

Yttrande över Remiss - Reformering av avfallslagstiftningen för ökad materialåtervinning och för mer cirkulär ekonomi

Bollnäs kommun har tagit del av promemorian ”Reformering av avfallslagstiftningen för ökad materialåtervinning och för mer cirkulär ekonomi” från Klimat- och näringslivsdepartementet.

Kommentarer ges till de punkter vi anser ur ett kommunperspektiv är mest prioriterade och har störst påverkan på kommunens ansvar för och hantering av avfall. Rubrik 1 anger de punkter som tillstyrks och som anses som positiva förändringar. Rubrik 2–4 anger de punkter som anses kräva särskild kommentar eller som avstyrks. Kring resterande punkter i Promemorian har vi inte något att erinra.

1. Förslag som anses vara positiva

Många frågor om tydlighet och ordning i svensk avfallslagstiftning är bra, exempelvis;

- Förtydligande av avfallsproducentens ansvar (MB 15 kap 9 §)
- Undantag från kommunens ansvar (MB 15 kap 16–19 §)
- Producentens och producentansvarsorganisationernas ansvar (MB 15 kap 20–26 §)
- Hantering av avfall (MB 15 kap 27 §)
- Avfallshierarki (MB 15 kap 28 §)
- Förbud mot nedskräpning (MB 15 kap 29 §)
- Ytterligare föreskrifter om avfallshantering och avfallsförebyggandeåtgärder (MB 15 kap (MB 15 kap 36–43 §)
- Ny nomenklatur (MB 27 kap 4 §)
- Krav på särredovisning (MB 27 kap 7 §)
- Mål för kommunalt avfall framgår av avfallsförordningen (Avfallsförordning 1 kap 6–9 §)
- Information om textil och textilavfall (Avfallsförordning 2 kap 2 §)
- Nedskräpning (Avfallsförordning 2 kap 3 §)
- Utsortering och insamling av avfall (Avfallsförordning 3 kap 1–5 §)

- Bioavfall (Avfallsförordning 3 kap 6–7 §)
- Avskiljning av förpackning från innehåll och dispens (Avfallsförordning 3 kap 9–10 §)
- Avlämning av förpackningar (Avfallsförordning 3 kap 11–15 §)
- Bygg och rivningsavfall (Avfallsförordning 3 kap 16 §)
- Krav sortering returpapper och kontorspapper (Avfallsförordning 3 kap 18–19 §)
- Elektriska produkter, uttjänta bilar, däck och fiskeredskap, läkemedelsavfall, spillolja (Avfallsförordning 3 kap 20–25 §)
- Separat insamling av utsorterat avfall (Avfallsförordning 3 kap 26 §)
- Undantag från krav på utsortering och separat insamling (Avfallsförordning 3 kap 27–31, 34 §)
- Val av behandlingsmetod (Avfallsförordning 4 kap 1 §)
- Förbud mot förbränning och deponering (Avfallsförordning 4 kap 5–6 §)
- Bioavfall (Avfallsförordning 4 kap 7–12 §)
- Eldning i samband med allmänna sammankomster och offentliga tillställningar (Avfallsförordning 4 kap 13 §)
- Spillolja, farligt avfall, elektriska produkter, kvicksilveravfall, lagring, dumpning (Avfallsförordning 4 kap 14–30 §)

2. Generella kommentarer

Generellt saknas en analys om promemorians huvudsakliga uppgift, hur ska Sverige nå målen om materialåtervinning. Sverige och kommunerna står normalt långt ifrån att målen uppnås och en analys om hur målen ska uppnås bedöms viktigt vid utformning av ny avfallslagstiftning. Fokus bör läggas på materialåtervinningsmålen. Det är en nödvändighet med ökad materialåtervinning, särskilt till högkvalitativa råvaror eller produkter. Promemorian saknar en djupgående analys av vad som krävs i för att Sverige ska uppnå EU:s direktiv 2008/98/EG och 2028/851.

Exempelvis så har återanvändning av produkter inget belagt samband med eller påverkan på avfallsförebyggande eller materialåtervinning. Därför är det olyckligt att återanvändning blandas in i denna promemoria. Återanvändning ger bara effekt om nyproduktion och nyköp minskar till följd av detta och det finns inga indikatorer som visar att så skulle vara fallet. Det krävs därför åtgärder och styrmedel som påverkar leden högre upp i kedjan ex. krav på produkter, kvotplikt, krav på design som underlättar återvinning samt krav på återvunnen råvara i produktion. Detta saknas helt i promemorian.

