

Miljödepartementet
103 33 Stockholm

Dnr M2019/01776/R

Malmö den 18 december 2019

REMISSVAR: Promemorian Genomförande av reviderade EU-direktiv på avfallsområdet samt rapporten Rättsliga förutsättningar för en ändamålsenlig avfallsstatistik och en digital lösning för spårbarhet av farligt avfall

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 Sveriges årsmöte har fastställt ett antal ståndpunkter som är vägledande för ställningstaganden och åtgärder för att utveckla förebyggande, återanvändning och hantering av avfall och kommunernas roller inom dessa områden.

- Avfall Sveriges stödjer avfallshierarkin som princip.
- Avfall Sverige anser att
 - avfallshanteringen är en väsentlig del av samhällets infrastruktur.
 - kommunernas ansvar för avfall är en allmännyttig tjänst som alla behöver.
 - avfallshanteringen ska ge en god och behovsanpassad service till medborgare och verksamheter.
 - avfallshanteringen utformas så den främjar förebyggande och återanvändning.

- kommunerna verkar för att förebygga avfall och främja återanvändning samt för att återvinna och bortskaffa avfall på bästa sätt.
- en helhetssyn för insamlingen av olika avfallsfraktioner ska förordas.
- produkter behöver få en längre livslängd, bli lättare att återvinna och vara giftfria när de återvinns.
- producenterna har ansvar för utformning av alla de produkter som sätts på marknaden och att avfallshierarkin ska följas.
- förorenarens betalningsansvar och principen om producentansvar är centrala aspekter som ska fullföljas.
- avfallsinnehavare ska följa avfallshierarkins principer på samma sätt som kommuner och producenter.
- gemensam rapportering, statistik och jämförelser är strategiska verktyg för uppföljning och utveckling inom området.
- kommunikation och information är viktiga verktyg för att förändra attityder och beteenden som behövs för att nå Avfall Sveriges övergripande mål.

Avfall Sverige konstaterar att förslagen i Miljödepartementets promemoria Genomförande av reviderade EU-direktiv på avfallsområdet ("Promemorian") till stor del, men inte fullständigt, ligger i linje med Avfall Sveriges generella ståndpunkter.

2. Sammanfattning

Avfall Sverige avstyrker

- att frival införs för kommunalt avfall från verksamheter. Nuvarande dispensmöjlighet för eget omhändertagande av hushållsavfall (kommunalt avfall) är tillräckligt för att tillgodose verksamhetsutövares önskemål om eget omhändertagande av kommunalt avfall.

Avfall Sverige tillstyrker

- att definitioner av begreppen biologiskt avfall och kommunalt avfall införs i svensk lagstiftning.
- att termen hushållsavfall ersätts med begreppet kommunalt avfall.
- att tydligare bestämmelser för när avfall upphör att vara avfall införs.
- att den ursprungliga avfallsproducentens ansvar och avfallshierarkin förtydligas.
- att varje kommun ges ansvar för att kommunalt avfall inom kommunen behandlas och borttransporteras.
- att varje kommun ges ansvar för behandling och borttransport av latrin och slam från slambrunnar och slamtankar.
- att varje kommun ges ansvar för bygg- och rivningsavfall som inte produceras i yrkesmässig verksamhet.
- att möjligheten att anta undantagsföreskrifter gällande kraven på separat insamling av matavfall behålls.
- att en skyldighet att erbjuda andra att förbereda avfall för återvinning införs.
- att krav på sorteringsystem för bygg- och rivningsavfall införs.
- att ett bemyndigande att anta föreskrifter om att dokumentera och lämna uppgifter om hantering av avfall, avfallshantering och avfallsförebyggande åtgärder införs.

- att en digital lösning för spårbarhet av farligt avfall tas fram.
- att bemyndigandet för regeringen, eller den myndighet som regeringen bestämmer, att meddela föreskrifter om skyldighet för producenter att omfattas av ett insamlingsystem för återvinning ändras så att det avser ett insamlingsystem för behandling eller *återanvändning*.
- att kommunerna ges möjlighet att avgiftsfinansiera avfallsförebyggande åtgärder.

Avfall Sverige *anser* samtidigt

- att implementeringen av EU-kraven för återvinning och insamling av biologiskt avfall bör utredas och förberedas så snart som möjligt.
- att den föreslagna bestämmelsen gällande kommunalt ansvar för behandling och borttransport av latrin och slam från slambrunnar och slamtankar behöver förtydligas.
- att kommunens roll inom det föreslagna frivalet är otillräckligt beskriven.
- att de ekonomiska konsekvenserna för kommunerna av det föreslagna frivalet är otillräckligt utredda.
- att bemyndigandet att anta undantagsföreskrifter i fråga om separat insamling av matavfall behöver skärpas – från ett bemyndigande till ett krav.
- att Naturvårdsverket ska ges i uppdrag att ta fram närmare vägledning i fråga om skyldigheten att erbjuda andra att förbereda avfall för återvinning.
- att avgiftsfinansiering bör vara tillåten för avfallsförebyggande åtgärder och åtgärder för att underlätta insamling och sortering av återanvändbara produkter, i förhållande till innehavare av kommunalt avfall och sådant avfall som kommunen ansvarar för, inte bara i förhållande till hushåll.
- att staten bör ta kostnadsansvar för de administrativa bördor som uppstår till följd av rapporteringsskyldigheter i avfallsdirektiven och inte vältra över dessa kostnader på kommunerna.

3. Generella kommentarer

3.1 Avfall Sveriges remissvar

Många av förslagen i promemorian har sin bakgrund i ändringar av EU-direktiv på avfallsområdet som trädde i kraft 2018. Som medlemsstat i EU måste Sverige genomföra de mål och resultat som direktiven anger. Det innebär ett begränsat nationellt handlingsutrymme i förhållande till många av förslagen i promemorian, då de innehåller krav som följer direkt av Sveriges EU-medlemskap. Synpunkterna i detta remissvar kommer att fokusera på de delar av förslagen där det trots allt finns utrymme för nationella anpassningar i implementeringen. Synpunkter kommer också att ges i anslutning till förslag där kommunerna behöver stöd för att kunna uppfylla de skyldigheter som följer av EU-kraven. Avfall Sverige kommer även att ge synpunkter på förslag i promemorian som inte följer av EU-direktiven utan har sin grund på nationell nivå, så som frivalet. Utöver förslagen i promemorian ges synpunkter på Naturvårdsverkets skrivelse *Rättsliga förutsättningar för en ändamålsenlig avfallsstatistik och en digital lösning för spårbarhet av farligt avfall*.

3.2 Generella synpunkter på förslagen

Förslagen i promemorian utgör till övervägande del implementering av mål och krav som följer av ändringar i EU:s direktiv på avfallsområdet. Ändringarna av EU-direktiven syftar till att uppnå ett fullständigt genomförande av avfallshierarkin, en minskning av genererade avfallsmängder totalt och per capita, säkerställande av återvinning av hög kvalitet, att användningen av avfall blir en betydande och tillförlitlig källa av råvaror inom EU, att minska skillnader som finns mellan medlemsstaterna i fråga om avfallshantering, samt förenkla och harmonisera rapporteringskrav. Dessa syften ligger i linje med Avfall Sveriges vision ”Det finns inget avfall” och Avfall Sveriges generella ståndpunkter, vilket inkluderar ett stöd av avfallshierarkin som princip. Avfall Sverige *välkomnar* alltså de övergripande målen med förslagen och att bestämmelser införs för att uppnå dessa mål. Avfall Sverige har dock synpunkter på flera av förslagen, bland annat avstyrker Avfall Sverige förslaget om frival (se nedan).

4. Specifika kommentarer

4.1 Avsnitt 7 Ordförklaringar

4.1.1 Biologiskt avfall s. 78 ff

Ramdirektivet om avfall kräver, som huvudregel, att biologiskt avfall antingen källsorteras och återvinns där avfallet uppstår, eller samlas in separat, från och med 2024.¹ Det kommer att innebära utökade skyldigheter för bland annat kommunala aktörer. En tydlig definition av vad som avses med biologiskt avfall bidrar till att klargöra omfattningen av de kommande skyldigheterna. Avfall Sverige *tillstyrker* därför att en definition av begreppet biologiskt avfall införs i svensk rätt.

Avfall Sverige *anser* att implementeringen av EU-kraven i fråga om återvinning och insamling av biologiskt avfall bör utredas och förberedas så snart som möjligt, då dessa krav bör kunna bidra till en rörelse uppåt i avfallshierarkin för svensk avfallshantering. Implementeringen behöver också utredas så snart som möjligt för att kommunala aktörer ska ha möjlighet att förbereda och anpassa verksamheten i god tid innan de nya kraven börjar gälla.

