### 2.3.2.2 FÖRESLAGEN LÖSNING: NATURVÅRDSVERKET HAR REGISTERANSVAR OCH TILLSYNSMYNDIGHETERNA HAR DIREKTÅTKOMST

##### **Beskrivning av lösningsmönstret**

Den lösning som Naturvårdsverket nu föreslår innebär att Naturvårdsverket blir registeransvarig myndighet och att tillsynsmyndigheterna ges direktåtkomst till de uppgifter som de behöver för sin tillsyn. Handlingarna i den digitala lösningen förvaras hos både Naturvårdsverket och tillsynsmyndigheterna, eftersom tillsynsmyndigheterna har direktåtkomst till handlingarna.

##### **Fördelar**

Alternativet innebär att artikel 35 i avfallsdirektivet införlivas i svensk rätt genom att ett elektroniskt register inrättas för detta ändamål. En fördel med denna lösning är att det finns endast en registeransvarig myndighet som bär ansvaret för ett nationellt avfallsregister och därmed även för personuppgiftsbehandling och arkivansvar. Ytterligare en fördel är att Naturvårdsverket får de uppgifter som verket behöver för statistikunderlag och rapportering.

##### **Nackdelar**

Alternativet kan innebära att det blir dubbellagring av uppgifter hos flera myndigheter när tillsynsmyndigheterna tar hem uppgifter till sina respektive verksamhetsstödssystem för att skapa ärenden för tillsyn. Ytterligare en nackdel med lösningen är att den inte följer ordinarie tillsynsmönster enligt miljöbalken, samt att Naturvårdsverket får tillgång till överskottsinformation.

En långsiktig lösning för utbyte av miljöinformation mellan verksamhetsutövare och myndigheter försvåras med denna lösning i och med att såväl informationsflöden som myndighetsansvar behöver ändras. Lösningen gör också avsteg från digitaliseringspolitiska mål.

##### **Varför vi går vidare med detta alternativ**

Sammantaget innebär lösningen att avfallsdirektivets krav uppfylls samtidigt som Naturvårdsverket och tillsynsmyndigheterna får åtkomst till de uppgifter som de behöver för sin respektive verksamhet. Lösningen är också tekniskt och juridiskt möjlig att utveckla till den 5 juli 2020. Alternativet beskrivs mer utförligt nedan.

### 2.3.3 Övergripande beskrivning av den valda digitala lösningen

Den digitala lösningen som Naturvårdsverket har valt kommer baseras på ett antal bastjänster och e-tjänster<sup>7</sup>. Bastjänsterna lagrar avfallsuppgifter som sedan tillhandahålls via maskin till maskin-kommunikation (även kallade applikationsprogrammeringsgränssnitt, API). E-tjänsterna presenterar uppgifter via människa till maskin-gränssnitt. Tjänsterna utformas så långt möjligt i enlighet med gällande styrningar och praxis för digitalisering av offentlig sektor.

Den digitala lösningen kommer att ta emot och lagra uppgifter om avfall som lämnas av avfallsproducenter, insamlare, transportörer, handlare och mäklare samt avfallsbehandlare. Detta kommer att regleras i avfallsförordningen. Verksamhetsutövarna ges möjlighet att välja om de vill lämna uppgifterna via ett API, alltså via en direkt maskin-till-maskin-koppling, eller via en e-blankett<sup>8</sup>, alltså människa-till-maskin-koppling, beroende på vilka it-mässiga förutsättningar verksamhetsutövaren har. Den digitala lösningen kommer att benämnas avfallsregistret.

---

<sup>7</sup> Jfr eSam, Juridisk vägledning för verksamhetsutveckling inom e-förvaltning 3.0, s. 7, definitioner av e-tjänst: en it-baserad tjänst som har ett användargränssnitt för kommunikation mellan människa och maskin, och bastjänst: en it-baserad tjänst som har ett applikationsgränssnitt för kommunikation från maskin till maskin.

<sup>8</sup> Med e-blankett avses här ett elektroniskt formulär som tillåter elektronisk ifyllnad, men som inte tillåter de mer avancerade e-tjänstefunktioner som kräver eget utrymme.

## 3 Naturvårdsverkets förslag och bedömningar

### 3.1 Inledning

I kapitlet lämnas förslag till genomförande av avfallsdirektivets krav på kontroll och spårbarhet av farligt avfall och annat avfall, som bl.a. ska möjliggöra att ett elektroniskt register för uppgifter om farligt avfall ska kunna tillhandahållas senast den 5 juli 2020. De författningsförslag som Naturvårdsverket föreslog i förstudien som redovisades till Regeringskansliet den 31 januari 2019 har reviderats. Därutöver redovisas Naturvårdsverkets bedömningar i andra frågor, dels sådana där Naturvårdsverket i förstudien identifierade ett kvarstående utredningsbehov, dels sådana som regeringen i uppdraget angett att Naturvårdsverket särskilt ska beakta.

### 3.2 Antecknande och digitalt lämnande av uppgifter om avfall/farligt avfall

**Förslag:** Naturvårdsverket föreslår att nu gällande bestämmelser i avfallsförordningen om anteckningsskyldighet kvarstår i huvudsak, men revideras och kompletteras i viss mån i fråga om vilka uppgifter som ska lämnas av olika verksamhetsutövare. Det föreslås vidare att de uppgifter som verksamhetsutövarna antecknar ska lämnas till Naturvårdsverket digitalt. Naturvårdsverket föreslås tillhandahålla en digital lösning för de uppgifter om avfall som ska lämnas (avfallsregistret).

Naturvårdsverket föreslås få ett bemyndigande att meddela närmare bestämmelser dels om de uppgifter som ska antecknas hos berörda verksamhetsutövare, dels om hur de antecknade uppgifterna ska lämnas i avfallsregistret.

Vissa säkerhetskänsliga uppgifter föreslås undantas från kravet på digital rapportering och det bör anges i avfallsförordningen. Naturvårdsverket föreslås dock ges bemyndigande att i samråd med berörda tillsynsmyndigheter meddela närmare föreskrifter om vilka uppgifter som ska undantas.

#### Skäl för Naturvårdsverkets förslag

I artikel 35 i avfallsdirektivet finns krav på att vissa utpekade aktörer ska föra ett register i tidsföljd över uppgifter om avfall. De som omfattas av detta krav är de verksamhetsutövare som avses i artikel 23.1 i avfallsdirektivet, det vill säga de som har för avsikt att behandla avfall, producenter av farligt avfall och

verksamhetsutövare som yrkesmässigt samlar in eller transporterar farligt avfall eller agerar som handlare och mäklare av farligt avfall. I artikel 35.1 finns en uppräknning av vilken information som registret ska innehålla.

Genom ändringsdirektivet specificerades ytterligare i artikel 35.1 vilka uppgifter om farligt avfall som ska registreras av de där uppräknade aktörerna. Dessutom infördes ett krav på att de uppgifter som ska registreras också ska göras tillgängliga genom ett elektroniskt register som ska inrättas av medlemsstaterna.

I dagsläget omfattas alla aktörer som hanterar farligt avfall av anteckningsskyldighet enligt 54–58 §§ avfallsförordningen. Naturvårdsverkets tidigare förslag har utgått ifrån att anteckningsskyldigheten ersätts med krav på dels aktörerna i en transportkedja bestående av lämnare, transportör och mottagare, dels avfallsproducenter, handlare/mäklare och avfallsbehandlare att anteckna och lämna vissa uppgifter om avfall till tillsynsmyndigheten i en av Naturvårdsverket anvisad digital lösning.

Det reviderade förslag som Naturvårdsverket nu lämnar är mer direktivnära och bygger, liksom nu gällande bestämmelser om anteckningsskyldighet i avfallsförordningen, på att de aktörer som anges i artikel 35.1 ska anteckna vissa uppgifter. Däremot föreslås inte längre att aktörerna i en transportkedja ska ge nästa aktör i kedjan tillgång till de uppgifter som har lämnats i den digitala lösningen. Skälet till det är att utbytet av information verksamhetsutövare emellan via den samlade digitala lösningen innebär utlämnanden av allmänna handlingar, vilket förutsätter möjlighet till säker identifiering av den som uppgiften lämnas till eftersom uppgifter i den digitala lösningen kan omfattas av sekretess. Det är osäkert om Naturvårdsverket har möjlighet att tillhandahålla den tjänsten till den 5 juli 2020. Dessutom skulle en lösning där verksamhetsutövare kan läsa varandras uppgifter förutsätta tillgång till ett s.k. eget utrymme för verksamhetsutövarna, till vilket t.ex. servicetjänster eller presentationstjänster skulle kunna kopplas. Inte heller den lösningen är möjlig för Naturvårdsverket att tillhandahålla idag, eftersom verkets it-drift är utkontrakterad till privata leverantörer (se avsnitt 2.3.2.1).

Nu gällande bestämmelser om anteckningsskyldighet i avfallsförordningen behålls i huvudsak, men revideras och kompletteras för att genomföra de krav som följer av artikel 35.1 i avfallsdirektivet och det spårbarhetskrav som följer av artikel 17 (se författningsförslag i avsnitt 4.1).

Genom det förslag Naturvårdsverket nu lämnar får direktivets krav i fråga om registerhållning hos vissa aktörer anses uppfyllas.

Ett krav tillkommer för den som behandlar avfall att redovisa mängden av produkter och material som återvinningsförfaranden resulterar i.

Uppgift om insamlingsintervall av olika avfallstyper bör redovisas inte bara av insamlare utan även av avfallsproducenter. Naturvårdsverket bedömer det då som mer relevant att redovisa när avfall lämnas respektive hämtas än att ange hur ofta detta sker. Även de som behandlar avfall bör åläggas skyldighet att redovisa när avfall tas emot. Detta får anses vara en uppgift av betydelse för möjligheten till spårbarhet av farligt avfall. Att föra anteckningar i tidsföljd inkluderar enligt Naturvårdsverkets bedömning inte per automatik uppgift om när avfall lämnas, hämtas eller tas emot.

En avfallsproducent bör som regel kunna ange vem som ska behandla avfallet och hur avfallet är tänkt att behandlas. Enligt artikel 17 krävs att medlemsstaterna vidtar åtgärder för att säkerställa att avfall hanteras på ett sätt som är lämpligt och som uppfyller kraven i artikel 13 i direktivet. En avfallsinnehavare har enligt 15 kap. 11 § miljöbalken ansvar för att tillse att avfallet hanteras på ett sätt som är godtagbart med hänsyn till människors hälsa och miljön.

En anteckningsskyldighet föreslås också för den som för ut eller exporterar farligt avfall från Sverige för behandling. Detta dels för att möjliggöra spårbarhet och kontroll av detta avfall, dels för att få underlag för rapportering om avfall till EU-kommissionen.

Den nu gällande anteckningsskyldigheten för den som behandlar elavfall överlappar till stor del övriga föreslagna bestämmelser om anteckningsskyldighet för den som behandlar avfall. Bestämmelsen om behandling av elavfall föreslås därför kortas ner till att endast innehålla ett krav på att redovisa vilka mängder som är hänförliga till var och en av de kategorier elutrustning som anges i 19 § förordningen om producentansvar för elutrustning.

Enligt artikel 35.1 a i avfallsdirektivet ska avfallets typ anges. Bilaga 4 till avfallsförordningen innehåller en förteckning över olika typer av avfall. Mot bakgrund av detta bör ordet typ användas i stället för ordet slag.

Uppgifter ska liksom tidigare, och i enlighet med avfallsdirektivets krav, redovisas i kronologisk ordning. Detta begrepp föreslås dock bytas ut mot ”i tidsföljd” och det specificeras nu närmare i varje enskild bestämmelse om anteckningsskyldighet vad som avses med ”i tidsföljd”. Syftet med detta är framförallt att säkerställa en mer enhetlig och ändamålsenlig tillämpning av bestämmelserna om anteckningsskyldighet.

Avfallsproducenter ska, utifrån kraven i avfallsdirektivet, i tidsföljd redovisa uppgifter om avfall som uppkommit. Det får anses rimligt att uppgifter om detta avfall redovisas i samband med att det lämnas för borttransport. Eftersom uppgifterna behövs även för upprättande av transportdokument ska uppgifterna finnas tillgängliga hos avfallsproducenten innan avfallet transporteras bort. Det föreslås därför att uppgifterna ska antecknas innan avfallet överlämnas till en ny

innehavare. Uppgifterna som antecknas ska lämnas digitalt till avfallsregistret i direkt samband med antecknandet. Detta ger ett visst utrymme för att överlämna uppgifterna så snart det är möjligt efter antecknandet.

Insamlare bör anteckna uppgifter om avfallet dels i samband med att det lämnas in, dels i samband med att det överlämnas till ny innehavare. Detta ger en ökad möjlighet till spårbarhet och kontroll, bl.a. i fråga om insamlade mängder i förhållande till mängder som sedan lämnas för vidare hantering. Vad gäller tidpunkt för lämnande av antecknade uppgifter till avfallsregistret, se ovan.

Transportörer bör anteckna uppgifter om avfallet i transporten innan transporten påbörjas. Uppgifterna ska finnas tillgängliga för transportören redan vid den tidpunkten eftersom de behövs för upprättande av transportdokument. Vad gäller tidpunkt för lämnande av antecknade uppgifter till avfallsregistret, se ovan.

Mäklare och handlare bör ha skyldighet att anteckna uppgifter senast i samband med att avfallet förmedlas eller säljs.

Avfallsbehandlare bör ha en skyldighet att anteckna uppgifter om avfallet dels i samband med att det tas emot, dels i samband med att det behandlas men även i samband med att avfall överlämnas till ny innehavare. Detta ger en ökad möjlighet till spårbarhet och kontroll. Vad gäller tidpunkt för lämnande av antecknade uppgifter till avfallsregistret, se ovan.

De aktörer som omfattas av den föreslagna anteckningsskyldigheten ska liksom idag spara uppgifterna under viss tid hos sig.

De uppgifter om avfall som antecknas ska liksom enligt tidigare förslag lämnas digitalt till Naturvårdsverkets avfallsregister (se vidare avsnitt 3.3). Det föreslås att uppgifterna ska lämnas till avfallsregistret i direkt anslutning till att de antecknats. Det direkta tillgängliggörandet får anses följa av artikel 35.1 i avfallsdirektivet, som anger att de uppgifter som registreras enligt artikel 35.1 ska göras tillgängliga för berörda myndigheter via registret.

Nu gällande bestämmelser i avfallsförordningen om anteckningsskyldighet är meddelade med stöd av 15 kap. 39 § miljöbalken, som ger regeringen eller den myndighet eller kommun som regeringen bestämmer rätt att meddela föreskrifter om hur avfall ska hanteras som behövs med hänsyn till skyddet för människors hälsa eller miljön. Bemyndigandet bör därmed gälla även för de förslag till ändringar av anteckningsskyldigheten som föreslås. Eftersom den föreslagna skyldigheten att lämna antecknade uppgifter till avfallsregistret får anses ha samma syfte som anteckningsskyldigheten, nämligen att möjliggöra spårbarhet och kontroll av farligt avfall och i viss mån även annat avfall, bör även dessa bestämmelser omfattas av nämnda bemyndigande. I övrigt finns även

bemyndigandet i 15 kap. 40 § som ger regeringen eller den myndighet eller kommun som regeringen bestämmer rätt att meddela föreskrifter om avfall som behövs till följd av Sverige medlemskap i EU. De nya bestämmelser som nu föreslås syftar till att genomföra krav som följer av avfallsdirektivet.

Naturvårdsverket föreslås också med stöd av bemyndigandet i 15 kap. 39 § miljöbalken få rätt att meddela närmare bestämmelser om de uppgifter som ska antecknas och om lämnandet av uppgifter i avfallsregistret.

I och med att Naturvårdsverket inte längre föreslår någon skyldighet för aktörerna i en transportkedja bestående av lämnare, transportör och mottagare av transporter av farligt avfall att ge nästa aktör i kedjan tillgång till de uppgifter som har lämnats i den digitala lösningen, behöver bestämmelserna om transportdokument i 60 § avfallsförordningen fortsätta att gälla. Naturvårdsverkets föreskrifter om transportdokument behöver däremot uppdateras. Något krav på digitala transportdokument införs inte i nuläget, utan användande av digitala transportdokument kommer, liksom enligt artikel 19.2 i avfallsdirektivet, att vara frivilligt. Det kan dock komma att ske förändringar inom de närmaste åren, inte minst med hänsyn till utvecklingen på andra områden i det avseendet. Exempelvis finns förslag om införande av ett system med elektroniska dokument för godstransporter på EU-nivå. Även regelverket för gränsöverskridande transporter av avfall är under översyn och även där kommer frågan om vilka krav som ska ställas på dokumentation och informationsutbyte att aktualiseras.

Naturvårdsverket föreslår inte heller längre att 42 § avfallsförordningen ska upphävas, eftersom vi nu ser att det finns ett behov av att behålla den anmälningsskyldighet för vissa transportörer av farligt avfall som där föreskrivs.

