

Klimat- och näringslivsdepartementet

Remissvar på Promemoria

”Reformering av avfallslagstiftningen för ökad materialåtervinning och för mer cirkulär ekonomi”

KN2024/02249

Bakgrund

Skövde kommun har av Klimat- och näringsdepartementet mottagit remiss av promemorian ”Reformering av avfallslagstiftningen för ökad materialåtervinning och för mer cirkulär ekonomi”. (KN2024/022249).

Skövde kommun har överlämnad remisen till kommunalförbundet Avfall & Återvinnings Skaraborg (A&ÅS) för besvarande. A&ÅS är den kommunala organisation som har det kommunala renhållningsansvaret i 13 av 15 kommuner i Skaraborg, däribland Skövde kommun. A&ÅS har inhämtat kommunalförbundet Miljösamverkan Östra Skaraborg (MÖS) synpunkter. Dessa har tagits i detta remissvar, MÖS skrivning finns därutöver bifogad detta svar.

De i promemorian förslagna regeländringarna förslås att träda i kraft 1 januari 2026. Undantag förs för förslag kring insamling för återvinning av produkter som enligt förslaget föreslås gälla från 1 januari 2027.

Då direktionen för kommunalförbundet inte hinner träffas innan remissvar ska vara Klimat och näringsdepartementet tillhanda (14 februari) har ärendet hanterats som ordförandebeslut.

Beslut

Förslagen tillstyrks i följande delar:

- Det nya begreppet restavfall – detta underlättar dialogen med kommunmedborgarna.
- Det är även positivt att ytterligare begrepp och ansvarsdelar har förtydligats.
- Enhetlighet vad avser fastighetsnära insamling av restavfall, köksavfall (matavfall) och de stora flödena av förpackningsavfall (papper- och plastförpackningar) – olika regleringar hade skapat svårigheter i tillämpningen av regelverket i insamlingsverksamheten.
- Åtgärder som leder till ökad materialåtervinning och enklare för kommuninvånaren att sortera tillstyrks generellt. Vi vill dock i sammanhanget understryka vikten av flexibilitet för kommunerna att anpassa verksamheten utifrån de lokala förutsättningarna och behoven. Detta är särskilt viktigt för förpackningar av färgat glas, ofärgat glas samt metall. Dessa förpackningar uppkommer i mindre mängd och har specifika problembilder som hör samman med att säkra en miljömässig, arbetsmiljömässig och brandsäker insamling.
- Att kommunalt avfall från detaljhandel, förbrukat matfett från verksamheter och kontorspapper från verksamheter flyttas från kommunens insamlingsansvar. Tillägg i form av det är kontors- och returpapper som avses från verksamheter bör dock göras.
- Alla försök att skapa verktyg för att motverka illegal avfallshandel välkomnas.
- Att kraven på kommunala avfallsplanering utgår – avfallsplanering där hela samhällets avfallsflöde ingår lämpar sig bättre på nationell nivå. Vi uppfattar det som den enda nivå som skulle kunna skapa en helhetssyn över avfallsmängderna från för hela samhället. Det är särskilt avfallsmängder från verksamheter som utmanar på lokal nivå, uppgifter om hushållens avfall är däremot lättillgängligt för alla nivåer.

Förslagen avstyrks i följande delar:

