



## Kommittédirektiv

### Utredning om verksamheters kommunala avfall

Beslut vid regeringssammanträde den 23 juli 2020

#### Sammanfattning

En särskild utredare ska utreda alternativa lösningar för ökade möjligheter för yrkesmässiga verksamheter att ta hand om sitt kommunala avfall (i dag s.k. hushållsavfall). Lösningarna ska möjliggöra utveckling av nya modeller och metoder för en cirkulär ekonomi genom ett så kallat frival. Frival innebär att verksamheterna kan välja att hantera avfallet på annat sätt än genom att lämna det till kommunen. Utredaren ska också utreda och analysera konsekvenserna av de förslag som lämnas.

Utredaren ska bl.a.

- föreslå lämpliga lösningar som ökar möjligheterna för yrkesmässiga verksamheter att ta hand om sitt kommunala avfall i syfte att gynna innovativa cirkulära lösningar,
- analysera de ekonomiska konsekvenserna av förslaget som remitterades i promemorian ”Genomförande av reviderade EU direktiv på avfallsområdet”, dnr M2019/01776/R,
- särskilt beakta behovet av och möjligheterna att bedriva tillsyn över verksamheternas avfallshantering,
- lämna eventuella andra förslag som identifierats som goda lösningar, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Uppdraget ska redovisas senast den 12 april 2021.

## **Varför behöver frågan om verksamheternas kommunala avfall utredas?**

Varje kommun ansvarar som huvudregel för att hushållsavfall inom kommunen återvinns eller bortskaffas (15 kap. 20 § miljöbalken). Med hushållsavfall avses avfall som kommer från hushåll och därmed jämförligt avfall från annan verksamhet (15 kap. 3 § miljöbalken). Det finns dock producentansvarsförordningar med bestämmelser om undantag från kommunens ansvar.

Det har i flera sammanhang när avfallsbestämmelser diskuterats påpekats att det är oklart vad som avses med ”därmed jämförligt avfall”. Efter att bestämmelserna införts uppkom tidigt diskussioner om hur uttrycket ska tolkas och därmed hur ansvaret för olika typer av avfall ska fördelas. Konsekvensen har blivit att aktörer tolkar begreppet olika, att återkommande tvister uppstår och att ansvaret fördelas olika i landet. Eftersom omfattningen av ansvaret för avfallet ständigt kan ifrågasättas leder det till svårigheter för kommuner och verksamheter att planera för att hantera avfallet.

I samband med genomförandet av ändringar i Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/98/EG av den 19 november 2008 om avfall och om upphävande av vissa direktiv (avfallsdirektivet) är regeringens förslag att uttrycket kommunalt avfall ska ersätta termen hushållsavfall (prop. 2019/20:156). Riksdagen har beslutat i enlighet med regeringens förslag (bet. 2019/20:MJU20, rskr. 2019/20:338) och regeringen har utfärdat lagändringarna, vilka träder i kraft den 1 augusti 2020. Termen hushållsavfall i miljöbalken och uttrycket kommunalt avfall är närliggande. Båda omfattar avfall från hushåll och därmed jämförligt avfall från annan verksamhet. Det föreslagna uttrycket kommunalt avfall omfattar dock inte hushållens avloppsslam och inte heller bygg- och rivningsavfall.

Många yrkesmässiga verksamheter är intresserade av att få ökade möjligheter att ta hand om sitt kommunala avfall (i dag s.k. hushållsavfall) för att på så sätt möjliggöra utveckling av nya modeller och metoder för en cirkulär ekonomi. Det bör utredas om verksamheter bör ges möjlighet att hantera sitt kommunala avfall på nya sätt för att främja miljömässigt goda lösningar som bidrar till den cirkulära ekonomin. Det är viktigt att en lösning, där verksamheterna kan välja en annan aktör än kommunen för att hantera sitt avfall, ska kunna bidra till att stimulera framväxten av en marknad med innovativa cirkulära lösningar.