Förfarandet vid gränsöverskridande transporter av avfall regleras genom förordning (EG) nr 1013/2006, den så kallade avfallstransportförordningen<sup>9</sup>. Naturvårdsverket har tidigare föreslagit att gränsöverskridande transporter av avfall helt ska undantas från de föreslagna bestämmelserna om anteckningsskyldighet och lämnande av antecknade uppgifter till tillsynsmyndigheten i en digital lösning. Det finns dock inget undantag i avfallsdirektivet för gränsöverskridande avfallstransporter i fråga om skyldigheten för de i artikel 35 angivna aktörerna att registrera uppgifter om farligt avfall. Även aktörer som producerar eller hanterar avfall som ska transporteras ut från Sverige eller som hanterar avfall som förs in till Sverige från ett annat land behöver därför omfattas av kraven på anteckningsskyldighet och skyldighet att lämna uppgifter i avfallsregistret, i den mån bestämmelserna är tillämpliga. Dessa krav kommer därmed att gälla parallellt med och i viss mån överlappa bestämmelserna i avfallstransportförordningen.

---

<sup>9</sup> Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1013/2006 av den 14 juni 2006 om transport av avfall.

För att även kunna spåra och kontrollera hanteringen av farligt avfall som förs ut eller exporteras från Sverige för behandling, och för att Naturvårdsverket ska kunna uppfylla de krav på rapportering och statistiksammanställning som följer av bl.a. avfallsdirektivet, har det lagts till en anteckningsskyldighet för den som för ut eller exporterar avfall från Sverige för behandling. Flertalet av de uppgifter som efterfrågas bör finnas tillgängliga för de berörda aktörerna genom den dokumentation och det informationsutbyte som krävs enligt avfallstransportförordningen.

De aktörer som omfattas av anteckningsskyldighet ska på begäran lämna uppgifter om hur avfallet hanterats till tidigare avfallsinnehavare. Detta informationsutbyte stöds dock inte på kort sikt av den digitala lösningen, avfallsregistret, utan får ske genom överenskommelse mellan berörda verksamhetsutövare. Uppgifter kan dock alltid begäras ut från tillsynsmyndigheten eller Naturvårdsverket av en enskild och en prövning sker då i varje enskilt fall av om uppgifterna kan lämnas ut.

### 3.3 Den digitala lösningen och avfallsregistret

**Förslag:** De uppgifter om avfall som ska antecknas av vissa verksamhetsutövare enligt de bestämmelser som föreslås i avfallsförordningen ska lämnas digitalt till Naturvårdsverkets avfallsregister, som ska uppfylla kraven för det elektroniska register för uppgifter om avfall som ska inrättas enligt artikel 35.4 i avfallsdirektivet.

Naturvårdsverkets rättsliga stöd att tillhandahålla en digital lösning för uppgifter om avfall och föra avfallsregistret ska regleras i en särskild registerförordning.

Registerförordningen ska innehålla bestämmelser som reglerar de rättsliga grunder som berörda myndigheter har för att få hantera uppgifter i avfallsregistret samt hur informationsutbyte och utlämnande av uppgifter ska ske mellan olika myndigheter.

Registerförordningen ska även reglera personuppgiftsansvaret mellan myndigheterna. Den ska också reglera Naturvårdsverkets föreskriftsrätt för inrättande och drift av den digitala lösningen.

#### Skäl för Naturvårdsverkets bedömning

##### 3.3.1 Rättsligt stöd för inrättande av en digital lösning

I 5 § första stycket förvaltningslagen (2017:900) föreskrivs att en myndighet endast får vidta åtgärder som har stöd i rättsordningen. Bestämmelsen ger uttryck för legalitetsprincipen och tar sikte på de källor som tillsammans bildar rättsordningen i vidsträckt mening. Bestämmelsen innebär att det måste finnas någon form av normmässig förankring för all typ av verksamhet som en myndighet

bedriver. Exempel på sådant författningsstöd kan vara allmänna bestämmelser i lag eller detaljerade regler i tillämplig speciallagstiftning. Det kan också vara fråga om allmänna eller särskilda bestämmelser i myndighetens instruktion eller myndighetsförordningen eller i någon annan förordning som regeringen har beslutat. Av legalitetsprincipen följer alltså att myndigheter behöver säkerställa att deras it-baserade tjänster, liksom övrig verksamhet, faller inom ramen för myndighetens uppdrag och har stöd i rättsordningen.

Enligt Naturvårdsverkets bedömning måste det i detta sammanhang skiljas på rättsligt stöd för tillhandahållandet och förvaltandet av en digital lösning för uppgifter om avfall och rättsligt stöd för att kräva lämnande av vissa uppgifter på visst sätt. Rättsligt stöd för verksamhetsutövers uppgiftslämnande finns i berörd sektorslagstiftning, i det här fallet i avfallsförordningen.

Artikel 35 i avfallsdirektivet ställer krav på att ett antal aktörer på avfallsområdet ska föra register över vissa uppgifter om farligt avfall och annat avfall och att dessa uppgifter ska göras tillgängliga för berörda myndigheter genom ett elektroniskt register. Enligt artikel 35.4 i avfallsdirektivet ska medlemsstaterna inrätta ett rikstäckande elektroniskt register eller samordnade elektroniska register för att registrera dessa uppgifter. Sådana register får också inrättas för andra avfallsflöden, särskilt sådana för vilka mål fastställts i unionslagstiftningsakter.

Naturvårdsverkets förslag är att det i en särskild registerförordning införs en bestämmelse som ger Naturvårdsverket ansvar för att tillhandahålla en digital lösning för uppgifter om farligt avfall och annat avfall, som uppfyller kraven i artikel 35.4 i avfallsdirektivet. Uppgifterna ska lämnas i enlighet med de bestämmelser i avfallsförordningen som genomför artikel 35.1. Det föreslås även införas en upplysningsbestämmelse i avfallsförordningen om att närmare bestämmelser om avfallsregistret finns i den särskilda registerförordningen (se författningsförslag i avsnitt 4.1).

Verksamhetsutövare föreslås också genom införande av ett antal bestämmelser i avfallsförordningen åläggas att lämna vissa uppgifter till Naturvårdsverkets avfallsregister om farligt avfall och annat avfall. Verksamhetsutövaren ansvarar för att de uppgifter som lämnas till Naturvårdsverket är korrekta. Om de uppgifter om avfall som verksamhetsutövaren lämnar är ofullständiga eller felaktiga blir det en fråga för tillsynsmyndigheternas tillsyn.

Naturvårdsverkets bedömning är att verket idag saknar rättsligt stöd för att tillhandahålla en digital lösning. Det är därför nödvändigt att Naturvårdsverkets uppdrag att tillhandahålla och förvalta en digital lösning för uppgifter om farligt avfall och annat avfall regleras, och att det formuleras på ett sätt som täcker all den information som omfattas av de bestämmelser om kontroll och spårbarhet av farligt avfall och annat avfall som Naturvårdsverket föreslagit, men även kommande bestämmelser om rapportering av uppgifter gällande avfall.

Enligt 15 kap. 40 § miljöbalken får regeringen meddela föreskrifter om avfall som behövs till följd av medlemskapet i EU. Utifrån detta kan t.ex. regeringen införa krav på rapportering av vissa uppgifter digitalt, i enlighet med vad som krävs i artikel 35 i avfallsdirektivet. Bemyndigandet i 15 kap. 40 § miljöbalken kan enligt Naturvårdsverkets bedömning inte anses täcka en reglering av Naturvårdsverkets ansvar för att inrätta och förvalta en digital lösning. Däremot bör regeringen kunna föreskriva om detta med stöd av den s.k. restkompetensen enligt 8 kap. 7 § 2 regeringsformen (hädanefter RF).

Naturvårdsverket föreslår att verket ges bemyndigande att meddela närmare bestämmelser om de uppgifter som ska antecknas och om hur och när de ska lämnas till Naturvårdsverkets avfallsregister. Detta bör vara möjligt med stöd av regeringens bemyndiganden i 15 kap. 39 och 40 §§ miljöbalken.

Naturvårdsverket bedömer vidare att vissa uppgifter av betydelse för Sveriges säkerhet behöver undantas från kravet på digital rapportering (se redogörelsen nedan i avsnitt 3.5). Naturvårdsverket föreslår att ett sådant undantag införs i avfallsförordningen. För verksamhetsutövarna måste det dock vara tydligt vilka uppgifter som omfattas av det undantaget och det bör förtydligas i föreskrifter som Naturvårdsverket får meddela. Naturvårdsverket föreslås därför få ett bemyndigande att meddela föreskrifter även om vilka säkerhetskänsliga uppgifter som ska undantas från kravet på digital rapportering. Även detta bör vara möjligt med stöd av bemyndigandena i 15 kap. 39 och 40 §§ miljöbalken. Naturvårdsverket bör även samråda med Försvarsmakten och andra berörda tillsynsmyndigheter i utarbetandet av sådana föreskrifter.

### **3.3.2 Registerförfattning**

För att Naturvårdsverket ska ha rättsligt stöd att föra avfallsregistret och för att berörda myndigheter ska ha möjlighet att få tillgång till uppgifter som rör avfall, anser Naturvårdsverket att det ska införas en registerförfattning som reglerar den digitala lösningen och avfallsregistret.

Av registerförfattningen ska det framgå att Naturvårdsverket ska tillhandahålla en digital lösning för uppgifter om avfall. Registerförfattningen ska också reglera förandet av avfallsregistret, som är en del av den digitala lösningen. Av registerförfattningen framgår också vad Naturvårdsverket får använda uppgifterna i avfallsregistret till. Registerförfattningen ska också reglera vilka myndigheter som ska ha direktåtkomst till registret och vilka myndigheter som ska ha möjlighet att få ut uppgifter från registret. Även personuppgiftsansvar och ändamål med personuppgiftsbehandlingen ska framgå av registret så att det skapas transparens och tydlighet för vilka ändamål personuppgifter ska få behandlas (se vidare avsnitt 3.8 om personuppgiftsbehandling).

Naturvårdsverket gör bedömningen att personuppgifterna i avfallsregistret inte är så känsliga att direktåtkomsten måste regleras i lag (jfr 2 kap. 6 § andra stycket RF).

### 3.4 Hantering av säkerhetskänsliga uppgifter

**Förslag:** Naturvårdsverket föreslår att uppgifter som bedöms vara skyddsvärda utifrån säkerhetsskyddslagstiftningen ska vara undantagna från rapporteringsskyldighet.

Naturvårdsverket föreslås erhålla en rätt att meddela föreskrifter om vilka uppgifter som undantas från digital rapportering och hur dessa istället ska registreras. Föreskrifterna ska tas fram i samråd med berörda myndigheter.

#### Skäl för Naturvårdsverkets förslag

Säkerhetsskyddslagen (2018:585) gäller för den som till någon del bedriver verksamhet som är av betydelse för Sveriges säkerhet och avser skydd av säkerhetskänslig verksamhet mot spioneri, sabotage, terroristbrott och andra brott som kan hota verksamheten samt skydd i andra fall av säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter. Med säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter avses uppgifter som rör säkerhetskänslig verksamhet och som därför omfattas av sekretess enligt OSL (se 2 § säkerhetsskyddslagen). En verksamhet kan vara av betydelse för Sveriges säkerhet om verksamheten hanterar stora mängder av information som inte är säkerhetsskyddsklassificerad, men som av andra skäl kan betraktas som säkerhetskänslig. Det kan handla om att den samlade uppgiftsmängden är nödvändig för andra aktörer i en klart säkerhetskänslig verksamhet. Hur stor mängd uppgifter som ska anses utgöra sådan skyddsvärd verksamhet måste avgöras från fall till fall mot bakgrund av bl.a. vilken typ av uppgifter och verksamhet det är fråga om och vilken konsekvens det skulle kunna innebära om ansamlingen gjordes tillgänglig för utomstående.

Naturvårdsverket har genomfört en säkerhetsskyddsanalys i enlighet med 2 kap. 1 § säkerhetsskyddslagen och 2 kap. 1 § säkerhetsskyddsförordningen (2018:658). I analysen har Naturvårdsverket identifierat vilken säkerhetskänslig verksamhet som kan komma att hanteras inom ramen för den samlade digitala lösningen. Därefter har dessa skyddsintressen konsekvensbedömts genom att de har värderats utifrån konsekvensnivåerna från bilagan till Säkerhetspolisens föreskrifter (PMFS 2019:2) om säkerhetsskydd.

Ett fåtal uppgifter är av sådan karaktär att de har konsekvensbedömts ha ringa skada på säkerhetskänslig verksamhet genom påverkan på liv, hälsa och

infrastruktur från skadegenererande verksamhet. Ytterligare uppgifter kan klassas som säkerhetsskyddsklassificerade, såsom uppgifter som hänför sig till försvarsanläggningar, men dessa har inte delats in i en säkerhetsskyddsklass enligt 2 kap. 5 § säkerhetsskyddslagen ännu. Naturvårdsverket har för avsikt att samråda med Försvarsmakten för att klassa dessa uppgifter. Troligtvis skulle vissa uppgifter som hänför sig till försvarsanläggningar kunna omfattas av försvarssekretess enligt 15 kap. 2 § OSL.

För uppgifter som är av sådan karaktär att de faller in under säkerhetsskyddslagstiftningens bestämmelser ska det finnas särskilda skyddsåtgärder. Naturvårdsverket föreslår att uppgifter som bedöms vara skyddsvärda utifrån säkerhetsskyddslagstiftningen ska vara undantagna från rapporteringsskyldighet till den av Naturvårdsverket tillhandahållna digitala lösningen. Naturvårdsverket föreslås erhålla en rätt att meddela föreskrifter om vilka uppgifter som undantas från digital rapportering och hur dessa istället ska lämnas och registreras. Föreskrifterna ska tas fram i samråd med berörda myndigheter.

## 3.5 Informationssäkerhet

**Bedömning:** Naturvårdsverket har genomfört en informationsklassning av den information som ska hanteras i avfallsregistret. Klassningen har resulterat i att information och informationsmängder har klassats och Naturvårdsverket planerar för vilka skyddsåtgärder som verket behöver vidta för att skydda informationen.

### Skäl för Naturvårdsverkets bedömning

Naturvårdsverket omfattas av Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps föreskrifter (MSBFS 2016:1) om statliga myndigheters informationssäkerhet. I 19 § förordningen (2015:1052) om krisberedskap och bevakningsansvariga myndigheters åtgärder vid höjd beredskap finns bestämmelser om varje myndighets ansvar för säker informationshantering. Ansvaret gäller även när myndighetens information hanteras av en extern aktör eller när myndigheten tillhandahåller andra aktörer tjänster för informationshantering inom e-förvaltning eller motsvarande.

#### 3.5.1 Informationsklassning

Naturvårdsverket har genomfört en informationsklassning i enlighet med 9 § Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps föreskrifter om statliga myndigheters informationssäkerhet. Klassningen har genomförts för att bedöma vilken typ av skada som kan uppstå om uppgifterna röjs, manipuleras eller på annat sätt förvanskas. Mot bakgrund av informationsklassning samt hot-, risk- och sårbarhetsanalys rekommenderas den strategiska prioriteringen initialt att fokusera i första hand på konfidentialitet och i andra hand på tillgänglighet. Dessa

rekommendationer omfattar åtgärder inom bl.a. behörigheter och autentisering, utbildning och medvetenhet, redundans och backup samt processer för incidenthantering. Naturvårdsverket kommer att ta fram dokumentation som anger vilka säkerhetsåtgärder som kommer att vidtas med anledning av Naturvårdsverkets tillhandahållande av det elektroniska registret.

### 3.5.2 Frågan om utkontraktering av den digitala lösningen

Naturvårdsverkets it-drift är utkontrakterad. Utkontraktering till extern leverantör är endast möjligt om ett utlämnande av uppgifter till extern aktör är förenligt med OSL.

I samband med utkontraktering av tjänster som innehåller en större mängd information som rör personuppgifter och/eller sekretessreglerade uppgifter behöver Naturvårdsverket vidta relevanta säkerhetsskyddsåtgärder. Skyddsåtgärderna kommer att bestämmas i enlighet med säkerhetsskyddsanalys och informationssäkerhetsklassning i samråd med berörda tillsynsmyndigheter.

## 3.6 Hantering av allmänna handlingar

**Bedömning:** Handlingar som rapporteras in till Naturvårdsverkets avfallsregister utgör allmänna handlingar hos Naturvårdsverket. Tillsynsmyndigheterna kommer emellertid att beredas direktåtkomst till handlingar inom sina respektive tillsynsansvar. Handlingarna kommer således utgöra allmänna handlingar hos alla tillsynsmyndigheter som har direktåtkomst till handlingarna. Eftersom Naturvårdsverket kommer svara för huvuddelen av upptagningen föreslås att Naturvårdsverket också ska ha arkivansvar för handlingarna i avfallsregistret. Naturvårdsverket ska också i samverkan med tillsynsmyndigheter ta fram en strategi för bevarandet av de elektroniska handlingar i registret som utgör allmänna handlingar.

**Förslag:** I registerförfattningen föreslås det att tillsynsmyndigheter ska ha direktåtkomst till uppgifter i den digitala lösningen som hänförs till myndigheternas respektive tillsynsansvar enligt 26 kap. 3 § tredje stycket miljöbalken och 2 kap. 4, 28, 29 och 30 §§ miljötillsynsförordningen (2011:13). Naturvårdsverket föreslås ha arkivansvar. Gallring och arkivering föreslås ske i samverkan med tillsynsmyndigheter och enligt gällande föreskrifter.

