

Handläggare
Karin Boman
018- 727 43 96

Datum
23 maj 2017

Diarienummer
2017-001683- MI

Till miljö- och hälsoskyddsnämndens
sammanträde den 30 maj 2017

Remiss förbättrad avfallstatistik och spårbarhetssystem för farligt avfall

Remiss från Miljö- och energidepartementet , dnr. NV-00316-15
Remisstid: 15 juni 2017

Förslag till beslut:

Miljö- och hälsoskyddsnämnden föreslås besluta

att överlämna yttrande till Miljö- och energidepartementet enligt ärendets **bilaga 1**

Sammanfattning

Miljö- och energidepartementet har remitterat Naturvårdsverkets redovisning av regeringsuppdraget att analysera och föreslå hur avfallsstatistiken kan utvecklas, samt att föreslå ett system för spårbarhet av framförallt farligt avfall.

Naturvårdsverket föreslår att all yrkesmässig bedriven verksamhet ska rapportera det farliga avfall de lämnar till borttransport eller tar emot efter transport. Rapporteringen ska ske i en av Naturvårdsverket anvisad digital lösning.

För att införa regler om detta föreslås förändringar i avfallsförordningen och ett bemyndigande till Naturvårdsverket att i föreskrifter reglera inrapportering och hantering av uppgifter om transport av farligt avfall m.m.

Miljö- och hälsoskyddsnämnden ser positivt på förslaget då det kommer att bidra till effektivare tillsyn på farligt avfall. Förslaget innebär tydligare regler och krav kring dokumentation av farligt avfall vilket kommer att leda till en ökad rättssäkerhet då tillämpningen blir mer likvärdig och tolkningsutrymmet av kraven blir mindre.

Ärendet

Naturvårdsverket föreslår att all yrkesmässig bedriven verksamhet ska rapportera det farliga avfall man lämnar till borttransport eller tar emot efter transport. Rapporteringen ska ske i en av Naturvårdsverket anvisad digital lösning. Rapporteringen föreslås vara detaljerad och strukturerad samt omfatta avfallstyp/-er och mängd för varje typ av farligt avfall.

Rapportering ska även innehålla uppgifter om hur avfallet behandlas, information om avlämnande och mottagande verksamhet, transportör och transportsätt.

En bättre avfallsstatistik – fler behöver rapportera årligen

För en förbättrad statistik om farligt avfall behöver fler verksamhetsutövare än idag rapportera uppgifter. Därför föreslår Naturvårdsverket att även anmälningspliktiga miljöfarliga verksamheter ska omfattas av en årlig rapporteringsplikt för bortlämnat eller mottaget farligt avfall. Tillståndspliktiga miljöfarliga verksamheter rapporterar redan idag uppgifter om avfall i den årliga miljörapporten.

För att införa regler om en årlig rapportering för anmälningspliktiga verksamheter föreslås att bemyndigandet till Naturvårdsverket i 47 a § förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd utvidgas till att även omfatta anmälningspliktiga verksamheter. För en smidig övergång föreslås att rapporteringskravet införs stegvis så att inte alla anmälningspliktiga verksamheter omfattas från början.

En central digital lösning som systemstöd

Naturvårdsverket föreslår att en central digital lösning utvecklas. Målet är att uppnå en förbättrad avfallsstatistik genom att samla in avfallsinformation i strukturerad form, från ett större antal uppgiftslämnare, i fördefinierade maskinellt läsbara formulär, vilket ger ett bredare underlag med färre felkällor samt möjlighet till mer automatiserad behandling och analys.

Förslagets nyttor och kostnader

Ett genomförande av förslagen innebär att Sverige på ett tydligare sätt uppfyller kraven i artikel 17 om övervakning av farligt avfall, samt registerhållning enligt artikel 35 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/98/EG om avfall. Vi får dessutom en väsentligt bättre och mer ändamålsenlig avfallsstatistik.

Förslagen förbättrar möjligheterna att uppfylla generationsmålet, särskilt strecksatsen att kretsloppen ska vara resurseffektiva och så långt som möjligt vara fria från farliga ämnen. Även möjligheterna att uppnå miljömålet om en giftfri miljö förbättras. En annan nytta är ökad kunskap om avfallsmängder och flöden.

Nedan redovisas nyttan och kostnaden för olika aktörer:

För alla

- Tydligare regler kring kravet på dokumentation av farligt avfall.
- Reducerar utrymmet för tolkningar av dokumentationskravet (effektivare och mindre risk att olika verksamhetsutövare och myndigheter/handläggare gör olika) – ökad rättssäkerhet.
- Ökad kvalitet på data/information.

För verksamhetsutövare

- Enklare och snabbare metoder för att uppfylla rapporteringskrav genom möjlighet till automatiserad rapportering, på sikt i samma tekniska gränssnitt som annan rapportering med förifyllda uppgifter.
- Nya affärsmöjligheter inom avfallssektorn.
- Ökad medvetenhet om den egna verksamhetens avfall och avfallshantering vilket ökar möjligheterna till besparingar.
- Enklare och snabbare metoder för att uppfylla dokumentationskrav och regler om transportdokument.
- En bättre överblick av avfallsflöden vilket medför att t.ex. avfallsgenerering kan åtgärdas.
- Ökad administrativ börda och därmed ökad kostnad för rapportering av avfallsinformation. Främst gäller det anmälningspliktiga miljöfarliga verksamheter som föreslås få ett helt nytt krav om årlig rapportering av avfallstyper och mängder för farligt avfall.
- Även tillståndspliktig miljöfarlig verksamhet får en ökad administrativ kostnad eftersom det föreslås en mer detaljerad och strukturerad rapportering.

I genomsnitt uppskattas kostnadsökningen till i storleksordningen 3 000 – 4 000 kr per år och verksamhet (totalt ca 24 000 verksamheter). Kostnadsökningen blir sannolikt större för verksamheter med många avfallstyper och transporter (levererat och mottaget avfall), och mindre för verksamheter med få sådana.

Tillsyn och efterlevnad av regler

- Möjlighet till planering och genomförande av en effektivare och mer riskbaserad tillsyn.
- Möjlighet att identifiera att farligt avfall hanteras korrekt från källan till mottagande avfallsverksamhet, samt från en avfallsverksamhet till en annan.
- Möjlighet att utföra riskbaserad tillsyn under pågående avfallstransport.
- Möjlighet att vid uppföljande tillsyn spåra flöden och händelser.
- Minskat fusk, dels genom minskade möjligheter att förfälska dokument/information, dels preventiv effekt på drivkraften att åsidosätta gällande regler.

För staten

- Möjlighet till planering och genomförande av en effektivare och mer riskbaserad tillsynsvägledning.
- Minskade kostnader per uppgiftslämnare för kvalitetskontroll, fördelning av data på rätt plats, samt aggregering.

- Förbättrade möjligheter till analys av avfallsflöden och trender ger bättre underlag för att justera och besluta om nya styrmedel – att göra rätt saker mer effektivt, samt att följa upp miljömål.
- Förbättrad statistik ger möjlighet att följa och påverka förflyttning uppåt i avfallshierarkin
- Förbättrad statistikrapportering och minskade kostnader för kompletterande informationsinhämtning (underlag till statistik).
- En digital lösning förenklar koppling mellan digitala lösningar hos olika myndigheter. Ökad återanvändbarhet ger möjlighet att ansluta till nationella lösningar såsom grunddata om företag och uppgiftskravsregister.

Ekonomiska konsekvenser

De operativa tillsynsmyndigheterna kommer att få kostnader för att ansluta sina IT-stöd till, och utbyta information med den digitala lösningen. Kostnadens storlek går för närvarande inte att uppskatta.

Lars Wedlin
tf. miljödirektör

Bilagor

Bilaga 1: Yttrande över förbättrad avfallsstatistik och spårbarhetssystem för farligt avfall

Handläggare
Karin Boman
018- 727 43 96

Datum
30 maj 2017

Diarienummer
2017-001683- MI

Miljö- och energidepartementet
Rosenbad 4
103 33 Stockholm

m.registrator@regeringskansliet.se

Yttrande över förbättrad avfallsstatistik och spårbarhetssystem för farligt avfall

Remiss från Miljö- och energidepartementet , dnr. NV-00316-15
Remisstid: 15 juni 2017

Miljö- och hälsoskyddsnämnden har följande synpunkter på remissen:

Nämnden instämmer med Naturvårdsverket om att nuvarande regler om skyldighet att föra anteckningar om farligt avfall är oprecis och kan tolkas olika vid tillsyn. En central digital lösning kan bidra till att reglerna kring avfallsdokumentation blir tydligare och enklare att hantera och följa för verksamheter och enklare för tillsynsmyndigheten att följa upp hanteringen och dokumentationen kring farligt avfall.

Att införa en central digital lösning kommer att innebära att de uppgifter som ska föras in i lösningen måste göras på ett detaljerat och strukturerat sätt, vilket i sin tur innebär tydligare och mer likvärdiga krav på dokumentationen av farligt avfall och därmed också en mer likvärdig tillämpning över hela landet. Rättssäkerheten kommer därmed att öka.

Miljö- och hälsoskyddsnämnden instämmer om att planeringen och effektiviseringen av tillsyn på avfall kommer kunna förbättras i och med införandet av ett digitalt system.

De föreslagna reglerna för spårbarhet av farligt avfall, i kombination med en central digital lösning, bedöms medföra ökade möjligheter för Miljö- och hälsoskyddsnämnden att genom tillsyn bidra till att miljömålet giftfri miljö uppnås.

Naturvårdsverket uppger att tillsynsmyndigheterna kommer få kostnader vid anslutning till den digitala lösningen. Det är oklart vilken typ av kostnader som avses i förslaget. Miljö- och hälsoskyddsnämnden anser att om Naturvårdsverket tar fram en digitallösning som alla verksamhetsutövare ska rapportera i ska denna information vara tillgänglig för den operativa tillsynsmyndigheten utan kostnad. Tillsynsmyndighetens tillgång till avfallsdokumentation är viktig och en förutsättning för att bedriva en effektiv tillsyn.

För miljö- och hälsoskyddsnämnden

Bengt Fladvad
ordförande

Lars Wedlin
tf. miljödirektör

Kopia

Stina.andersson@regeringskansliet.se



SWEDISH ENVIRONMENTAL PROTECTION AGENCY

SKRIVELSE

2016-09-22

Ärendnr:

NV-00316-15

Förbättrad avfallsstatistik och spårbarhetssystem för farligt avfall

Redovisning av ett regeringsuppdrag (RB 2015)

BESÖK: STOCKHOLM -VALHALLAVÄGEN 195
ÖSTERSUND – FORSKARENS VÄG 5, HUS UB
KIRUNA – KASERNGATAN 14
POST: 106 48 STOCKHOLM
TEL: 010-698 10 00
FAX: 010-698 10 99
E-POST: REGISTRATOR@NATURVARDSVERKET.SE
INTERNET: WWW.NATURVARDSVERKET.SE

Förord

I denna skrivelse redovisas resultatet av regeringens uppdrag till Naturvårdsverket att analysera och föreslå hur avfallsstatistiken kan utvecklas, samt att föreslå ett system för spårbarhet av framförallt farligt avfall. Uppdraget fanns med i Naturvårdsverkets regleringsbrev för 2015, med redovisning senast den 1 oktober 2016. Enligt uppdraget ska lämnade förslag bidra till:

- att det blir enklare att följa flöden och trender inom avfallsområdet, inklusive import och export,
- ett bättre underlag för tillsyn,
- att etappmålen om avfall kan följas upp, samt
- ett bättre underlag och som komplement till den nationella avfallsplanen.

Skrivelsens innehåll och disposition

En analys av alternativ för en utökad uppgiftslämning med syfte att åstadkomma en spårbarhet av farligt avfall och en förbättrad avfallsstatistik, finns i avsnitt 3.2 respektive 3.3. I dessa avsnitt finns också förslagen om en förändrad och utökad uppgiftslämning för verksamhetsutövare. Ytterligare åtgärder som kan behövas för att åstadkomma bättre statistik redovisas i avsnitt 3.4.

I avsnitt 3.5 finns förslaget om en digital lösning för en effektiv uppgiftslämning, ändamålsenlig spårbarhet och effektiv statistikproduktion. Förslagets nytta finns i avsnitt 3.6. Författningsförslag med bland annat krav om en förändrad och utökad uppgiftslämning, finns i avsnitt 4. I avsnitt 5 finns en utredning av förslagets konsekvenser enligt förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

Förutsättningarna för en bättre statistik och en spårbarhet av farligt avfall redovisas i avsnitt 2. Där redovisas också rådande problem och brister, samt pågående utvecklingsarbete för en bättre avfallsstatistik och spårbarhet. En analys av avfallsflöden och behandlingskapacitet, med prognoser, finns i bilaga 2.

Arbetet med uppdraget

I Naturvårdsverkets arbetsgrupp har ingått Henrik Sandström, Christina Jonsson, Staffan Ågren, Ulrika Hagelin, Sandra Backlund, Andrea Mesko Petersson, Ingrid Lidgard och Anna Frändberg. Ytterligare handläggare har bidragit i arbetet. Projektledare var Björn Pettersson (fr.o.m oktober 2015) och Elin Forsberg (fram till oktober 2015). Projektledare för delprojektet om en digital lösning var Sofia Ouhachi, Softronics.

Dialogmöten har hållits med berörda myndigheter och andra aktörer vid fem olika tillfällen. Möten med representanter för enskilda aktörer eller instanser, till exempel länsstyrelserna och Sveriges Åkeriföretag, har hållits vid ett tiotal tillfällen. Naturvårdsverket riktar ett stort tack till aktörer och myndigheter för den värdefulla kunskap och de konstruktiva synpunkter som de har bidragit med.

Innehåll

FÖRKORTNINGAR OCH BEGREPP	7
1 SAMMANFATTNING	9
1.1 Naturvårdsverkets förslag	9
1.1.1 Spårbarhet farligt avfall, en detaljerad rapportering	9
1.1.2 En bättre avfallsstatistik – fler behöver rapportera årligen	9
1.1.1 Kompletterande information behövs för bättre statistik	9
1.1.3 En central digital lösning som systemstöd	10
1.1.4 Förslagets nyttor och kostnader	10
2 FÖRUTSÄTTNINGAR OCH PROBLEM	12
2.1 Nuvarande arbete med avfallsstatistik	12
2.1.1 Krav och användningsområden	12
2.1.2 Framtagande av avfallsstatistik	14
2.1.3 Ökade och förändrade krav på avfallsstatistiken	17
2.2 Brister och osäkerheter i avfallsstatistiken	19
2.2.1 Osäkerheter redovisas öppet	19
2.2.2 Orsaker till osäkerheter i avfallsstatistiken	20
2.2.3 Förändringar för en bättre avfallsstatistik	22
2.3 Statistiksekretess	23
2.4 Spårbarhet av farligt avfall	25
2.4.1 Nuvarande regler för hantering och transport	25
2.4.2 Pågående utvecklingsarbete för digitala lösningar	26
2.4.3 Problem och brister med nuvarande regler och tillämpning	27
3 FÖRBÄTTRAD AVFALLSSTATISTIK OCH SPÅRBARHET AV FARLIGT AVFALL	31
3.1 Utökad rapportering behövs	31
3.2 Spårbarhet farligt avfall – analys och förslag	33
3.2.1 Spårbarhet av farligt avfall är ett krav	34
3.2.2 Import och export av farligt avfall	34
3.2.3 Spårbarhet av farligt avfall från hushåll	35
3.2.4 Register över insamlare, handlare och mäklare av avfall	35
3.2.5 Analys av alternativ	36
3.2.6 Förslag med motivering	45
3.3 Bättre avfallsstatistik – analys och förslag	48
3.3.1 Statistik farligt avfall	48

3.3.2	Alternativ för vilka som ska rapportera	49
3.3.3	Vad som ska rapporteras och hur det ska göras	49
3.3.4	Analys av alternativ för vilka som bör rapportera	51
3.3.5	Behov av kompletterande avfallsundersökningar	54
3.3.6	Vad som påverkar datakvaliteten	55
3.3.7	Alternativens nyttor	56
3.3.8	Kostnader för verksamhetsutövare	58
3.3.9	Utvecklad avfallsklassificering och vägledning	58
3.3.10	Uppgiftslämnarplikt	58
3.3.11	Granskning	59
3.3.12	Slutsatser	59
3.3.13	Förslag med motivering	59
3.4	Behov av ytterligare uppgifter för en bättre avfallsstatistik	61
3.4.1	Nationella avfallskoder	61
3.4.2	Avfallsmängder i osorterat eller blandat avfall	61
3.4.3	Avfallsflöden som inte följs upp	62
3.4.4	Rejekt och verklig återvinning	62
3.4.5	Svarsplikt eller uppgiftslämnarplikt	62
3.4.6	Slutsatser	62
3.5	Det behövs en digital lösning för statistik och spårbarhet	63
3.5.1	Utgångspunkt för den digitala lösningen	63
3.5.2	Förslag digital lösning	64
3.5.3	Ansvar och ägandeskap	70
3.5.4	Kostnadsuppskattning	71
3.5.5	Roadmap	72
3.6	Förslagens nyttor	73
3.7	Sekretess	75
3.8	Finansiering av förbättrad avfallsstatistik och spårbarhet	75
3.8.1	Förutsättningar att finansiera förbättrad avfallsstatistik och spårbarhet	75
3.8.2	För- och nackdelar med avgift- eller skattefinansiering	76
3.8.3	Naturvårdsverket får ökade kostnader	77
3.8.4	Slutsatser	77
4	FÖRFATTNINGSFÖRSLAG OCH FÖRFATTNINGSKOMMENTARER	78
4.1	Spårbarhet farligt avfall	78
4.1.1	Avfallsförordning (2011:927)	78
4.2	Bättre avfallsstatistik	83

4.2.1	Förordning (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd	83
4.3	Sanktioner	85
5	UTREDNING ENLIGT FÖRORDNINGEN (2007:1244) OM KONSEKVENsutredning vid regelgivning	86
5.1	Sammanfattning	86
5.2	Inledning	88
5.3	Författningsändringar och konsekvenser	89
5.3.1	Syfte och alternativa lösningar	89
5.3.2	Verksamheter och myndigheter som berörs	91
5.3.3	Konsekvenser för yrkesmässigt bedrivna verksamheter och transportörer	92
5.3.4	Konsekvenser för tillsynsmyndigheter och länsstyrelserna	99
5.3.5	Konsekvenser för Naturvårdsverket	101
5.3.6	Konsekvenser för övriga centrala myndigheter	102
5.3.7	Konsekvenser för miljöskyddet	102
5.4	Statsfinansiella effekter	103
5.5	Bemyndiganden som myndighetens beslutanderätt grundar sig på	103
5.6	Överväganden 14 kap. 3 § regeringsformen	104
5.7	Överensstämmelse med EU:s regelverk	104
5.8	Särskild hänsyn för tidpunkt för ikraftträdande	105
6	KÄLLFÖRTECKNING	106
BILAGOR		
1.	Rapport delprojekt - Digital lösning förbättrad avfallsstatistik och spårbarhetssystem	
2.	Avfallsflöden, behandlingsskapacitet och prognoser	

Förkortningar och begrepp

A-verksamhet (A-klassad)	Tillståndspliktig miljöfarlig verksamhet, prövningsnivå A (tillståndsprövas vid Miljö- och markdomstolen)
ASP	Projektet Avfallsstatistikproduktion (ASP) som SMED (se nedan) återkommande driver på uppdrag av Naturvårdsverket för att ta fram dataunderlaget om allt avfall i Sverige för rapporteringen till EU (Eurostat) den 30 juni varje jämnt kalenderår
Avfallsverksamhet	Miljöfarlig verksamhet som tar emot avfall och är, som huvud- eller sidoverksamhet, tillstånds- eller anmälningspliktig enligt 29 kap. miljöprövningsförordningen (2013:251)
B-verksamhet (B-klassad)	Tillståndspliktig miljöfarlig verksamhet, prövningsnivå B (tillståndsprövas vid länsstyrelsens miljöprövningsdelegation)
C-verksamhet (C-klassad)	Anmälningspliktig miljöfarlig verksamhet
EEA	European Environment Agency, Europeiska miljöbyrån
ELV-direktivet	Europaparlamentets och rådets direktiv 2012/19/EU av den 4 juni 2012 om avfall som utgörs av eller innehåller elektrisk eller elektronisk utrustning
Eurostat	Ett generaldirektorat inom Europeiska kommissionen med uppgift att sammanställa och redovisa officiell statistik för Europeiska unionen och dess medlemsstater
EW-MFA	Economy-wide material flow accounts (materialflödesräkenskaper)
EWC-Stat	European Waste Classification for Statistics
EÅF	El-Kretsen/Elektronikåtervinningsföreningen
FTI	Förpacknings- och tidningsinsamlingen
GRÖT	Gränsöverskridande transporter av avfall
LoW	The European List of Waste (Waste classification based on the European List of Waste (Commission Decision 2000/532/EC) and Annex III to Directive 2008/98/EC)
MPF	Miljöprövningsförordningen (2013:251)
MSB	Myndigheten för samhällsskydd och beredskap
Nordic TFS	En e-tjänst och webbportalen för förfaranden kring gränsöverskridande avfallstransporter
OSL	Offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)
PPP	Polluter Pays Principle

SMED	Förkortning för Svenska MiljöEmissionsData, ett konsortium mellan SCB, IVL, SLU och SMHI
SMP	Svenska Miljörapporteringsportalen
SNI	Standard för svensk näringsgrensindelning
WFD	Avfallsdirektivet - Europaparlamentets och rådets direktiv om avfall och om upphävande av vissa direktiv (2008/98/EG)
WStatR	EU:s avfallsstatistikförordning 2150/2002

1 Sammanfattning

1.1 Naturvårdsverkets förslag

1.1.1 Spårbarhet farligt avfall, en detaljerad rapportering

Vi föreslår att all yrkesmässigt bedriven verksamhet ska rapportera det farliga avfall man lämnar till borttransport eller tar emot efter transport. Rapporteringen ska ske i en av Naturvårdsverket anvisad digital lösning. Rapporteringen föreslås vara detaljerad och strukturerad samt omfatta avfallstyp/-er och mängd för varje avfallstyp, dessutom hur avfallet behandlas, information om avlämnande och mottagande verksamhet, transportör och transportsätt, tidpunkt, etcetra. Idag saknas krav på en sådan rapportering. För att få ett samlat system föreslås även att avfall som är anmälningspliktigt enligt EG-förordning 1013/2006 om transport av avfall, och i Sverige lämnas för export eller tas emot efter import, får rapporteras digitalt.

För att införa regler om detta föreslås förändringar i avfallsförordningen och ett bemyndigande till Naturvårdsverket att i föreskrifter reglera inrapportering och hantering av uppgifter om transport av farligt avfall m.m.

1.1.2 En bättre avfallsstatistik – fler behöver rapportera årligen

Underlag till en bättre statistik för farligt avfall hämtas från den digitala lösningen och de uppgifter som rapporteras för spårbarhet. För en förbättrad statistik om icke-farligt avfall behöver fler verksamhetsutövare än idag rapportera uppgifter. Därför föreslår Naturvårdsverket att även anmälningspliktiga miljöfarliga verksamheter ska omfattas av en årlig rapporteringsplikt för bortlämnat eller mottaget icke-farligt avfall. Tillståndspliktiga miljöfarliga verksamheter rapporterar redan idag uppgifter om avfall i den årliga miljörapporten. Mängder, avfallstyper och behandling ska rapporteras enligt avfallsförordningens bilaga 2, 3 och 4. Rapporteringen ska ske i en digital lösning som Naturvårdsverket anvisar.

För att införa regler om en årlig rapportering för anmälningspliktiga verksamheter föreslås att bemyndigandet till Naturvårdsverket i 47 a § förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd utvidgas till att även omfatta anmälningspliktiga verksamheter. För en smidig övergång föreslås att rapporteringskravet införs stegvis så att inte alla anmälningspliktiga verksamheter omfattas från början..

1.1.1 Kompletterande information behövs för bättre statistik

Det finns behov av särskild informationsinsamling utöver krav på löpande och årlig rapportering för verksamhetsutövare. Vissa avfallsflöden har särskilt stor betydelse ur miljösynpunkt, antingen till följd av att avfallet som sådant kan ge upphov till stor miljöpåverkan eller för att produktion och/eller konsumtion gör det. För vissa flöden behöver statistiken vara extra detaljerad för att kvantifierade etappmål eller mål i producentansvar ska vara möjliga att följa upp. I sådana fall krävs kompletterande informationsinsamling såsom underlag från branschorganisationer, plockana-

lyser av blandat avfall och enkäter. I sådana fall krävs kompletterande informationsinsamling såsom underlag från branschorganisationer, plockanalyser av blandat avfall, och enkäter.

1.1.3 En central digital lösning som systemstöd

För att realisera en bättre avfallsstatistik och spårbarhet av farligt avfall krävs ett effektivt och ändamålsenligt systemstöd. För att åstadkomma ett sådant föreslår vi att en central digital lösning utvecklas. Behovet är störst inom området spårbarhet av farligt avfall, där ett systemstöd helt saknas. Målet är att uppnå en förbättrad avfallsstatistik genom att samla in avfallsinformation i strukturerad form, från ett större antal uppgiftslämnare, i fördefinierade maskinellt läsbara formulär, vilket ger ett bredare underlag med färre felkällor samt möjlighet till mer automatiserad behandling och analys.

Förslagen digital lösning innehåller komponenter och funktioner som kan återanvändas i andra sammanhang, på Naturvårdsverket eller vid andra myndigheter. Det finns också liknande digitala lösningar som planeras inom andra områden där det är troligt att myndigheter kan dela på kostnader.

1.1.4 Förslagets nyttor och kostnader

Ett genomförande av förslagen innebär att Sverige på ett tydligare sätt uppfyller kraven i artikel 17 om övervakning av farligt avfall, samt registerhållning enligt artikel 35 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/98/EG om avfall. Vi får dessutom en väsentligt bättre och mer ändamålsenlig avfallsstatistik.

Förslagen förbättrar möjligheterna att uppfylla generationsmålet, särskilt strecksatsen att kretsloppen ska vara resurseffektiva och så långt som möjligt fria från farliga ämnen. Även möjligheterna att uppnå miljömålet om en giftfri miljö förbättras. En annan nytta är ökad kunskap om avfallsmängder och -flöden, etcetera. Kunskap som bland annat ger förbättrade möjligheter för forskning och innovation, vilket i sin tur kan leda till miljöförbättringar och ökad resurseffektivitet.

Andra nyttor är exempelvis:

För alla

- Tydligare regler.
- Reducerar utrymmet för tolkningar (effektivare och mindre risk att olika verksamhetsutövare och myndigheter/handläggare gör olika) – ökad rättssäkerhet.
- Ökad kvalitet på data/information.

För verksamhetsutövare

- Enklare och snabbare metoder för att uppfylla rapporteringskrav genom möjlighet till automatiserad rapportering, på sikt i samma tekniska gränssnitt som annan rapportering med förifyllda uppgifter.
- Nya affärsmöjligheter inom avfallssektorn.

- Ökad medvetenhet om den egna verksamhetens avfall och avfallshantering vilket ökar möjligheterna till besparingar.
- Enklare och snabbare metoder för att uppfylla dokumentationskrav och regler om transportdokument.
- En bättre överblick av avfallsflöden vilket medför att t.ex. avfallsgenerering kan åtgärdas. Synliggör problemen.

Tillsyn och efterlevnad av regler

- Möjlighet till planering och genomförande av en effektivare och mer riskbaserad tillsyn.
- Möjlighet att identifiera att farligt avfall hanteras korrekt från källan till mottagande avfallsverksamhet, samt från en avfallsverksamhet till en annan.
- Möjlighet att utföra riskbaserad tillsyn under pågående avfallstransport.
- Möjlighet att vid uppföljande tillsyn spåra flöden och händelser.
- Minskat fusk, dels genom minskade möjligheter att förfalska dokument/information, dels preventiv effekt på drivkraften att åsidosätta gällande regler.

För staten

- Möjlighet till planering och genomförande av en effektivare och mer riskbaserad tillsynsvägledning.
- Minskade kostnader per uppgiftslämnare för kvalitetskontroll, fördelning av data på rätt plats, samt aggregering.
- Förbättrade möjligheter till analys av avfallsflöden och trender ger bättre underlag för att justera och besluta om nya styrmedel – att göra rätt saker mer effektivt, samt att följa upp miljömål.
- Förbättrad statistik ger möjlighet att följa och påverka förflyttning uppåt i avfallshierarkin
- Förbättrad statistikrapportering och minskade kostnader för kompletterande informationsinhämtning (underlag till statistik).
- En digital lösning förenklar koppling mellan digitala lösningar hos olika myndigheter. Ökad återanvändbarhet ger möjlighet att ansluta till nationella lösningar såsom grunddata om företag, uppgiftskravsregister och Mina meddelanden.

Vissa verksamhetsutövare kommer att få en ökad administrativ börda och därmed ökad kostnad för rapportering av avfallsinformation. Framst gäller det anmälningspliktiga miljöfarliga verksamheter som föreslås få ett helt nytt krav om årlig rapportering av avfallstyper och mängder för icke-farligt avfall. Även tillståndspliktig miljöfarlig verksamhet får en ökad administrativ kostnad eftersom det föreslås en mer detaljerad och strukturerad rapportering. I genomsnitt uppskattas kostnadsökningen till i storleksordningen 3 000 – 4 000 kr per år och verksamhet (totalt ca 24 000 verksamheter). Kostnadsökningen blir sannolikt större för verksamheter med många avfallstyper och transporter (levererat och mottaget avfall), och mindre för verksamheter med få sådana.

2 Förutsättningar och problem

2.1 Nuvarande arbete med avfallsstatistik

2.1.1 Krav och användningsområden

Naturvårdsverket är den myndighet som regeringen utsett att ansvara för den nationella avfallsstatistiken i Sverige.¹ Ansvaret innefattar internationell rapportering av avfallsdata till EU, OECD och EEA.² Det innefattar även uppföljning av nationella mål och avfallsströmmar som prioriterats inom miljömålssystemet, i den nationella avfallsplanen och i det nationella avfallsförebyggande programmet. Statistiken ska också finnas tillgänglig för allmänheten.

Avfallsstatistiken ingår som en del i Sveriges officiella statistik³ som kringgärdas av ett särskilt regelverk.⁴ Den officiella statistiken som utgör en del av gemenskapsstatistiken ska även framställas i enlighet med EU:s statistikförordning.⁵ Som statistikansvarig myndighet för avfallsstatistik kan Naturvårdsverket använda de uppgiftsskyldigheter som anges i statistiklagstiftningen för att få underlag till officiell statistik.⁶

Avfallsstatistiken används av många olika aktörer – EU och andra internationella organ, Naturvårdsverket och andra centrala myndigheter, regeringskansliet, politiker, företag, kommunala och regionala avfallshandläggare, forskare, utbildningssektorn och allmänheten – med varierande behov och syften. En viktig uppgift för avfallsstatistiken är att visa utvecklingen av avfallsmängderna i Sverige uppdelat på olika branscher och flöden. Statistiken utgör ett viktigt kunskapsunderlag vid beslut om insatser, åtgärder och styrmedel som rör samhällets avfallshantering. Avfallsstatistiken behöver också vara tillräckligt omfattande och tillförlitlig för att etappmål och målnivåer i exempelvis producentansvar ska gå att följa upp.

Den nationella avfallsstatistiken började byggas upp 2004 och togs ursprungligen fram för att uppfylla kraven i EU:s avfallsstatistikförordning⁷. Avfallsstatistikrap-

¹ Förordning (2001:100) om den officiella statistiken

² European Environment Agency, Europeiska miljöbyrån

³ Prop. 1991/1992:118, bet. 1991/92:FIU₂₃, rskr. 1991/92:316.

⁴ Den officiella statistiken regleras i lagen (2001:99) om den officiella statistiken (statistiklagen) samt i förordningen (2001:100) om den officiella statistiken (statistikförordningen)

⁵ Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 223/2009 av den 11 mars 2009 om europeisk statistik och om upphävandet av Europaparlamentets och rådets förordning (EG, Euratom) nr 1101/2008 om utlämnande av insynsskyddade statistiska uppgifter till Europeiska gemenskapernas statistikkontor, rådets förordning (EG) nr 322/97 om gemenskapsstatistik och rådets beslut 89/382/EEG, Euratom om inrättande av en kommitté för Europeiska gemenskapernas statistiska program (EU:s statistikförordning).

⁶ Se 7-8 §§ lagen om den officiella statistiken samt 4-6 §§ förordningen om den officiella statistiken.

⁷ Europaparlamentets och rådets förordning nr 2150/2002 av den 25 november 2002 om avfallsstatistik.

porteringen till EU styrs av ett antal direktiv och förordningar som specificerar vad som ska rapporteras, när och hur ofta detta ska ske, och till vilken kvalitet samt vilka definitioner som gäller. Viktigast av dessa är EU:s avfallsstatistikförordning 2150/2002 (WStatR) och avfallsdirektivet 2008/98/EG (WFD).

Enligt WStatR ska data redovisas vartannat år för uppkommet avfall fördelat på branscher och avfallstyper specificerade i förordningen. Uppkommet avfall ska anges för nitton olika sektorer inklusive hushåll; elva ”industrisektorer”, en sektor för areella näringar, tre sektorer för samhällets infrastrukturer (energisektorn, byggsektorn samt dricksvatten, avlopp, sanering/renhållning), tjänstesektorn, hushållssektorn samt två sektorer för återvinnings – och avfallshanteringsverksamhet. De ska delas upp i 51 olika typer av avfall, varav 23 är farligt avfall. De 51 avfallstyperna (EWC-Stat) är aggregat av de cirka 850 avfallstyper som specificeras i avfallsförordningens bilaga 4. Dessa aggregat används endast i statistiksammanhang. För verksamheter som behandlar avfall ska mängder bortskaffat och återvunnet avfall fördelat på avfallstyp och behandlingsåtgärd (R- och D-koder) redovisas. Rapporteringen enligt WStatR ska ha 100 procents täckning, vilket innebär att den ska omfatta allt avfall i medlemsstaten (med undantag för radioaktivt avfall). Senaste rapporteringen gjordes i juni 2016, då uppgifter om avfall för år 2014 redovisades (Naturvårdsverket, 2016a).

Andra viktiga direktiv med krav på olika former av avfallsstatistik är deponidirektivet⁸ och direktiven för de olika producentansvarsområdena⁹, där mängder och uppföljning av återvinningsmål årligen ska redovisas till EU. Samtidigt ska målen i de svenska producentansvarsförordningarna¹⁰ följas upp och redovisas nationellt.

Alla tillståndspliktiga, miljöfarliga verksamheter (A- och B-verksamheter) ska varje år lämna en miljörapport till sin tillsynsmyndighet¹¹. Miljörapporterna lämnas

⁸ Rådets direktiv 1999/31/EG av den 26 april 1999 om deponering av avfall

⁹ Europaparlamentets och rådets direktiv 1994/62/EG av den 20 december 1994 om förpackningar och förpackningsavfall

Rådets direktiv 2000/53/EG av den 18 september 2000 om uttjänta fordon

Europaparlamentets och rådets direktiv 2012/19/EU av den 4 juni 2012 om avfall som utgörs av eller innehåller elektrisk eller elektronisk utrustning

Europaparlamentets och rådets direktiv 2006/66/EG av den 6 september 2006 om batterier och ackumulatörer och förbrukade batterier och ackumulatörer och om upphävande av direktiv 91/157/EEG

¹⁰ Förordning (2014:1075) om producentansvar för elutrustning

Förordningen (2014:1074) om producentansvar för returpapper

Förordningen (2014:1073) om producentansvar för förpackningar

Förordning (2009:1031) om producentansvar för läkemedel

Förordning (2008:834) om producentansvar för batterier

Förordningen (2007:193) om producentansvar för vissa radioaktiva produkter och herrelösa strålkällor

Förordning (2007:185) om producentansvar för bilar

Förordning (2006:1273) om producentansvar för förpackningar

Förordning (2000:208) om producentansvar för glödlampor och vissa belysningsarmaturer

Förordning (1994:1236) om producentansvar för däck

Förordning (1994:1205) om producentansvar för returpapper

¹¹ 26 kap. 20 § miljöbalken.

elektroniskt via Sveriges gemensamma databas för miljörapporter, Svenska Miljörapporteringsportalen (SMP). I Naturvårdsverkets föreskrifter för miljörapport (NFS 2006:09) beskrivs vad som ska rapporteras. De uppgifter som krävs om avfall i miljörapporterna är dock idag inte detaljerade och strukturerade.

I många andra länder, såsom Danmark, Tyskland och Österrike, finns mer långtgående krav på rapportering om avfall från verksamhetsutövare. Detta underlättar sammanställning av statistiken och ger även säkrare statistik.

2.1.2 Framtagande av avfallsstatistik

2.1.2.1 OLIKA METODER ANVÄNDS

Huvuddelen av den svenska avfallsstatistiken tas idag fram av konsortiet SMED¹² på uppdrag av Naturvårdsverket. Kostnaden för avfallsstatistiken med tillhörande utredningar är för Naturvårdsverket cirka 8-9 miljoner kronor per år. Ju mer avfallspolitiken fokuserar på kvantifierade och precisa mål, desto högre krav ställs på detaljerad och robust avfallsstatistik.

För att ta fram avfallsstatistiken används olika metoder för olika sektorer. De vanligaste datakällorna är enskilda verksamheters miljörapporter som rapporteras in i Svenska MiljörapporteringsPortalen (SMP), enkätundersökningar, branschällor (till exempel Avfall Sverige, materialbolag, Swedavia, Transportstyrelsen och Försvarsmakten), samt återanvändning av uppgifter. Även andra metoder förekommer, såsom uppgifter från avfallsbolag om hämtade matavfallsmängder och uppgifter från plockanalyser genomförda av kommuner. För en detaljerad metodredogörelse för respektive bransch hänvisas till rapporten Avfall i Sverige 2014 (Naturvårdsverket, 2016a).

Vid insamlingen av uppgifter är målsättningen att utifrån behov och nytta använda sig av bästa möjliga kostnadseffektiva metoder, utan att uppgiftslämnarbördan blir omotiverat hög.

Vid framtagande av statistik används uppgifter i miljörapporter¹³ från A- och B-verksamheter. Behandling av avfall kan dock även ske i anmälningspliktiga C-verksamheter, vilka vanligen inte lämnar miljörapport i SMP. Det finns idag ingen nationell förteckning över C-verksamheter, utan varje tillsynsmyndighet (den kommunala nämnd som har tillsynsansvaret enligt miljöbalken) har sin egen för-

¹² SMED står för Svenska MiljöEmissionsData och består av SCB, IVL, SLU och SMHI.

¹³ Genom 26 kap. 20 § miljöbalken regleras verksamheters skyldigheter att lämna miljörapport. Miljörapport ska lämnas av tillståndspliktiga verksamheter enligt 9 kap 6 och 6 a § miljöbalken. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får föreskriva att en miljörapport ska innehålla en redovisning av verksamhetens miljöpåverkan även i annat avseende än vad som omfattas av villkoren i ett tillståndsbeslut. Föreskrifter om skyldighet att lämna miljörapport får även meddelas för verksamheter som inte är tillståndspliktiga. I förordning (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd 47 a § finns angivet att Naturvårdsverket har rätt att begära in redovisning av en verksamhets miljöpåverkan från tillståndspliktiga verksamheter. Detta utgör Naturvårdsverkets bemyndigande att meddela föreskrifter.

teckning över verksamheter i sitt område. Anmälningsspliktiga avfallsverksamheter (C-verksamheter) behöver endast föra anteckningar över bland annat avfallsmängder och spara dessa uppgifter i tre år samt ställa dem till tillsynsmyndigheternas förfogande om de begär det.¹⁴ Därmed är det svårare att samla in och sammanställa uppgifter över avfallsmängder från anmälningsspliktiga verksamheter. För att få in dessa uppgifter används idag enkäter utan svarsplikt. Av resursskäl görs sällan en total enkätundersökning för att kartlägga uppkommet avfall i en bransch. Istället görs ett statistiskt urval. Vid urval och enkätstudier behöver man göra förenklade antaganden om att branscher är homogena i avfallshänseende vilket de sällan är. Genererade avfallsmängder måste i vissa fall uppskattas genom uppräknings baserade på framskrivning av uppgifter eller på logiska antaganden av olika slag.

2.1.2.2 BRANSCHORGANISATIONER ÄR EN VIKTIG UPPGIFTSKÄLLA

Vissa branscher bidrar till uppgifter genom de krav på rapportering som ett producentansvar ställer för just deras specifika avfall. Exempel på detta är förpackningar, returpapper, uttjänta fordon, kasserade däck samt kasserade el- och elektronikprodukter. En del branscher redovisar uppgifter på frivillig basis, till exempel för jordbruksplast och kontorspapper.

Uppgifter om avfall från hushållen hämtas till stor del från branschorganisationen Avfall Sverige, som varje år tar fram statistik över hushållsavfall, det vill säga avfall från hushåll, och därmed jämförbart avfall från verksamheter i Sverige. Uppgifterna hämtas från organisationens webbaserade statistiksystem Avfall Web där kommuner, kommunala bolag och avfallsanläggningar rapporterar in uppgifter om avfallshantering och mängder. Alla kommuner har tillgång till Avfall Web, men alla kommuner rapporterar inte in uppgifter. För insamlade mängder mat- och restavfall har 89 procent av kommunerna matat in denna uppgift, vilket motsvarar 97 procent av Sveriges invånare (Jenny Westin, 2014).