- Att kräva att kommunen ska ha insamlingssystem för återbruksprodukter (obs ej avfall) avstyrks. Vi avstyrker särskilt att ge privatpersoner, företag och sammanslutningar möjlighet att kostnadsfritt hämta produkter som samlats in via kommunala insamlingssystem och kommunala insamlingsplatser. Förslaget riskerar att skapa hotfulla situationer för medarbetarna och de kommuninvånare som besöker återvinningscentralen. Förslaget riskerar även att skapa arenor där tvätt av stöldgods kan ske och kan därutöver påverka den befintliga och förhållandevis omfattande återbruksmarknaden negativt. Intentionen med förslaget, att öka mängden produkter som återbrukas, är god. Varje användbar produkt som lämnas på en plats som är avsedd för avfallshantering, och som därmed inte direkt når den som hanterar produkterna på marknaden, får anses vara ett symtom på att förutsättningarna i de tidigare leden i de cirkulära flödena inte finns på plats i tillräcklig omfattning. Grundproblemet utgör att många konsumenter föredrar att köpa nya produkter istället för begagnade, inte bristen på insamlingsmöjligheter. Återanvändningen i Sverige skulle gynnas mer av att utveckla en starkare marknad och nyare konsumtionsvanor snarare än att fokusera på kommunal insamling. Att lämna in, och få produkter hämtade, är redan idag etablerat på återbruksmarknaden. Stöd för att främja återbruk, livsförlängande åtgärder (såsom reparationer etc) behöver finnas på plats i större omfattning i samhället. Förslaget riskerar att motverka en sådan utveckling genom att tvinga in kommunen på en marknad den generellt sätt inte har resurser eller kompetens för. Bättre då att stödja de verksamheter som redan idag bedriver sådan verksamhet, både vad gäller mottagning, hämtning, reovering och försäljning av begagnade varor.

Förslaget bedöms ha brister i form av att:

- Att det i förslaget undantag i 3 kap 33§ i föreslagen justering i avfallsförordningen står ”i de delar av kommunen som är glest befolkade” och inte ”i de delar av kommunen som utgör landsbygd”. Att öppna upp för kommunen att ha lösningar lokalt anpassade lösningar utifrån

landsbygdens förutsättningar på är nödvändigt för att insamlingen ska kunna ske på ett hållbart och trovärdigt sätt. Detta är särskilt viktigt för förpackningar av färgat glas, ofärgat glas samt metall. Dessa förpackningar uppkommer i mindre mängd och har specifika problembilder som hör samman med att säkra en miljömässig, arbetsmiljömässig och brandsäker insamling. Se mer under rubrik *"Erfarenheter av insamling av förpackningar av färgat glas, ofärgat glas och metall"*

- En lagstadgad möjlighet att fondera medel för kommande investeringar likt den i 30§ i lagen (2006:412) om allmänna vattentjänster inte införts även kommunens insamlingsansvar enligt Miljöbalkens 15 kapitel. De investeringar som avfallsverksamheterna står inför för att klara av gällande lagstiftning och miljöambitioner är betydande. För att avfallstaxan ska kunna hållas mer förutsägbar, i jämn utveckling, är möjligheten att fondera medel nödvändig.
- Att reglering inte sker så att verksamheterna får likvärdig servicenivå som hushållen vad gäller insamling av förpackningar. Detta bedöms även strida mot principen att producenterna ska stå för den fulla kostnaden för insamling och återvinning. Verksamheternas förpackningar ingår i de av EU reglerade materialåtervinningsmålen för kommunalt avfall till 2025. Att reglera motsvarande krav på förpackningar från verksamheter skulle var gynnsamt för att nå materialåtervinningsmålen, vilka Sverige riskerar inte klara. Detta har uppmärksammats inom EU som har gett Sverige en tidig varning om att vi riskerar att inte nå målen för 2025.
- Att det kommunala insamlingsansvaret inte återgår till vad som gällde under det tidigare begreppet hushållsavfall vad avser övrig detaljhandel etc och att det kommunala insamlingsansvaret för park- och trädgårdsavfall inte likställs med det som gäller för annan skötsel av fastigheten ("icke-yrkesmässigt byggavfall") innebär kvarvarande brister i ansvarsfördelningen. I det praktiska arbetet, för en tydlig avgränsning hade det egentligen varit önskvärt med ansvarsfördelning som var likvärdig mellan det kommunala insamlingsansvaret för förpackningar och övrigt avfall under kommunalt insamlingsavfall.

Att inte återföra de delar som med begreppet kommunalt avfall kom att omfattas om kommunalt insamlingsansvar, men som inte tidigare inte omfattades av begreppet hushållsavfall, innebär krav på kommunerna att ordna med ytterligare insamlings- och behandlingslösningar till diverse olika verksamheter och avfallsslag.

