



SWEDISH
ENVIRONMENTAL
PROTECTION
AGENCY

YTTRANDE
2022-03-10

Ärendenummer
NV-09545-21

Miljödepartementet
m.remissvar@regeringskansliet.se

Yttrande över EU-kommissionens förslag till reviderad förordning om transport av avfall (M2021/02353)

Sammanfattning

Naturvårdsverket tillstyrker i huvudsak förslaget till ny avfallstransportförordning och är särskilt positiv till ambitionen att stärka kontrollen av avfallstransporter. Vi bedömer att förslaget till ökad digitalisering kommer att bidra till ett effektivare förfarande och ökad möjlighet till kontroll. Vi ser också positivt på att möjligheten att exportera avfall från EU begränsas. Naturvårdsverket ser dock behov av skarpare exportrestriktioner för att säkerställa att EU inte exporterar sina avfallsutmaningar till tredjeländer och för överensstämmelse med de mer ambitiösa åtgärder som beskrivs i EU:s handlingsplan för cirkulär ekonomi.

Naturvårdsverkets synpunkter på förslaget gäller främst det föreslagna anmälnings- och granskningsförfarandet, digital kommunikation, kontroll och tillsyn samt export av avfall ut ur EU till tredje land och OECD. Vi bedömer att föreslagna bestämmelser i flera fall behöver förtydligas för att kunna åstadkomma en enhetlig implementering och tillämpning i medlemsstaterna.

Naturvårdsverkets ställningstagande och skäl

Nedan ger vi våra synpunkter på vissa delar av förslaget, ordnat efter vilka artiklar i förordningen som berörs.

Förordningens tillämpningsområde (Art 2)

Naturvårdsverket välkomnar den föreslagna förändringen av undantaget i artikel 2.2 (h) gällande fartyg som omfattas av förordning (1257/2013) om återvinning av fartyg. Vi bedömer att den, tillsammans med förslaget till ändring av EU:s fartygsåtervinningsförordning enligt artikel 78, kan lösa konflikten mellan förordning (1257/2013) och Baselkonventionens förbud mot export av farligt avfall till länder som inte är medlemmar i EU eller OECD.

Gällande undantaget i artikel 2.2 (b) behöver det säkerställas att det, åtminstone gällande fartyg, inte står i strid med bestämmelser på sjöfartsområdet. Vi ser en risk att den föreslagna formuleringen om tidpunkt för avlämnande i artikel 2.2.

(b) inte överensstämmer med de bestämmelser som särskilt reglerar skyldigheten att avlämna avfall från fartyg i hamn.

Anmälning- och granskningsförfarande (Art 5–9)

Naturvårdsverket konstaterar att artikel 5.1 behöver ändras så att även avfallsproducenter, som inte behöver vara registrerade eller inneha tillstånd enligt avfallsdirektivet, kan inlämna en anmälan om avfallstransport.

Vi ser vissa fördelar med att införa snävare tidsgränser i anmälningförfarandet, men bedömer samtidigt att vissa av dem kan bli svåra att efterleva.

Tidsgränserna för handläggning är redan idag snävt tilltagna och flertalet medlemsstater klarar inte att hålla dem. Om tidsgränserna kortas ytterligare men inte kan efterlevas riskerar det att undergräva systemets trovärdighet. Dessutom måste snävare tidsgränser vägas mot risken att anmälningar inte kommer att hinna granskas på ett erforderligt sätt. Vi välkomnar dock förslaget att ställa krav på exportörerna att inkomma med underlag inom sju dagar.

Naturvårdsverket vill betona vikten av att de nya tidsgränserna inte träder i kraft innan det digitala systemet är på plats och fungerar, eftersom det får anses vara en mycket viktig förutsättning för att kunna uppfylla kraven.

Anmälningförfarandet från inlämnad ansökan till samtliga länders beslut, som regleras i artiklarna 5, 8 och 9, är fortfarande komplicerat och svårt att tolka och tillämpa. Det föreslås ett antal mindre förändringar som vi bedömer ger stora konsekvenser i tillämpningen. Naturvårdsverket anser att förfarandet skulle behöva förtydligas, för att tillämpningen ska bli enhetlig. Det föreslagna förfarandet behöver annars kompletteras med vägledning.

