

Regionstyrelsen

Yttrande över promemorian om Genomförande av reviderade EU-direktiv på avfallsområdet

Föredragande regionråd: Tomas Eriksson

Ärendebeskrivning

Miljödepartementet har remitterat en promemoria med förslag till hur ändringar i sex EU-direktiv på avfallsområdet ska genomföras i svensk lag och förordning.

Förslag till beslut

Regionrådsberedningen föreslår att regionstyrelsen beslutar följande.

Regiondirektörens tjänsteutlåtande utgör Region Stockholms yttrande över Genomförande av reviderade EU-direktiv på avfallsområdet (M2019/01776/R).

Regionrådsberedningens motivering

Region Stockholm ska bidra i omställningen till en cirkulär ekonomi. Enligt Miljöprogram 2017-2021, LS 2015-0092, ska Region Stockholm genom upphandling och en resurseffektiv produktanvändning bidra till en hållbar konsumtion och produktion. Att arbeta med minskning av avfall från Region Stockholms verksamheter genom god planering är av stor vikt både ur ekonomisk och ur miljömässig aspekt, men även hur avfall som inte kan undvikas omhändertaras spelar stor roll.

Miljödepartementet har remitterat en promemoria med förslag till hur ändringar i sex EU-direktiv på avfallsområdet ska genomföras i lag och förordning. Region Stockholm har inte fått promemorian på remiss utan yttrar sig till Miljödepartementet på eget initiativ. Yttrandet har avgränsats till de delar som är mest relevant för Region Stockholms bygg- och anläggningsverksamheter.

Region Stockholm är inne i en fas där många och stora bygg- och anläggningsprojekt kommer pågå de närmaste åren. Genom att i dessa projekt arbeta aktivt med att minska avfallet innan det uppkommer bidrar vi positivt till att minska belastningen på miljön och naturresurser samtidigt som vi kan sänka egna kostnader för avfallshantering.

SKRIVELSE
2019-12-04

RS 2019-1010

Det avfall och de biprodukter som inte kan undvikas behöver i sin tur hanteras på ett kostnadseffektivt sätt med så låg påverkan för miljön som möjligt. Region Stockholm välkomnar därför stärkt och förtydligad lagstiftning på området. Särskilt vill vi framhålla vikten av att ett förtydligande leder till att en resurseffektiv hantering av överskottsmassor möjliggörs.

Region Stockholm ser positivt på att den nationella lagstiftningen synkroniseras med det reviderade EU-direktivet. Dock behöver vissa formuleringar förtydligas eller kompletteras med ytterligare vägledning kring hur de ska tolkas för att tillämpningen ska bli ändamålsenlig.

Utöver detta hyser Region Stockholm oro över att lagförslagen i vissa delar kan innebära kostnadsökningar genom nya arbetssätt och administration. Den fortsatta hanteringen bör därför även beakta att dessa åtgärder inte blir kostnadsdrivande och skapar ökad byråkrati.

Beslutsunderlag

Regiondirektörens tjänsteutlåtande

Sammanfattning av Promemorian Genomförande av reviderade EU-direktiv på avfallsområdet (M2019/01776/R)

Irene Svenonius

Tomas Eriksson

Regionstyrelsen
Regionledningskontoret
Hållbarhetsavdelningen
Emma Hedberg

TJÄNSTEUTLÅTANDE
2019-11-13

RS 2019-1010

Regionstyrelsen

Yttrande över promemorian om Genomförande av reviderade EU-direktiv på avfallsområdet

Ärendebeskrivning

Miljödepartementet har remitterat en promemoria med förslag till hur ändringar i sex EU-direktiv på avfallsområdet ska genomföras i svensk lag och förordning.

Beslutsunderlag

Regiondirektörens tjänsteutlåtande
Sammanfattning av Promemorian Genomförande av reviderade EU-direktiv på avfallsområdet (M2019/01776/R)

Förslag till beslut

Regionrådsberedningen föreslår att regionstyrelsen beslutar följande.

Regiondirektörens tjänsteutlåtande utgör Region Stockholms yttrande över Genomförande av reviderade EU-direktiv på avfallsområdet (M2019/01776/R).

Regionledningskontorets förslag och motivering

Sammanfattning

Miljödepartementet har utarbetat en promemoria med förslag till hur ändringar i sex EU-direktiv på avfallsområdet ska genomföras i lag och förordning.

Region Stockholm har inte fått promemorian på remiss utan föreslås yttra sig till Miljödepartementet på eget initiativ.

Yttrandet har avgränsats till de delar som är mest relevant för Region Stockholms bygg- och anläggningsverksamheter. Regionledningskontoret ser positivt på att den nationella lagstiftningen synkroniseras med det reviderade EU-direktivet, men anser att vissa formuleringar behöver

förtydligas eller kompletteras med ytterligare vägledning kring hur de ska tolkas för att tillämpningen ska bli ändamålsenlig.

