

2019-12-13

Ert dnr:  
M2019/01776/R

Avdelningen för juridik  
Anna Marcusson

Miljödepartementet  
103 33 Stockholm

## Genomförande av reviderade EU-direktiv på avfallsområdet

### Sammanfattning

Sveriges Kommuner och Regioner (SKR)

- tillstyrker genomförande av ändringar av begrepp som överensstämmer med ändringsdirektivens bestämmelser, med de kommentarer som anges nedan,
- tillstyrker förslaget om förtydligande om vad som ska gälla för att avfall ska upphöra att vara avfall,
- avstyrker förslaget om s.k. frival för kommunalt avfall som har producerats i eller i samband med en yrkesmässig verksamhet,
- tillstyrker ändrat ansvar för avloppsavfall liksom för bygg- och rivningsavfall,
- avstyrker förslaget om ett nytt bemyndigande för regeringen, eller den myndighet regeringen bestämmer, att genom föreskrifter meddela undantag från kommunens ansvar i fråga om kommunalt avfall från andra källor än hushåll,
- avstyrker förslaget om skyldighet att erbjuda andra att förbereda avfall för återanvändning,
- avstyrker förslaget att kravet på uppgifter i den kontrollplan som ska tas fram i samband med en bygg- eller rivningsåtgärd ska innehålla fler uppgifter om avfall,
- avstyrker förslaget om bemyndigande för Naturvårdsverket att meddela ytterligare föreskrifter om skyldigheter för kommuner att lämna information om avfallsförebyggande åtgärder till myndigheten,
- tillstyrker förslag i Naturvårdsverkets rapport ”Rättsliga förutsättningar för en ändamålsenlig avfallsstatistik och en digital lösning för spårbarhet av farligt avfall” med vissa synpunkter och framhåller i övrigt de synpunkter som framgår nedan.

### Ordförklaringar

SKR tillstyrker förslaget om det nya begreppet kommunalt avfall. Mot bakgrund av den förändring som sker, anser SKR att förtydliganden om gränsdragningen bör göras.

### När avfall upphör att vara avfall

SKR tillstyrker förslaget att villkor som ska gälla för att avfall ska upphöra att vara avfall ska framgå direkt av lagbestämmelsen och utformas i enlighet med ändringsdirektivet. Tydligare reglering kan främja användandet av återanvända material, vilket kan bidra till cirkulära materialflöden och minska koldioxidutsläppen.

## Ansvar för avfallshantering

### *Möjlighet till s.k. frival*

SKR avstyrker förslaget i promemorian om s.k. frival för kommunalt avfall som har producerats i eller i samband med en yrkesmässig verksamhet. Avstyrkandet avser i första hand förslaget om frival, men om förslaget ska genomföras även utformningen av det.

SKR vill framhålla att utgångspunkten för kommunens ansvar för det jämförliga hushållsavfallet har varit att det ska finnas ett kommunalt grundansvar för fraktionerna, för att avfallet ska samlas in och omhändertas miljömässigt, oavsett vilken marknad för privat avfallshantering som finns i kommunen. Den dispensmöjlighet som funnits i miljöbalken har inte utformats specifikt för verksamheternas jämförliga avfall eller fraktioner av detta, men har fungerat även för sådant avfall. Det har således varit möjligt för verksamhetsutövare att efter dispens hantera sitt hushållsavfall. Tillsynsmyndigheten har genom dispensförfarandet fått kännedom om hanteringen och kunnat ställa krav på den. Det nuvarande systemet säkerställer miljömässig hantering på ett sätt som saknas i förslaget om frival. Den möjlighet som i dag finns att styra avfallshanteringen med s.k. miljöstyrande avgifter går dessutom förlorad för det avfall som kommer omfattas av frival. SKR ser också en risk att det föreslagna systemet kan leda till stora svårigheter att följa upp hanteringen inom ramen för frivalet.