Uppgifterna i Avfall Web är av stor betydelse för Sveriges avfallsstatistik. Det finns därför ett behov av att samordna och förstå statistiken bättre i samband med användning av data för rapportering till OECD och Eurostat. Naturvårdsverket har behov av att få bättre förståelse för vad som inkluderas i Avfall Sveriges statistik i relation till de krav på statistiken som ställs enligt EUs avfallsstatistikförordning.

Eftersom Avfall Sverige, i enlighet med miljöbalken, även inkluderar hushållsliknande avfall från verksamheter, behöver SMED i många fall utreda hur stor andel av den totala mängden hushållsavfall som kommer från hushåll och hur mycket som kommer från verksamheter. Idag används schabloner för att uppskatta hur stor andel som kommer från hushållen respektive verksamheter.

¹⁴ 54 § avfallsförordningen

Uppgifter för hushåll hämtas också från andra branschorganisationer såsom Förpacknings och tidningsinsamlingen (FTI) samt El-Kretsen/Elektronikåtervinningsföreningen (EÅF).

2.1.2.3 INSAMLING AV UPPGIFTER

Att få en fullständig bild av samtliga avfallsströmmar är mycket svårt, men dagens metoder är utvecklade för att utifrån dagens förutsättningar på bästa sätt täcka de mest betydelsefulla avfallsströmmarna.

Återkommande aktiviteter för insamling av uppgifter till avfallstatistiken är bland annat:

- *Avfallsstatistikproduktionsprojekt* (ASP) som genomförs vartannat år för att ta fram uppgifter för rapporteringen till EU (Eurostat) med tillhörande kvalitetsrapport. I projektet ingår även att ta fram flöden det vill säga både uppkomna och behandlade mängder för fyra prioriterade avfallsströmmar, (bygg- och rivningsavfall, matavfall, farligt avfall samt hushållsavfall och därmed jämförbart avfall), en mer detaljerad uppdelning av behandlingskategorin ”återvinning”¹⁵ samt framtagandet av rapportserien *Avfall i Sverige*. Från och med 2016 ingår även publicering av data i SCB:s Statistikdatabas. Inom projektet beräknas statusen för de tre miljömålen; etappmål för biologisk behandling av matavfall, etappmål för återvinning av bygg- och rivningsavfall och återvinningsmål för hushåll. För att kunna följa upp avfallsmålen krävs mer detaljerad insamling av uppgifter än vad avfallsstatistikförordningen kräver, till exempel plockanalyser av blandat avfall/restavfall.
- *Årlig insamling av:*
 - förpackningsstatistik för rapportering enligt Förpackningsdirektivet¹⁶,
 - statistik över uttjänta bilar för rapportering enligt ELV-direktivet¹⁷,
 - statistik över kasserade el- och elektronikprodukter för rapportering enligt WEEE-direktivet¹⁸,
 - statistik över kasserade batterier för rapportering enligt Batteridirektivet¹⁹,
 - statistik över anmälningspliktiga gränsöverskridande transporter av avfall – export och import (GRÖT)²⁰.

¹⁵ Delas upp i kompostering, rötning, materialåtervinning samt återvinning som konstruktionsmaterial och återfyllnad.

¹⁶ Europaparlamentets och rådets direktiv 1994/62/EG av den 20 december 1994 om förpackningar och förpackningsavfall

¹⁷ Rådets direktiv 2000/53/EG av den 18 september 2000 om uttjänta fordon

¹⁸ Europaparlamentets och rådets direktiv 2012/19/EU av den 4 juni 2012 om avfall som utgörs av eller innehåller elektrisk eller elektronisk utrustning

¹⁹ Europaparlamentets och rådets direktiv 2006/66/EG av den 6 september 2006 om batterier och ackumulatörer och förbrukade batterier och ackumulatörer och om upphävande av direktiv 91/157/EEG

²⁰ EG-förordning 1013/2006 om transport av avfall

Årligen genomförs utvecklingsprojekt vars syfte bland annat är att följa upp nationella miljömål, förbättra avfallsstatistikproduktionen, ta fram underlag för kommunikering av avfallsstatistik till olika aktörer, eller ta fram helt ny nationell statistik i olika regeringsuppdrag.

Några utvecklingsprojekt har varit materialflödesstudier av textilier respektive elektronik, utredning av återanvändningen av textilier, undersökning av förekomsten av flytande matavfall, flera utredningar av mängder och alternativ för rapporteringen av bygg-, rivnings- och anläggningsavfall, undersökningar av hur uppgifter om matavfall kan samlas in (ligger till grund för det arbete med matavfallsflödet som görs inom ASP), och belysandet av osäkerheter inom viktiga avfallsstatistikområden. Även samarbetsprojekt med Avfall Sverige har genomförts gällande hushållsavfall och därmed jämförbart avfall. Med hjälp av handelsstatistik, kunskap om avfallsbehandling och kontakter med branscher har avfallsflöden tagits fram med syfte att förbättra kunskapen om dessa avfallstyper och kopplingen till produkterna. Statistiken som kartlägger textilflödet är det enda projektet där statistik över återanvändning inkluderas. I utvecklingsprojekten över matavfall och textilavfall är detaljeringsgraden mycket högre i Sverige än avfallsstatistikförordningen kräver.

2.1.2.4 AVFALLSSTATISTIKENS TILLGÄNGLIGHET

Tidigare har uppgifter om avfall publicerats i tryckt form och pdf-format (rapportserien *Avfall i Sverige*). Några få utvalda tabeller och diagram har även publicerats på Naturvårdsverkets hemsida. För övrigt har inte den svenska avfallsstatistiken funnits tillgänglig på webben eller i någon databas, till skillnad från mycket annan miljöinformation.

Behovet av tillgänglighet ökar och det finns idag en allmänt accepterad policy bland statistikansvariga organisationer att, så långt som sekretessen tillåter, tillhandahålla så kallade öppna data. Detta är en policy som även Naturvårdsverket anslutit sig till. Från och med 2016 finns alla avfallsuppgifter från 2004 och framåt publicerade i SCB:s internetbaserade Statistikdatabas.²¹ På så sätt görs avfallsstatistiken kostnadsfritt tillgänglig för alla. Där finns även möjlighet att utnyttja Statistikdatabasens funktioner för urval och presentation av data. Sammantaget innebär detta en avsevärt förbättrad tillgänglighet till avfallsstatistiken.

2.1.3 Ökade och förändrade krav på avfallsstatistiken

Naturvårdsverket arbetar kontinuerligt med att ta fram och utveckla avfallsstatistik som är användbar för såväl nationella som europeiska behov. I den långsiktiga planen för avfallsstatistiken formulerar Naturvårdsverket förutsättningarna för utveckling och insamling av avfallsstatistiken de närmaste åren (Naturvårdsverket,

²¹ <http://www.statistikdatabasen.scb.se/pxweb/sv/ssd/?rxid=d1270a44-1463-4b3b-a62a-834d9e5f846b>

2015a). Planen ska underlätta att välja och prioritera bland projekt för statistikproduktion och utveckling av statistisk metodik för avfall.

Kraven på avfallsstatistiken har under senare år ökat, till exempel formulerar EU i avfallsdirektivet²² mål som ska följas upp regelbundet. Vidare har två nationella etappmål för avfall beslutats på senare år, och det finns förslag om fler. Även för att följa upp ambitionerna i den nationella avfallsplanen behövs mer omfattande avfallsstatistik. För uppföljningen av målen för förberedelse för återanvändning och avfallsförebyggande (Naturvårdsverket, 2014a), behövs andra typer av uppgifter än traditionell avfallsstatistik. till exempel materialflödesanalyser. Redan idag görs materialflödesanalyser på uppdrag av Naturvårdsverket (SMED, 2012a) (SMED, 2012b). Bland annat har SMED gjort en specialstudie för textil för att beräkna återanvändning och kartlägga konsumtion, andrahandsmarknaden och avfallsmängderna. Detta gjordes genom kontakt med olika aktörer som till exempel välgörenhetsorganisationer, second hand butiker, näthandelsaktörer och ideella organisationer (SMED, 2014a).

I övergången från en linjär till cirkulär ekonomi behövs statistik som följer samhällets resursanvändning. I generationsmålets strecksatser²³ uttrycks bland annat att miljöpolitiken ska inriktas mot resurseffektiva kretslopp och god hushållning med naturresurser. För att följa upp arbetet med hållbar konsumtion och resurseffektivitet behövs andra typer av data, utöver avfallsstatistik. Eftersom förändringen ska relateras till samhällsutvecklingen så behöver ekonomisk tillväxt, konsumtionsförändringar, population med mera ingå. Även inom EU uppmärksammas detta perspektiv och på Europeiska miljöbyrån (EEA) arbetar man med att ta fram ett indikatorsystem för att kunna följa huruvida Europa går mot mer hållbar konsumtion och produktion eller ej (EEA, 2014).

Idag finns genom materialflödesstatistiken (EW-MFA) viss kunskap om den mängd resurser som tillförs ekonomin i Sverige^{24,25}. Till stor del saknas dock statistik både över varors sammansättning, och hur de flödar igenom eller lagras i samhället. Att bli bättre på att tillvarata redan ianspråktaga resurser genom återanvändning av produkter och återanvändning och återvinning av avfall är ett centralt inslag i omställningen till en cirkulär ekonomi. Kunskap och uppgifter om vilka material med olika egenskaper som finns i befintliga och kommande avfallströmmar är viktig för möjligheten att nyttja dessa resurser som råvara i nya affärsmodeller. För att kunna följa omställningen till ett mer resurseffektivt samhälle

²² Europaparlamentets och rådets direktiv om avfall och om upphävande av vissa direktiv. Direktiv 2008/98/EG

²³ Se <http://www.naturvardsverket.se/Miljoarbete-i-samhallet/Sveriges-miljomal/Generationsmalet/>

²⁴ http://www.scb.se/sv_/Hitta-statistik/Statistik-efter-amne/Miljo/Miljoekonomi-och-hallbar-utveckling/Miljorakenskaper/38164/38171/Materialflodesstatistik/333625/

²⁵ Det teoretiska ramverket för materialflöden är väl dokumenterat i exempelvis Eurostat EW-MFA Guidande Manual 2014; Baccini and Brunner, 1991; OECD, 2008a.

finns behov av att fortsätta att utveckla statistik som följer kopplingen mellan samhällets användning och upplagring av resurser och uppkomna avfallsmängder.

Som tidigare nämnts är Naturvårdsverket, enligt förordningen om den officiella statistiken, ansvarig myndighet för den nationella avfallsstatistiken. Detta innebär att Naturvårdsverket kan använda de uppgiftsskyldigheter som anges i statistiklagstiftningen för att begära in underlag till avfallsstatistiken.²⁶ Naturvårdsverket har inte samma möjligheter att begära in uppgifter om avfallsförebyggande och resursförbrukning som om avfall.

För att kunna följa en omställning till ett mer resurseffektivt samhälle anser Naturvårdsverket att det finns ett behov av att vidareutveckla statistiken för att följa samhällets användning och upplagring av resurser. Denna redovisning är dock, i enlighet med regeringens uppdrag, fokuserad på en förbättrad avfallsstatistik.

2.2 Brister och osäkerheter i avfallsstatistiken

2.2.1 Osäkerheter redovisas öppet

I Sverige redovisar vi öppet osäkerheterna för avfallsstatistiken. Jämfört med övriga länder i Europa har Sverige en mycket hög kvalitet på data för många avfallstyper. Vi är bland annat ett av få länder som har uppgifter om flytande matavfall från hushåll. Vi har också bättre uppgifter om matsvinnets del av matavfallet. Ett annat exempel på svensk myndighetsstatistik som kan användas till att förbättra kvaliteten på avfallsstatistiken är Fordonsregistrets statistik över uttjänta bilar.

I december 2012 publicerade Naturvårdsverket en utvärdering av avfallsstatistiken (Naturvårdsverket, 2012a). I utvärderingen konstateras att Naturvårdsverkets rapportering till EU i stort uppfyller kraven även om vissa data har brister. De data som rapporteras till EU räcker inte alltid för att täcka nationella behov, såsom uppföljning av miljökvalitetsmålen. Därför har statistiken successivt anpassats för att även täcka dessa behov och prioriteringar.

Det finns dock brister och förbättringspotentialer med dagens statistik om bland annat:

- Skillnader i mängden uppkommet och mängden behandlat avfall
- Svårigheter att följa flöden och enskilda avfallsströmmar
- Svårigheter att följa upp återvinningsmål
- Svårigheter att mäta vad som händer på de översta stegen i avfallshierarkin

²⁶ Se 7-8 §§ lagen om den officiella statistiken samt 4-6 §§ förordningen om den officiella statistiken.

Till största del beror detta på att rapporteringen enligt WStatR har fått styra det svenska upplägget av undersökningar för att samla in avfallsstatistik. Till exempel kräver inte EU att avfallsflöden ska kunna följas på ett bättre sätt.

Till viss del beror också osäkerheterna, exempelvis när det gäller att följa trender för olika avfallsströmmar, både på att uppgiften att ta fram avfallsstatistik är relativt ny, och att definitioner och metoder har ändrats över åren.

Med de metoder för insamling och uppföljning av avfallsstatistiken som tillämpas i Sverige idag saknas koppling mellan uppgifter om uppkomna avfallstyper från olika sektorer och uppgifter om hur avfallet behandlas.

2.2.2 Orsaker till osäkerheter i avfallsstatistiken

SMED genomförde under 2015 ett projekt för att identifiera orsaker till osäkerheter i avfallsstatistiken till exempel skillnader mellan uppkommen och behandlad avfallsmängd, och att ge förslag på förbättringar och metodförändringar (Naturvårdsverket, 2016a). De vanligaste orsakerna till osäkerheter i avfallsstatistiken, utan värdering i storlek eller betydelse, beror på:

- *Kvaliten på uppgifterna i miljörapporterna* - Varierande kvalitet på uppgifter i miljörapporter är en stor orsak till att det är svårt att göra konsekventa tolkningar och bedömningar. Miljörapporterna är en värdefull datakälla för avfallsstatistiken, men idag finns inte någon standardiserad mall eller vägledning för rapportering av avfall i dessa. Detta innebär att kvaliteten och innehållet varierar mycket mellan olika uppgiftslämnare, både mellan verksamheter i samma bransch och mellan verksamheter som genererar respektive behandlar avfall. Att rapporteringen inte sker standardiserat skapar också en osäkerhet hos uppgiftslämnarna om vad de förväntas rapportera.
- *Modellantaganden* - Det finns sällan data för hela den population som ska undersökas i avfallsstatistiken. För att kompensera för detta görs någon form av uppräknings byggd på antaganden om samband, till exempel antal anställda och uppkommen mängd avfall. Modellantaganden kan leda till felskattningar av avfall för vissa branscher/verksamheter.
- *Dold avfallsbehandling* - En relativt stor mängd avfall tas emot och används som bränsle eller materialråvara i industrier som inte har någon verksamhetskod för avfallsbehandling. I miljörapporter redovisas ofta materialråvaru- eller bränsleanvändning istället för återvinning eller förbränning med energiåtervinning. Denna typ av dold avfallsbehandling förekommer inom många olika verksamheter såsom sågverk, fodertillverkning, massa- och pappersbruk och cement- och kalkindustri. Mängden avfall som behandlas inom dessa verksamheter beräknas vara omfattande, i storleksordningen en halv till en miljon ton per år.
- *Klassificering av avfall* - Alla uppgiftslämnare (i miljörapporter, enkäter och data från branschorganisationer och sektorsmyndigheter) använder inte

konsekvent Avfallsförordningens avfallsförteckning²⁷ (motsvarande LoW²⁸) vid klassificering av avfall utan använder sig i stället av allmänna termer såsom ”brännbart avfall” eller ”industriavfall”. LoW är till stor del uppbyggd kring vilken bransch och vilka processer avfallet uppstår i och är mer anpassad till avfallets uppkomst. Vid behandling av avfallet är dock egenskaper och sammansättning viktigare. Det är därför vanligt att ett och samma avfall klassas olika av den som genererar avfallet och den som behandlar avfallet. Denna typ av klassificeringsproblem påverkar givetvis skillnaderna mellan olika avfallsgrupper.

Även gränsdragningen mellan vad som är avfall respektive biprodukt tolkas ibland olika av verksamhetsutövarna.

- *Dubbelräkning* - Där det finns otydliga systemgränser mellan branscher och olika systemgränser vid uppkomst och behandling kan dubbelräkning förekomma. Denna risk ökar när man använder olika metoder för datainsamling och databearbetning för olika branscher.
- *Ofullständig täckning* - Uppkomsten eller behandlingen av mängden avfall underskattas beroende på att en viss del av avfallet inte täckts in med den metodik som använts vid dagens datainsamling. Till exempel förekommer behandling av avfall i C-verksamheter och de uppgifterna hämtas inte in i ASP-undersökningarna²⁹. Det leder till att mängden behandlat avfall underskattas.
- *Import och export* - Naturvårdsverkets uppgifter över avfall som importeras och exporteras gäller anmälningspliktiga gränsöverskridande transporter (GRÖT). För gränsöverskridande transporter av avfall som endast är informationspliktigt finns idag inga krav på rapportering varför uppgifter som dessa mängder oftast saknas i statistiken. Enligt riktlinjer från EU ska avfallsstatistiken ange både den mängd avfall som uppkommer i landet och den mängd avfall som behandlas i landet. Detta innebär att avfall som exporteras ska ingå i statistiken över uppkommet avfall, men inte i statistiken över behandlat avfall. På liknande sätt ska avfall som importeras för att behandlas i Sverige ingå i statistiken över behandlat avfall, men inte i statistiken över uppkommet avfall.³⁰ Detta innebär att rapporterade mängder uppkommet och behandlat avfall inte alltid är lika stora.
- *Avfallsbehandling i C-verksamheter* - Det sker betydande avfallsbehandling i C-verksamheter som inte fångas upp med nuvarande metoder. För att få ett statistiskt underlag som speglar de verkliga mängderna uppkommet och återvunnet avfall behöver möjligheterna att samla in data från C-

²⁷ Bilaga 4 i Avfallsförordning (2011:927)

²⁸ The European List of Waste (Waste classification based on the European List of Waste (Commission Decision 2000/532/EC) and Annex III to Directive 2008/98/EC)

²⁹ Avfallsstatistikproduktionsprojekt (ASP) som genomförs vartannat år för att ta fram uppgifter för rapporteringen till EU (Eurostat) med tillhörande kvalitetsrapport.

³⁰ Enligt EU:s förordning 2150/2002 om avfallsstatistik

verksamheter förbättras. Enkäter är en osäker metod eftersom svarsfrekvensen ofta är låg. De är dessutom arbetskrävande att hantera för alla inblandade parter.

2.2.3 Förändringar för en bättre avfallsstatistik

2.2.3.1 BYGG- OCH RIVNINGSAVFALL

Naturvårdsverket har möjlighet att besluta om utökade och mer detaljerade krav på rapportering av avfall i miljörapporter.³¹ Naturvårdsverket har dock inte använt denna möjlighet i någon nämnvärd utsträckning, detta eftersom verket också eftersträvat att inte öka de administrativa bördorna på verksamhetsutövarna. Det enda exemplet fram till nu är den utökade rapporteringen om bygg- och rivningsavfall från A- och B-klassade avfallsbehandlingsanläggningar.³² Förändringen innebär att dessa verksamheter från och med 2016 kommer att rapportera in mer detaljerade och standardiserade data avseende *bygg- och rivningsavfall*. Uppgifterna, bland annat mängder, ska redovisas som en särskild emissionsdeklaration kopplad till textdelen i verksamhetsutövarns miljörapport. Ändringen genomförs i syfte att få en bättre uppföljning av etappmålet om ökad resurshushållning i byggsektorn, men även för att bättre tillgodose kraven på statistikrapportering till EU.

I redovisningen av regeringsuppdraget om icke farligt bygg- och rivningsavfall 2015 (Naturvårdsverket, 2015b) föreslog Naturvårdsverket att ett lagstadgat rapporteringskrav även bör omfatta cirka 750 mindre avfallsbehandlingsanläggningar (C-verksamheter) för mottagning av avfall och asfalt till återvinning. Om detta förslag genomförs skulle det innebära att Naturvårdsverket årligen får tillgång till data om återvinning av bygg- och rivningsavfall som annars är svår att få tillgång till. Åtgärden ryms inte inom Naturvårdsverkets nuvarande bemyndigande utan kräver en förordningsändring.

2.2.3.2 HUSHÅLLSAVFALL

SMED har genomfört två projekt på uppdrag av Avfall Sverige med syfte att förbättra statistiken för hushållsavfall och underlätta rapporteringen för Avfall Sveriges uppgiftslämnare. I det första projektet tog man fram rekommendationer och förslag till åtgärder för hur Avfall Sverige kan förbättra metoden för beräkning av hushållsavfall. Avfall Sverige kommer framöver att förändra sin metod enligt de flesta föreslagna rekommendationerna (SMED, 2015). En av slutsatserna är att Avfall Sverige bör övergå till att sammanställa de behandlade mängderna hushållsavfall enbart med utgångspunkt i kommunernas data istället för att även ta hänsyn till data rapporterade direkt från behandlingsanläggningarna. Det senare har visat sig ge upphov till icke önskvärda dataskillnader och är en metod som därför tillämpades för sista gången vid insamlingen av data från 2015.

³¹ 47 a § förordning (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd

³² 2013 införde Naturvårdsverket nya krav i föreskrifterna för miljörapport NFS 2006:9 i 4 § punkt 8 och bilaga 4.

I det andra projektet tog man fram en manual för hur avfallsuppgifter ska rapporteras in i Avfall Web. I manualen, som finns att ladda ner från Avfall Web³³, finns bland annat riktlinjer för vad som ska respektive inte ska rapporteras i Avfall Webs kommundel, samt hur kommuner kan gå tillväga för att beräkna andelen verksamhetsavfall och hushållsavfall som tas emot på återvinningscentraler. Manualen och projektet förväntas bidra till att Avfall Web och Naturvårdsverkets statistikrapportering till EU blir mer kompatibla.

Resultaten från projekten implementerades i Avfall Web med start från rapporteringsåret 2015. En förbättrad statistik i Avfall Web kommer således även att gynna den officiella statistiken för hushållsavfall som Naturvårdsverket ansvarar för.

2.3 Statistiksekretess

Statistiksekretess gäller enligt 24 kap. 8 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), OSL, i myndigheters särskilda verksamhet för framställning av statistik för uppgifter om enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden.³⁴ Statistiksekretessen omfattar såväl officiell statistik som en myndighet tar fram som annan statistik, så länge statistikframställningen sker inom ramen för den särskilda verksamheten.

Syftet med ett starkt sekretesskydd för statistikuppgifter är bland annat att värna om kvaliteten på statistiken.³⁵ I förarbetena till sekretesslagen (1980:100)³⁶ uttrycks att behovet av ett starkt sekretesskydd för statistikverksamheten beror på att kvaliteten på statistiken kan bli dålig om inte den enskilde uppgiftslämnaren kan vara säker på att inlämnade uppgifter inte kommer ut.

Av 10 kap. 5 § andra stycket OSL framgår att uppgifter om *utsläpp* aldrig kan skyddas av statistiksekretess. Avfall betraktas dock inte som utsläpp.³⁷ Av bestämmelsens första stycke framgår att om en sekretessbelagd uppgift utgör *miljöinformation*³⁸ ska en intresseavvägning göras för att bedöma om det är *uppenbart* att

³³ www.avfallsverige.se/fileadmin/uploads/Statistikfiler/Manual_inmatning_av_avfallsmangder_160205.pdf

³⁴ Med enskild menas såväl fysiska som juridiska personer, se t.ex. prop. 2008/09:150 sid. 399.

³⁵ Prop. 1979/80:2 sid. 262.

³⁶ Den lag som offentlighets- och sekretesslagen numera har ersatt. I tillämpliga delar är dock förarbetsuttalanden till den äldre lagstiftningen alljämt gällande.

³⁷ Se Kammarrätten i Sundsvalls dom den 12 juni 2015 i mål nr 948-15.

³⁸ Med miljöinformation avses enligt 2 § i lagen (2005:181) om miljöinformation hos vissa enskilda organ, information om

1. miljön och faktorer som kan påverka miljön, och
2. hur människors hälsa, säkerhet och livsvillkor samt kulturmiljöer och byggnadsverk kan påverkas av miljön eller av sådana faktorer som kan påverka miljön.

allmänhetens intresse av att ta del av informationen är viktigare än det intresse som sekretessen ska skydda.³⁹ En intresseavvägning kan utfalla på olika sätt, och med hänsyn till uppenbarhetsrekvisitet är det inte givet att allmänheten kan ta del av information om avfall trots att avfall utgör miljöinformation.

Naturvårdsverket behöver som statistikansvarig myndighet kunna tillämpa statistiksekretess enligt 24 kap. 8 § OSL, vilket framgår av 10 § förordningen (2001:100) om den officiella statistiken. Uppgifter som ska skyddas med statistiksekretess ska hanteras i en särskild verksamhet, som ska vara avskild från myndighetens övriga verksamhet. För att Naturvårdsverket ska kunna samla in statistikunderlag och garantera sekretess samt kunna få tillgång till statistik som är sekretessklassad av annan myndighet, krävs en särskild verksamhet för framställning av statistik. Naturvårdsverket har nu inrättat en sådan särskild verksamhet.

Miljörapporterna är en viktig datakälla för avfallsstatistiken. Huvudregeln är att uppgifter som finns i miljörapporterna är offentliga. Rapportrande verksamhetsutövare kan dock ange om de anser att uppgifter behöver skyddas av sekretess. Tillsynsmyndigheten, som antingen kan vara en länsstyrelse eller en kommunal nämnd, har tillgång till samtliga uppgifter och ska vid en begäran om utlämnande av uppgifterna först pröva om rekvisiten för sekretess är uppfyllda enligt 30 kap. 23 § OSL. Denna sekretess kan bara tillämpas av den myndighet som har det operativa tillsynsansvaret. Naturvårdsverket kan alltså inte tillämpa tillsynssekretess i ärenden där verket inte har något operativt tillsynsansvar.

Fler och fler verksamhetsutövare väljer att sekretessmarkera uppgifter om avfall i miljörapporten. Detta gör det allt svårare för SMED och Naturvårdsverket att använda miljörapporterna som källa för att dataförsörja avfallsstatistiken. Vid SMED:s sammanställning 2014 var det cirka 10 procent av A- och B-verksamheter som antingen inte redovisade användbara data, eller vars avfallsdata var sekretesskyddade (SMED, 2014b). Idag hanteras detta genom att SCB, en del av SMED, som kan garantera fullgod sekretess, skickar en förfrågan med en begäran att få ut de enskilda miljörapporterna från respektive tillsynsmyndighet.

SMED sammanställer även avfallsdata från branschorganisationer och enkätsvar från verksamhetsutövare som inte omfattas av kravet på miljörapport. Innan SCB lämnar ut statistiska uppgifter till Naturvårdsverket gör de en så kallad röjandekontroll för att kontrollera om uppgifterna kan lämnas ut, eller om detta förhindras av statistiksekretessen. Eftersom Naturvårdsverket fram till helt nyligen inte har haft någon särskild verksamhet för framställning av statistik, har verket enbart fått ta del av de uppgifter som SCB vid denna röjandekontroll funnit att de kunnat lämna

³⁹ I nämnda kammarrättsdom lämnades inte begärda uppgifter ut efter denna intresseavvägning. Rätten vägde här in att sökanden fått del av ett antal andra uppgifter om avfallet varför intresseavvägningen inte utföll till dennes fördel.

ut. Det har inneburit att Naturvårdsverket i vissa fall enbart har fått ta del av aggregerade och avrundade data, samma data som SCB skulle kunna lämna ut till allmänheten. Genom den särskilda verksamhet som Naturvårdsverket nu har inrättat har vi möjlighet att kvalitetskontrollera och analysera data.

2.4 Spårbarhet av farligt avfall

2.4.1 Nuvarande regler för hantering och transport

Sammanfattningsvis kan man förenklat säga att farligt avfall är avfall som är farligt därför att det är explosivt, brandfarligt, frätande, smittförande eller giftigt för människa och miljö. Farligt avfall är markerat med en asterisk (*) i avfallsförteckningen i bilaga 4 till avfallsförordningen. Det är viktigt att farligt avfall hanteras och behandlas på rätt sätt eftersom en felaktig hantering även av relativt små mängder kan medföra betydande negativa miljökonsekvenser. Farligt avfall regleras därför av mer omfattande lagstiftning än annat avfall. Bland annat anger avfallsdirektivet att farligt avfall ska kunna spåras från produktion till slutlig bestämmelseort.⁴⁰ I svensk lagstiftning⁴¹ anges att verksamhetsutövarna ska föra anteckningar över farligt avfall som hanteras och transporteras. Anteckningsskyldigheten och kravet på verksamhetsutövarna att tillgängliggöra information vid begäran gör det möjligt för tillsynsmyndigheten att spåra farligt avfall.

2.4.1.1 TRANSPORTER AV FARLIGT AVFALL MELLAN LÄNDER

Avfallstransporter *mellan* länder regleras främst genom EU:s avfallstransportförordning⁴², som bygger på en internationell konvention, Baselkonventionen. Avfallstransportförordningen kompletteras av den svenska avfallsförordningen⁴³. Alla avfallstransporter som är anmälningspliktiga enligt EU-förordningen, vilket bland annat inkluderar transporter av farligt avfall, som passerar in eller ut ur Sverige ska godkännas av Naturvårdsverket innan transportererna genomförs. Uppgifter om varje specifik avfallstransport, till exempel mängd och när avfallet behandlats, rapporteras sedan in löpande av avsändare och mottagare. Förfarandet kring de gränsöverskridande avfallstransporterna kan till viss del genomföras av verksamhetsutövarna via e-tjänsten och webbportalen Nordic TFS. E-tjänsten för över information till och hämtar information från Naturvårdsverkets ärendehanteringssystem, eller annat lands berörda myndighet som ansluter sig till webbportalen. Antalet exportörer i Sverige av avfall som gör sin anmälan (ansökan om godkännande) i e-tjänsten ökar, liksom de som löpande registrerar sina transporter i systemet. De som inte använder e-tjänsten använder vanlig post och e-post vid anmälan och rapportering

⁴⁰ Artikel 17 Europaparlamentets och rådets direktiv om avfall och om upphävande av vissa direktiv. Direktiv 2008/98/EG

⁴¹ 54-58, 60 och 62 §§ avfallsförordningen (2011:927)

⁴² EG-förordning 1013/2006 om transport av avfall

⁴³ Avfallsförordning (2011:927)

av transporter. Detta gäller framför allt i de ärenden då exporten av avfallet startar i land utanför Sverige och importeras hit. Registrering av de enskilda transporter är svårare att göra i e-tjänsten då mottagaren finns i annat land.

Den information som samlas in via webbportalen Nordic TFS kan i dagsläget i viss utsträckning användas i spårbarhetssyfte, men portalen är under utveckling och används ännu inte fullt ut. Portalen är frivillig att använda. Eftersom även utländska verksamhetutövare och behöriga myndigheter är involverade i gränsöverskridande transporter är det problematiskt att ställa krav om att de ska använda och rapportera i en "svensk" digital lösning. Det gör det svårt att få med hela flödet av transporten av avfallet, från källa till behandling, i en svensk digital lösning.

Rapporteringen om varje enskild gränsöverskridande transport, kan alltså i dagsläget ske på flera olika sätt. Utöver denna skickar avsändare och mottagare i Sverige, efter en anmodan från Naturvårdsverket, in en årlig sammanställning av exporterade respektive importerade avfallsmängder. Sammanställningen avser det avfall som är anmälningspliktigt enligt EG-förordning 1013/2006 om transport av avfall.

2.4.2 Pågående utvecklingsarbete för digitala lösningar

2.4.2.1 GRÄNSÖVERSKRIDANDE TRANSPORTER

EU-kommissionen har låtit genomföra en studie av möjligheterna att införa digitala system för att hantera de anmälningar och registreringar som ska göras när avfall ska transporteras mellan olika länder. Både bransch och myndigheter har under en längre tid efterfrågat digitala lösningar. I rapporten anges att ett fungerande elektroniskt system, som ersätter det mer manuella som dominerar idag, skulle spara 44 miljoner euro årligen för EU. Ett bra digitalt system skulle även leda till väsentligt förbättrad spårbarhet och tillgänglighet till information. Slutrapporten redovisades i september 2014. Kommissionen har därefter tagit initiativ till fortsatt arbete för att komma fram till en lösning, ett arbete som nu pågår.

Det pågår också ett utvecklingsarbete för att ge tillsynsmyndigheterna möjlighet att ta del av information i Nordic TFS. Eftersom inte alla verksamhetsutövare använder sig av webbportalen, skulle dock en sådan möjlighet inte ge en fullständig bild av samtliga anmälningar och registreringar.

2.4.2.2 SVENSKT REGISTER ÖVER TRANSPORTÖRER MED FLERA

På länsstyrelserna pågår ett projekt för att upprätta ett nationellt digitalt register över transportörer, handlare, mäklare och insamlare av avfall. Syftet med registret är att publicera tillstånd och gjorda anmälningar, så att företag som avser att lämna avfall för borttransport enkelt ska kunna kontrollera om verksamhetsutövaren de tänkt anlita till exempel har tillstånd för den aktuella transporten. Registret kommer även att underlätta för tillsynsmyndigheterna att bedriva en effektiv tillsyn, till exempel att kontrollera om en transportör har tillstånd för den verksamhet som bedrivs.

2.4.3 Problem och brister med nuvarande regler och tillämpning

2.4.3.1 NATIONELL ÖVERBLICK OCH TILLSYN

Den nuvarande anteckningsskyldigheten gör att det är möjligt att spåra farligt avfall. Detta är dock mycket tidskrävande eftersom uppgifterna finns hos en mängd olika verksamhetsutövare samt att det kan vara svårt att tolka anteckningarna eftersom det inte finns något krav på enhetlig utformning. Det finns exempel där transportörer anger sig själva som ursprung för avfallet när man lämnar över avfallet till en mottagare. Av en del avfallsmottagare har det framförts att en ändring av skrivningen ”varifrån avfallet kommer” i kraven på anteckningsskyldighet till till exempel ”var avfallet skapades/genererades” skulle innebära att det blir tydligare för avfallstransportören vad som ska uppges.

Ansvar för tillsynen är uppdelat på lokal och regional nivå. Det finns idag inte någon nationell överblick över flödet av det farliga avfallet och hur det hanteras. Det finns inte heller någon nationell överblick vare sig över vilka verksamheter som har tillstånd att ta emot och behandla olika slags farligt avfall och vilka som faktiskt gör det samt vilka mängder som hanteras. Verksamheterna finns visserligen registrerade i ärendehanteringssystem hos respektive tillsynsmyndighet, men avsaknaden av nationell överblick gör att det är svårt att veta om farligt avfall hanteras på rätt sätt. Det är därmed också svårt att veta om och i så fall vilka ytterligare styrmedel, åtgärder och insatser som behövs för att farligt avfall ska hanteras på ett miljöriktigt sätt.

Något *nationellt* spårbarhetssystem för avfall finns inte i Sverige. Mellan år 2000 och 2007 fanns ett frivilligt register (Kretsloppsregistret) som sköttes av Åkeriförbundet. Registret lades ned eftersom näringslivet inte ville driva det vidare på frivillig basis och Naturvårdsverkets bedömning år 2007 var att majoriteten av det farliga avfallet hamnade där det skulle (Naturvårdsverket, 2007). Därmed ansåg man att de kostnader som ett obligatoriskt register skulle innebära inte kunde motiveras. Detta ställningstagande har dock omprövats på senare tid efter att utredningar påvisat problem med hanteringen av visst farligt avfall, se avsnitt 2.4.3.2.

I flera andra europeiska länder finns nationella register för farligt avfall. Resultat från en undersökning (European Commission, 2015a), som konsultföretaget Bipro genomfört på uppdrag av EU-kommissionen, visar att ett register för farligt avfall är praxis; 21 medlemsstater har ett sådant register på nationell nivå. I fyra medlemsstater finns ett sådant system som dock inte täcker hela landet och i tre länder; Cypern, Rumänien och Sverige, finns inget register.

EU-kommissionen rekommenderar att det inom respektive medlemsstat bör finnas ett nationellt register för farligt avfall (European Commission, 2012). EU-kommissionen presenterade ett nytt förslag om cirkulär ekonomi den 2 december 2015 (European Commission, 2015b). I de föreslagna förändringarna på avfallsområdet är följande av särskilt intresse för detta arbete:

- Förslag om att ändra artikel 35 i avfallsdirektivet. Två punkter är av särskilt intresse:
 1. Följande punkt 1 ska läggas till: *"1. De verksamhetsutövare som avses i artikel 23.1, producenter av farligt avfall och verksamhetsutövare som yrkesmässigt samlar in eller transporterar farligt avfall eller agerar som handlare och mäklare av farligt avfall, ska föra ett register i tidsföljd över avfallets mängd, typ, ursprung och vid behov destination, insamlingsfrekvens, transportsätt och behandlingsmetod. De ska göra dessa uppgifter tillgängliga för de behöriga myndigheterna genom det eller de elektroniska register som ska inrättas enligt punkt 4."*
 2. Följande punkt 4 ska läggas till: *"4. Medlemsstaterna ska 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. Medlemsstaterna får inrätta sådana register för andra avfallsflöden, särskilt de avfallsflöden för vilka mål fastställs i unionslagstiftning. Medlemsstaterna ska använda de uppgifter om avfall som rapporterats av aktörer inom industrin i det europeiska register över utsläpp och överföringar av föroreningar som upprättats genom Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 166/2006(*)"*
- En beaktandesats (26) som säger följande: *För att minska regleringsbördan för små verksamhetsutövare bör registreringskraven förenklas för små verksamhetsutövare som samlar in eller transporterar små mängder icke-farligt avfall. Kommissionen kan behöva anpassa tröskeln för kvantiteter av sådant avfall. Att man skriver så om icke-farligt avfall kan tolkas som att Kommissionen anser att det ska finnas krav på alla yrkesmässiga verksamheter när det gäller farligt avfall.*

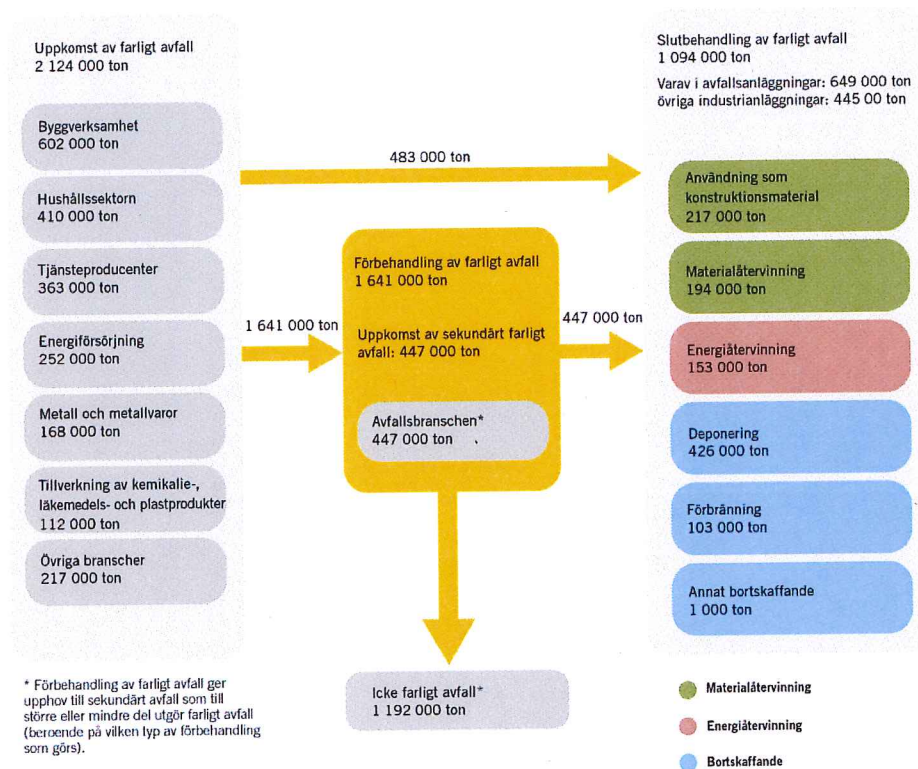
Riksrevisionen granskade under 2015 hur tillsynen av transporter av farligt avfall fungerar (Riksrevisionen, 2015). I Riksrevisionens rapport konstateras att det förekommer illegala avfallstransporter och att dessa är mycket svåra att upptäcka om tillsynen inte kan bedrivas riktat och riskbaserat. Riksrevisionen menar att ett register för farligt avfall skulle kunna underlätta för tillsynen. De påtalar också att andra åtgärder behövs för att förbättra tillsynen, samt att ytterligare sanktionsmöjligheter behövs.

Enligt 1 kap. 28 § miljötillsynsförordningen (2011:13) ska Naturvårdsverket årligen lämna en redovisning till regeringen av de brister i tillsynen som verket identifierat, samt en beskrivning av hur bristerna kan åtgärdas. I redovisningen 2015 framkommer att det finns problem med tillsyn av gränsöverskridande avfallstransporter och ett generellt problem med tillsynens effektivitet i förhållande till myndigheternas begränsade resurser (Naturvårdsverket, 2015c). Dessa problem skulle kunna minskas genom att man inför ett spårbarhetssystem för farligt avfall, eftersom det bör underlätta tillsynsplanering och göra den mer effektiv. Tillsynen kan då till

exempel inriktas på transportörer som inte har tillstånd, eller på verksamheter som sannolikt har behov av att göra sig av med farligt avfall men som inte rapporterar i systemet.