4.1.2 Kommunalt avfall s. 78 ff

Avfall Sverige ser statistik som ett viktigt verktyg för att kunna följa upp, nå kunskap om och utveckla avfallshanteringen. Det är i sin tur nödvändigt för att avfallshanteringen ska röra sig uppåt i avfallshierarkin. I det ljuset är det positivt att det införs en definition av begreppet kommunalt avfall i EU:s Ramdirektiv om avfall, i linje med den definition som används av Eurostat och OECD för statistikändamål. I EU:s Ramdirektiv om avfall finns dessutom mål för förberedelse för återanvändning och materialåtervinning av kommunalt avfall, samt krav på att rapportera uppgifter om kommunalt avfall till EU-kommissionen. I det ljuset *tillstyrker* Avfall Sverige att en definition av begreppet kommunalt avfall införs i miljöbalken. Det bör främja framtagandet av korrekt och enhetlig statistik vilket är viktigt för utvecklingen av både svensk och europeisk avfallshantering.

¹ Artikel 1 paragraf 19, Direktiv (EU) 2018/851 om ändring av direktiv 2008/98/EG om avfall.

Kommunens ansvar i fråga om avfall bestäms i dag utifrån begreppet hushållsavfall i miljöbalken. Vad som avses med hushållsavfall är inte alltid tydligt, vilket lett till att begreppets innebörd har tolkats olika av olika aktörer. Det har inneburit återkommande tvister om ansvarsfrågan och administrativa bördor för kommunerna i form av svårigheter att planera och fullgöra sitt ansvar. Det är möjligt, mot bakgrund av hur kommunalt avfall definieras, att en ersättning av begreppet hushållsavfall med begreppet kommunalt avfall kan bidra till ökad tydlighet i fråga om kommunens ansvar. Avfall Sverige *tillstyrker* därför förslaget att ersätta begreppet hushållsavfall med begreppet kommunalt avfall.

4.2 Avsnitt 8 När avfall upphör att vara avfall s. 89 ff

Tydliga bestämmelser bör göra det lättare för återvinningsverksamheter att bedöma när avfall upphör att vara avfall. Därmed bör det också bli lättare för dessa verksamheter att fullgöra de skyldigheter som följer av om ett objekt eller ämne är att betrakta som avfall eller icke-avfall. Eftersom nuvarande bestämmelser upplevs som otydliga kan ett tydliggörande leda till minskade administrativa kostnader för återvinningsverksamheter i fråga om analys och tolkning av lagstiftning. Ett tydliggörande bör dessutom främja marknaden för återvunna material och föremål, vilket kan bidra till resurseffektivitet och cirkulära materialflöden. Avfall Sverige *tillstyrker* därför förslaget.

För att säkerställa att avfall återvinns i så stor utsträckning som möjligt, i linje med avfallshierarkin, *anser* Avfall Sverige att regeringen bör ge Naturvårdsverket i uppdrag att anta närmare föreskrifter för hur kriterierna för när avfall upphör att vara avfall ska tillämpas i fråga om vissa kategorier av avfall. Avfall Sverige *anser* att bygg- och rivningsavfall och dess underkategorier, särskilt jordmassor, tegel och betong, bör prioriteras i framtagandet av sådana föreskrifter.

4.3 Avsnitt 9 Ansvar för avfallshantering

4.3.1 Avsnitt 9.2 Förtydligande av avfallshierarkin s. 93

Tydlighet i fråga om vem som är ansvarig för att avfall behandlas på lämpligast sätt, i enlighet med avfallshierarkin, är viktigt för att säkerställa en korrekt avfallsbehandling. Då undviks osäkerhet i fråga om ansvaret och det blir lättare att säkerställa att skyldigheten fullgörs. Avfall Sverige *tillstyrker* därför förslaget om att förtydliga att den som behandlar avfall för annans räkning inte har en skyldighet att avgöra vilken behandlingsmetod som är lämpligast.

Avsnitt 4.3.2 Avsnitt 9.3 Kommunalt avfall från hushåll s. 93–94

I motiveringen till ändringen av EU:s Ramdirektiv om avfall konstateras att kommunalt avfall är ett av de svåraste avfallsflödena att hantera och ta hand om på ett effektivt och miljömässigt bra sätt. Kommunalt avfall har ett komplext och blandat innehåll, det finns en direkt närhet mellan avfallet och medborgarna, och avfallet kan ha stor påverkan på människors hälsa och miljön. Detta kräver bland annat ett effektivt insamlingssystem, ett

ändamålsenligt sorteringsystem, en grundlig spårning av avfallsflödena, en infrastruktur som är anpassad till den specifika avfallssammansättningen, samt ett väl genomtänkt finansieringssystem.² I det ljuset är det avgörande att kommunerna ges ansvar för hantering, återvinning och bortskaffande av kommunalt avfall från hushåll, och avfall från verksamheter som är jämförligt med kommunalt avfall från hushåll, för att minimera risken för människors hälsa och miljön. En avfallshantering som är effektiv för samhället och enkel att använda för medborgarna förutsätter ett kommunalt ansvar för kommunalt avfall. Avfall Sverige *tillstyrker* därför förslaget att varje kommun ges ansvar för att kommunalt avfall inom kommunen behandlas, samt transporteras bort från den fastighet där det finns, under de förutsättningar som anges i de föreslagna bestämmelserna.

4.3.3 Avsnitt 9.4 Kommunalt avfall från verksamheter s. 95 ff

Inledande reflektioner

Avfall Sverige motsätter sig frival för kommunalt avfall från verksamheter av flera anledningar. Avfall Sverige konstaterar att de invändningar mot frival som Avfall Sverige förde fram i remissvar år 2009 till det dåvarande förslaget om frival kvarstår.

Regeringen uttalar följande i Promemorian³:

I de fall en verksamhetsutövare vill ta ansvar för att hantera det kommunala avfall som uppstår i verksamheten är det rimligt att det finns en sådan möjlighet. Verksamhetsutövarnas kapacitet att själva ta ansvar för det kommunala avfallet kan dock variera. Det är därför lämpligt att kommunen har ett grundansvar för insamling och behandling av detta avfall.

Avfall Sverige anser att detta är ett anmärkningsvärt uttalande och en direkt eftergift åt privata intressens ambition att förfoga över kommunalt avfall från verksamheter. Kommunens ansvar för hushållsavfall (och enligt Promemorian kommunalt avfall) är inrättat av miljö- och hälsoskyddsskäl där kommunen är statens förlängda arm när det gäller att säkerställa att detta avfall tas om hand på ett miljö- och hälsoskyddsmässigt godtagbart sätt. I promemorian redogörs det över huvud taget inte för någon miljö- och hälsoskyddsmässig grund för varför frival skulle innebära ökad miljö- och hälsoskyddsnytta eller ens bibehållen sådan. Eftergift åt privata aktörers hävdande av rationalitet i sina verksamheter kan inte få väga tyngre än ett säkerställt miljö- och hälsoskydd.

Etappmålet för matavfall riskerar att inte kunna uppfyllas vid ett frival för kommunalt avfall från verksamheter så länge som det inte finns en heltäckande reglering avseende utsortering och insamling av matavfall. Om kommunen inte längre har ensamrätt att hantera detta avfall försvinner kommunens möjlighet att föreskriva om obligatorisk utsortering av matavfall. Avfallshierarkin kommer visserligen att gälla för all hantering av

² Skäl 6, Direktiv (EU) 2018/851 om ändring av direktiv 2008/98/EG om avfall.

³ Promemorian s. 97.

avfall, men det garanterar inte i sig att privata aktörer som hanterar matavfall kommer att använda sig av biologisk återvinning för matavfall.

Det ovan nämnda kravet i Ramdirektivet om avfall avseende utsortering av biologiskt avfall från år 2024 behöver beaktas. Det behöver övervägas vilka konsekvenser detta krav får för en frivalslösning. Direktivets krav innebär att borttransport som huvudregel kommer att behöva ske från alla fastigheter där det genereras matavfall. Frågan är hur det ska kunna kontrolleras och verifieras att sådan borttransport sker vid en frivalslösning.

Verksamhetsutövare som innehar kommunalt avfall och som inte har gjort frival kommer att träffas av kommunala avfallsföreskrifters krav avseende antingen obligatorisk utsortering av kommunalt avfall som är matavfall alternativt kommunala avfallstaxors reglering av miljöstyrande avgift som främjar utsortering av matavfall.