Vi vill uppmärksamma att förslaget i vissa avseenden förändrar de behöriga myndigheternas roller, jämfört med nuvarande förordning. Vissa förändringar som föreslås för att effektivisera förfarandet medför också en ökad otydlighet. I förslaget till ny förordning ska en anmälan lämnas in till samtliga berörda länder samtidigt. Samtidigt kvarstår nu gällande förfarande med att avsändarmyndigheten inledningsvis ska granska anmälan, bedöma om den är korrekt ifylld (enligt artikel 5.3) och sedan underrätta anmälaren och övriga berörda behöriga myndigheter att anmälan bedömts som korrekt ifylld. Genom placeringen av detta krav på underrättelse från avsändarmyndigheten i artikel 8, som i övrigt handlar om förfarandet när en anmälan behöver kompletteras, framstår det dock som oklart om artikel 8.4 första stycket endast avser situationer när en anmälan behövt kompletteras och därefter bedöms som korrekt ifylld eller om den innebär ett krav på avsändarmyndigheten att alltid informera anmälare och övriga myndigheter om att en anmälan är korrekt ifylld.

Möjligheten för behöriga myndigheter att begära att en anmälan som bedömts som korrekt ifylld ska kompletteras med ytterligare information (enligt artikel 5.4) överensstämmer i princip med nu gällande förordning. Det har dock gjorts vissa förändringar (artikel 8.4 jämfört med nu gällande artikel 8.1) som får konsekvenser för förfarandet, beroende på hur de ska tolkas. Naturvårdsverket anser att det behöver förtydligas huruvida även avsändarmyndigheten fortsatt ska ha en möjlighet att inhämta ytterligare information enligt artikel 5.5 första

stycket och artikel 8.4 andra stycket¹, eller om det endast gäller transit- och mottagarmyndigheter.

När det gäller artikel 5.5 andra stycket har den ändrats i förhållande till nu gällande artikel 4.3 andra stycket på ett sätt som kan förstås så att mottagarlandet inte ska bedöma om anmälan är korrekt ifylld enligt artikel 5.3.

Naturvårdsverket ser behov av ett förtydligande av vad som är avsikten med ändringen och hur artikel 5.4 ska förstås.

Artikel 9.1 anger att beslut ska fattas av berörda myndigheter inom 30 dagar från att anmälan lämnats in, men det anges inte på vilket underlag beslutet ska fattas. Enligt nu gällande förordning krävs att mottagarmyndigheten skickar en bekräftelse till anmälare och övriga berörda myndigheter när de bedömt anmälan som komplett. Utifrån den anmälan som bedömts komplett ska sedan berörda behöriga myndigheter fatta beslut om att godkänna eller invända mot anmälan. Detta krav på bekräftelse från mottagarmyndigheten har dock tagits bort i förslaget till ny förordning. Det har, som vi förstår det, ersatts med något som kan betraktas som ett tyst medgivande i de fall mottagarmyndigheten inte begär kompletterande information. Detta riskerar att skapa osäkerhet för berörda behöriga myndigheter ifråga om den anmälan de tagit del av och om den bedömts som komplett eller inte.

Förbud mot transport av avfall till annat medlemsland för bortskaffande (Art 11)

Naturvårdsverket stödjer förslaget men ser vissa tillämpningssvårigheter. Vi anser att vissa av kriterierna i artikel 11.1 a) kommer vara svåra att bedöma och redovisa, för såväl exportörer som berörda myndigheter. Exempelvis behöver det klargöras vilket underlag som krävs för att som mottagande myndighet bedöma att avfallet inte kan bortskaffas i avsändarlandet. Beroende på hur kriterierna tillämpas kan förbudet få samma effekt som nuvarande artikel 12, som anger på vilka grunder medlemsstaterna får invända mot en transport för bortskaffande.

Naturvårdsverket anser att det behöver klargöras vad som avses med ”in an economically viable manner” och om sådana skäl ska väga lika tungt som de tekniska förutsättningarna. Vi ser en risk att förbudet i praktiken kan komma att urvattnas genom möjligheten att väga in ekonomiska skäl.