Det saknas också åtgärder och styrmedel för avfallsminimering vilket inte är nåbart utan minskning av nykonsumtion. Ytterligare lagstiftning och styrmedel kopplat till att göra det svårare att sätta icke-cirkulära produkter på marknaden vore önskvärt, likaså stimulering av ex. tjänster som reparation, up-cykling eller pantsystem för återanvändning av en produkt eller material till en likvärdig produkt. Målet med avfallförebyggande behöver vara att minska på uttaget av nytt material och använda de material som redan finns i

större utsträckning. Detta bör göras så att material är möjligt att återvinna utan att degradera det dvs down-cykla. Det kan bara åstadkommas om produkterna som sätts på marknaden är tillverkade av material som går att återvinna. Inom detta område saknas det förslag i denna promemoria.

Det saknas också förslag till ytterligare reglering av annat avfall än kommunalt avfall. Det finns ett stort behov av ökad reglering av ex. verksamhetsavfall som är väldigt långt ifrån ”förberedelse till materialåtervinning” och utgör runt 50% av det som idag förbränns för energiåtervinning.

3. Kommentarer till huvudförslagen

3.1 Behov av reformering och modernisering av avfallsagstiftningen (avsnitt 4)

3.1.1 Särskilt om förpackningsavfall från verksamheter

Behovet är stort att öka kraven på insamlingen på verksamheters förpackningsavfall. Framför allt kraven på producentorganisationerna avseende detta. Detta är undermåligt idag och det får konsekvenser för alla kommunala avfallsverksamheter/avfallsbolag. Mycket av detta avfall hamnar i dagsläget i restavfall, brännbart avfall eller i insamlingen av förpackningar från hushåll pga. låg servicegrad från producentorganisationerna.

3.2 Förändringar och förtydliganden av olika aktörers ansvar för avfall (avsnitt 5)

3.2.1 Avfallsproducenternas ansvar

”Den som bedriver detaljhandel med livsmedel ska, istället för kommunen, ansvara för att det kommunala avfall som produceras i verksamheten”

Tillstyrks. Ovan nämnda är vi mycket positiva till. Det gör ansvaret tydligare och effektivare. Detaljhandels med livsmedel har goda förutsättningar att sköta denna hantering själva och skilja förpackningar från sitt innehåll etc. Likaså tillstryker vi föreslagna förändringar (nedan) i ansvaret för förbrukat matfett och kontorspapper från yrkesmässig verksamhet.

”Även den som bedriver en yrkesmässig verksamhet ska, istället för kommun, ansvara för det kommunala avfall som produceras i verksamheten och som består av förbrukat matfett eller förbrukat kontorspapper.”

3.2.2 Förslaget om avreglering av vissa flöden av kommunalt avfall från verksamheter

”Kommunerna ska transportera bort det avfall som kommunen ansvarar för från den fastighet där avfallet har producerats, om fastighetsägaren begär det och det inte är oskäligt med hänsyn till omständigheterna”

Kommunernas nuvarande system bedöms fungera bra och förslaget känns därför omotiverat. Kommunerna anpassar dessa system idag med olika begränsningar (volym, vikt, frekvens) i syfte att både skapa hög service men också hög miljönytta och kostnadseffektivitet (Avfallsförordning 3 kap 35–

36 §). Det är mycket viktigt att möjligheten för detta kvarstår likaså möjligheten att ta ut en avgift för detta enligt 27 kap. 6§ Miljöbalken.

”Avfallsproducenten ska kunna begära att kommunen ska hantera det kommunala avfall som avfallsproducenten har eget ansvar för, om det finns ett bristande utbud av tjänster för att samla in och behandla avfallet, transportavståndet för att hantera avfallet blir orimligt långa, eller tjänsten att samla in och behandla avfallet erbjuds med oskäligen villkor. Var femte år ska kommunen genomföra en utvärdering av om förutsättningarna förändrats eller om tjänsten till avfallsproducenterna att samla in och behandla avfall fortsatt ska erbjudas.”

Avstyrks. Det är orimligt att kommunerna ska utföra denna typ av utvärdering och åläggas administration och kostnader för utredningar och bedömningar för att regelbundet bedöma marknadens villkor åt avfallsproducenterna. Det är också mycket svårt för en kommun att kunna avgöra om oskäligen avtalsvillkor föreligger.

Kommunens andrahandsansvar skapar svårigheter för kommunerna att planera och skapa rättvisa förutsättningar för insamling med tveksamheter kring likställighetsprincipen (MB 15 kap 15 §). Om förslaget inte stryks så krävs möjligheten att finansiera detta via avgifter så att det inte belastar avfallskollektivet och driver taxor uppåt.