Förslaget till bestämmelse om frival, 62 a § avfallsförordningen, anger inte uttryckligen att allt kommunalt avfall från den verksamhet som via avgiftsskyldig gör frival ska omfattas av frivalet. Detta går inte heller att utläsa av författningskommentaren till bestämmelsen. Visserligen anges i redogörelsen för bestämmelsen att frivalet bör gälla allt kommunalt avfall från verksamheten (som inte omfattas av producentansvar). Om avsikten är att frivalet ska avse allt kommunalt avfall i verksamheten i fråga bör detta anges i själva bestämmelsen.

Avfall Sverige konstaterar att Miljödepartementet inte har gjort någon egentlig konsekvensanalys avseende förslaget om frival. Utan en gedigen konsekvensanalys saknas formella förutsättningar för att ta ställning till förslag om frival i lagstiftningsprocessen.

Avfall Sverige delgav i början av år 2019 Miljödepartementet en analys av övervägandena angående en frivalslösning för med hushållsavfall jämförligt avfall (samt de föreslagna ändringarna avseende ansvaret för bygg- och rivningsavfall från icke yrkesmässig verksamhet) i början av år 2019.

Om regeringen trots allt avser att besluta om frival finns det flera aspekter att beakta inför ett sådant beslut (se vidare nedan).

Fakta om nuläget

Sverige har ett av världens bästa system för att ta hand om avfall och ta till vara avfall som på nytt kan ingå i kretsloppet som material, energi och näringsämne. Kommunernas avfallshantering är en del i den cirkulära ekonomin där avfall är en resurs.

Det gäller i synnerhet hushållsavfall där endast 0,7 procent av avfallet idag deponeras, enligt 2018 års statistik från Avfall Sverige. Återvinningsgraden är lägre och inslaget av deponering är högre för annat avfall än för hushållsavfall. Kommunerna har spelat en mycket viktig roll för att genom avfallsplanering, upphandling, avfallstaxor, information och mångmiljardinvesteringar se till att hushållsavfall tas om hand på ett miljöriktigt sätt. Kommunerna har tagit ett stort ansvar för att, med

hushållsavfall som bas, bygga den nödvändiga infrastrukturen för energiåtervinning av avfall. Kommunerna har gått i täten gällande biogassatsningar, vilket gjort Sverige till en ledande nation för biogasdrivmedel och näringsrik biogödsel. Satsningar för att ta hand om hushållsavfall har bidragit till att också annat avfall kunnat återvinnas i högre grad än tidigare och att det kunnat utvecklas svenska företag som nu kan exportera det systemkunnande som Sveriges kommuner byggt upp. Hushållsavfall är avfall från hushåll, men också annat hushållsavfall med likartad karaktär så kallat jämförligt avfall från verksamheter. Det jämförliga hushållsavfallet bedöms generellt utgöra ca 25 procent av den samlade mängden hushållsavfall. I vissa kommuner utgör det jämförliga avfallet dock den betydande delen (till exempel turistkommuner). Det är en självklarhet att framgångarna för att nå en miljömässigt bättre hantering av hushållsavfall omfattat också så kallat jämförligt avfall från verksamheter. Samtidigt är avgifterna för hantering av hushållsavfall i Sverige jämförelsevis låga vid en internationell jämförelse och mycket låga om man väger in miljö kvalitetsaspekter.

Nuvarande regelverk för eget omhändertagande av hushållsavfall (kommunalt avfall) är tillräckligt

I dagsläget gäller ett ansökningsförfarande enligt 15 kap. 25 § 1 st. miljöbalken för den verksamhetsutövare som vill omhänderta sitt jämförliga hushållsavfall genom att lämna det till annan än kommunen för hantering. Detta innebär att ansökan ska åtföljas av ett dispensbeslut från kommunen, som kan förenas med villkor och tidsbegränsas samt förbehållas rätt till omprövning.

Dispensens möjligheten i 15 kap. 25 § 1 st. miljöbalken är direkt kopplad till förbudet i 15 kap. 24 § miljöbalken för annan än kommunen att hantera hushållsavfall. Förutom det egna omhändertagandet av avfall täcker bestämmelsen andra dispenser som kan behövas, till exempel för verksamhetsutövare som vill anlita annan än kommunen för transport och till exempel återvinning av hushållsavfall. Enligt tidigare praxis kan bestämmelsen tillämpas i de fall dispens söks för förfaranden som inte förekommer i renhållningsordningen och i de sällsynta fall när någon kan vara berättigad till dispens från kommunal avfallshantering i stort.

För att beviljas dispens ska sökanden enligt 15 kap. 25 § miljöbalken ha särskilda skäl och kunna hantera avfall på ett miljö- och hälsomässigt godtagbart sätt. Avfall Sverige anser att den reglering som nämnda 15 kap. 25 § miljöbalken innebär ger tillräckligt utrymme för verksamhetsutövare att ansöka om och få beviljat frival för kommunalt avfall. Den verksamhetsutövare som i dagsläget kan visa på en minst lika bra eller bättre avfallshantering avseende det avfall som genereras har förutsättningar för att få en dispens beslutad.

Bestämmelsen innebär också en mycket bättre möjlighet för kommunen att utöva kontroll över avfallsflöden som inte hanteras inom ramen för kommunens avfallshantering än vid ett frival.

Sammanfattning: nackdelar med frival

- Ökade transporter. Samma insamlingsrutter kommer att trafikeras av fler fordon, ett för kommunalt avfall från bostäder och ett för kommunalt avfall från verksamheter. Miljödepartementet anger också uttryckligen att det bör vara möjligt att välja flera olika aktörer för insamling av kommunalt avfall som har producerats i eller i anslutning till en yrkesmässig verksamhet. Detta innebär en risk för ännu fler miljöbelastande transporter

jämfört med om verksamheter åläggs att välja en och samma transportör för allt ”frivalt” avfall. Miljöpåverkan från ökat antal transporter är inte någonting som över huvud taget berörs i Promemorian, vilket Avfall Sverige anser är anmärkningsvärt.

- Kommunerna måste vid ett frival fortsätta att planera för hanteringen av allt kommunalt avfall med följderna att resurser måste bindas upp som kommunen inte på förhand vet om det kommer att finnas kostnadstäckning för.
- Kommunerna måste hålla beredskap för en viss överkapacitet i händelse att ”frivalskunder” ändrar sina beslut eller om dennes entreprenör inte kan fullfölja sitt uppdrag.
- Med frivalet kommer färre företag och kommunernas invånare att få bära större andel av de fasta gemensamma kostnaderna. Avfall Sverige drar slutsatsen att frivalet kan innebära lägre priser för några men samtidigt högre för andra inklusive mindre företag och hushåll. Något tillspetsat skulle det kunna uttryckas som att frivalet skapar potentiella möjligheter för ett fåtal som bekostas av allmänheten och mindre företag.
- Erfarenheter från avreglering av delar av kommunernas ansvar för hushållsavfall i Norge respektive Finland visar att prisdifferensen ökat till nackdel för små och medelstora avfallsinnehavare, i klartext dyrare hantering för små och medelstora företag och lägre priser för större avfallsinnehavare.
- Tillsynsbehoven och den administrativa bördan för kommunerna ökar. Den administrativa bördan ökar för kommunerna bland annat till följd av att kommunen åläggs att administrera anmälningar om frival. Behovet av tillsyn för att kontrollera de aktörer som har gjort frival och de aktörer som hanterar avfall under frival.
- Det blir svårare att föra statistik över mängden kommunalt avfall från verksamheter vid ett frival till skillnad från när det finns en huvudman, kommunen, för allt kommunalt avfall. Erfarenheter från Norge visar att utebliven statistik gör det omöjligt att följa avfallsflödena och att verifiera om återvinningen ökat.
- Erfarenheter från avreglering av delar av kommunernas ansvar för hushållsavfall i Norge respektive Finland visar att konsolideringen av branschen ökat i snabb takt genom att de större transportörerna blivit färre och större.
- Hur ska hänsyn tas till av kommunen gjorda investeringar vid ett frival?

Utveckling av Avfall Sveriges synpunkter: problemen med frival – område för område

Miljö och klimat: Avfall Sverige drar slutsatsen att konsekvenserna för miljö och klimat skulle bli i huvudsak negativa vilket gör frival olämpligt. Miljödepartementets utredning visar inte några konkreta uppgifter om förbättringar som skulle uppnås från miljö- och klimatsynpunkt om frivalet skulle införas. Avfall Sverige bedömer istället att det blir svårare att nå viktiga miljömål, exempelvis det ovan nämnda etappmålet för matavfall. Erfarenheter från Norge och Finland ger stöd för att avregleringen får just de effekter som anges här.