## Skäl för Naturvårdsverkets bedömning och förslag

### 3.6.1 Allmänna handlingar

En handling blir allmän genom att den antingen kommer in till en myndighet eller upprättas av myndigheten. Handlingen kan också vara förvarad hos myndigheten. En handling i form av en framställning anses förvarad hos en myndighet om den finns i myndighetens lokaler (2 kap. 4 § TF). En handling anses förvarad hos en myndighet oavsett om det är originalhandlingen eller en kopia som finns hos myndigheten. Handlingar med identiskt innehåll kan anses förvarade hos flera myndigheter samtidigt. Handlingen måste inte alltid befinna sig i myndighetens egna lokaler för att anses förvarad där.<sup>10</sup>

Upptagningar i form av automatiserad behandling anses förvarade hos en myndighet om upptagningen är tillgänglig för myndigheten med ett tekniskt hjälpmedel som myndigheten själv utnyttjar för överföring i sådan form att den kan läsas, avlyssnas eller på annat sätt uppfattas (2 kap. 6 § TF). Med tekniskt hjälpmedel avses datorer som en myndighet själv utnyttjar.<sup>11</sup> En upptagning för automatiserad behandling är förvarad både hos den myndighet där upptagningen finns och hos en myndighet som genom direktåtkomst har tillgång till upptagningen.<sup>12</sup> Denna tillgänglighetsprincip innebär att varje sammansättning av uppgifter som sakligt sett hör ihop är att betrakta som en handling och den ska vara tillgänglig för var och en i samma utsträckning som för myndigheten själv.<sup>13</sup>

I den nu föreslagna lösningen kommer verksamhetsutövare att rapportera in uppgifter till Naturvårdsverket genom den digitala lösning som Naturvårdsverket tillhandahåller. Tillsynsmyndigheterna kommer att beredas direktåtkomst till de uppgifter som omfattas av deras tillsynsansvar enligt 26 kap. 3 § tredje stycket miljöbalken och 2 kap. 4, 28, 29 och 30 §§ miljötillsynsförordningen (2011:13). Det finns inte någon legaldefinition av uttrycket direktåtkomst. Det som vanligtvis menas med direktåtkomst är emellertid att t.ex. en myndighet har direkt tillgång till t.ex. någon annan myndighets register eller databas och på egen hand kan söka efter information, dock utan att kunna påverka innehållet i registret eller databasen.<sup>14</sup> Vid direktåtkomst fattas beslutet om överföring i varje enskilt fall av mottagaren. Den faktiska begränsningen av direktåtkomsten görs med hjälp av olika tekniska lösningar, beroende på hur omfattningen av direktåtkomsten har begränsats i det enskilda fallet.<sup>15</sup>

---

<sup>10</sup> Prop. 1975/76:160 s.122.

<sup>11</sup> Prop. 1990/91:60 s. 74.

<sup>12</sup> Prop. 2002/03:135 s. 90, prop. 2017/18:269 s. 131, SOU 2015:39 s. 390 f. och jfr HFD 2015 ref. 61.

<sup>13</sup> SOU 1997:39 s. 472.

<sup>14</sup> Prop. 2017/18:269 s. 129.

<sup>15</sup> Prop. 2017/18:269 s. 130.

Eftersom tillsynsmyndigheterna bereds direktåtkomst till avfallsregistret kommer de uppgifter som verksamhetsutövare rapporterar in till avfallsregistret utgöra allmänna handlingar hos både Naturvårdsverket och hos respektive tillsynsmyndighet utifrån deras tillsynsansvar. När respektive myndighet hämtar handlingar till sina verksamhetsstödsystem kommer handlingarna bli föremål för annan relevant offentligrättslig lagstiftning hos den myndigheten. Det förhållandet att tillsynsmyndigheterna får tillgång till uppgifter genom direktåtkomst ger dem dock inte rätt att behandla personuppgifterna, utan tillsynsmyndigheterna måste ha rättsligt stöd i dataskyddsförordningen, dataskyddslagen eller i egen registerförfattning för personuppgiftsbehandlingen, se mer om personuppgiftsbehandling nedan.<sup>16</sup>

### 3.6.2 Arkivfrågor

Av 3 § arkivlagen (1990:782) framgår att en myndighets arkiv bildas av de allmänna handlingarna från myndighetens verksamhet och sådana handlingar som avses i 2 kap. 9 § TF och som myndigheten beslutar ska tas om hand för arkivering. Upptagningar för automatisk databehandling (elektroniska handlingar) som är tillgängliga för flera myndigheter, så att de där utgör allmänna handlingar, ska dock bilda arkiv endast hos en av dessa myndigheter, i första hand den myndighet som svarar för huvuddelen av upptagningen. Av 1 § andra stycket arkivlagen framgår att 3 § ska tillämpas också på kommunala beslutande församlingar.

I förarbetena till arkivlagen framgår att om elektroniska handlingar är tillgängliga för flera myndigheter så att de kan läsas eller på annat sätt uppfattas anses de vara allmän handling hos alla dessa myndigheter. Det framgår också att det ur arkivsammanhang är onödigt att arkivera den elektroniska handlingen på flera ställen, utan att arkivering endast bör ske på ett ställe. Det framgår också att arkivering i första hand bör ske hos den myndighet som svarar för huvuddelen av de elektroniska handlingarna, men att andra lösningar också är tillåtna.<sup>17</sup>

Av 4 § arkivförordningen (1991:446) framgår att Riksarkivet får meddela föreskrifter om hos vilken myndighet en upptagning för automatisk databehandling som är tillgänglig för flera myndigheter ska bilda arkiv, om en eller flera statliga myndigheter svarar för ungefär lika stora delar av upptagningen.

Naturvårdsverket kommer ha huvudansvaret för införandet och driften av den digitala lösningen, och verket föreslås ha huvudansvaret för arkivering av handlingar som förekommer i den digitala lösningen. Respektive tillsynsmyndighet är arkivansvarig för handlingar som de hämtar hem till sina verksamhetsstödsystem.

---

<sup>16</sup> Prop. 2017/18:269 s. 131.

<sup>17</sup> 3 § arkivlagen (1990:782) samt prop. 1989/90:72 s. 70.

## 3.7 Sekretessfrågor

**Bedömning:** Naturvårdsverket bedömer att det kommer behöva göras ändringar i OSL för genomförande av de författningsförslag som lämnas i denna redovisning. Eftersom Miljödepartementet arbetar med en promemoria med förslag till ändringar i OSL föreslår Naturvårdsverket inte några sådana författningsändringar. Naturvårdsverkets vill dock framföra att sekretess bör gälla hos Naturvårdsverket för uppgifter om farligt avfall i avfallsregistret, om det kan antas att det farliga avfallet kan komma till brottslig användning om uppgiften röjs. Sekretess bör även gälla hos Naturvårdsverket för uppgifter om enskilda affärs- och driftförhållanden om det kan antas att den enskilde lider skada om uppgiften röjs.

**Förslag:** För det fall att det införs nya sekretessbestämmelser i OSL föreslår Naturvårdsverket att det även införs en sekretessbrytande bestämmelse i den föreslagna registerförordningen där det anges att uppgifter från avfallsregistret ska lämnas ut om det begärs av myndigheter som behöver uppgifterna för tillsyns- och brottsbekämpande verksamhet.

### Skäl för Naturvårdsverkets bedömning och förslag

#### 3.7.1 Ändringar i offentlighets- och sekretesslagen

Naturvårdsverket bedömer att det kommer behöva göras ändringar i OSL för genomförande av de författningsförslag som Naturvårdsverket lämnar i denna redovisning. Miljödepartementet arbetar med en promemoria med förslag till ändring i OSL. Naturvårdsverkets finner ändå anledning att framföra att verket anser att sekretess bör gälla för uppgifter om farligt avfall i avfallsregistret hos Naturvårdsverket, om det kan antas att det farliga avfallet kan komma till brottslig användning om uppgiften röjs. Farligt avfall som potentiellt utgör hög risk för liv och hälsa genom att det i sig självt eller i kontakt med t.ex. luft och vatten kan vara explosivt, smittförande, giftigt, frätande, toxiskt, brandfarligt eller liknande kommer att finnas samlat i ett nationellt register. Naturvårdsverket bedömer att den aggregerade mängden av uppgifter om vissa mängder farligt avfall är att anse som skyddsvärd och därmed bör omfattas av sekretess.

Vidare kommer avfallsregistret att innehålla omfattande information om verksamhetsutövarnas farliga avfall, hur mycket avfall de producerar, vilka behandlingsmetoder som används och uppgifter om verksamheterna i övrigt som kan anses vara uppgifter om affärs- och driftförhållanden. Det finns för närvarande inte någon tillämplig sekretessbestämmelse för Naturvårdsverket för sådana uppgifter. Naturvårdsverket förordar därmed att det bör införas en bestämmelse om att sekretess bör gälla hos Naturvårdsverket för uppgifter om enskilda affärs- och driftförhållanden om det kan antas att den enskilde lider skada om uppgiften röjs.

### 3.7.2 Sekretessbrytande bestämmelse m.m.

För det fall att det införs nya sekretessbestämmelser i OSL till skydd för de uppgifter som Naturvårdsverket beskriver ovan, får dessa nya sekretessbestämmelser emellertid inte hindra att uppgifter från avfallsregistret kan lämnas till de myndigheter som behöver dem för exempelvis tillsyns- eller brottsbekämpande verksamhet. Naturvårdsverket föreslår därför att en sekretessbrytande bestämmelse införs i den föreslagna registerförordningen för att ett utlämnande ska kunna ske till relevanta myndigheter. Enligt 10 kap. 28 § OSL utgör sekretessen inte något hinder för utlämnande i dessa fall eftersom uppgiftsskyldigheten är fastställd i författning och utlämnande kan därmed ske med stöd av den bestämmelsen.

I den sekretessbrytande bestämmelsen har det formulerats som att ”uppgift” ur avfallsregistret ska lämnas ut på begäran om det begärs av de uppräknade myndigheterna i bestämmelsen. Med ”uppgift” avses både uppgift om farligt avfall och om verksamhetsutövarens affärs- och driftförhållanden. Bestämmelsen är även utformad till att vara neutral när det gäller hur uppgifterna ska lämnas ut, eftersom vissa uppgifter möjligtvis inte lämpar sig att lämna ut elektroniskt på grund av integritets- och säkerhetsskäl.

Den sekretessbrytande bestämmelsen föreslås ha tre punkter. Den första punkten omfattar möjligheten för tillsynsmyndigheter som är ansvariga för tillsyn enligt 26 kap. 3 § tredje stycket miljöbalken och 2 kap. 4, 28, 29 och 30 §§ miljötillsynsförordningen (2011:13) att få ta del av uppgifter från avfallsregistret. Bestämmelsen är formulerad på ett sätt som gör det möjligt för tillsynsmyndigheterna att få ut uppgifter som inte omfattas av deras tillsynsansvar. En tillsynsmyndighet kan tänkas ha behov av att få ta del av uppgifter som återfinns inom en annan myndighets tillsynsansvar.

För det fall att sekretess kommer att gälla för uppgifter hos Naturvårdsverket enligt OSL, kommer samma sekretess att gälla även för tillsynsmyndigheterna eftersom de har elektronisk tillgång till uppgifterna genom direktåtkomst enligt bestämmelsen i 11 kap. 4 § OSL om överföring av sekretess vid direktåtkomst.

Den andra punkten föreslås omfatta myndigheter som har tillsynsansvar enligt 10 § förordningen (2006:311) om transport av farligt gods. Uppgifter i avfallsregistret kan vara av betydelse för dessa myndigheters tillsyn av farligt gods eftersom farligt gods oftast är farligt avfall. De myndigheter som har tillsynsansvar för farligt gods är Transportstyrelsen, Polismyndigheten, Kustbevakningen och Strålsäkerhetsmyndigheten. Naturvårdsverket noterar att sekretessbestämmelsen som vanligtvis gäller för dessa myndigheter för transport av farligt gods i 18 kap. 8 § OSL avser säkerhets- och skyddsåtgärder. Sådana uppgifter kommer emellertid inte att återfinnas i avfallsregistret, vilket innebär att sekretessbestämmelsen i 18 kap. 8 § OSL inte blir tillämplig för dessa tillsynsmyndigheter. I övrigt förefaller det inte finnas någon tillämplig sekretessbestämmelse i OSL till skydd för

uppgifter om farligt avfall eller uppgifter om enskildas affärs- och driftförhållanden hos dessa myndigheter. För att garantera ett sådant skydd bör det i så fall införas en sekretessbestämmelse för dessa. Naturvårdsverket har emellertid inte haft möjlighet att utreda detta närmare.

Vidare ska Polismyndigheten, Ekobrottsmyndigheten, Säkerhetspolisen, Tullverket och Kustbevakningen kunna få ta del av uppgifter för att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet och utreda brott. Naturvårdsverket anser att det finns skäl för dessa myndigheter att få ta del av uppgifter för nämnda syften, eftersom uppgifter som finns i avfallsregistret kan vara av intresse då uppgifter om farligt avfall skulle kunna användas för brottslig verksamhet, såsom miljörelaterad brottslighet och annan brottslighet, t.ex. terrorism eller ekonomisk brottslighet i samband med miljörelaterade brott. Uppgifter som lämnas ut till dessa myndigheter kan skyddas hos dem exempelvis genom förundersökningssekretess enligt 18 kap. 1 § OSL.

Naturvårdsverket anser inte att exempelvis myndigheter såsom åklagarmyndigheten och Ekobrottsmyndigheten behöver ha en egen punkt i den sekretessbrytande bestämmelsen för utlämnande av uppgifter, eftersom behovet hos dessa myndigheter förmodligen inte kommer vara särskilt stort. Om dessa myndigheter skulle ha intresse av att få ta del av uppgifter om farligt avfall från avfallsregistret kan det begäras på vanligt sätt och Naturvårdsverket får därefter göra en sedvanlig sekretessprövning enligt bestämmelserna i 10 kap. OSL.

## 3.8 Personuppgiftsbehandling

**Bedömning:** Det krävs rättsligt stöd i författning för Naturvårdsverkets behandling av personuppgifter i den digitala lösningen och avfallsregistret.

**Förslag:** Naturvårdsverket föreslår att det införs en bestämmelse i registerförfattningen om att Naturvårdsverket är personuppgiftsansvarig för behandling av personuppgifter i den digitala lösningen och avfallsregistret.

### Skäl för Naturvårdsverkets bedömning

#### 3.8.1 Dataskyddsförordningen m.m.

Som nämnts ovan kommer avfallsregistret införas med anledning av avfallsdirektivets krav på elektroniskt register. Eftersom personuppgifter kommer behandlas i den digitala lösningen anser Naturvårdsverket att personuppgiftsbehandlingen bör regleras i registerförfattningen för att tydliggöra ansvaret för personuppgiftsbehandlingen.<sup>18</sup> Personuppgifter som bedöms vara

<sup>18</sup> Jfr SOU 2017:39 s. 83.

nödvändiga för hantering av spårbarhet för farligt avfall är uppgifter om enskild firma, såsom personnamn och personnummer, och kontaktuppgifter till verksamhetsutövare såsom telefonnummer, e-postadresser och eventuella adressuppgifter. Även kontaktuppgifter för personer som arbetar vid verksamheter såsom avfallsproducenter, mäklare, handlare, transportörer m.m. kan förekomma.

Personuppgifterna i den digitala lösningen utgör automatiserad och strukturerad behandling av personuppgifter i ett register. Behandlingen måste därför ske i enlighet med de regler som ställs upp i registerförfattning, dataskyddsförordningen<sup>19</sup> och lagen (2018:218) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning (dataskyddslagen). Den som är personuppgiftsansvarig för behandling av personuppgifter ska följa dessa bestämmelser.

Vidare måste varje behandling av personuppgifter ha en rättslig grund. Därför behöver personuppgiftsbehandlingen som rör den digitala lösningen och avfallsregistret uppfylla någon eller några av villkoren som anges i artikel 6 i dataskyddsförordningen. Behandling av personuppgifter är endast tillåten om artikel 5 och någon eller några av villkoren i artikel 6 i dataskyddsförordningen är uppfyllda. Behandlingen ska också som utgångspunkt vara nödvändig. Villkoren i artikel 6.1 e (allmänt intresse och myndighetsutövning) i dataskyddsförordningen ska vara fastställda i enlighet med unionsrätten eller den nationella rätten. Enligt 2 kap. 2 § dataskyddslagen får personuppgifter behandlas med stöd av artikel 6.1 e om behandlingen är nödvändig för att utföra en uppgift av allmänt intresse som följer av lag eller annan författning eller av beslut som meddelats med stöd av lag eller annan författning, eller som ett led i den personuppgiftsansvariges myndighetsutövning enligt lag eller annan författning.

Det finns inget krav på att själva behandlingen av personuppgifter måste regleras. Det är i stället uppgiften av allmänt intresse respektive myndighetsutövningen som ska ha stöd i rättsordningen. Uppgiften av allmänt intresse respektive myndighetsutövningen är fastställd i enlighet med svensk rätt, om den följer av författning eller beslut som har meddelats i enlighet med regeringsformens bestämmelser.<sup>20</sup>

Naturvårdsverkets bedömning är att det därför krävs en bestämmelse i registerförordningen om att Naturvårdsverket inom ramen för myndighetens ansvarsområde ska få behandla personuppgifter i den digitala lösningen och avfallsregistret. Exakt för vilka ändamål personuppgiftsbehandlingen sker behöver inte anges i författning.

---

<sup>19</sup> Europaparlamentet och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning).

