

Miljö- och energidepartementet
103 33 Stockholm

Dnr M2017/01714/Me

Malmö den 8 januari 2018

REMISSVAR: Betänkande Miljötillsyn och sanktioner – en tillsyn präglad av ansvar, respekt och enkelhet (SOU 2017:63)

Avfall Sverige är kommunernas branschorganisation inom avfallshantering. Det är Avfall Sveriges medlemmar som ser till att avfall tas om hand och återvinns i landets alla kommuner. Vi gör det på samhällets uppdrag: miljösäkert, hållbart och långsiktigt. Vår vision är "Det finns inget avfall". Vi verkar för att förebygga att avfall uppstår, att mer återanvänds och att det avfall som uppstår återvinns och tas om hand på bästa sätt. Kommunerna och deras bolag är ambassadör, katalysator och garant för denna omställning.

Avfall Sverige bildades redan 1947 och har omkring 400 medlemmar. Avfall Sveriges medlemmar är kommuner, kommunalförbund, kommunala bolag och kommunala regionbolag inom avfall och återvinning. Deras kunder utgör Sveriges invånare och en stor del av näringslivet. Genom medlemmarna representerar Avfall Sverige Sveriges befolkning. I Avfall Sverige ingår, som associerade medlemmar, cirka 150 tillverkare, konsulter och entreprenörer aktiva inom avfallshantering.

1. Förslagets koppling till Avfall Sveriges generella ståndpunkter

Avfall Sverige anser att avfallshanteringen är en väsentlig del av samhällets infrastruktur och att avfallshanteringen ska ge en god och behovsanpassad service för medborgare och verksamheter.

Ett viktigt led i att detta ska fungera är en väl fungerande tillsyn av avfallshanteringen.

2. Sammanfattning

- En väl fungerande tillsyn är en viktig del i att *kommunen kan verkställa sitt lagstadgade avfallsansvar enligt 15 kap. 20 § miljöbalken.*
- När det gäller *insamlingen av förpackningar och returpapper från hushåll och andra förbrukare*, som lyder under producentansvar, är en fungerande tillsyn central i syfte

att bevaka att producenterna upprätthåller en insamling som säkerställer en tillräckligt hög miljö- och hälsoskyddsnivå.

- Den insamling av förpackningar och returpapper från hushåll som producenterna har valt att tillhandahålla i form av *det så kallade ÅVS-systemet medför brister* bland annat i form av att annat avfall än förpackningar och returpapper ställs upp/lämnas vid återvinningsstationerna med nedskräpning och potentiella risker för människors hälsa och miljön som följd.
- Utöver det anser Avfall Sverige bland annat att det finns *brister i ÅVS-systemet genom en alltför låg servicegrad till hushållen samt att ÅVS-systemet inte möjliggör samordning med kommunens insamling av annat hushållsavfall än förpackningar och returpapper.*
- Tillsynsmyndigheten i kommunen har en viktig roll i att *pröva vissa typer av undantag från de kommunala avfallsföreskrifterna* i de fall det är reglerat på detta sätt i den enskilda kommunens avfallsföreskrifter samt följer av kommunens beslutsreglemente och delegationsordning.
- När det gäller *dispensprövning och tillsyn av eget omhändertagande av hushållsavfall är tillsynsmyndighetens roll central* och det är viktigt med en aktiv tillsynsmyndighet i kommunen med tillräckligt med resurser i syfte att kunna säkerställa att det nämnda kommunala avfallsansvaret kan verkställas samt att de skyldigheter för fastighetsägare som följer av avfallsföreskrifterna efterlevs.

3. Generella kommentarer

En väl fungerande tillsyn är en viktig del i att kommunen kan verkställa sitt lagstadgade avfallsansvar enligt 15 kap. 20 § miljöbalken.

Kommunen har ett lagstadgat ansvar för insamling, återvinning och bortskaffande av hushållsavfall (jfr 15 kap. 20 § miljöbalken). Kommunen har ålagts denna ensamrätt att hantera hushållsavfall av miljö- och hälsoskyddsskäl i syfte att det ska säkerställas att hushållsavfall tas om hand. För denna avfallshantering får kommunen ta ut avgifter (jfr 27 kap. 4 § miljöbalken). Detta avgiftsuttag ska förhålla sig till självkostnadsprincipen i 8 kap. 3 c § kommunallagen (1991:900).