Inom miljö- och klimatområdet finns en rad frågeställningar som inte analyseras i Promemorian och som också har betydelse för hur förslaget om frival ska värderas. Dit hör bland annat frågor om:

- Trängsel i storstäderna: Frivalet kommer att leda till fler transporter särskilt i storstad vilket är tvärt emot den generella politiska viljeinriktningen.
- Ökad klimatpåverkan från fordon: Frivalet får som konsekvens att kommunen genom egen regi eller upphandling inte längre kan göra miljöstyrande åtgärder exempelvis med biogas eller andra miljöfordon.
- Frival ökar risken för dumpning av avfall eftersom det sannolikt kommer att vara svårt för tillsynsmyndigheten att säkerställa tillräckligt med resurser för att kontrollera allt avfall under frival. Detta särskilt i storstadsområdena och tätbefolkade områden där det generellt kan väntas finnas störst intresse av att göra frival.
- Hälsoskyddsrisiker: I frivalet läggs ett stort ansvar på fastighetsinnehavaren att själva ombesörja att avfall tas om hand korrekt. Det är väl känt att kommunalt avfall måste samlas in och omhändertas regelmässigt för att säkerställa skyddet för människors hälsa och miljön. Detta medför högre kostnader för tillsyn.
- Minskad sorteringsbenägenhet: Kommunernas möjlighet att genom avfallsplanering och föreskrifter styra ett återvinningsbeteende minskar. Särskilt mindre, men också större verksamheter kan lockas att se enbart till ett lägre pris med en lägre kvalitet.
- Infrastruktur: Hur påverkas möjligheterna att etablera ny och kostsam infrastruktur exempelvis sopsugsystem som på sikt skulle vara miljömässigt välkomna men hindras genom att frivalet urgröper underlaget för sådana investeringar.
- Nya investeringar: Kommer privata aktörer att investera i anläggningar som leder högre upp i avfallshierarkin, exempelvis biologisk återvinning och därigenom uppfylla närhets- och självförsörjningsprincipen i direktivet?

Slutligen kan påpekas att förslaget saknar styrmedel för att säkra att verksamheter väljer den behandling som är bäst enligt avfallshierarkin, så att det mest miljöanpassade och inte den minst kostsamma metoden väljs.

Ekonomi: Avfall Sverige menar att de ekonomiska konsekvenserna av ett eventuellt frival är bristfälligt eller inte alls utredda. Analysen behöver fördjupas och breddas innan ett eventuellt beslut tas i frågan.

Förslaget om frival reser många frågor om ekonomi, vilket redan behandlats ovan. Utifrån kommunernas perspektiv kan frivalet leda till en betydande minskning av underlaget som utgör basen för att fastställa taxan för hanteringen av kommunalt avfall. Det beror på att kommunen måste upprätthålla beredskap för att kunna ta hand om inte bara "frivalskunder" som på grund av olika orsaker väljer att avbryta sitt frival och då med automatik blir en del av kommunernas ansvar utan också alla andra verksamheter med kommunalt avfall som kommunen hanterar.

Kommunerna måste bygga upp en administration för att hantera frivalet. Även om själva frivalet skulle kunna göras enkelt, vilket kan ifrågasättas, så måste kommunen ha kontroll över vilka som omfattas av frivalet.

En av de svåraste frågeställningarna, som överhuvudtaget inte berörs i Promemorian, är hur kommunen ska hantera redan ingångna entreprenadavtal och konsekvenserna av detta. Cirka två tredjedelar av kommunerna anlitar privata entreprenörer för insamling av hushållsavfall.

Avfall Sverige bedömer det som utsiktslöst att avsluta och hinna upprätta nya entreprenadavtal från ett eventuellt beslut om frival till den 5 juli 2020 då det är tänkt att träda ikraft. Många entreprenörer och kommuner har investerat i till exempel miljöfordon som vid ett frival kan stå med överkapacitet med åtföljande kostnader. Det uppstår också problem om kommunen inte kan leverera kommunalt avfall till behandlingsanläggningar i den utsträckning som är avtalat. En eventuellt hastigt uppkommen omförhandling av innehållet i avtalen försätter kommunerna i en ofördelaktig förhandlingsposition till förfång för medborgarnas krav på att hantera ekonomin på ett så bra sätt som möjligt. Här saknas utfästelser från staten om att staten är beredd att kompensera kommunerna för ökade kostnader till följd av frivalet.

Kommuner som driver insamling och återvinning av hushållsavfall i egen regi (eller i samverkan med andra kommuner) har investerat omfattande kapital, utifrån givna spelregler, i till exempel biogasfordon och processanläggningar. Om frivalet införs kan kommunernas ekonomi påverkas negativt.

Detta är bara några exempel på oklara ekonomiska frågor. Till listan på oklarheter kan läggas:

- Hur påverkas kommunernas förmåga till godtagbar service om frivalet införs?
- Hur stora kostnader beräknas krävas för den utökade tillsyn som kommer att krävas för att kontrollera efterlevandet av frivalet? Hur ska detta finansieras?
- Vilka effekter uppstår på grund av att kommunernas miljöstyrande taxor inte längre skulle få genomslag för frivalskunder?

Social hållbarhet och arbetsmiljö: Avfall Sveriges erfarenhet är att kommunerna tar ett stort ansvar för att se till att sophämtare får en så bra arbetsmiljö som möjligt. Det gäller både när kommunen utför hämtningen i egen regi, såväl som när man låter en upphandlad entreprenör sköta hämtningen. Om ett frival genomförs befarar Avfall Sverige att arbetsmiljöfrågor kommer att få minskad prioritet i branschen. Det finns en risk att mindre seriösa aktörer, för att kunna erbjuda lägre priser, åsidosätter social hållbarhet och arbetsmiljöaspekter. Ett minskat fokus på arbetsmiljöfrågor i delar av branschen kan leda till negativa effekter för branschen i stort, till exempel när det gäller kompetensförsörjning. I förlängningen kan det leda till negativa effekter generellt för svensk avfallshantering.

Kommunernas roll: Avfall Sverige anser att kommunernas roll inom frivalet är otillräckligt beskriven.

Kommunerna har ett grundläggande ansvar för avfallsplanering. Kommunernas möjligheter att planera för kommunalt avfall kommer att försvåras om frivalet införs samtidigt som kommunerna förväntas upprätthålla beredskap för såväl transport och återvinning av kommunalt avfall från frivalskunder.

Frival får också konsekvenser för kommunernas möjlighet att uppfylla villkoren för det så kallade verksamhetskriteriet i undantagsregleringen i lagen (2016:1145) om offentlig upphandling. Den del som kommunerna hanterar och som inte är ägarnas uppdrag kommer att öka vilket får till följd att bedömningen av vad som är kommunbolagets huvudsakliga verksamhet tänjs. Denna frågeställning är inte heller bearbetad.

Det finns ytterligare ett antal frågeställningar som har betydelse för tillämpning av frivalet och som inte analyserats i Promemorian från Miljödepartementet. Dit hör bland annat:

- På vilka premisser kan kommunen agera som entreprenör för frivalskunder?
- Kan en kommun agera som mäklare i förhållande till en annan entreprenör?
- Hur ska frågan om samlastning av frivalskunder i kommunernas respektive de av kommunerna anlitate entreprenörernas fordon hanteras utifrån ett upphandlings- och konkurrensperspektiv?
- Vilka krav ställs på kommunen beträffande att informera frivalskunder om lämplig avfallshantering och hur ska sådan information finansieras? I Miljödepartementets PM *Genomförande av EU-direktiv på avfallsområdet: Rapportering och miljöskaktionsavgifter* konstateras att kommunerna kommer behöva genomföra informationsinsatser gentemot aktörer, men inte heller i det PM:et framgår hur dessa informationsinsatser ska finansieras.⁴ Avfall Sverige bedömer att det inte är rättsligt möjligt att finansiera informationsinsatser mot

⁴ Miljödepartementet, PM, *Genomförande av reviderade direktiv på avfallsområdet: Rapportering och miljöskaktionsavgifter*, s. 72.

”frivalskunder” med avfallsavgifter, vilket riskerar att leda till att sådana insatser kommer behöva skattefinansieras. Mot den bakgrunden *anser* Avfall Sverige att det är olämpligt att staten ens överväger att vältra över en sådan kostnad på kommunerna, inte minst i ett läge när många kommuner redan upplever en mycket ansträngd ekonomisk situation.

