

Miljödepartementet
103 33 Stockholm

Ert dnr M2021/01629
Vårt dnr R-2022-1

Malmö den 10 januari 2022

REMISSVAR: Naturvårdsverkets förslag om genomförande av artikel 22 om bioavfall

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 ambassadörer, katalysatorer och garantier för denna omställning.

1. Förslagets koppling till Avfall Sveriges generella ståndpunkter

Avfall Sveriges årsmöte har fastställt ett antal ståndpunkter som är vägledande för Avfall Sveriges ställningstaganden och åtgärder för att utveckla avfallshanteringen och kommunernas roller. Följande belyser Avfall Sveriges syn på de frågor som lyfts i denna utredning:

Avfall Sveriges stödjer avfallshierarkin som princip. Frågor om förebyggande, återanvändning och avfallshantering ska integreras tidigt i samhällsplaneringen. Producenterna har ansvar för utformning och produktion av alla de produkter som sätts på marknaden så att avfallshierarkin uppfylls, förorenarens betalningsansvar och principen om producentansvar ska fullföljas.

2. Sammanfattning

Avfall Sverige välkomnar genomförandet av avfallsdirektivets artikel 22, och är positiv till flera av de förslag som Naturvårdsverket föreslår. Avfall Sverige vill dock särskilt lyfta följande synpunkter:

- Naturvårdsverkets föreskrifter måste prioriteras och färdigställas senast under 2022 så att kommunerna får tid att ansöka och få bedömt sina behov av undantag eller dispens i god tid för att hinna göra nödvändiga upphandlingar och verksamhetsanpassningar.
- Möjligheterna till undantag och dispens behöver särskilt beakta förhållanden i kallt klimat, i glesbygd med långa avstånd, svårigheter med tillgång till behandlingsanläggningar, men även svårigheter av arbetsmiljöskäl vid bland annat tätbebyggelse.
- Genomförandet bör i första hand ha målet att minska mängden livsmedels- och köksavfall. Det avfall som ändå uppstår behöver vara så fritt som möjligt från felsorteringar och onödiga förpackningar för att möjliggöra produktion av högkvalitativt gödselmedel (biogödsel) och

maximerad biogasproduktion. Så långt möjligt, även hos handeln, bör förpackningar avskiljas innan förbehandling för att möjliggöra materialåtervinning av förpackningsavfallet och biologisk återvinning av livsmedelsavfallet.

- Utökad anmälningsplikt för kompostering och annan biologisk behandling avstyrks i sin nuvarande utformning. Att anmälningsplikten i miljöprövningsförordningen begränsas till yrkesmässig verksamhet tillstyrks dock, men begreppet *yrkesmässig* behöver klargöras.
- Bemyndigandenas placering och vissa korshänvisningar gör förordningstexten svårläst och Avfall Sverige föreslår vissa ändringar.

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

1. Förslagets koppling till Avfall Sveriges generella ståndpunkter	1
2. Sammanfattning	1
3. Generella kommentarer	3
4. Föreskrifterna måste prioriteras och tidigareläggas (kap. 2.4 och 8.7)	3
5. Hemkompostering och anmälningsplikt (kap. 2.4 och 6.2.1)	4
6. Avsättning för slutprodukterna (kap. 2.4)	5
7. Matavfall och ABP (kap. 2.5 och 5.1 samt 3.2.5)	6
8. Rapportering (3.3.2 och 3.3.3)	6
9. Flödeskartläggning och Insamlingsystem för bioavfall (kap. 4.1 och 4.2)	7
10. Detaljhandeln och grossister – Förpackat livsmedelsavfall (kap. 4.2.3, 4.3 och 5.4)	7
11. Rötning (kap. 4.4.1)	10
12. Park- och trädgårdsavfall och Invasiva främmande arter (kap. 3.4, 4.5 och 5.2)	10
13. Biologiskt nedbrytbara/komposterbara förpackningar (kap. 5.3)	11
14. Avfallskvarnar och Flytande bioavfall (kap. 5.5 och 5.7)	11
15. Undantag från förbud mot förbränning (kap. 5.6)	11
16. Bemyndiganden (kap. 5.8)	12
17. Avfallsförordningen (kap. 6)	12
18. Genomförande, finansiering, ikraftträdande (kap. 8.4-5 och 8.7)	14
19. Befintliga styrmedel och åtgärder för att främja biogas och etanol i transportsektorn (bilaga 2)	14