<sup>20</sup> Prop. 2017/18:105 s.48.

I registerförfattningen föreslås det också finnas en upplysningsbestämmelse om att författningen innehåller bestämmelser som kompletterar dataskyddsförordningen och dataskyddslagen och föreskrifter som har meddelats i anslutning till den lagen gäller om inte annat följer av författningen eller föreskrifter som har meddelats i anslutning till lagen. Det bör även införas ett stycke i den bestämmelsen om att termer och uttryck i registerförfattningen har samma betydelse som i EU:s dataskyddsförordning.

### 3.8.2 Personuppgiftsansvar

Den som bestämmer varför och för vilket ändamål personuppgifter ska behandlas och hur personuppgifterna ska behandlas är personuppgiftsansvarig. Två eller flera kan vara gemensamt personuppgiftsansvariga om dessa tillsammans bestämmer ändamål och medel med personuppgiftsbehandlingen.

Personuppgiftsansvar i samband med samordnade behandlingar kan beskrivas på två sätt, antingen gemensamt personuppgiftsansvar eller utlämnande från personuppgiftsansvarig till annan personuppgiftsansvarig.<sup>21</sup> Om en samordnad behandling istället beskrivs som ett utlämnande från en personuppgiftsansvarig till en annan personuppgiftsansvarig står det klart att den aktör som samlar in och initialt lagrar personuppgifterna är ansvarig för dessa behandlingar. Vidare är det den aktör som mottar uppgifterna som är ansvarig för alla behandlingar som denne utför efter överföringen. Vad gäller själva ansvaret för överföring (vilket är en behandling i sig) är situationen mer komplicerad. I vissa fall lär utlämnande och mottagande aktör vara gemensamt personuppgiftsansvariga för själva överföringen, förutsatt att de tillsammans bestämmer ändamål och medel för denna. Ett exempel på en sådan fördelning kan vara utlämnande inom ramen för gemensamma databaser eller system. Om utlämnande och mottagande aktör därvid bedöms vara gemensamt personuppgiftsansvariga för överföringen är kravet på inbördes arrangemang i artikel 26 i dataskyddsförordningen tillämpligt. I andra fall lär endast en av aktörerna utöva bestämmanderätt över ändamål och medel för överföringen.<sup>22</sup>

Naturvårdsverkets förslag är att endast Naturvårdsverkets personuppgiftsansvar ska regleras i registerförfattningen. Anledningen härtill är att det är Naturvårdsverket som ansvarar för ändamål och medel för behandling av personuppgifter i den digitala lösningen och avfallsregistret. Naturvårdsverket har inte heller haft för avsikt att skapa en gemensam databas eller system med tillsynsmyndigheterna, utan Naturvårdsverket ansvarar självständigt för den digitala lösningen och avfallsregistret. För att skapa tydlighet i frågan om personuppgiftsansvar föreslås

---

<sup>21</sup> Johan Kahn och Fredrik Gustafsson, "Gemensamt personuppgiftsansvar vanligare under GDPR?", Juridisk publikation 2/2017 s. 282.

<sup>22</sup> Johan Kahn och Fredrik Gustafsson, "Gemensamt personuppgiftsansvar vanligare under GDPR?", Juridisk publikation 2/2017 s. 282 f.

därmed att det införs en bestämmelse om att Naturvårdsverket är personuppgiftsansvarig för den digitala lösningen och avfallsregistret. Naturvårdsverket blir således även personuppgiftsansvarig för överföringen av personuppgifterna till respektive tillsynsmyndighet. Naturvårdsverket anser inte att tillsynsmyndigheterna har ett sådant inflytande över ändamål och medel för den digitala lösningen och avfallsregistret som krävs för att de ska anses vara gemensamt personuppgiftsansvariga för behandlingen. Den behandling av personuppgifter som tillsynsmyndigheterna gör utanför avfallsregistret är däremot respektive tillsynsmyndighet personuppgiftsansvarig för. Naturvårdsverket finner inte att det behöver införas en särskild bestämmelse i den föreslagna registerförordningen för tillsynsmyndigheternas personuppgiftsbehandling, eftersom myndigheterna har annat rättsligt stöd för behandling av personuppgifter för deras tillsynsverksamhet.

### 3.8.3 Ändamål med personuppgiftsbehandlingen

Ändamålen för behandling av personuppgifterna i den digitala lösningen bör inte regleras i registerförordningen, eftersom Naturvårdsverket anser att det är svårt att specificera exakt alla ändamål som personuppgifterna kommer att behöva hanteras för. Det blir därmed dataskyddsförordningen och dataskyddslagen som kommer att gälla för själva behandlingen.

Några exempel på vad Naturvårdsverket kommer behöva behandla personuppgifter för är att tillhandahålla själva den digitala lösningen såsom inlämning av uppgifter från verksamhetsutövarna, handläggning av ärenden och att utföra myndighetsutövning i övrigt. Naturvårdsverket behöver även behandla personuppgifter för att föra själva registret över verksamhetsutövarna. Personuppgifter kommer även att behöva behandlas för framställning av statistik om avfall. För Naturvårdsverkets behandling av personuppgifter för statistiska ändamål för avfall gäller emellertid lagen om den officiella statistiken och förordningen om den officiella statistiken. Att Naturvårdsverket är statistikansvarig myndighet gällande avfall framgår av bilagan till förordningen om den officiella statistiken. Naturvårdsverket ser dock inget behov av att särskilt i registerförordningen reglera att den lagen och förordningen gäller för behandling av personuppgifter för statistiska ändamål.

### 3.8.4 Risker med elektroniskt utlämnande

Naturvårdsverket noterar att elektroniskt utlämnande genom direktåtkomst ofta förknippas med särskilda risker för den personliga integriteten. Spridning av personuppgifter till andra myndigheter genom direktåtkomst förknippas ofta med särskilda risker eftersom personuppgifterna på så sätt sprids lättare genom att dessa blir allmänna handlingar hos den mottagande myndigheten.<sup>23</sup> Ju fler myndigheter

---

<sup>23</sup> Prop. 2017/18:269 s. 131, SOU 2012:90 s. 64 f. och 123 f. och SOU 2015:39 s. 134 f.

som har direktåtkomst till uppgifter i ett datasystem, desto större blir allmänhetens möjlighet att få tillgång till uppgifterna.<sup>24</sup>

Att ge tillsynsmyndigheterna direktåtkomst till Naturvårdsverket avfallsregister kan således utgöra en större spridning av personuppgifter. Naturvårdsverket anser emellertid att lösningen med direktåtkomst för tillsynsmyndigheterna till uppgifter i avfallsregistret för närvarande är den mest ändamålsenliga och genomförbara lösningen för att genomföra avfallsdirektivets krav på ett samlat nationellt register utifrån gällande lagstiftning. Förhoppningen är även att ett nationellt register ska kunna öka spårbarheten och bidra till bättre hantering och tillsyn av farligt avfall. Det faktum att personuppgifterna i sig inte är känsliga och att tillsynsmyndigheterna ofta redan har de aktuella personuppgifterna att tillgå har också särskilt beaktats vid valet av direktåtkomst för tillsynsmyndigheterna.

### 3.9 Avfallsstatistik enligt avfallsstatistikförordningens krav – krävs författningsändringar?

**Bedömning:** Naturvårdsverket ser inte att det finns några förändringar i avfallsdirektivet som styr hur uppgiftsinhämtningen ska ske, som inte redan kommer föreslås inom ramen för genomförande av avfallspaketet. Det kan dock komma att förändras efter fortsatt analys och efter remissrundan. Naturvårdsverket kan därför styra och arbeta vidare med att lägga upp planen för hur avfallsstatistiken ska förbättras. Mot denna bakgrund ser Naturvårdsverket inte att några författningsförslag behöver tas fram inom detta uppdrag i det här skedet.

#### Skäl för Naturvårdsverkets bedömning

För spårbarhet för det farliga avfallet finns det en tydlig tidsfrist att förhålla sig till gällande när ett sådant system behöver vara på plats. Det gäller dock inte för den del av uppdraget som berör förbättrad avfallsstatistik. Det finns inte heller några ändringar i avfallsdirektivet som innebär att författningsförslag gällande avfallsstatistiken behöver vara på plats snarast för att Sverige ska leva upp till direktivet, som inte redan kommer föreslås inom ramen för genomförande av avfallspaketet. I stort handlar de krav på uppgifter om avfall som finns i direktivet om att uppgifter ska lämnas till EU-kommissionen av varje medlemsstat, men det är inte specificerat hur uppgifterna ska samlas in.

<sup>24</sup> Prop. 2017/18:269 s. 131, SOU 2003:30 s. 201 och SOU 2015:73 s. 304.

Naturvårdsverkets bedömning är att inga författningsförslag gällande förbättrad avfallsstatistik behöver tas fram i detta skede inom uppdraget, men att det arbetet kommer att fortsätta eftersom det är av stor vikt att avfallsstatistiken förbättras.

## 3.10 Sanktioner

**Bedömning/förslag:** Naturvårdsverket föreslår i nuläget inga sanktioner kopplade till de föreslagna bestämmelserna om anteckningsskyldighet och lämnande av uppgifter om avfall i avfallsregistret.

### **Skäl för Naturvårdsverkets bedömning/förslag**

I och med de förändringar som gjorts i Naturvårdsverkets författningsförslag har de bestämmelser som Naturvårdsverket tidigare ansett varit lämpade att förena med miljöstraffavgift om de inte följs nu lyfts ut från förslaget.

Liksom i nuläget kommer underlåtenhet att upprätta och medföra ett transportdokument vid transport av farligt avfall att vara förenat med en miljöstraffavgift. Naturvårdsverkets föreskrifter som närmare reglerar utformningen och hanteringen av transportdokument behöver dock ses över och i samband därmed även de bestämmelser om miljöstraffavgift som dessa bestämmelser är kopplade till.

I fråga om de bestämmelser om anteckningsskyldighet och krav på att lämna uppgifter i avfallsregistret som nu föreslås kan finnas skäl att förena dem med någon form av sanktioner. Påförande av miljöstraffavgift framstår i sådana fall som ett lämpligt alternativ. Några sådana bestämmelser föreslås dock inte i nuläget. Till dess att sanktionsbestämmelser eventuellt införs får därför andra tillsynsåtgärder vidtas om bestämmelserna inte efterlevs.

## 4 Författningsförslag

### 4.1 Kontroll och spårbarhet av farligt avfall

Tidigare förslag till nya och ändrade bestämmelser i avfallsförordningen, för förbättrad kontroll och spårbarhet av farligt avfall, har reviderats till följd av de förändringar som skett i fråga om utformningen av den digitala lösningen. Ett nytt förslag redovisas nedan.

Det rättsliga stödet för Naturvårdsverket att tillhandahålla en samlad digital lösning för uppgifter om farligt avfall och annat avfall föreslås regleras genom en bestämmelse i avfallsförordningen, enligt nedan.

#### AVFALLSFÖRORDNINGEN (2011:927)

Nuvarande lydelse	Föreslagen lydelse
<b><i>Anteckningar vid återvinning och bortskaffande</i></b>	<b><i>Anteckningsskyldighet för producenter av farligt avfall</i></b>
55 § <i>Den som bedriver en yrkesmässig verksamhet där farligt avfall uppkommer ska för varje slag av farligt avfall föra anteckningar om</i> <i>1. den mängd avfall som uppkommer årligen, och</i> <i>2. till vem som avfallet lämnas för vidare hantering.</i> <i>Anteckningarna ska föras i kronologisk ordning och bevaras i minst tre år.</i>	54 § <i>Den som bedriver en yrkesmässig verksamhet där farligt avfall uppkommer ska för varje typ av farligt avfall föra anteckningar om</i> <i>1. när och till vem avfallet lämnas för vidare hantering</i> <i>2. mängden avfall som överlämnas,</i> <i>3. var avfallet uppkommer,</i> <i>4. av vem avfallet ska behandlas, och</i> <i>5. avsedd behandlingsmetod.</i> <i>Anteckningarna ska föras i tidsföljd innan avfallet överlämnas till en ny innehavare.</i>
	<b><i>Anteckningsskyldighet för den som samlar in farligt avfall</i></b>
56 § <i>Den som yrkesmässigt samlar in farligt avfall ska för varje slag av farligt avfall föra anteckningar om.</i> <i>1. varifrån avfallet kommer,</i> <i>2. hur ofta insamling sker,</i> <i>3. den mängd som samlas in årligen.</i> <i>Anteckningarna ska föras i kronologisk ordning och bevaras i minst tre år.</i>	54 a § <i>Den som yrkesmässigt samlar in farligt avfall ska för varje typ av farligt avfall föra anteckningar</i> <i>1. i direkt anslutning till att avfallet samlas in om</i> <i>a) från vem avfallet kommer,</i> <i>b) mängden avfall samt</i> <i>c) när och från vilken plats avfallet samlas in, och</i>

	<p>2. innan avfallet överlämnas till en ny innehavare om</p> <p>a) när och till vem avfallet lämnas, b) mängden avfall som lämnas samt c) avsedd behandlingsmetod.</p>
	<p><b>Anteckningskyldighet för transportörer av farligt avfall</b></p>
<p>57 § Den som transporterar farligt avfall och är tillståndspliktig enligt 36 § eller anmälningspliktig enligt 42 § ska för varje slag av farligt avfall som transporteras föra anteckningar om</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. varifrån avfallet kommer,</li> <li>2. den mängd som transporteras årligen,</li> <li>3. på vilket sätt avfallet transporteras, och</li> <li>4. vart avfallet transporteras.</li> </ol> <p>Anteckningarna ska föras i kronologisk ordning och bevaras i minst ett år.</p>	<p>54 b § Den som transporterar farligt avfall och är tillståndspliktig enligt 36 § eller anmälningspliktig enligt 42 § ska för varje typ av farligt avfall som transporteras föra anteckningar om</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. från vem avfallet transporteras,</li> <li>2. när och från vilken plats avfallet transporteras,</li> <li>3. den mängd som transporteras,</li> <li>4. på vilket sätt avfallet transporteras, och</li> <li>5. till vilken plats och till vem avfallet transporteras.</li> </ol> <p>Anteckningarna ska föras i tidsföljd innan transporten påbörjas.</p>
	<p><b>Anteckningskyldighet för handlare eller mäklare av farligt avfall</b></p>
<p>58 § Den som är handlare eller mäklare ska för varje slag av farligt avfall som säljs eller förmedlas i verksamheten föra anteckningar om</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. varifrån avfallet kommer,</li> <li>2. den mängd som säljs eller förmedlas årligen, och</li> <li>3. till vem avfallet säljs eller förmedlas.</li> </ol> <p>Anteckningarna ska föras i kronologisk ordning och bevaras i minst tre år.</p>	<p>54 c § Den som är handlare eller mäklare ska för varje typ av farligt avfall föra anteckningar om</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. varifrån avfallet kommer,</li> <li>2. den mängd som köps, säljs eller förmedlas, och</li> <li>3. till vem avfallet förmedlas eller säljs eller av vem avfallet köps.</li> </ol> <p>Anteckningarna ska föras i tidsföljd i direkt anslutning till att avfallet förmedlas eller säljs till en ny innehavare.</p>
	<p><b>Anteckningskyldighet för den som behandlar avfall</b></p>
<p>54 § Den som bedriver en verksamhet med återvinning eller bortskaffande som är tillstånds- eller anmälningspliktig enligt miljöprövningsförordningen (2013:251) ska för varje slag av</p>	<p>54 d § Den som yrkesmässigt behandlar avfall ska för varje typ av avfall föra anteckningar</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. i direkt anslutning till att avfallet tas emot om</li> <li>a) tidpunkt för mottagandet,</li> <li>b) mängden avfall samt</li> </ol>

<p>avfall som hanteras i verksamheten föra anteckningar om</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. varifrån avfallet kommer,</li> <li>2. de metoder för återvinning eller bortskaffande som används,</li> <li>3. den mängd avfall som återvinns eller bortskaffas årligen, och</li> <li>4. var avfallet lämnas när det återvinns eller bortskaffas.</li> </ol> <p>Anteckningarna ska föras i kronologisk ordning och bevaras i minst tre år.</p>	<p><i>c) från vem avfallet kommer,</i></p> <p><i>2. i direkt anslutning till avfallet behandlas om</i></p> <ol style="list-style-type: none"> <li><i>a) mängden avfall som behandlas,</i></li> <li><i>b) den behandlingsmetod som används,</i></li> <li><i>c) den mängd farligt avfall som efter behandlingen blivit icke-farligt avfall,</i></li> <li><i>d) den mängd av produkter och material som är resultatet av förberedelse för återanvändning, materialåtervinning respektive andra återvinningsförfaranden och som därmed upphört att vara avfall och</i></li> </ol> <p><i>3. i direkt anslutning till att avfallet lämnas till en ny innehavare om när och till vem avfallet lämnas.</i></p>
	<p><b><i>Anteckningskyldighet för den som för ut eller exporterar farligt avfall</i></b></p>
	<p><i>54 e §</i></p> <p><i>Den som från Sverige för ut eller exporterar farligt avfall för behandling ska för varje typ av avfall föra anteckningar i tidsföljd om</i></p> <ol style="list-style-type: none"> <li><i>1. den mängd avfall som har lämnats för transport till en behandlare i ett annat land inom Europeiska unionen,</i></li> <li><i>2. den mängd avfall som har lämnats för transport till en behandlare i ett land utanför Europeiska unionen,</i></li> <li><i>3. behandlingsmetod som används,</i></li> <li><i>4. den mängd farligt avfall som efter behandlingen blivit icke-farligt avfall och</i></li> <li><i>5. den mängd av produkter och material som är resultatet av förberedelse för återanvändning, materialåtervinning respektive andra återvinningsförfaranden och som därmed upphört att vara avfall.</i></li> </ol> <p><i>Anteckningarna ska föras i tidsföljd i direkt anslutning till att information om avfallets behandling har erhållits från den som utfört behandlingen.</i></p>
<p><b>54 a §</b></p> <p>Utöver det som sägs i 54 § ska den som behandlar sådant elavfall som</p>	<p><b>54 f §</b></p> <p>Utöver det som sägs i 54 d och e §§ ska den som behandlar sådant elavfall som</p>