Om en frivalslösning ändå genomförs – problem som måste hanteras

Renhållningsordningens avfallsplan: Att redovisa mängder avfall för sådant avfall som kommunen ansvarar för är ett krav som åligger kommunen enligt 11 § 3 p. NFS 2017:2 (Naturvårdsverkets föreskrifter om kommunala avfallsplaner om förebyggande och hantering av avfall). Bestämmelsen innehåller också ett krav att redovisa hur avfallet hanteras enligt avfallshierarkin i enlighet med 2 kap. 5 § miljöbalken och 15 kap. 10 § miljöbalken. Av den anledningen är det viktigt att en anmälan om frival ska innehålla en skyldighet att redovisa hur avfallet avses hanteras i enlighet med avfallshierarkin. Här föreligger dock en brist i regeringens förslag eftersom det inte föreskrivs några krav avseende anmälan om frival. Inte heller i Miljödepartementets PM *Genomförande av EU-direktiv på avfallsområdet: Rapportering och miljöstraffavgifter* föreslås någon skyldighet att redovisa hur avfallet hanteras i enlighet med avfallshierarkin.

Kommunens avfallstaxa: Ett frival för kommunalt avfall från verksamheter kommer att påverka kommunens avfallstaxa. Att det avfall som har anmälts under frival bortfaller från kommunens ansvar innebär minskade avfallsavgifter till att finansiera den kommunala renhållningen. Samtidigt finns det inte någon garanti för att kommunens kostnader faktiskt minskar. Detta till följd av att skalfördelar för kommunen kan minska genom att frivalet bland annat kan innebära att en sopbil behöver köra längre rundor för att fylla bilen innan avlämning till omlastning. Vid frival blir det också ett reducerat avfallskollektiv att slå ut de fasta kostnaderna på.

Med detta som bakgrund är det frågan om det, för en fastighetsägare som har en verksamhetsutövare som har anmält frival på sin fastighet, fortfarande finns grund för att debitera grundavgift. Grundavgiften avser att bland annat täcka kostnader för information, kundtjänst och administration. En verksamhetsutövare med frival betingar viss administration i kommunens system, varför det borde vara rimligt att debitera viss grundavgift under frivalsperioden. Det kan inte anses rimligt att övriga fastighetsägare i taxekollektivet ska riskera att få en högre grundavgift till följd av att vissa verksamhetsutövare har anmält frival. Rent konkret kan detta innebära att en fastighetsägare som har både verksamheter och bostäder i sin fastighet får fortsätta att betala en administrationsavgift för verksamhetsutövare i fastigheten som har anmält frival, som en del av den totala grundavgiften för fastigheten under frivalsperioden.

Konsekvenser för fastighetsägare

Exemplet flerbostadshus med verksamhetsutövare på gatuplanet: I dagsläget förhåller det sig på det sättet, när det gäller flerbostadshus med verksamhetsutövare i fastigheten, att kärl och andra anordningar för avfallshanteringen i allmänhet samutnyttjas av bostadslägenhetshavare och verksamhetsutövare. Detta gäller till exempel i den situationen när en bostadsrättsförening hyr ut en verksamhetslokal till exempelvis en restaurang.

Bostadsrättsföreningen är i den situationen fastighetsägare och bostadsrättsföreningen är ytterst ansvarig gentemot kommunen för efterlevnad av kommunens avfallsföreskrifter samt i allmänhet betalningsskyldig för avfallsavgifter i enlighet med kommunens avfallstaxa.

Om restaurangen i exemplet väljer frival ska restaurangen därmed frikopplas från den övriga avfallshanteringen på fastigheten och när restaurangen anlitar annan aktör än kommunen för borttransporten kommer den aktören att tillhandhålla egna kärl och andra system för avfallshanteringen. Dessa behöver då ha plats på eller i anslutning till fastigheten. Frågan är på vilken grund restaurangen kan kräva att få tillträde och utrymme för de kärl som den andre aktören tillhandahåller till restaurangen. Det är ju inte givet att bortfallet av restaurangens avfall i bostadsrättsföreningens gemensamma kärl frigör tillräckligt med yta för ytterligare kärl. Det är också svårt att se att det finns någon formell skyldighet för bostadsrättsföreningen att tillhandahålla ytterligare yta för avfallshantering utöver de soprum och andra utrymmen eller ytor som redan tillhandahålls för fastighetens avfallshantering. Restaurangen har inte heller någon formell grund för att kunna kräva inrättande av särskilt utrymme eller yta för ”den frivalda avfallshanteringen”. Frågan kvarstår därför hur denna situation ska lösas ut eller regleras.

Vidare ingår avfallshanteringen redan i den hyra som restaurangen erlägger till bostadsrättsföreningen.⁵ Hyresavtalet måste således omförhandlas i den situationen när restaurangen anmäler frival.

Offentlig upphandling

I dagsläget utförs cirka två tredjedelar av borttransporten av hushållsavfall genom av kommunen upphandlade privata utförare. Med utgångspunkt i gällande lagstiftning finns det förstås fastighetsägare som har beviljade dispenser för eget omhändertagande av hushållsavfall i kommunerna. Men de totala antalet dispenser i en kommun bedöms inte generellt påverka volymen på det hushållsavfall som ska borttransporteras i någon nämnvärd omfattning.

Ett frival skulle däremot skapa mindre förutsebarhet för kommunen när det gäller vilka volymer avfall som ska borttransporteras och hanteras av kommunen. Detta gäller förstås oavsett om borttransport och hantering av avfall utförs i egen regi eller av upphandlad privat utförare.

Ett frival skulle sannolikt leda till fördyringar för kommunen eftersom frivalet kräver mer flexibilitet när det gäller infrastruktur för behandling av avfall, logistik inklusive fordon och personal med mera. Kommunen måste ”ta höjd” för fluktuationer för att inte riskera att stå med varken för mycket överkapacitet eller underkapacitet. Det kan till exempel innebära att fordon måste finnas i beredskap för att hantera avfall från verksamheter som avanmäler sitt frival och därmed har avfall som ska hanteras av kommunen.

Utformningen av anmälningsförfarandet

Ett anmälningsförfarande för frival innebär en lättnad för sökande verksamhetsutövare jämfört med idag när eget omhändertagande alltså prövas som ett ansökningsärende i enlighet med 15 kap. 25 § 1

⁵ Jfr 12 kap. 19 § 1 st. 1 meningen och 12 kap. 19 § 3 st. jordabalken (1970:994).

p. miljöbalken. Enligt den bestämmelsen utgör ”särskilda skäl” samt hantering på ett ”miljö- och hälsomässigt godtagbart sätt” grundläggande förutsättningar för dispens.

Avfall Sverige har svårt att se varför frival för kommunalt avfall från verksamheter skulle undandras en bedömning för om hanteringen kommer att ske på ett miljö- och hälsomässigt godtagbart sätt.

När det gäller det avfall som kan bli föremål för frival får det generellt anses föreligga risk för olägenhet för människors hälsa och miljön om detta avfall (till exempel restaurangavfall och avfall från personalutrymmen) inte hanteras på ett korrekt sätt varför detta borde vara en formell del i bedömningen av anmälan om frival.

Till skillnad mot hur den bestämmelse om frival som föreslogs år 2009 var utformad saknar dock det aktuella förslaget en hänvisning till att den som gör frival ska säkerställa att avfallet behandlas i enlighet med avfallshierarkin och/eller på ett miljö- och hälsomässigt godtagbart sätt. Detta är en väsentlig brist anser Avfall Sverige. Avsaknaden av den typen av rekvisit skapar otydlighet när det gäller tillsynsmyndighetens möjligheter att ingripa mot en frivald avfallshantering som inte uppfyller generella krav på skydd för människors hälsa och miljö och/eller med avfallshierarkin.

Frågan är också vem som kommer att kunna träffas av eventuella förelägganden från tillsynsmyndigheten. Avgiftsskyldig, vilket oftast innebär fastighetsägaren, ska ju göra anmälan (rättslig möjlighet att vidta åtgärder), men den som har möjlighet att vidta åtgärder avseende avfallet är ju den verksamhetsutövare som genererar avfallet (faktisk möjlighet att vidta åtgärder).

Bortfall eller konkurs av utförande entreprenör

Om den entreprenör som utför borttransport och hantering på uppdrag av en verksamhetsutövare går i konkurs eller på annat sätt bortfaller under frivalsperioden måste en reglering om frival ta höjd för hur detta ska hanteras. Ansvaret för borttransport och hantering borde i en sådan situation rimligtvis återgå till kommunen i enlighet med kommunens grundläggande ansvar för kommunalt avfall. I en sådan situation är det ju dock inte givet att kommunen har kapacitet tillgänglig för att verkställa borttransport och hantering av avfallet. Det är därför inte givet att kommunen kan hantera borttransporten av avfall från verksamheten i fråga inom ramen för ordinarie insamlingsrunda och kommunen kan i det fallet komma behöva debitera hämtningen mot särskild avgift i enlighet med kommunens avfallstaxa.