3. Generella kommentarer

Under framtagandet av de nu remitterade förslagen har Avfall Sverige haft en konstruktiv dialog med Naturvårdsverket och vi kan nu konstatera att flera av de synpunkter som vi framfört har blivit tillgodosedda.

Det kvarstår en mycket kort tid för kommunerna att anpassa sina verksamheter till att inte bara samla in livsmedels- och köksavfall från hushåll, utan även från verksamheter med kommunalt avfall. Naturvårdsverkets föreskrifter och vägledning behöver vara på plats långt tidigare än utgången av 2023, så att kommunernas ansökningar hinner behandlas i tid. Genomförandet behöver också synkroniseras med förväntade krav på insamling av förpackningar, som remitterats parallellt.¹

Det är enligt Avfall Sverige juridiskt klarlagt att lagändringen från "hushållsavfall" till det EU-rättsliga begreppet "kommunalt avfall", utan samtidig justering av kommunens ansvar i 15 kap. 20 § miljöbalken, medförde att kommunernas ansvarsområde utvidgades från och med 1 augusti 2020. Bland annat fick kommunerna åter ansvaret för hanteringen av bioavfall i form av osålda och kasserade produkter från dagligvaruhandeln som inte ingår i avtal om återtag till leverantören. Naturvårdsverket återkommer flera gånger i sitt förslag till den s.k. Frivalsutredningen². Avfall Sverige har dock lämnat ett förslag till miljödepartementet om att detaljhandeln, med vissa undantag, åter ska utmönstras ur kommunernas ansvar. Det är ett förslag som i stora drag skulle återställa vad som gällde enligt tidigare praxis avseende hushållsavfall från sådana verksamheter.

Avfall Sverige har nedanstående synpunkter på det remitterade förslaget.

4. Föreskrifterna måste prioriteras och tidigareläggas (kap. 2.4 och 8.7)

Avfall Sverige har inga invändningar i fråga om Naturvårdsverkets val av avgränsningar och prioritering av lag- och förordningsförslagen, annat än följande. Naturvårdsverket planerar att ta fram föreskrifter senast den 31 december 2023, vilket är samma datum som när införandet ska vara genomfört. *Avfall Sverige anser* att nämnda slutdatum inte är acceptabelt. Kommuner som inte omfattas av dispens eller undantag ska då ha på plats sina insamlingssystem för separerat livsmedels- och köksavfall respektive insamlingsplatser för utsorterat park- och trädgårdsavfall.

Föreskrifter om förutsättningarna för dispens eller undantag behöver vara beslutade i god tid så att kommunerna har kännedom *om* och *hur* ansökan ska göras. Det behövs också tid för Naturvårdsverkets handläggning och beslut. Kommunerna måste, till skillnad från privat verksamhet, ha tid att följa förfaranderegler i framför allt kommunallagen och upphandlingslagstiftningen. Kommunerna kan inte utforma upphandlingsunderlag eller säga upp befintliga avtal med entreprenörer, innan besluten är meddelade så att kommunerna vet vad de har att rätta sig efter. Dessutom behöver självklart upphandlade organisationer hinna tillverka och anpassa kärl, anordningar och fordon. Kommunen behöver också möjlighet att samordna detta med

¹ Miljödepartementets promemoria En förbättrad förpackningsinsamling – nya roller för kommuner och producenter, M2021/02118.

²² Äga avfall – en del av den cirkulära ekonomin (SOU 2021:24).

det förväntade ansvaret för insamling av förpackningar. Senast den 31 maj 2023 ska en kommun anmäla sådan insamling till Naturvårdsverket för att ha möjlighet att få ersättning för insamlade förpackningar från den 1 januari 2024.³ För en möjlighet till samordning förutsätter Avfall Sverige att Naturvårdsverket får de resurser som behövs för att tidigarelägga sitt föreskriftsarbete och även hinna handlägga ansökningarna i god tid.