2.4.3.2 INDIKATIONER PÅ FELAKTIG HANTERING

I avfallsstatistiken år 2014 överstiger mängden behandlat farligt avfall mängden uppkommet farligt avfall. År 2014 uppkom 2,1 miljoner ton primärt farligt avfall. Av dessa förbehandlades 1,6 miljoner ton farligt avfall varav det genererades 450 000 ton sekundärt farligt avfall som tillsammans med 480 000 ton primärt farligt avfall gick till slutbehandling. Totalt slutbehandlades 1,1 miljoner ton farligt avfall vilket innebär att det behandlades 160 000 ton mer farligt avfall än vad som uppkom i Sverige, se figur 1 (Naturvårdsverket, 2016a).



Figur 1. Uppkomna och behandlade mängder farligt avfall i Sverige 2014. Mängder anges i ton. Skillnaden mellan uppkommet och behandlat avfall beror på metoderna för att ta fram avfallsstatistiken, lagring av avfall över år samt gränsöverskridande transporter. Summeringar av avrundade värden kan avvika något från gjorda summeringar av oavrundade värden.

Det bör i sammanhanget nämnas att mängden uppkommet farligt avfall överstigit mängden behandlat farligt avfall i tidigare sammanställningar av avfallsstatistiken (Naturvårdsverket, 2012b) (Naturvårdsverket, 2014b). Det finns flera möjliga orsaker till dessa diskrepanser vilket beskrivs i avsnitt 2.2.2. En bidragande och tänkbar

orsak kan vara att farligt avfall inte alltid hanteras på rätt sätt. Det finns konkreta exempel på att farligt avfall hanterats på felaktigt sätt i Sverige. Ett sådant exempel är CFC-haltigt byggnadsmaterial⁴⁴, som inte har nått fram till lämpliga avfallsbehandlingsanläggningar i den takt materialet bedömts ha rivits ut ur byggnader (IVL Svenska Miljöinstitutet, 2011).

⁴⁴ CFC är en förkortning för gasformiga klorfluorföreningar med en kraftigt ozonuttunnande effekt. Dessutom är CFC en mycket kraftfull växthusgas.

3 Förbättrad avfallsstatistik och spårbarhet av farligt avfall

I september 2015 lämnade Naturvårdsverket in en delredovisning av uppdraget till regeringen (Naturvårdsverket, 2015d). I delredovisningen fanns bland annat ett antal olika alternativ för vilka aktörer som skulle kunna åläggas skyldighet att lämna uppgifter för en bättre avfallsstatistik och spårbarhet. I delredovisningen avgränsades också arbetet med spårbarhet till enbart farligt avfall.

Naturvårdsverket har beställt en underlagsrapport från SMED⁴⁵, ”Utveckling av avfallsstatistiken” (SMED, 2016b). Syftet med underlagsrapporten var att analysera konsekvenser av de alternativ som redovisades i delredovisningen. Det som analyserades var till exempel avfallsmängder som täcks in av de olika alternativen i relation till idag, hur många uppgiftslämnare som berörs, påverkan på statistikens kvalitet och innehåll, hur de olika alternativen bidrar till att bättre följa upp avfallsmålen, möjligheten att följa flöden och trender, samt en sammanfattande jämförande bedömning av alternativens nytta och kostnader.

3.1 Utökad rapportering behövs

I Naturvårdsverkets delredovisning september 2015 (Naturvårdsverket, 2015d) konstaterades att ett spårbarhetssystem för farligt avfall, liksom en väsentligt förbättrad avfallsstatistik, kräver att verksamhetsutövare rapporterar in uppgifter om avfall i större utsträckning än idag. I princip skulle man kunna tänka sig att avfallsgenererare, avfallstransportörer och/eller avfallsmottagare kan stå för rapporteringen. Samtliga dessa behöver redan idag ha vissa kunskaper om avfallet. De omfattas i dagsläget av olika krav på att dokumentera uppgifter om avfallet och lämnar över vissa uppgifter om avfallet till varandra, exempelvis som underlag för behandling och fakturering.

⁴⁵ SMED står för Svenska MiljöEmissionsData och består av SCB, IVL, SLU och SMHI.

Tabell 1. Tänkbara alternativ för vilka som kan åläggas att rapportera och antal berörda verksamhetsutövare i de olika alternativen.

Tabellen är hämtad från Naturvårdsverkets delredovisning 2015. Antal verksamhetsutövare har dock justerats.

Alternativ	Verksamhetsutövare som omfattas	Antal verksamhetsutövare
1a	A- och B-klassade avfallsbehandlingsanläggningar + Transportörer av farligt avfall	Ca 1 500 st. avfallsbehandlingsanläggningar (varav 500 redan omfattas av det nya kravet att rapportera om bygg- och rivningsavfall) + 2 000 - 5 000 transportörer
1b	Alla A- och B-verksamheter + Transportörer av farligt avfall	Ca 5 700 st. A- och B-verksamheter + 2 000 - 5 000 transportörer
2a	A-, B- och C-klassade avfallsbehandlingsanläggningar + Transportörer av farligt avfall	Ca 4 800 st. A, B- och C-klassade avfallsbehandlingsanläggningar + 2 000 - 5 000 transportörer
2b	Alla A-, B- och C-verksamheter + Transportörer av farligt avfall	Ca 24 000 st. A-, B- och C-klassade verksamheter + 2 000 - 5 000 transportörer
3a	A-, B- och C-klassade avfallsbehandlingsanläggningar	Ca 4 800 st.
3b	A-, B- och C-verksamheter	Ca 24 000 st
4	Alla transportörer av avfall	I storleksordningen 5 000 - 10 000 st
5	"Alla" (utom fysiska personer)	Upp till ca 600 000 st.

Oavsett vilka aktörer som åläggs att rapportera bör rapportering ske med avfallsförordningens (2011:927) avfallstyper, enligt förordningens bilaga 4, och hantverkscoder enligt förordningens bilaga 2 och 3. Rapporteringen bör även innehålla uppgifter om export och import. För spårbarhet av farligt avfall behövs även de uppgifter som anges i tabell 2 nedan.

Tabell 2. Uppgifter som behöver rapporteras för spårbarhet av farligt avfall.

a)	Vilken/vilka avfallstyp/-er som ska transporteras/har transporterats.
b)	Varifrån det farliga avfallet kommer (uppges enbart av den som lämnar ifrån sig avfallet).
c)	Den mängd som ska transporteras/har transporterats.
d)	När transporten ska genomföras/har genomförts (datum).
e)	Vem som utför/utfört transporten och på vilket sätt avfallet transporteras.
f)	Vart det farliga avfallet ska transporteras/har transporterats.
g)	De metoder för återvinning eller bortskaffande, i enlighet med koder i bilaga 2 och 3 till avfallsförordning (2011:927), som använts/kommer att användas (uppges enbart av mottagande avfallsverksamhet).

För de flesta av uppgifterna i tabell 2 finns det redan idag krav i avfallsförordningen (2011:927) om att verksamhetsutövarna själva ska anteckna dessa i sina

dokumentationssystem. Kraven är dock uppdelade så att de är lite olika utformade beroende på typ av verksamhetsutövare - den som skapar det farliga avfallet, avfallstransportören, den som befattar sig med det farliga avfallet (mäklare, handlare och insamlare) respektive den som tar emot och behandlar det. En uppgift som bokstavligen inte finns med i nuvarande lagstiftning är d.), krav om att uppge när transporten genomförs. På sätt och vis finns dock i nuvarande lagstiftning redan ett sådant krav eftersom uppgifterna ska sparas i kronologisk ordning. I den delredovisning som inlämnades till regeringen i september 2015 listades behov av ytterligare en uppgift - om det rör sig om en primär eller sekundär transport av farligt avfall. En sådan uppgift skulle kunna behövas för att i statistiksammanhang inte riskera att räkna samma farligt avfall två gånger. Under det fortsatta arbetet sedan delredovisningen lämnats in har det visat sig att det är möjligt att undvika risken med dubbelräkning genom en granskning av övriga rapporterade uppgifter.

Även för icke farligt avfall finns i 54 § avfallsförordningen (2011:927) krav att tillstånds- eller anmälningspliktiga avfallsanläggningar ska föra anteckningar om

- 1: Varifrån avfallet kommer
- 2: De metoder för återvinning eller bortskaffande som används
- 3: Den mängd avfall som återvinns eller bortskaffas årligen
- 4: Vart avfallet lämnas när det återvinns eller bortskaffas

3.2 Spårbarhet farligt avfall – analys och förslag

Vårt förslag i korthet:

Vi föreslår att all yrkesmässigt bedriven verksamhet ska rapportera uppgifter om farligt avfall som lämnas för borttransport eller tas emot efter transport. Rapporteringen ska ske i en digital lösning som Naturvårdsverket anvisar och omfatta varje leverans och mottagande. Rapporteringen föreslås vara detaljerad och strukturerad och omfatta avfallstyp/-er och mängd för varje avfallstyp, hur avfallet behandlas, information om avlämnande och mottagande verksamhet och verksamhetsutövare, transportör och transportsätt, tidpunkt, etc. Även avfall som är anmälningspliktigt enligt EG-förordning 1013/2006 om transport av avfall, och som i Sverige lämnas för export eller tas emot efter import, anser vi bör rapporteras digitalt. Enligt EG-förordningen är det dock inte möjligt att kräva en digital rapportering.

För att införa regler om denna rapportering föreslås förändringar i avfallsförordningen och ett bemyndigande till Naturvårdsverket att i föreskrifter reglera inrapportering och hantering av uppgifter om transport av farligt avfall m.m.

3.2.1 Spårbarhet av farligt avfall är ett krav

Enligt artikel 17 i avfallsdirektivet⁴⁶ ska spårbarhet finnas på *allt* farligt avfall som uppkommer inom en medlemsstat, det vill säga det finns inte något nedre tröskelvärde för hur mycket avfall som genereras eller storleken på en verksamhet. Det samma gäller för anteckningsskyldigheten i avfallsförordningen (2011:927), den gäller för *alla* yrkesmässiga verksamheter där farligt avfall uppkommer och för de som hanterar farligt avfall. I stort sett alla verksamheter som har för avsikt att lagra, återvinna eller bortskaffa farligt avfall måste antingen ha tillstånd eller ha gjort en anmälan enligt miljöprövningsförordningen (2013:251). Av det följer att alla verksamheter som får ta emot och återvinna eller bortskaffa avfall också måste föra anteckningar⁴⁷. Av 55-58 §§ avfallsförordningen framgår att anteckningsskyldighet även gäller för följande aktörer:

- Yrkesmässig verksamhet där farligt avfall uppkommer.
- Den som yrkesmässigt samlar in farligt avfall (inkluderar mellanlager av farligt avfall).
- Den som transporterar farligt avfall och är tillståndspliktig enligt 36 § eller anmälningspliktig enligt 42 § avfallsförordningen (2011:927).
- Den som handlar med eller mäklar farligt avfall.

Av ovanstående framgår att samtliga aktörer i en transportkedja av farligt avfall har ansvar för att ”hålla information” om det farliga avfallet vilket, fram till nu, är det sätt som Sverige hittills valt för att uppfylla kravet om spårbarhet för farligt avfall i avfallsdirektivet. Med detta som grund bör krav om uppgiftslämning/informationsöverföring även fortsättningsvis ligga hos samtliga aktörer i transportkedjan.

Samtliga alternativ som redovisas i detta avsnitt innebär att transporter av farligt avfall kommer att kunna spåras men med mer eller mindre tillförlitlighet beroende på vem som lämnar uppgifter. Alla förslag utgår ifrån en central digital lösning dit de uppgifter som krävs för att uppnå spårbarhet, det vill säga de uppgifter som anges i tabell 2, sid. 33, ska inrapporteras.

Det bedöms som tillräckligt att de verksamheter som behandlar sitt egna farliga avfall rapporterar aggregerad information årligen till den digitala lösningen, detta eftersom inga transporter behöver spåras.

3.2.2 Import och export av farligt avfall

I EU:s avfallstransportförordning⁴⁸ finns regler om att anmälningspliktigt avfall, vilket bland annat inkluderar farligt avfall, ska kunna spåras vid transport över

⁴⁶ Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/98/EG om avfall (19 november 2008)

⁴⁷ 54§ avfallsförordning (2011:927)

⁴⁸ Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1013/2006 av den 14 juni 2006 om transport av avfall

gränser . Enligt EG-förordningen är det dock inte möjligt att kräva en digital rapportering, se avsnitt 3.2.6.3.

3.2.3 Spårbarhet av farligt avfall från hushåll

I genomsnitt samlar kommunerna in cirka 7,7 kg farligt avfall per medborgare och år (Avfall Sverige, 2015). Det är svårt att motivera att varje enskild medborgares farliga avfall skall kunna spåras, från dess uppkomst till att det kommer till en verksamhet som har tillstånd, eller har gjort den anmälsom krävs för att få hantera avfallet. Det skulle innebära att uppgifter ska inhämtas från samtliga Sveriges hushåll vilket skulle resultera i en mycket stor mängd information. Dessutom skulle databehandlingen bli mycket administrativt belastande samtidigt som varje hushåll hanterar relativt små mängder farligt avfall. Det är också därför som det i nuvarande lagstiftning finns undantag från krav om anteckningar och transportdokument, se 62 § avfallsförordningen (2011:927).

Enligt 35 § avfallsförordningen ska kommunen samla in och transportera hushållsavfall som är farligt avfall till en behandlingsanläggning, om inte annat följer av föreskrifter om producentansvar som har meddelats med stöd av 15 kap. 6 § miljöbalken. Sådana transporter är, enligt 62 § avfallsförordning (2011:927), också undantagna från kravet om att föra anteckningar och upprätta transportdokument. Av detta följer att det är rimligt att uppgifter om spårbarhet inte heller behöver inrapporteras för transporter där hushållsavfall som är farligt avfall hämtas från flerbostadshus eller enskilda villor etcetera. Kravet på inrapportering av spårbarhetsuppgifter ska läggas först på sådana transporter som går från den avfallsanläggning dit det farliga hushållsavfallet, efter insamling och utsortering från annat hushållsavfall, först lämnas.

3.2.4 Register över insamlare, handlare och mäklare av avfall

I avfallsdirektivet anges att det, i respektive medlemsstat, ska finnas ett register över handlare, mäklare och insamlare av avfall (artikel 26). Dessa ska enligt direktivet också ha krav på sig att själv föra ett register över det farliga avfallet som de befattar sig med (artikel 35). Detta är infört i nuvarande avfallsförordning i form av den s.k. anteckningsskyldigheten. När det gäller handlare och mäklare ska de, för varje slag av farligt avfall, anteckna uppgifter om:

1. varifrån det farliga avfallet kommer,
2. den mängd som säljs eller förmedlas årligen, och
3. till vem avfallet säljs eller förmedlas.

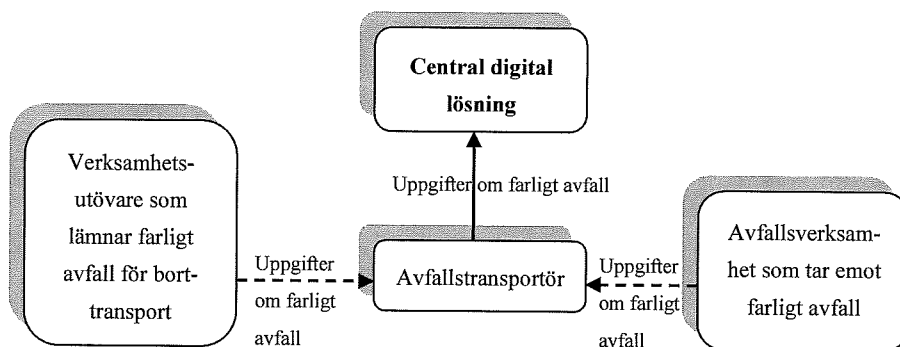
För insamlare så gäller liknande krav men punkt två och tre är istället formulerad på följande sätt:

2. hur ofta insamling sker, och
3. den mängd som samlas in årligen.

Sverige uppfyller kravet på registerhållning av dessa verksamheter genom att respektive länsstyrelse har uppgifter om dessa i sina ärendehanteringssystem eftersom dessa verksamheter är anmälningspliktiga till länsstyrelsen.

3.2.5 Analys av alternativ

3.2.5.1 ALTERNATIV A1: AVFALLSTRANSPORTÖRERNA ANSVARAR FÖR RAPPORTERINGEN



Figur 2.

Om avfallstransportörerna (alternativ A1, tabell 3, sid 49) får ansvar för att rapportera in de uppgifter som krävs för att uppfylla spårbarheten av farligt avfall, innebär det att de behöver få uppgifter om det farliga avfallet från dem som lämnar avfallet, samt få uppgifter om hur avfallet hanterats/behandlats från den verksamhet som tagit emot det farliga avfallet.

Den som transporterar sitt eget farliga avfall, det vill säga farligt avfall som uppstått i den egna verksamheten, har samma rapporteringskyldighet som andra avfallstransportörer. Skillnaden är att de endast behöver inhämta uppgifter från en källa verksamheten där det farliga avfallet hanterats/behandlats. De som utför egentransport har redan all övrig information om det farliga avfallet som krävs för att uppfylla spårbarheten eftersom de själva skapat avfallet och transporterar det.

Konsekvenser för verksamhetutövare som lämnar farligt avfall för borttransport
 Alla yrkesmässiga verksamheter som lämnar över farligt avfall för borttransport måste samtidigt lämna över de uppgifter om det farliga avfallet till den som ska utföra avfallstransporten det vill säga uppgifter a-d och f i tabell 2, sid 32. Denna överföring av uppgifter kan ske på valfritt sätt.

Konsekvenser för avfallsverksamheter

Avfallsverksamheter måste rapportera uppgifter om hur det farliga avfallet behandlats/hanterats till den avfallstransportör som lämnade det farliga avfallet till verksamheten. Rapporteringen kan ske på valfritt sätt men avfallsverksamheten bör få en viss tid på sig innan informationen lämnas över till transportören eftersom det kan krävas viss intern logistik inom verksamheten samt analys av avfallet för att bestämma lämplig hantering/ behandling.

Konsekvenser för avfallstransportör

De uppgifter som erhållits från den verksamhetsutövare som lämnade det farliga avfallet och den verksamhet som tog emot det farliga avfallet rapporterar avfallstransportören i en central digital lösning. Mottagandet av denna information kommer att kräva att transportörerna anpassar sina administrativa system för att kunna ta emot informationen samt att föra över uppgifterna till den digitala lösningen. Uppgifterna ska föras in det datum som transporten genomförs. Uppgifter om behandling/hantering av det farliga avfallet ska dock föras in först efter en viss tidsrymd.

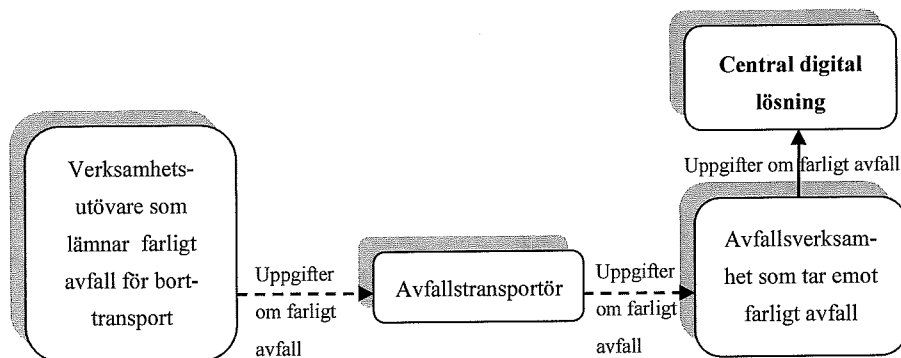
För den som transporterar sitt eget farliga avfall är konsekvenserna likadana förutom att de inte behöver hämta in uppgifter från någon lämnare eftersom det är de själva som skapat avfallet och transporterar det till en avfallsverksamhet.

Konsekvenser för tillsynsmyndigheter och statistikansvarig myndighet

När uppgifter ska föras över mellan aktörer för att en annan aktör ska rapportera all information till den digitala lösningen, innebär det en risk för att något faller bort på vägen eller att informationen förvrängs på väg till nästa aktör i kedjan, såvida överföringen inte sker digitalt. Risker med tillförlitligheten av informationen innebär problem både vid tillsyn och vid statistikframställning.

När tillsynsmyndigheten ska granska uppgifterna som lämnats i den digitala lösningen kan det också innebära problem med att utröna vem som ska anses ha ansvaret för uppgifternas riktighet/tillförlitlighet.

3.2.5.2 ALTERNATIV B: A-, B- OCH C-KLASSADE AVFALLSVERKSAMHETER ANSVARAR FÖR RAPPORTERINGEN



Figur 3.

Om anmälnings- och tillståndspliktiga avfallsverksamheter (alternativ B, tabell 3, sid 49) får ansvar för att rapportera in de uppgifter som krävs för att uppfylla spårbarheten av farligt avfall, innebär det att de måste få uppgifter om det farliga avfallet från de som lämnat över det farliga avfallet för borttransport och/eller från avfallstransportörer.

Konsekvenser för verksamhetsutövare som lämnar farligt avfall för borttransport

Alla yrkesmässiga verksamheter som lämnar över farligt avfall för borttransport måste samtidigt lämna över uppgifterna a-d och f i tabell 2, sid 32 till den som ska utföra avfallstransporten eller direkt till den mottagande verksamheten och då lämna över alla uppgifter från a-f. Denna överföring av uppgifter kan ske på valfritt sätt.

Konsekvenser för avfallstransportör

Avfallstransportören som ska transportera bort det farliga avfallet ska lämna över de uppgifter som finns uppräknade i tabell 2, sid 32, och som erhållits från den verksamhetsutövare som lämnat det farliga avfallet för borttransport, till den avfallsverksamhet som tar emot avfallet. Denna överföring av uppgifter kan ske på valfritt sätt. För den som transporterar sitt eget farliga avfall är konsekvenserna desamma förutom att de inte behöver hämta in uppgifter från någon lämnare eftersom de själva skapat avfallet och transporterar det till en avfallsverksamhet.

Konsekvenser för avfallsverksamheter som tar emot farligt avfall

För att avfallsverksamheter ska kunna rapportera de uppgifter som krävs för att uppfylla spårbarheten av farligt avfall till en digital lösning krävs att de får uppgifter om det farliga avfallet från avfallstransportörer och/eller dem som lämnat avfallet för borttransport.

För att avfallsverksamheterna ska kunna ta emot och föra in dessa uppgifter i en digital lösning krävs att de på något sätt anpassar sina administrativa system.

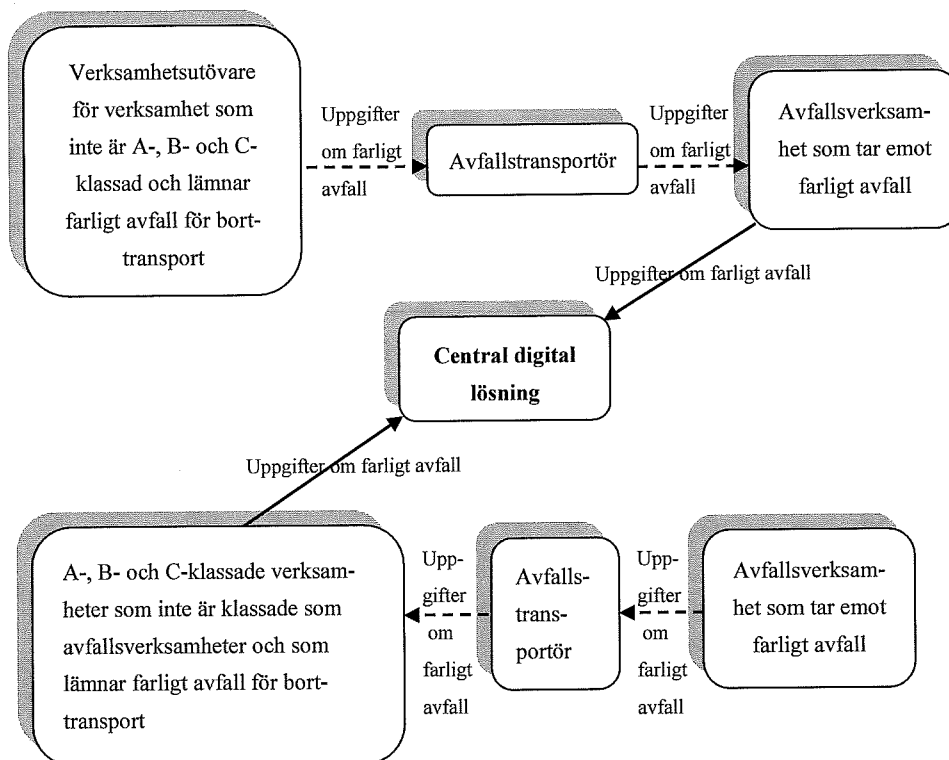
Rapporteringen av uppgifterna kan ske på valfritt sätt men ska ske vid mottagandet av det farliga avfallet. Avfallsverksamheten bör dock få en viss tid på sig innan uppgifterna om behandling rapporteras in eftersom det kan krävas viss intern logistik inom verksamheten samt analys av avfallet för att bestämma lämplig hantering/behandling.

Konsekvenser för tillsynsmyndigheter och statistikansvarig myndighet

När uppgifter ska föras över mellan aktörer för att en annan aktör ska rapportera in all information till den digitala lösningen innebär det en risk för att något faller bort eller förvrängs på väg till nästa aktör i kedjan, detta såvida inte överföringen sker digitalt. Risker med tillförlitligheten av informationen innebär problem både vid tillsyn och vid statistikframställning.

När tillsynsmyndigheten ska granska uppgifterna som lämnats i den digitala lösningen kan det också innebära problem med att utröna vem som ska anses ha ansvaret för uppgifternas riktighet/tillförlitlighet.

3.2.5.3 ALTERNATIV C: A-, B- OCH C-KLASSADE VERKSAMHETER
ANSVARAR FÖR RAPPORTERINGEN



Figur 4.

Alternativ C i tabell 3, sid 49, innebär att anmälnings- och tillståndspliktiga verksamheter ska få ansvar för att rapportera in de uppgifter som krävs för att uppfylla spårbarheten av farligt avfall. För avfallsverksamheter innebär det att de måste få uppgifter om det farliga avfallet från dem som lämnat det farliga avfallet för borttransport och/eller från avfallstransportörer. De övriga anmälnings- och tillståndspliktiga verksamheterna, det vill säga de som inte är klassade som avfallsverksamheter, får ansvar för att rapportera in de uppgifter som krävs för att uppfylla spårbarheten av det farliga avfall som de lämnat ifrån sig .

Konsekvenser för verksamhetsutövare som lämnat farligt avfall för borttransport och inte är A-, B- och C-klassade verksamheter

Alla yrkesmässiga verksamheter som skapar farligt avfall och inte är A-, B- eller C-klassade måste vid borttransport av det farliga avfallet lämna över uppgifterna a-d och f i tabell 2, sid 32, till den som ska utföra avfallstransporten eller direkt till den avfallsverksamhet som tar emot avfallet och då lämna över alla uppgifter från a-f. Denna överföring av uppgifter kan ske på valfritt sätt.

Konsekvenser för avfallstransportör

Avfallstransportörer som ska transportera bort det farliga avfallet från verksamheter som inte är A-, B- och C-klassade ska lämna över de uppgifter som beskrivits i tabell 2, sid 32, och som erhållits från den verksamhetsutövare som lämnat det farliga avfallet för borttransport, till den avfallsverksamhet som tar emot avfallet. Denna överföring av uppgifter kan ske på valfritt sätt.

För den som transporterar sitt eget farliga avfall är konsekvenserna desamma förutom att de inte behöver hämta in uppgifter från någon lämnare eftersom de själva skapat avfallet och transporterar det till en avfallsverksamhet.

Konsekvenser för A-, B- och C-klassade avfallsverksamheter

Avfallsverksamheter får ansvar för att rapportera in de uppgifter som krävs för att uppfylla spårbarheten av farligt avfall till en digital lösning. Det innebär att de ska få uppgifter om det farliga avfallet från avfallstransportörer och/eller från dem som lämnat det farliga avfallet för borttransport, för verksamheter som inte tillstånd- eller anmälningspliktiga.

Mottagandet av dessa uppgifter kommer att kräva att avfallsverksamheterna anpassar sina administrativa system för detta samt att uppgifterna förs över till den digitala lösningen. Avfallsverksamheterna ska utöver den information man fått om det farliga avfallet även föra in uppgifter om hur det farliga avfallet behandlats till den digitala lösningen, det vill säga uppgift g i tabell 2, sid 32. Rapporteringen kan ske på valfritt sätt men ska ske vid mottagandet av det farliga avfallet. Avfallsverksamheten bör dock få en viss tid på sig innan uppgifterna om behandling rapporteras in eftersom det kan krävas viss intern logistik inom verksamheten samt analys av avfallet för att bestämma lämplig hantering/behandling.

Konsekvenser för A-, B- och C-klassade verksamheter (avfallslämnare)

A-, B- och C-verksamheter får ansvar att rapportera in till en digital lösning de uppgifter som krävs för att uppfylla spårbarheten av det farliga avfall som de lämnat ifrån sig.

Detta kommer att kräva att verksamheterna på något sätt anpassar sina administrativa system för att kunna föra in uppgifterna i en digital lösning.

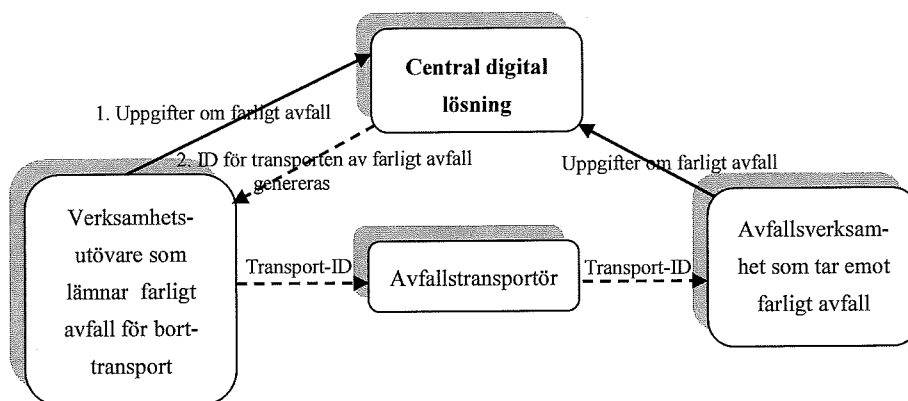
Rapporteringen kan ske på valfritt sätt men uppgifterna ska föras in det datum som borttransporten genomförs. Verksamheten bör dock få en viss tid på sig innan uppgifterna om behandling rapporteras eftersom det kan ta tid innan man får denna information från den mottagande avfallsverksamheten. Det beror på att det krävs viss intern logistik inom den mottagande verksamheten, samt analys av avfallet för att bestämma lämplig hantering/behandling.

Konsekvenser för tillsynsmyndigheter och statistikansvarig myndighet

När uppgifter ska föras över mellan aktörer för att en annan aktör ska rapportera in all information till den digitala lösningen, innebär det även i detta alternativ risk för att något faller bort på vägen eller att informationen förvrängs på väg till nästa aktör i kedjan, om inte överföringen sker digitalt. Risker med bristande tillförlitlighet i informationen innebär problem både vid tillsyn och vid statistikframställning.

Ett sådant förfarande kan också innebära problem med att ta reda på vem som har ansvaret för uppgifternas tillförlitlighet när tillsynsmyndigheten ska granska de uppgifter som lämnats i den digitala lösningen.

3.2.5.4 EN VARIANT AV ALTERNATIV F: YRKESMÄSSIGA VERKSAMHETER SOM LÄMNAR FARLIGT AVFALL FÖR BORTTRANSPORT OCH A-, B- OCH C-KLASSADE AVFALLSVERKSAMHETER ANSVARAR FÖR RAPPORTERINGEN



Figur 5.

Detta alternativ är en anpassning av alternativ F i tabell 3, sid 49, och benämns i det följande "alternativ F1". Alternativ F1 innebär att alla yrkesmässiga verksamheter som lämnar farligt avfall för borttransport och de avfallsverksamheter som tar emot farligt avfall, ska rapportera de uppgifter som krävs för att uppfylla spårbarheten, det vill säga de uppgifter som beskrivits i tabell 2, sid 32, i den digitala lösningen. Det betyder att en yrkesmässig verksamhet som lämnar farligt avfall för borttransport ska rapportera in uppgifter till en central digital lösning vid borttransporten. Vid inrapporteringen genererar den digitala lösningen en ID-beteckning för transporten som verksamheten lämnar över till den som ska utföra transporten. När transporten kommer fram till den mottagande avfallsverksamheten ska transportören lämna över ID-beteckningen till avfallsverksamheten. Den ska i sin tur kvittera att transporten tagits emot och föra in uppgifter om avfallet i den digitala lösningen utifrån sin bedömning av det farliga avfallet, det vill säga avfallstyper och mängder. Avfallsverksamheten som tar emot det farliga avfallet ska även, inom en viss

avgränsad tid från det att det farliga avfallet inkom till verksamheten, föra in uppgifter om behandling av det farliga avfallet i den digitala lösningen.

Alternativ F1 innebär att ett stort antal verksamhetsutövare får en förändrad och i vissa fall en utökad administration för att dokumentera farligt avfall. I nuvarande lagstiftning finns dock redan krav på att samtliga yrkesmässiga verksamheter som lämnar farligt avfall för borttransport ska föra anteckningar som huvudsakligen avser samma uppgifter som ska föras in i den digitala lösningen. Alltså innebär det eventuella administrativa merarbetet främst att man ska föra in uppgifter i en central digital lösning istället för att som idag dokumentera dessa på annat sätt. Det samma gäller för de avfallsverksamheter som tar emot farligt avfall.

Konsekvenser för verksamhetsutövare som lämnar farligt avfall för borttransport
Alla yrkesmässiga verksamheter som lämnar farligt avfall för borttransport måste innan transporten säkerställa att uppgifter a-f i tabell 2, sid 32, förs in till den digitala lösningen. Denna överföring av uppgifter kan ske på valfritt sätt. Vid överföringen erhålls en ID-beteckning för leveransen som ska lämnas över till avfallstransportören.

Konsekvenser för avfallstransportör

Vid hämtning av farligt avfall ska transportören kvittera mottagandet av avfallet i den digitala lösningen. Avfallstransportörer ska sedan lämna över ID-beteckning till den avfallsverksamhet som tar emot avfallet. Överlämning av ID-beteckningen kan ske på valfritt sätt.

Den som själv transporterar sitt farliga avfall från den egna verksamheten till en avfallsverksamhet ska innan transporten säkerställa att uppgifter a) till f) i tabell 2, sid. 33, förs in till den digitala lösningen. Vid överföringen erhålls en ID-beteckning för leveransen och den ska lämnas över till den avfallsverksamhet som tar emot avfallet. Överlämning kan ske på valfritt sätt.

Konsekvenser för avfallsverksamheter

Avfallsverksamheter ska vid mottagandet av farligt avfall ta emot dess ID-beteckningen från avfallstransportören och omedelbart kvittera mottagandet i den digitala lösningen. Därefter ska avfallsverksamheten utifrån egen bedömning rapportera uppgifter om det inkomna avfallet, det vill säga avfallstyper och mängder, och föra in uppgifterna i den digitala lösningen om hur det farliga avfallet har hanterats (återvinnings- och bortskaffningskoder enligt bilaga 2 och 3, avfallsförordningen) det vill säga uppgift g i tabell 2, sid 32. Avfallsverksamheten bör få en viss tid på sig innan uppgifterna om behandling behöver rapporteras eftersom det kan krävas viss intern logistik inom verksamheten, samt analys av avfallet för att bestämma lämplig hantering/behandling. Rapporteringen kan ske på valfritt sätt.

I de fall det inkommer farligt avfall till verksamheten utan att det i den digitala lösningen finns någon registrering från en avfallslämnare, där ID-beteckningen

alltså saknas, bör mottagaren ha en skyldighet att utöver avfallstyper och mängder etcetera, även rapportera uppgifter om transportör och den verksamhet som lämnat avfallet för borttransport, om sådan information finns.

Avfallsverksamheterna kommer att behöva anpassa sina administrativa system för att hantera informationen och föra över uppgifterna till den digitala lösningen.

Konsekvenser för tillsynsmyndigheter och statistikansvarig myndighet

Genom denna lösning minimeras mängden uppgifter som ska föras över mellan olika aktörer i kedjan vilket minimerar risken för att något faller bort på vägen eller att informationen förvrängs på väg till nästa aktör. Det gör att informationens tillförlitlighet ökas, vilket underlättar tillsynen och statistikframställning.

Det blir också tydligt vem som har ansvaret för uppgifternas riktighet/tillförlitlighet när tillsynsmyndigheten ska granska de uppgifter som lämnats i den digitala lösningen.

3.2.5.5 KONSEKVENSER FÖR VERKSAMHETSUTÖVARE OAVSETT
ALTERNATIV

Vid hanteringen av inkommet farligt avfall kan avfallsverksamheter både ta emot farligt avfall och skapa nytt farligt avfall. Om till exempel farligt avfall omlastas och likadana avfallstyper sammanförs, ska det rapporteras vidare antingen till den digitala lösningen eller till transportören beroende på vilket av ovan redovisade alternativ som väljs. Vid ett förfarande där samma typ av farligt avfall från flera andra verksamheter sammanförs, ska borttransporten från avfallsverksamheten betraktas som en ny leverans och transport av farligt avfall. En avfallsverksamhet kan alltså behöva redovisa uppgifter både som lämnare och mottagare av farligt avfall.

Alla avfallsverksamheter kommer att behöva anpassa sina administrativa system/IT-system så att de kan rapportera in uppgifter på ett sätt som passar till valt alternativ, vilket troligen medför en kostnad. Det kan förutsättas att åtminstone alla A- och B-verksamheter samt de flesta C-verksamheter har avfallsdata lagrade i befintliga IT-system. Endast ett fåtal C-verksamheter torde idag använda manuella system för lagring av avfallsdata. När det gäller andra verksamheter, det vill säga sådana som inte är A-, B- eller C-klassade, borde även de flesta av dessa ha egna IT-system. Kostnaden är i dessa fall kopplad till att anpassa de egna IT-systemen så att man kan omvandla egna data till ett rapporteringsformat som passar till valt alternativ.

I de alternativ där information ska skickas från en aktör till en annan i avfallsflödet kan det bli det komplicerat att anpassa IT-systemen så att en digital överföring kan ske. Om exempelvis avfallstransportörerna ska ansvara för all rapportering ska det överföras information från exempelvis cirka 4 800 avfallsverksamheter till i storleksordningen 2 000-5 000 transportörer. Alla dessa verksamhetsutövare har rim-

ligtvis inte samma IT-lösning vilket får till följd att ett flertal olika lösningar och anpassningar för överföring kan behövas. Om samtliga aktörer istället rapporterar till en central digital lösning har aktörerna enbart en mottagande digital lösning att ta hänsyn till vid en digital överföring av information.

3.2.5.6 KONSEKVENSER FÖR MYNDIGHETER

Oavsett vilken myndighet som får ansvaret för att utveckla den digitala lösningen innebär det utvecklingskostnader samt därefter kostnader för förvaltning och drift. Relativt omfattande vägledningsinsatser kommer också att krävas. Någon form av kundtjänst för frågor om rapportering till den digitala lösningen kommer att behövas.

En central digital lösning där man som tillsynsmyndighet har tillgång till den information som krävs för att spåra transporter av farligt avfall kommer troligen att leda till en ökad tillsyn av hantering, flöden och transporter av farligt avfall. Den skyldighet att föra anteckningar om farligt avfall som finns i nuvarande lagstiftning kan ersättas med att informationen istället registreras i den digitala lösningen. Detta eftersom de uppgifter som ska rapporteras till den digitala lösningen i princip motsvarar anteckningsskyldighetens krav. Nuvarande lagstiftning om skyldighet att föra anteckningar rörande farligt avfall är något oprecis och Naturvårdsverket har inte väglett i frågan vilket har föranlett att anteckningarna om farligt avfall har varierande kvalitet, och att efterlevnaden av reglerna har tolkats på olika sätt av tillsynsmyndigheterna. Införandet av tydligare regler och en central digital lösning kommer att innebära att inrapporteringen av uppgifter ska göras på ett strukturerat och detaljerat sätt vilket sannolikt medför en likvärdig tillämpning över hela landet vilket leder till ökad rättssäkerhet.

Ur den digitala lösningen kommer tillsynsmyndigheterna att kunna göra utsökningar för att granska hur mycket farligt avfall som transporterats från olika verksamheter. Då kan man vid tillsyn lättare kontrollera om verksamheterna hanterar och borttransporterar farligt avfall på ett korrekt sätt.