Invändningar mot transporter av avfall avsett för återvinning (Art 12)

Naturvårdsverket anser att det ska finnas en möjlighet att invända mot en avfallstransport om en anmälare eller mottagare utreds för miljö- eller ekonomisk brottslighet, inte endast om en anmälare eller mottagare är dömd för dessa brott.

Förhandsgodkända återvinningsanläggningar (Art 14)

Naturvårdsverket anser att tidsramen för att granska och besluta om förhandsgodkännande av en anläggning enligt artikel 14 bör vara 60 dagar istället för 45, för att det ska finnas tid att inhämta synpunkter från behandlingsanläggningens tillsynsmyndighet.

¹ Här tycks det för övrigt vara en felskrivning i artikel 8.4 andra stycket, där det borde hänvisas till artikel 5.5 och inte till 5.4, som vi förstår det.

Ytterligare bestämmelser om behandling i avvaktan på återvinning eller bortskaffande (Art 15)

Naturvårdsverket anser att förfarandet enligt artikel 15 skulle kunna förenklas, åtminstone för avfallstransporter inom EU där interimbehandlingen och den efterföljande behandlingen sker i samma land. Tillräcklig kontroll och spårbarhet i mottagarlandet skulle eventuellt kunna uppnås på andra sätt än att använda intygen enligt Correspondent Guideline No 3, som uppfattas som betungande av berörda aktörer. Däremot behöver ett krav på intyg om den slutliga behandlingen av avfallet kvarstå.

Krav efter godkännande av en transport (Art 16)

För att möjliggöra tillsyn anser Naturvårdsverket att föransökan enligt artikel 16.2 av en anmälningspliktig transport fortsatt ska ske senast tre dagar innan transporten påbörjas, inte en dag som i förslaget.

Ändringar av transporten efter det att en anmälan godkänts (Art 17)

Naturvårdsverket anser att det skulle kunna tillåtas att en anmälare ändrar transportör under den godkända transportperioden. Det vill säga utan att fråga de behöriga myndigheterna om en ny anmälan behövs eller att godkännande lämnas från dem. Ett förenklat förfarande för ändrade uppgifter i en godkänd anmälan gällande transportör skulle minska den administrativa bördan för både anmälare och behöriga myndigheter.

Ett sådant förenklat förfarande förutsätter att transportdokumentet som medföljer transporten innehåller korrekt information om transportör och att det till anmälan finns bifogat en uppdaterad förteckning över de transportörer som utför transporten. Vidare ska det kunna styrkas att transportören uppfyller krav på registrering som avfallstransportör. Det ska då även kunna visas att nationella krav på anmälan eller tillstånd för avfallstransport är uppfyllda.

Argument för en sådan lättnad, vid ändrade uppgifter om transportör, är främst att det enligt såväl Baselkonventionen som avfallstransportförordningen är planerad transportör som ska anges i fält 8 i anmälningsdokumentet, där transportör ska anges. Detta antyder att det vid tidpunkten för anmälan och dess godkännande inte behöver vara slutligt fastställt vilka transportörer som kommer att utföra transporten. Så länge det framgår av transportdokumentet vilken godkänd anmälan som transporten ska hänföras till ser Naturvårdsverket inte att uppgifter om transportör i sig är av avgörande betydelse för kontrollen och spårbarheten av det transporterade avfallet. En sådan lättnad borde enligt Naturvårdsverket åtminstone vara möjlig att införa för transporter inom EU.

Allmänna informationskrav (Art 18)

För att få bättre kontroll och spårbarhet även av informationspliktigt avfall anser Naturvårdsverket att det vore önskvärt att ett förfarande motsvarande det enligt artikel 15, gällande transport till interimbehandling, införs även för informationspliktigt avfall i artikel 18. Åtminstone bör i artikel 18 införas krav på att det av Annex VII ska framgå var efterföljande behandling av avfallet ska ske, i det fall avfallet först transporteras till en interimbehandlingsanläggning.

Det kontrakt som ska upprättas vid informationspliktiga transporter enligt artikel 18.7 bör i sådana fall också inkludera skyldigheterna i fråga om den slutliga behandlingen av avfallet.