5. Hemkompostering och anmälningsplikt (kap. 2.4 och 6.2.1)

Avfall Sverige har inte något att invända mot att Naturvårdsverket valt att med hänvisning till etappmålet om matavfall inte fokusera på kompostering vid källan, trots att avfallsdirektivet (art. 22.2.b) anger att hemkompostering ska uppmuntras. Förslagen är utformade så att hemkompostering fortfarande är tillåten, vilket Avfall Sverige menar är önskvärt.

Däremot avstyrker Avfall Sverige delar av Naturvårdsverkets förslag att anmälningsplikten i 29 kap. 31 § miljöprövningsförordningen för biologisk behandling av avfall

- a. endast ska avse yrkesmässig verksamhet,
- b. ska gälla oavsett mängd, d.v.s. nedre gränsen på 50 ton tas bort,
- c. inte gäller i de fall anmälan har gjorts enligt 5 kap. 15 § avfallsförordningen. Enligt den bestämmelsen ska fastighetsinnehavare eller nyttjanderättshavare som avser att på fastigheten kompostera eller på annat sätt behandla *avfall som inte är trädgårdsavfall* och som kommunen ansvarar för enligt 15 kap. 20 § miljöbalken, anmäla det till kommunen.

a) Avfall Sverige tillstyrker förslaget om begränsning till *yrkesmässig* behandling.

Det behöver dock klarläggas vad som utgör yrkesmässig verksamhet. Naturvårdsverket nämner kompostering vid skolor och förskolor (sid. 90) och verkar mena att sådana inte bedriver yrkesmässig biologisk behandling om de komposterar sitt trädgårdsavfall. Det framgår dock inte av den föreslagna bestämmelsen 29 kap. 31 § miljöprövningsförordningen att de skulle vara undantagna. Komposten bedrivs ju inom en yrkesmässig verksamhet, även om huvudsyftet inte är att behandla avfall. Alltså blir förskolans lilla trädgårdskompost anmälningspliktig C-verksamhet. Detta är naturligtvis orimligt.

Avfall Sverige har förstått att Naturvårdsverket inom ramen för sitt arbete mot avfallsbrottslighet överväger att föreslå att begreppet utreds och definieras, vilket skulle vara välkommet även här.

b) Avfall Sverige avstyrker förslaget om att ta bort den nedre mängdgränsen för anmälningsplikt för yrkesmässig biologisk behandling i miljöprövningsförordningen (kap. 6.2), åtminstone om inte ytterligare undantag anges och yrkesmässighet preciseras och avgränsas.

En utökad anmälningsplikt motverkar incitamenten till omhändertagande vid källan. Dessutom är det ett oproportionerligt krav som inte kan motiveras utifrån risk för miljö och hälsa. Av avfallsdirektivets artikel 24 framgår att medlemsstaterna får undanta bortskaffande av eget icke-farligt avfall på den plats där detta uppkommer, eller återvinning av avfall, från kravet om

³ Jfr 6 kap. 16 § förpackningsförordningen enligt förslaget från förpackningsutredningen En förbättrad förpackningsinsamling (se fotnot 1).

tillstånd. Allmänna regler borde kunna beslutas i föreskrifter för åtminstone komposter. Förutom att göra anmälan och betala anmälnings- och eventuella årliga tillsynsavgifter ska verksamhetsutövaren följa förordning (1998:901) om verksamhetsutövares egenkontroll. En missad anmälan för en hög med gräsklipp och löv i till exempel en hotellträdgård eller golfbana kan komma att anses vara straffbelagd som otillåten miljöverksamhet. Tillsynsmyndigheten får inte heller avstå från att anmäla misstänkt brott med hänvisning till att överträdelsen är ringa. Diskussioner kan uppstå huruvida det ens rör sig om en kompost.

c) Avfall Sverige anser att undantaget inte är tillräckligt och avstyrker därför denna utformning. Den bestämmelse som Naturvårdsverkets förslag anger, 5 kap. 15 § avfallsförordningen, avser exempelvis matkompost, latrin och annat sådant avfall som kommunen annars ansvarar för enligt 15 kap. 20 § miljöbalken. Bestämmelsen medför inte något undantag för yrkesmässig kompost av det mindre riskfyllda trädgårdsavfallet, vilket innebär att sådan alltid är som minst en C-verksamhet enligt ovan.