Beroende på hur straffbestämmelser och regler om miljöstraffavgifter utformas kan tillsynsmyndigheternas arbetsuppgifter komma att påverkas. Om det till exempel införs ett krav på att miljöstraffavgift ska beslutas om en verksamhetutövare underlåter att registrera de uppgifter som krävs i den digitala lösningen kan det innebära administrativt merarbete. Det är därför viktigt att man vid införande av nya bestämmelser funderar på hur dessa ska införas. Ett stegvis införande kan vara lämpligt, det vill säga att kravet på registrering i den digitala lösningen introduceras och det först ett år efter introduktionen införs en miljöstraffavgift för dem som underlåter att uppfylla kravet.

3.2.5.7 SLUTSATSER

- Samtliga alternativ, utom alternativet där yrkesmässiga verksamheter som lämnar farligt avfall för borttransport och mottagande avfallsverksamheter an-

svarar för rapporteringen, kräver informationsöverföring från en aktör till en annan för att spårbarhet ska uppnås.

- Informationsöverföring från en aktör till en eller flera aktörer i avfallsflödet medför en risk för att affärsförhållanden kan röjas vilket kan undergräva förtroendet för spårbarhetssystemet. Anpassningar av IT-system blir mycket komplicerat när det är ett stort antal olika enskilda aktörer som ska kommunicera information. En annan risk vid informationsöverföring mellan olika aktörer, om den inte sker digitalt, är att information kan förvrängas eller falla bort. Ansvar för uppgifternas riktighet/tillförlitlighet kan också vara oklar.
- En effektiv rapportering till en gemensam digital lösning kräver att rapporterande verksamhetsutövare på ett eller annat sätt anpassar sina administrativa system/IT-system.
- Innan en digital lösning tas i drift behövs en tydlig vägledning om vilka uppgifter som ska rapporteras och hur det ska göras.
- En central digital lösning kommer att kräva att en kundtjänst/helpdesk upprättas. Under uppstartsfasen av den digitala lösningen behöver den sannolikt bemannas med minst två personer. Efter det första året bör man utvärdera hur den fortsatta resurstillsättningen bör se ut. Det kan behövas en permanent funktion.

3.2.6 Förslag med motivering

3.2.6.1 LÄMNARE OCH MOTTAGARE AV FARLIGT AVFALL INOM SVERIGE

Det alternativ som vi bedömer som lämpligast att införa är att alla yrkesmässiga verksamheter som lämnar ifrån sig farligt avfall och den avfallsverksamhet som tar emot farligt avfall rapporterar nödvändiga uppgifter till den digitala lösningen, det vill säga alternativ F1 (se avsnitt 3.2.5.4). Alternativet innebär att hundratusentals verksamhetsutövare årligen behöver rapportera levererat och mottaget farligt avfall till den digitala lösningen.

Förslaget innebär att den som är närmast informationen och har rådighet över det farliga avfallet ska föra in uppgifterna i en central lösning. Det finns ett värde att lägga rapporteringskrav både på den som lämnar det farliga avfallet (ofta den som alstrar avfallet), och den verksamhet som tar emot det. Ur ett tillsynsperspektiv innebär det att man kan jämföra avfallslämnarens uppgifter med de uppgifter som införts av mottagaren. Registreringen av uppgifterna i den digitala lösningen vid leverans och mottagande sker nära nog i realtid. Om det finns en diskrepans i informationen kan tillsynsmyndigheten utföra tillsyn baserat på uppgifterna.

Att åstadkomma en spårbarhet av farligt avfall är möjligt att göra med samtliga av alternativen i tabell 3, sid 49, men de flesta alternativen kräver någon form av informationsöverföring från ett led till ett annat. Alternativ F1 innebär att endast en ID-beteckning behöver överföras mellan den som lämnar farligt avfall för borttransport och den avfallsverksamhet som tar emot avfallet. I samtliga andra alternativ måste en större mängd uppgifter föras över mellan aktörer för att en annan aktör ska rapportera in dessa i den digitala lösningen. Om denna överföring inte sker

digitalt finns det risk för att något i informationen faller bort eller förvrängs på väg till nästa aktör i kedjan. Det finns också risk för att affärsförhållanden röjs vid en överföring mellan privata aktörer. Ett sådant förfarande innebär dessutom en fördröjning i registreringen av de uppgifter som avser avfallsleveransen, samt problem med att utröna vem som har ansvaret för uppgifternas tillförlitlighet, vilket sannolikt skulle försvåra tillsynsmyndigheternas arbete.

I de utvärderingar av hanteringen av farligt avfall i Sverige som genomförts både 2007 (Naturvårdsverket, 2007) och 2015 (Naturvårdsverket, 2016b) framhåller miljöinspektörerna att kunskapsbristerna är mest påtagliga bland anmälningspliktiga och icke tillstånds- eller anmälningspliktiga verksamheter. De branschföreträdare för avfallsbehandlingsanläggningar som intervjuades i utvärderingen 2015 framhöll att det mest problematiska ledet när det gäller information och kunskap är där avfallet uppkommer, det vill säga vid källan. De säger också att om det farliga avfallet kommer in i systemet på ”rätt” sätt så fortsätter det i regel att behandlas korrekt genom hela kedjan. Utifrån detta perspektiv blir det tydligt att det kommer att behövas omfattande vägledning för att få in så korrekta uppgifter som möjligt.

Förslaget i kombination med en digital lösning föreslås ersätta de särskilda kraven på yrkesmässiga verksamheter att föra anteckningar och att upprätta transportdokument. Om föreslagna ändringar genomförs behöver Naturvårdsverkets föreskrifter om transporter av avfall, NFS 2005:3, upphävas och en ny föreskrift tas fram.

Nya sanktionsbestämmelser bör införas stegvis för att inte tillsynsmyndigheterna ska bli alltför belastade med administration. Detta kan exempelvis göras genom att kravet på registrering i den digitala lösningen introduceras och att en miljöskattionsavgift som utfaller om verksamhetsutövaren underlåter att uppfylla detta krav införs först ett år efter introduktionen.

3.2.6.2 SPÅRBARHET AV HUSHÅLLENS FARLIGA AVFALL

För hushållens farliga avfall behövs inrapportering av spårbarhetsuppgifter endast från och med den transport som går från den avfallsverksamhet dit det insamlade och utsorterade farliga hushållsavfallet först lämnats. Det betyder att uppgifter om spårbarhet inte behöver rapporteras in för transporter när hushållsavfall som är farligt avfall hämtas från flerbostadshus, villor, etcetera. När det farliga avfallet ska transporteras från den första avfallsverksamheten inträder samma krav som för alla andra verksamheter som lämnar ifrån sig farligt avfall för borttransport. Om det farliga hushållsavfallet efter insamling från flerbostadshus, villor etcetera lämnas direkt till en avfallsverksamhet som bortskaffar det farliga avfallet blir denna information tillgänglig via de uppdaterade kraven på miljörapportering (se avsnitt 3.3.13).

3.2.6.3 IMPORT OCH EXPORT AV FARLIGT AVFALL

Gränsöverskridande transporter av avfall regleras på EU-nivå genom förordning (EG) nr 1013/2006, den så kallade GRÖT-förordningen. I GRÖT-förordningen

finns regler bland annat om vart olika typer av avfall får exporteras och om anmälnings- och informationsplikt för export och import av vissa avfallstyper. Naturvårdsverket föreslår därför att gränsöverskridande avfallstransporter som omfattas av GRÖT-förordningens tillämpningsområde inte ska omfattas av de regler som föreslås för transporter där både lämnare och mottagare av avfallet finns i Sverige, se avsnitt 3.2.6.1.

För att få en bra sammanställd bild över flöden och en i nära realtid spårbarhet av allt farligt avfall, samt för att underlätta framtagandet av statistik över export och import av farligt avfall, är det önskvärt att de anmälningar och uppgifter om transporter som aktörer i Sverige ska lämna enligt GRÖT-förordningen registreras i en digital lösning som Naturvårdsverket anvisar. Införandet i svensk lagstiftning av ett krav om digital anmälan och rapportering för gränsöverskridande avfallstransporter, även om den enbart riktas till verksamheter i Sverige, bedöms dock strida mot bestämmelsen i artikel 26.4 i GRÖT-förordningen. Enligt denna bestämmelse får den information och dokumentation som krävs enligt förordningen inlämnas och utbytas på elektronisk väg, förutsatt att de berörda behöriga myndigheterna och anmälaren går med på detta. Artikel 26.4 är föremål för diskussion inom EU och en förändring och ”modernisering” av regeln kan enligt Naturvårdsverkets bedömning förväntas inom loppet av några år, se avsnitt 2.4.2.1. Även om en digitalisering av kommunikationsförfarandet enligt GRÖT-förordningen får anses ligga väl i linje med den allmänna strävan att digitalisera och effektivisera EU-samarbetet, se till exempel EU:s handlingsplan för e-förvaltning (European Commission, 2016) vars syfte är att påskynda den digitala omvandlingen av medlemsstaternas och kommissionens offentliga förvaltningar, bedöms det inte möjligt att kräva en obligatorisk digital rapportering för avfall som omfattas av anmälningsplikt enligt GRÖT-förordningen. Vi föreslår därför en regel som innebär att digital rapportering av dessa uppgifter *får* ske i en digital lösning som Naturvårdsverket anvisar. Regeln möjliggör för Naturvårdsverket att i föreskrifter reglera vad som ska rapporteras i den digitala lösningen och hur det ska gå till.

Förslaget innebär alltså inte ett krav om obligatorisk digital anmälan och rapportering enligt GRÖT-förordningen. Naturvårdsverkets uppfattning är dock att anmälan och rapportering ska göras i en digital lösning när EU-rätten medger det.

3.2.6.4 HANDLARE, MÄKLARE OCH INSAMLARE AV AVFALL

Det alternativ som vi anser bör införas innebär att både handlare och insamlare av avfall kommer att bli tvungna att rapportera in nödvändiga uppgifter till den digitala lösningen om det farliga avfall som de hanterar. Detta eftersom de båda är att betrakta som yrkesmässiga verksamheter som tar emot och lämnar ifrån sig farligt avfall.

I vårt förslag kommer mäklare däremot inte att behöva rapportera in uppgifter till den digitala lösningen eftersom de endast förmedlar en tjänst. Att begära att mäklare skulle rapportera in uppgifter till den digitala lösningen skulle innebära att

samma uppgifter skulle rapporteras två gånger. Mäklaren förmedlar en tjänst till exempel förmedlar kontakten mellan en verksamhetsutövare som innehar farligt avfall och en lämplig transportör. Verksamhetsutövaren och transportören skulle i detta sammanhang ha krav på sig att rapportera in uppgifter om det farliga avfallet till den digitala lösningen. Att då ställa krav på att mäklaren också ska föra in uppgifter om samma transport förefaller inte rimligt då det skulle innebära en dubbelrapportering. För att uppfylla kraven i artikel 35 i avfallsdirektivet avseende mäklare föreslås dock att kravet på att föra anteckningar om det farliga avfall som förmedlats ligger kvar som i nuvarande lagstiftning⁴⁹.

3.2.6.5 FÖRFATTNINGSFÖRSLAG

För att införa rapportering och hantering av uppgifter enligt förslag ovan behövs förändrade bestämmelser i avfallsförordningen. Ett av förslagen är att Naturvårdsverket bemyndigas att i föreskrifter närmare reglera inrapportering och hantering av uppgifter om transport av farligt avfall m.m. Bemyndigandet behövs främst för den mer detaljerade regleringen av hur uppgifter ska registreras i den digitala lösningen. Författningsförslaget i sin helhet, se avsnitt 4.

3.3 Bättre avfallsstatistik – analys och förslag

Vårt förslag i korthet:

Utöver tillståndspliktiga miljöfarliga verksamheter föreslår vi att även anmälningspliktiga miljöfarliga verksamheter enligt miljöbalken (alternativ C i tabell 3, sid 49) ska omfattas av en årlig rapporteringsplikt för bortlämnat eller mottaget icke-farligt avfall. Rapporteringen ska ske i en digital lösning som Naturvårdsverket anvisar och vara strukturerad och detaljerad. Mängder, avfallstyper och behandling ska rapporteras och specificeras enligt avfallsförordningens bilaga 2, 3 och 4.

Statistikunderlag om farligt avfall hämtas ur det digitala spårbarhetssystem som föreslås i denna redovisning, se avsnitt 3.5.

För att införa regler om en årlig rapportering för anmälningspliktiga verksamheter föreslås att bemyndigandet till Naturvårdsverket i 47 a § förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd utvidgas till att även omfatta verksamheter som omfattas av anmälningsplikt enligt miljöprövningsförordningen. Nya krav om rapportering föreslås införas stegvis så att inte alla anmälningspliktiga verksamheter omfattas från början.

3.3.1 Statistik farligt avfall

Statistikbehovet för farligt avfall tillgodoses genom att de uppgifter som behövs hämtas ur spårbarhetssystemet, se avsnitt 3.2. Alternativen och redovisningen i avsnitt 3.3 avser därför enbart rapportering av icke-farligt avfall.

⁴⁹ 58 § Avfallsförordning (2011:927)

3.3.2 Alternativ för vilka som ska rapportera

Alternativen från delredovisningen, se avsnitt 3.1, är uppbyggd kring vilka, och därigenom även antalet verksamheter som omfattas och därmed får obligatorisk rapporteringsskyldighet. Detta är den avgörande skillnaden mellan alternativen.

Tabell 3 visar en sammanfattning av bedömningen av hur avfallsmängderna för olika alternativ täcks in jämfört med idag. Alternativen har justerats något jämfört med de som fanns med i delredovisningen, det vill säga de som anges i tabell 1.

Tabell 3. Täckning av målpopulation för respektive förslag i relation till idag; ++ (klart bättre), + (något bättre), x (ingen/marginell skillnad eller sämre). FA=Farligt avfall. IFA= Icke-farligt avfall.

Alt.	Förslag på rapportering	Spårbarh. FA	Uppkommet		Behandlat	
			FA	IFA	FA	IFA
A1	Verksamheter med tillstånd att yrkesmässigt transportera farligt avfall (ca 2 000 -5 000 st)	++	++	x	x	x
A2	Verksamheter med tillstånd att yrkesmässigt transportera avfall (ca 5000 -10 000 st)	++	++	+	x	x
B	A-, B-, och C-klassade avfallsanläggningar (ca 4 800 st)	++	+	x	++	+
C	A-, B-, och C-verksamheter (ca 24 000 st)	++	++	+	++	++
D	A- och B-klassade avfallsanläggningar (ca 1500 st)	x	x	x	x	x
E	Alla A- och B-verksamheter (ca 5 700 st)	+	+	x	+	x
F	"Alla" utom fysiska personer (mer än 1 000 000 st, varav 44 000 stycken har fler än 9 anställda)	++	++	++	++	++

3.3.3 Vad som ska rapporteras och hur det ska göras

Generellt gäller i alla alternativen att rapporteringen (uppgiftsinsamlingen) ska ske via standardiserade mallar (formulär) för att möjliggöra maskinell bearbetning. Uppgifterna ska kategoriseras med hjälp av avfallskoderna för olika avfallstyper i avfallsförordningens bilaga 4, samt hanteringskoderna enligt avfallsförordningens bilaga 2 och 3. Det gäller både rapporteringen för en bättre statistik och för spårbarhet av farligt avfall. Det är dessutom en redan bekant indelningsgrund som gäller på EU-nivå (List of Waste codes⁵⁰). Resultatet blir en mer enhetlig struktur vilket förenklar datainsamlingen, reducerar behovet av ytterligare datainsamling och innebär dessutom ett förtydligande för verksamhetsutövarna, samt minskar kostnaden för sammanställning av uppgifter ur miljörapporterna. Dessutom åstadkommer man en mindre osäker och mer detaljerad statistik än idag. Uppgiftsin-

⁵⁰KOMMISSIONENS BESLUT av den 18 december 2014 om ändring av beslut 2000/532/EG om en förteckning över avfall enligt Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/98/EG; <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/SV/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014D0955&from=EN>

samlingen ska också kunna genomföras genom att verksamhetsutövaren överför uppgifterna maskinellt, till skillnad från idag där alla uppgifter behöver rapporteras manuellt. Ordnade mallar (formulär) och möjlighet till maskinell överföring av uppgifter bör ge förenklad och effektivare rapportering av uppgifter för verksamhetsutövarna.

Rapporteringskraven behöver utformas så att de även täcker in informationspliktigt avfall (enligt EU:s avfallstransportförordning) som exporteras från en verksamhet eller importeras till en verksamhet. Verksamheter ska även redovisa det avfall som behandlas internt. De rapporterade avfallsbehandlingsanläggningarna behöver få tillgång till uppgifter från avsändaren och transportören för att det ska gå att fastställa om det är primärt eller sekundärt avfall samt vilket ursprung de har. Det mottagna avfallens ursprung ska anges uppdelat på sektorer enligt WStatR⁵¹-rapporteringen, se tabell 4, vilket kan göras med en eller flera av nedanstående metoder:

- Utifrån avfallskoder hämtade från avfallsförordningens lista över avfallstyper, eftersom dessa gör det möjligt att avgöra branschtillhörighet,.
- Utifrån transportörens körorder eller uppgifter från transportören om avfallens ursprung.
- Utifrån kundregister.

Om avfallens ursprung inte går att identifiera enligt ovanstående metoder kan avfallsbehandlingsanläggningen i sista hand göra någon form av schablonbedömning av avfallens ursprung.

Tabell 4. Sektorer SNI (2007) enligt WStatR

Sektorer enligt SNI (2007)	
SNI 01-03	Jordbruk, skogsbruk, jakt och fiske
SNI 04-09	Utvinning av mineral
SNI 10-12	Livsmedelsframställning
SNI 13-15	Textilvaru-, klädes- och lädertillverkning
SNI 16	Trä- och trävarutillverkning
SNI 17-18	Pappers- och pappersvarutillverkning
SNI 19	Raffinaderier
SNI 20-22	Kemikalietillverkning; Läkemedels-, gummi- och plastvarutillverkning
SNI 23	Tillverkning av icke-metalliska mineraliska produkter
SNI 24-25	Stål- och metallframställning; Metallvarutillverkning

⁵¹ Regulation (EC) No 2150/2002 of the European Parliament and of the Council of 25 November 2002 on waste statistics

Sektorer enligt SNI (2007)	
SNI 26-30	Verkstadsindustri : datorer, elektronik, optik, elapparatur, övriga maskiner, motorfordon, andra transportmedel
SNI 31-33	Möbler; Annan tillverkning; Reparation och installation av maskiner och apparater
SNI 35	Försörjning av el-, gas-, värme och kyla
SNI 36-37 och 39	Vattenförsörjning; Avloppsrening; Sanering, efterbehandling av jord och vatten samt annan verksamhet för föroreningsbekämpning
SNI 38	Avfallshantering; Återvinning inklusive skrotning av uttjänta fordon
SNI 41-43	Byggverksamhet
SNI 45-99 (exkl. 46.77)	Tjänster
SNI 46.77	Partihandel med avfallsprodukter och skrot utom motorfordon
Hushåll	Hushåll

3.3.4 Analys av alternativ för vilka som bör rapportera

3.3.4.1 ALTERNATIV D OCH E: A- OCH B-VERKSAMHETER

Alternativ D i tabell 3, sid 49, omfattar *tillståndspliktiga avfallsverksamheter* (A- och B-verksamheter) som hanterar avfall och är en delmängd av alternativ E som omfattar *alla* tillståndspliktiga verksamheter.

Uppkommet avfall

För statistik om uppkommet avfall begränsas uppgifterna till det som uppstår på avfallsmottagande A- och B- verksamheter (alternativ D) respektive alla A- och B- verksamheter (alternativ E). Med uppgifter från avfallsmottagande A- och B- verksamheter är det inte möjligt att täcka in (beräkna) all uppkomst av avfall och bestämma dess ursprung, eftersom riskerna för dubbelräkning eller täckningsfel är uppenbara. En försvårande omständighet är att avfall från olika branscher i stor utsträckning samlastas, vilket försvårar uppdelning av avfallet sett i ursprungshänseende.

I alternativ E täcks uppkommet avfall från alla A- och B-verksamheter in vilket förbättrar statistiken över uppkommet avfall jämfört med idag. Uppgifter om uppkomna mängder från andra verksamheter, däribland C-verksamheter, täcks dock inte in. Detta gäller exempelvis tjänstesektorn, skogsbruk och fiske. Det är svårt att från A- och B-verksamheter göra uppräknings som täcker in övriga verksamheter.

Behandlat avfall

När det gäller behandling av avfall täcks inte avfallsmottagande C-verksamheter in av systemet varför all behandling som sker i dessa inte kommer med. Det handlar exempelvis om förberedelse för återvinning, och vissa återvinningsförfaranden

såsom användning av jord- och mineralavfall i anläggningsarbeten. Det är svårt att utifrån uppgifter från avfallsmottagande A- och B-verksamheter beräkna den mängd avfall som behandlas av övriga avfallsmottagande verksamheter om man vill ha god kvalitet utan alltför stora osäkerheter.

Rapportering från verksamhetsutövarna kan fortsatt ske i SMP eller i ett annat inrapporteringsystem. Den utökade rapporteringen bedöms leda till en liten ökad administrativ börda för A- och B-verksamheter då de redan idag har krav på rapportering av avfall i miljörapporterna och har egna system för att digitalt registrera avfall. Att utöka kraven på vad och hur A- och B-verksamheter ska rapportera i fråga om avfall ligger inom Naturvårdsverkets bemyndigande varför någon förordningsförändring inte behövs.

Genom att använda en strukturerad och detaljerad mall för A- och B-verksamheter ger detta alternativ en bättre och mer detaljerad statistik än idag. Behovet av att använda enkäter för att få med övriga verksamheter, inklusive C-verksamheter, kvarstår dock, både för genererat och behandlat avfall. Därmed kvarstår även de problem som enkäter och uppskattningar medför för statistikens kvalitet.

Att utforma ett statistiksystem baserat på alternativ D eller E som med tillräcklig bredd förbättrar avfallsstatistiken bedöms inte vara möjligt.

3.3.4.2 ALTERNATIV B OCH C: A+B+C-VERKSAMHETER

Alternativ B i tabell 3, sid 49, omfattar alla *avfallsmottagande* verksamheter som klassificeras som tillståndspliktiga eller anmälningspliktiga miljöfarliga verksamheter (A-, B- och C-verksamheter) och är en delmängd av alternativ C som omfattar *alla* tillstånds- och anmälningspliktiga verksamheter.

Uppkommet avfall

Alternativ B förutsätter att de avfallsmottagande verksamheterna får in nödvändiga uppgifter från transportörer och avfallsalstrare för kunna skilja på primärt respektive sekundärt avfall, och om vem som alstrat det avfall som tas emot, det vill säga i vilken bransch det uppkom. Det är dock svårt att enbart med uppgifter från avfallsmottagande A-, B- och C-klassade verksamheter täcka in och beräkna all uppkomst av avfall och bestämma dess ursprung. En försvårande omständighet är även i detta fall att avfallet från olika branscher i stor utsträckning samlastas, vilket försvårar ursprungsuppdelningen av avfallet.

Eftersom avfallsgenererande verksamheter inkluderas i alternativ C finns stora möjligheter att beräkna de uppkomna avfallsmängderna utan att kräva in uppgifter om ursprung vid verksamheternas avfallsmottagning. Avfall alstras emellertid även av andra verksamheter, exempelvis i tjänstesektorn, såsom skolor, restauranger och livsmedelsbutiker, och i byggbranschen med dess många små aktörer. Dessutom ingår inte avfall från hushåll, information som dock förutsätts hämtas från Avfall Sverige via Avfall Web. Avfall från jordbruk utan djurhållning, eller där djurhåll-

ningen omfattar mindre än 100 djur, ingår inte heller, eftersom de varken är tillstånds- eller anmälningspliktiga.

Behandlat avfall

Genom att inkludera avfallsmottagande C-verksamheter täcks en större del av avfallsbehandlingen än för alternativ D eller E. C-verksamheter består främst av verksamheter med olika typer av behandling eller återvinning. Den sammanlagda mängden avfall som hanteras i C-verksamheter är inte känd, men uppskattningar av bygg- och rivningsavfall visar att avfallsmängderna även i dessa verksamheter kan vara stora i förhållande till de mängder som hanteras i tillståndspliktiga verksamheter.

Uppgifter om avfall som exporteras från en verksamhet som varken är tillstånds- eller anmälningspliktig kommer inte att täckas in i alternativet. Man måste även se till att det avfall som behandlas internt i den verksamhet där det uppkommit omfattas av rapporteringsplikt. I så fall täcks i stort sett all behandling in.

Att C-verksamheter åläggs att rapportera innebär att enkäter inte längre behövs för att få med dem i statistiken. En svårighet med en utökad rapportering från C-verksamheter är att det idag inte finns något enhetligt nationellt register över dessa, utan varje kommun har ett eget register.

Något som inte täcks in i alternativet är de olika avfall som jordbruk, utan att vara anmälda eller ha tillstånd, kan ta emot för användning som gödselmedel eller jordförbättringsmedel, såsom röttslam, kalk och livsmedelsavfall.

Krav på rapportering om avfall från C-verksamheter kräver en förordningsändring, det vill säga det ligger inte inom Naturvårdsverkets nuvarande bemyndigande.

Alternativ B eller C skulle ge en avsevärt förbättrad statistik jämfört med idag.

3.3.4.3 ALTERNATIV A2: ALLA TILLSTÅNDSPLIKTIGA TRANSPORTÖRER

Alternativ A2 i tabell 3, sid 49, omfattar alla avfallstransportörer som omfattas av tillståndsplikt enligt avfallsförordningen. Dessa har uppgifter om uppkommet avfall, och i vilken bransch avfallet uppkommit. För att även täcka in behandlingen i rapporteringen behöver transportörerna från avfallsbehandlingsverksamheterna skaffa information om hur avfallet har behandlats eller kommer att behandlas.

Reglerna måste utformas så att även informationspliktigt avfall som exporteras från och importerats till en verksamhet täcks in, till exempel genom föreskrifter om miljörapporter. De rapporterade transportörerna behöver få information från avsändare för att det ska gå att avgöra om det är primärt eller sekundärt avfall. Det kan vara svårt att bibehålla uppgifter om vilken urspungsbransch avfallet uppkom i om avfallet transporteras flera gånger. Avfall som inte täcks in om man enbart kopplar rapporteringsplikten till tillståndspliktiga transporter är:

- Avfall som behandlas internt på den anläggning där det uppkommit.
- Avfall som exporteras direkt utan landtransport från den anläggningen där det uppkommit, eller avfall som importeras direkt utan landtransport till den anläggning där det behandlas.
- Avfallstransporter som inte behöver tillstånd (36 och 37 §§ avfallsförordningen), såvida inte även anmälningspliktiga transporter inkluderas i systemet.

Det är dock möjligt att inkludera även anmälningspliktiga transporter i alternativet.

3.3.4.4 ALTERNATIV F: "ALLA"

Alternativ F i tabell 3, sid 49, omfattar i princip alla verksamheter avseende uppkommet och behandlat avfall. Om ingen begränsning görs omfattas cirka 1,2 miljoner företag. Dock minskar detta till 44 000 företag eller cirka 81 000 arbetsställen⁵² när den generella cut-off-gränsen på 10 anställda appliceras⁵³.

Det är möjligt att ta något av de ovan beskrivna alternativen och göra en matchning mot de 44 000 företagen i alternativ F. De företag som överlappar kan man då dra bort från de 44 000 och undersöka separat. Därefter görs sedan ett lämpligt ur de företag som "blir över", detta skulle minska uppgiftslämningsbördan ytterligare.

Det kan tyckas rimligt att det i första hand bör vara de som ger upphov till avfallet som åläggs att rapportera uppgifter om avfallet. Att alla juridiska personer (som inte utgör fysiska personer) som ger upphov till avfall över viss mängd skulle rapportera skulle också ge den mest fullständiga informationen om uppkommet avfall. Den administrativa bördan skulle dock bli omfattande, eftersom kravet skulle omfatta upp till omkring 600 000 företag som inte är fysiska personer⁵⁴, med mycket olika verksamheter och förutsättningar. Kostnaderna bedöms inte stå i proportion till nyttan med en så omfattande rapportering. Det går också att tänka sig att kravet att rapportera uppkommet avfall endast skulle gälla verksamheter som genererar avfall över viss mängd. Att ett sådant tröskelvärde följs är dock i praktiken mycket svårt att kontrollera.

3.3.5 Behov av kompletterande avfallsundersökningar

De flesta alternativen som redovisas i avsnitt 3.3.4 är inte heltäckande för avfallsstatistik. För att täcka in all avfallsuppkomst och all avfallsbehandling måste kom-

⁵² <http://www.scb.se/sv/Vara-tjanster/Foretagsregistret/Aktuell-statistik-ur-Foretagsregistret/antal-arbetsstallen-och-foretag-november-2014-fordelat-pa-storleksklass/>

⁵³ Enligt avfallsstatistikförordningen artikel 3 punkt gäller: "För att minska den administrativa belastningen för små företag, skall företag med mindre än tio anställda undantas från undersökningarna, såvida de inte i betydlig utsträckning bidrar till avfallsgenerering.

⁵⁴ <http://www.scb.se/sv/Vara-tjanster/Foretagsregistret/Aktuell-statistik-ur-Foretagsregistret/antal-foretag-fordelat-pa-juridisk-form-november-2014/>

pletterande undersökningar göras. Behovet av sådana undersökningar är olika stor i olika alternativ.

3.3.6 Vad som påverkar datakvaliteten

En analys av dagens avfallsstatistik, genomförd av SMED (SMED, 2016b), visar att datakvaliteten beror mer på *hur* och *vad* som rapporteras än *vilka* och *antalet* som rapporterar. SMED:s studie visar att de branscher som idag undersöks med miljörapporter och enkäter har relativt bra kvalitet på de totala mängderna uppkommet avfall som nästan alltid baseras på vägningar vid en avfallsbehandlingsanläggning. De mer detaljerade uppgifterna om uppdelningen på avfallstyper och behandlingsmetod samt i vilken bransch avfallet uppkommit, är betydligt mer osäkra. Det saknas idag krav på att rapportera enligt avfallskoderna i bilaga 4 i avfallsförordningen (så kallade List of Waste-koder), förutom för tillståndspliktiga avfallsverksamheter som tar emot bygg- och rivningsavfall. Oftast anges mer allmänna termer som till exempel ”industriavfall”, vilka kan vara svåra att tolka på ett entydigt sätt. Det är heller inte ovanligt att det görs felklassningar av uppgiftslämnaren, till exempel anges 19-koder (som är avfall från avfallshantering) istället för 20-koder (som är insamlat kommunalt avfall). Idag saknas i stor utsträckning vägledning för vad som ska rapporteras och hur. Framtida undersökningar bör i princip vara repeterbara och oberoende av vilka som deltar i undersökningarna, exempelvis ska man inte behövas göras mer eller mindre godtyckliga tolkningar av uppgifterna.

Det är viktigt att säkerställa att rätt uppgifter av god kvalitet rapporteras. Sedan kan uppräknningar göras utifrån dessa. För att förbättra kvaliteten på avfallsstatistiken behövs åtgärder som innebär att de avfallsuppgifter som rapporteras in innehåller fullständig och korrekt information. Detta kan bland annat innebära att verksamheter med krav att rapportera får möjlighet att kräva in data från andra aktörer för att uppfylla sin egen rapporteringsplikt, och att en utförlig vägledning om hur rapporteringen ska utföras tas fram. Redan i delredovisningen konstaterades att rapportering bör ske med koder enligt bilaga 4 till avfallsförordningen (2011:927), oavsett vilka aktörer som åläggs att rapportera. Rapporteringen bör även innehålla uppgifter om avfall som exporteras eller importeras.

En förbättrad kvalitet på avfallsstatistiken förutsätter att:

- Avfallet rapporteras in enligt avfallsförordningens avfallstyper enligt bilaga 4, och återvinnings- och bortskaffningskoder enligt förordningens bilaga 2 och 3.
- Aktörer med krav att rapportera har rätt att kräva in data från andra aktörer för att uppfylla sin rapporteringsplikt.
- Samtliga aktörer som åläggs att rapportera, rapporterar fullständig och korrekt information. För detta behövs tydliga regler och en tydlig vägledning om vad som ska rapporteras och hur rapportering ska utföras.

3.3.7 Alternativens nyttor

I tabell 5 presenteras en redogörelse av respektive alternativs nytta i relation till ett antal givna aspekter. Dessa aspekter listas längst till vänster i respektive rad i matrisen. Varje aspekt utvärderas för vart och ett av alternativen enligt följande:

1. Tillräcklig tillförlitlighet: Att skattningar kan följas upp och att det går att uttala sig om förändringar i skattningarna.
2. Tillräcklig detaljeringsgrad: Att skattningar har den detaljeringsgrad som behövs för uppföljning och för att fullgöra rapportering.
3. Att både uppkomst och behandling täcks in.

Tabell 5. Sammanfattande kvalitativ bedömning av de olika alternativen nytta.

	A1) Transportörer av farligt avfall (ca 2 000 – 5 000 st)	A2) Transportörer av t avfall (ca 5 000 – 10 000 st)	B) A-, B-, och C- klassade avfalls- behandlingsan- läggningar (ca 4 800 st)	C) A-, B-, och C-verksamheter (ca 24 000 st)	D) A- och B- klassade avfallsbe- handlings- anläggningar (ca 1 500 st)	E) Alla A- och B- verksamheter (ca 5 700 st)	F) "Alla" utom fysiska personer
Uppföljning av "miljömål" som berör avfall (etappmål, producent- ansvarsmål)	Nej	Nej	Delvis	Delvis	Nej	Delvis	Delvis
Följa flöden	Ja för FA	Delvis	Delvis	Ja/Delvis	Nej	Delvis	Ja
Följa trender	Ja för FA	Delvis	Ja	Ja	Nej	Delvis	Ja
Uppföljning av förebyggande och förberedelse för återanvändning	Nej	Delvis	Nej	Delvis	Nej	Nej	Delvis
Identifiera att farligt avfall hanteras rätt från källa till behandling (C+I)	Ja	Delvis	Ja	Ja	Delvis	Delvis	Ja
Statistikrapportering OK	Ja för uppkomst av FA.	Ja för uppkomst av avfall (bransch kan ev bli svårt).	Ja/delvis	Ja/delvis	Nej	Delvis	Ja (utom hushåll samt matavfall)
Samlad bedömning	Utformat för spårbarhet av FA.	Utformat för spårbar- het av FA och IFA, samt delvis för upp- komst av avfall.	God täckning och info.	Liknar B men ger närmare kon- takt med avfallsstratagier. Upp- komst i ej A/B/C-anl. kan vara svåra att täcka (flera datakällor ökar risken för dubbelräkning).	Likt B men mer osäkert pga. uppräkning av C- verksamheter.	Liknar allt C men inga C-verksamheter finns med så att uppräkning av C-verksamheter kommer att behövas.	Mest kompletta alternativet. Störst uppgifts- lämnarbidrä.

Vid Naturvårdsverkets dialog med berörda aktörer har det framkommit positiva synpunkter på att få en avfallsstatistik som blir mer detaljerad och standardiserad. Bra vägledning och support från Naturvårdsverket kan i praktiken göra att rapporteringen blir enklare eller i varje fall inte behöver bli mer betungande än idag trots krav på mer avfallsinformation. De medverkande företagen har uttalat ett direkt intresse av att avfallstyper och mängder rapporteras med List of Waste-koder i en digital lösning. Detta gäller inte minst de större aktörerna. Förutom bättre affärsstöd anser företagen också att detta gynnar seriösa ansvarstagande aktörer framför mer oseriösa vilket bland annat bidrar till högre kvalitet på den information som samlas in.

3.3.8 Kostnader för verksamhetsutövare

För samtliga alternativ kommer anpassning av IT-system att vara en kostnad. Det kan förutsättas att åtminstone alla A- och B-verksamheter samt de flesta C-verksamheterna har sina avfallsdata lagrade i befintliga IT-system. Kostnaden i detta fall är att anpassa de egna IT-systemen så att man med enkla medel kan omvandla egna data till rapporteringsformat och exportera till en central digital lösning. Dessa kostnader har vid kontakter med de berörda visat sig variera kraftigt.

3.3.9 Utvecklad avfallsklassificering och vägledning

Många avfallsverksamheter använder sig av egna avfallskoder som är mer anpassade till avfallets behandling än vad den vanliga avfallsförteckningen är. Detta gäller främst icke-farligt avfall. Om man ska redovisa enligt avfallsförordningens bilaga 4 behöver rutiner omarbetas, och de egna IT-systemen behöver vidareutvecklas.

Naturvårdsverket behöver ta fram en bra och omfattande vägledning för hur verksamhetsutövare förväntas rapportera sina uppgifter. Detta för att minimera arbetet för både verksamheter och myndighet samtidigt som vägledningen bidrar till en tillräckligt god datakvalitet.

3.3.10 Uppgiftslämnarplikt

En grundbult för att uppnå en avsevärd förbättring av avfallsstatistiken är att den görs obligatorisk för alla de verksamheter som ska rapportera avfallsinformation. Det bemyndigande som Naturvårdsverket idag har räcker för att i föreskrifterna för miljörapport ställa sådana krav på tillståndspliktiga (A- och B-klassade) verksamheter. Detta exemplifieras genom den utökade rapporteringen av bygg- och rivningsavfall som redan trätt i kraft. Ska plikten vidgas till att omfatta även anmälningspliktiga (C-klassade) verksamheter behöver regeringen besluta om ett bemyndigande för Naturvårdsverket att ställa motsvarande krav även på dessa verksamheter.

3.3.11 Granskning

Om uppgiftslämnandet sker via strukturerade mallar eller formulär i en digital lösning kan automatisk fältvalidering adderas och kvaliteten på lämnad information höjas påtagligt. I praktiken är det dock inte sannolikt att samtliga verksamheter kommer att rapportera perfekt, så en viss granskning av företagens uppgifter kommer att behövas för att få god kvalitet på statistiken. Tillsynsmyndigheten har till uppgift att kontrollera att miljöbalken följs, det vill säga att miljörapportering har genomförts samt att tillstånd, villkor och andra bestämmelser följs av verksamhetsutövaren.

Naturvårdsverket behöver kvalitetsgranska uppgifterna för att kontrollera att de kan användas för internationell rapportering där det finns kvalitets- och rapporteringskrav att följa. Granskning och korrigerings sker i all statistikproduktion.

3.3.12 Slutsatser

- En digital lösning behöver utformas så att uppgiftslämnare, i största möjliga mån och i samband med uppgiftslämnandet (rapportering), blir upplysta om uppgifter som är orimliga och/eller felaktiga.
- Naturvårdsverket behöver ta fram en tydlig vägledning för hur rapportering ska göras och vad som ska rapporteras så att kvaliteten på verksamhetsutövarnas rapportering blir så hög som möjligt.
- För att inte riskera alltför omedelbara krav på ett stort antal verksamhetsutövare och på omfattande väglednings- och utbildningsinsatser, eller alltför stor risk för omfattande oförutsedda tekniska problem, bör krav på en utökad rapportering lämpligen införas stegvis.
- För att de beskrivna förbättringarna ska realiseras så bra som möjligt krävs uppgiftslämnarplikt och största möjliga målgrupp där marginalnyttan avvägs mot vilken marginalkostnad som är rimlig.
- För en allmän höjning av rapporteringens datakvalitet måste i framtiden även blandningen av olika avfallstyper minska, alternativt att det blandade avfallet karaktäriseras grundligare än idag med avseende på ursprung och materialinnehåll.

3.3.13 Förslag med motivering

Statistikbehovet för farligt avfall tillgodoses genom att man inhämta den information som behövs ur spårbarhetssystemet, se avsnitt 3.2. Förslag och motivering nedan avser därför enbart rapportering av icke-farligt avfall.

Av de analyserade alternativen är alternativ C i tabell 3, sid 49, det bästa eftersom förslaget täcker in genererat icke-farligt avfall från alla A-, B- och C-verksamheter. Avfall alstras emellertid även av andra verksamheter, exempelvis i tjänstesektorn såsom skolor, restauranger och livsmedelsbutiker och i byggbranschen med dess många små aktörer. I dessa fall måste de avfallsmottagande verksamheterna rapportera in sina data så att kopplingen till ursprunget bibehålls. Det kräver antingen

informationsöverföring från avfallsavsändaren och/eller transportören, eller att dessa uppgifter tas in via enkäter.

Avfall från jordbruk utan djurhållning eller där djurhållningen omfattar mindre än 100 djurenheter inkluderas inte i alternativ C eftersom dessa inte klassas som C-verksamheter. Information om hushållsavfallet inkluderas inte heller men förutsätts även fortsättningsvis hämtas från Avfall Sverige genom Avfall Web. Informationspliktigt avfall enligt GRÖT-förordningen⁵⁵ som exporteras från verksamheter som varken är tillstånds- eller anmälningspliktiga kommer inte heller att fångas upp.

När det gäller behandlade avfallsmängder täcker förslaget in i stort sett alla avfallsmängder förutom de olika avfall som jordbruk kan ta emot för användning som gödsel- eller jordförbättringsmedel, såsom rötslam, kalk och livsmedelsavfall.

Avseende uppkommet avfall täcks avfallsmängderna in ”klart bättre” i alternativ F jämfört med alternativ C där avfallsmängderna täcks in ”något bättre” (se tabell 3, sid 49). Marginalkostnaden för att vidga rapporteringsskyldigheten till alla juridiska personer enligt alternativ F överstiger vida den i tabell 5 konstaterade marginalnyttan av hur avfallsmängderna täcks in för alla avfallskategorier jämfört med alternativ C. Vidare visar den sammanfattande kvalitativa bedömningen av alternativen i tabell 5 att alternativ F endast resulterar i en viss förbättring av möjligheterna att följa avfallsflöden jämfört med alternativ C. Alternativ C bedöms däremot som lika bra som och på flera punkter överlägset alla övriga alternativen utom F.