För att möjliggöra tillsyn anser Naturvårdsverket att information enligt artikel 18.2 om en informationspliktig transport ska lämnas senast tre dagar innan transporten påbörjas, inte en dag så som föreslagits.

Elektroniskt inlämnande och informationsutbyte (Art 26)

Naturvårdsverket välkomnar förslagen om digital kommunikation i artikel 26. Vi förutser att digitaliseringen av notifikationer och transportdokumentation kommer att ge effektivitetsvinster på sikt. Framst i termer av minskat antal handläggningstimmar per ärende och minskad administration hos Naturvårdsverket, men även i form av minskad administration för företagen.

För att nå dessa effektivitetsvinster ser Naturvårdsverket behov av ett fungerande användargränssnitt för aktörer som utför transporter av anmälnings- eller informationspliktigt avfall från Sverige, samt ett handläggarsystem. Beroende på hur de redan existerande systemen anpassas och hur kommissionens gemensamma system byggs upp, kan Naturvårdsverket behöva göra investeringar för nya system.

Export av avfall från EU (Art 37–44)

Enligt Naturvårdsverkets uppfattning överensstämmer kommissionens förslag till exportbestämmelser inte med de mer ambitiösa åtgärder som beskrivs i EU:s handlingsplan för cirkulär ekonomi, eftersom det fortsatt möjliggör export av avfall för återvinning till tredjeländer. För att säkerställa att EU inte exporterar sina avfallsutmaningar till tredjeländer anser Naturvårdsverket att det behövs ett striktare förfarande, till exempel ett exportförbud.

Även med de kontrollsystem som föreslås ser vi betydande risker för att avfall kommer att behandlas på ett sätt som inte är miljömässigt godtagbart. Dessutom innebär möjligheterna till fortsatt export en förlust av resurser och ekonomiska möjligheter för återvinningsindustrin inom EU.

Export av icke-farligt avfall ska kunna exporteras till länder utanför EU/OECD om de meddelat sig villiga att ta emot avfall från EU och kan visa att de kan ta hand om avfallet på ett miljömässigt godtagbart sätt. Det är kommissionen som ska bedöma om landet i fråga uppfyller de krav som ställs enligt förordningen och därmed kan tas upp på den lista som ska upprättas över länder utanför EU/OECD som icke-farligt avfall får transporteras till. Naturvårdsverket ser dock svårigheter med att säkerställa miljöriktig hantering på anläggningsnivå.

Enligt artikel 43 ställs krav på exportörer att se till att anläggningar i länder utanför EU som de vill exportera avfall till genomgår en granskning, för att säkerställa att avfallet kan hanteras på ett miljömässigt godtagbart sätt.

Granskningen ska utföras av oberoende, ackrediterad tredje part.

Naturvårdsverket anser att det är oklart hur kriterierna för denna tredje part ska bestämmas och att det krävs en konkretisering av vad t.ex. kravet på relevant erfarenhet betyder. Naturvårdsverket ser vissa risker för korruption med det föreslagna granskningsförfarandet, bland annat genom att den oberoende tredje parten kan påverkas av ekonomiska faktorer eller andra påtryckningsmedel i sin bedömning av återvinningsanläggningen.

Enligt artikel 44 ska medlemsstaterna se till att avfall inte exporteras i strid med exportförbudet, till länder som inte finns upptagna på den särskilda förteckningen eller till anläggningar som inte genomgått oberoende granskning och ska utföra regelbundna kontroller. Det är dock svårt att kontrollera t.ex. att

avfallet som exporteras stannar och behandlas på den angivna anläggningen och inte säljs vidare till mindre seriösa aktörer, där det sedan inte behandlas på ett miljömässigt godtagbart sätt.

Kontroll och tillsyn (Art 57–68)

Naturvårdsverket bedömer att förordningsförslaget innebär utökade krav på kontroll och tillsyn som kommer att medföra ett ökat resursbehov hos Naturvårdsverket, som behörig myndighet, och eventuellt även hos andra myndigheter. Förslaget innehåller bl.a. ökade krav på nationell samverkan enligt artikel 61, stöd till kommissionen vid eventuella inspektioner enligt artikel 65, deltagande i den *Waste Enforcement Group* som ska bildas enligt artikel 63 samt kontroller enligt ovan nämnda artikel 44.