Den kommunala insamlingsorganisationen har under de närmsta åren fullt fokus på införande av fastighetsnära insamling av förpackningar hos hushållen i kombination med kravet på obligatorisk utsortering av matavfall som innebär att det tidigare frivilliga systemet byts ut mot ett obligatoriskt krav. Dessa delar samordnas vid införandet av den fastighetsnära insamlingen av förpackningar. Att kräva att samma insamlingsorganisation dessutom, inom kort tidsperiod, dessutom ska införa nya insamlingslösningar för olika typer av verksamheter riskerar att fördröja, det viktiga, införandet av den fastighetsnära insamlingen av förpackningar, vilket vore olyckligt.

- Förslaget är otydligt kring krav på eftersortering av restavfall. Är kundernas sortering vid fastigheten, i kombination med de kvalitetskontroller som sker i samband med tömning, ett tillräckligt sorteringsprocess/förberedande behandling för att få lämnas till energiåtervinning? Eller innebär förslaget att "för dåligt sorterat restavfall" även det behöver skickas på eftersortering. Om ja, när bedöms restavfallet vara "för dåligt sorterat"? Vid regelbunden eftersortering kan det möjligen vara svårt att på ett bra sätt motivera en del kunder om vikten att sortera rätt från början.
- Den termiska behandlingen som energiåtervinningen även utgör bedöms få en allt större vikt för att motverka att skadliga ämnen cirkulerar i produkter som tillverkas av återvunnet avfall. Lagstiften kan även möjligen behöva kompletteras/justeras för att på ett tydligare sätt möjliggöra och styra mot termisk behandling när den är nödvändig för att fasa ur farliga ämnen ur de cirkulära systemen.
- Att ta bort det kommunens generella tillsynsansvar bör inte göras innan det utretts vidare. Det är även oklart om den föreslagna finansieringen är tillräcklig för länsstyrelsens föreslagna utökade tillsynsansvar. (M)

- Den tillsynsmyndighet som har tillsyn för aktuell verksamhet bör även ha ansvar för tillsyn av verksamhetens avfall, inklusive olika former av tillstånd och. Föreslagen skrivning behöver förtydligas och i vissa delar utredas vidare. (M)

Övriga kommentarer/medskick

- Miljönämnden ställer sig kritisk till att så stora ändringar i miljöbalkens 15 kapitel och som har så stor påverkan på olika typer av verksamhetsutövare hanterats som en departementspromemoria. De anser att det borde i stället borde ha omhändertagits i en statlig offentlig utredning (SOU). De anser även att promemorian brister i sin behovsinventering och konsekvensanalys samt att en del förslag är otydliga.
- I det fall länsstyrelsen medger dispens för annan aktör att samla in kommunalt avfall behöver länsstyrelsen, utöver miljöriktigt hanterande, även säkerställa att insamlade mängder redovisas till naturvårdsverket. Detta för att mängderna från den dispensgivna insamlingen att även den, med tillhörande omhändertagandemetod, ingår i redovisningen av nationellt hanterade mängderna av kommunalt avfall.
- Utredning bör tillsättas för att utreda om insamling av färgat och ofärgat glas och möjligen även metall inte skulle kunna samlas in i en blandad fraktion. I Norge sker idag insamling av dessa tre förpackningsslag gemensamt. Att använda befintliga standardsopbilar främjar effektiv och robust insamling samt innebär att införandet kan ske fortare än om specialfordon behöver köpas in. En sådan gemensam lösning för de bägge fraktionerna av glasförpackningarna, kanske tillsammans med metallförpackningar, skulle möjliggöra för insamling av dessa förpackningsslag i normala/normalhöga sopkärl som skulle kunna tömmas med befintliga sopbilar (ej specialfordon) och utan risk för arbetsmiljöskador (förslitningsskador) som en manuell tömning av mindre behållare innebär. Vid separat utsortering av färgat och ofärgat glas i delat 140 literskärl bedöms en relevant tömningsintervall, utifrån "normalkunden" vara 1-2 ggr per år. Metallförpackningar uppkommer i