<p>avses i förordningen (2014:1075) om producentansvar för elutrustning föra anteckningar om</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. den mängd elavfall som har tagits emot för behandling,</li> <li>2. den mängd elavfall som har förberetts för återanvändning,</li> <li>3. den mängd elavfall som har materialåtervunnits,</li> <li>4. den mängd elavfall som har återvunnits på annat sätt,</li> <li>5. den mängd elavfall som har bortskaffats,</li> <li>6. den mängd elavfall som har lämnats för transport till en annan behandlare i Sverige,</li> <li>7. den mängd elavfall som har lämnats för transport till en annan behandlare i ett annat land inom Europeiska unionen, och</li> <li>8. den mängd elavfall som har lämnats för transport till en annan behandlare i ett land utanför Europeiska unionen.</li> </ol> <p>Mängderna ska anges i vikt och av anteckningarna ska det framgå vilka mängder som är hänförliga till var och en av de kategorier elutrustning som anges i 19 § förordningen om producentansvar för elutrustning.</p>	<p><i>avses i förordningen (2014:1075) föra anteckningar så att det framgår vilka mängder som är hänförliga till var och en av de kategorier elutrustning som anges i 19 § förordningen om producentansvar för elutrustning</i></p>
	<p><b><i>Skyldighet att spara anteckningar</i></b></p>
	<p><i>55 §</i>  <i>Den som fört anteckningar enligt 54, 54 a, 54 c, 54 d, 54 e eller 54 f § ska spara anteckningarna i minst tre år.</i></p> <p><i>Den som fört anteckningar enligt 54 b § ska spara anteckningarna i minst tolv månader.</i></p>

	<b>Rätt att få uppgifter</b>
<p>59 § Den som har fört anteckningar om avfall enligt 54–58 §§ ska ge tillsynsmyndigheten och tidigare avfallsinnehavare möjlighet att ta del av innehållet i anteckningarna, om myndigheten eller den tidigare innehavaren begär det.</p> <p>I fråga om elavfall som avses i 54 a § ska den som har fört anteckningarna också ge den som är skyldig att rapportera enligt 59 a § eller enligt 62 eller 63 § förordningen (2014:1075) om producentansvar för elutrustning möjlighet att ta del av anteckningarna, om den rapporteringsskyldige begär det.</p>	<p>56 § <i>Den som har fört anteckningar enligt 54–54 f §§ ska ge tidigare avfallsinnehavare möjlighet att ta del av innehållet i anteckningarna, om den tidigare innehavaren begär det.</i></p> <p><i>I fråga om elavfall som avses i 54 f § ska den som har antecknat uppgifterna också ge den som är skyldig att rapportera enligt 59 a § eller enligt 56, 62 eller 63 §§ förordningen (2014:1075) om producentansvar för elutrustning möjlighet att ta del av uppgifterna, om den rapporteringsskyldige begär det.</i></p>
	<b>Skyldighet att lämna uppgifter till avfallsregistret</b>
	<p>57 § <i>Naturvårdsverket för ett register för uppgifter om avfall enligt förordningen (20xx:xx) om avfallsregister.</i></p>
	<p>57 a § <i>De uppgifter som ska antecknas enligt 54–54 e §§ ska i direkt anslutning till antecknandet lämnas digitalt till Naturvårdsverkets avfallsregister som avses i 57 §.</i></p>
	<p>58 § <i>Skyldigheten enligt 57 a § att lämna uppgifter till avfallsregistret gäller inte uppgifter som är av betydelse för Sveriges säkerhet enligt säkerhetsskyddslagen (2018:585).</i></p> <p><i>Uppgifter som avses i första stycket ska lämnas till tillsynsmyndigheten på det sätt som myndigheten anvisar.</i></p>
	<p>58 a § <i>Uppgifter som lämnats till tillsynsmyndigheten enligt 58 § andra</i></p>

	<p><i>stycket ska på begäran lämnas till Naturvårdsverket.</i></p> <p><i>Utlämnande enligt första stycket ska ske på det sätt som tillsynsmyndigheten anvisar.</i></p>
	<p><b><i>Föreskrifter om anteckningskyldighet och lämnande av uppgifter i avfallsregistret</i></b></p>
	<p><i>59 §</i>  <i>Naturvårdsverket får meddela närmare föreskrifter om</i></p> <ol style="list-style-type: none"> <li><i>1. de uppgifter som ska antecknas enligt 54–54 e §§,</i></li> <li><i>2. hur uppgifter ska lämnas till avfallsregistret, och</i></li> <li><i>3. vilka uppgifter som ska undantas enligt 58 §.</i></li> </ol>
<b>Rapportering om behandling av avfall</b>	<b><i>Rapportering om behandling av elavfall</i></b>
<p><i>59 a §</i>  <i>Den som tar emot elavfall som avses i förordningen (2014:1075) om producentansvar för elutrustning för att behandla det ska, i fråga om elavfall som vid mottagandet inte tidigare har behandlats av någon annan, senast den 31 mars varje år lämna de uppgifter som har antecknats enligt 54 och 54 a §§ till Naturvårdsverket.</i></p>	<p><i>59 a §</i>  <i>Den som behandlar annat elavfall än konsumentelavfall, enligt definitionen i förordningen (2014:1075) om producentansvar för elutrustning, ska senast den 31 mars varje år lämna de uppgifter som har förtecknats om avfallet enligt 54 d – 54 f §§ till Naturvårdsverket.</i>  <i>Uppgifter enligt första stycket ska endast avse avfall som mottagits från någon som inte är, eller företräder någon som är, rapporteringskyldig enligt 63 § nämnda förordning och som vid mottagandet inte tidigare har behandlats av någon annan.</i></p>

## 4.2 Ny registerförfattning

### FÖRORDNING (20XX:XX) OM AVFALLSREGISTER

#### Föreslagen lydelse

##### Allmänna bestämmelser

**1 §** Naturvårdsverket ska tillhandahålla en digital lösning för uppgifter om avfall.

**2 §** Naturvårdsverket ska föra ett nationellt register över uppgifter om avfall som lämnas enligt 57 a § avfallsförordningen (2011:927).

Registret benämns avfallsregistret och är en del av den digitala lösningen.

**3 §** Genom denna förordning genomförs artikel 35 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/98/EG av den 19 november 2008 om avfall och om upphävande av vissa direktiv, i lydelsen enligt Europaparlamentets och rådets direktiv 2018/851.

Förordningen är meddelad med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen.

**4 §** Denna förordning innehåller bestämmelser som kompletterar Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning).

Termer och uttryck i denna förordning har samma betydelse som i EU:s dataskyddsförordning.

Vid behandling av personuppgifter enligt denna förordning gäller lagen (2018:218) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning och föreskrifter som har meddelats i anslutning till den lagen, om inte annat följer av denna förordning eller föreskrifter som har meddelats i anslutning till den.

**5 §** Naturvårdsverket får använda uppgifterna i avfallsregistret för

1. sin operativa tillsyn och tillsynsvägledning i fråga om avfall,
2. sitt fullgörande av statistikansvar enligt förordningen (2001:100) om den offentliga statistiken och ansvar för internationell rapportering och rapportering till Europeiska kommissionen i fråga om avfall,
3. Naturvårdsverkets verksamhet i övrigt på avfallsområdet.

**6 §** Med tillsynsmyndighet avses i denna förordning en myndighet som har ansvar för tillsyn i fråga om avfall och farligt avfall enligt 26 kap. 3 § tredje stycket miljöbalken och 2 kap. 4, 28, 29 och 30 §§ miljötillsynsförordningen (2011:13).

### **Rätt att få uppgifter från avfallsregistret**

**7 §** Uppgifter ur avfallsregistret ska lämnas ut om det begärs av

1. en tillsynsmyndighet för utövande av tillsyn i fråga om avfall och farligt avfall,
2. myndighet med ansvar för tillsyn av transporter av farligt gods enligt förordningen (2006:311) om transport av farligt gods och
3. Polismyndigheten, Ekobrottsmyndigheten, Säkerhetspolisen, Tullverket och Kustbevakningen för att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet och utreda brott.

### **Direktåtkomst**

**8 §** En tillsynsmyndighet ska ges direktåtkomst till uppgifter i avfallsregistret som hänförs till myndighetens tillsynsansvar.

### **Personuppgiftsbehandling**

**9 §** Naturvårdsverket är personuppgiftsansvarig för behandling av personuppgifter i den digitala lösningen och avfallsregistret.

### **Arkivansvar**

**10 §** Naturvårdsverket har arkivansvar för avfallsregistret.

Naturvårdsverket ska i samverkan med tillsynsmyndigheterna ta fram en strategi för bevarande av elektroniska handlingar för registret, samt pröva förutsättningarna för gallring i enlighet med gällande föreskrifter.

### **Övriga bestämmelser**

**11 §** Naturvårdsverket får meddela de föreskrifter som behövs för tillsynsmyndigheternas direktåtkomst till uppgifter i avfallsregistret enligt 8 §.

## **4.3 Författningskommentarer**

### **4.3.1 Avfallsförordningen**

I artikel 35 i avfallsdirektivet finns krav på att vissa utpekade aktörer ska föra ett register över vissa uppgifter om avfall i tidsföljd. De som omfattas av detta krav är de verksamhetsutövare som avses i artikel 23.1 i avfallsdirektivet, det vill säga de som har för avsikt att behandla avfall, producenter av farligt avfall och verksamhetsutövare som yrkesmässigt samlar in eller transporterar farligt avfall eller agerar som handlare och mäklare av farligt avfall. I artikel 35.1 finns en uppräkningslista av vilken information som registret ska innehålla. Genom direktivet om ändring av avfallsdirektivet utökades skyldigheten till att även omfatta information om mängden av produkter och material som är ett resultat av förberedelse för återanvändning, materialåtervinning eller andra återvinningsförfaranden. Kravet på verksamhetsutövare att föra register i tidsföljd genomförs genom bestämmelserna om anteckningsskyldighet i avfallsförordningen.

Nu gällande bestämmelser om anteckningsskyldighet i avfallsförordningen behålls i huvudsak, men revideras och kompletteras i viss mån för att genomföra de krav som följer av artikel 35.1 och det spårbarhetskrav som följer av artikel 17.

Bland annat tillkommer ett krav på att den som behandlar avfall ska redovisa mängden av produkter och material som återvinningsförfaranden resulterar i. Uppgift om insamlingsintervall av olika avfallstyper bör redovisas inte bara av insamlare utan även av avfallsproducenter. Naturvårdsverket bedömer det då som mer relevant att redovisa när avfall lämnas respektive hämtas än att ange hur ofta detta sker. Likaså bör den som behandlar avfall redovisa när avfall tas emot. Detta får anses vara uppgifter av betydelse för möjligheten till spårbarhet av farligt avfall. Att föra anteckningar i tidsföljd inkluderar enligt Naturvårdsverkets bedömning inte per automatik uppgift om när avfall lämnas eller hämtas. Den som producerar och samlar in avfall har också ett ansvar för att tillse att avfallet hanteras på lämpligt sätt och bör därför kunna uppge hur och av vem avfallet ska behandlas. I det avseendet kan noteras att artikel 17 hänvisar till artikel 13 i direktivet, som kräver att medlemsstaterna ska säkerställa att avfall hanteras på lämpligt sätt.

Uppgifter ska i enlighet med avfallsdirektivets krav redovisas i kronologisk ordning. Detta begrepp föreslås dock bytas ut mot ”i tidsföljd”. För att säkerställa en mer enhetlig och ändamålsenlig tillämpning av bestämmelserna om anteckningsskyldighet har det förtydligats i respektive bestämmelse vad som avses med ”i tidsföljd”. Vidare föreslås att antecknade uppgifter ska lämnas digitalt till avfallsregistret i direkt anslutning till att de antecknas. Förslagen syftar till att öka möjligheterna till spårbarhet och kontroll av hur avfallet hanteras.

Naturvårdsverket föreslås ges ett bemyndigande att meddela närmare bestämmelser om de uppgifter som ska antecknas.

Enligt artikel 35.1 a i avfallsdirektivet ska avfallets typ anges. Bilaga 4 till avfallsförordningen innehåller en förteckning av olika typer av avfall. Mot bakgrund av detta bör ordet typ användas i stället för ordet slag.

Enligt 35.1 andra stycket i avfallsdirektivet ska uppgifter göras tillgängliga för de behöriga myndigheterna genom det eller de elektroniska register som ska inrättas enligt artikel 35.4. Enligt artikel 35.4 ska medlemsstaterna inrätta ett elektroniskt register eller samordnade register för att registrera de uppgifter om farligt avfall som avses i punkt 1 och som omfattar hela det geografiska territoriet i den berörda medlemsstaten. Ett sådant elektroniskt register bör därför finnas i Sverige. Naturvårdsverket bedöms som lämplig myndighet för att se till att ett sådant register finns.

Enligt artikel 17 i avfallsdirektivet ska medlemsstaterna vidta nödvändiga åtgärder för att farligt avfall ska kunna spåras alltifrån produktion till slutliga

bestämmelseort och för att farligt avfall ska kunna övervakas så att kraven i artiklarna 35 och 36 uppfylls. Uppgifter om farligt avfall ska registreras i ett elektroniskt register enligt artikel 35. För att åstadkomma en spårbarhet och för att kraven på ett elektroniskt register ska kunna uppfyllas bör anteckningsskyldiga verksamhetsutövare lämna anteckningar som förts om farligt avfall till det elektroniska register som inrättas.

Det behöver särskilt anges att vissa säkerhetskänsliga uppgifter ska undantas från kravet på digital rapportering. Dessa uppgifter ska istället lämnas till berörd tillsynsmyndighet på det sätt tillsynsmyndigheten anvisar. För att även dessa uppgifter ska kunna inkluderas i bl.a. statistikunderlag och rapportering som Naturvårdsverket ansvarar för behöver Naturvårdsverkets rätt att få ut dessa uppgifter från tillsynsmyndigheten särskilt regleras.

Närmare krav om hur och när anteckningar ska lämnas och om vilka uppgifter som får undantas från digitalt uppgiftslämnande meddelas lämpligen av Naturvårdsverket.

#### 54 §

Bestämmelsen motsvarar nu gällande bestämmelse i 55 § avfallsförordningen, om anteckningsskyldighet för den som bedriver yrkesmässig verksamhet där farligt avfall uppkommer, dvs. producerar farligt avfall. Här avses den som är producent; avfallsproducent i avfallsdirektivets mening. Enligt definitionen i artikel 3.5 avses med avfallsproducent var och en som bedriver en verksamhet som ger upphov till avfall (ursprunglig avfallsproducent) och var och en som genom förbehandling, blandning eller andra förfaranden ändrar avfallets art eller sammansättning. Denna definition har inte uttryckligen införlivats i svensk lagstiftning. Naturvårdsverket anser ett behov av att se över definitionen av producent i 15 kap. 11 § miljöbalken.

Anteckningsskyldigheten har i viss mån utökats till att även omfatta uppgift om såväl när som till vem avfallet lämnas för vidare behandling, vem som ska behandla avfallet och hur det är avsett att behandlas.

De nya kraven införs för att Sverige ska kunna anses uppfylla kraven på registrering av uppgifter enligt artikel 35 i avfallsdirektivet och kravet på spårbarhet av farligt avfall enligt artikel 17. Enligt artikel 35.1 ska uppgifter registreras om insamlingsintervall när det är relevant. För att uppfylla detta och för att bättre uppfylla kravet på spårbarhet enligt artikel 17 görs ett tillägg om att redovisa tidpunkt för när avfall lämnas till en ny innehavare. Vidare ställs krav på att redovisa vem som ska behandla avfallet och hur det är tänkt att behandlas.

Det har förtydligats vad som avses med att föra anteckningar i tidsföljd. Skälen till detta redovisas ovan. Avfallsproducenter ska, utifrån kraven i avfallsdirektivet, i tidsföljd redovisa uppgifter om avfall som uppkommit. Det får anses rimligt att

uppgifter om detta avfall redovisas i samband med att det lämnas för borttransport. Eftersom uppgifterna behövs även för upprättande av transportdokument ska uppgifterna finnas tillgängliga hos avfallsproducenten innan avfallet transporteras bort. Det föreslås därför att uppgifterna ska antecknas innan avfallet överlämnas till en ny innehavare. Uppgifterna som antecknas ska lämnas digitalt till avfallsregistret i direkt samband med antecknandet. Detta ger ett visst utrymme för att överlämna uppgifterna så snart det är möjligt efter antecknandet.