Bakgrund

Miljödepartementet har remitterat en promemoria med förslag till hur ändringar i sex EU-direktiv på avfallsområdet ska genomföras i lag och förordning. Förslagen innebär bland annat följande.

- Uttrycket kommunalt avfall ersätter termen hushållsavfall. Samtidigt införs en möjlighet till s.k. frival för hantering av kommunalt avfall som uppstår i eller i samband med en yrkesmässig verksamhet. Frivalet innebär att verksamheterna kan välja att hantera avfallet på annat sätt än genom att lämna det till kommunen.
- Bestämmelserna om kontrollplaner i plan- och bygglagen (2010:900) kompletteras så att en kontrollplan ska omfatta uppgifter om allt bygg- och rivningsavfall och även byggprodukter som kan återanvändas. Det införs också krav på källsortering av bygg- och rivningsavfall i ett antal fraktioner. Kommunernas ansvar för bygg- och rivningsavfall förtydligas så att invånarna i olika kommuner får en likvärdig service.
- Det införs ett förbud mot förbränning och deponering av avfall som samlats in separat för att förberedas för återanvändning eller materialåtervinning.
- Bestämmelser om när avfall upphör att vara avfall införs i miljöbalken. Det tydliggörs vem som har ansvaret för att uppfylla tillämpliga författningskrav för material och produkter när avfall upphör att vara avfall.
- Nya bestämmelser om avfallsförebyggande införs. Bland annat ska den som driver ett insamlingssystem informera användare av förpackningar om fördelarna med en ökad återanvändning av förpackningar och verka för att de producenter som låter förpackningar omfattas av systemet ökar andelen återanvändbara förpackningar som släpps ut på marknaden.
- Det införs en skyldighet för den som samlar in eller behandlar avfall att lämna ut information om innehav av avfall som kan förberedas för återanvändning men som inte avses att behandlas på det sättet, och på begäran erbjuda avfallet till den som avser att yrkesmässigt förbereda det för återanvändning.
- Målen för materialåtervinning av förpackningar i förpackningsförordningen revideras så att de minst överensstämmer med de nya målen i förpackningsdirektivet för

2025 respektive 2030. Det innebär en höjning av målen för vissa material, bland annat trä.

- Författningsändringarna föreslås träda i kraft den 5 juli 2020.

Region Stockholm har inte fått promemorian på remiss utan väljer att yttra sig till Miljödepartementet på eget initiativ. Yttrandet har avgränsats till förslag till bestämmelser om när avfall upphör att vara avfall, samt över ett förtydligande om definitionen av biprodukt i enlighet med miljöbalkens skrivning i 15 kap 1 §.

Locum AB, trafikförvaltningen och förvaltning för utbyggd tunnelbana har getts möjlighet att inkomma med synpunkter på ärendet.

Överväganden

Region Stockholms yttrande till Miljödepartementet över promemorian Genomförande av reviderade EU-direktiv på avfallsområdet

Region Stockholm är en av Sveriges största offentliga byggherrar och har ambitiösa miljömål vad gäller energieffektivitet, klimatreduktion och cirkulära flöden. Frågan om cirkularitet i bygg- och anläggningsprojekt är komplex, och att arbeta med cirkulära materialflöden har i bygg- och anläggningsbranschen till vissa delar hindrats av skrivningar i lagtext. Syftet med revideringarna av EU-direktiven på avfallsområdet är att gynna en mer cirkulär ekonomi, vilket Region Stockholm välkomnar.

Avseende 2.1 Förslag till lag om ändring i miljöbalken

I dagsläget finns flera hinder i lagstiftningen för att säkerställa resurseffektiv hantering av överskottsmassor från berg- och jordschakt inom bygg- och anläggningsprojekt. Överskottsmassor, som trots att de har samma egenskaper som jungfruliga massor från täkter, klassificeras ibland som avfall. Detta påverkar hur massorna måste transporteras, hanteras och slutanvändas. Region Stockholm anser att bergmassor som genereras i bygg- och anläggningsprojekt generellt sett ska ses som en användbar produkt och borde hanteras som biprodukt i enlighet med miljöbalkens definition i 15 kap 1 § som lyder enligt följande:

Ett ämne eller föremål ska anses vara en biprodukt i stället för avfall, om ämnet eller föremålet

1. har uppkommit i en produktionsprocess där huvudsyftet inte är att producera ämnet eller föremålet,
2. kan användas direkt utan någon annan bearbetning än den bearbetning som är normal i industriell praxis, och

kommer att fortsätta att användas på ett sätt som är hälso- och miljömässigt godtagbart och som inte strider mot lag eller annan författning.

I syfte att synkronisera nationell lagstiftning med EU-direktivet, föreslås att lydelsen ändras till följande:

Ett ämne eller föremål som uppkommit i en produktionsprocess där huvudsyftet inte är att producera ämnet eller föremålet ska anses vara en biprodukt i stället för avfall, om

1. det är säkerställt att ämnet eller föremålet kommer att fortsätta användas,
2. ämnet eller föremålet kan användas direkt utan någon annan bearbetning än den bearbetning som är normal i industriell praxis,
3. ämnet eller föremålet har producerats som en integrerad del av produktionsprocessen, och
4. den användning som avses i 1 inte strider mot lag eller annan författning och inte leder till allmänt negativa följder för människors hälsa eller miljön.