ungefär samma omfattning. Risken för olägenhet, i form av lukt, flugor och liknande, med hämtning nominellt tömda förpackningar (dvs matrester etc kan finns kvar) så pass sällan är uppenbar. Lösningar som innebär möjligheter att utföra hämtning oftare, utan att för den skull, tömma i stort sett tomma kärl med den miljö- och ekonomiska belastning det innebär, bör möjliggöras. Ett sätt att göra det, och samtidigt främja att insamlingen sker på samma ställe som förpackningar av pappers- och plastförpackningar är att öppna upp för insamling av dessa fraktioner i en blandad fraktion. En sådan lösning skulle även, utan alltför stort markanspråk på/vid de enskilda tomterna, öppna upp möjligheter för de kommuner som önskar införa fastighetsnära hämtning av ytterligare avfallsslag.

- Intentionen i lagstiftningen kring kommunalt insamlingsansvar för förpackningar är att producenterna ska stå för kostnaden för den insamling som krävs, vilket även omfattar insamlingskostnader för kunder/fastighetsägare med större mängder. Som en del i den regelbundna uppföljningen inför justering av ersättningsnivåer bör även servicenivån beaktas, både rent allmänt (kan alla förpackningar samlas in med valt system och intervall) och om kunders olika behov kan hanteras inom ersättningen och vad det, utöver att fastighetsägaren ”bekosta ett dyrare insamlingssystem än det kommunen tillhandahåller” (9 kap 3§ avfallsförordningen), som är så speciellt att det bör hanteras via avgift till fastighetsägaren från kommunen. Kommunen bör dock även vid en sådan uppföljning medges möjlighet att, även för förpackningar, kunna få tillämpa miljö- och arbetsstyrande avgifter såsom tex felsorteringsavgifter, gångavståndstillägg och liknande.

Miljönämnden beslut finns bifogat. De punkter som motiveras deras skrivelse har markerats med (M) ovan.

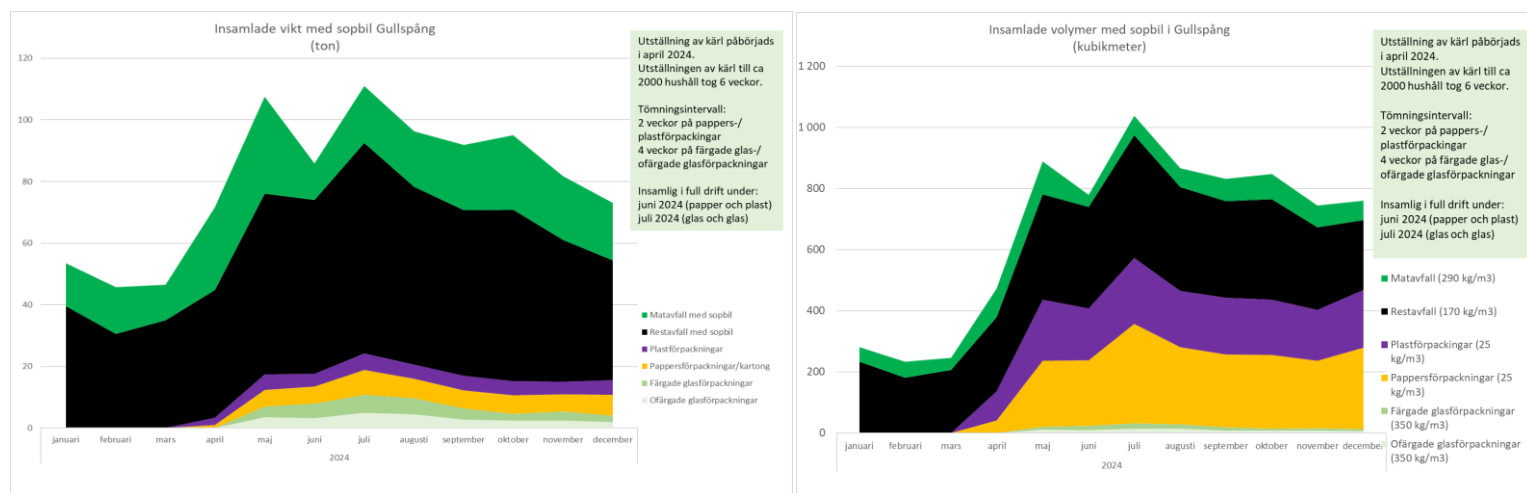
Erfarenheter av insamling av förpackningar av färgat glas, ofärgat glas och metall