”Kommunen får, efter begäran av verksamhetsutövaren för sådan detaljhandel välja att åta sig ansvaret för verksamhetens kommunala avfall”

Detta bör också förenas med möjligheten att ta ut en avgift för kostnadstäckning av denna typ av tjänst.

3.3 Förslagen om ökad återanvändning och materialåtervinning (avsnitt 8)

3.3.1 Förslaget om insamlingssystem för återanvändning

”Varje kommun ska tillhandahålla insamlingssystem för återanvändning av produkter från hushållen i kommunen i syfte att öka återanvändningen i Sverige”

”Kommunen ska ge privatpersoner, företag och sammanslutningar tillfälle att kostnadsfritt hämta återanvändbara produkter på en plats som kommunen anvisar. Produkterna som inte hämtas av någon inom den tid som kommunen bestämmer ska hanteras som avfall av kommunen”

Avstyrks. Återanvändning av produkter ligger inte i kommunens ansvar som avfallshanterare. Detta sköts effektivast av andra aktörer och en cirkulär ekonomi stöds bäst av att detta blir kommersiellt drivet i någon mening. Det riskerar belasta avfallskollektivet ytterligare utan att högre miljönytta uppnås. Det finns i dag ett fungerande sätt för återanvändning av produkter från våra ÅVC:er. Detta sker genom avtal med flera olika aktörer och hushållen har möjlighet att lämna in produkter i detta syfte separat både på ÅVC och till andra aktörer. Ingen av dessa aktörer skänker bort varor gratis. Att skänka bort saker minskar värdet av återbruk och second hand. Detta förslag kommer att ta bort marknadsvärdet samt skadar redan fungerande affärssystem. Att detta ska göras avgiftsfritt riskerar att slå sönder både ideell som affärsmässig andrahandsmarknad. Den mest effektiva återanvändningen

bedöms bedrivas i mer kommersiella, privata eller ideologiska syften (MB 27 kap 4 §).

Detta kommer också att skapa arbetsmiljörisker för medarbetare på ÅVC:erna. Det finns gott om exempel från andra kommuner på bråk, våld och hot kopplat till en bortskänkes verksamhet. Vidare är det orimligt att ålägga kommunerna att ta ansvar för att dessa produkter är säkra (för hälsa och miljö) och inte är farliga eller olämpliga att använda igen.

Det har vid tester på olika håll i landet också visat sig att detta kan leda till tvättning av stöldgods vilket gynnar kriminalitet och skapar risker för anställda och besökare.

Dessutom kommer detta att medföra ökade arbetsuppgifter med att ställa i ordning, hålla koll, sortera bort olämpliga eller farliga produkter etc. Det blir inte kostnadsfritt eftersom kommunen måste finansiera utrymme, förpackningsmaterial och personal för att kunna hantera allt detta. Detta kommer driva avfallstaxorna uppåt.

Kommunens avfallshantering kan underlätta för utsortering och sortera ut denna typ av produkter och skriva avtal med aktörer som kan hämta det. Det är redan idag lätt att lämna in till återanvändning hos ÅVC eller hos secondhandaktörer. Tyvärr lämnas idag mycket stora mängder, så stora att det inte kan tas omhand utan kommer tillbaka som avfall. Invånarna köper i låg grad köper begagnade produkter och rättfärdigar köp av nya produkter med att de har lämnat in de gamla sakerna. För att öka återanvändningen av produkter så måste en stark marknad utvecklas. Det skapas inte av att ålägga kommunerna att öka insamlingen och skänka bort produkterna gratis.

3.3.2 Förslaget om utsortering av avfall (avsnitt 8)

”Det ska införas krav på utsortering av grovavfall och avfall som består av papper, plast, glas och metall som inte samtidigt är förpackningsavfall eller bygg och rivningsavfall.”

Avstryks. Det är inte rimligt att hushåll ska behöva sortera ut ex. tandborstar eller diskborstar och köra dessa till ÅVC. Det är inte heller rimligt att samla in detta separat via fastighetsnära insamling utöver de 7 fraktioner som befintlig lagstiftning redan kräver. Vi anser därför bestämt att avfall av papper, glas, metall och plast som inte är förpackningar ska kunna samlas in tillsammans med förpackningsavfallet. Förutom bygg- och rivningsavfall eller grovavfall (dvs stora föremål) som bör fortsätta lämnas till ÅVC.