Sammantaget innebär den föreslagna regleringen en komplex och osäker lösning för både fastighetsägare, verksamhetsutövare, tillsynsmyndigheter och renhållare. Reglerna brister i förutsebarhet, de kommer att kräva omfattande arbetsinsatser av tillsynsmyndigheten och av fastighetsägare, och det är tveksamt om de ger någon miljövinst.

Det föreslagna systemet bygger på att frivalet görs av den som är avgiftsskyldig. Vem som är avgiftsskyldig ska framgå av taxan, 27 kap 4 § MB. Även om det normalt sett är fastighetsägaren eller fastighetsinnehavaren som anges som avgiftsskyldig så har flera kommuner accepterat olika typer av hyresgäster som avgiftsskyldiga. Hur avgiftsskyldigheten i dessa fall regleras skiljer sig åt mellan kommunerna och vem som får göra frival kommer inte alltid att vara klart. En obesvarad fråga är om en fastighetsägare som gör frival för vissa hyresgäster kan binda framtida hyresgäster att acceptera systemet oavsett dessas intresse för frival.

Av promemorian framgår att det bör vara möjligt att välja flera olika aktörer för insamling av kommunalt avfall, vilket reser frågor både om utrymme för insamling när än fler aktörer ska hämta avfall och om miljöeffekterna av transporter i ett system med frival. Dessa frågor har inte berörts i avsnittet om miljökonsekvenser i promemorian. Enligt SKR behöver framförallt effekterna av transporter belysas noggrant.

Vad gäller frivalet i förhållande till kommunens ansvar som renhållare vill SKR särskilt framhålla följande. Eftersom ansvaret för det kommunala avfallet kan återgå till kommunen, om än med viss framförhållning, kommer kommunerna fortfarande att

behöva upphandla transport och behandling av kommunalt avfall på ett sätt som tar höjd för ändrade avfallsmängder i händelse av frival eller återgång av frival. En faktor som riskerar att komplicera och fördyra upphandlingarna. I det fall vald entreprenör går i konkurs eller den avgiftsskyldiges uppdrag med den valda entreprenören upphör av andra skäl (t.ex. hävning) inställer sig frågan om kommunen kan neka att ta emot avfallet, när anmälan om återgång formellt ska göras den 1 mars året innan det år återgång ska ske. Om kommunen i sådana fall har möjlighet att neka borttransport, bör det förtydligas i författningskommentaren till 15 kap. 20 a § punkten 2.

Det är oklart hur frivalen avses påverka kommunernas skyldighet att redovisa avfall som kommunen svarar för i avfallsplanen, se 3 § i NFS 2017:2. Om systemet införs behöver detta klargöras och kommunerna få tillgång till statistik från frivalen.

Från tillsynsmyndighetens perspektiv innebär systemet ett stort merarbete, och nyttan är oklar. Av promemorian (s. 99) framgår att kommunens registrering av en anmälan om frival ska göras inom ramen för kommunens tillsyn. Förutom att miljönämnderna får ett stort antal nya tillsynsobjekt (potentiellt alla fastighetsägare med yrkesmässiga verksamheter) framgår det av promemorian (s. 98) endast att anmälningarna ska registreras och att kommunfullmäktige kan fatta beslut om taxa för prövning och tillsyn. Vad tillsynsmyndigheten i övrigt ska vidta för åtgärder i anledning av anmälningarna framgår inte. Uppgifterna som anmälan ska innehålla är inte heller till någon särskild nytta för tillsynsmyndigheten som har tillsyn över avfallsproducenten inom kommunen, men inte säkert över entreprenörens verksamhet som kan innebära avfallshantering i en annan kommun. De kommunala tillsynsmyndigheterna för miljöfrågor har i många kommuner en ansträngd arbetssituation och har på senare år fått flera nya tillsynsområden. Även om det är möjligt att ta betalt för tillsynen kommer myndigheterna ibland att behöva prioritera sitt arbete. Det kan ifrågasättas om det föreslagna systemet är en klok användning av tillsynsmyndighetens resurser. Ska systemet införas bör kommunen kunna bestämma var registrering ska ske: hos renhållaren (som kan vara ett kommunalt bolag) eller genom en anmälan till tillsynsmyndigheten. Hur den operativa tillsynen ska ske behöver också förtydligas; ska den i första hand riktas mot den avgiftsskyldige som anmäler frival eller mot avfallsproducenten som är den som valt transportören.