Avfall & Återvinning (A&ÅS) införde, som ett testområde, fastighetsnära insamling av förpackningar vid småhus i Gullspångs kommun. En stor del av Gullspångs kommun utgör landsbygd med relativt långt mellan bostäderna.

Utöver insamling av förpackningar av papper och plast ställdes även tvåfackskärl för utsortering av färgat respektive ofärgat glas ut till småhusen. Insamlingen bestod därmed av insamling i tvåfackskärl (240 liter) för mat-/restavfall, i tvåfackskärl (370 liter) för förpackningar av papper/plast samt insamling i tvåfackskärl (240 liter) för förpackningar av färgat/ofärgat glas.

En av erfarenheterna av denna insamling var att den volym som insamlad mängd glas innebar var försvinnande liten. Under 2024 hämtades glasförpackningarna en gång per månad (var 4:e vecka). Till 2025 har, med anledning av den lilla mängden glas, tömningsintervallet justerats till var 8:e vecka. Trots det är många kärl tomma, ej utställda eller i sort sett tomma i samband med tömning. Detta innebär i praktiken många körda mil till liten insamlad volym, vilket i sin tur innebär att klimatpåverkan per insamlat mängd är förhållandevis hög och att inte insamlingen är särskilt kostnadseffektiv.

Nedan finns grafer över insamlade vikt och samma mängder omräknat till volym. Insamlingen börjades byggas ut i april och var i full drift i juli.



Andra erfarenheter är att:

- Uppkommen mängd glasförpackningar, och därmed tömningsbehovet, är mycket varierande. Kundenkäten som utfördes visar att minst tre hushåll (av de ca 2000 som insamlingen avser) även med månadshämtning vanligen fyllde kärlet.

- Glasförpackningar är tunga och bör av arbetsmiljöskäl inte hanteras i större kärl än 140 liter.
- Glassplitter uppstår i samband med tömning på baklastare av standardmodell. För att motverka detta behöver splitterskydd etableras.
- Glas bullar mycket när det töms. Bullermätning indikerar att tömningen inte klarar, sett till tömningsdagen, kraven i Förordning (2015:216) om trafikbuller vid bostadsbyggnader.
- Kostnadstäckning, utifrån den ersättning som fås från producenterna via Naturvårdsverket, erhålls inte för insamling av glasförpackningar var 8:e.

Insamlingen har skett i för kort tid för att utvärdera om insamling var av glasförpackningar var 8:e vecka genererar olägenheter som lukt, flugor eller skadedjur.

Fastighetsägarna av flerbostadshus i Gullspång har inte börjat sorterat ut förpackningar fastighetsnära så den enda insamling som skett av metallförpackningar har skett. Insamling av metallförpackningar i övrigt i Gullspångs kommun enbart skett vid insamlingsplatserna, LIP (tidigare kallade återvinningsstation, ÅVS).