Kravet på att spara uppgifterna som antecknas i tre år har flyttats till den nya 55 §.

#### 54 a §

Bestämmelsen motsvarar nu gällande bestämmelse i 56 § avfallsförordningen, om anteckningsskyldighet för den som yrkesmässigt samlar in farligt avfall. Anteckningsskyldigheten har i viss mån utökats. Anteckningar ska för varje typ av avfall som samlas in föras om varifrån avfallet kommer, när och från vilken plats det samlas in, den mängd som samlas in och till vem avfallet lämnas för vidare hantering.

De uppgifter som ska lämnas enligt första och andra punkterna sammanfaller oftast. Det gäller dock inte när det är fråga om farligt avfall från hushåll. Avfallsdirektivet kräver spårbarhet av farligt avfall från hushåll. Hushållen är dock inte skyldiga att själva lämna uppgift om det farliga avfall de producerar. Denna skyldighet åligger i stället den som samlar in avfallet, i enlighet med vad som följer av 62 §.

Bestämmelserna införs för att uppfylla de krav på registrering av uppgifter som följer av artikel 35 i avfallsdirektivet.

Det har förtydligats vad som avses med att föra anteckningar i tidsföljd. Skälen till detta redovisas ovan. Insamlare bör anteckna uppgifter om avfallet dels i samband med att det lämnas in, dels i samband med att det överlämnas till ny innehavare. Detta ger en ökad möjlighet till spårbarhet och kontroll, bl.a. i fråga om insamlade mängder i förhållande till mängder som sedan lämnas för vidare hantering. Vad gäller tidpunkt för lämnande av antecknade uppgifter till avfallsregistret, se ovan.

Kravet på att spara uppgifter som antecknas i tre år har flyttats till den nya 55 §.

#### 54 b §

Bestämmelsen motsvarar nu gällande bestämmelse i 57 § avfallsförordningen, om anteckningsskyldighet för den som transporterar farligt avfall och är tillståndspliktig enligt 36 § eller anmälningspliktig enligt 42 § avfallsförordningen.

Anteckningsskyldigheten har i viss mån utökats. Anteckningar ska för varje typ av avfall som transporteras föras om när och från vilken plats avfallet transporteras,

på vilket sätt avfallet transporteras och till vilken plats och till vem som avfallet transporteras.

De nya kraven införs för att uppfylla de krav på registrering av uppgifter som följer av artikel 35 i avfallsdirektivet.

Det har förtydligats vad som avses med att föra anteckningar i tidsföljd. Skälen till detta redovisas ovan. Transportörer bör anteckna uppgifter om avfallet i transporten innan transporten påbörjas. Uppgifterna ska finnas tillgängliga för transportören redan vid den tidpunkten eftersom de behövs för upprättande av transportdokument.

Vad gäller tidpunkt för lämnande av antecknade uppgifter till avfallsregistret, se ovan.

Kravet på att spara uppgifterna som antecknas i minst tolv månader har flyttats till den nya 55 §.

#### 54 c §

Bestämmelsen motsvarar nu gällande bestämmelse i 58 § avfallsförordningen, om anteckningsskyldighet för den som är handlare eller mäklare av farligt avfall.

Det har förtydligats vad som avses med att föra anteckningar i tidsföljd. Skälen till detta redovisas ovan. Mäklare och handlare bör ha skyldighet att anteckna uppgifter senast i samband med att avfallet förmedlas eller säljs.

Kravet på att spara uppgifterna som antecknas i tre år har flyttats till den nya 55 §.

#### 54 d §

Bestämmelsen motsvarar nu gällande bestämmelse i 54 § avfallsförordningen, om anteckningsskyldighet för den som behandlar avfall. Eftersom skyldigheten enligt artikel 35.1 i avfallsdirektivet att registrera vissa uppgifter gäller för alla verksamhetsutövare som avses i artikel 23 i direktivet, det vill säga alla verksamhetsutövare som behandlar avfall, har referensen till tillstånds- eller anmälningsplikt i nu gällande 54 § tagits bort.

Anteckningsskyldigheten har i viss mån specificerats och utökats. Anteckningar ska för varje typ av avfall som samlas in föras om varifrån avfallet kommer, den mängd avfall som behandlas, den behandlingsmetod som används, den mängd farligt avfall som efter behandlingen blivit icke-farligt avfall, till vem avfall lämnas för vidare hantering, och den mängd av produkter och material som är resultatet av förberedelse för återanvändning, materialåtervinning respektive andra återvinningsförfaranden angivet i vikt. De nya kraven införs för att uppfylla de krav på registrering av uppgifter som får anses följa av artikel 35 i avfallsdirektivet.

Genom tillägget, i enlighet med artikel 35.1, om att anteckningar ska föras om mängden av produkter och material som är ett resultat av förberedelse för återanvändning, materialåtervinning eller andra återvinningsförfaranden blir det tydligt i vilken utsträckning den som behandlar avfall bedömer att avfallet upphör att vara avfall. Detta innebär att gränsdragningen mellan avfallslagstiftningen och kemikalielagstiftningen blir tydligare i de fall ämnet eller föremålet omfattas av kemikalielagstiftningen. För att tydliggöra att det som avses i punkt 7 är avfall som upphört att vara avfall föreslås ett tillägg om detta.

Det har förtydligats vad som avses med att föra anteckningar i tidsföljd. Skälen till detta redovisas ovan. Avfallsbehandlare bör ha en skyldighet att anteckna uppgifter om avfallet dels i samband med att det tas emot, dels i samband med att det behandlas men även i samband med att avfall överlämnas till ny innehavare. Detta ger en ökad möjlighet till spårbarhet och kontroll. Vad gäller tidpunkt för lämnande av antecknade uppgifter till avfallsregistret, se ovan.

Kravet på att spara uppgifterna som antecknas i tre år har flyttats till den nya 55 §.

#### 54 e §

Bestämmelsen är ny och föreslås införas utifrån såväl ett behov av att kunna spåra och kontrollera hanteringen även av farligt avfall som förs ut eller exporteras från Sverige för behandling, som för att Naturvårdsverket ska kunna uppfylla de krav på rapportering och statistiksammanställning som följer av bl.a. avfallsdirektivet.

De uppgifter som ska antecknas i fråga om behandling av avfallet motsvarar de som ska lämnas av avfallsbehandlare enligt föreslagna 54 d §.

Den som skickar farligt avfall för behandling utanför Sverige omfattas av bestämmelserna i förordning (EG) 1013/2006 om transport av avfall. Enligt artikel 16 e i den förordningen ska den som behandlat avfallet skicka ett intyg om detta till den som skickat avfallet för behandling. De uppgifter ett sådant intyg ska innehålla bör kunna kompletteras med de uppgifter som därutöver efterfrågas i den föreslagna bestämmelsen om anteckningsskyldighet.

Det föreslås mot den bakgrunden att uppgifter ska antecknas i tidsföljd i direkt samband med att information om behandlingen erhållits från den som behandlat avfallet.

#### 54 f §

Bestämmelsen motsvarar nu gällande bestämmelse i 54 a § avfallsförordningen. Nu gällande anteckningsskyldigheten för den som behandlar elavfall förändras inte i sak. Bestämmelsen får dock en ny beteckning och ändras så att de uppgifter som redan ska redovisas enligt andra bestämmelser lyfts bort. Anteckningsskyldigheten enligt 54 a § överlappar nästan i sin helhet den anteckningsskyldighet som följer av de föreslagna 54 d och e §§. Redovisning av vad som skickas för behandling i

annat EU-land respektive ett land utanför EU har lagts till i den föreslagna 54 e §. Det enda som därmed inte täcks av 54 d och e §§ är redovisning av avfallsmängder som är hänförliga till var och en av de kategorier elutrustning som anges i 19 § förordningen (2014:1075) om producentansvar för elutrustning. En bestämmelse med en kompletterande anteckningsskyldighet om detta föreslås därför. Denna anteckningsskyldighet ska i nuläget inte omfattas av kravet på att lämna antecknade uppgifter digitalt till avfallsregistret.

#### 55 §

Skyldigheten att spara anteckningar lyfts ut från respektive bestämmelse om anteckningsskyldighet och samlas i en ny bestämmelse.

De anteckningar som förts av avfallsproducenter, insamlare, handlare, mäklare och behandlare enligt de föreslagna bestämmelserna om anteckningsskyldighet ska sparas i minst tre år hos verksamhetsutövaren. Anteckningar som förts av transportörer ska sparas i minst ett års tid. Detta är ingen förändring jämfört med idag.

#### 56 §

Bestämmelsen motsvarar nu gällande bestämmelse i 59 § avfallsförordningen, om skyldighet för den som ska föra anteckningar att ge tillsynsmyndigheten och tidigare avfallsinnehavare möjlighet att ta del av antecknade uppgifter. Eftersom tillsynsmyndigheten nu kommer att få del av anteckningarna via avfallsregistret behöver dock inte tillsynsmyndigheten omfattas av möjligheten att få del av anteckningar enligt denna bestämmelse.

#### 57 §

Bestämmelsen är en upplysningsparagraf som anger att Naturvårdsverket för ett register för uppgifter om avfall enligt förordningen (20xx:xx) om avfallsregister.

#### 57 a §

Ny bestämmelse som innebär att de uppgifter som antecknats enligt 54–54 e §§ ska lämnas digitalt till Naturvårdsverkets avfallsregister.

Bestämmelsen införlivar kravet i artikel 35.1 i avfallsdirektivet att de uppgifter som registrerats av aktörer ska göras tillgängliga för berörda myndigheter genom det eller de elektroniska register som ska inrättas enligt artikel 35.4 i avfallsdirektivet, samtidigt som det ger förbättrad spårbarhet i enlighet med artikel 17 i avfallsdirektivet.

Antecknandet av uppgifter enligt 54–54 e §§ ska ske i tidsföljd. I direkt anslutning till att uppgifterna antecknas ska de också lämnas till avfallsregistret. Det direkta tillgängliggörandet får anses följa av artikel 35.1, som anger att de uppgifter som registreras enligt artikel 35.1 ska göras tillgängliga för berörda myndigheter via registret.

#### 58 §

Från kravet på digitalt uppgiftslämnande till avfallsregistret bör undantas uppgifter av betydelse för Sveriges säkerhet, i den mening som avses i säkerhetsskyddslagen (se ovan, avsnitt 3.4). Sådana uppgifter ska istället lämnas till tillsynsmyndigheten på det sätt myndigheten anvisar. Detta för att säkerställa en säker hantering av uppgifterna.

Naturvårdsverket föreslås enligt 59 § få bemyndigande att föreskriva om vilka uppgifter som ska undantas.

#### 58 a §

Naturvårdsverket behöver i sin rapporteringsverksamhet även få tillgång till vissa av de uppgifter som enligt 58 § inte lämnats digitalt i avfallsregistret, utan direkt till tillsynsmyndigheten. Detta behöver därför särskilt regleras. Hur ett sådant utlämnande ska ske bör beslutas av tillsynsmyndigheten.

#### 59 §

Bestämmelsen innehåller nya bemyndiganden. Naturvårdsverket föreslås ges viss föreskriftsrätt i anslutning till bestämmelserna om anteckningsskyldighet och lämnande av uppgifter i avfallsregistret.

Naturvårdsverket bedömer att det kommer behövas förtydligande om de uppgifter som ska antecknas enligt 54–54 e §§. Det finns också behov av närmare bestämmelser gällande hur uppgifter ska lämnas till avfallsregistret och vilka uppgifter som ska undantas av hänsyn till Sveriges säkerhet (se ovan, 58 §).

#### 59 a §

Bestämmelsen motsvarar nu gällande bestämmelse i 59 a § avfallsförordningen om rapportering om behandling av elavfall. Den har dock i viss mån omformulerats för att fylla den funktion den är tänkt att ha. Nuvarande formulering medför dubbelrapportering av uppgifter om behandlat elavfall. Uppgifter om insamlat och behandlat konsumentelavfall rapporteras till Naturvårdsverket av insamlingssystemen. Det är endast insamlingssystemen som får samla in detta avfall. Producenter av annat elavfall än konsumentelavfall ska rapportera uppgifter om sådant elavfall som de samlat in och lämnat för behandling. Annat elavfall än konsumentelavfall får dock samlas in och behandlas även av andra än producenter och insamlingssystem. Bestämmelsen syftar till att få in uppgifter endast om de strömmar av elavfall som inte rapporteras in av insamlingssystem enligt 56 § eller producenter enligt 63 § förordningen (2014:1075) om producentansvar för elutrustning. Detta främst för att åstadkomma en mer komplett rapportering av insamlade och behandlade mängder elavfall.

#### 4.3.2 **En ny registerförordning**

Förordningen om avfallsregistret riktar sig till Naturvårdsverket och tillsynsmyndigheterna. Innebörden av förordningen är utförligt beskrivet i kapitel 3 ovan. Naturvårdsverket bedömer att några ytterligare kommentarer till förordningen inte behövs.

# 5 Konsekvensutredning

## 5.1 Inledning

I denna redovisning föreslås åtgärder och förändringar i avfallsförordningen samt en ny förordning om avfallsregistret. Förslagen har huvudsakligen två syften:

Att identifiera att farligt avfall hanteras korrekt från källan till mottagande avfallsverksamhet samt vidare från en avfallsverksamhet till en annan sådan verksamhet.

Att inrätta ett systemstöd i form av en central digital lösning för att hantera information för kontroll och spårbarhet av farligt avfall.

### 5.1.1 Författningsändringar

Författningsändringar föreslås i avfallsförordningen. Vidare föreslås en ny registerförordning gällande det s.k. avfallsregistret.

Ändringarna i avfallsförordningen syftar till förbättrad kontroll och spårbarhet av farligt avfall. Den anteckningsskyldighet som nu gäller för yrkesmässiga verksamheter som producerar eller hanterar farligt avfall revideras och utökas i viss mån för att överensstämma med de krav på registrering och spårbarhet som följer av artikel 17 och 35 i avfallsdirektivet. I enlighet med vad som följer av artikel 35 i avfallsdirektivet införs också ett krav på att lämna antecknade uppgifter digitalt till Naturvårdsverkets avfallsregister.

En ny registerförordning föreslås som ska reglera tillhandahållandet och förandet av avfallsregistret m.m.

## 5.2 Syfte och lösning

De föreslagna författningsändringarna i avfallsförordningen och den nya registerförordningen avser i huvudsak reglera:

- inrättandet av en digital lösning för uppgifter om farligt avfall och i viss mån även annat avfall,
- förandet av avfallsregistret, åtkomst till uppgifter i registret, personuppgiftsansvar och arkivansvar,
- vilka aktörer som ska anteckna och digitalt lämna uppgifter om farligt avfall och i vissa fall även annat avfall,
- vilka uppgifter som ska antecknas och lämnas, och

- när och hur uppgifterna ska antecknas och lämnas.

Genom den föreslagna digitala lösningen skapas ett effektivt verktyg för att stödja tillsynsmyndigheterna att planera och utföra en effektiv och riskbaserad tillsyn över allt flöde av farligt avfall.

### 5.2.1 Alternativa lösningar

Att avstå från att ställa krav på elektronisk registrering av vissa uppgifter om farligt avfall och annat avfall kan inte ses som ett möjligt alternativ, eftersom det är krav som följer av bestämmelser i avfallsdirektivet som ska införlivas i medlemsstaternas nationella lagstiftning senast den 5 juli 2020.

## 5.3 Spårbarhet och kontroll av farligt avfall

Av artikel 35 i avfallsdirektivet följer att ett antal uppräknade aktörer ska föra register över vissa uppgifter om farligt avfall, för avfallsbehandlare även icke-farligt avfall, och göra dessa uppgifter tillgängliga för behöriga myndigheter i ett elektroniskt register som ska inrättas av medlemsstaten.

Enligt artikel 17 i avfallsdirektivet ska spårbarhet finnas för allt farligt avfall som uppkommer inom en medlemsstat. Det finns inget nedre tröskelvärde för hur mycket avfall som genereras eller storleken på en verksamhet.

För att genomföra direktivets bestämmelser omfattar förslagen till bestämmelser i avfallsförordningen alla som bedriver en yrkesmässig verksamhet där avfall uppkommer eller hanteras.

Idag följer av 54–58 §§ avfallsförordningen att den som bedriver yrkesmässig verksamhet där farligt avfall uppkommer eller som yrkesmässigt samlar in, transporterar, behandlar, mäklar eller handlar med farligt avfall har en anteckningsskyldighet. Skyldigheten innebär, för varje slag av farligt avfall, att vissa uppgifter ska antecknas, såsom t.ex. mängd, varifrån avfallet kommer och till vem det lämnas för behandling. För avfallsbehandlare gäller anteckningsskyldigheten även annat avfall än farligt avfall. Anteckningarna ska föras i kronologisk ordning och bevaras i minst tre år, med undantag för avfallstransportörer som ska bevara anteckningarna i minst tolv månader.

Naturvårdsverkets förslag innebär att nu gällande bestämmelser om anteckningsskyldighet i huvudsak behålls, men revideras och kompletteras i viss mån för att fullt ut genomföra kraven på spårbarhet och registrering av uppgifter som följer av artikel 17 och 35.1 i avfallsdirektivet. Bland annat tillkommer krav på att den som behandlar avfall ska redovisa tidpunkt för när avfall tas emot och mängden av produkter och material som återvinningsförfaranden resulterar i.