#### *Utökat ansvar för avfall från avloppsnät, avloppsrening och septiktankar*

SKR tillstyrker att kommunens ansvar utvidgas till att omfatta avfall från avloppsnät, avloppsrening och septiktankar. Som framgår ovan under rubriken Ordförklaringar ser SKR ett behov av att förtydliganden om gränsdragningen görs i författningskommentaren.

#### *Bygg- och rivningsavfall*

SKR tillstyrker att kommunerna får ett utökat ansvar för bygg- och rivningsavfall jämfört med dagsläget. Mot bakgrund av de krav som ställs på sorteringen kan hanteringen förutses bli mer utrymmeskrävande och svårare att organisera för vissa kommuner. Även om praktiska förutsättningar finns, kan det ta viss tid innan ändringar och utvidgningar kan utföras. Det kan t.ex. förutsätta prövning enligt miljöbalken eller bygglov för ändringarna, som i sådana fall kan genomföras först efter en övergångsperiod.

Naturvårdsverket ska enligt förslaget få meddela föreskrifter om undantag från sorteringskraven för bygg- och rivningsavfall (15 d § i avfallsförordningen), och kommunen ska få meddela dispens i de enskilda fallen (15 f §). Mot bakgrund av det stora antalet bygg- och rivningsprojekt som pågår och den pressade tidplan som ofta gäller för projekten är det viktigt att dispens i de enskilda fallen endast behöver tillämpas i undantagsfall och att de vanligt förekommande undantagen kan hanteras genom generell verkande föreskrifter.

Även om kommunerna har möjlighet att konstruera en taxa som omfattar kostnader för hanteringen av bygg- och rivningsavfall, är det förenat med vissa svårigheter att ta betalt genom t.ex. tilläggsavgifter från vissa avfallslämnare. Förslagen föranleder liksom dagens reglering vissa gränsdragningsproblem med att skilja avfall som kommer från yrkesmässig verksamhet, t.ex. fastighetsförvaltning, från avfall som inte gör det. SKR ser ett behov av att förtydliganden om gränsdragningen införs i författningskommentaren.

I 21 § i avfallsförordningen föreslås ett nytt bemyndigande för regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer att genom föreskrifter meddela undantag från kommunens ansvar i fråga om kommunalt avfall från andra källor än hushåll. SKR vill framhålla betydelsen av att sektorn ges stabila och långsiktiga förutsättningar för arbetet inom området och att större förändringar inte bör genomföras på förordningsnivå, än mindre på föreskriftsnivå. SKR avstyrker därför detta förslag.

### **Utsortering och separat insamling**

Mot bakgrund av att kravet på tillhandahållande av system för insamling av matavfall redan beslutats gälla för avfall som samlas in efter 31 december 2020 är det anmärkningsvärt att kravets omfattning och förutsättningarna för kommunernas möjlighet till undantag ännu inte klargjorts utan berörs av förändringar i detta förslag. Förutom undantag för de mer glest befolkade delarna av landet där separat insamling inte kan genomföras med fördelar som överväger nackdelarna kan det behövas undantag i enskilda fall för de kommuner som under en tid är bundna av pågående kontrakt om transport och behandling av avfall där matavfall inte är utsorterat. Utformningen av dispensmöjligheten för systemen för matavfall bör kompletteras med den tidigare angivna möjligheten till undantag vid särskilda skäl (15 c avfallsförordningen).

För utsorteringskrav avseende bygg- och rivningsavfall behöver Naturvårdsverkets föreskrifter om undantag kunna tillämpas under övergångsperioden där anpassningar

för separat sortering av byggavfall kan kräva ombyggnationer, förprovning och nya upphandlingar. För utsorteringskrav avseende brännbart avfall måste Naturvårdsverkets föreskrifter om undantag möjliggöra befintliga insamlingsystem med t.ex. eftersortering av brännbara fraktioner.