Det kan även konstateras att täckningen av avfallsmängderna i alternativ C är bättre för alla avfallskategorier utom för behandlat farligt avfall, jämfört med det näraliggande alternativ B.

Sammantaget utgör den viktigaste motiveringen till valet av alternativ C att det representerar en optimal avvägning mellan önskemålen att förbättra avfallsstatistiken utan oproportionerligt ökad rapporteringsbörda.

3.3.13.1 FÖRFATTNINGSFÖRSLAG

För att införa rapportering av uppgifter enligt alternativ C föreslås att bemyndigandet till Naturvårdsverket i 47 a § förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd att meddela föreskrifter utvidgas till att även omfatta verksamheter som är anmälningspliktiga enligt miljöprövningsförordningen. Nya krav om rapportering av avfallsinformation föreslås införas stegvis, och bör därför inte i det första steget omfatta alla anmälningspliktiga miljöfarliga verksamheter.

⁵⁵ EG-förordning 1013/2006 om transport av avfall

3.4 Behov av ytterligare uppgifter för en bättre avfallsstatistik

För vissa uppgifter om avfall kan det finnas ett behov av att vidta särskilda åtgärder utöver kraven på löpande och årlig rapportering för verksamhetsutövare. Vissa avfallsflöden har särskilt stor betydelse ur miljösynpunkt, antingen till följd av att avfallet som sådant kan ge upphov till stor miljöpåverkan eller att produktion och/eller konsumtion gör det. För vissa flöden behöver statistiken vara extra detaljerad för att det ska vara möjligt att följa upp kvantifierade etappmål eller mål i producentansvar.

Nedan följer en beskrivning av ytterligare åtgärder som kan krävas.

3.4.1 Nationella avfallskoder

För vissa nationella mål och avfallsflöden är inte koderna List of Waste (LoW) tillräckligt detaljerade för uppföljning. I LoW och i rapporteringen till EU inkluderas till exempel matavfall och annat vegetabiliskt eller animaliskt avfall under samma kod. SMED har i samarbete med Naturvårdsverket skapat nationella koder för bland annat matavfall uppdelade på oundvikligt respektive onödigt matavfall. När verksamheterna ska rapportera direkt in i ett digitalt system behöver samtliga nödvändiga avfallskoder finnas med som alternativ för uppgiftslämnaren. Det innebär att även nationella koder behöver byggas in i systemet och att vägledning för användandet av dessa koder behöver tas fram.

3.4.2 Avfallsmängder i sorterat eller blandat avfall

Även om många uppgifter kan samlas in via förslaget i avsnitt 3.3.13 behövs kompletterande uppgiftsinsamling för uppföljning av blandade avfallsströmmar. Detta gäller till exempel mängden av en specifik avfallstyp såsom mat, textil eller plastförpackningar i hushållens restavfall. Denna information behövs till exempel för att kunna följa upp materialåtervinningsnivåer. Plockanalyser behöver göras både på hushållsavfall och industriavfall, till exempel blandat bygg- och rivningsavfall.

När det gäller hushållsavfall gör fler och fler kommuner på frivillig basis plockanalyser framförallt på avfall i soppåsen, så kallat restavfall, vilket rapporteras in i det webbaserade statistiksystemet Avfall Web. Informationen sammanställs av Avfall Sverige som också har tagit fram en manual för ändamålet. Även grovavfall kan vara mer eller mindre sorterat till exempel kan textilavfall samlas in i en blandad fraktion på en återvinningscentral och gå till förbränning tillsammans med andra brännbara material. Plockanalyser behövs därför även på grovavfall för att följa upp vissa speciella materialströmmar såsom textilier.

Uppgifter från plockanalyser av hushållsavfall spelar en väsentlig roll för avfallsstatistiken och vid uppföljning av avfallsmål. Ett problem vid uppföljning av materialåtervinningsmål är att det inte är långsiktigt reglerat eller överenskommet hur och när plockanalyser ska genomföras. Problemet kan omöjliggöra förslag och

beslut om mål, exempelvis om minskande andelar av vissa materialslag i restavfall. Det behövs därför en långsiktig och säkrad lösning för genomförande av plockanalyser. Lagstadgade miniminivåer kan behövas så att plockanalyser säkras för åtminstone vissa syften. Lagkrav kan dock innebära ett ingrepp i det kommunala självbestämmandet och i det kommunala ansvaret för hushållsavfall enligt 15 kap. miljöbalken. Behov av långsiktigt säkrade lösningar för genomförandet av plockanalyser finns även för blandat verksamhetsavfall. Berörda aktörer behöver samverka om lämpliga lösningar.

3.4.3 Avfallsflöden som inte följs upp

Vissa flöden följs inte upp inom den vanliga statistiken och kommer inte heller att täckas av förslaget i avsnitt 3.3.13. Ett sådant flöde är mat och dryck som hålls ut i avloppet. År 2014 gjorde SMED en studie som visade att det för hushållen var relativt stora mängder mat och dryck som hålls ut via avloppet (Naturvårdsverket, 2014c). Denna typ av studier kommer att behövas även för framtida statistikbehov.

3.4.4 Rejekt och verklig återvinning

Det är vanligt att insamlade mängder avfall används synonymt med behandlade mängder. Dock skiljer sig oftast insamlade mängder ifrån faktiskt behandlade. Detta gäller framför allt för materialåtervinning och biologisk återvinning. Ett exempel är plastförpackningar som samlats in för materialåtervinning. Här är mängden plast som faktiskt materialåtervinns mindre än mängden plast som samlas in för detta eftersom en delmängd av den insamlade plasten sorteras bort som rejekt före eller under själva materialåtervinningsprocessen. Detta rejekt energiåtervinns istället för att materialåtervinnas. För att förbättra avfallsstatistiken och beräkna de verkliga behandlingsmängderna behöver rejektmängderna redovisas korrekt. Detta innebär att avfall som sorteras bort och behandlas på annat sätt ska redovisas där den verkliga behandlingen sker. De utsorterade rejektmängderna från plast i exemplet ovan ska därmed redovisas som förbränt och inte som materialåtervunnet.

3.4.5 Svarspikt eller uppgiftslämnarplikt

Ytterligare åtgärder som kan förbättra avfallsstatistiken är införande av svarspikt eller uppgiftslämnarplikt vid enkätundersökningar.

3.4.6 Slutsatser

- Extra datainsamling utöver rapporteringen från verksamhetsutövare kommer fortfarande att krävas eftersom sådant som plockanalyser, enskilda avfallsströmmar och datainsamling som går längre än vad avfallsförordningens avfallskoder medger, normalt inte ingår i en regelbunden standardiserad rapportering.
- Vissa avfallstyper kan behöva kategoriseras genom särskilda nationella avfallskoder förutom dem som används för rapportering på EU-nivå.
- Behoven förändras även över tid, och det kommer alltid att finnas ett behov av att kunna genomföra särskilda insatser när behov uppstår, till ex-

empel statistik för att följa upp nya mål och indikatorer, som underlag till regeringsuppdrag, etcetera.

- Speciella insatser behövs för att göra åtskillnad mellan avfall från hushållen och därmed jämförligt avfall från verksamheter.
- Uppgifter från plockanalyser spelar en väsentlig roll för avfallsstatistiken och vid uppföljning av avfallsmål. Det är ett problem att det inte är långsiktigt reglerat eller överenskommet hur och när plockanalyser ska genomföras i exempelvis hushållsavfall. Det behövs en långsiktig och säkrad lösning.

3.5 Det behövs en digital lösning för statistik och spårbarhet

Vårt förslag i korthet:

För att realisera en bättre avfallsstatistik och spårbarhet av farligt avfall krävs ett effektivt och ändamålsenligt systemstöd. Vi föreslår därför att en central digital lösning utvecklas. Behovet är störst inom området spårbarhet av farligt avfall där det helt saknas ett sådant stöd. För avfallsstatistik är målet att uppnå en förbättring genom att avfallsinformation samlas in i strukturerad form (i fördefinierade maskinellt läsbara formulär) från ett större antal uppgiftslämnare (aktörer), vilket ger ett bredare underlag med färre felkällor samt möjlighet till en mer automatiserad behandling och analys.

För att det ska vara möjligt att spåra farligt avfall och skapa en förbättrad avfallsstatistik behövs ett annat systemstöd än det som idag används eller helt saknas. Inom arbetet med regeringsuppdraget har därför ett delprojekt tagit fram en beskrivning av en digital lösning för att skapa möjligheter för en standardiserad och effektiv uppgiftslämning av de uppgifter som behövs för en bättre avfallsstatistik och spårbarhet av farligt avfall. Delprojektets resultat redovisas i sin helhet i bilaga 1, samt i sammandrag i detta avsnitt. Föreslagen lösning utgår från regeringens e-förvaltningsmål och den allmänna riktningen inom offentlig sektors digitalisering.

3.5.1 Utgångspunkt för den digitala lösningen

Mål har identifierats och prioriterats för den digitala lösningen. Prioriteringen har gjorts baserat på faktorerna nedan (utan inbördes rangordning).

- Krav från EU (lagkrav)
- Möjligheten för myndigheter att utföra sitt uppdrag, exempelvis tillsyn
- Krav i miljömålssystemet
- Tidskritiskhet
- Lågt hängande frukter
- Störst miljönytta
- Kostnader

- Bidrag till ett effektivt myndighetsarbete och enkelt uppgiftslämnande enligt regeringens e-förvaltningsmål och den allmänna riktningen i offentlig förvaltnings digitalisering.

De kortsiktiga och prioriterade målen som den digitala lösningen ska stödja är:

- Förbättrad tillförlitlighet till avfallsstatistik.
- Förbättrad tillgänglighet till underlag för avfallsstatistik.
- Möjliggjord spårbarhet av flöden inklusive transporter.
- Utökad statistik för hållbar konsumtion, avfallsförebyggande och resurseffektivitet.
- Enklare rapportering för verksamhetsutövare.
- Att rapporteringen ska baseras på en standardiserad rapportering.

Utgångspunkten för förslaget av digital lösning har varit den målbild som tagits fram och det författningsförslag som definierar krav som ställs på aktörer (uppgiftslämnare) i ett önskat läge.

Behovet av ett systemstöd är störst inom området spårbarhet av farligt avfall, där ett realiserat systemstöd i nuläget saknas helt. Avseende statistik är målet att uppnå en förbättring genom att samla in avfallsinformation i strukturerad form (fördefinierade maskinellt läsbara formulär) från ett större antal uppgiftslämnare (aktörer), vilket ger ett bredare underlag med färre felkällor samt möjlighet till en mer automatiserad behandling och analys.

För att uppnå de mål som satts upp har ett antal viktiga lösningskriterier definierats enligt nedan.

- *Modularitet*: Moduler löser olika deluppgifter i det flöde som den digitala lösningen behöver hantera.
- *Konfigurerbarhet*: Den digitala lösningen behöver vara konfigurerbar för att ge flexibilitet avseende framtida behov.
- *Återanvändbarhet*: Återanvändbarhet ger möjlighet att använda existerande komponenter eller återanvända nya moderna komponenter i andra sammanhang.
- *Serviceorientering*: Serviceorientering realiserar möjligheten att dela funktionalitet genom behörighetsstyrning.
- *Säkerhet*: Säker hantering krävs av externa såväl som interna identiteter och behörigheter.
- *Köp före bygg*: Köp produkter hellre än att bygga nytt från grunden. Köpta produkter ger enklare återbruk, snabbare realisering och ökad enhetlighet.

3.5.2 Förslag digital lösning

Den föreslagna lösningen förutsätts stödja tre processer som berör nationell, regional och lokal nivå.

- Tillsyn i nära realtid för transporter av farligt avfall (helt ny funktion)
- Tillsyn och uppföljning årligen
- Statistik

3.5.2.1 TILLSYN I REALTID FÖR TRANSPORTER AV FARLIGT AVFALL

Idag sker tillsyn i realtid främst genom att Tull, Polis och andra myndigheter gör rutinkontroller. Detta sker ofta ad hoc och har IT-stöd enbart vid gränsöverskridande transporter. Endast gränsöverskridande transporter av farligt, och i några fall icke farligt, avfall är kända hos myndigheterna före eller i samband med att de genomförs. Transportdokument ska upprättas och följa med nationella transporter av farligt avfall, men lämnas till myndigheter enbart om de efterfrågas.

Den föreslagna lösningen erbjuder IT-stöd för att kunna rikta kontroller mot enskilda transporter av farligt avfall då de pågår och mot områden där det bedöms vara mest intressant. Lösningen bygger på att enskilda transporter av farligt avfall inom landet rapporteras i en digital lösning, både i samband med att de inleds och efter att transporten skett.

3.5.2.2 TILLSYN OCH UPPFÖLJNING ÅRLIGEN

Årlig rapportering från verksamheter ger ett underlag för tillsynsmyndigheter att följa upp utfall mot regler och till exempel villkor i verksamheternas tillstånd. Idag sker årlig rapportering av allt avfall från A- och B-verksamheter till tillsynsmyndigheterna i form av miljörapporter. Övriga verksamheter har anteckningsskyldighet för farligt avfall. Anteckningarna måste begäras in av tillsynsmyndigheten eller granskas ute på verksamheten för att kunna användas för tillsyn och uppföljning. Anteckningarna och miljörapporterna är i ostrukturerat dokumentformat, vilket inte medger maskinell bearbetning.

Den digitala lösningen erbjuder rapportering i strukturerat format, så att data kan bearbetas maskinellt och ligga till grund för uppföljning och vidare statistisk bearbetning utan föregående handpåläggning. Data om farligt avfall som redan har samlats in i realtidslösningen ska kunna hämtas för en årlig rapportering. Den digitala lösningen ska medge att fler än A- och B-verksamheter kan sammanställa en årlig rapportering.

3.5.2.3 STATISTIK

Idag används miljörapporter från A- och B-verksamheter för statistik efter handpåläggning. Data inhämtas även via frivilliga enkäter som bygger på statistiska urval för de verksamheter som inte omfattas av rapporteringskrav. Utöver detta finns kommunernas rapportering gällande hushållsavfall, samt rapportering inom producentansvar. I statistiken finns det idag ingen direkt koppling mellan uppkommet och behandlat avfall, det mäts separat.

Den årliga rapporteringen i den nya lösningen kommer att vara strukturerad och omfatta fler verksamheter vilket ger ett statistiskt underlag med högre kvalitet. För farligt avfall kommer det att finnas en koppling mellan uppkommet och behandlat avfall genom att transporten mellan plats där det uppkommit och mottagare av avfall rapporteras.

3.5.2.4 INFORMATIONSFÖRSÖRJNING

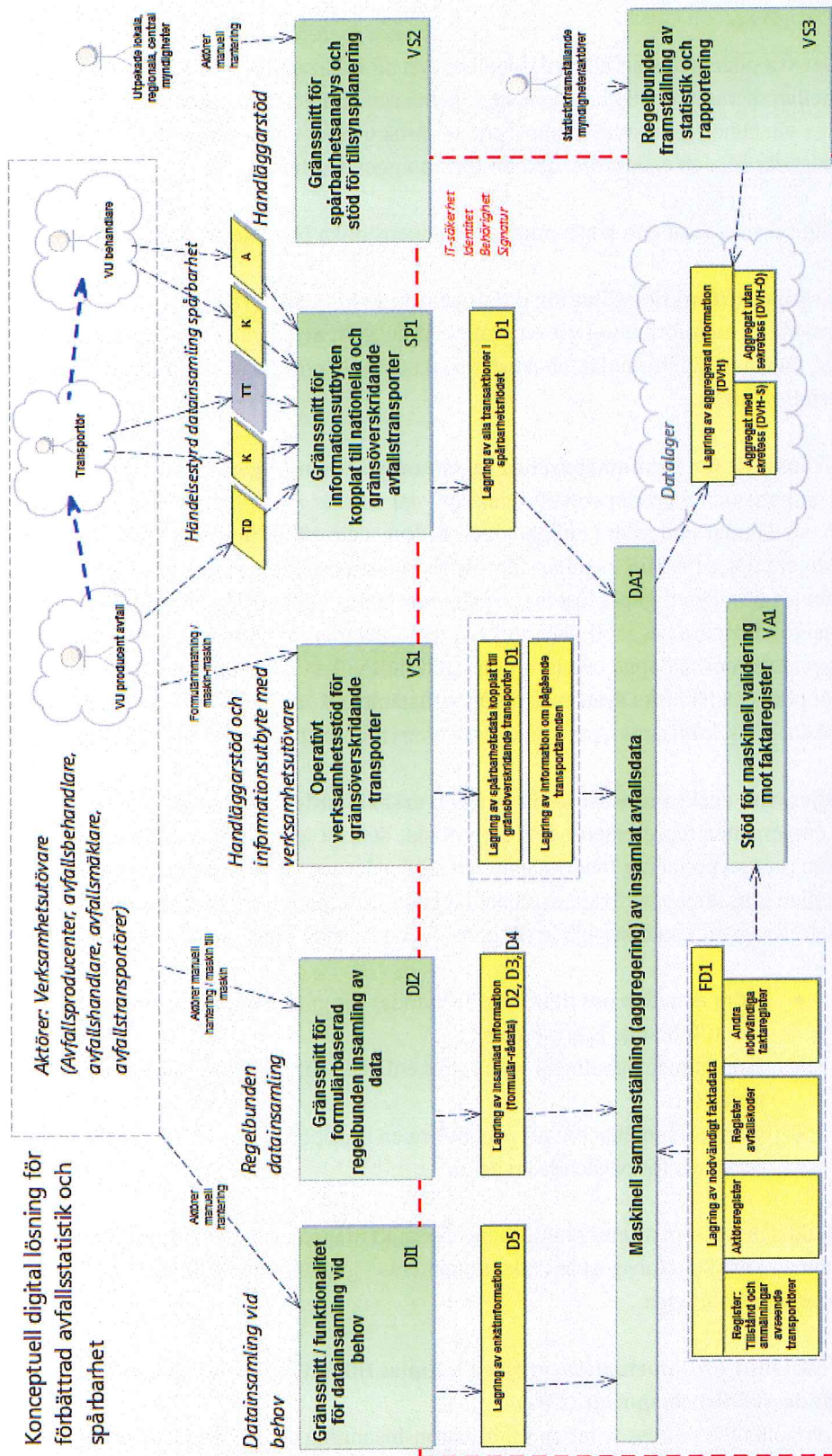
Transporter av farligt avfall rapporteras i spårbarhetssystemet i samband med att de genomförs. Avsändare, transportör och mottagare deltar i informationsflödet. Sammantaget kommer informationen om en transport av farligt avfall att innehålla information om verksamheten och platsen där avfallet uppkommit, avfallsslag och avfallsmängd, transportör, mottagare, och hur avfallet behandlas.

En sammanställning av gjorda transporter utgör en bra grund till avsändande och mottagande verksameters årliga rapportering av avfall om den kompletteras med uppgift om eventuell egen lagring och behandling av farligt avfall samt information om icke farligt avfall. För farligt avfall uppnås spårbarhet från uppkomst till behandling, åtminstone i ett steg. Spårbarheten förloras delvis om hantering av avfall sker i flera steg.

3.5.2.5 ALLMÄN BESKRIVNING AV DEN DIGITALA LÖSNINGEN

Figur 6 är tänkt att ge en visuell översikt över föreslagen lösning och utgör underlag för att resonera kring och förstå lösningens egenskaper. Lösningen är uppdelad i olika funktionella block, där varje block syftar till att stödja olika specifika behov.

Lösningen är tänkt att vara en teknisk plattform där tekniska förmågor realiserats så att dessa kan återanvändas av olika myndigheter (kommunala, regionala, nationella) för likvärdiga funktioner. Informationen som hanteras separeras via strikt behörighetshantering så att olika myndigheter endast får tillgång till de uppgifter eller informationsmängder som de har lagt in respektive har rätt att se beroende på myndighetsansvar.



Figur 6: Funktionella block i den digitala lösningen

Det ska poängteras att all funktionalitet och all information som samlas in, skickas mellan de funktionella blocken, aggregeras och lagras i datavaruhuset är tillgängliga via behörighetsstyrd åtkomst för återbruk genom vilket funktionellt block som helst där så, och endast om, aktuell författningen tillåter.

Figur 6 som visar den konceptuella lösningens olika byggblock, beskrivs nedan.

Gränssnitt/funktionalitet för datainsamling vid behov (DI1)

Insamling av information via ett grafiskt gränssnitt av typen kompletteringar, enkäter, engångsfrågeformulär, annat statistiskt underlag för att stödja framställning av avfallsstatistik.

Gränssnitt för formulärbaserad regelbunden insamling av data (DI2)

Komponenten representerar ett gränssnitt där aktörer med rapporteringskrav loggar in och lämnar uppgifter i enlighet med de krav som gäller. I vissa sammanhang kan tidigare uppgifter (till exempel från spårbarhetstransaktioner) i aggregerad form hämtas från den digitala lösningen och presenteras i uppgiftlämnarformuläret så att uppgiftslämnare ges möjlighet att korrigera totalerna för perioden. Komponentens exponerar också öppna tekniska gränssnitt mot vilka verksamhetsutövare kan koppla egna tekniska system så att uppgiftslämnarskyldigheten kan automatiseras. Därmed effektiviseras verksamhetsutövarens administration vid uppgiftslämnandet.

Operativt verksamhetsstöd för gränsöverskridande transporter (VS1)

Komponenten representerar dels ett grafiskt, dels ett tekniskt gränssnitt där båda gränssnittstyperna har funktionalitet att stödja det operativa informationsutbytet mellan verksamhetsutövare och handläggare. Informationsutbytet avser alla administrativa handlingar kopplade till gränsöverskridande transporter, exempelvis att:

- Göra anmälan (ett tillståndsförfarande) för gränsöverskridande transporter och tillhörande korrespondens.
- Upprätta de handlingar som krävs enligt författning inför varje enskild transport.
- Göra föransökan om att genomföra en transport.
- Se status för pågående ärenden.

Meddelanden som är mer realtidsnära såsom kvittenser och avvikelser i direkt samband med en transport är tänkt att hanteras via gränssnittet för mer realtidsnära informationsutbyten.

Gränssnitt för informationsutbyten kopplat till nationella och gränsöverskridande avfallstransporter (SP1)

Komponenten representerar en informationsinsamling som kan ske via standardiserade och strukturerade formulär via antingen ett grafiskt webbgränssnitt eller ett motsvarande tekniskt gränssnitt. Den information som samlas in är i huvudsak

realtidsnära och är av typen kvittenser och avvikelser. Det viktigaste undantaget är ”transportdokument” för nationella avfallstransporter (farligt avfall).

Det ska vara möjligt för uppgiftslämnande aktörer att logga in och i enkel form få ta del av sina respektive inlämnade uppgifter och även ta del av enklare sammanställd information.

Listan nedan utgör exempel på formulär (uppgiftssamling) som är tänkta att inhämtas i anslutning till avfallstransporter av farligt avfall.

- Transportdokument (nationella transporter).
- Kvittens, transport påbörjad (nationella och gränsöverskridande transporter).
- Kvittens, mottagen transport (nationella transporter, gränsöverskridande transporter då mottagare är i Sverige).
- Avvikelse, mottagen transport kontrollerad leverans (nationella transporter, gränsöverskridande transporter då mottagare är i Sverige).

Maskinell sammanställning av insamlad information (uppgifter) (DA1)

Denna funktionalitet utgör en central funktion i den digitala lösningen. På regelbunden basis bearbetas insamlade uppgifter maskinellt. Varje enskild sammanställning har i princip sin egen bearbetningsprocess med tillhörande regelverk, vilka dimensioner sammanställningen ska ha, vilken granularitet som önskas, vilka filtreringsregler som gäller och så vidare. Det kan exempelvis vara en sammanställning per uppgiftslämnare eller totalt för nationen respektive regioner, landsdelar, län eller kommuner.

- Tidsdimension (dag, vecka, månad, år).
- Faktadimension (mängd totalt och per avfallskod enligt avfallsförordningen).
- Faktadimension (mängd per aktör, totalt och per avfallskod).

Sammanställningar per uppgiftslämnare blir känsliga och behöver skyddas medan sammanställningar per region (där inte enskilda uppgiftslämnare namnges eller kan härledas) kan anses vara öppna/publika.

Gränssnitt för spårbarhetsanalys och stöd för tillsynsplanering (VS2)

Komponenten är tänkt att ge möjlighet till sökning, korrelering och enklare analys av allt transaktionsdata (rådata) som samlats in via gränssnitten i den digitala lösningen. Tanken är att myndigheter ska kunna ges tillgång till informationen för att beivra överträdelser och misstänkta brott.

Komponenten är också tänkt att vara ett stöd för tillsynsmyndigheter i sin planering av tillsyn eller som komplement till existerande verktyg. Via anpassade sammanställningar för tillsynsobjekt ska insamlad information per automatik kunna sam-

manställas för att underlätta planering av tillsyn, val av tillsynsobjekt, etc. Andra sammanställningar skulle kunna vara till hjälp vid tillsynsbesök som faktaunderlag.

Regelbunden sammanställning av statistik och rapportering (VS3)

Komponenten avser att vara ett stöd vid sammanställning av statistik och för rapportering. Komponentens syfte är tänkt att tillhandahålla ett grafiskt gränssnitt som ger möjlighet att till exempel:

- Extrahera utvalt data vid behov i valbart format.
- Vid behov, ta fram rapporter med hjälp av standardiserade rapportverktyg (i huvudsak rapporter avseende numerisk/summeriskt innehåll).
- Se och exportera de rapporter som fördefinierats och som regelbundet tas fram med automatik.

Genom att nyttja komponenten DA1 så kan automatiserade aggregat som motsvarar kraven på rapporter/rapportering samt statistik tas fram regelbundet. Det antas att kompletterade information, utöver vad som regelbundet samlas in, behöver tas in för att ett statistiskt material ska bli komplett eller att ett underlag för rapportering ska bli fullständigt. Komponentens syfte är därför att stödja möjligheten för handläggare att manuellt komplettera uppgifter.

3.5.3 Ansvar och ägandeskap

Det övergripande ansvaret för att realisera, finansiera, äga och förvalta den digitala lösningen bör ligga på Naturvårdsverket. Den digitala lösningen omfattar inte andra myndigheters eller verksamhetsutövares egna lösningar, såsom handläggarstöd och vissa faktaregister, som kan komma att integreras mot den digitala lösningen. Förvaltningsansvaret föreslås också inkludera förvaltning av utpekade faktaregister. Ägandeskap av information som hanteras, vilket inte nödvändigtvis sammanfaller med att äga och förvalta den digitala lösningen, sammanfaller med vem som är insamlande myndighet. Nedan följer slutsatser avseende informationsägarskap för de krav och behov som framkommit i arbetet. I de fall lösningens olika delar används för andra syften och behov, vilket är fullt möjligt, kan andra former av ägarskap vara gällande. Frågor om ansvar och ägarskap kan också förändras över tid utifrån den allmänna utvecklingen inom offentlig sektor.

- Information (D5) som lagrats när datainsamling genomförts vid behov (DI1) ska ägas av Naturvårdsverket. I de fall informationen hanteras av den särskilda verksamheten gäller statistiksekretess för uppgifterna.
- Information (D2, D3, D4) som regelbundet samlas in via gränssnitt (DI2) ska ägas av insamlande myndighet. Information som samlas in med ett tillsynssyfte måste ägas av den myndighet som utför tillsynen.
- Information (D1) som samlas in avseende gränsöverskridande transporter (VS1) ska ägas av Naturvårdsverkets tillsynsverksamhet för gränsöverskridande transporter. Informationen kan normalt delas mellan alla berörda tillsynsmyndigheter.

- Information (D1) som samlats in kopplat till nationella avfallstransporter (SP1) ska ägas av den myndighet som är tillsynsansvarig för den verksamhet där transporten startade. Informationen kan normalt delas mellan alla tillsynsmyndigheter som utför tillsyn på nationella avfallstransporter.
- Aggregerad information (DVH) som tas fram av Naturvårdsverket i samband med regelbunden framställning av statistik och rapportering (VS3) ska ägas av Naturvårdsverket. I de fall informationen hanteras av den särskilda verksamheten gäller statistiksekretess för uppgifterna.
- Informationen i blåmarkerade faktaregister (FD1) bör ägas av Naturvårdsverket. Ägarskap av informationen i gråmarkerade faktaregister (FD1) klarläggs för varje enskilt register.
- Ansvarig för Naturvårdsverkets information är informationsägaren. Avdelningschefen/enhetschefen är informationsägare om inte annan har utsetts att vara det.
- Åtkomst till personuppgifter ska begränsas så att respektive användare enbart kan ta del av de personuppgifter som denne behöver för att kunna fullgöra sina arbetsuppgifter.

3.5.4 Kostnadsuppskattning

Kostnadsestimaten är baserad på jämförelser med andra liknande lösningar på Naturvårdsverket, såsom lösningen för gränsöverskridande transporter (GRÖT), samt på liknande lösningar på andra myndigheter, bland annat Havs- och vattenmyndigheten. Jämförelser har även gjorts mot andra länders motsvarande lösningar. Den totala projektkostnaden uppskattas till 23-49 miljoner kr. Kostnad för andra myndigheter och verksamhetsutövare är inte inkluderade. Utöver detta tillkommer även kostnad i linjeverksamheten.

I kalkylen finns det med kostnader för komponenter och funktioner som kan återanvändas i andra sammanhang, på Naturvårdsverket eller andra myndigheter. Det finns också liknande digitala lösningar som planeras inom andra områden där det är troligt att myndigheter kan dela på kostnader, till exempel planerar Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, MSB, för ett spårbarhetssystem för farliga transporter. Då komponenter och funktionalitet utformas för återanvändning kan kostnader förmodligen hänföras till andra projekt eller program. Detta är avhängigt tidpunkten för beslut om genomförande av förslagen i denna redovisning, samt hur de övriga projektens/programmets planer ser ut. Följaktligen har ingen hänsyn tagits till detta i sammanställningen av kalkylen.

Kalkylen är baserad på schabloner gällande förvaltning och drift.

Kostnadsuppskattningen ska ge ett grovt estimat på kostnaden för:

- Fördjupad kravanalys.
- Val av teknik och upphandling.
- Genomförande

- Förvaltning och drift.
- Verksamhets-/linjepåverkan.

Tabell 6: Sammanställning över de kostnader som identifierats i förstudien. Fördelningen per år baseras på att en fördjupad förstudie genomförs under våren 2017, upphandling under hösten 2017 till våren 2018.

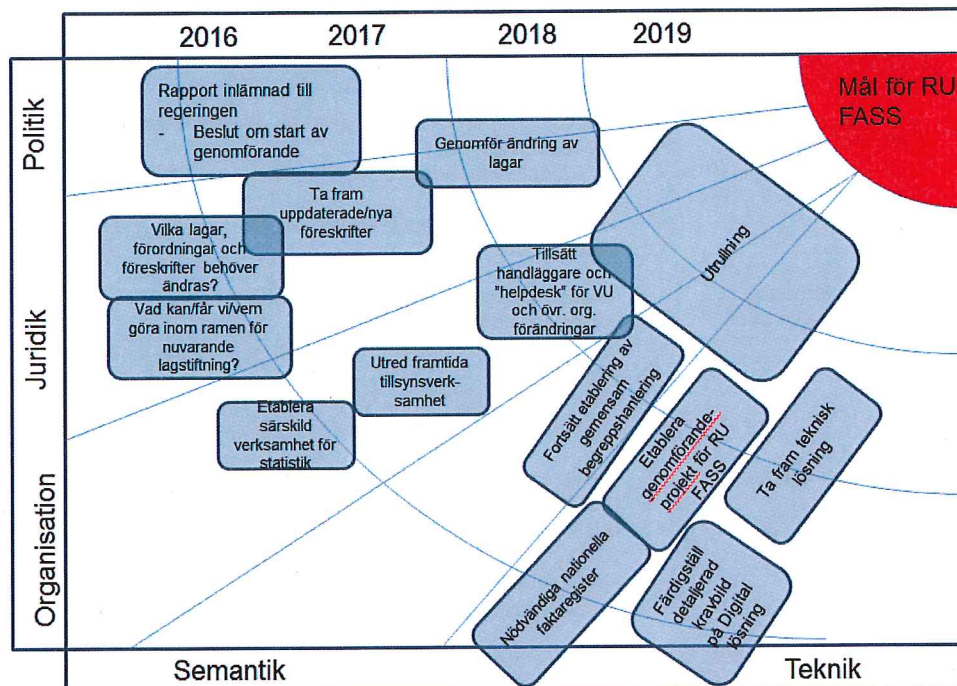
Kostnads-post	Min	Max	Varav år 1	Varav år 2	Varav år 3	Varav år 4
Fördjupad förstudie	2,66 Mkr	5,332 Mkr	2,66 – 5,332 Mkr			
Val av teknisk lösning och upphandling	1,135 Mkr	2,27 Mkr	0-1 Mkr	0,5 – 2,27 Mkr		
Genomförande	19,4 Mkr	41 Mkr		50%	50%	
Summa projekt	23,1 Mkr	48,6 Mkr				
Förvaltning och drift	6,05 Mkr/år	12,6 Mkr/år			9,3 Mkr	9,3 Mkr
Linje	4,35 Mkr/år	7,7 Mkr/år	3,225 Mkr	2,8 Mkr	2,8 Mkr	2,8 Mkr

Fördelning över åren baseras på följande antagande om plan:

- Tidigt första kvartalet 2017 fattar regeringen beslut om genomförande.
- Våren 2017 görs en fördjupad förstudie.
- Hösten 2017 genomförs del av upphandlingen (0–80%).
- Våren 2018 genomförs kvarvarande delar av upphandlingen.
- Genomförande 50 %. Om licenser kan det vara en tidig kostnad även om projektet har större omfattning 2018.

3.5.5 Roadmap

Roadmapen är en grov bild över i vilken ordning olika projekt och aktiviteter bör göras. Starttidpunkten är högst osäker då detta beror på när regeringen fattar beslut om nödvändiga författningsändringar.



Figur 7: Övergripande roadmap för införande av förbättrad statistik och spårbarhet av farligt avfall

3.6 Förslagets nyttor

Förslagen förbättrar möjligheterna att uppfylla generationsmålet, särskilt strecksatsen att kretsloppen ska vara resurseffektiva och så långt som möjligt fria från farliga ämnen. Även möjligheten att uppnå miljömålet giftfri miljö kommer att förbättras genom förslagen om en lösning för spårbarhet av farligt avfall och en bättre avfallsstatistik genomförs. En annan nytta är ökad kunskap om avfallsmängder, flöden, etcetera, en kunskap som kommer att förbättra möjligheterna för forskning och innovation, som i sin tur kan leda till miljöförbättringar och resurseffektivitet.

Nyttorna av förslagen om en förbättrad avfallsstatistik och en spårbarhet av farligt avfall, samt en digital lösning för ett effektivt systemstöd till statistik och spårbarhet, kan även redovisas genom att till exempel relatera dessa till den digitala lösningens kortsiktiga och prioriterade mål, se tabell 7.

Tabell 7. Nyttor.

Mål	Nytta
Juridiska förutsättningar för insamling och nyttjande av avfallsinformation	<ul style="list-style-type: none"> • Sverige uppfyller avfallsdirektivet på ett tydligare sätt. • Tydligare regler för alla. • Möjlighet till effektivare och mer riskbaserad tillsyn och tillsynsvägledning. • Verktyg till tillsynsmyndigheterna att hitta verksamhetsutövare som inte följer regler.
Realtidsinformation om flöden inklusive transporter	<ul style="list-style-type: none"> • Ökade möjligheter att förebygga, upptäcka och beivra överträdelser och misstänkta miljöbrott. • Möjlighet att utföra riskbaserad tillsyn under pågående avfalls-transport. • Möjlighet vid uppföljande tillsyn spåra flöden och händelser. • Preventiv effekt på drivkraften att åsidosätta gällande regler.
Digitala kanaler för rapportering	<ul style="list-style-type: none"> • Minskad möjligheten att förfalska information jämfört med nuvarande krav på dokumentation och rapportering. • Effektivare indatakontroll (validering för användare och mottagare). • Möjlighet till automatiserad rapportering. • Lättare att ge vägledning.
Standardiserad rapportering - en sak rapporteras en gång. Rätt saker på rätt sätt.	<ul style="list-style-type: none"> • Minskade kostnader (per uppgiftslämnare) för staten för kvalitetskontroll, fördelning av data på rätt plats, samt aggregering. • Förbättrad statistik ger möjlighet att följa och påverka förflyttningen uppåt i avfallshierarkin. • Bättre möjligheter att besluta om styrmedel. • Reducerar utrymmet för tolkningar (effektivare och mindre risk att olika verksamhetsutövare och myndigheter/handläggare gör olika). • Effektivare för verksamhetsutövarna. • Enklare och snabbare för verksamhetsutövare att uppfylla rapporteringskrav. • Ökar verksamhetsutövarnas medvetenhet om det egna avfallet och om den egna avfallshanteringen vilket ökar möjligheterna till besparingar. • Lättare att vägleda för statistik.
En samlad tjänst för rapportering av statistik, spårbarhet, import/export etcetera.	<ul style="list-style-type: none"> • Enklare och snabbare för verksamhetsutövare att uppfylla dokumentationskrav (anteckningsskyldighet) och regler om transportdokument.
Utökad rapporterings-skyldighet	<ul style="list-style-type: none"> • Förbättrade möjligheter till analys av avfallsflöden och trender ger bättre underlag för att justera och besluta om nya styrmedel – att göra rätt saker mer effektivt – och därmed uppnå en minskad negativ påverkan på miljön. • Alla berörda aktörer får en bättre överblick av avfallsflöden vilket gör att de kan åtgärda avfallsgenerering. Problemen synliggörs. • Mer data/information ökar möjligheten att dra korrekta slutsatser. • Ökad kvalitet på data/information. • Minskade kostnader för kompletterande informationsinhämtning (underlag till statistik).
Modulariserade och flexibla system (den digitala lösningen)	<ul style="list-style-type: none"> • Förenklar koppling mellan system hos olika myndigheter. Ökar återanvändbarhet och ger möjlighet att ansluta till nationella lösningar såsom grunddata om företag, uppgiftskravsregister och Mina meddelanden. • Kortare tid och mindre kostnader vid förändringar.

3.7 Sekretess

För att Naturvårdsverket, i egenskap av statistikansvarig myndighet⁵⁶, ska kunna kvalitetssäkra, analysera, sammanställa och rapportera avfallsstatistiken behöver Naturvårdsverket få tillgång till de uppgifter om avfall som rapporteras in. Den myndighet som ska ansvara för ett spårbarhetssystem för farligt avfall behöver få fullständig tillgång till data om det farliga avfallet, dess härkomst och behandling. Vissa uppgifter behöver kunna skyddas med sekretess, i enlighet med lagstiftningen, och för att uppnå ett ömsesidigt förtroende mellan uppgiftslämnare och den/de som ansvarar för systemet/systemen. De myndigheter som ska ansvara för att hantera statistiska uppgifter, respektive uppgifter som behövs för tillsynen, behöver kunna tillämpa offentlighets- och sekretesslagstiftningen på ett sätt som säkerställer att uppgifterna kommer relevanta myndigheter till del och där kan skyddas med sekretess då lagstiftningen kräver det. För att uppgifter ska kunna skyddas genom statistiksekretess krävs att de myndigheter som hanterar statistiska uppgifter hanterar dessa i en särskild verksamhet som är avskild från myndighetens övriga verksamhet.⁵⁷ Naturvårdsverket har inrättat en sådan särskild verksamhet.

3.8 Finansiering av förbättrad avfallsstatistik och spårbarhet

Att utveckla och förvalta en digital lösning för avfallsstatistik och spårbarhet av farligt avfall kommer att medföra ökade kostnader för staten. Dessa redovisas i avsnitt 3.5.4. Den digitala lösningens och förslagens nyttor redovisas i avsnitt 3.5 och 3.6.

3.8.1 Förutsättningar att finansiera förbättrad avfallsstatistik och spårbarhet

Staten kan finansiera en digital lösning och arbete med avfallsstatistik och spårbarhetssystem för farligt avfall, antingen genom avgifter eller genom skattemedel. För att finansiera statens kostnader för tillsyn enligt miljöbalken finns avgifter enligt förordningen (1998:940) om avgifter för prövning och tillsyn enligt miljöbalken. Kommunernas tillsyn kan finansieras via avgifter som kommunerna själva beslutar med stöd av 27 kap. 1 § miljöbalken (1998:808). Självkostnadsprincipen gäller enligt 8 kap. 3 c § kommunallagen (1991:900).

Kostnaden för en digital lösning och för arbetet med avfallsstatistik och spårbarhet kan inte kategoriseras som tillsyn varför det inte är möjligt att finansiera verksamheten med tillsynsavgifter. Däremot kan den tillsyn som planeras och genereras

⁵⁶ Se bilagan till förordning (2001:100) om den officiella statistiken

⁵⁷ Jämför 24 kap. 8 § offentlighets- och sekretesslag (2009:400) samt 10 § förordningen om den officiella statistiken.

som ett resultat av information från en förbättrad avfallsstatistik och ett spårbarhetssystem, finansieras genom tillsynsavgifter.