Ett annat skäl till att frågan behöver utredas är att flera verksamheter i dag har valt att ta hand om sitt avfall själva trots att avfallet kan anses vara ”därmed jämförligt avfall” och därför är kommunens ansvar. Kommunerna har i många fall inte resurser att utöva tillsyn över verksamheternas hantering av ”därmed jämförligt avfall”. Detta innebär i praktiken oklara och olika förutsättningar för verksamhetsutövare som frågar kommunen om deras avfall omfattas av kommunens monopol.

För att bidra till att minska tvisterna mellan kommunerna och verksamheterna om vad som utgör därmed jämförligt avfall remitterades den 4 oktober 2019 ett förslag i promemorian ”Genomförande av reviderade EU direktiv på avfallsområdet” (dnr M2019/01776/R) om införande av ett frival. Förslaget innebar en möjlighet till undantag från kommunens ansvar att transportera bort och behandla kommunalt avfall från andra källor än hushåll. Det skulle ge en möjlighet för verksamheter att ta ett eget ansvar för sitt kommunala avfall.

Vid remitteringen av promemorian framkom att remissinstanserna har olika syn på behov och konsekvenser av att införa ett undantag från det kommunala avfallsmonopolet. Många remissinstanser, även de som i grunden är positiva till ett undantag, har invändningar mot förslagets utformning. Mot bakgrund av kritiken från remissinstanserna är det lämpligt att djupare analysera det förslag som remitterades och att överväga att ge förslag på lämpliga alternativa lösningar. Eftersom det handlar om en stor förändring på avfallsområdet är det nödvändigt med ett bättre beredningsunderlag där olika lösningar kan jämföras.

### **Uppdraget att utreda ökade möjligheter att få dispens från det kommunala avfallsmonopolet**

Utredaren ska analysera och överväga att utveckla den befintliga dispensmöjligheten i miljöbalken. Enligt miljöbalken kan kommunerna bevilja dispens från det kommunala avfallsmonopolet i det enskilda fallet om det finns särskilda skäl och om den som ska hantera avfallet med stöd av dispensen kan göra det på ett hälso- och miljömässigt godtagbart sätt (15 kap. 25 § miljöbalken). Det ska utredas om det finns anledning att inte längre kräva särskilda skäl, eller på annat sätt utöka möjligheterna att lämna dispens. Dispensmöjligheten ska utformas så att den är tydlig, förutsägbar, administrativt enkel och ger lika villkor för verksamheter oavsett i vilka kommuner de bedriver sin verksamhet.

Vad gäller denna lösning bör det övervägas om det ska krävas ett miljömässigt lika bra eller bättre omhändertagande för att bevilja dispens. Kommunens grundansvar för det ”därmed jämförliga avfallet” kvarstår i ett system med utökade dispenser.

Utredaren bör också beakta kommunernas möjlighet att bedriva avgiftsfinansierad tillsyn.

För att säkerställa ett fullgott beslutsunderlag är det av särskild vikt att utredaren både utför och redovisar grundliga analyser av ekonomiska och miljömässiga konsekvenser och skapar sig en uppfattning om acceptansen för förslaget genom att samråda med berörda.

Utredaren ska därför

- utreda hur dagens möjligheter för verksamheter att få dispens från det kommunala avfallsmonopolet kan utökas,
- utreda om dispensmöjligheten kan utökas antingen genom att inte längre kräva särskilda skäl för att dispens ska kunna beviljas eller på annat sätt,
- analysera om det bör finnas krav på miljömässigt lika bra eller bättre omhändertagande för att bevilja dispens,
- genomföra och redovisa resultaten av ett fördjupat samråd med berörda aktörer om förslaget,
- analysera de ekonomiska konsekvenserna av förslaget för små och stora privata aktörer och kommunala och statliga aktörer,
- särskilt beakta behovet av och möjligheterna att bedriva tillsyn över verksamheternas avfallshantering,
- analysera risken att verksamheter inte hanterar avfallet på ett miljö- och hälsomässigt godtagbart sätt,
- analysera de miljömässiga för- och nackdelarna med förslaget, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

#### **Föreslå nödvändiga regler för att säkerställa inrapportering av mängden kommunalt avfall**

Sverige ska i enlighet med avfallsdirektivet årligen rapportera uppgifter om kommunalt avfall till EU (artikel 37). För att få de uppgifter som krävs för denna rapportering behövs en översyn av hur uppgifterna ska lämnas i de fall som dispens har beviljats.