I samband med att insamlingen av förpackningar skulle övergå i kommunal regi fördes samtal med den insamlingsentreprenör som tidigare utfört tömningen av dessa åt producenterna. Det var även denna insamlingsentreprenör som vann upphandlingen av tömningen av densamma från och med 2024, för A&ÅS samtliga medlemskommuner. Erfarenheter från tömning av metallförpackningar av LIP är bland annat:

- Det finns stor risk för brand i sopbilen om tömning sker med baktömmande behållare (töms med vanlig baklastande sopbil). Att byta ut sådana behållare mot krantömmande behållare var redan planerad vid start, trots det hann, i början av året, två bränder uppstå i fordonen i samband med tömning av metallförpackningar ske innan utbytet var helt

klart. Bränderna uppstod som en effekt av tryckkärl, sprayburkar och gastuber som felaktigt sorterats i kärnen.

- Tömning mer sällan än var 8:e vecka är inte lämpligt- det luktar för mycket kring insamlingen då.

Andra insamlingsorganisationer erfarenheter, som A&ÅS tagit del av, rörande insamling av metallförpackningar visar på vikten av att metallförpackningar, av brandskyddskäl, inte kan komprimeras men inte heller i övrigt tryckas ihop i samband med tömning.

Allmänt om glas- och metallförpackningar och insamlingen av desamma

Den ringa volym som förpackningar av glas respektive metall utgör i förhållande till insamling av förpackningar av papper och plast gör att det, även om sopbilen kan komma fram, kan det utifrån en klimat-, energi- ekonomi- och miljöeffektiv insamling önskvärt att insamlingen inte sker i alltför tomma behållare hos alltför många kunder. Lagringen av förpackningar som sker i kärnen inför tömning får inte heller innebära olägenheter som lukt, flugor eller skadedjur. Dvs kärnen kan inte stå för alltför länge. Det är denna aspekt som gör att matavfall som huvudregel inte hämtas mer sällan än varannan vecka, detta trots att kärnen då är vanligen är långt ifrån fyllda. Balans mellan risken för olägenheter, fastighetsnära hämtning och att det ska kunna göras utifrån olika tekniklösningar, kan därför vara svår när det rör sig om små uppkomna volymer som ofta har kvar rester av sitt innehåll kvar i förpackningen.

Vi bedömer att en mer ihopsamlad insamling av förpackningar glas respektive metall, samtidigt som förpackningar av papper och plast samt mat- och restavfall sker ännu närmre bostaden, i många fall kan vara rimlig. Inom tätorter bedöms de föreslagna 400 meterna klaras i de flesta av dessa fall. Men detta gäller inte på landsbygd. Lämpliga placeringar för insamling på landsbygd bedöms tex vara i början av en infartsväg. Avståndet till huset längst in på en sådan infartsväg kan vara mycket längre än 400 meter, men platsen skulle ändå utgöra en plats där de boende i stort sett dagligen rör sig och på ett enkelt sätt skulle kunna lämna t ex sina glas- och metallförpackningar.

Att insamling av glas respektive metallförpackningar skiljer sig i placering jämt emot insamling av mat- och restavfall samt förpackningar av papper och plast förekommer sedan tidigare på ett antal ställen runt om i Sverige. Ett exempel på detta utgörs av när hushåll anslutna till sopsugslösningar kan lämna matavfall, restavfall och förpackningar av papper respektive plast i sopsugsinkasten som ligger inne på gårdarna men att glas- och metallförpackningar hämtas intill vägar som ligger utmed vägarna i kanten av bostadsområdet.

Utifrån ovanstående bör föreslaget undantag i 3 kap 33§ avfallsförordningen istället ha följande lydelse (det som har justerats har markerats med fet stil:

*33 § En kommun får samla in avfall på en upphämningsplats som inte är fastighetsnära i de delar av kommunen **som utgör landsbygd** eller där det finns isolerade fastigheter.*

Inom ett sådant område som avses i första stycket får kommunen och en fastighetsägare komma överens om var avfallet ska hämtas.

Om någon överenskommelse inte kan träffas, ska kommunen besluta att anvisa en upphämningsplats. Av beslutet ska det framgå var avfallet ska samlas in och om upphämningsplatsen är enskild eller gemensam för flera fastigheter.

Anvisning enligt andra stycket bedömer vi skulle kunna göras via reglering i avfallsföreskrifterna.