För att avgiftsfinansiera en förbättrad avfallsstatistik och ett spårbarhetssystem för farligt avfall krävs, enligt regeringsformen, att riksdagen lagstiftar om sådana avgifter. Riksdagen kan också bemyndiga regeringen att meddela föreskrifter om avgifter, och medge att regeringen bemyndigar en förvaltningsmyndighet eller en kommun att meddela sådana föreskrifter.

3.8.2 För- och nackdelar med avgift- eller skattefinansiering

Fördelen med skattefinansiering är att det är enkelt och inte skapar någon extra administrationskostnad vare sig för myndigheter eller verksamhetsutövare. Nackdelen är att samhällets kostnader för planering av den övergripande avfallshanteringen och övervakning, uppföljning och kontroll av avfallsflöden och avfallsmängder inte belastar dem som hanterar avfallet. Istället är det skattebetalarna som får stå för notan. Det är tveksamt om detta är förenligt med Polluter Pays Principle (PPP).

Fördelen med avgifter är att samhällets kostnader, eller åtminstone en del av dessa, belastar de verksamhetsutövare som hanterar avfall och som omfattas av krav på registrering av information. Samhällets kostnader för avfallsplanering, uppföljning och övervakning samt kontroll av avfallsflöden och mängder, tydliggörs för verksamhetsutövarna vid ett avgiftssystem. Nackdelen är att det behövs ett särskilt regelverk för avgifterna och att beslut om och debitering av avgifter innebär en ny administrativ börda, både för de myndigheter som ska administrera avgifterna och för de betalande verksamhetsutövarna. Man kommer att behöva utarbeta vägledning om avgifter och löpande informera om dessa. Avgiftsreglerna och avgifternas storlek behöver också följas upp och ses över med jämna mellanrum för att kontrollera att intäkterna motsvarar och inte överstiger kostnaderna.

Det kan också diskuteras vilka verksamhetsutövare som ska betala avgifter. Vid en tillämpning av PPP är det inte självklart att det är de som tar emot och behandlar avfall som ska betala avgifter. Det går att argumentera för att endast verksamhetsutövare i början av flödet, de som ursprungligen producerar avfallet, ska betala avgifter. Om de som behandlar avfall ska betala avgift kommer de troligen att kompensera för utgiften genom höjda taxor för mottaget och behandlat avfall. I praktiken får därmed avfallsleverantörerna även betala avfallsbehandlarnas avgifter. Det är heller inte helt okomplicerat med ett avgiftssystem där endast den ursprungliga avfallsproducenten betalar avgift, eftersom det i många fall är svårt att identifiera vem som är enursprunglig avfallsproducent. De är dessutom väldigt många, flera hundra tusen.

Det kommer att ta tid att implementera ett system för bättre avfallsstatistik och spårbarhet för farligt avfall. I det arbetet är det viktigt med delaktighet och samverkan mellan alla berörda parter och aktörer. Att införa ett avgiftssystem kan av verk-

samhetsutövarna upplevas som negativt och försvåra införandet. Därför bör statliga myndigheters kostnader för detta arbete, åtminstone tills vidare, finansieras via anslag inom statsbudgeten.

3.8.3 Naturvårdsverket får ökade kostnader

Naturvårdsverket kommer att få ökade kostnader om förslagen om nya regler för spårbarhet och statistik beslutas och en digital lösning ska utvecklas och förvaltas. Dessa ökade kostnader rymms inte inom Naturvårdsverkets nuvarande ramar. Naturvårdsverket har för avsikt att återkomma till detta i vår budgetframställan. Vi ser också över andra möjligheter till finansiering.

3.8.4 Slutsatser

- Förbättrad avfallsstatistik och ett spårbarhetssystem för farligt avfall kan finansieras via ett avgiftssystem eller via skattemedel.
- Ett eventuellt införande av ett avgiftssystem bör man avvakta med tills ett fungerande system för bättre avfallsstatistik och spårbarhetssystem har implementerats.
- Ett eventuellt avgiftssystem behöver utredas i särskild ordning.
- Förslagen om ett spårbarhetssystem, förbättrad avfallsstatistik och ett digitalt stödsystem, medför ökade kostnader för Naturvårdsverket. Dessa rymms inte inom nuvarande ramar.

4 Författningsförslag och författningskommentarer

4.1 Spårbarhet farligt avfall

4.1.1 Avfallsförordning (2011:927)

Nuvarande lydelse	Föreslagen lydelse
<p>Anteckningar vid återvinning och bortskaffande 54 § Den som bedriver en verksamhet med återvinning eller bortskaffande som är tillstånds- eller anmälningspliktig enligt miljöprövningsförordningen (2013:251) ska för varje slag av avfall som hanteras i verksamheten föra anteckningar om</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. varifrån avfallet kommer, 2. de metoder för återvinning eller bortskaffande som används, 3. den mängd avfall som återvinns eller bortskaffas årligen, och 4. var avfallet lämnas när det återvinns eller bortskaffas. <p>Anteckningarna ska föras i kronologisk ordning och bevaras i minst tre år.</p>	<p>Inrapportering och anteckningar av uppgifter om transport och annan hantering av farligt avfall 54 § Den som lämnar farligt avfall från en yrkesmässig verksamhet för borttransport (lämnaren) ska, senast när avfallet lämnas, i en digital lösning som Naturvårdsverket anvisar rapportera in följande uppgifter:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. avfallstyp och mängd för varje avfallstyp, 2. den plats, verksamhet och verksamhetsutövare varifrån avfallet lämnas, 3. transportör och på vilket sätt avfallet transporteras, 4. till vilken plats, verksamhet och verksamhetsutövare som avfallet, efter transport, kommer att lämnas för lagring, sortering, återvinning, bortskaffande eller annan hantering, 5. tidpunkt för transporten, och 6. den som har inrapporterat uppgifterna i 1-5 om det är någon annan än verksamhetsutövaren för den verksamhet varifrån avfallet lämnas. <p>Lämnaren ska ge transportören tillgång till de uppgifter som har inrapporterats i enlighet med första stycket.</p>
<p>54 a § Utöver det som sägs i 54 § ska den som behandlar sådant elavfall som avses i förordningen (2014:1075) om producentansvar för elutrustning föra anteckningar om</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. den mängd elavfall som har tagits emot för behandling, 2. den mängd elavfall som har förberetts för återanvändning, 3. den mängd elavfall som har materialåtervunnits, 4. den mängd elavfall som har återvunnits på annat sätt, 5. den mängd elavfall som har bortskaffats, 6. den mängd elavfall som har lämnats 	<p>54 a § Skyldigheten enligt 54 § första stycket gäller även den som, i enlighet med ett tillstånd enligt 36 § 2 eller efter en anmälan enligt 42 §, transporterar det farliga avfall som har uppkommit i den egna yrkesmässiga verksamheten. I dessa fall ska uppgifterna inrapporteras senast när transporten påbörjas.</p>

<p>för transport till en annan behandlare i Sverige,</p> <p>7. den mängd elavfall som har lämnats för transport till en annan behandlare i ett annat land inom Europeiska unionen, och</p> <p>8. den mängd elavfall som har lämnats för transport till en annan behandlare i ett land utanför Europeiska unionen.</p> <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>54 b §</p> <p>Den som är mäklare ska för varje typ av farligt avfall som förmedlas i verksamheten föra anteckningar om</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. varifrån avfallet kommer, 2. den mängd som förmedlas årligen, och 3. till vem avfallet förmedlas. <p>Anteckningarna ska föras i kronologisk ordning och bevaras i minst tre år.</p>
<p>Anteckningar vid hantering av farligt avfall</p> <p>55 §</p> <p>Den som bedriver en yrkesmässig verksamhet där farligt avfall uppkommer ska för varje slag av farligt avfall föra anteckningar om</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. den mängd avfall som uppkommer årligen, och 2. till vem som avfallet lämnas för vidare hantering. <p>Anteckningarna ska föras i kronologisk ordning och bevaras i minst tre år.</p>	<p>55 §</p> <p>Den som yrkesmässigt transporterar farligt avfall ska, i omedelbar anslutning till att transporten påbörjas, bekräfta att transporten har påbörjats i den digitala lösning som Naturvårdsverket anvisar.</p> <p>De uppgifter som har inrapporterats i enlighet med 54 § första stycket ska kunna visas upp under hela transporten.</p> <p>Transportören ska ge mottagaren, enligt definitionen i 56 §, tillgång till de uppgifter som har inrapporterats i enlighet med 54 § första stycket.</p>
	<p>55 a §</p> <p>Skyldigheterna enligt 55 § gäller även den som, i enlighet med ett tillstånd enligt 36 § 2 eller efter en anmälan enligt 42 §, transporterar det farliga avfall som har uppkommit i den egna yrkesmässiga verksamheten.</p>
<p>56 §</p> <p>Den som yrkesmässigt samlar in farligt avfall ska för varje slag av farligt avfall föra anteckningar om</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. varifrån avfallet kommer, 2. hur ofta insamling sker, och 3. den mängd som samlas in årligen. <p>Anteckningarna ska föras i kronologisk ordning och bevaras i minst tre år.</p>	<p>56 §</p> <p>Den som tar emot farligt avfall för lagring, sortering, återvinning, bortskaffande eller annan hantering än enbart transport (mottagaren) ska, i anslutning till och senast ett dygn efter mottagandet, bekräfta mottagandet av avfallet i den digitala lösning som Naturvårdsverket anvisar. Om uppgifter enligt 54 § första stycket saknas, ska mottagaren i</p>

	<p>stället rapportera in uppgifter om transportör och, om möjligt, den verksamhet som lämnat avfallet för borttransport.</p> <p>Mottagaren ska, senast tre arbetsdagar efter mottagandet av avfallet, rapportera in uppgifter om avfallstyp och mängd för varje avfallstyp i den digitala lösningen.</p> <p>Mottagaren ska, senast 30 kalenderdagar efter mottagandet av avfallet, rapportera in uppgifter om hur avfallet har behandlats eller kommer att behandlas i den digitala lösningen.</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"> 1. varifrån avfallet kommer, 2. den mängd som transporteras årligen, 3. på vilket sätt avfallet transporteras, och 4. vart avfallet transporteras. <p>Anteckningarna ska föras i kronologisk ordning och bevaras i minst ett år.</p>	<p>Inrapportering av uppgifter om elavfall 57 § Den som behandlar sådant elavfall som avses i förordningen (2014:1075) om producentansvar för elutrustning ska rapportera in uppgifter om följande i den digitala lösning som Naturvårdsverket anvisar:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. den mängd elavfall som har tagits emot för behandling, 2. den mängd elavfall som har förberetts för återanvändning, 3. den mängd elavfall som har materialåtervunnits, 4. den mängd elavfall som har återvunnits på annat sätt, 5. den mängd elavfall som har bortskaffats, 6. den mängd elavfall som har lämnats för transport till en annan behandlare i Sverige, 7. den mängd elavfall som har lämnats för transport till en annan behandlare i ett annat land inom Europeiska unionen, och 8. den mängd elavfall som har lämnats för transport till en annan behandlare i ett land utanför Europeiska unionen. <p>Mängderna ska anges i vikt och av uppgifterna 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>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"> 1. varifrån avfallet kommer, 2. den mängd som säljs eller förmedlas årligen, och 3. till vem avfallet säljs eller förmedlas. <p>Anteckningarna ska föras i kronologisk ordning och bevaras i minst tre år.</p>	<p>58 § I fråga om elavfall som avses i 57 § ska den som har rapporterat in uppgifterna ge den som är skyldig att rapportera enligt 59 § eller enligt 62 eller 63 § förordningen (2014:1075) om producentansvar för elutrustning möjlighet att ta del av uppgifterna, om den rapporteringsskyldige begär det.</p>

<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. 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>59 § <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 inrapporterats enligt 57 § till Naturvårdsverket.</i></p>
<p>Rapportering om behandling av avfall 59 a § 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.</p>	<p><i>Paragrafen utgår.</i></p>
<p>Transportdokument för farligt avfall inom Sverige 60 § När farligt avfall lämnas till en ny innehavare för att transporteras inom Sverige ska den som lämnar avfallet (lämnaren) och den som tar emot avfallet (mottagaren) se till att det finns ett transportdokument. Transportdokumentet ska innehålla uppgifter om avfallsslag och avfallsmängd samt vem som är lämnare och vem som är mottagare. Transportdokumentet ska vara undertecknat av lämnaren. Om transportdokumentet är elektroniskt, ska undertecknandet ske med lämnarens elektroniska signatur.</p>	<p>Särskilda bestämmelser om hushållsavfall 60 § <i>I fråga om hushållsavfall som är farligt avfall gäller 54-59 §§ endast sådan hantering som sker efter att det farliga avfallet har</i> <i>1. sorterats ut från annat hushållsavfall, och</i> <i>2. mottagits av någon som för sin hantering av avfallet har de tillstånd eller har gjort de anmälningar som krävs enligt föreskrifter meddelade med stöd av 9 kap. 6 § miljöbalken.</i></p>
<p>61 § Naturvårdsverket får meddela ytterligare föreskrifter om hur transportdokument enligt 60 § ska utformas och hanteras.</p>	<p>Bemyndigande att meddela föreskrifter om inrapportering och hantering av uppgifter om avfall 61 § <i>Naturvårdsverket får meddela närmare föreskrifter om inrapportering och hantering av uppgifter om transport av farligt avfall m.m. i enlighet med 54-59 och 68 §§.</i></p>

<p>Anteckningar och transportdokument för hushållsavfall 62 § I fråga om hushållsavfall som är farligt avfall gäller 54–61 §§ endast sådan hantering som sker efter att det farliga avfallet har</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. sorterats ut från annat hushållsavfall, och 2. mottagits av någon som för sin hantering av avfallet har de tillstånd eller har gjort de anmälningar som krävs enligt föreskrifter meddelade med stöd av 9 kap. 6 § miljöbalken. 	<p><i>Paragrafen utgår.</i></p>
<p>[...]</p>	<p>[...]</p>
<p>Införsel och utförsel av avfall [...] 68 § Bestämmelser om transportdokument för gränsöverskridande transporter av avfall finns i artiklarna 4 och 16 i förordning (EG) nr 1013/2006.</p>	<p>Gränsöverskridande avfallstransporter [...] 68 § <i>För gränsöverskridande avfallstransporter enligt förordning (EG) nr 1013/2006 gäller inte 54-59 §§.</i> <i>För gränsöverskridande avfallstransporter som omfattas av förfarandet med skriftlig förhandsanmälan och skriftligt förhandsgodkännande enligt avdelning II i förordning (EG) nr 1013/2006 får anmälan enligt artikel 4 och uppgifter gällande transporten enligt artikel 15 och 16 i nämnda förordning registreras i en digital lösning som Naturvårdsverket anvisar.</i></p>

4.1.1.1 FÖRFATTNINGSKOMMENTARER

Nuvarande anteckningsskyldighet ersätts i huvudsak av skyldighet att inrapportera uppgifter i en digital lösning som Naturvårdsverket anvisar, antingen i samband med transport av farligt avfall eller inom ramen för miljörapporteringen (se vidare avsnitt 4.2 nedan) i syfte att uppnå bättre spårbarhet avseende farligt avfall samt statistik. Mäklares anteckningsskyldighet behålls dock av de skäl som anges i avsnitt 3.2.6.4, föreslagna 54 b §.

Vad gäller bestämmelserna om elavfall (föreslagna 57-59 §§) har alternativet att flytta dessa från avfallsförordningen till föreskrifterna om förbehandling av elavfall, NFS 2005:10, eller miljörapportsföreskrifterna, NFS 2006:9, varit föremål för diskussion. Något sådant förslag lämnas dock inte inom ramen för detta uppdrag.

Bestämmelserna om transportdokument i nuvarande 60 och 61 §§ ersätts av föreslagna 55 och 55 a §§.

Gränsöverskridande transporter av avfall regleras genom förordning (EG) nr 1013/2006, den så kallade GRÖT-förordningen. I GRÖT-förordningen finns regler bland annat om vart olika typer av avfall får exporteras och om anmälnings- och

informationsplikt för export och import av vissa avfallstyper. Därför bör gränsöverskridande avfallstransporter som omfattas av GRÖT-förordningens tillämpningsområde undantas från tillämpningsområdet för de föreslagna nya reglerna i 54-59 §§ avfallsförordningen, föreslagna 68 § första stycket. För att spårbarheten av farligt avfall och avfallsstatistiken ska förbättras även i fråga om gränsöverskridande avfallstransporter är det önskvärt att de anmälningar och uppgifter om transporter som aktörer i Sverige ska lämna enligt GRÖT-förordningen registreras i en digital lösning. Införandet av ett sådant krav i svensk lagstiftning bedöms dock strida mot bestämmelsen i artikel 26.4 i GRÖT-förordningen, se vidare avsnitt 3.2.6.3, varför det inte bedöms möjligt att kräva en obligatorisk digital rapportering för avfall som omfattas av anmälningsplikt enligt nämnda förordning. Naturvårdsverket föreslår därför en regel som innebär att digital rapportering av dessa uppgifter får ske i en digital lösning som Naturvårdsverket anvisar, se föreslagen 68 § andra stycket. Regeln möjliggör för Naturvårdsverket att i föreskrifter reglera vad som ska rapporteras i den anvisade digitala lösningen och hur det ska gå till.

Föreskrifter i enlighet med bemyndigandet i föreslagna 61 § föreslås införas, förslagsvis under namnet ”Naturvårdsverkets föreskrifter om inrapportering och hantering av uppgifter om transport av farligt avfall m.m. i en digital lösning, NFS X:Y”. I redovisningen presenteras dock inga förslag på föreskrifter.

Om föreslagna ändringar genomförs behöver Naturvårdsverkets föreskrifter om transporter av avfall, NFS 2005:3, upphävas och en ny föreskrift tas fram.

4.2 Bättre avfallsstatistik

4.2.1 Förordning (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd

Nuvarande lydelse	Föreslagen lydelse
<p>Bemyndiganden för Naturvårdsverket 47 a § Naturvårdsverket får</p> <ol style="list-style-type: none"> i fråga om verksamheter som omfattas av tillståndsplikt enligt denna förordning eller miljöprövningsförordningen (2013:251) eller av ett föreläggande att ansöka om tillstånd enligt 9 kap. 6 a § miljöbalken meddela föreskrifter om att en miljörapport ska innehålla en redovisning av verksamhetens miljöpåverkan även i andra avseenden än vad som omfattas av villkoren i ett tillståndsbeslut liksom av andra uppgifter som är relaterade till miljöbalkens tillämpningsområde och mål, i fråga om verksamheter som inte är tillståndspliktiga enligt miljöprövnings- 	<p>Bemyndiganden för Naturvårdsverket 47 a § Naturvårdsverket får</p> <ol style="list-style-type: none"> i fråga om verksamheter som omfattas av tillståndsplikt enligt denna förordning eller miljöprövningsförordningen (2013:251) eller av ett föreläggande att ansöka om tillstånd enligt 9 kap. 6 a § miljöbalken meddela föreskrifter om att en miljörapport ska innehålla en redovisning av verksamhetens miljöpåverkan även i andra avseenden än vad som omfattas av villkoren i ett tillståndsbeslut liksom av andra uppgifter som är relaterade till miljöbalkens tillämpningsområde och mål, i fråga om verksamheter som inte är

<p>förordningen meddela föreskrifter om att det i en miljörapport ska lämnas sådana uppgifter om utsläpp och överföringar av föroreningar som följer av Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 166/2006 av den 18 januari 2006 om upprättande av ett europeiskt register över utsläpp och överföringar av föroreningar och om ändring av rådets direktiv 91/689/EEG och 96/61/EG, i lydelsen enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 596/2009,</p> <p>3. i fråga om avloppsledningsnät som är anslutna till en avloppsreningsanläggning som är tillståndspliktig enligt miljöprövningsförordningen meddela föreskrifter om att det i en miljörapport ska lämnas uppgifter om</p> <ol style="list-style-type: none"> det antal bräddningar av avloppsvatten som har skett under året, de platser där bräddning har skett, och bräddad volym, redovisat som kubikmeter per plats och år, <p>4. meddela föreskrifter om vilka uppgifter om produktionen av naturgrus, morän och berg som en miljörapport enligt 31 a § ska innehålla, och</p> <p>5. meddela föreskrifter om hur uppgifterna i en miljörapport ska redovisas.</p>	<p>tillståndspliktiga enligt miljöprövningsförordningen meddela föreskrifter om att det i en miljörapport ska lämnas sådana uppgifter om utsläpp och överföringar av föroreningar som följer av Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 166/2006 av den 18 januari 2006 om upprättande av ett europeiskt register över utsläpp och överföringar av föroreningar och om ändring av rådets direktiv 91/689/EEG och 96/61/EG, i lydelsen enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 596/2009,</p> <p>3. i fråga om verksamheter som omfattas av anmälningsplikt enligt miljöprövningsförordningen meddela föreskrifter om att det i en miljörapport ska lämnas uppgifter om avfall,</p> <p>4. i fråga om avloppsledningsnät som är anslutna till en avloppsreningsanläggning som är tillståndspliktig enligt miljöprövningsförordningen meddela föreskrifter om att det i en miljörapport ska lämnas uppgifter om</p> <ol style="list-style-type: none"> det antal bräddningar av avloppsvatten som har skett under året, de platser där bräddning har skett, och bräddad volym, redovisat som kubikmeter per plats och år, <p>5. meddela föreskrifter om vilka uppgifter om produktionen av naturgrus, morän och berg som en miljörapport enligt 31 a § ska innehålla, och</p> <p>6. meddela föreskrifter om hur uppgifterna i en miljörapport ska redovisas.</p>
--	--

4.2.1.1 FÖRFATTNINGSKOMMENTARER

Det finns redan ett bemyndigande för Naturvårdsverket att meddela föreskrifter om skyldighet för tillståndspliktiga verksamheter att i miljörapporten lämna uppgifter om avfall, 47 a § 1. Det föreslagna bemyndigandet, 47 a § 3, möjliggör för verket att meddela sådana föreskrifter även i fråga om anmälningspliktiga verksamheter.

Vi föreslår att föreskrifter med stöd av det föreslagna nya bemyndigandet samt motsvarande skyldighet för tillståndspliktiga verksamheter (om vilka uppgifter som ska inrapporteras, när uppgifterna ska inrapporteras med mera) införs i Naturvårdsverkets föreskrifter om miljörapport, NFS 2006:9. I redovisningen presenteras dock inga förslag på föreskrifter.

4.3 Sanktioner

Nuvarande bestämmelser om straff och förverkande i 29 kap. miljöbalken och om miljöstraffavgifter i 30 kap. samt förordningen (2012:259) om miljöstraffavgifter behöver ses över i särskild ordning så att de anpassas till eventuella nya beslutade regler. En miljöstraffavgift som kan åläggas en verksamhetsutövare som underlåter att inom föreskriven tid registrera relevant information i den digitala lösningen kan till exempel behövas. En straffavgift kan också vara lämplig då en transportör av farligt avfall inte kan visa upp uppgifter om transporterat avfall under transport.

5 Utredning enligt förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning

5.1 Sammanfattning

<i>Aktör/Område</i>	<i>Konsekvenser</i>	<i>Kostnader</i>
Yrkesmässigt bedrivna verksamheter, spårbarhet farligt avfall	<p>Dagens krav på anteckningsskyldighet ersätts med inrapportering av i princip motsvarande information i en central digital lösning.</p> <p>Initial kostnad för registrering av adm. information i den digitala lösningen.</p> <p>Engångskostnad för en anpassning av faktura/affärssystem med en central digital lösning. En anpassning kommer enbart att göras om det är lönsamt. Kostnaden för en anpassning kommer att jämföras med att göra registrering manuellt i en webblösning.</p> <p>Lämnare och mottagare i Sverige av exporterat respektive importerat anmälningspliktigt avfall enligt EG-förordning 1013/2006⁵⁸, får göra anmälan och registrera uppgifter digitalt i enlighet med förordningen. Den årliga sammanställning som Naturvårdsverket idag kräver behövs inte längre från verksamhetsutövare som gör alla anmälningar och rapporteringar digitalt (administrativ förenkling).</p>	<p>Konsekvenserna varierar mycket från fall till fall. Det är inte möjligt att kvantifiera kostnaderna men på sikt bör förslagen totalt sett innebära en besparing.</p> <p>Oförändrade eller minskade kostnader för den som lämnar eller tar emot avfall som är anmälningspliktigt enligt EG-förord. 1013/2006.</p>
Transportörer, spårbarhet farligt avfall	<p>Tydliggörandet att krav på avfallsinformation även gäller vid transport i "egen regi" samt vid transport mellan verksamheter med samma verksamhetsutövare ("interna" transportörer), kan medföra ökade administrativa kostnader för de verksamhetsutövare som berörs.</p> <p>Förenklingar och minskade administrativa kostnader för "externa" transportörer.</p>	<p>Totalt sett bedöms inte ändringarna medföra några ökade administrativa kostnader.</p>

⁵⁸ Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1013/2006 av den 14 juni 2006 om transport av avfall

<i>Aktör/Område</i>	<i>Konsekvenser</i>	<i>Kostnader</i>
Tillståndspliktig miljöfarlig verksamhet, rapportering för statistikändamål	För de flesta verksamhetsutövarna innebär förslagen en ökning av de administrativa kostnaderna pga. krav om en mer detaljerad och strukturerad rapportering.	Ökad kostnad i storleksordningen 20 Mkr/år (ca 3 600 kr/verksamhet och år)
Anmälningsskyldig miljöfarlig verksamhet, rapportering för statistikändamål	Nytt krav om årlig digital rapportering av avfallsinformation innebär ökade administrativa kostnader.	Ökad kostnad i storleksordningen 65-70 Mkr per år (ca 3 600 kr/verksamhet och år).
Naturvårdsverket	Kostnader för att: - utveckla en central digital lösning - förvaltning och drift av digital lösning - linjearbete; vägledning, föreskrifter, mm: - förberedelse inför driftstart - löpande efter driftstart Nyttor är t.ex. tillgång till rådata, bättre kvalitet på data och därmed ökad möjlighet att analysera rådata för mer effektiva och ändamålsenliga åtgärder och en bättre statistik.	Uppskattning: 23,1-48,6 Mkr 6,05-12,6 Mkr/år 2,25-4,2 Mkr 2,1-3,5 Mkr/år
Länsstyrelserna samt övriga centrala myndigheter som Polisen, Tullverket, Kustbevakningen och ev. MSB	Förbättrade möjligheter att förebygga och beivra illegal avfallshantering. Länsstyrelserna: Väsentligt ökade möjligheter att bedriva en väl planerad, effektiv och riskbaserad tillsyn över hanteringen av avfall, främst farligt avfall. Länsstyrelserna och centrala myndigheter som Polisen, Tullverket, Kustbevakningen och MSB kan var och en, om det är önskvärt och juridiskt möjligt, få en kostnad för att ansluta sina IT-stöd till, och utbyta information med den digitala lösningen.	Kan öka kostnaderna för tillsyn om tillsynen prioriteras högre än idag. En engångskostnad för IT-anpassning. Det är inte möjligt att kvantifiera kostnaderna.

<i>Aktör/Område</i>	<i>Konsekvenser</i>	<i>Kostnader</i>
Kommunala nämnder för tillsyn enligt miljöbalken	Väsentligt ökade möjligheter att bedriva en väl planerad, effektiv och riskbaserad tillsyn över hanteringen av avfall, främst farligt avfall. Kan få en kostnad för att ansluta sina IT-stöd till, och utbyta information med den centrala digitala lösningen.	Kan öka kostnaderna för tillsyn om tillsynen prioriteras mer än idag (kan finansieras via tillsynsavgifter). En engångskostnad för IT-anpassning. Det är inte möjligt att kvantifiera kostnaderna.
Miljöskyddet	Ökad medvetenhet hos verksamhetsutövare om det egna avfallet och om avfallshantering. Förbättrade möjligheter till analys av avfallsflöden och trender ger bättre underlag för att justera och besluta om nya styrmedel. Avfallshierarkin kommer att följas på ett bättre sätt.	Möjligen kan genomförandet av förslagen och när bättre och mer ändamålsenligt underlag för analys och beslut finns att tillgå, generera ökade kostnader för exempelvis utredning och utveckling av nya styrmedel.

5.2 Inledning

I denna redovisning föreslås åtgärder och förändringar i avfallsförordningen och förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd. Dessa har huvudsakligen två syften:

1. Att förbättra avfallsstatistiken och därigenom öka förutsättningarna för att
 - följa upp miljömål
 - följa flöden och trender
 - förbättra statistikrapporteringen
2. Att identifiera att farligt avfall hanteras korrekt från källan till mottagande avfallsverksamhet samt vidare från en avfallsverksamhet till en annan sådan verksamhet.

För att hantera all information för en bättre statistik och ett spårbarhetssystem för farligt avfall föreslås ett systemstöd i form av en central digital lösning.

5.3 Författningsändringar och konsekvenser

Författningsändring föreslås i avfallsförordningen (2011:927) samt i förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd (FMH). Ändringarna i avfallsförordningen avser spårbarhet och hantering av farligt avfall. Ändringen i 47 a § FMH avser rapportering för statistik om icke-farligt avfall och innebär ett utökat bemyndigande till Naturvårdsverket att meddela föreskrifter om rapportering av miljöpåverkan från verksamheter som inte är tillståndspliktiga men däremot anmälningspliktiga enligt miljöprövningsförordningen.

5.3.1 Syfte och alternativa lösningar

De föreslagna författningsändringarna i FMH och avfallsförordningen avses i huvudsak reglera:

- vilka aktörer som ska rapportera uppgifter om avfall
- vilka uppgifter som ska rapporteras
- när och hur uppgifterna ska rapporteras

I ett särskilt projekt som SMED har genomfört har det gjorts en analys av konsekvenser av olika alternativ för rapportering av avfallsinformation för spårbarhet av farligt avfall, samt utveckling av avfallsstatistik för allt avfall (SMED, 2016b). I de olika alternativen specificeras olika grupper av aktörer som avses rapportera efterfrågad information, se tabell 8 nedan.

Tabell 8 Möjliga rapportörer av avfallsuppgifter, alternativ i SMEDs analys

Nr.	Förslag på rapportering	Aktuellt för	
		Spårbarhet farligt avfall	Statistik om allt avfall
A1	Verksamheter med tillstånd att yrkesmässigt transportera farligt avfall	X	
A2	Verksamheter med tillstånd att yrkesmässigt transportera avfall	X	X
B	A-, B-, och C-klassade avfallsanläggningar	X	X
C	A-, B-, och C-verksamheter	X	X
D	A- och B-klassade avfallsanläggningar		X
E	Alla A- och B-verksamheter		X
F	”Alla” utom fysiska personer	X	X

I rapporten från projektet, har konsekvenserna för följande aspekter analyserats:

- Avfall som täcks in med alternativen jämfört med dagens metodik.
- Alternativens påverkan på kvalitet och innehåll i avfallsstatistiken.
- Möjligheter att följa upp avfallsmålen.

Dessutom innehåller rapporten en sammanfattande kvalitativ bedömning av alternativens nytta, inklusive möjligheten att följa flöden och trender, och en sammanfattande kvalitativ bedömning av de olika alternativens kostnader. Samtliga bedömningar har gjorts i förhållande till dagens situation (nollalternativet).

5.3.1.1 VALT ALTERNATIV

Spårbarhet farligt avfall

För en tillräckligt god spårbarhet av farligt avfall har en variant av alternativ F valts (se tabell 3, sid 49). Det innebär att alla som bedriver en yrkesmässig verksamhet, för varje borttransport respektive mottagen transport av farligt avfall ska, rapportera uppgifter om avfallstyper, mängder, etcetera i en central digital lösning. Enligt artikel 17 i avfallsdirektivet ska spårbarhet finnas för allt farligt avfall som uppkommer inom en medlemsstat, det vill säga det finns inte något nedre tröskelvärde för hur mycket avfall som genereras eller storleken på en verksamhet. För att uppfylla detta krav omfattar förslaget alla som bedriver en yrkesmässig verksamhet.

Den som lämnar så kallat anmälningspliktigt avfall från en verksamhet i Sverige för borttransport till ett annat land får enligt förslaget anmäla/rapportera borttransporten i en av Naturvårdsverket utpekad e-tjänst eller tekniskt gränssnitt, eventuellt e-tjänsten Nordic TFS. Anmälan/rapporteringen görs i enlighet med EG-förordningen 1013/2006⁵⁹. Även den verksamhet i Sverige som tar emot sådant avfall direkt från ett annat land får göra en digital rapportering av mottaget och behandlat avfall i enlighet med EG-förordningen. En anmälan/rapportering enligt EG-förordningen 1013/2006 inkluderar allt farligt avfall men även vissa andra avfallstyper.

Genom den föreslagna centrala 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, inklusive transporter.

Bättre avfallsstatistik

Statistikbehovet för farligt avfall tillgodoses genom information som hämtas ur spårbarhetssystemet. För en bättre avfallsstatistik om icke-farligt avfall har alternativ C valts (se tabell 3, sid 50). Förslaget täcker in genererat avfall från alla tillstånds- och anmälningspliktiga miljöfarliga verksamheter (cirka 24 000 st verk-

⁵⁹ Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1013/2006 av den 14 juni 2006 om transport av avfall

samheter varav cirka 18 300 är anmälningspliktiga). När det gäller behandlade avfallsmängder täcker förslaget in i stort sett allt förutom det avfall från jordbruk som används som gödselmedel eller jordförbättringsmedel, exempelvis rötslam, kalk, livsmedelsavfall. Rapportering ska göras en gång per år samtidigt som miljörapportering av exempelvis utsläpp till luft och vatten. Rapporteringen ska även inkludera sådant avfall som är informationspliktigt enligt EG-förordningen 1013/2006, det vill säga borttransporterat avfall för export eller mottaget avfall från ett annat land.

Enligt SMEDs analys (se tabell 3, sid 49) täcks, för uppkommet avfall, mängden avfall in ”klart bättre” i alternativ F jämfört med alternativ C där avfallsmängderna täcks in ”något bättre”. Marginalkostnaden för att vidga rapporteringsskyldigheten till alla verksamheter enligt alternativ F överstiger dock vida den i tabell 5 konstaterade marginalnyttan av hur avfallsmängderna täcks in för alla avfallskategorier jämfört med alternativ C. Vidare visar SMEDs sammanfattande kvalitativa bedömning av alternativen, se tabell 5 sid. 57, att alternativ F endast resulterar i en viss förbättring av att följa avfallsflöden jämfört med alternativ C, medan alternativ C bedöms som lika bra som, eller på flera punkter som överlägset alla övriga alternativ, förutom F.

För alternativ C är täckningen av avfallsmängderna bättre för alla avfallskategorier utom för behandlat farligt avfall, jämfört med det näraliggande alternativet B.

Utifrån dessa konstateranden utgör den viktigaste motiveringen bakom valet av alternativ C att det representerar en optimal avvägning mellan intressena att förbättra avfallsstatistiken utan en oproportionerligt ökad rapporteringsbörd och att det skulle ge en avsevärt förbättrad statistik jämfört med idag.

För att inte riskera alltför omedelbara krav på ett stort antal verksamhetsutövare och även omfattande väglednings- och utbildningsinsatser vid ett ikraftträdande av nya regler, bör kraven om rapportering för C-verksamheter införas stegvis. Ett första steg kan till exempel omfatta alla C-verksamheter enligt 29 kap. miljöprövningsförordningen (2013:251), det vill säga enbart avfallsverksamheter (cirka 3 300 stycken).

5.3.2 Verksamheter och myndigheter som berörs

De aktörer som direkt berörs av föreslagna förändringar i avfallsförordningen, förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd och förslaget om en central digital lösning är:

- Yrkesmässigt bedrivna verksamheter avseende rapportering för spårbarhet av farligt avfall och sådant avfall som är anmälningspliktigt enligt EG-förordning 1013/2006.
- Tillstånds- och anmälningspliktiga verksamheter avseende rapportering av icke-farligt avfall.

- Avfallstransportörer.
- Naturvårdsverket.
- De kommunala nämnder som ansvarar för operativ tillsyn enligt miljöbalken.
- Länsstyrelserna.

Andra aktörer som mer indirekt berörs av ändringarna är bland annat Polisen och Tullverket som, för sin myndighetsutövning, har 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.

5.3.2.1 EXEMPEL PÅ ANDRA SOM BERÖRS

Spårbarhetssystemet och en bättre avfallsstatistik 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 centrala digitala lösningen. En bättre statistik är till nytta för forskning om exempelvis cirkulär ekonomi, innovation, etcetera. Beslutsfattare på kommunal, regional och nationell nivå kommer att få bättre underlag för beslut om mål, planering, regler, styrmedel, med mera.

5.3.3 Konsekvenser för yrkesmässigt bedrivna verksamheter och transportörer

5.3.3.1 SPÅRBARHET FARLIGT AVFALL

Förslaget om ändringar i avfallsförordningen innebär att alla yrkesmässiga verksamheter som lämnar ifrån sig farligt avfall för borttransport, samt de avfallsverksamheter som tar emot farligt avfall, ska registrera avfallsinformation i en central digital lösning. Den som i Sverige lämnar ifrån sig avfall som är anmälningspliktigt enligt EG-förordningen 1013/2006 får göra anmälan i utpekad e-tjänst eller tekniskt gränssnitt i enlighet med förordningens bestämmelser. Även de verksamheter som tar emot sådant avfall direkt från ett annat land får göra en digital rapportering av mottaget avfall i enlighet med EG-förordningens bestämmelser.

Konsekvenser för den som lämnar ifrån sig farligt avfall för borttransport

Farligt avfall som transporteras i Sverige

Idag gäller att alla yrkesmässigt bedrivna verksamheter har en anteckningsskyldighet enligt avfallsförordningen. Skyldigheten innebär, för varje slag av farligt avfall, att anteckningar ska föras om den mängd avfall som årligen uppkommer, och till vem som avfallet lämnas för vidare hantering. Anteckningarna ska föras i kronologisk ordning och bevaras i minst tre år. Den som lämnar ifrån sig avfallet ska, tillsammans med transportören, se till att ett transportdokument upprättas, med uppgifter om avfallslag och -mängd, samt vem som är lämnare och vem som är mottagare (transportören betraktas idag som mottagare). Transportdokumentet ska vara

undertecknat av lämnaren. Om dokumentet är elektroniskt, ska undertecknandet ske med lämnarens elektroniska signatur.

Förslaget innebär att den idag ofta manuella pappershanteringen som krävs för att fullgöra anteckningsskyldigheten och upprättandet av ett transportdokument, ersätts av informationsregistrering i en central digital lösning. Vid registreringen erhåller leveransen en ID-beteckning. En annan fördel för verksamhetsutövaren är att den digitala lösningen ger möjlighet att ta ut olika typer av rapporter, såsom sammanställningar över avfallslag och avfallsmängder för behov i den egna verksamheten. Sådana rapporter eller sammanställningar kan exempelvis användas för arbetet med att minska mängden avfall och spara resurser.

Sammantaget innebär förslaget att verksamhetsutövarnas skyldigheter i sak inte ändras i någon större omfattning. Det ansvar för avfallsinformation enligt avfallsförordningen som verksamhetsutövarna har idag ersätts med en skyldighet att tillhandahålla informationen i en central digital lösning. Lösningen innebär på sikt förenklingar och ökade möjligheter för verksamhetsutövarna. Initialt kommer dock verksamhetsutövarna att få en kostnad för att registrera administrativ information om verksamheten, samt att integrera avfallsrapporteringen med fakturor/affärssystem. Om en sådan integrering görs ökar potentialen för besparingar i verksamheten.

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 nära realtid rapportera i en central digital lösning både vid borttransport och vid mottagande av farligt avfall, 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 vid 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 vi att de större verksamheterna följer nuvarande regler, varför den nya kostnaden främst bör uppstå i mindre eller mycket små verksamheter.

Farligt avfall som transporteras till annat land

Förslaget innebär att farligt avfall och annat anmälningspliktigt avfall enligt EG-förordningen 1013/2006, inför borttransport får anmälas och rapporteras i utpekad e-tjänst eller tekniskt gränssnitt. Det blir tillsvidare frivilligt att använda e-tjänsten Nordic TFS eftersom det enligt EG-förordningen inte är möjligt att ställa krav på digital anmälan eller rapportering. Anmälan och rapporteringar kan alltså även fortsättningsvis göras "på papper" om verksamhetsutövaren så önskar. Idag görs ca 800-900 anmälningar per år. Uppskattningsvis mindre än 100 anmälningar görs via Nordic TFS och ännu färre registrerar sina transporter i denna e-tjänst.

Idag kräver Naturvårdsverket att samtliga lämnare i Sverige av exporterat anmälningspliktigt avfall, ska redovisa en särskild sammanställning av föregående års export. Detta för att Naturvårdsverket ska få ett bra underlag till den årliga rapporteringen till EU-kommissionen och Basel-sekretariatet.

De förslag som vi nu lägger innebär att de verksamhetsutövare som anmäler och rapporterar all export digitalt inte behöver vare sig göra eller redovisa denna sammanställning. Sammanställningen kan istället hämtas från den digitala lösningen. Vi bedömer därför att ett byte från anmälan och rapportering på papper till en digital sådan sammantaget innebär vissa administrativa lättnader för dessa verksamhetsutövare.

Konsekvenser för verksamheter som tar emot farligt avfall

Farligt avfall som enbart transporteras i Sverige

Verksamhet som bedriver en tillstånds- eller anmälningspliktig verksamhet enligt 29 kap. MPF, som huvud- eller sidoverksamhet, och som tar emot det farliga avfallet, identifierar leveransen genom den ID-beteckning som transportören överlämnar till mottagaren. Mottagandet av leveransen kvitteras i den centrala digitala lösningen, där mottagaren ska också registrera mottagna avfallslag och mängder. Avfallsverksamheterna ska därefter föra in information i den digitala lösningen om hur det farliga avfallet ska hanteras (återvinning eller bortskaffande) alternativt har hantearats.