Vidare ska även avfallsproducenter, utöver insamlare, redovisa uppgift om insamlingsintervall av olika avfallstyper. Dessutom ska den som producerar och samlar in avfall uppge hur och av vem avfallet är avsett att behandlas. Se vidare nedan.

Vidare tillkommer enligt Naturvårdsverkets förslag ett krav på berörda verksamhetsutövare att lämna de uppgifter som antecknats digitalt till Naturvårdsverkets avfallsregister. Detta för att uppfylla avfallsdirektivets krav på ett elektroniskt register för de uppgifter om farligt avfall som ska antecknas.

#### GRÄNSÖVERSKRIDANDE AVFALLSTRANSPORTER

Enligt förordning (EG) 1013/2006 om transport av avfall (avfallstransportförordningen) krävs ett visst anmälningsförfarande för gränsöverskridande transporter av allt farligt avfall, men även vissa andra avfallstyper. Enligt avfallstransportförordningen får kommunikation och informationsutbyte ske på elektronisk väg med elektronisk underskrift om de berörda behöriga myndigheterna och anmälaren går med på detta. Det går alltså inte att kräva digitalt uppgiftslämnande i fråga om information som ska lämnas enligt avfallstransportförordningen. Det finns dock inget undantag i avfallsdirektivet för gränsöverskridande avfallstransporter, i fråga om skyldigheten för de i artikel 35 angivna aktörerna att registrera och digitalt lämna uppgifter om farligt avfall. Även aktörer som producerar eller hanterar avfall som ska transporteras ut från Sverige eller som hanterar avfall som förs in till Sverige från ett annat land behöver därför omfattas av kraven på anteckningsskyldighet och skyldighet att lämna uppgifter till avfallsregistret, i den mån bestämmelserna är tillämpliga. Dessa krav kommer därmed att gälla parallellt med och i viss mån överlappa bestämmelserna i avfallstransportförordningen. Detta kan i vissa fall komma att orsaka viss ökad administration för berörda verksamhetsutövare.

## 5.4 Verksamheter och myndigheter som berörs

De aktörer som direkt berörs av de föreslagna förändringar som beskrivs ovan är:

- yrkesmässigt bedrivna verksamheter där farligt avfall uppkommer (ca 1 miljon),
- transportörer av farligt avfall (14 515 st),
- yrkesmässig verksamhet med insamling av farligt avfall (111 st),
- mäklare och handlare som köper, säljer eller förmedlar farligt avfall (91 st),
- yrkesmässiga verksamheter med behandling av farligt avfall och annat avfall (ca 4800 st),
- Naturvårdsverket,

- de kommunala nämnder som ansvarar för operativ tillsyn enligt miljöbalken (290 st med reservation för att det kan vara något färre p.g.a. att vissa kommuner gått ihop till förbund), och
- länsstyrelserna (21 st).

Andra aktörer som mer indirekt berörs av ändringarna är bland annat Polismyndigheten och Tullverket som för sin myndighetsutövning kan ha behov av att ta del av informationen i spårbarhetssystemet. Genom spårbarhetssystemet för farligt avfall och anmälningspliktigt avfall enligt förordning (EG) nr 1013/2006 får de operativa tillsynsmyndigheterna ett nytt verktyg för att planera och utföra en effektiv och riskbaserad tillsyn.

Hantering av vissa säkerhetskänsliga uppgifter kommer att undantas från digital rapportering och i stället registreras på annat sätt. Denna lösning berör bl.a. Försvarsmakten och Förvarsinspektören, Myndigheten för Samhällsskydd och Beredskap och Socialstyrelsen.

#### **5.4.1 Exempel på andra som berörs**

Systemet för kontroll och spårbarhet av farligt avfall kan ge återvinningsföretag och andra verksamheter indirekta nyttor i form av ökade kommersiella möjligheter. Avfallsbolag och avfallstransportörer kan till exempel tillhandhålla hjälp med rapportering i den samlade digitala lösningen. Beslutsfattare på kommunal, regional och nationell nivå kommer att få bättre underlag för beslut om mål, planering, regler, styrmedel m.m.

#### **5.4.2 Konsekvenser för samtliga berörda aktörer**

Förslagen till sekretessbrytande bestämmelser i den föreslagna registerförordningen kan sägas få konsekvenser för samtliga ovan angivna aktörer. Alla uppgifter som lämnas till avfallsregistret ska kunna lämnas ut för vissa syften, som anges i den föreslagna registerförordningen.

Tillsynsmyndigheter ska ha direktåtkomst till uppgifter i avfallsregistret som hänförs till myndighetens tillsynsansvar. Det innebär att det i vissa fall är flera tillsynsmyndigheter som har direktåtkomst till samma uppgifter. Farligt avfall behöver också till exempel kunna följas över kommungränser. Uppgifter i avfallsregister ska därför på begäran lämnas ut till en tillsynsmyndighet som behöver uppgiften för sin tillsyn i fråga om avfall enligt 15 kap. miljöbalken eller 2 kap. 4, 28, 29 och 30 §§ miljötillsynsförordningen. Systemet kommer att innebära förbättrade möjligheter till spårbarhet av farligt avfall och kontroll av hanteringen av farligt avfall. För verksamhetsutövarnas del bör detta inte få några egentliga konsekvenser, annat än för sådana aktörer som underlåter att följa gällande bestämmelser och därmed löper ökad risk för att detta upptäcks i och med de förbättrade förutsättningarna för kontroll. För de uppgifter som finns i avfallsregistret gäller sekretess enligt 30 kap. 23 eller 27 §§ OSL hos tillsynsmyndigheterna. En ny bestämmelse föreslås i OSL i den promemoria på

avfallsområdet som tas fram av Miljödepartementet, som innebär att motsvarande sekretess ska gälla hos Naturvårdsverket för uppgifterna i avfallsregistret.

I Tillväxtverkets databas Malin uppskattas verksamhetsutövares tidsåtgång för att sammanställa miljörapport, ansöka om tillstånd för miljöfarlig verksamhet respektive anmäla en miljöfarlig verksamhet. Siffrorna som redovisas i tabell 1 nedan är från när Malin uppdaterades 2009 och kan därför vara något missvisande. De ger dock en uppfattning om relationen mellan de olika förfarandena.

Tabell 1. Genomsnittlig tidsåtgång (timmar) för verksamhetsutövares administration vid olika prövningsnivå

	A	B	C
Miljörapport			
- Mindre	480	40	-
- Omfattande	560	172	-
Ansökan om miljöfarlig verksamhet			
- Liten	110	40	-
- Mellan	543	107	-
- Stor	6240	543	-
Anmälan om miljöfarlig verksamhet	-	-	80

## 5.5 Konsekvenser för verksamheter som producerar eller hanterar farligt avfall

### 5.5.1 Konsekvenser för producenter av farligt avfall

Den som bedriver yrkesmässig verksamhet där farligt avfall uppkommer (produceras) har idag en anteckningsskyldighet enligt 55 § avfallsförordningen. Skyldigheten innebär att det för varje slag av farligt avfall ska föras anteckningar om till vem avfallet lämnas samt den mängd som uppkommer årligen. Anteckningarna ska föras i kronologisk ordning och bevaras i minst tre år.

Anteckningsskyldigheten har i vårt förslag reviderats och utökats. Det tillkommer nu krav på att för varje typ av farligt avfall även anteckna uppgift om såväl när som till vem avfallet lämnas för vidare hantering, vem som ska behandla avfallet och hur det är avsett att behandlas. Anteckningarna ska föras i tidsföljd, innan avfallet överlämnas till en ny innehavare. Uppgifterna bör då finnas tillgängliga hos avfallsproducenten, eftersom de behövs även för att fylla i det transportdokument som ska medfölja transporten.

Sammantaget kan förslaget antas innebära en viss ökad administrativ börda för avfallsproducenterna. Vår bedömning är dock att det är rimliga krav att ställa på en verksamhet där farligt avfall uppkommer. Enligt artikel 17 i avfallsdirektivet krävs

att medlemsstaterna vidtar åtgärder för att säkerställa att avfall hanteras på ett sätt som är lämpligt och som uppfyller kraven i artikel 13. En avfallsinnehavare har enligt 15 kap. 11 § miljöbalken ansvar för att tillse att avfallet hanteras på ett sätt som är godtagbart med hänsyn till människors hälsa och miljön.

Det tillkommer också ett krav på att lämna antecknade uppgifter digitalt till Naturvårdsverkets avfallsregister. Vad gäller konsekvenser av kravet på digital rapportering, se nedan under avsnitt 5.5.6.

### **5.5.2 Konsekvenser för verksamheter som samlar in farligt avfall**

Idag gäller att den som yrkesmässigt samlar in farligt avfall har en anteckningsskyldighet enligt 56 § avfallsförordningen. Skyldigheten innebär, för varje slag av farligt avfall, att anteckningar ska föras om varifrån avfallet kommer, hur ofta insamling sker och den mängd som insamlas årligen. Anteckningarna ska föras i kronologisk ordning och bevaras i minst tre år.

Anteckningsskyldigheten har i vårt förslag i viss mån reviderats och utökats. Krav tillkommer på att för varje typ av farligt avfall redovisa när och från vilken plats avfallet samlas in, när och till vem avfallet lämnas för vidare hantering samt hur avfallet är tänkt att behandlas. Anteckningarna ska föras dels i anslutning till att avfallet samlas in, dels innan avfallet överlämnas till en ny innehavare. Uppgifterna ska finnas tillgängliga inför överlämnandet för att upprätta ett transportdokument.

De uppgifter som antecknas ska fortlöpande lämnas digitalt till Naturvårdsverkets avfallsregister. Kravet på att redovisa årlig insamlad mängd tas därför bort.

Vad gäller konsekvenser av kravet på digital rapportering, se nedan under avsnitt 5.5.6.

### **5.5.3 Konsekvenser för transportörer av farligt avfall**

Idag finns en anteckningsskyldighet enligt 57 § avfallsförordningen för den som transporterar farligt avfall och är tillståndspliktig enligt 36 § eller anmälningspliktig enligt 42 § avfallsförordningen. Skyldigheten innebär, för varje slag av farligt avfall, att anteckningar ska föras om varifrån avfallet kommer, den mängd som transporteras årligen, på vilket sätt avfallet transporteras och vart avfallet transporteras.

Anteckningsskyldigheten har i vårt förslag i viss mån reviderats och utökats. Det blir tydligare att man för varje typ av farligt avfall ska redovisa när och från vilken plats avfallet hämtas samt till vilken plats och till vem avfallet transporteras. Anteckningarna ska föras i tidsföljd, innan transporten påbörjas. Uppgifterna bör då finnas tillgängliga hos transportören, eftersom de behövs även för att fylla i det transportdokument som ska medfölja transporten.

De uppgifter som antecknas ska fortlöpande lämnas digitalt till Naturvårdsverkets avfallsregister. Kravet på att redovisa årlig insamlad mängd tas därför bort.

Vad gäller konsekvenser av kravet på digital rapportering, se nedan under avsnitt 5.5.6.

#### **5.5.4 Konsekvenser för handlare och mäklare av farligt avfall**

Idag finns en anteckningsskyldighet enligt 58 § avfallsförordningen för den som bedriver handlar- eller mäklarverksamhet med farligt avfall. Denna anteckningsskyldighet har enligt vårt förslag endast omformulerats i förtydligande syfte. Anteckningarna ska föras i tidsföljd, i samband med att avfallet förmedlas eller säljs.

Även för mäklare och handlare tillkommer ett krav att lämna antecknade uppgifter digitalt till Naturvårdsverkets avfallsregister. Vad gäller konsekvenser av kravet på digital rapportering, se nedan under avsnitt 5.5.6.

#### **5.5.5 Konsekvenser för verksamheter som behandlar avfall**

Alla verksamheter som behandlar avfall ska idag enligt 54 § avfallsförordningen anteckna vissa uppgifter om avfallet, såväl farligt som icke-farligt avfall. Det som ska redovisas är varifrån avfallet kommer, metoder för återvinning eller bortskaffande som används, mängd avfall som återvinns eller bortskaffas årligen och var avfallet lämnas när det återvinns eller bortskaffas.

Anteckningsskyldigheten har enligt vårt förslag i viss mån utökats och omformulerats.

Genom revideringen av avfallsdirektivet har tillkommit ett krav på att registrera uppgifter om mängden av produkter och material som är ett resultat av förberedelse för återanvändning, materialåtervinning eller andra återvinningsförfaranden. Även i detta fall ska uppgifterna tillgängliggöras i ett samordnande elektroniskt register. För att uppfylla detta krav föreslås anteckningsskyldigheten för avfallsbehandlare enligt avfallsförordningen utökas till att omfatta även uppgift om mängd avfall som genom ett återvinningsförfarande upphört att vara avfall. Att redovisa dessa uppgifter kan innebära visst merarbete eftersom det innebär ett helt nytt rapporteringskrav, dvs. en ny mätpunkt som innebär en redovisning av återvinning som lett till att avfall har upphört att vara avfall. Det kan ställa krav på ytterligare administration, då man måste utveckla ett sätt att säkerställa uppgifterna. Dock bör dessa uppgifter finnas tillgängliga i verksamheten eftersom det är en del av deras affärsmodell att marknadsföra och sälja dessa produkter och material.

För ökad spårbarhet läggs också till ett krav på att redovisa mängden farligt avfall som efter behandling blivit icke-farligt avfall. Även dessa uppgifter bör finnas tillgängliga i verksamheten.

Det har i spårbarhetssyfte också lagts till ett krav på att redovisa tidpunkt för när avfallet tas emot.

Uppgifter om avfallet ska antecknas i samband med dels mottagandet, dels behandlingen, dels överlämnandet av avfall till en ny innehavare.

De uppgifter som antecknas ska fortlöpande lämnas digitalt till Naturvårdsverkets avfallsregister. Kravet på att redovisa årliga behandlade mängder tas därför bort.

Naturvårdsverket bedömer att behandlingsverksamheter idag i mycket stor utsträckning följer anteckningsskyldigheten. Det innebär att mycket få, om några, verksamheter får en helt ny administrativ kostnad för att efterleva den i viss mån utökade anteckningsskyldigheten. Om det finns sådana verksamheter bedöms det företrädesvis vara små anmälningspliktiga verksamheter.

Vad gäller konsekvenser av kravet på att lämna antecknade uppgifter digitalt till Naturvårdsverket, se nedan under avsnitt 5.5.6.

Eventuellt ökade administrativa kostnader för avfallsbehandlare kan täckas genom att öka intäkterna från avfallslämnarna, dvs. genom höjda priser för mottagarens avfallshantering. Vi bedömer dock att eventuell påverkan på priserna kommer att vara marginell eftersom verksamhetsutövarnas skyldigheter i sak endast ändras i liten omfattning.

#### BEHANDLING AV ELAVFALL

Anteckningsskyldigheten enligt 54 a § avfallsförordningen för den som behandlar elavfall förändras inte i sak. Bestämmelsen får dock en ny beteckning och ändras så att de uppgifter som redan ska redovisas enligt andra bestämmelser lyfts bort.

Anteckningsskyldigheten enligt 54 a § överlappar nästan i sin helhet den anteckningsskyldighet som följer av de föreslagna 54 d och e §§. Redovisning av vad som skickas för behandling i annat EU-land respektive ett land utanför EU har lagts till i den föreslagna 54 e §. Det enda som därmed inte täcks av 54 d och e §§ är redovisning av avfallsmängder som är hänförliga till var och en av de kategorier elutrustning som anges i 19 § förordningen om producentansvar för elutrustning. En bestämmelse, 54 f §, med en kompletterande anteckningsskyldighet om detta föreslås därför. Denna anteckningsskyldighet ska i nuläget inte omfattas av kravet på att lämna antecknade uppgifter digitalt till avfallsregistret.

Nuvarande krav i 59 a § avfallsförordningen på rapportering till Naturvårdsverket om behandling av visst elavfall syftar främst till att kunna följa och få information om alla strömmar av elavfall och att kunna lämna en så komplett rapportering om detta som möjligt till EU-kommissionen. I sin nuvarande lydelse medför dock bestämmelsen dubbelrapportering av mängder behandlat elavfall. Bestämmelsen föreslås därför avgränsas så att det som ska rapporteras endast är behandling av sådant elavfall som inte tidigare behandlats av någon annan och som inte omfattas

av rapportering som ska inges av insamlingssystem eller producent enligt förordningen (2014:1075) om producentansvar för elutrustning. För berörda verksamhetsutövers del innebär det att de behöver ha vetskap om ifall det avfall de tar emot för behandling omfattas av en producents eller ett insamlingssystem rapporteringsskyldighet. Så är alltid fallet om det är fråga om s.k. konsumentelavfall. Däremot kan annat elavfall (avfall från elutrustning som normalt inte förekommer i hushåll) samlas in av andra än producenter och då omfattas det inte heller av en producents eller ett insamlingssystem rapporteringsskyldighet. Redan enligt nu gällande 59 a § måste dock kontrolleras om avfallet tidigare har behandlats av någon. Vidare följer av den anteckningsskyldighet som åligger den som behandlar elavfall eller annat avfall att det ska redovisas var avfallet kommer ifrån. Det bör enligt Naturvårdsverkets bedömning inte orsaka något betydande merarbete för berörda avfallsbehandlare att efterfråga uppgift om huruvida avfallet insamlats för en producents eller ett insamlingssystem räkning.