Krav på sortering av avfall av plast, metall, glas och papper är bra, om det kan samordnas med förpackningar, men marknadsförutsättningarna är ännu svaga. Detta främst avseende plast som ej utgör förpackning. Det är önskvärt med bättre förutsättningar för avsättning, där även möjligheter hos Svensk Plaståtervinning övervägs (Avfallsförordning 3 kap 17 §).

3.3.3 Förslaget på enhetliga krav på undantag från fastighetsnära insamling

”Kommunen ska få göra undantag från kravet på fastighetsnära insamling i de delar av en kommun som är glest befolkade eller där det finns isolerade fastigheter. Undantag ska få göras genom en överenskommelse eller genom att kommunen fattar beslut om att anvisa en upphämningsplats”

Avstryks. Detta förslag kommer inte ge tillräcklig flexibilitet för den fastighetsnära insamlingen av förpackningar. Det ger också kommunen begränsade möjligheter att hitta resurseffektiva lösningar utifrån de förutsättningar som finns i kommunen, vilket i alla andra avseenden anses viktigt, det borde gälla även här. En ökad flexibilitet gällande detta är ett önskemål då en lösning baserat på det förslag som ligger idag inte är resurseffektiv. Allra minst samhällsekonomiskt. Det är viktigt att enskilda kommuner själv har rådighet över även detta. Fokus behöver läggas på materialåtervinningsmålen och i mindre grad kravet på fastighetsnära insamling.

Målen bör självklart kvarstå men sättet att komma till målen bör vara mer flexibelt. Inte minst med anledning av att högkvalitativa produkter ska kunna göras av det vi samlar in i så hög utsträckning som möjligt. Ett dyrt insamlingssystem som dessutom degraderar det återvunna materialet är inte samhällsekonomiskt eller miljömässigt försvarbart. Vi önskar att kunna samla in fastighetsnära både via kärl, men också via gemensamma hämtställen i ex fritidshusområden samt via LIP. Servicen och rådigheten för enskilt hushåll kommer därmed att öka. Vi hänvisar till de analyser, kalkyler och slutsatser som lyfts bland annat i en skrivelse ”Ökad rådighet glas- och metallförpackningar i småhus samt alla förpackningsslag fritidshus – ändring i förordning fastighetsnära insamling av förpackningar (se Bilaga 1. Skrivelse ökad rådighet förpackningar).

Kommunerna måste få ökad rådighet gällande främst kravet på fastighetsnära insamling av glas- och metallförpackningar från småhus och fritidshus. Kravet riskerar skapa betydande negativa konsekvenser för miljö, resurshushållning och ekonomi samt sämre möjligheter nå målen om materialåtervinning. Kravet på att sortera ut färgat och ofärgat glas för sig ska ändras, helst genom att kommun och producentansvarsorganisation kan träffa avtal om att blanda färgat- och ofärgat glas med förutsättning att materialåtervinning ej försämras (Avfallsförordning 3 kap 8 §).

Åtgärden kan lösas genom att koppla till samma undantagsregler som gäller för undantag från krav på utsortering och separat insamling (Avfallsförordning 3 kap 27–28 §), ändring i förordning om förpackningar (2022:1274 6 kap) samt Avfallsförordning 3 kap 32–33 §. Förslaget bedöms ha stöd i Miljöbalkens allmänna hänsynsregler.

Begreppet fastighetsnära insamling måste utgå mer från kommunens förutsättningar och inte innefatta specifika avgränsningar (Förordning om förpackningar 1 kap 8 §).

3.3.4 Krav på ytterligare sortering för att möjliggöra materialåtervinning

”Den som är ansvarig för att avfallet blir fullständigt behandlat ska se till att det insamlade avfallet sorteras ytterligare om det behövs för att möjliggöra materialåtervinning och för att utifrån avfallets egenskaper uppnå en hög kvalitet på det återvunna materialet. Ytterligare sortering ska också krävas om det behövs för att nå materialåtervinningsmålen”

Avstyrks. Kravet på ytterligare sortering riskerar skapa krav på att kommuner måste eftersortera ex. restavfallet innan behandling

(Avfallsförordning 4 kap 3–4 kap) vilket kan skapa mer skada än nytta ur miljösynpunkt och stora ekonomiska risker och åtaganden. Detta krav är för långtgående och är inte rimlighetsavvägt. Sortering ger störst effekt ju närmare källan det sker. Hög kvalitet på det återvunna materialet når man svårigen med eftersortering då en eftersortering tenderar att skapa mer rejekt samt ge mer föroreningar i materialet. En bra och så ren sortering som möjligt tidigt i kedjan lyfter däremot kvaliteten. Kvaliteten på det återvunna materialet påverkas också av hur insamlingen sker, hur logistik och transport utförs, av mellanlagring och beredning. Ytterligare sortering av avfall kan inte ersätta god utsortering vid källan. Det kan utgöra ett komplement till utsortering vid källan och ska då, ske på frivillig och/eller kommersiell basis. En utökad eftersortering kommer att kräva stora resurser och investeringar i många avseenden och riskerar att bli mycket kostnadsdrivande för avfallstaxorna.