Avfallsverksamheterna kommer att behöva anpassa sina administrativa system för att hantera informationen och överföra den till den centrala digitala lösningen. Hur mycket en sådan anpassning kommer att kosta varierar från fall till fall och är svårt att kvantifiera.

Förslagen i denna redovisning innebär att den administrativa hanteringen för att fullgöra anteckningsskyldigheten ersätts av informationsregistrering i en digital lösning. Den digitala lösningen ”ombesörjer” att kravet om dokumentation av den information som omfattas av anteckningsskyldigheten fullgörs. Konsekvensen av förslagen är att den idag ofta förekommande pappershanteringen som kraven på anteckningsskyldighet innebär, ersätts med en digital lösning. En annan fördel för den avfallsverksamhet som tar emot avfall är att den digitala lösningen ger möjlighet att plocka ut olika typer av rapporter, såsom sammanställningar över mottagna avfallslag och avfallsmängder. Sådana rapporter eller sammanställningar kan exempelvis användas för internt arbetet med att utveckla verksamheten.

Sammantaget innebär förslaget att verksamhetsutövarnas skyldigheter i sak endast ändras i liten omfattning. Det ansvar för avfallsinformation som verksamhetsutövarna idag har enligt avfallsförordningen ersätts med en skyldighet att tillhandahålla informationen i en digital lösning. Det är en lösning som på sikt innebär för-
enklingar och ökade möjligheter för verksamhetsutövarna. Initialt kommer verk-

samhetsutövarna att få en kostnad för att integrera avfallsrapporteringen med fakturor/affärssystem. Om detta görs ökar potentialen ytterligare för att göra besparingar i verksamheten.

Vi bedömer att mottagande avfallsverksamheter, som enbart består av tillstånds- eller anmälningspliktiga verksamheter, idag i mycket stor utsträckning följer anteckningsskyldigheten. Det innebär att mycket få om några verksamheter får en helt ny administrativ kostnad vid ett införande av ett nytt system och nya regler. Om det finns sådana verksamheter bedöms det företrädesvis vara små anmälningspliktiga verksamheter.

Eventuellt ökade administrativa kostnader för avfallsmottagande verksamhet kan täckas genom att öka intäkterna från avfallslämnarna, det vill säga 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.

Farligt avfall som tas emot från ett annat land

Verksamhet som tar emot avfall som är anmälningspliktigt enligt EG-förordningen 1013/2006 direkt från ett annat land får göra en rapportering i utpekad e-tjänst eller tekniskt gränssnitt av mottaget avfall i enlighet med förordningens bestämmelser. Idag kan en sådan anmälan/rapportering göras i e-tjänsten Nordic TFS, eller via fax/e-post.

Idag kräver Naturvårdsverket att samtliga mottagare i Sverige av importerat anmälningspliktigt avfall, ska redovisa en särskild sammanställning av föregående års import. De verksamhetsutövare som väljer att rapportera all import digitalt kommer inte att behöva göra och redovisa denna särskilda sammanställning. Sammanställningen för dessa verksamheter kan istället hämtas från den digitala lösningen. Sammantaget innebär det vissa administrativa lättnader för dessa verksamhetsutövare.

Konsekvenser för avfallstransportörer vid inhemska transporter av farligt avfall

Avfallstransportörer som ska transportera bort det farliga avfallet från en verksamhet till en avfallsverksamhet inom Sverige, ska lämna över ID-beteckningarna för det avfall som lämnas till den mottagande avfallsverksamheten. Transportören ska i den digitala lösningen även bekräfta att transporten har påbörjats.

Transportören ska även fortsättningsvis under transporten kunna uppvisa ett transportdokument, antingen digitalt eller på papper. Transportdokumentet upprättas automatiskt i den centrala digitala lösningen utifrån den information som avfallslämnaren har registrerat. Genom att all nödvändig information och dokumentation tas omhand i den digitala lösningen bedömer vi att ändringen sammantaget innebär förenklingar och minskade administrativa kostnader för transportörerna. Föreslagna regler innebär också att ansvaret för att informationen om avfallet i den digitala

lösningen enbart åligger den som lämnat avfallet till transportören. Enligt gällande regler är ansvaret för att upprätta ett transportdokument delat mellan den som lämnar ifrån sig avfallet och mottagaren (idag betraktas transportören som mottagare). Föreslagen ändring innebär därför en förenkling för transportören.

När farligt avfall lämnas till en ny innehavare för att transporteras inom Sverige gäller, enligt 60 § avfallsförordningen, att den som lämnar avfallet och den som tar emot det ska se till att det finns ett transportdokument. De nu föreslagna reglerna tydliggör att ett transportdokument alltid ska finnas vid transport från en verksamhet till en annan, oavsett om det lämnas till en ny innehavare eller inte. Det finns inga sakskaäl som motiverar nuvarande ordning. I de fall dagens regler har tolkats så att transportdokument inte behövs vid transport i egen regi innebär föreslagna regler alltså att kravet skärps och att transportdokument ska finnas vid transport. Eftersom ett transportdokument erhålls automatiskt när en verksamhet överlämnar avfallet för borttransport, och då registrerar den obligatoriska informationen i den digitala lösningen, bedömer vi att detta förtydligande i avfallsförordningen i praktiken inte innebär någon större ökning av den administrativa bördan för de verksamhetsutövare som transporterar avfall i egen regi.

5.3.3.2 UTÖKAD RAPPORTERING FÖR EN BÄTTRE STATISTIK

Statistikbehovet för farligt avfall tillgodoses genom att hämta de uppgifter som behövs ur spårbarhetssystemet. Konsekvenserna i detta avsnitt avser därför rapportering av icke-farligt avfall.

Konsekvenser för tillståndspliktig miljöfarlig verksamhet

Tillståndspliktig miljöfarlig verksamhet rapporterar information om avfall i miljörapporten. Dagens regler ställer inte krav om att denna redovisning ska vara strukturerad och detaljerad. Undantaget är avfallsverksamheters redovisning av bygg- och rivningsavfall. Avsaknad av en strukturerad och detaljerad redovisning medför att kvaliteten och redovisningen varierar, både mellan verksamheter i samma bransch och mellan verksamheter som alstrar avfall respektive behandlar avfall. Vissa verksamheter redovisar endast några få verksamhetsrelaterade avfallsslag, alltså inte allt avfall. En del verksamheter summerar allt avfall som verksamhetsrelaterat avfall. Datakvaliteten i anläggningarnas miljörapporter varierar kraftigt. Allt detta medför att kvaliteten på hela avfallsstatistiken påverkas negativt.

För att uppnå en bättre kvalitet föreslås nu en detaljerad och strukturerad rapportering för samtliga tillståndspliktiga verksamheter. Avfallstyper och mängder ska redovisas enligt avfallsförordningens bilaga 4, och behandling enligt förordningens bilaga 2 och 3. Rapporteringsplikten inkluderar även exporterat respektive importerat informationspliktigt avfall enligt artikel 18 EG-förordning 1013/2006 (omfattar ej farligt avfall). Förändringen innebär att verksamhetsutövarna kommer att behöva omarbeta rutiner och interna IT-lösningar. IT-lösningar kan behöva anpassas så att man enkelt kan omvandla egen information och överföra den till den centrala digitala lösningen via e-tjänst eller tekniskt gränssnitt. Förändringen medför sannolikt

kostnader som kan variera mycket från verksamhet till verksamhet. Kostnadernas storlek går inte att uppskatta.

Enligt miljöbalkens regler om egenkontroll⁶⁰ ska den som bedriver verksamhet eller vidtar åtgärder som kan befaras medföra olägenheter för människors hälsa eller påverka miljön, fortlöpande planera och kontrollera verksamheten för att motverka eller förebygga sådana verkningar. Den som bedriver sådan verksamhet eller vidtar sådan åtgärd skall också genom egna undersökningar eller på annat sätt hålla sig underrättad om verksamhetens eller åtgärdens påverkan på miljön. Av Naturvårdsverkets vägledning till dessa regler (Naturvårdsverket, 2001) framgår att det kan avse alstring, borttransport, omhändertagande eller tillförsel av avfall. Höga krav på kontroll och dokumentation kan generellt ställas på tillståndspliktig verksamhet för att egenkontrollreglerna ska följas. Förslaget om en strukturerad och detaljerad rapportering, vilket förutsätter en egenkontroll av verksamhetens avfall, kan därför sägas vara i linje med kunskapskravet i 2 kap. 2 § miljöbalken och kravet på egenkontroll.

I praktiken innebär dock kravet om en årlig detaljerad och strukturerad rapportering av avfallsinformation, i de flesta fall en ökning av de administrativa kostnaderna jämfört med idag när kraven är låga. Hur stor kostnaden blir kan variera kraftigt från fall till fall, vilket har framkommit när verksamhetsutövarna har tillfrågats, till exempel i samband med införandet av en utökad rapportering av bygg- och rivningsavfall.

I Tillväxtverkets databas Malin⁶¹ uppskattas verksamhetsutövares tidsåtgång för att sammanställa miljörapport, ansöka om tillstånd för miljöfarlig verksamhet och för att anmäla en miljöfarlig verksamhet. Siffrorna som redovisas i tabell 9 nedan är från Malins senaste uppdatering 2009 och kan därför vara något missvisande. De ger dock en uppfattning om relationen mellan de olika förfarandena.

⁶⁰ Se 26 kap. 19 § miljöbalken och förordningen (1998:901) om verksamhetsutövares egenkontroll

⁶¹ <http://www.tillvaxtverket.se/huvudmeny/insatserfortillvaxt/naringslivsutveckling/effektivtochenkeltnarin/gsliv/insatser/foretagenskostnader.4.2f79a9231506ca113762bdbc.html>

Tabell 9. Genomsnittlig tidsåtgång (timmar) för verksamhetsutövers administration vid olika prövningsnivå

	A	B	C
Miljörapport			
- <i>mindre</i>	480	40	-
- <i>omfattande</i>	560	172	-
Ansökan om miljöfarlig verksamhet			
- <i>liten</i>	110	40	-
- <i>mellan</i>	543	107	-
- <i>stor</i>	6240	543	-
Anmälan om miljöfarlig verksamhet	-	-	80

Vi bedömer att rapporteringen av avfallsinformationen kommer att ta mindre tid i anspråk än en hel miljörapport. Tidsåtgången för den mer detaljerade och standardiserade avfallsrapporteringen uppskattas motsvara i cirka en fjärdedel av den tid som går åt för en mindre miljörapport för en tillståndspliktig verksamhet, prövningsnivå B. Det skulle innebära i storleksordningen 10 timmar. Kostnaden för ett företag blir i så fall i cirka 3 600 kr per år utöver den kostnad dessa verksamheter idag har för avfallsrapportering.⁶² För samtliga tillståndspliktiga verksamheter blir i så fall den årliga tillkommande kostnaden i storleksordningen 20 miljoner kr.

Konsekvenser för anmälningspliktig miljöfarlig verksamhet

Anmälningspliktiga miljöfarliga verksamheter omfattas inte idag av något rapporteringsansvar för icke-farligt avfall. Det finns dock en anteckningsskyldighet för anmälningspliktiga verksamheter som hanterar avfall genom återvinning eller bortskaffande enligt 54 § avfallsförordningen. Nu föreslås samma rapporteringsansvar för anmälningspliktiga verksamheter som för tillståndspliktiga verksamheter (se ovan). Även anmälningspliktiga verksamheter omfattas av reglerna om egenkontroll. Generellt sett är inte kraven lika höga på kontroll och dokumentation som för tillståndspliktig verksamhet. Men förslaget om en detaljerad och standardiserad rapportering kan dock även för dessa verksamheter sägas vara i linje med kunskapskravet i 2 kap. 2 § miljöbalken och kravet på egenkontroll.

Förslaget innebär en skyldighet att i en central digital lösning rapportera avfallsinformation vilket medför en helt ny administrativ kostnad för verksamheterna eftersom det inte finns någon rapporteringsplikt idag. En engångskostnad uppstår för att förstå nya krav, utarbeta nya arbetssätt och nya administrativa rutiner, samt eventuellt för nya IT-system. Vi bedömer att det inte är möjligt att kvantifiera denna kostnad. Eftersom det är en helt ny kostnad för dessa verksamheter bedöms denna administrativa engångskostnad generellt sett vara minst lika stor för en an-

⁶² Kostnaden är beräknad på lönekostnad 360 kr/timme inklusive arbetsgivaravgifter enligt lagar och avtal, samt övriga arbetskostnader för personal inom tillverkningsindustrin. Källa: SCB: <http://www.scb.se/sv/Hitla-statistik/Statistik-efter-amne/Arbetsmarknad/Loner-och-arbetskostnader/Labour-Cost-Survey-LCS/14448/14455/Ar-2012/402321/>

mälningsskyldighet som för en tillståndsskyldighet. Detta trots att de anmälningskyldiga verksamheterna är av mindre omfattning än de tillståndsskyldiga.

Tidsåtgången för den detaljerade och strukturerade årliga rapporteringen bedöms generellt motsvara ungefär en fjärdedel av den tid som behövs för att göra en mindre miljörapport för en tillståndsskyldig verksamhet, provningsnivå B. Det vill säga samma tidsåtgång som för det tillkommande administrativa arbetet för tillståndsskyldiga verksamheter. Den bedömningen grundas på att årlig rapportering av uppgifter om avfall är en helt ny skyldighet för dessa verksamheter. Kostnaden för en verksamhet skulle i så fall även här bli cirka 3 600 kr per år.⁶³ För samtliga anmälningskyldiga verksamheter blir i så fall den årliga kostnaden i storleksordningen 65–70 miljoner kr.

Naturvårdsverkets förslag innebär att kravet på rapportering från C-verksamheter ska införas stegvis. Om exempelvis enbart de verksamheter som är anmälningskyldiga enligt 29 kap. miljöprovningsskyldighetsförordningen omfattas av det första steget, innebär det en sammanlagd årlig kostnad för dessa på i storleksordningen 11-12 miljoner kronor.

5.3.4 Konsekvenser för tillsynsmyndigheter och länsstyrelserna

5.3.4.1 OPERATIVA TILLSYNSMYNDIGHETER

Nuvarande regler om skyldighet att föra anteckningar om farligt avfall är oprecis, vilket har medfört att anteckningarna är av varierande kvalitet. Om reglernas efterlevs på ett korrekt sätt tolkas olika vid tillsyn. Att införa en central digital lösning kommer att innebära att de uppgifter som ska föras in i lösningen måste göras 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.

De operativa tillsynsmyndigheterna, det vill säga länsstyrelserna och de kommunala nämnder som ansvarar för operativ tillsyn enligt miljöbalken, kan använda informationen i den digitala lösningen inför och vid tillsyn. Det innebär att myndigheterna får ett nytt kraftfullt 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 detta följas upp i den operativa tillsynen.

⁶³ Kostnaden är beräknad på lönekostnad 360 kr/timme inkl. arbetsgivaravgifter enligt lagar och avtal, samt övriga arbetskostnader för personal inom tillverkningsindustrin. Källa: SCB; http://www.scb.se/sv_/Hitta-statistik/Statistik-efter-amne/Arbetsmarknad/Loner-och-arbetskostnader/Labour-Cost-Survey-LCS/14448/14455/Ar-2012/402321/

De föreslagna reglerna för spårbarhet av farligt avfall, i kombination med en central digital lösning, bedöms medföra ökade möjligheter för tillsynsmyndigheterna att bidra till ett stärkt miljöskydd. En ökad ambitionsnivå i tillsynen kan finansieras genom tillsynsavgifter. Vetskapen om att myndigheterna har fått ett bra tillsynsverktyg bör också innebära ökade incitamentet för verksamhetsutövarna att följa reglerna.

I arbetet med att ta fram förslaget till spårbarhet för farligt avfall har andra alternativa lösningar studerats, till exempel att kravet på registrering av avfallsinformation ska adresseras till andra aktörer, exempelvis enbart till transportörerna eller verksamhetsutövarna för avfallsverksamheter. Sådana lösningar skulle innebära att information måste överlämnas från en verksamhetsutövare till en annan och följa avfallens flöde. Om till exempel transportörerna ska ansvara för registreringen måste information lämnas till transportörerna både från avfallslämnarna och från de verksamheter som tar emot avfallet, se figur 2, sid. 36. Dessutom innebär sådana lösningar att uppgifterna i den digitala lösningen blir mindre realtidsnära vilket är negativt för möjligheten att bedriva en effektiv tillsyn. Att som i förslaget lägga ansvaret för registrering av information på både lämnaren och avfallsmottagaren tydliggör ansvaret för lämnad information och därmed ökar informationens tillförlitlighet, som vi bedömer det. Att ansvaret för informationen i den digitala lösningen är tydlig underlättar tillsynen.

Sammantaget innebär förslagen att tillsynsmyndigheternas möjligheter att bedriva en effektiv och riskbaserad tillsyn ökar väsentligt, främst genom förslagen om ett spårbarhetssystem för farligt avfall och en central digital lösning. Det kan få till följd att tillsynsmyndigheterna prioriterar tillsyn över hanteringen och transporter av farligt avfall. Givet samma totala resurser för tillsynen skulle det innebära mindre resurser till annan tillsyn. De kommunala nämnderna kan dock finansiera en ökad tillsyn genom tillsynsavgifter. Om så sker minskar inte resurserna för annan tillsyn. Länsstyrelserna har inte samma möjlighet att finansiera en ökad tillsynsambition genom ökade avgiftsintäkter. Den främsta orsaken till detta är att avgiftsintäkterna inte stannar vid respektive länsstyrelse utan redovisas till Finansdepartementet.

De operativa tillsynsmyndigheterna kommer att få kostnader för att ansluta sina IT-stöd till, och utbyta information med den digitala lösningen. Kostnadens storlek går för närvarande inte att uppskatta.

5.3.4.2 LÄNSSTYRELSENA

Länsstyrelserna arbetar med ett projekt för att upprätta ett nationellt register över transportörer, handlare, mäklare och insamlare av avfall. Syftet med registret är bland annat att publicera tillstånden och gjorda anmälningar, så att företag som avser att lämna avfall för borttransport enkelt ska kunna kontrollera om till exempel den transportör de tänkt anlita har tillstånd. Registret kommer även att under-

lätta för tillsynsmyndigheterna att bedriva en effektiv tillsyn och att till exempel kontrollera om en transportör har tillstånd för den verksamhet som bedrivs.

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

5.3.5 Konsekvenser för Naturvårdsverket

5.3.5.1 SPÅRBARHET FARLIGT AVFALL OCH STATISTIK

Ett digitalt system behövs för att hantera all information inom spårbarhets- och statistiksystemet. Mer information om den centrala digitala lösningen finns i avsnitt 3.5 och bilaga 1. Oavsett vilken myndighet som får ansvaret för den digitala lösningen innebär det utvecklingskostnader och därefter kostnader för förvaltning och drift samt administration. Dessutom tillkommer omfattande vägledningsinsatser. Det behövs till exempel en kundtjänst för att hantera frågor om inrapportering till den digitala lösningen.

Naturvårdsverket kommer, efter ett utökat bemyndigande, att behöva göra ändringar och tillägg i föreskriften om miljörapport NFS 2006:9. Naturvårdsverket behöver också, efter ett bemyndigande, utarbeta en föreskrift som närmare reglerar den information om farligt avfall och anmälningspliktigt avfall enligt förordning (EG) nr 1013/2006, som olika verksamhetsutövare ska eller får delredovisningregistrera i den digitala lösningen. Även föreskriften om transporter av avfall, NFS 2005:3, behöver ses över.

Uppskattade kostnader för den centrala digitala lösningen framgår av tabell 6 i avsnitt 3.5.4. De stora spannen för kostnaderna (maximum och minimum) beror dels på att kostnaderna är grovt uppskattade, dels på att vissa delar av kostnaderna kan komma att hänföras till andra pågående projekt. En annan orsak är att om en enklare lösning i form av vidareutveckling av valda befintliga system genomförs så sjunker visserligen kostnaderna men samtidigt ger det en lägre automation i arbetet, vilket i sin tur kräver fler verksamhetsresurser och medför en högre administrativ kostnad för verksamhetsutövarna.

Genom den utökade rapporteringen från verksamhetsutövare och den centrala digitala lösningen kommer Naturvårdsverket nuvarande kostnader för produktion av statistik, 8 – 9 miljoner kr per år, att minska. Hur stor minskningen blir är beroende av hur mycket av den nuvarande statistikproduktionen som kan inkluderas i den digitala lösningen, vilket gör det svårt att kvantifiera minskningens storlek. Det är emellertid troligt att en direkt besparing på uppemot ett par miljoner kr per år uppstår på grund av minskat arbete med granskning och tolkning av miljörapporter.

5.3.6 Konsekvenser för övriga centrala myndigheter

Polisen, Tullverket, Kustbevakning och MSB är myndigheter som förebygger olyckor och beivrar brott bland annat inom miljöområdet. Ofta är det dessa myndigheter som upptäcker missförhållanden vid kontroller. De behöver då inhämta information och få stöd från berörda tillsynsmyndigheter enligt miljöbalken för att göra korrekta bedömningar vid aktuella situationer. Det föreslagna spårbarhetssystemet för farligt avfall med den digitala lösningen erbjuder en möjlighet för dessa myndigheter att effektivisera arbetet, till exempel med att spåra transporter.

MSB bedriver ett arbete med att förbättra uppföljningen av farligt gods. En digital lösning för spårbarhet farligt avfall bör om möjligt samordnas med MSBs initiativ eftersom det finns en viss överlappning. En samordning förhindrar dubbla rapporteringssystem och en onödig rapporteringsbörda för verksamhetsutövarna.

Om det är önskvärt och juridiskt möjligt för Polisen, Tullverket, Kustbevakningen och MSB kan de ansluta sina IT-stöd till, och utbyta information med den centrala digitala lösningen, vilket kan innebära kostnader för dem..

5.3.7 Konsekvenser för miljöskyddet

För miljöskyddet bedöms författningsförslagen och en central digital lösning medföra följande positiva konsekvenser:

- Ökade möjligheter att bedriva en effektiv och riskbaserad tillsyn av verksamheter, avfallsflöden och avfallstransporter. Därmed också ökade möjligheter att förebygga, upptäcka och beivra överträdelser och misstänkta miljöbrott. Det bör i sin tur ha en preventiv effekt på drivkraften att åsidosätta gällande regler.
- Ökad medvetenhet hos verksamhetsutövarna om avfallshantering och det egna avfallet, vilket bör innebära positiva effekter för miljöskyddet.
- Tydligare regler och möjlighet till bättre tillsyn, bör medföra en sanering av oseriösa företag i främst avfallsbranschen, samt bättre förutsättningar för alla berörda aktörer att få en överblick över avfallsflöden inom Sverige.
- Förbättrade möjligheter till analys av avfallsflöden och trender ger bättre underlag för att justera och besluta om nya styrmedel – att göra rätt saker mer effektivt – och därmed uppnå en minskad negativ påverkan på miljön.
- Avfallshierarkin kommer att följas på ett bättre sätt - förbättrad statistik ger möjlighet att följa och påverka förflyttningen uppåt i hierarkin.
- En digital informationshantering minskar möjligheten att förfälska dokument/information jämfört med nuvarande informationshantering i form av anteckningar.

Förslagen om en mer detaljerad och standardiserad reglering av hur avfall ska rapporteras och förslaget om en central digital lösning, kan möjligen innebära vissa risker för miljöskyddet. För en del verksamhetsutövare kan kostnaderna för avfallshanteringen öka när kraven på rapportering och egenkontroll höjs. Det kan

kännas betungande att till exempel behöva rapportera alla leveranser av farligt avfall. För att undvika ökade kostnader kan det finnas en risk för att en del verksamhetsutövare väljer att göra sig av med avfall vid sidan av systemet. Eller väljer att lagra större mängder avfall innan borttransport sker, för att undvika frekventa rapporteringar. Illegal dumpning eller annat illegalt omhändertagande av avfall skulle i så fall kunna öka i omfattning. Större interna avfallslager vid verksamheter kan innebära ökade risker för olyckor och utsläpp. Risken för detta bedöms dock som mycket liten, eftersom de föreslagna reglerna och en digital lösning medför väsentligt bättre förutsättningar för att få kontroll på avfallsflöden och genomförda och uteblivna leveranser, och dessutom väsentligt ökar möjligheterna till en riskbaserad tillsyn. Om redovisningens förslag genomförs bedömer vi att illegalt omhändertagande av avfall istället kommer att minska, eftersom risken för upptäckt ökar.

5.4 Statsfinansiella effekter

Naturvårdsverkets ökade kostnader för förändrade och nya föreskrifter, ny vägledning och information, samt en central digital lösning, innebär ökade kostnader för staten. Att utveckla en digital lösning kostar ca. 23,1 – 48,6 miljoner kr. Förvaltning och drift av lösningen beräknas kosta 6,05 – 12,6 miljoner kr per år. Kostnaderna i linjeverksamheten för ny vägledning, föreskriftsarbete, nya rutiner för hantering av information i den centrala digitala lösningen till exempel för statistikarbete, granskning, röjandekontroll, etc. kommer under uppbyggnadsfasen av den digitala lösningen att kosta ca 2,25-4,2 miljoner kr. När den digitala lösningen har tagits i drift, under det första året, kommer vägledning, support, granskning av indata att kosta ca. 2,1-3,5 miljoner kr. Därefter bedöms kostnaden för linjeverksamheten att vara i storleksordningen 2,8 miljoner kr per år.

Länsstyrelserna och centrala myndigheter som Polisen, Tullverket, Kustbevakningen och MSB kan var och en, om det är önskvärt och juridiskt möjligt, få kostnader för att ansluta sina IT-stöd till, och utbyta information med den centrala digitala lösningen. Dessa kostnader är dock väsentligt mindre än Naturvårdsverkets, som redovisas.

En indirekt statsfinansiell kostnad som kan uppkomma är att genomförandet av förslagen kan generera ökade kostnader för exempelvis utredning och utveckling av nya styrmedel. Detta kan bli följderna när kunskapen om flöden och trender ökar, och när kunskapen tydliggör behov av justerade eller nya styrmedel.

5.5 Bemyndiganden som myndighetens beslutanderätt grundar sig på

Redovisningens författningsförslag avser förordningsändringar, bland annat ett förslag om utökning av Naturvårdsverkets bemyndigande att meddela föreskrifter. 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.

5.6 Överväganden 14 kap. 3 § regeringsformen

Naturvårdsverket har övervägt om förslagen i redovisningen innebär en inskränkning i den kommunala självstyrelsen, 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 den kommunala självstyrelsen. 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.

En eventuell reglering av att de kommunala nämnderna ska tillhandahålla information om anmälningspliktig miljöfarlig verksamhet så att denna information görs tillgänglig via den digitala lösningen, kan generera kostnader för kommunerna. Vår bedömning är att dessa eventuella kostnader inte går utöver vad som är nödvändigt utifrån ändamålet.

5.7 Överensstämmelse med EU:s regelverk

Gränsöverskridande transporter av avfall regleras på EU-nivå genom förordning (EG) nr 1013/2006, den så kallade GRÖT-förordningen. I GRÖT-förordningen finns regler bland annat om vart olika typer av avfall får exporteras och om anmälnings- och informationsplikt för export och import av vissa avfallstyper. Naturvårdsverket föreslår att de anmälningar och uppgifter om transporter som aktörer i Sverige ska lämna enligt GRÖT-förordningen får registreras i en digital lösning som Naturvårdsverket anvisar. Detta för att både spårbarheten av farligt avfall och avfallsstatistiken ska förbättras även för gränsöverskridande avfallstransporter. Införandet av ett skall-krav om digital rapportering i svensk lagstiftning bedöms strida mot bestämmelsen i artikel 26.4 i GRÖT-förordningen. Enligt denna bestämmelse får den information och dokumentation som krävs enligt förordningen inlämnas och utbytas på elektronisk väg, förutsatt att de berörda behöriga myndigheterna och anmälaren går med på detta. Se vidare avsnitt 3.2.6.3.

Sammantaget bedömer vi 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 avfallsdirekti-

vets⁶⁴ krav om att farligt avfall ska kunna spåras alltifrån produktion till dess slutliga destination.

Rapporteringen av avfallsstatistik till EU styrs av ett antal direktiv och förordningar som specificerar vad som ska rapporteras, när och hur ofta detta ska ske, och vilken kvalitet och vilka definitioner som gäller. Viktigast av dessa är EU:s avfallsstatistikförordning⁶⁵ och avfallsdirektivet 2008/98/EG. Förslagen i denna redovisning som syftar till att förbättra statistiken, bedöms vara ändamålsenliga och väl avvägda för att Sverige på ett bättre sätt ska följa EU:s lagstiftning.

5.8 Särskild hänsyn för tidpunkt för ikraftträdande

En förutsättning för att de föreslagna bestämmelserna ska kunna träda ikraft är att det finns en central digital lösning på plats för en effektiv hantering av information och för att åstadkomma spårbarhet för farligt avfall. En digital lösning och vägledning måste utvecklas, de verksamhetsutövare som ska rapportera information måste ges tid att anpassa sig till nya regler och en central digital lösning. I ett första steg lanseras lösningen och under ett år är den öppen för att börja användas. Efter det året blir det obligatoriskt att använda sig av lösningen, och efter ytterligare ett år träder sanktionsregler i kraft om man inte använder sig av den. För detta behövs alltså en period om minst tre år.

Det behövs inte några övergångsbestämmelser.

⁶⁴ Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/98/EG den 19 november 2008 om avfall

⁶⁵ Europaparlamentets och rådets förordning nr 2150/2002 av den 25 november 2002 om avfallsstatistik.

6 Källförteckning

- Avfall Sverige (2015). *Hushållsavfall i siffror – kommun- och länsstatistik 2014*. Rapport 2015.25.
<http://www.avfallsverige.se/fileadmin/uploads/Rapporter/U2015-25.pdf>
- EEA (2014). *Environmental indicator report 2014 environmental impacts of production-consumption systems in europe*. ISBN 978-92-9213-487-7, ISSN 2315-1811, doi:10.2800/22394
- European Commission (2012). *Assessment and guidance for the implementation of EU waste legislation in Member States*. Reference: ENV.G.4/SER/2009/0027. *Report on existing minimum waste treatment requirements in at least 15 ms and recommendation for possible action to be taken at eu level (WP4)*. (D 1.4.4)
- European Commission (2015a). *Screening report: Support to Member States in improving hazardous waste management based on assessment of Member States' performance*. Reference: ENV/2014/SI2.689463/ETU/A2
- European Commission (2015b). *Kommissionens förslag: Bryssel den 2 dec. 2015 COM(2015) 595 final 2015/0275 (COD) Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om ändring av direktiv 2008/98/EG om avfall. Circular Economy Strategy - Environment - European Commission*.
- European Commission, (2016). *EU eGovernment Action Plan 2016-2020. Accelerating the digital transformation of government*. {SWD(2016) 108}. {SWD(2016) 109}
- IVL Svenska Miljöinstitutet (2011). *Emissioner och kvarvarande mängder CFC i Sverige*. Rapport B2016.
- Jenny Westin. (2014). Organisationen Avfall Sverige. Muntlig källa 2014-10-16.
- Naturvårdsverket (2001). *Egenkontroll – en fortlöpande process*. Handbok. 2001:3.
- Naturvårdsverket (2007). *Hantering och tillsyn av farligt avfall – En uppföljning*. Rapport 5722.
- Naturvårdsverket. (2012a). *Avfallsstatistik för bättre miljöarbete*. Rapport 6536.
- Naturvårdsverket (2012b). *Avfall i Sverige 2010*. Rapport 6520.
- Naturvårdsverket. (2014a). *Tillsammans vinner vi på ett giftfritt och resurseffektivt samhälle. Sveriges program för att förebygga avfall 2014–2017*. Rapport 6654.
- Naturvårdsverket (2014b). *Avfall i Sverige 2012*. Rapport 6619.
- Naturvårdsverket (2014c). *Mängd mat och dryck via avloppet – en enkätundersökning i svenska hushåll*. Rapport 6624.
- Naturvårdsverket. (2015a). *Långsiktiga planen*. Ärende nr NV-05233-15.
- Naturvårdsverket. (2015b). *Naturvårdsverkets skrivelse till regeringen om Icke farligt byggnads- och rivningsavfall*. Ärende nr NV-00646-14.
- Naturvårdsverket (2015c). *Tillsyn enligt miljöbalken – möjligheter till utveckling och förbättring. En redovisning till regeringen enligt 1 kap. 28 § miljötillsynsförordningen*. Ärende nr NV-02739-15.

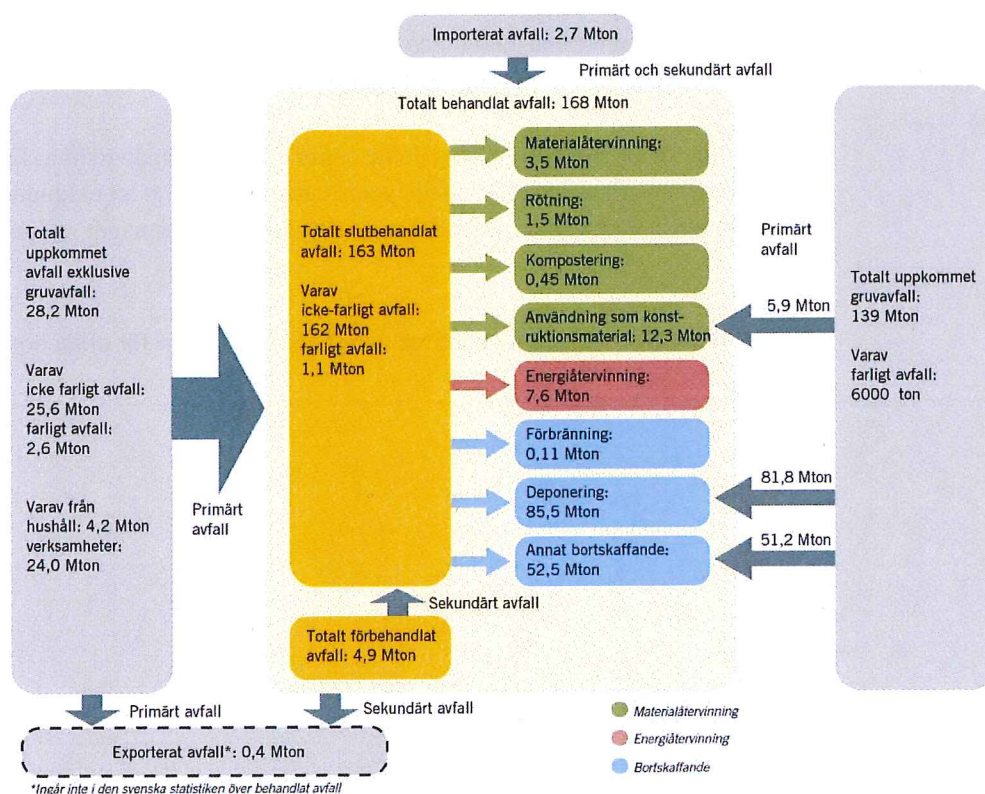
- Naturvårdsverket (2015d) *Förbättrad avfallsstatistik och spårbarhetssystem, Delredovisning av regeringsuppdrag, 2015-09-15*. Ärende nr NV-00316-15.
- Naturvårdsverket. (2016a). *Avfall i Sverige 2014*. Rapport 6727.
- Naturvårdsverket (2016b). *Hantering och strömmar av farligt avfall 2015*. Rapport 6716.
- Riksrevisionen (2015). *Transporter av farligt avfall – fungerar tillsynen?* RIR 2015:10.
- SMED (2012a). *Kartläggning av flöden och upplagrade mängder av elektriska och elektroniska produkter i Sverige 2010*. Rapport nr 105.
- SMED (2012b). *Kartläggning av plastavfallsströmmar i Sverige*. Rapport nr 108.
- SMED (2014a). *Konsumtion och återanvändning av textilier*. Rapport 149.
- SMED. (2014b). *Lägesrapport februari 2014 till Naturvårdsverket om avfallsstatistikproduktionen: påpekande om sekretessproblem*. Naturvårdsverkets ärende NV-06167-14.
- SMED (2015). *Genomlysning av Avfall Sveriges metod för beräkning av hushållsavfall*. PM 2015, sammanställt av SMED på uppdrag av Avfall Sverige (ej officiellt publicerat men finns i Naturvårdsverkets ärende NV-06453-16).
- SMED (2016a). *Den svenska avfallsstatistiken – orsaker till skillnad över uppkomna och behandlade mängder*. Rapport Nr 181.
- SMED (2016b). *Utveckling av avfallsstatistiken, Input till regeringsuppdraget för förbättrad avfallsstatistik och spårbarhetssystem (RU FASS)*. Rapport 184.

Bilaga 2

1 Avfallsflöden, behandlingskapacitet och prognoser

1.1 Avfallsflöden

Det är generellt svårt att göra trendanalyser mellan olika år med hjälp av avfallsstatistiken¹. Den främsta anledningen är att krav på nationell avfallsstatistik är relativt nytt, de första data togs fram 2004 och under de omgångar som statistiken har rapporterats till EU har förändringar skett i tolkningen av vad som är avfall, i hur olika avfall ska redovisas samt att det skett förändringar i sektors-/branschindelningen. Att kraven på avfallsstatistiken är relativt nya innebär även att metoderna för att ta fram statistiken har utvecklats, vilket också kan ge upphov till att olika metoder ger olika resultat. I Figur 1 presenteras en översiktlig bild av avfallsflödena i Sverige år 2014.



Figur 1 Översikt över avfallsflöden i Sverige 2014. Mängderna anger summan av både icke-farligt avfall och farligt avfall. Summeringar av avrundade värden kan avvika något från gjorda summeringar av oavrundade värden.

¹ Naturvårdsverket 2016. Avfall i Sverige 2014. Rapport 6727.

1.2 Uppkommet avfall

För de senaste tre åren som avfallsstatistik har rapporterats till EU, d.v.s. 2010, 2012 och 2014 har inga större förändringar skett vad gäller avfallsbegreppet eller indelning i sektorer och det går därför att göra enkla analyser, framförallt på totalnivå. De förändringar som kan ses speglar dock i många fall förbättringar i metodiken för att ta fram data eller vissa omtolkningar av begrepp. Inom vissa branscher kan man trots detta ändå se förändringar.

Att enskilda avfallstyper varierar över åren är naturligt. Vissa olikheter mellan åren kan förklaras av skillnader i producerad mängd varor, till exempel minskad mängd avfall från sektorn metall och metallvaror på grund av en minskad produktion av råstål eller ökad mängd aska från avfallsförbränning på grund av att mängden avfall som går till förbränning har ökat. En avfallsminskning kan även bero på en ändrad tillverkningsprocess eller på en beteendeförändring, som till exempel att det slängs mindre mängd matavfall².

Under 2014 uppkom totalt 167 miljoner ton avfall i Sverige varav 83 procent bestod av mineralavfall från gruvbranschen. Mellan 2012³ och 2014¹ har avfallsmängderna från gruvsektorn fortsatt att öka. Ökningen är inte lika stor som mellan 2010⁴ och 2012³ då gruvsektorn ökade sin sin produktion kraftigt.

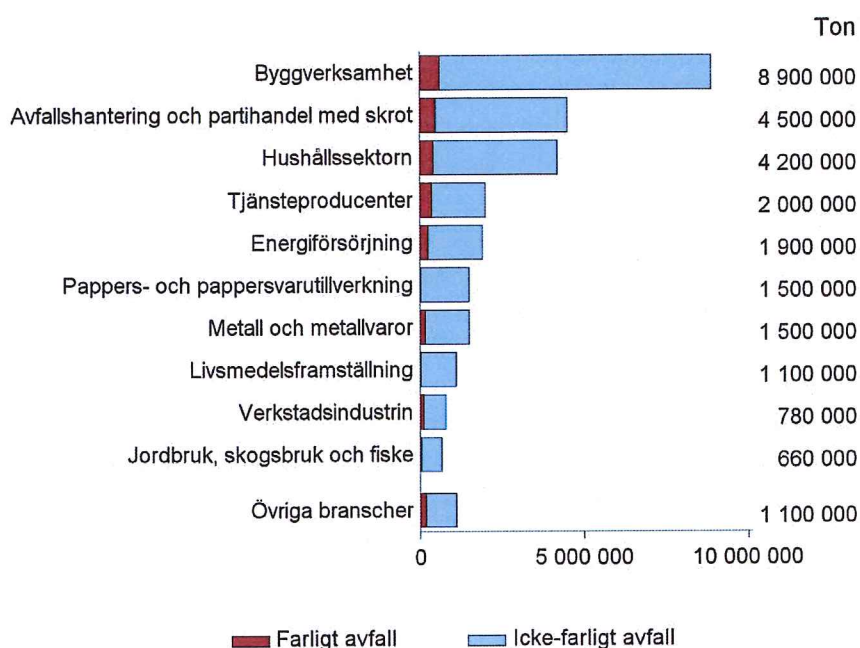
Gruvavfallet får ett stort genomslag på de nationella avfallsmängderna. För att kunna synliggöra och analysera andra avfallstyper är det nödvändigt att exkludera gruvavfallet. Om gruvsektorn räknas bort har avfallsmängderna ändå ökat något mellan 2012 och 2014.