Hushållsavfall inom kommunen ska transporteras till en behandlingsanläggning i den utsträckning som det behövs av miljö- och hälsoskyddsskäl. Lagstiftningen innebär dock inte att varje kommun ska ha egna resurser för insamling, återvinning och bortskaffande. Sådana resurser kan vara en gemensam kommunal angelägenhet för flera kommuner och kan organiseras i bolagsform. De kan också ägas och drivas av någon juridisk person som är fristående från kommunen. För kommunen gäller dock skyldigheten att avfallet antingen ska återvinnas eller bortskaffas. Förberedelse för återanvändning inkluderas i definitionen

av återvinning och kommunerna verkar på olika sätt för att förebygga uppkomsten av avfall. 15 kap. 20 § miljöbalken är en rambestämmelse som ger kommunen stor frihet att utforma sin avfallshantering efter lokala förhållanden med iakttagande av miljöbalkens mål och andra föreskrifter.¹ Det är exempelvis relativt vanligt att kommuner på olika sätt samverkar inom hela eller delar av sitt ansvarsområde.

Sättet att organisera ansvar och utförandet varierar. Det förhåller sig bland annat så att en betydande majoritet, cirka 75 procent, av kommunerna använder en privat utförare för insamling. När det gäller återvinning och bortskaffande är bilden något annorlunda. Materialåtervinningen är starkt knuten till industrins råvaruförsörjning, vilket avspeglar sig i hur ägandet för sådana resurser gestaltar sig. Kommunerna äger majoriteten av kapaciteten för avfallsbehandling i Sverige. Det handlar om allt från anläggningar för energiåtervinning, anläggningar för biologisk återvinning (såsom rötningsanläggningar där biogas produceras) till avfallsbehandlingsanläggningar med deponier. I den utsträckning som denna kapacitet inte behövs för hushållsavfall erbjuder kommunerna återvinningstjänster till marknaden. Att kommunerna skulle ha en roll för återvinning och bortskaffande av annat avfall än hushållsavfall förutsattes av lagstiftaren i samband med införandet av förbud mot deponering av organiskt och brännbart avfall i början av 2000-talet. Det förutsattes vidare när möjligheten för kommunerna att utvidga sitt ansvar för annat avfall än hushållsavfall respektive farligt avfall togs bort år 2000 respektive år 2007. Vidare har kommunernas erbjudande av tjänster till marknaden varit förutsatt när olika producentansvar för avfall har införts, exempelvis för förpackningar och elavfall. När det gäller återvinning och bortskaffande av annat avfall än hushållsavfall är näringslivets verksamheter i dagsläget beroende av tillgång till den kapacitet som de kommunägda anläggningarna erbjuder.

När det gäller insamlingen av förpackningar och returpapper från hushåll och andra förbrukare, som lyder under producentansvar, är en fungerande tillsyn central i syfte att bevaka att producenterna upprätthåller en insamling som säkerställer en tillräckligt hög miljö- och hälsoskyddsnivå. Den insamling av förpackningar och returpapper från hushåll som producenterna har valt att tillhandahålla i form av det så kallade ÅVS-systemet medför brister i form av att annat avfall än förpackningar och returpapper ställs upp/lämnas vid återvinningsstationerna med nedskräpning och potentiella risker för människors hälsa och miljön som följd. Utöver det anser Avfall Sverige bland annat att det finns brister i ÅVS-systemet genom en alltför låg servicegrad till hushållen samt att ÅVS-systemet inte möjliggör samordning med kommunens insamling av annat hushållsavfall än förpackningar och returpapper.

När det gäller insamlingen av förpackningar och returpapper från andra förbrukare än hushåll finns det också stora brister genom att det hos merparten av alla verksamhetsutövare (till exempel transportörer, restauranger och caféer) inte erbjuds utsortering av förpackningar och returpapper i enlighet med de krav som framgår av 28 §

¹ Bengtsson, Bjällås, Rubenson, Strömberg: *Miljöbalken En kommentar*, Norstedts juridik s. 15:19.

förordningen (2006:1273) om förpackningar (med motsvarande krav för returpapper)². Det finns ett fåtal så kallade frivilliga insamlingspunkter etablerade av producenterna för insamling av förpackningar från verksamheter. Här finns allt sedan producentansvaren för förpackningar och returpapper infördes år 1994 stora brister när det gäller uppfyllandet av kravet på producenterna att tillhandahålla insamling av både hushålls och verksamheters förpacknings- och returpappersavfall.

Övrig insamling av förpackningar från verksamheter sker genom frivilliga initiativ från privata entreprenörer som erbjuder insamling av förpackningar och returpapper från verksamheter liksom när det gäller fastighetsnära insamling från flerbostadshus. Sistnämnda insamling erbjuds också av ett antal kommuner med mycket goda resultat. Sådan insamling har hitintills inrättats i ett 40-tal kommuner med mycket goda resultat när det gäller utsorteringen av förpackningar och returpapper till följd av den kraftigt ökade servicegraden i jämförelse med det så kallade grundsystemet (återvinningsstationer) som producenterna opererar. Dessa kommuner samlar också in returpapper i samma system på uppdrag av producenterna. Ytterligare ett 20-tal kommuner har mer eller mindre framskridna planer på att införa sådana insamlingsystem. Flera kommuner utför också fastighetsnära insamling från flerbostadshus.