### **Skyldighet att erbjuda andra att förbereda avfall för återanvändning**

SKR avstyrker förslaget om skyldighet att erbjuda andra att förbereda avfall för återanvändning. Direktivet (artikel 11.1) innebär att medlemsstaterna ska främja inrättande av stöd till nätverk för förberedelse till återanvändning och för reparation. Mot den bakgrunden framstår förslaget som alltför långtgående och förenat med stora osäkerheter. Det framgår av promemorian att (s. 112) att en övergång bara kan ske om parterna kommer överens om villkoren för övergången. Förutsättningarna för erbjudande och under vilka förutsättningar överenskommelse kan träffas behöver under alla förhållanden utredas ytterligare. Även etiska frågor kan uppkomma för avfall som lämnaren av särskilda skäl vill ha hanterat på visst sätt (exemplet den avlidne makens kläder) liksom hur kommunen, med beaktande av konkurrensrättsliga och kommunalrättsliga aspekter, kan ta betalt för avfallet eller hanteringen av det.

### **Hantering av bygg och rivningsavfall**

SKR avstyrker förslaget att kravet på uppgifter i den kontrollplan som ska tas fram i samband med en bygg- eller rivningsåtgärd ska innehålla fler uppgifter om avfall. Det finns stort behov av, och potential för, att förebygga avfall i bygg- och rivningsverksamhet. Regelverket måste dock vara ändamålsenligt. Att komplicera bygglovsprocessen, som i alla andra hänseende ska förenklas, är enligt förbundet fel väg att gå. Systemet med kontrollplaner kritiserar ofta bl.a. för att det är svårt att anpassa dem till de enklare åtgärderna.

SKR menar att det viktigaste i arbetet för att förebygga avfall från bygg och rivning är att alla som vidtar åtgärder får tydlig information om vilka regler som gäller för utsortering och omhändertagande av avfall. Standardiserad information bör kunna tas fram av Boverket och anpassas lokalt. Informationen bör skickas till alla som söker bygg- eller rivningslov alternativt anmäler sådana åtgärder. För de minsta åtgärderna, t.ex. byte av fönster, bör information vara tillräcklig. För åtgärder som förväntas generera större mängder avfall är det mer rimligt att byggherren ska redovisa information om avfallshanteringen. Redovisningen bör kunna ske enligt standardiserade format som kan tas fram av Boverket och lämpligen ta utgångspunkt i branschriktlinjer, men bör inte knytas till kontrollplanen. Redovisningen bör lämpligast hanteras som en del av bygglovsärendet, med möjlighet för kommunernas tillsynsmyndighet för miljöfrågor att få tillgång till informationen. Tillsyn över avfallsförebyggande åtgärder och avfallshantering kan på samma sätt som i dag genomföras när det finns särskild anledning till det eller inom särskilda projekt.

## **Avfallsförebyggande åtgärder och kostnader kommunerna får finansiera genom renhållningsavgiften**

SKR avstyrker förslaget om bemyndigande för Naturvårdsverket att meddela ytterligare forskrifter om skyldigheter för kommuner att lämna information om avfallsförebyggande åtgärder till myndigheten eftersom uppgifterna bör kunna inhämtas på ett smidigare sätt än genom en ny separat insamling. Den möjlighet som redan finns att meddela föreskrifter om kommunala avfallsplaner och sammanställning av dem (77 respektive 82 §§ avfallsförordningen) bör vara tillräckliga för att Naturvårdsverket ska kunna få fram den information som behövs för t.ex. rapportering till EU.

SKR tillstyrker förslaget att Naturvårdsverket ska få meddela ytterligare föreskrifter för kommunerna att lämna information till hushållen om avfallsförebyggande åtgärder och förslaget att vissa avfallsförebyggande åtgärder får finansieras med avgifter. Möjligheten till avgiftsfinansiering bör dock kopplas till sådant ansvar som kommunen har enligt föreslagna 15 kap. 20 §.