3.3.5 Mottagningskriterier för avfallsförbränningsanläggningar och samförbränningsanläggningar

”Den som har samlat in avfall separat ska vid överlämning av avfallet till verksamhetsutövare som bedriver en avfallsförbränningsanläggning eller en samförbränningsanläggning se till att uppgifter lämnas om 1. Hur avfallet producerats, 2. Den sorteringsprocess eller annan förberedande behandling som avfallet genomgått, och att 3. Avfallet får förbrännas. Innan avfall tas emot för förbränning ska verksamhetsutövaren för avfallsförbränningsanläggningen eller samförbränningsanläggningen kontrollera de uppgifter som rör avfallet är korrekta. Kontrollen ska göras på det sätt som skäligen kan begäras etc.”

Avstryks. Detta behöver rimlighetsavvägas och regleras i avtal mellan parter dvs avfallslämnare och förbrännare. Uppgifterna ska kontrolleras vid upprättande av avtal, vid behov eller vid förändringar. Ska kontroller göras av exempelvis varje försändelse så kommer det att få långtgående konsekvenser för förbränningsanläggningarna. Det kommer att öka avgifterna/taxorna för energi och fjärrvärme som produceras. Det kan också öka risken för dumpning av avfall då avvisade transporter behöver avyttra avfallet på annat sätt och det till en hög kostnad.

3.4 Förslagen om förändringar i avfallsplaneringen (avsnitt 9)

3.4.1 Kravet på kommunal avfallsplan tas bort

Avstyrks. Det är olyckligt om detta krav tas bort. Det kommer försvåra styrning av och ägarskapet kring hur avfalls ska hanteras i kommunen. Detta är ett viktigt styrdokument för att åstadkomma en beslutad plan för förebyggande och hantering av avfall i hela kommunen. Avfallsplaneringen kommer även fortsatt att vara en central del för genomförandet av avfallslagstiftningen.

Kommunal avfallsplan ska vara kvar, men att den ska få tydligare fokus på och koppling till målen om materialåtervinning och nationella avfallsplanen (MB 15 kap 33–35 §).

3.5 Modernisering och förändringar av kommunernas avfallsavgifter (avsnitt 12)

”En kommun ska få meddela föreskrifter om att avfallsavgifter ska betalas för all avfallshantering som kommunen är ansvarig för och som täcker de kostnader som uppkommer för kommunen till följd av föreskrifter som meddelats med stöd av miljöbalken. Föreskrifterna ska kunna innehålla reglering av hur avgiften ska betalas. Uttrycken renhållning, renhållningsavgift och taxa ska ersättas med avfallshantering, avfallsavgift och föreskrift”.

Avstyrks. Begreppet taxa anser vi ska behållas och inte ersättas med ordet föreskrift. Begreppet taxa är väl inarbetat och tydligt och beslutas årligen av kommunfullmäktige.

3. Övriga kommentarer

4.1 Föreslagen övergångstid (avsnitt 15)

Avstyrks. Förslaget innebär att den reviderade avfallslagstiftningen ska börja gälla från 1 januari 2026. Det betyder att i praktiken får kommunerna mindre än ett år på sig att implementera detta. Kanske så kort tid som 6 månader eller mindre beroende på när beslut är slutgiltigt fattat. Detta i ett skede som kommunen jobbar intensivt med att införa fastighetsnära insamling av förpackningar, vilket är mycket tids- och resurskrävande. Att då samtidigt genomföra ytterligare flera större förändringar är inte genomförbart. Den föreslagna tiden är en alltför kort övergångsperiod som är nästintill omöjlig att uppfylla. Det riskerar också fördröja utbyggnationen av fastighetsnära insamling av förpackningar samt skapa höga projekt- och införandekostnader under några år. Vi förordar att detta ska börja gälla tidigast från 1 januari 2028.

Abdullahi Cadaani
Kommunstyrelsens ordförande

Helena Tillstrand
Kommunchef