I Figur 2 presenteras totalt uppkommet avfall i Sverige 2014 för olika branscher, exklusive gruvavfall.

² Naturvårdsverket 2016. Matavfall i Sverige Uppkomst och behandling 2014. Rapport 8765.

³ Naturvårdsverket 2014. Avfall i Sverige 2012. Rapport 6619.

⁴ Naturvårdsverket 2012. Avfall i Sverige 2010. Rapport 6520.



Figur 2 Totalt uppkommet avfall i Sverige 2014, exklusive gruvavfall redovisat för olika branscher, fördelat på icke-farligt och farligt avfall.

De branscher som genererar minst avfall (Tillverkning av kemikalie-, läkemedels- och plastprodukter; Vattenförsörjning, avloppsrening och sanering; Tillverkning av trä och trävaror; Tillverkning av mineraliska produkter; Möbeltillverkning, reparation och installation av maskiner; Tillverkning av stenkols- och petroleumprodukter; Textilvarutillverkning) redovisas under Övriga branscher. Figuren kommer från Naturvårdsverket 2016. Avfall i Sverige 2014. Rapport 6727

Branschen Byggverksamhet genererade de största avfallsmängderna och den dominerande avfallstypen var jordmassor. Jämfört med år 2012 har mängderna avfall från Byggverksamhet ökat med 1,2 miljoner ton. Siffrorna är dock osäkra då alla avfallstyper, till exempel impregnerat trä från återvinningscentraler och jord- och stenmassor, som återanvänds på anläggningsplatsen, inte ingår i de redovisade mängderna. Förändringar som kan ses är att det uppkom mer jordmassor, blandad bygg- och rivningsavfall samt mer metallavfall under år 2014 jämfört med 2012. Minskade mängder avfall jämfört med år 2012 kunde ses bland annat för muddermassor.

I avfallsbranschen uppkom 215 procent mer farligt avfall under 2014 jämfört med år 2012. Farligt träavfall utgör ett stort bidrag till ökningen av det farliga avfallet, vilket beror på att flisning av impregnerat trä till skillnad mot föregående år har klassats som förbehandling av avfall. Det icke-farliga avfallet minskade med 6 procent jämfört med 2012.

Hushållssektorn gav upphov till 3,8 miljoner ton icke-farligt avfall och 0,4 miljoner ton farligt avfall. Det icke-farliga avfallet domineras av hushållsavfall och liknande avfall. Andra stora avfallsmängder var träavfall, pappers- och pappavfall och glasavfall som går till materialåtervinning samt animaliskt och vegetabiliskt avfall som går till rötning och kompostering. Farligt avfall från hushållen, består framförallt av skrotade bilar och elavfall. Sedan år 2012 har mängden avfall från hushållen legat på samma nivå. På grund av befolkningsökningen innebär detta en minskning av uppkomna avfallsmängder

per invånare med 2 procent mellan år 2012 och år 2014.

För tjänstebranschen är det svårt att säga något om trender. Det beror bland annat på att metoderna för att beräkna avfallsmängder har förändrats sedan 2014 då avfallsstatistiken för 2012 togs fram.

Avfallsmängderna i energibranschen har ökat med mindre än tre procent sedan år 2012. En stor förändring inom energibranschen är dock att askorna från förbränning av avfall ökat i förhållande till askor från förbränning av andra bränslen. Detta styrker bilden av att avfallsförbränningen ökar på bekostnad av förbränning av andra bränslen.

Den totala avfallsmängden från branschen Livsmedelsframställning har legat relativt stabilt sedan år 1993. En minskning av vegetabiliskt avfall kan ses mellan år 2012 och år 2014. Det finns dock flera förklaringar till detta, exempelvis används, jämfört med år 2012 mer restprodukter till djurfoder vilket gör att det inte klassas som avfall. Dessutom har metoden ändrats så att endast juicekoncentrat och inte vatten från renspolning av rör räknats med.

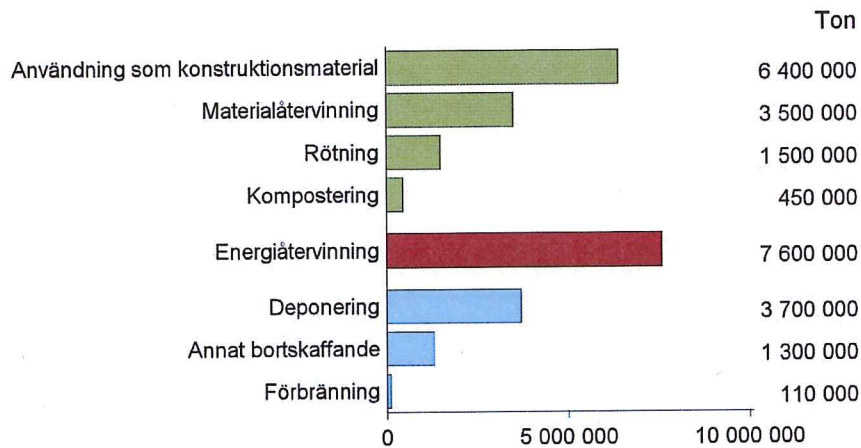
I branschen Papper- och pappersvarutillverkning har mängden avfall under 2014 minskat med 300 000 ton jämfört med år 2012. Den minskning av avfallet som redovisades mellan 2010 och 2012 berodde främst på omklassning till biprodukter. Svårigheter med gränsdragningar mellan avfall och biprodukt påverkar fortfarande avfallstyperna träavfall samt pappers- och pappavfall.

Branschen Metall och metallvaror hade en minskad mängd avfall 2014 jämfört med 2012. Det farliga avfallet minskade med cirka 70 000 ton och avfallstyperna som bidrar mest till denna skillnad är minskningen av kemiskt avfall (40 000 ton) och oljeavfall (19 000 ton). Det icke-farliga avfallet är i princip oförändrat med en ökning på 850 kg från år 2012 till 2014.

Branscherna Jordbruk, skogsbruk och fiske gav år 2014 upphov till relativt små mängder avfall jämfört med andra branscher. Den totala mängden avfall har ökat med 380 000 ton från år 2012 till år 2014. Ökningen beror på en metodförändring i statistikframtagningen och beror alltså inte på en reell ökning av avfallet.

1.3 Behandlat avfall

Följande diskussion gäller utan hänsyn till det avfall som uppkom och behandlades inom gruvsektorn. Figur 3 visar hur avfallsbehandlingen år 2014 totalt sett fördelades mellan olika behandlingstyper i Sverige. Materialåtervinning, rötning, kompostering och användning som konstruktionsmaterial i figuren motsvarar olika former av materialåtervinning. Vid energiåtervinning används avfall som bränsle för värme eller elproduktion. Förbränning utan energiåtervinning, deponering och annat bortskaffande motsvarar olika former av bortskaffande.



Figur 3 Fördelning av farligt och ickefarligt avfall mellan olika slutbehandlingstyper i Sverige 2014.
 Figuren kommer från Naturvårdsverket 2016. Avfall i Sverige 2014. Rapport 6727

Det är svårt att analysera långsiktiga trender vad gäller behandling av avfall, framförallt eftersom företagens varierande tillämpning av biproduktkriterierna och andra omklassningar har påverkat statistiken.

Den mängd avfall som gick till återvinning minskade mellan 2006 och 2008 på grund av att några olika material som tidigare klassats som avfall omklassades till biprodukter och därmed inte räknades med i statistiken. Mellan 2008 och 2012 ökade återvinningen igen, främst av askor och olika mineralavfall som används som konstruktionsmaterial eller deponitäckning. Från 2012 till 2014 har återvinningen fortsatt att öka. Återvinningen av icke-farligt avfall har ökat med 14 procent mellan år 2012 och 2014. Återvinningen av farligt avfall minskade mellan 2008 och 2010 för att sedan öka mellan 2010 och 2012. Mellan 2012 och 2014 har återvinningen av farligt avfall minskat med 14 procent.

Det är främst biologisk behandling av avfall samt användning av askor, slagg och jordmassor som konstruktionsmaterial som ökat. Det är rötning av animaliskt avfall, matavfall och gödsel som står för ökningen inom biologisk behandling. För konventionell materialåtervinning gick dock andelen återvunnet icke-farligt avfall ner mellan 2012 och 2014. Det var framförallt återvinningen av pappers- och pappavfall, metallavfall samt återvinningen av plastavfall som minskade. Den minskade återvinningen av pappers- och pappavfall kan antas spegla en minskad papperskonsumtion. Materialåtervinning av farligt avfall har minskat 2014 jämfört med 2012, främst på grund av en ny mer exakt klassning för behandling av avfall från förbränning.

Mängden avfall som gick till energiåtervinning minskade mellan 2008 och 2010, beroende på att bark- och träavfall övergick till att klassas som biprodukt, men ökade mellan 2010 och 2012, främst beroende på ökad förbränning av blandat avfall (industriavfall och importerat avfall). Det importerade avfallet består av framför allt olika typer av utsorterat träavfall och utsorterade fraktioner av hushållsavfall och

hushållsavfallsliknande avfall mer eller mindre mekaniskt bearbetat. Mängden avfall som går till energiåtervinning har fortsatt att öka mellan 2012 och 2014. Förbränning av sorteringsrester och träavfall står för de största ökningarna. Jämfört med år 2012 ökade energiåtervinningen av icke-farligt avfall med 14 procent och av farligt avfall med 11 procent.

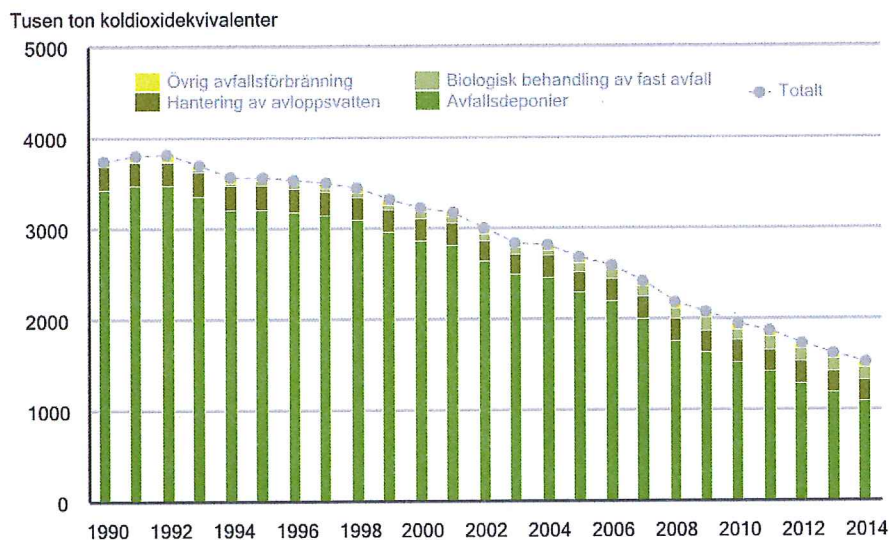
Bortskaffning genom förbränning har under åren legat på en mycket låg nivå och har förutom en ökning mellan åren 2004 och 2006, minskat stadigt. Från 2012 till 2014 har dock bortskaffning av både farligt och icke-farligt avfall genom förbränning ökat. Totalt förbrändes 110 000 ton avfall 2014 jämfört med 43 000 ton under 2012. Deponering av avfall minskade mellan 2008 och 2010 från 3,5 miljoner ton till 3,3 miljoner ton. Minskningen fortsatte till 2012 då 3 miljoner ton avfall deponerades. Från 2012 till 2014 har deponeringen av avfall dock ökat från 3 miljoner ton avfall till 3,7 miljoner ton.

Mängden markbehandlat och utsläppt till vatten ökade mellan 2008 och 2010, men minskade mellan 2010 och 2012. Minskningen av mängden markbehandlat och utsläppt till vatten har sedan fortsatt mellan 2012 och 2014. Ofta är det ett större muddringsprojekt, som varierar från år till år, som dominerar statistiken. År 2008 var det endast några hundra tusen ton muddermassor som dumpades i havet, medan det 2010 var 3,5 miljoner ton, 2012 2,1 miljoner ton och 2014 1,2 miljoner ton. Beräkningen av mängden avfall till utsläpp till vatten eller markbehandling har dessutom ändrats mellan 2008 och 2010. Vid undersökningen för år 2008 räknades våtvikten för lakvatten, medan från år 2010 och framåt räknas endast torrvikten. Detta på grund av att reglerna i EU:s avfallsstatistikförordning har ändrats. Mängden lakvatten som släppts ut har minskat från 160 000 ton till 130 000 ton under perioden 2012 till 2014.

1.4 Utsläpp av växthusgaser från avfall

Inom avfallssektorn rapporteras utsläpp av växthusgaserna metan (CH₄) från avfallsdeponier, lustgas (N₂O) och metan från hantering av avloppsvatten, koldioxid (CO₂) från avfallsförbränning utan energiåtervinning samt lustgas och metan från biologisk behandling av fast avfall. Utsläpp från avfallsförbränning med energiåtervinning rapporteras inte av avfallssektorn utan av energisektorn. Utsläpp av växthusgaser från avfallssektorn har minskat med cirka 60 procent sedan år 1990 och motsvarar nu cirka tre procent av Sveriges totala växthusgasutsläpp (1 522 miljoner ton räknat som CO₂-ekvivalenter)⁵ se Figur 4. Obs! Avfall som går till förbränning med energiåtervinning är inte inkluderat.

⁵ Underlag till Sveriges klimatrapportering till UNFCCC 2014. Naturvårdsverket.
www.naturvardsverket.se/Sa-mar-miljon/Statistik-A-O/vaxthusgaser-utslapp-fran-avfall/



Figur 4 Utsläpp av växthusgaser från avfallshantering 1990-2014.

Lite mer än två tredjedelar av utsläppen från avfallsbehandling kommer numera från avfallsdeponier. Dessa är den näst största källan till utsläpp av metan i Sverige, den största utsläppskällan är jordbruket. Från 1990 till 2014 har emellertid dessa utsläpp från deponierna minskat med nästan 70 procent. Det är denna minskning som bidragit mest till avfallssektorns totalt minskade utsläpp av växthusgaser, och den förväntas fortsätta. Förklaringen är framförallt ökad metanåtervinning från deponier, samtidigt som deponering av organiskt avfall inte längre är tillåten och avfallsförbränning och materialåtervinning ökar. Bakom denna utveckling ligger såväl lagstiftning som andra styrmedel.

Hantering av avloppsvatten ger utsläpp av lustgas och metan. Det svarar för 16 procent av utsläppen från avfallsbehandling år 2014. Sedan 1990 har utsläppen inom denna delsektor minskat något vilket beror på förbättringar i reningsverken.

Utsläpp från biologisk behandling visar en tydlig ökande trend. Detta beror på ökad kompostering och rötning av avfall i Sverige. Rötning kan användas för att exempelvis producera biogas. Produktionsutsläpp typ läckage rapporteras som utsläpp från avfallsbehandling.

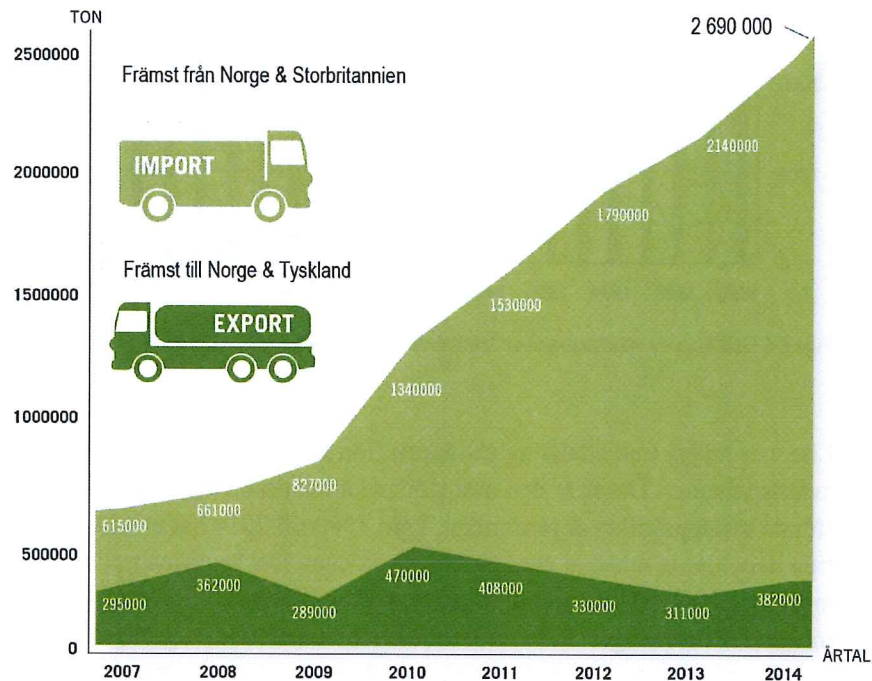
Övrig avfallsförbränning har ökat sedan 1990 men står fortfarande enbart för 4 procent av avfallssektorns totala utsläpp.

1.5 Import och export

Sverige både importerar och exporterar avfall. Det är inte alla typer av avfall som förs in och ut ur landet som behöver anmälas till behöriga myndigheter varför tillgänglig statistik endast rör anmälningspliktiga transporter (anmälningspliktigt avfall är t ex farligt avfall, hushållsavfall, bygg- och rivningsavfall, blandat avfall). Uppgifterna rapporteras sedan årligen till Baselsekretariatet och EU-kommissionen. För import eller export av informationspliktigt gränsöverskridande avfall, t ex rent utsorterat papper,

plast, metallfraktioner till återvinning finns idag inga krav på rapportering. Därför är kunskapen om dessa avfallsflöden dålig.

I Figur 5 visas hur mycket anmälningspliktigt avfall som importerats respektive exporterats i Sverige från 2007 till 2014.



Figur 5 Import och export av anmälningspliktiga avfallstransporter mellan 2007 och 2014¹

I figuren syns att importen av avfall aldrig har varit så hög som under 2014 samt att ökningen är speciellt markant från 2009. Det som bidragit mest till detta är den ökade importen av avfallsbränslen från övriga EU-länder på grund av deras strävan att snabbare minska deponeringen. Under 2014 anmäldes 2,7 miljoner ton avfall som infört i Sverige och rapporterat till Naturvårdsverket (se Figur 5). Majoriteten av det importerade avfallet (2,3 miljoner ton, 86 procent av totala importen) bestod av olika brännbara avfallsfraktioner och träavfall till energiåtervinning, framförallt från Norge, Storbritannien och Irland. Cirka 156 000 ton (6 procent) av det importerade avfallet gick till metallåtervinning medan 3-4 procent genomgick annan materialåtervinning. 38 000 ton (1,4 procent) avfall bortskaftades.

De exporterade avfallsmängderna rapporterades under 2014 till 382 000 ton (se Figur 5). Cirka 68 000 ton (18 %) av de exporterade avfallet gick till bortskaftandet och 314 000 ton (82 %) till återvinning. Av det avfall som gick till återvinning gick 39 000 ton till metallåtervinning, 25 000 ton till energiåtervinning, 39 000 ton till oljeregenerering och 211 000 ton till övrig materialåtervinning eller annan återvinning. Av de totala exporterade avfallsmängderna bestod 108 000 ton (28 %) av flygaska och rökgasrester från avfallsförbränning.

Illegal import och export av avfall förekommer i och från Sverige. Under 2014 stoppades 92 illegala avfallstransporter varav 75 transporter på vägen ut ur Sverige och

17 transporter utanför landet. Antalet stoppade transporter av avfall har ökat, men det går inte att säga om det beror på att antalet olagliga avfallstransporter har ökat. Det kan istället bero på bättre tillsyn och att samarbetet mellan myndigheter utvecklats de senaste åren.

Huvuddestinationen för de stoppade illegala transporterna har varit olika länder Afrika och innehållet i transporterna har framför allt bestått av bildelar och bilar samt elektronik.

2 Avfallsbehandling

2.1 Deponering

Deponering var länge den huvudsakliga metoden för att göra sig av med många typer av avfall. Sedan mitten av 1990-talet har dock deponeringen av många avfallstyper minskat drastiskt på grund av pådrivande lagstiftning och det ökande resursvärdet hos alltmer avfall.

Under lång tid hade Sverige kapacitetsbrist på alternativ till deponering. När deponeringsförbudet för organiskt avfall trädde i kraft 2002 växte problemet och delar av avfallet deponerades därför med dispens från förbudet. Avfallsmängderna fortsatte att öka under denna tid, vilket ytterligare ökade behovet av ny kapacitet. För att möta detta behov har det skett en kraftig utbyggnad av behandlingskapaciteten, framförallt avfallsförbränning. Kapaciteten för biologisk behandling och materialåtervinning har också ökat. Detta har lett till att i princip inget organiskt avfall längre behöver deponeras på grund av för låg behandlingskapacitet⁶.

Förutom gruvavfall som deponeras i anslutning till gruvområden och anrikningsverk, utgörs det deponerade avfallet idag huvudsakligen av olika typer av mineralavfall. En stor del av detta är byggavfall som betong, tegel, sand, stenar och jord. Under 2012 deponerades ca 77 miljoner ton avfall. Om avfallet från gruvsektorn räknas bort deponerades 2,5 miljoner ton icke-farligt avfall och cirka 466 000 ton farligt avfall. 2014 deponerades 3,3 miljoner ton icke-farligt avfall och 430 000 ton farligt avfall i Sverige.

Enligt Avfall Sverige⁷ uppskattas den återstående kapaciteten till 23 miljoner m³ vilket motsvarar nästan 24 miljoner ton betong eller 35 miljoner ton slagg från energiåtervinning.

2.2 Avfallsförbränning

Avfall Sveriges kapacitetutredning 2016⁸ beskriver nuvarande och planerad kapacitet i kraftvärme- och värmeverk för avfallsförbränning till år 2020. Utredningen visar att energiåtervinning genom avfallsförbränning fortsätts att byggas ut. Den befintliga kapaciteten 2016 uppgår till 6,6 miljoner ton. År 2014 låg kapaciteten på cirka 6,3 miljoner ton. En ny panna tas i drift under året vilket gör att kapaciteten ökar till 6,7 miljoner ton år 2017. Vid en fortsatt utbyggnad enligt de planer som finns kan förbränningskapaciteten år 2020 uppgå till 7,0 miljoner ton.

En jämförelse mellan kapaciteten för avfallsförbränning med prognosen för avfallsmängder visar att det är ett överskott av kapacitet på 1, 4 miljoner ton för 2016. Det kommer att vara ett fortsatt överskott av kapacitet för avfallsförbränning till år

⁶ Naturvårdsverket 2012. Från avfallshantering till resurshushållning. Sveriges avfallsplan 2012-2017. 2012.

⁷ Avfall Sverige 2016. Trender för avfallsanläggningar med deponi. Statistik 2008-2014. Rapport 2016:01.

⁸ Avfall Sverige. 2016. *Kapacitetutredning 2016- Avfallsförbränning och avfallsmängder till år 2020*. Rapport 2016:13.

2020. Storleken på överskottet påverkas dock av hur målen för matavfall, bygg- och rivningsavfall samt för förpackningar uppnås. Om samtliga mål nås och all planerad utbyggnad av kapaciteten realiserats kommer överskottet att ligga på ungefär 2 miljoner ton år 2020. Om ingen ytterligare avfallsförbränning byggs och prognosen för avfallsmängder baseras på historisk avfallsökning kommer överskottet för år 2020 att ligga på ungefär 1 miljoner ton.

För att utnyttja överskottet av kapacitet för avfallsförbränning sker en import av avfallsbränsle. Det finns också ett behov i andra EU-länder att exportera avfall för att kunna minska sin deponering av avfall. Störst mängd avfall importerats från Norge och Storbritannien. Import av avfallsbränsle till energiåtervinning har ökat från 600 000 år 2010 ton till 1,35 miljoner ton år 2015. Under år 2016 planeras för en import på ungefär 1,3 miljoner ton. Behovet av import av avfallsbränsle till år 2020 förväntas ligga mellan 1,1 och 2,0 miljoner ton beroende på hur avfallsmålen uppfylls och omfattning av utbyggnaden av förbränningskapaciteten.

2.3 Biologisk behandling

Biologisk behandling av avfall för återvinning innebär att avfallet rötas eller komposteras. I detta ingår även matavfall som rötas i rötchammare vid avloppsreningsverk och gödsel som rötas vid gårdsanläggningar. Totalt gick 1,9 miljoner ton icke-farligt avfall (torrvikt) till biologisk behandling 2014, vilket är en ökning från 1,7 miljoner ton år 2012. Villkoret för att biologiskt behandlat avfall ska räknas som återvunnet är att komposten och rötresten faktiskt används som gödselmedel eller ersätter matjord, och att man vid rötning tar tillvara biogasen. Hemkompostering räknas inte med eftersom intern materialåtervinning inte ska redovisas enligt WStatR,

Det är rötning av animaliskt avfall, matavfall och gödsel som står för ökningen inom biologisk behandling. Under 2014 rötades 1,5 miljoner ton icke-farligt avfall i Sverige. Det är en ökning med 40 procent sedan 2012. Kompostering av avfall har dock minskat med 26 procent sedan 2012.

Det finns en tydlig politisk styrning mot en utökad utsortering av matavfall för biologisk behandling istället för förbränning. Tidigare fanns målet om 35 procent utsortering av matavfall till 2010. Det uppfylldes inte, men mängderna utsorterat matavfall ökade. I april 2012 beslutade regeringen om ett etappmål om ökad resurshushållning i livsmedelskedjan. Etappmålet som ska nås senast 2018 innebär att 50 procent av matavfallet från hushåll, storkök, butiker och restauranger sorteras ut och behandlas biologiskt så att växtnäringen tas tillvara, där minst 40 procent ska behandlas så att även energin tas tillvara. Etappmålet om ökad resurshushållning i livsmedelskedjan innebär att omkring 650 000 ton avfall styrs bort från förbränning.

Den biologiska återvinningen av matavfall har ökat betydligt de senaste åren. Under 2014 återvanns 38 procent av matavfallet genom biologisk behandling⁹, att jämföra med 31 procent för 2013 och 25 procent för 2012. 27 procent av matavfallet behandlades så att både växtnäring och energi togs tillvara.

⁹ Naturvårdsverket 2016. Matavfall i Sverige Uppkomst och behandling 2014. Rapport 8765.

Även om de insamlade matavfallsmängderna har ökat de senaste åren visar uppföljningen av etappmålet att Sverige har en bit kvar för att klara återvinningsmålet.

Allt fler kommuner har infört insamling av källsorterat matavfall för biologisk återvinning. Information från Avfall Sverige visar att 190 kommuner infört insamling av matavfall och att nära två tredjedelar av hushållen är anslutna. Drygt 20 av kommunerna hade endast insamling från storkök och restauranger medan flertalet även samlade in från hushållen¹⁰.

Den teoretiska potentialen för biogas från matavfall uppgår till drygt 1 300 GWh biogas per år.¹¹ Den tillgängliga matavfallspotentialen för biogasproduktion har reducerats med 20 procent som en rimlig reduktion av matavfallsmängderna på grund av minskat matsvinn¹².

¹⁰ Avfall Sverige 2015. Svensk Avfallshantering 2015.

¹¹ Avfall Sverige 2013. Realiserbar biogaspotential i Sverige år 2030 genom rötning och förgasning, Rapport B2013:02.

¹² Naturvårdsverket 2012. Nyttan av att minska matsvinnet. Rapport 6527.

3 Framtidsprognoser

Att förutsäga och siffrsätta framtiden kallas prognostisering. Avfallsstatistikens roll är i första hand att beskriva det rådande läget med så färsk och korrekta data som möjligt. Det görs inga regelbundna analyser av hur avfallsmängderna förväntas utvecklas, och få tillräckligt aktuella och kvalificerade analyser av den utvecklingen finns hitintills gjorda.

EU:s avfallsdirektiv uttrycker i artikel 28 pkt. a ett direkt krav på att det görs framtidsbedömningar: ”Avfallsplanerna ska i lämplig utsträckning och med beaktande av planeringsområdets geografiska nivå och omfattning innehålla åtminstone följande uppgifter: Det inom territoriet genererade avfallets typ, mängd och ursprung, avfall som sannolikt kommer att transporteras från eller till det nationella territoriet samt en bedömning av avfallsflödenas framtida utveckling” (denna punkt följs sedan av fler punkter).

En övergripande prognostisering ingick i projektet Hållbar avfallshantering som pågick under åren 2006-2012 och finansierades av bland andra Naturvårdsverket. Projektet använde och utvecklade ett antal datormodeller¹³ som man lät samköra för att uppskatta bland annat avfallskvantiteterna 2030. Projektet använde sig av fem olika beräkningsscenarier där politisk styrning (ekonomi eller miljö) samt graden av globalisering och regionalisering varierades (för utfallet se Figur 6 nedan). I alla scenarierna visar sig den totala mängden avfall öka, men inte i något fall växer den snabbare än ekonomin. Ändå är skillnaden mellan scenarierna mycket stor. Det beror på att både den ekonomiska tillväxten, konsumtionsmönstren och den tekniska utvecklingen är olika i de olika scenarierna.

Användningen av scenarios understryker att det inte råder någon självklart given framtid, utan att utvecklingen i hög grad utgör resultatet av samhällets och de enskilda individernas aktiva beslut. Det avgörande för att styra mot vissa eftersträlvandvärda mål blir då att förstå vad olika tänkbara vägval i slutänden leder till.

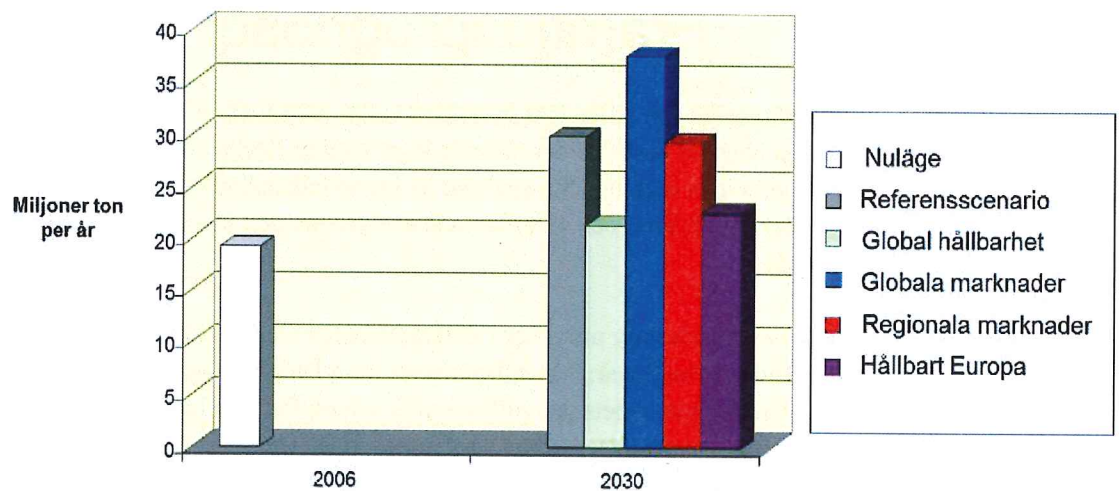
I rapporter från projektet Hållbar Avfallshantering finns mer utförliga beskrivningar av scenarierna¹⁴ och beräkningarna av avfallsmängder^{15,16}.

¹³ Konjunkturinstitutets modell EMEC, (Environmental Medium term Economic model), behandlingen av dessa kvantiteter (NatWaste) och deras påverkan på miljön (SWEA).

¹⁴ Dreborg K-H, Tyskeng S. 2008. *Framtida förutsättningar för en hållbar avfallshantering – Övergripande omvärldsscenarier samt referensscenario*. TRITA-INFRA-FMS 2008:6. Samhällsplanering, Kungliga tekniska högskolan, Stockholm.

¹⁵ Sundqvist J-O, Stenmarck Å, Ekvall T. 2010. Model for future waste generation. Rapport B1933. IVL Svenska Miljöinstitutet, Stockholm.

¹⁶ Östblom G, Ljunggren Söderman M, Sjöström M. 2010. Analysing Future Waste Generation – Soft Linking a Model for Waste Management with a CGE-model for Sweden. Working paper no. 118. Konjunkturinstitutet, Stockholm.



Figur 6 (källans fig. 3). Totala mängden avfall år 2006 och i fem olika scenarier för år 2030.

Dessutom har SMED på uppdrag av Naturvårdsverket, som underlag till Avfallsförebyggande programmet, tillämpat modelleringen i Hållbar avfallshantering för att uppskatta mängdutvecklingen för fyra utvalda avfallsströmmar fram till 2030¹⁷. De i den följande tabellen (se Tabell 1) redovisade mängderna avfall i dessa strömmar representerar det s.k. referensscenariot utan påverkan från nya styrmedel, dvs. utvecklingen har fortsatt utifrån dagens förutsättningar. Liksom i Hållbar avfallshantering antas en jämn ekonomisk utveckling¹⁸.

Tabell 1 Mängderna för olika avfallsströmmar avseende aktuella basår respektive år 2030 och mängdernas relativa förändring mellan dessa år.

Förklaringar: De skilda basåren avspeglar den varierande tillgången på tillräckligt bra data sett bakåt i tiden för olika strömmar. Procent per år avser den totala procentförändringen fördelad på enskilda år. Den totala förändringen i procent för de två basåren senare än 2006 anges i tabellen extrapolerade bakåt till 2006 för jämförbarhetens skull.

Avfallsström	Bas- år	Mängd 1000-tals ton		Per år %	Extrapol. föränd- ring %
		Basår	2030		
El- och elektronikavfall	2006	159 000	294 000	+3,5	+85
Matavfall	2010	1 009 000	1 433 000	+2,1	+50
Textilavfall	2008	131 800	253 000	+4,2	+100
Bygg- och rivningsavfall	2006	8 030	11 160	+1,6	+39

¹⁷ SMED 2012. *Framtidsprognoser för prioriterade avfallsströmmar*. PM okt. 2012.

¹⁸ Finansdepartementet 2008. *Långtidsutredningen 2008. Huvudbetänkande*. SOU 2008:105.

I en rapport från Profu¹⁹ görs utifrån ett systemanalytiskt angreppssätt en prognos över hur vi behandlar hushållsavfallet år 2020. Utgångspunkten är att beslutade samhällsmål på ett eller annat sätt påverkar uppkomna mängder avfall och fördelningen mellan behandlingsalternativen för det svenska hushållsavfallet. Resultaten visar på en ökning av mängden hushållsavfall, en ökning av andelen och mängden materialåtervinning och biologisk behandling och att andelen energiåtervinning minskar något men att mängden är nästan oförändrad (se Figur 7).



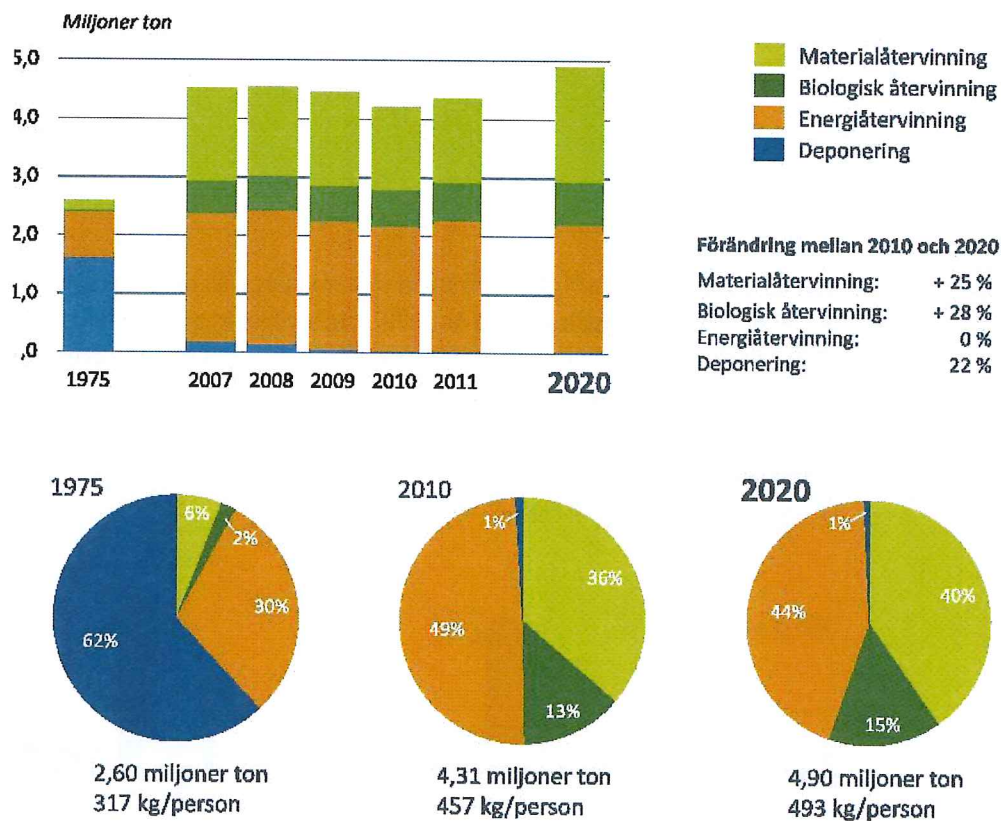
Figur 7 Förändring (vikt-%) i uppkommen och behandlad mängd hushållsavfall mellan 2010-2020¹⁹

Att andelen materialåtervinning ökar beror förstås till viss del på målet om att uppnå 50 procent återvinning för papper, metall, plast och glas, där plast ännu inte uppnått detta mål. Men att andelen ökar beror även på målet om att minska mängden uppkommet matavfall.

Materialåtervinning ökar ca 342 000 ton på grund av att avfallsmängderna totalt ökar under perioden samt ytterligare 47 000 ton för att uppfylla målet om plaståtervinning, dvs. totalt ca 389 000 ton (se Figur 8).

Mängden hushållsavfall som går till biologisk behandling beräknas öka med ca 220 000 ton. Ökningen består till knappt 2/3 av matavfall från hushåll, restauranger och butiker och till drygt 1/3 av annat organiskt avfall, såsom till exempel park- och trädgårdsavfall. Mängden hushållsavfall till energiåtervinning beräknas ligga kvar på dagens nivå. Alla fyra studerade mål styr, på ett eller annat sätt, bort avfall från energiåtervinning.

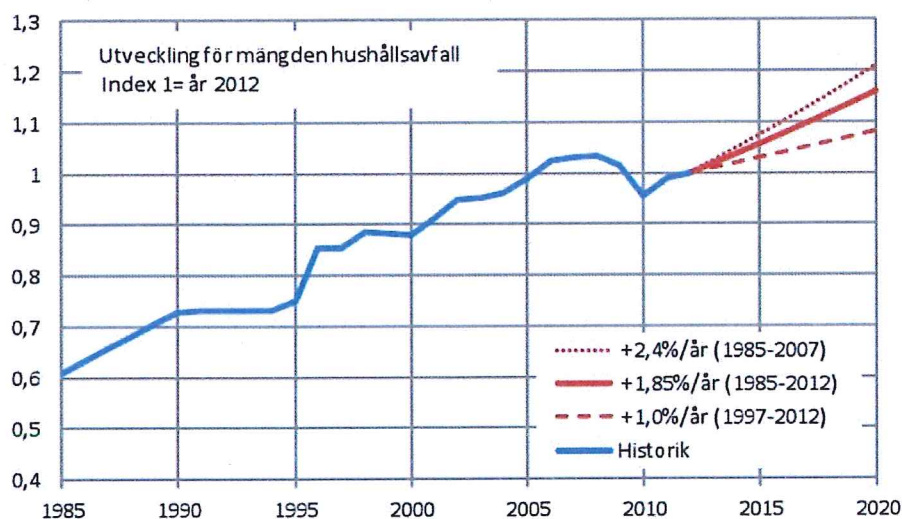
¹⁹ Profu 2013. *Tio perspektiv på framtida avfallsbehandling*. Rapport för Waste Refinery 2013.



Figur 8 Behandlade och uppkomna mängder svenskt hushållsavfall 1975-2020¹⁹

För övrigt finns framtidsscenarioer för hushållsavfallet 2020 i en rapport från Avfall Sverige.²⁰ För dessa utnyttjas historiska värden för avfallsmängderna mellan åren 1985-2012. Dessa härrör från Avfall Sveriges årliga statistik för den totala mängden hushållsavfall i Sverige. Profus bearbetning av data, tillsammans med en prognos för avfallsmängderna, visas i Figur 9 nedan.

²⁰ Avfall Sverige. 2014. Kapacitetsutredning 2014. Avfallsförbränning och avfallsmängder till år 2020. Rapport E2014:03.



Figur 9 (källans fig. T) Total nationell mängd hushållsavfall 1985 till 2012 samt framskrivning enligt historisk utveckling (Profu)

Av Figur 9 framgår tre alternativa framskrivningar av avfallsmängderna efter indexåret 2012 vilka baseras på den genomsnittliga procentuella ökningen per år under olika tidsperioder och förutsättningar. Den mellersta linjen representerar den genomsnittliga procentuella ökningen under hela perioden: 1,85 procent per år mellan 1985 och 2012. Den övre linjen uppvisar också en ökning men fram till och med året före finanskrisen med dess efterföljande lågkonjunktur och minskade avfallsmängder: 2,4 procent per år mellan 1985 och 2007. Den lägre linjen representerar den genomsnittliga procentuella ökningen på senare tid: 1,0 procent per år mellan 1997 och 2012.