Erforderliga tillstånd för avfallstransport och hantering av avfall

Det är självfallet en förutsättning för frival att verksamhetsutövaren som anmäler frival kan visa att den entreprenör som avses anlitas har erforderliga tillstånd för transport och hantering av avfall. Avfall Sverige välkomnar därför förslaget i Miljödepartementets PM *Genomförande av reviderade direktiv på avfallsområdet: Rapportering och miljöstraffavgifter* om möjlighet för tillsynsmyndigheten att besluta om miljöstraffavgift för den som lämnar avfall till någon som saknar tillstånd eller inte har gjort de anmälningar som krävs.⁶ För en effektiv tillsyn anser Avfall

⁶ Miljödepartementet, PM, *Genomförande av reviderade direktiv på avfallsområdet: Rapportering och miljöstraffavgifter* s. 57–59.

Sverige att verksamhetsutövare som ansöker om frival därutöver behöver åläggas en skyldighet att, vid en ansökan, visa att den entreprenör som man anlitar har tillstånd och har gjort de anmälningar som krävs.

4.3.4 Avsnitt 9.5 Avfall från avloppsnät, avloppsrening och septiktankar s. 99 ff:

Enligt definitionen i Ramdirektivet om avfall omfattar kommunalt avfall inte ”avfall från (...) septiktankar, avloppsnät och rening av avlopp, inklusive avloppsslam”.⁷ Med hänsyn till nödvändigheten av ett kommunalt ansvar för avfall som uppstår i hushåll och avfall som är jämförligt med avfall från hushåll (se ovan avsnitt 9.3), *tillstyrker* Avfall Sverige förslaget om ett fortsatt kommunalt ansvar också för latrin och slam från hushåll samt därmed jämförligt avfall från verksamheter.

Avfall Sverige *anser* dock att den föreslagna ändringen av 15 kap. 20 § miljöbalken, som anger kommunens ansvar för detta avfall, behöver förtydligas. Otydligheter kring omfattningen av kommunens ansvar kan leda till tvister och administrativa bördor för kommunen i form av svårigheter att planera och fullgöra sitt ansvar.

Den nu föreslagna bestämmelsen lyder

Varje kommun ansvarar för att följande avfall inom kommunen behandlas:

- 1. Kommunalt avfall,*
- 2. Avloppsslam och annat avfall från avloppsnät och avloppsrening samt avfall från septiktankar, om avfallet kommer från hushåll eller till sin art och sammansättning liknar avfall från hushåll, (...).*

Bestämmelsen speglar hur avloppsslam och annat avfall från avloppsnät och avloppsrening undantas från att innefattas i begreppet kommunalt avfall i Ramdirektivet om avfall.⁸ Vad som mer specifikt avses med avfall från ”avloppsnät” och avfall från ”rening av avlopp” anges dock inte i Ramdirektivet om avfall, och inte eller i skälen som motiverar bestämmelserna i direktivet.

I skälen för förslaget till ändring av 15 kap. 20 § miljöbalken anges att ”kommunerna ansvarar i dag för latrin och slam från slambrunnar och slamtankar från hushåll och därmed jämförligt avfall från andra verksamheter” och att det ”inte framkommit några skäl för att ändra detta ansvar”.⁹ I författningskommentaren till förslaget om ändring av 15 kap. 20 § anges angående 2 punkten att ”införandet av denna bestämmelse innebär därför ingen ändring av kommunens ansvar”. Det framstår alltså som tydligt att ingen ändring av

⁷ Artikel 1 paragraf 3 (a), Direktiv (EU) 2018/851 om ändring av direktiv 2008/98/EG om avfall.

⁸ *ibid.*

⁹ Promemorian, s. 100.

kommunens ansvar för avfall som utgörs av latrin och slam är avsedd, varken i form av en utökning eller en inskränkning av ansvaret.

Samtidigt är det inte tydligt utifrån ordalydelsen i den föreslagna bestämmelsen att ansvaret faktiskt är oförändrat. I bestämmelsen anges att avfallet måste komma från antingen "avlopps nät" eller "avloppsrening" för att vara kommunens ansvar. Det är möjligt att tolka begreppet "avloppsrening" som att latrin och slam från slambrunnar och slamtankar inbegrips i detta begrepp. Det är dock inte tydligt utifrån ordalydelsen om så faktiskt är fallet. För att tydliggöra att den nya bestämmelsen inte utgör en inskränkning av kommunens ansvar för latrin och slam anser Avfall Sverige att den föreslagna bestämmelsen bör ändras till

Varje kommun ansvarar för att följande avfall inom kommunen behandlas:

- 1. Kommunalt avfall,*
- 2. Avloppsslam och annat avfall från avloppsnät och avloppsrening, inklusive slambrunnar och slamtankar, samt avfall från septiktankar, (...)*

Det behöver även tydliggöras att den föreslagna bestämmelsen inte utgör en utvidgning av kommunens ansvar. Latrin och slam från slambrunnar och slamtankar innefattas i dag i begreppet hushållsavfall, vilket inkluderar avfall från andra verksamheter som i renhållningssammanhang är jämförligt med avfall som kommer från hushåll.¹⁰ Mot den bakgrunden gör Naturvårdsverket i sin vägledning till definitionen av hushållsavfall följande tolkning:

Om avfallet uppstår i en anläggning som behandlar latrin eller toalettavfall från flera olika fastigheter bör det inte anses komma från hushåll i de fall anläggningen är stor, tekniskt komplex eller på annat sätt skiljer sig från en anläggning avsedd för enstaka hushåll. I de fallen kan inte avfallet heller anses som därmed jämförligt.¹¹

Utifrån de vardagliga betydelseerna av begreppen "avloppsnät" och "avloppsrening", vilka används i den föreslagna ändringen av 15 kap. 20 § miljöbalken, är det inte uteslutet att även större anläggningar som behandlar latrin och toalettavfall från flera olika fastigheter inbegrips. Avgränsningen av avfall som "till sin art och sammansättning liknar avfall från hushåll" utesluter inte att avfall från större anläggningar omfattas av bestämmelsen. En sådan tolkning, vilken är möjlig utifrån den föreslagna bestämmelsens ordalydelse, skulle innebära en utvidgning av hur kommunens ansvar för närvarande tolkas, till att även

¹⁰ Prop. 1997/98:45 del 2 s. 184 f.

¹¹ Naturvårdsverket, *Vägledning till definitionen av hushållsavfall*, 2008-01-16.

omfatta latrin och slam från större anläggningar. Avfall Sverige *anser*, i första hand, att ordalydelsen av den föreslagna bestämmelsen bör ändras till

Varje kommun ansvarar för att följande avfall inom kommunen behandlas:

- 1. Kommunalt avfall,*
- 2. Avloppsslam och annat avfall från avloppsnät och avloppsrening, inklusive avfall från slambrunnar och slamtankar, samt avfall från septiktankar om avfallet kommer från hushåll eller från små avloppsanordningar, (...).*

Avfall Sverige *anser* vidare att förtydligandet av författningstexten bör kompletteras med ett förtydligande i förarbetet till bestämmelsen, i fråga om vad som avses med ”små avloppsanordningar”. Avfall Sverige *föreslår* att med ”små avloppsanordningar” ska avses

små avloppsanordningar som är dimensionerade för upp till och med 25 personekvivalenter. Begreppet ”små avloppsanordningar” hänför sig till vad som anges i Havs- och Vattenmyndighetens allmänna råd, HVMFS 2016:17. En avgränsning av kommunalt ansvar enligt ovan innebär ett motsvarande ansvar som det som gäller för kommunen i dagsläget när kommunal renhållningsskyldighet för slam avgränsas till vad som innefattas i med hushållsavfall jämförligt avfall. Begreppet avloppsanordning, som sådant, hänför sig också till vad som anges i 13 § förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd.

En användning av begreppet ”små avloppsanordningar” i 15 kap. 20 § 2 p. miljöbalken innebär också att begreppet förhåller sig flexibelt till hur Havs- och Vattenmyndigheten definierar begreppet.

Avfall Sverige *anser* att i det fall den föreslagna bestämmelsens ordalydelse inte tydliggörs på föreslaget sätt behöver lagstiftarens avsikt noggrant anges i förarbetena till det slutliga författningsförslaget.