#### **5.5.6 Konsekvenser till följd av kravet på digitalt uppgiftslämnande**

Enligt förslaget ska den anteckningsskyldighet som åligger avfallsproducenter och verksamhetsutövare som hanterar farligt avfall kompletteras med en skyldighet att lämna antecknade uppgifter digitalt till Naturvårdsverkets avfallsregister.

Kravet på att lämna antecknade uppgifter digitalt till Naturvårdsverket kan på sikt innebära förenkling och möjligheter till effektivisering och besparingar för verksamhetsutövarna. Verksamhetsutövarna kommer dock att behöva anpassa sina administrativa system för att hantera informationen och överföra den digitalt till avfallsregistret. Hur mycket en sådan anpassning kommer att kosta varierar från fall till fall och är svår att kvantifiera. Om uppgiftslämnandet integreras med fakturerings-/affärssystem kan potentialen för besparingar i verksamheten antas öka. Det kan också tänkas att en del verksamheter kommer att få kostnader i form av t.ex. internutbildningar för att man vill säkerställa att relevant personal i verksamheten har kunskap om avfallsregistret.

Utifrån tabell 1 har Naturvårdsverket uppskattat den genomsnittliga tidsåtgången för verksamhetsutövare att uppfylla samtliga krav på tillstånds- och anmälningspliktiga avfallsverksamheter som behandlar och hanterar farligt avfall att lämna uppgifter om avfallet digitalt till avfallsregistret till ca 13 timmar. Då inkluderas dock såväl förändret av anteckningar som överlämnandet av de antecknade uppgifterna till avfallsregistret. Det innebär i praktiken att det kan vara mycket fler eller färre timmar för en specifik verksamhet. Kostnaden för det genomsnittliga företaget blir i så fall cirka 5 700 kr per år. Då Naturvårdsverket uppskattar att det finns ca 4 800 tillstånds- och anmälningspliktiga avfallsverksamheter i Sverige blir i så fall den totala årliga tillkommande kostnaden för dessa i storleksordningen 27 miljoner kr.

För att göra en mer övergripande uppskattning av kostnaderna för samtliga aktörer som berörs kan man utgå ifrån att alla yrkesmässiga verksamheter kan antas generera farligt avfall (avfallsproducenter) i någon utsträckning. Det innebär att nuvarande anteckningsskyldighet i 55 § avfallsförordningen gäller för samtliga yrkesmässiga verksamheter i Sverige idag, vilka uppgår till ca 1 miljon. Avfallsmarknaden i Sverige domineras av ett antal större aktörer som erbjuder tjänster inom avfallsområdet. Dessa tjänster kan bl.a. innebära att man hjälper företag att uppfylla sina plikter/åtaganden enligt avfallslagstiftningen, däribland den nuvarande anteckningsskyldigheten. De förändringar som Naturvårdsverket föreslår rörande anteckningsskyldigheten kommer alltså att drabba ett mycket stort antal aktörer, men troligtvis kommer den större delen av dessa att anlita en avfallsentreprenör för att fullgöra sina skyldigheter. Som nämndes ovan finns redan idag en anteckningsskyldighet för dessa aktörer. Det som nu tillkommer är att vissa ytterligare uppgifter ska antecknas och att uppgifterna ska lämnas digitalt till avfallsregistret.

Naturvårdsverket har uppskattat den genomsnittliga tidsåtgången för att uppfylla samtliga tillkommande krav på alla yrkesmässiga verksamheter som kan antas generera farligt avfall att lämna uppgifter om avfallet digitalt till avfallsregistret till ca två timmar. Beroende på hur verksamhetsutövaren väljer att fullgöra sin plikt samt hur exempelvis verksamheten är organiserad kan kostnaden variera. Det innebär i praktiken att det kan vara mycket fler eller färre timmar för en specifik verksamhet. Kostnaden för det genomsnittliga företaget blir i så fall i cirka 867 kr per år. Då Naturvårdsverket uppskattar att det finns ca 1 miljon yrkesmässiga verksamheter i Sverige blir i så fall den totala tillkommande kostnaden för dessa i storleksordningen 867 miljoner kr per år.

I praktiken kan det vara många verksamheter som idag inte följer reglerna om anteckningsskyldighet. Orsaken är att medvetenheten om gällande regler är låg, eller att risken för upptäckt är liten. Genom ett nytt system där det ställs krav på att i tidsföljd anteckna uppgifter och i direkt samband därmed även lämna dessa uppgifter digitalt till avfallsregistret ökar risken för upptäckt vid överträdelser. Myndigheterna får ett kraftfullt tillsynsverktyg. Medvetenheten om vilka regler som gäller bör också öka när nya regler och ett nytt system introduceras. Det kan innebära att incitamenten för att följa reglerna ökar hos de verksamheter som hittills inte uppfyllt anteckningskravet. För dessa verksamhetsutövare innebär de nya reglerna i praktiken en ny administrativ kostnad. Hur många verksamheter det gäller är inte möjligt att bedöma eller uppskatta. Detsamma gäller kostnadens storlek. Huvudsakligen bedömer Naturvårdsverket att de större verksamheterna följer nuvarande regler, varför den nya kostnaden främst bör uppstå i mindre eller mycket små verksamheter.

## 5.6 Konsekvenser för tillsynsmyndigheter

I 26 kap. 3 § tredje stycket miljöbalken framgår det att varje kommun, genom den eller de nämnder som fullmäktige bestämmer, utövar tillsyn inom kommunen över avfallshanteringen enligt 15 kap. miljöbalken. Om en länsstyrelse har tillsynsansvaret över en viss verksamhet enligt 2 kap. 30 § miljötillsynsförordningen (2011:13) så har den även ansvaret för tillsynen över verksamheten när det gäller avfall och farligt avfall. Forsvarsinspektören för hälsa och miljö har tillsynsansvaret i fråga om Forsvarets verksamheter.

Förändringarna i avfallsförordningen som nu föreslås kommer innebära att det blir tydligare för tillsynsmyndigheterna vilka krav man kan ställa på respektive aktör i transportkedjan av ett farligt avfall.

Förslagen i den nya förordningen om avfallsregistret innebär att tillsynsmyndigheterna får rättslig grund för direktåtkomst till uppgifter som myndigheterna behöver för sin tillsyn. Det innebär att myndigheterna får ett nytt verktyg för att planera och genomföra en effektiv och riskbaserad tillsyn. Felaktig hantering av avfall kan lättare än idag identifieras. Det blir till exempel uppenbart när det saknas information om leveranser av farligt avfall vid sådana verksamheter som rimligen ger upphov till och har behov av borttransport av sådant. Om information saknas kan det följas upp i den operativa tillsynen.

En ökad ambitionsnivå i tillsynen kan för kommunernas del finansieras genom tillsynsavgifter. Vetskapen om att myndigheterna har fått ett bra tillsynsverktyg bör också innebära ökade incitamentet för verksamhetsutövarna att följa reglerna.

Tillsynsmyndigheterna kommer att få kostnader för att koppla upp sig mot Naturvårdsverkets digitala lösning. Det är dock svårt att beräkna dessa kostnader. Enligt uppgift från länsstyrelserna har dessa redan egna e-tjänster för liknande uppgifter. Det kan därför uppstå kostnader hos länsstyrelserna för förändring eller liknande i befintliga system.

Nuvarande bestämmelser om skyldighet att föra anteckningar om farligt avfall är oprecisa, vilket har medfört att anteckningarna är av varierande kvalitet. Huruvida reglerna efterlevs på ett korrekt sätt tolkas olika vid tillsyn. Att införa ett nationellt avfallsregister kommer innebära att de uppgifter som ska lämnas till avfallsregistret måste lämnas på ett detaljerat och strukturerat sätt, vilket i sin tur innebär tydligare och mer likvärdiga krav och därmed också en mer likvärdig tillämpning över hela landet. Rättssäkerheten kommer därmed att öka.

Länsstyrelserna har etablerat ett nationellt register över transportörer av avfall som har tillstånd eller som anmält transporter av avfall från egen verksamhet. I registret, som är under uppbyggnad, finns även de som anmält yrkesmässig insamling av

avfall samt handlare och mäklare av avfall. Syftet med registret är bland annat att företag som avser att lämna avfall för borttransport enkelt ska kunna kontrollera om till exempel den transportör de tänkt anlita har tillstånd. För tillsynsmyndigheter förbättrar registret möjligheterna att bedriva en effektiv tillsyn och att till exempel kontrollera om en transportör har tillstånd för den verksamhet som bedrivs.

Avsikten är att det nationella avfallsregistret ska vara en del av den samlade digitala lösningen. En sådan koppling innebär en engångskostnad för länsstyrelserna. Det är i dagsläget inte möjligt att kvantifiera denna kostnad.

## 5.7 Konsekvenser för länsstyrelsen i sin tillsynsvägladande roll

Om Naturvårdsverkets förslag realiserar kommer det att ge länsstyrelsen i sin tillsynsvägladande roll bättre möjligheter till planering och genomförande av en effektivare och mer riskbaserad tillsynsvägladning. Det kommer också innebära att länsstyrelserna behöver avsätta resurser för att genomföra tillsynsvägladande insatser inom detta tillsynsområde regionalt.

## 5.8 Konsekvenser för Naturvårdsverket

### 5.8.1 Avfallsregister

Förslagen innebär att Naturvårdsverket blir registeransvarig myndighet för farligt avfall i Sverige. Naturvårdsverket ska även vara ansvarig myndighet för den digitala lösningen, vilket innefattar ansvar för exempelvis insamling, lagring, registrering och arkivering av uppgifter. För Naturvårdsverket kommer det att medföra omfattande inköps- och utvecklingskostnader samt kostnader för förvaltning och drift av den digitala lösningen. Förslagen kommer även medföra ökade kostnader vad gäller Naturvårdsverkets myndighetsutövning, tillsynsvägladning, föreskriftsarbete och administration. För detta arbete behöver Naturvårdsverket mer resurser i förvaltningsanslaget. Det kommer dessutom behövas omfattande vägladnings- och informationsinsatser gällande regelverket och avfallsregistret, både mot allmänheten och tillsynsmyndigheterna.

Uppskattade kostnader för den samlade digitala lösningen framgår under avsnittet om statsfinansiella kostnader. De stora intervallen för kostnaderna beror på att kostnadsuppskattningarna innehåller stora osäkerheter. Kostnaderna för Naturvårdsverkets linjeverksamhet är också förknippade med stor osäkerhet eftersom det är mycket svårt att förutse omfattningen av den tillkommande myndighetsutövning som kommer att uppstå till följd av det här förslaget.

#### STATSFINANSIELLA EFFEKTER

Naturvårdsverkets ökade kostnader för förändrade och nya föreskrifter, ny vägledning och information, samt en samlad digital lösning, innebär ökade kostnader för staten. Att utveckla en digital lösning kostar ca 15–21 miljoner kr. Förvaltning och drift av lösningen beräknas kosta 6–11 miljoner kr per år. Kostnaderna i linjeverksamheten för till exempel ny vägledning, föreskriftsarbete och nya rutiner för hantering av information i den samlade digitala lösningen bedöms motsvara ungefär fyra heltidstjänster. Detta är en grov uppskattning då det är mycket osäkert vad den nya digitala lösningen kommer innebära i merarbete för Naturvårdsverket.

#### BEMYNDIGANDEN SOM MYNDIGHETENS BESLUTANDERÄTT GRUNDAR SIG PÅ

Redovisningens författningsförslag avser förordningsändringar, bland annat ett förslag att ge Naturvårdsverkets bemyndigande att meddela föreskrifter gällande den anteckningsskyldighet och den digitala rapportering som föreslås. Regeringen eller den myndighet eller kommun som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om hur avfall ska hanteras som behövs med hänsyn till skyddet för människors hälsa eller miljön, 15 kap. 39 § miljöbalken. Eventuella kommande förslag till nya och förändrade föreskrifter kommer att beskrivas och konsekvensutredas i särskild ordning.

#### ÖVERVÄGANDEN 14 KAP. 3 § REGERINGSFORMEN

Naturvårdsverket har övervägt om förslagen i redovisningen innebär en inskränkning i det kommunala självstyret, och om förslagen i så fall går utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till de ändamål som har föranlett dem.

Vår bedömning är att förslagen i redovisningen inte innebär någon inskränkning i det kommunala självstyret. De författningsändringar som föreslås syftar enbart till att skapa en spårbarhet av farligt avfall och förbättrad avfallsstatistik. Det bör enbart innebära en fördel för de kommunala nämnderna vid tillsyn över verksamheter. Möjligheterna till en väl planerad, riskbaserad och effektiv operativ tillsyn ökar väsentligt. Detsamma gäller för länsstyrelserna.

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.

## ÖVERENSSTÄMMELSE MED EU:S REGELVERK

De bestämmelser som Naturvårdsverket föreslår i avfallsförordningen för förbättrad kontroll och spårbarhet syftar till att genomföra artikel 17 och 35 i avfallsdirektivet.

Gränsöverskridande transporter av avfall regleras på EU-nivå genom förordning (EG) nr 1013/2006, den så kallade avfallstransportförordningen. I avfallstransportförordningen finns regler bland annat om vart olika typer av avfall får exporteras och om anmälnings- och informationsplikt för export och import av vissa avfallstyper. Att kräva digitalt uppgiftslämnande i fråga om information som ska lämnas enligt avfallstransportförordningen skulle strida mot bestämmelsen i artikel 26.4 i avfallstransportförordningen, som innebär att elektroniskt informationsutbyte förutsätter att såväl berörda myndigheter som den som anmäler en avfallstransport går med på ett sådant förfarande. Det finns dock inget undantag i avfallsdirektivet för gränsöverskridande avfallstransporter, i fråga om skyldigheten för de i artikel 35 angivna aktörerna att registrera och digitalt lämna uppgifter om farligt avfall. Även aktörer som producerar eller hanterar avfall som ska transporteras ut från Sverige eller som hanterar avfall som förs in Sverige från ett annat land behöver därför omfattas av kraven på anteckningsskyldighet och skyldighet att lämna uppgifter i avfallsregistret, i den mån bestämmelserna är tillämpliga.

Sammantaget bedömer Naturvårdsverket att de föreslagna reglerna överensstämmer med och inte går utöver de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till Europeiska unionen. Tvärtom medför förslagen att Sverige på ett bättre sätt efterlever avfallsdirektivets krav, inklusive de revideringar av direktivet som träder i kraft den 5 juli 2020, om att farligt avfall ska kunna spåras alltifrån produktion till dess slutliga destination.

## SÄRSKILD HÄNSYN FÖR TIDPUNKT FÖR IKRAFTTRÄDANDE

En förutsättning för att de föreslagna bestämmelserna ska kunna träda ikraft är att det finns en digital lösning på plats senast den 5 juli 2020 för en effektiv hantering av information och för att åstadkomma spårbarhet för farligt avfall. En digital lösning och vägledning måste utvecklas, och de verksamhetsutövare som ska rapportera information måste ges tid att anpassa sig till nya regler och en samlad digital lösning.

## 6 Källförteckning

eSam, Elektroniskt informationsutbyte – en vägledning för utlämnande i elektronisk form, 2016.

eSam, Juridisk vägledning för verksamhetsutveckling inom e-förvaltning 3.0, 2018.

Högsta förvaltningsdomstolens dom meddelad i Stockholm den 29 oktober 2015, mål nr 1356-14, HFD 2015 ref 61.

Kahn, Johan, och Gustafsson, Fredrik, Gemensamt personuppgiftsansvar vanligare under GDPR?, Juridisk publikation 2/2017.

Naturvårdsverkets regleringsbrev för 2015, 2018 och 2019.

Naturvårdsverket, Förstudie om förbättrad avfallsstatistik och spårbarhet för farligt avfall, 2019-03-31.

Regeringens proposition 1975/76:160 om nya grundlagsbestämmelser angående allmänna handlingars offentlighet.

Regeringens proposition 1979/80:2 med förslag till sekretesslag m.m.

Regeringens proposition 1989/90:72 om arkiv m.m.

Regeringens proposition 1990/91:60 om offentlighet, integritet och ADB.

Regeringens proposition 1994/95:112, Utrikessekretess m.m.

Regeringens proposition 2002/03:135, Behandling av personuppgifter inom socialförsäkringens administration.

Regeringens proposition 2017/18:105, Ny dataskyddslag.

Regeringens proposition 2017/18:269, Brottsdatalag – kompletterande lagstiftning.

SOU 1997:39, Ny dataskyddslag, Förhållandet till yttrandefriheten, Stockholm 1997.

SOU 2003:30, Försvarets radioanstalt – en översyn (Betänkande av Utredningen om översyn av Försvarets radioanstalt), Stockholm 2003.

SOU 2012:90, Överskottsinformation vid direktåtkomst (Delbetänkande av Informationshanteringsutredningen), Stockholm 2012.

SOU 2015:39, Myndighetsdatalag (Slutbetänkande av Informationshanteringsutredningen), Stockholm 2015.

SOU 2015:73, Personuppgiftsbehandling på utlännings- och medborgarskapsområdet (Betänkande av 2014 års utlänningsdatautredning), Stockholm 2015.

SOU 2017:39, Ny dataskyddslag, Kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning (Betänkande av Dataskyddsutredningen), Stockholm 2017.

SOU 2018:25, Juridik som stöd för förvaltningens digitalisering (Betänkande av Digitaliseringsrättsutredningen), Stockholm 2018.