Utredaren ska därför

- utreda hur uppgifter för rapportering av kommunalt avfall kan inhämtas för de verksamheter som beviljas dispens, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

### **Uppdraget att göra en djupare analys av konsekvenserna av det remitterade förslaget om ett frival**

I promemorian ”Genomförande av reviderade EU-direktiv på avfallsområdet” föreslogs en frivalmöjlighet för den som är skyldig att betala en renhållningsavgift. I korthet föreslogs frivalet för avfallshanteringen börja gälla från och med kalenderåret efter att det har anmälts till kommunen. Frivalet föreslogs anmälas senast den 1 mars. Under den tid som frivalet gäller ska kommunen inte ansvara för något kommunalt avfall som produceras i eller i samband med den yrkesmässiga verksamheten.

För att förbättra underlaget för det föreslagna frivalet behöver konsekvenser av förslaget utredas djupare. I detta arbete bör de remissynpunkter som inkommit beaktas. Dels behöver de ekonomiska konsekvenserna för små och stora privata aktörer och kommunala och statliga aktörer utredas vidare, dels behöver de miljömässiga för- och nackdelarna utredas vidare. En fördjupad dialog med berörda och analys på både lång och kort sikt är nödvändiga för att ha ett gott underlag för beslut.

Om utredaren identifierar bättre lösningar än de som ska utredas enligt direktiven bör även dessa förslag beskrivas.

Utredaren ska därför

- analysera de ekonomiska konsekvenserna av det remitterade förslaget för små och stora privata aktörer och kommunala och statliga aktörer,
- analysera de miljömässiga för- och nackdelarna med det remitterade förslaget,
- särskilt beakta behovet av och möjligheterna att bedriva tillsyn av verksamheternas avfallshantering,
- genom samråd samla in och sammanställa behov och synpunkter på det remitterade förslaget från berörda,
- föreslå justeringar av det remitterade förslaget eller föreslå andra lösningar om sådana identifieras, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

## **Konsekvensbeskrivningar**

För att säkerställa ett fullgott beslutsunderlag är det av särskild vikt att utredaren grundligt analyserar och redovisar ekonomiska och miljömässiga konsekvenser och skapar sig en uppfattning om acceptansen för förslaget genom att samråda med berörda. En konsekvensutredning ska göras enligt kommittéförordningen (1998:1474) och förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning, men konsekvensutredningen bör därutöver i vissa delar vara mer djupgående och omfattande än vad som krävs enligt dessa förordningar.

Kostnader och konsekvenser för kommunerna i form av ökad administration och tillsyn behöver bedömas. Det är även särskilt viktigt att bedöma kostnader och ökad administration för företag, särskilt mindre företag som kan drabbas hårdare av en utökad administrativ börda från avfallshanteringen. Särskilt ska skillnader i konsekvenser beroende på olika förutsättningar för kommuner och verksamheter i olika delar av landet belysas. Analysen av ekonomiska och miljömässiga konsekvenser bör även inkludera effekter på längre sikt, exempelvis genom utvecklingen av innovativa cirkulära lösningar.

Den ökade arbetsbörda och tidsåtgång som kan komma att krävas för en lösning med ett system med överklagbara dispenser ska särskilt analyseras.

Utredaren ska i enlighet med 14 kap. 3 § regeringsformen beakta proportionalitetsprincipen beträffande eventuella inskränkningar av det kommunala självstyret i sina redogörelser, analyser och förslag.

Förslagets förenlighet med EU-rätten ska också redovisas.

## **Kontakter och redovisning av uppdraget**

Utredaren ska ta kontakt med berörda och samråda om förslagen. Samråden ska syfta till att fördjupa konsekvensanalysen och stärka förutsättningarna för att genomföra de olika förslagen.

Utredaren ska inhämta synpunkter från relevanta myndigheter och organisationer. Utredaren ska också hålla sig informerad om och beakta relevant arbete som pågår inom Regeringskansliet, på myndigheter och inom EU.

Uppdraget ska redovisas senast den 12 april 2021.

(Miljödepartementet)