Den medför inte heller undantag för små mängder kompost i en liten yrkesmässig verksamhet i det fall avfallet inte ligger under kommunens ansvar, eftersom kommunens avfallsföreskrifter bara avser hantering av avfall under kommunalt ansvar.

Anledningen till att 5 kap. 15 § avfallsförordningen avser *avfall som inte är trädgårdsavfall* är att lagstiftaren ansett trädgårdsavfall vara så ofarligt att fastighetsägaren/nyttjanderättshavaren får behandla det på sin fastighet helt utan anmälan, jämför med 15 kap. 24 § andra stycket miljöbalken. Att som Naturvårdsverket föreslår bara ge undantag för en behandling som anmälts enligt 5 kap. 15 § avfallsförordningen blir därför bakvänt eftersom den inte ger undantag till en behandling som är väsentligt mindre riskfylld för miljö och hälsa.

Kommunens avfallsföreskrifter innehåller vanligen bestämmelser, meddelade med stöd av 9 kap. 1 och 2 §§ avfallsförordningen om hur en anmälan enligt 5 kap. 15 § miljöbalken ska göras och bestämmelser om hanteringen av avfallet. Om det finns generella regler av detta slag, kräver avfallsdirektivet inte någon tillståndsprövning eller anmälan. Det vore sannolikt rimligare att meddela sådana enklare, generella föreskrifter för de minsta komposterna.

6. Avsättning för slutprodukterna (kap. 2.4)

Avfall Sverige anser att det är acceptabelt att Naturvårdsverket inte här lämnar förslag på styrmedel i direkt avsikt att öka efterfrågan på slutprodukterna från behandling av bioavfallet, exempelvis biogas och biogödsel. Svårighet att hitta avsättning för slutprodukterna kan enligt Naturvårdsverket inkluderas i möjligheten till undantag eller dispens enligt avfallsdirektivets art. 10, vilket Avfall Sverige anser vara en aspekt som ska kunna beaktas.

Samtidigt är det viktigt att lagstiftaren förstår den stora utmaningen för behandlingsanläggningarna, och i förlängningen kommunerna, att hantera ökade mängder bioavfall om lagstiftaren i Sverige och EU samtidigt tar beslut som försvårar avsättningen av bland annat biogas och/eller minskar lönsamheten för biogasproduktionen.

En stor del av landets biologiska behandlingsanläggningar är kommunala och det är av stor vikt att ingående avfall är så rent som möjligt, för att möjliggöra en cirkulär användning av de framställda produkterna (biogödsel, kompost, biokol). Avfall Sverige återkommer till detta nedan.

7. Matavfall och ABP (kap. 2.5 och 5.1 samt 3.2.5)

Avfall Sverige har inte något att invända mot att begreppet matavfall utmönstras ur avfallsförordningen även om begreppet används i etappmålet. Begreppet kommer sannolikt att fortsätta att användas i stor utsträckning i kommunikationen med hushållen.

Som Naturvårdsverket konstaterar används begreppet dessutom i lagstiftningen om animaliska biprodukter (ABP). Överhuvudtaget gör det parallella ABP-regelverket insamlingen komplicerad. Kommande föreskrifter och beslut rörande undantag och dispenser, behöver beakta dessa regler. Kraven i ABP-förordningen innebär i praktiken separat transport av sådant avfall, särskilda krav på handelsdokument, rengöring av fordon m.m. Reglerna försvårar insamling av livsmedelsavfall från livsmedelsbutiker samordnat med livsmedels- och köksavfall från hushåll och restauranger.