Tillsynsmyndigheten i kommunen har en viktig roll i att pröva vissa typer av undantag från de kommunala avfallsföreskrifterna i de fall det är reglerat på detta sätt i den enskilda kommunens avfallsföreskrifter samt följer av kommunens beslutsreglemente och delegationsordning.

Dispensansökningar och anmälningar om eget omhändertagande ska handläggas av den nämnd eller de nämnder som fullmäktige bestämmer. Dispensprövningen kan även delas upp så att olika typer av dispens handläggs av olika nämnder. Vissa typer av dispens hör naturligt hemma i miljö- och hälsoskydds nämndernas verksamhet, exempelvis de som utsträckt hämtningsintervall, uppehåll i hämtning samt eget omhändertagande och befrielse från skyldigheten att lämna avfall till kommunen. Dispens som avser utsträckt hämtningsintervall och dispens för gemensam avfallsbehållare rör frågor som ligger nära den praktiska avfallsverksamheten och skulle kunna handläggas av den avfallsansvariga nämnden. Handläggs ärenden om undantag av den avfallsansvariga nämnden bör kommunen se till att ställa alla relevanta krav för att hanteringen ska vara godtagbar i avfallsföreskrifterna, så att bedömningarnas ändamålsenlighet, objektivitet och konsekvens säkerställs.

Enligt 15 kap. 41 § miljöbalken ska avfallsföreskrifterna (renhållningsordningen) ta hänsyn till sådana förutsättningar som anges i 15 kap. 23 § miljöbalken, det vill säga under vilka förutsättningar fastighetsinnehavarna själva får ta hand om sitt hushållsavfall eller när föreskrifter enligt 15 kap. 22 § miljöbalken gäller, annat avfall som uppkommit hos dem.

² Nämnda 28 § gäller för förpackningar som uppstått före utgången av mars 2020 i enlighet med övergångsbestämmelser (10 p) till förordningen (2014:1073) om producentansvar för förpackningar.

Förutsättningar för sådant eget omhändertagande som regelmässigt uppkommer i kommunen bör anges i föreskrifterna. Föreskrifterna ska innehålla en formulering motsvarande 15 kap. 25 § miljöbalken eller en hänvisning till bestämmelsen för de sällan förekommande fall som kan uppkomma men inte regleras i föreskrifterna

Att bevilja dispens från kommunal hämtning eller andra undantag är ett gynnande förvaltningsbeslut. Sådana beslut kan enligt förvaltningsrättslig praxis återkallas endast i vissa speciella undantagsfall. Det kan ske antingen med stöd av förbehåll i själva beslutet eller i författning som ligger till grund för själva beslutet. Det kan även ske av hänsyn till en hälsofara, brandfara, trafikfara eller av andra sådana säkerhetsskäl eller om den enskilde har utverkat dispensbeslutet genom vilseledande uppgifter. Dispenser kan även vara tidsbegränsade och löper då ut i enlighet med beslutet.

Att återkalla ett gynnande förvaltningsbeslut utgör myndighetsutövning mot enskild vilket innebär att förvaltningslagens regler om bl.a. kommunikation måste iaktas och att beslutet ska grunda sig på en prövning i det enskilda fallet.

Det ovan sagda innebär att de gynnande dispensbeslut som antagits enligt tidigare gällande avfallsföreskrifter fortsätter att gälla även om de nya föreskrifterna om avfallshantering ändrar villkoren för att erhålla undantag.

Vill en kommun förbehålla sig rätten att ompröva ett dispensbeslut i det enskilda fallet, måste den alltså i beslutet om medgivande också ta in ett förbehåll om att medgivandet kan komma att återkallas om uppställda villkor åsidosätts eller andra förhållanden förändras, t.ex. i närområdet. Kommunen bör också begränsa beslutet i tiden och ställa tydliga villkor i dispensbeslutet. Ett gynnande beslut om dispens utesluter inte tillsynsinslag om förutsättningarna för detta är uppfyllda.

För aspekter som det redogörs för här ovan, när det gäller dispensprövning och tillsyn av eget omhändertagande av hushållsavfall är tillsynsmyndighetens roll central och det är viktigt med en aktiv tillsynsmyndighet i kommunen med tillräckligt med resurser i syfte att kunna säkerställa att det nämnda kommunala avfallsansvaret kan verkställas samt att de skyldigheter för fastighetsägare som följer av avfallsföreskrifterna efterlevs.

4. Specifika kommentarer

I övrigt instämmer Avfall Sverige i vad Sveriges Kommuner och Landsting anger i sitt remissvar.

För fortsatta kontakter i dessa frågor hänvisar vi till vår jurist Sven Lundgren, svnen.lundgren@avfallsverige.se, telefon 040-35 66 00.

Med vänliga hälsningar,
Avfall Sverige

Claes Thunblad
Ordförande

Weine Wiqvist
VD