4.3.5 Avsnitt 9.6 Bygg- och rivningsavfall s. 100 ff

Med hänsyn till behovet av ett kommunalt ansvar för avfall som uppstår i hushåll (se ovan avsnitt 9.3), *tillstyrker* Avfall Sverige förslaget om ett kommunalt ansvar för bygg- och rivningsavfall som inte produceras i yrkesmässig verksamhet. Privatpersoner som inte yrkesmässigt hanterar bygg- och rivningsavfall kan sakna nödvändig kunskap om avfallsregleringen och hur avfallet ska hanteras. Det är därför lämpligt att kommunerna,

som har kompetens att säkerställa att avfallet hanteras resurseffektivt och på det miljömässigt bästa sättet i ljuset av avfallshierarkin, ges ansvar för detta avfallsflöde.

Kommunens ansvar i fråga om avfall bestäms i dag utifrån begreppet hushållsavfall i miljöbalken. Vad som avses med hushållsavfall är inte alltid tydligt, vilket lett till att begreppets innebörd har tolkats olika av olika aktörer. Det har inneburit återkommande tvister om ansvarsfrågan och administrativa bördor för kommunerna i form av svårigheter att planera och fullgöra sitt ansvar. I fråga om bygg- och rivningsavfall finns gränsdragningsvårigheter i bedömningen av avfallets uppkomst, mer specifikt ifall avfallet kommer från hushåll, eller är jämförligt med avfall från hushåll, och därmed omfattas av den kommunala renhållningsskyldigheten. Svårigheterna med denna bedömning har lett till varierande tillämpningar mellan olika kommuner. Vissa kommuner väljer att bara ta emot mycket begränsade mängder bygg- och rivningsavfall från privatpersoner medan andra kommuner tar emot allt bygg- och rivningsavfall som lämnas av privatpersoner. Avfall Sverige *tillstyrker* därför det föreslagna förtydligandet i fråga om kommunernas ansvar för bygg- och rivningsavfall. Den föreslagna regleringen bör innebära att de gränsdragningsvårigheter som finns i dag angående avfallets härkomst försvinner.

4.4 Avsnitt 11.2 Undantag från kraven på utsortering och separat insamling s. 108 ff

För att säkerställa en effektiv kommunal avfallshantering är det viktigt att det finns möjlighet till lösningar och anpassningar utefter lokala förutsättningar. I det ljuset är det angeläget med en möjlighet till undantag samt dispens från kraven på separat insamling av matavfall från hushåll. Kommunerna ska tillhandahålla system för separat insamling av matavfall från hushåll senast 2021. Drygt 230 av Sveriges 290 kommuner tillhandahåller redan i dag ett sådant system. De kommuner som inte gör det är främst glesbygdskommuner med låg befolkningstäthet. Ett generellt krav på system för separat insamling av matavfall i samtliga områden i dessa kommuner leder till en orimlig administrativ börda på dessa kommuner. Dels i fråga om att rent praktiskt lösa insamlingen, dels i fråga om att finansiera en sådan insamling. Dessutom är det oklart om inrättandet av sådana system i dessa områden är motiverat utifrån den sammantagna miljönyttan. Avfall Sverige *tillstyrker* därför förslaget i den del det anger att möjligheten till undantag från kravet på separat insamling av matavfall, vilket Ramdirektivet om avfall medger,¹² ska finnas kvar i svensk lagstiftning även fortsättningsvis.

Naturvårdsverket har ännu inte utnyttjat det bemyndigande som myndigheten sedan tidigare har om att anta föreskrifter om undantag från kravet på system för separat insamling av matavfall från hushåll.¹³ Mot bakgrund av det behov till undantag som finns (se föregående stycke), *anser* Avfall Sverige att den föreslagna bestämmelsen behöver skärpas. Istället för att ges formen av ett bemyndigande behöver bestämmelsen ges utformningen av ett krav att anta undantagsföreskrifter, förutsatt att någon av de förutsättningar för undantag som Ramdirektivet om avfall anger är uppfyllda. Avfall

¹² Artikel 1 paragraf 11, Direktiv (EU) 2018/851 om ändring av direktiv 2008/98/EG om avfall.

¹³ Nuvarande 15 b § avfallsförordningen (2011:927).

Sverige *anser* att den föreslagna bestämmelsen 15 d § i avfallsförordningen bör ändras till följande lydelse

Naturvårdsverket får meddela föreskrifter om undantag från kraven i 14 § första stycket och 15 b § i fråga om avfall där separat insamling inte är genomförbar eller inte ger fördelar som överväger nackdelarna.

Naturvårdsverket ska meddela föreskrifter om undantag från kravet i 15 a § i fråga om avfall där separat insamling inte är genomförbar eller inte ger fördelar som överväger nackdelarna.

4.5 Avsnitt 12 Skyldighet att erbjuda andra att förbereda avfall för återanvändning s. 111

En skyldighet att erbjuda andra att förbereda avfall för återanvändning kan bidra till att ökade mängder avfall återanvänds. Avfall Sverige stödjer avfallshierarkin som princip, där återanvändning har högst prioritet. Avfall Sverige *tillstyrker* därför förslaget.

Samtidigt innebär förslaget en ytterligare skyldighet för kommunala aktörer som samlar in och/eller behandlar avfall. Flera av de kommunala aktörer som Avfall Sverige har konsulterat ser potentiella problem med en ökad administrativ börda. Det handlar bland annat om att kontrollera de aktörer som begär information eller erbjudande om avfall, samt att ta fram information om avfall som eventuellt kan förberedas för återanvändning. Sådan information finns inte alltid lätt tillgänglig. En majoritet av de kommunala aktörer som Avfall Sverige konsulterat menar att de behöver stöd för att kunna fullgöra skyldigheten. Stöd som efterfrågas är vägledning kring skyldighetens omfattning, bland annat hur omfattande informationskravet är och vilken information som rent konkret innefattas. Avfall Sverige *anser* därför att regeringen ska ge Naturvårdsverket i uppdrag att ta fram närmare vägledning kring skyldigheten att erbjuda andra att förbereda avfall för återanvändning.

4.6 Avsnitt 13.2 Sorteringssystem för bygg- och rivningsavfall s. 117 ff

Att bygg- och rivningsavfall kommer lämnas i utsorterade fraktioner bör möjliggöra miljömässigt bättre behandlingsmetoder. En större andel bygg- och rivningsavfall bör därmed på sikt kunna behandlas högre upp i avfallshierarkin, genom förberedelse för återanvändning och materialåtervinning. Avfall Sverige *tillstyrker* därför förslaget.

4.7 Avsnitt 15 Avfallsförebyggande åtgärder s. 123 ff

Regeringen föreslår en utvidgning av bemyndigandena i 15 kap. 45 § miljöbalken avseende grund för regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer att meddela föreskrifter om skyldighet för kommunerna att lämna information om avfallsförebyggande åtgärder.

Avfall Sverige konstaterar att *Naturvårdsverkets föreskrifter om kommunala avfallsplaner om förebyggande och hantering av avfall, NFS 2017:2* redan ålägger

kommunen att i avfallsplanen reglera mål och åtgärder för att förebygga och hantera det avfall som kommunen ansvarar för. De åtgärder som finns reglerade i den beslutade avfallsplanen informerar kommunen sedan om till hushåll och andra avfallsinnehavare i kommunen. Med detta sagt informerar kommunen redan idag om avfallsförebyggande åtgärder, men Avfall Sverige har inte några invändningar mot den föreslagna utvidgningen av bemyndigandena.

4.8 Avsnitt 16 Kostnader som kommunerna får finansiera genom renhållningsavgiften s. 124 ff

Avfall Sverige har alltsedan utredningen SOU 2017:22 Från värdekedja till värdecykel (den utredning som brukar benämnas Ola Alterå-utredningen) presenterades år 2017 argumenterat för förtydliganden av kommunens möjlighet att via avfallstaxan avgiftsfinansiera åtgärder som rör avfallsförebyggande och återanvändning.