SKR ställer sig tveksamt till behovet av och avsikten med förslaget om upplysningsbestämmelse som anger att enskilda bestämmelser om hantering av avfall finns i lagen om allmänna vattentjänster (LAV). Även om avloppsvatten ofta kan ses som ett avfall grundas avgifterna enligt LAV på annat än ren avfallshantering, t.ex. nyttoprincipen, varför uttalandet framstår som förenklat.

SKL menar att tillägget i 27 kap. 5 § MB om att avgift får täcka nödvändiga kostnader för infrastruktur torde vara obehövligt. Det följer som SKL ser det redan av dagens reglering. Vill Regeringen åstadkomma en förändring i möjligheten att ta ut avgifter för sopsug, t.ex. som anläggningsavgifter, behöver en förändring i stället göras i första stycket av 27 kap. 5 §.MB.

## **Rättsliga förutsättningar för en ändamålsenlig avfallsstatistik och en digital lösning för spårbarhet av farligt avfall**

SKR tillstyrker Naturvårdsverkets förslag till digital lösning för spårbarhet i farligt avfall. Trots att de kommunala miljönämnderna och länsstyrelserna har operativt tillsynsansvar menar SKR att det i det här fallet är lämpligt med ett centralt register. Anledningen är att kommunerna idag inte lagrar informationen i sina verksamhetsstödsystem, utan endast kontrollerar att verksamhetsutövarna fullgjort anteckningsskyldigheten på plats.

SKR vill dock i sammanhanget betona att centrala register inte kan vara modellen för fortsatt digitalisering av miljöinformation. I de allra flesta fall vill miljönämnderna ha informationen lagrad lokalt. Olika informationsutbytesprocesser kräver olika lösningsmönster. I den fortsatta digitaliseringen av det offentliga Sverige är det angeläget att staten och kommunerna utvecklar helhetslösningar som utgår från gemensamma behov och som gagnar alla parter.

## Ändamål med personuppgiftsbehandlingen

Naturvårdsverket skriver att det i registerförfattningen inte måste anges exakt för vilka ändamål personuppgiftsbehandlingen ska ske. SKR är av annan åsikt och menar att ändamålet för behandlingen behöver anges i registerförfattningen.

## Verksamheter och myndigheter som berörs

De föreslagna lagändringarna kommer att innebära ökade kostnader och ökad administration för kommunerna och regionerna i deras roller som producenter av farligt avfall och av kommunerna både som ägare av avfallsbolag och som tillsynsmyndighet. Den sammanlagda kostnaden för kommunerna att anpassa och ansluta sina verksamhetssystem till statliga myndigheters olika krav förutsätts bli stor. I enlighet med finansieringsprincipen menar SKR att kommunerna bör ersättas för merkostnader till följd av krav på anpassningar av verksamhetssystemen som kan behövas för att uppfylla statliga rapporteringskrav.

För kommunala och regionala verksamheter som producerar mycket farligt avfall, till exempel sjukhus och vårdinrättningar, bedöms den administrativa bördan öka. I promemorian framgår inte hur mellanlagring ska hanteras i registret, vilket behöver klargöras både från verksamhetsutövar- och tillsynsperspektiv. Ska även mellanlagring loggas i den digitala lösningen blir administrationen mer omfattande än vad Naturvårdsverket redogör för i sin konsekvensutredning. Många regioner mellanlagrar exempelvis farligt avfall på hälsostationer och miljöstationer innan avfallet tas omhand av entreprenör, som väger och klassificerar avfallet. Samtidigt ser de kommunala tillsynsmyndigheterna risker om mellanlagring inte skulle omfattas av registerplikten. Detta är ett problem som behöver adresseras antingen i författning eller vägledning.

I konsekvensanalysen (s. 66) står att läsa att de kommunala nämndernas information om anmälningspliktig miljöfarlig verksamhet bör göras tillgänglig via den digitala lösningen. SKR förutsätter att detta är en kvarleva från en tidigare skrivelse då den aktuella digitala lösningen enligt förslaget inte ska hämta information från de kommunala systemen.

Sveriges Kommuner och Regioner

Anders Knape

Ordförande