Region Stockholm anser att den nya formuleringen kring biprodukter ”...*leder till allmänt negativa följder för människors hälsa eller miljön*” är mildare och kan användas vid bedömning från fall till fall till skillnad från tidigare formulering; ”...*användas på ett sätt som är hälso- och miljömässigt godtagbart*...”. Region Stockholm har emellertid inte sett någon vidare vägledning i promemorian om hur den nya formuleringen ska tolkas. Den tidigare formuleringen har ofta använts för att kunna applicera Naturvårdsverkets handbok om kravnivåer för fri användning av avfall vilket inte har varit ändamålsenligt. Region Stockholm tillstyrker förändringen förutsatt att en tydlig vägledning av de nya formuleringarna kring biprodukter tas fram.

Vidare har en punktsats tillkommit till den föreslagna justeringen av 15 kap 1 §, rörande definition av biprodukt. Punktsatsen avser att säkerställa fortsatt användning och formuleringen lyder: ”1. *det är säkerställt att ämnet eller föremålet kommer att fortsätta användas*,”. Punkten kommer från EU:s avfallsdirektiv, och i sak är det positivt att den nationella lagstiftningen synkroniseras med direktivet. Region Stockholm anser dock att det är en formulering som innebär fler osäkerheter jämfört med nuvarande definition som saknar skrivningen. Region Stockholm anser att det är otydligt vad som krävs för att det ska anses vara säkerställt att ämnet eller föremålet kommer att fortsätta användas. Om till exempel bergschaktmassor från en anläggningsentreprenad skickas till en

närliggande bergtäkt för att ingå i deras produktlager, har det då säkerställts att massorna kommer att användas? Region Stockholm ser en uppenbar risk för att skrivningen kan tolkas olika mellan tillsynsmyndigheter, och menar att en tydlig vägledning för tillsynsmyndigheter behövs.

Sammantaget gör Region Stockholm bedömningen att föreslagen revidering av biproduktsdefinitionen enligt justeringen i 15 kap 1 § inte kommer att leda till en mer ändamålsenlig hantering av berg- och schaktmassor från bygg- och anläggningsprojekt.

Avfall upphör att vara avfall, 15 kap 9 c §

Region Stockholm anser är det positivt att det i miljöbalken förtydligas när avfall upphör att betraktas som avfall. För en mer cirkulär användning av berg- och schaktmassor från bygg- och anläggningsentreprenader anser Region Stockholm att det är avgörande hur föreskrifter utformas av Naturvårdsverket i enlighet med 15 kap 9 c §. Region Stockholm vill samtidigt lyfta vikten av att det blir möjligt att framföra tunga fordon nattetid på avsedda gator i de fall massor kan återanvändas eller att massor som är att betrakta som mindre skadliga snabbast möjligt kan transporteras till avsedd depå eller förvaring.

Ekonomiska konsekvenser

Lagförslagen kan i vissa delar innebära en kostnadsökning genom nya arbetssätt och administration för att möjliggöra ökad återvinning och återanvändning av material och produkter samt omhändertagande av farligt avfall. Bättre avfallshantering och sortering kommer även innebära minskade kostnader kopplat till omhändertagande av avfallet.

Carina Lundberg Uudelepp
Regiondirektör

Carl Rydingstam
Chef Ledningsstaben

TJÄNSTEUTLÅTANDE
2019-11-13

RS 2019-1010

Beslutsexpediering:

Akt

Miljödepartementet

Godkänd av Carina Lundberg Udelepp, 2019-11-13

1 Promemorians huvudsakliga innehåll

I promemorian lämnas förslag till hur ändringar i sex EU-direktiv på avfallsområdet ska genomföras i lag och förordning. Förslagen innebär i huvudsak följande.

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

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

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

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

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

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

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

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

Det har i avfallsdirektivet införts en skyldighet för medlemsstaterna att inrätta elektroniska register för uppgifter om farligt avfall. Naturvårdsverket har fått i uppdrag att tillhandahålla en sådan digital lösning. Myndigheten redovisade detta regeringsuppdrag i rapporten Rättsliga förutsättningar för en ändamålsenlig avfallsstatistik och en digital lösning för spårbarhet av farligt avfall – Redovisning av Naturvårdsverkets regeringsuppdrag 2019-09-05 (dnr M2019/01642/Ke). Naturvårdsverket föreslår bland annat att uppgifter om avfall ska lämnas digitalt till ett avfallsregister som Naturvårdsverket ska föra. Redovisningen av uppdraget remitteras samtidigt som denna promemoria. I denna promemoria föreslås att bestämmelser införts om att sekretess under vissa förutsättningar ska gälla för uppgifter i avfallsregistret.

Författningsändringarna föreslås träda i kraft den 5 juli 2020.