Avfall Sverige tillstyrker därför vad som föreslås som 27 kap. 4 § 2 och 3 punkterna angående grund för kommunen att:

- avgiftsfinansiera åtgärder som kommunen vidtar i syfte att informera hushåll om avfallsförebyggande åtgärder, samt;*
- åtgärder som kommunen vidtar för att underlätta insamling och sortering av återanvändbara produkter från hushåll.*

Det kan konstateras att Miljödepartementet i allt väsentligt har tagit intryck av Avfall Sveriges synpunkter. Förslagen ger kommunen ännu bättre förutsättningar än idag att verkställa åtgärder i avfallshierarkins översta steg förebyggande och återanvändning. Avfall Sverige anser dock att avgiftsfinansieringen avseende avfallsförebyggande åtgärder bör regleras till ”innehavare av kommunalt avfall och sådant avfall som kommunen ansvarar för enligt 15 kap. 20 § miljöbalken” i syfte att bestämmelsen ska följa det ansvar som kommunen har för avfall enligt föreslagna 15 kap. 20 § miljöbalken. Om avfallsavgifterna kan användas för avfallsförebyggande åtgärder även i fråga om kommunalt avfall från verksamheter, och annat avfall som kommunen ansvarar för, ges bättre förutsättningar att arbeta på ett enhetligt sätt, utifrån avfallshierarkin. I ljuset av att förebygga avfall är det mest önskvärda och samhällsekonomiskt effektiva framstår det som rimligt att kommunerna ges bästa möjliga förutsättningar för att arbeta avfallsförebyggande i förhållande till *allt* det avfall som kommunen annars har ansvar för att återvinna eller bortskaffa.

Av samma anledning bör avgiftsfinansiering av insamling och sortering av återanvändbara produkter utvidgas till att avse ”kommunalt avfall och sådant avfall som kommunen ansvarar för enligt 15 kap. 20 § miljöbalken”. Kommunalt avfall innefattar även grovavfall från verksamheter (till exempel bord och stolar som från ett personalutrymme som en verksamhetsutövare gör sig av med) och hanteringen av sådant avfall finansieras via kommunens avfallstaxa. Därför bör den föreslagna 27 kap. 4 § 3 p. miljöbalken utvidgas till att innefatta insamling och sortering av återanvändbara produkter av även andra aktörer

än hushåll inom ramen för kommunens ansvar för avfall enligt föreslagna 15 kap. 20 § miljöbalken.

4.9 Avsnitt 17. Förpackningar och förpackningsavfall s. 126 ff

Avfall Sverige välkomnar att bemyndigandet för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela föreskrifter om skyldighet för producenter att omfattas av ett insamlingssystem för återvinning ändras så att det avser ett insamlingssystem för behandling eller *återanvändning*, som en följd av ändringar i EU:s förpackningsdirektiv 94/62/EG. Att i så hög utsträckning som möjligt återanvända förpackningar, i enlighet med avfallshierarkin, är generellt ett bättre förfarande än att de går till återvinning.

4.10 Avsnitt 18.2 Bemyndigande om rapportering s. 135

Avfall Sverige ser statistik som ett viktigt verktyg för att kunna följa upp, nå kunskap om och utveckla avfallshanteringen. Detta är i sin tur nödvändigt för att avfallshanteringen ska röra sig uppåt i avfallshierarkin. Avfall Sverige *tillstyrker* därför förslaget om ett bemyndigande till regeringen, eller den myndighet eller kommun som regeringen bestämmer, att få meddela föreskrifter om att dokumentera och lämna uppgifter om hantering av avfall, avfallshantering och avfallsförebyggande åtgärder.

Bemyndigandet ger regeringen, eller den myndighet regeringen bestämmer, en möjlighet att potentiellt ålägga kommunala aktörer skyldigheter att dokumentera och lämna uppgifter om avfall, avfallshantering och avfallsförebyggande åtgärder. Sådana skyldigheter kan innebära tunga administrativa bördor för kommunala aktörer. Därför *anser* Avfall Sverige att ett eventuellt utnyttjande av bemyndigandet bör ske eftertänksamt och efter noggranna konsekvensanalyser.

Det tål att lyftas fram att bemyndigandet avser att möjliggöra för Sverige att fullgöra skyldigheter som Sverige ålagts utav EU. Dessa skyldigheter avser alltså Sverige som stat, inte kommunerna. I det ljuset *anser* Avfall Sverige att en balanserad fördelning av administrativa uppgifter och kostnader behövs mellan nationell och kommunal nivå. Mer specifikt *anser* Avfall Sverige att staten behöver ta ansvar för de administrativa bördor som uppstår till följd av rapporteringsskyldigheterna och inte vältra över dessa kostnader på kommunala aktörer eller låta kostnaderna belasta de kommunala avfallsavgifterna.

4.10.1 Kompletterande skrivelse: Rättsliga förutsättningar för en ändamålsenlig avfallsstatistik och en digital lösning för spårbarhet av farligt avfall

Kunskap och information om avfallsflödena, och det avfall som finns i dem, är viktigt för att avfall ska kunna behandlas på bästa sätt – så högt upp i avfallshierarkin som möjligt. Mot den bakgrunden *tillstyrker* Avfall Sverige framtagandet av en digital lösning för spårbarhet av farligt avfall.

Avfall Sverige *anser* att arbetet med den kommande digitala lösningen för spårbarhet av farligt avfall bör synkroniseras med det arbete som Myndigheten för samhällsskydd och

beredskap genomför angående digital rapportering av transport av farligt gods. Mycket av det farliga avfall som samlas in och transporteras av Avfall Sveriges medlemmar omfattas även av lagstiftningen om farligt gods. Det vore olyckligt om parallella myndighetssystem för rapportering av samma avfall upprättades, då detta skulle leda till ökad administrativ börda för Avfall Sveriges medlemmar.

I avsnitt 2.3.3. i NV:s redovisning beskrivs att

Verksamhetsutövarna [ska] ges möjlighet att välja om de vill lämna uppgifterna via ett API, alltså via en direkt maskin-till-maskin-koppling, eller via en e-blankett, alltså människa-till-maskin-koppling, beroende på vilka it-mässiga förutsättningar verksamhetsutövaren har.

Avfall Sverige *välkomnar* flexibla lösningar för inmatning i Avfallsregistret. Många mindre verksamhetsutövare som innehar farligt avfall, till exempel mindre målerifirmor eller lantbrukare, har inte kapaciteten att upprätta egna verksamhetssystem, för inmatning av uppgifter, som kan kommunicera med NV:s digitala system. För att säkerställa att samtliga farliga avfall i Sverige verkligen matas in i Avfallsregistret behövs enkla, praktiska lösningar även för verksamhetsutövare likt de ovan nämnda. Detta skulle även underlätta korrekt inmatning av farligt avfall för Avfall Sveriges medlemmar, då flera av dessa erbjuder mottagnings- och behandlingstjänster för farligt avfall från verksamheter, inklusive mindre verksamheter.

I avsnitt 3.2 i NV:s redovisning ”föreslås inte längre att aktörerna i en transportkedja ska ge nästa aktör i kedjan tillgång till de uppgifter som har lämnats i den digitala lösningen.” NV skriver vidare i samma avsnitt att det heller inte är möjligt att i nuläget ta fram en lösning där verksamhetsutövare kan läsa varandras uppgifter. Avfall Sverige *anser* att det är av största vikt att varje led i hanteringskedjan har tillgång till uppgifter om de eventuella tidigare leden. Detta för att kunna få en korrekt och reell spårbarhet i hela det farliga avfallets livscykel, från att avfallet uppstår tills att det behandlas. Det föreslagna förfarandet skulle även försvåra omklassificering av farligt avfall, i de situationer där avfallet felklassificerats i ett tidigare led i hanteringskedjan.

Under det pågående arbetet med spårbarhetssystemet har olika förslag presenterats av NV som berör hur snabbt uppgifter ska matas in i Avfallsregistret vid överlämning från ett led i kedjan till ett annat, se till exempel avsnitt 4.1, § 54 a p 1 och § 54 d p 1–3. Avfall Sverige *anser* att det är viktigt att skäligena tidsintervall för inmatningen, som är möjliga att hålla sig till i praktiken, fastslås.

Avfall Sverige avvaktar med att ge mer detaljerade synpunkter till dess att mer konkreta förslag presenteras på hur den digitala lösningen ska utformas. Avfall Sverige vill dock redan nu lyfta fram att det är viktigt att kommunerna, i det fall de samlar in, transporterar

eller behandlar farligt avfall, får stöd och vägledning vid införandet av den nya lösningen för att deras verksamheter inte ska försvåras av betungande administrativa bördor. Detta blir särskilt viktigt då det i nuläget återstår många frågetecken kring hur systemet ska implementeras och användas.

Avfall Sverige *välkomnar* dock de förenklingar och möjligheter till effektiviseringar som en digital lösning på sikt bedöms kunna leda till för kommunerna vid insamling och behandling av farligt avfall.

För fortsatta kontakter i dessa frågor hänvisar vi till vår chefsjurist Sven Lundgren, sven.lundgren@avfallsverige.se, eller till vår biträdande jurist Henrik Jansson, henrik.jansson@avfallsverige.se, telefon 040-35 66 00.

Med vänlig hälsning,
Avfall Sverige



Lars Stjernkvist
Ordförande



Tony Clark
VD