Det tillkommande kravet på att även Annex VII (dvs. informationsdokumentet som ska upprättas vid transport av informationspliktigt avfall) ska göras tillgängliga för myndigheterna och kommuniceras elektroniskt innebär dels att de system som tas fram behöver anpassas till detta behov, dels att Naturvårdsverket behöver ha tillräckliga resurser för att överblicka och analysera även dessa avfallsflöden.

Påföljder (Art 60)

I artikel 60.2 listas kriterier som ska beaktas vid val av påföljd vid olika typer av överträdelser av förordningen och i artikel 60.3 vissa påföljder som medlemsstaterna åtminstone ska kunna tillämpa.

Vi anser att förslagen i vissa delar framstår som främmande för svensk rättstradition och det bör ses över vad som bör överlåtas till medlemsstaterna att lagstifta om.

Övergångsbestämmelser och ikraftträdande (Art 81–82)

Som nämnts ovan gällande artikel 6–9 är det av stor betydelse att de snävare tidsgränser som föreslås för anmälningsförfarandet inte börjar tillämpas innan systemet för elektronisk kommunikation finns på plats och fungerar.

Naturvårdsverket vill betona vikten av att det ges tillräcklig tid för att utarbeta och besluta om sanktionsbestämmelser enligt artikel 60, kopplade till bestämmelserna i den nya förordningen.

Kvarstående frågor kring tillämpningen av regelverket som det nya förslaget inte löser

Förslaget till ny förordning syftar till att underlätta för transporter av avfall inom EU. Harmonisering av tillämpningen av bestämmelserna är en viktig del i detta. För några av de områden där det finns stora skillnader i ländernas tillämpning föreslås EU-kommissionen få utökade befogenheter genom möjlighet att anta delegerade akter. Det gäller exempelvis i fråga om hur begagnade varor ska särskiljas från avfall och hur klassificeringen av avfall kan harmoniseras. Andra områden har inte berörts.

Naturvårdsverket anser att det på några områden krävs antingen förtydliganden i förordningen eller vägledning, för att nå ökad harmonisering. Några exempel på sådana behov är följande:

- Det behöver tydliggöras vilka former av avfallshantering på en mottagningsanläggning som ska betraktas som *interimbehandling*, dvs.

behandling i avvaktan på återvinning eller bortskaffande (*artikel 3.2 och 3.3*). Det har visat sig att medlemsstaternas bedömningar av detta skiljer sig åt. Det kan exempelvis handla om olika typer av förbehandling, i relation till återvinningsprocesser, exempelvis R12 och R4.

- Det behöver tydliggöras i vilka fall en anmälan kan ange *flera producenter* och om en anmälan kan ange *flera startplatser* för transporten. Enligt nu gällande förordning ska en insamlare i en anmälan ange en enda startplats för transporten. Det är dock vanligt förekommande att insamlare hämtar upp avfall hos ett flertal producenter, som listas i anmälan, och sedan transporteras avfallet direkt vidare till mottagare i annat land. Om ett sådant förfarande inte tillåts kan det exempelvis innebära att ett företag behöver göra ett flertal notifikationer för upphämtning och transport av samma typ av avfall till en och samma mottagare. Alternativt behöver de se till att ha lagringsplatser med tillräcklig kapacitet, dit insamlat avfall kan transporteras och varifrån den gränsöverskridande transporten sedan kan utgå ifrån. Även när det är en handlare eller mäklare som är anmälare kan det ses som oklart om flera producenter och flera startplatser kan anges i en anmälan.

Beslut om detta yttrande har fattats av generaldirektören Björn Risinger efter föredragning av avdelningschefen Maria Ohlman.

Vid den slutliga handläggningen har i övrigt deltagit enhetschefen Gunilla Sallhed, miljöjuristen Ylva Lindén samt handläggarna Max Åkerlund och Dag Lestander.

Detta beslut har fattats digitalt och saknar därför namnunderskrifter.

För Naturvårdsverket

Björn Risinger

Maria Ohlman

Kopia till:
malin.johansson@regeringskansliet.se