I Jordbruksverkets tolkningar av undantag i gällande regelverk finns en gräns om att "mindre mängd" (20 kg/vecka) får läggas tillsammans med blandat avfall.⁴ Kravet är då att det blandande avfallet skickas till förbränning. Jämfört med vad hushåll lämnar per vecka, utgör livsmedel från detaljhandeln en så stor mängd att det vore önskvärt att även detta avfall kunde nyttjas i biogasanläggning med godkännande för behandling av kategori 3-material enligt ABP-förordningen.

Avfall Sverige har föreslagit att gränsdragningen för det kommunala insamlingsansvaret ändras så att avfall från detaljhandeln inte ska ingå i det kommunala insamlingsansvaret, förutom vissa små verksamheter och verksamheter i fastigheter med bostäder (blandfastigheter). Det vore bra att utreda om undantag från ABP-förordningens regler kan utvidgas för sådan samordnad hantering.

8. Rapportering (3.3.2 och 3.3.3)

För att minimera den administrativa belastningen bör insamling av statistik ske i redan etablerade kanaler för statistikinsamling inom kommunal verksamhet:

- Avfall från park- och gata bör ske via datainsamlingen för Kolada.
- Insamling av statistik inom det kommunala renhållningsansvaret (kommunens ansvar enligt 15 kap. 20 § miljöbalken) redovisas i Avfallweb och efterfrågade uppgifter bör hämtas därifrån.

Datainsamling från andra verksamheter bör göras på ett sätt som inte medför ökad kommunal administration i onödan.

⁴ Se förordning (2006:814) om foder och animaliska biprodukter och Jordbruksverkets Vägledning rörande kontroll av hantering av animaliska biprodukter och därav framställda produkter vid livsmedelsanläggning (2019-01-21). *Före detta livsmedel enligt art. 10 f i förordning (EG) nr 1069/2009 får bortskaffas som avfall genom avfallsförbränning utan att de krav abp-lagstiftningen ställer på transport och spårbarhet följs under förutsättning att det rör sig om maximalt 20 kilo per vecka.12 Läs mer om detta i dokumentet "Hantering av animaliska biprodukter (abp) i butiker och lager som saluför respektive distribuerar livsmedel"....*

9. Flödeskartläggning och Insamlingssystem för bioavfall (kap. 4.1 och 4.2)

Som Naturvårdsverket konstaterar kan det finnas svårigheter att få till en ekonomiskt och miljöeffektiv hantering av livsmedels- och köksavfall där avstånden är långa, särskilt vid kallt klimat. Transporten av avfallet kan medföra utsläpp av klimatpåverkande gaser, som inte kompenseras av miljöfördelarna av behandlingen. Dessutom kan tillgängligheten till biologisk behandling brista, särskilt sådan som klarar att hantera förpackat avfall. Behandlingskostnaderna är också höga och ökar i takt med fler administrativa krav och krav på behandlingsanläggningar.

Kommunerna har under snart tio år inte haft ansvaret för avfall från detaljhandelsverksamheten och dess livsmedelsavfall. Det har alltså funnits låga incitament för kommunerna att göra de stora investeringar som behövs för sådan hantering, som ofta innefattar stora mängder förpackat avfall.

Alldeles oavsett om kommunerna har insamlings- och behandlingsansvar, ligger det i det allmännas intresse att överskottsproduktionen av livsmedel minimeras, att matsvinn och annat bioavfall hålls på en så låg nivå som möjligt och att uppkommet bioavfall hanteras och tas tillvara på ett miljö- och hälsomässigt säkert sätt.

10. Detaljhandeln och grossister – Förpackat livsmedelsavfall (kap. 4.2.3, 4.3 och 5.4)

Det är välkommet att avfallsdirektivets krav på utsortering uttryckligen ska avse *alla*, inte bara hushåll. Utsortering vid källan synliggör avfallet för den som producerar det, ökar incitamenten för att minska mängden livsmedelsavfall och borde i förlängningen minska överskottsproduktionen av livsmedel. Källsortering bidrar till medvetenhet om den egna resursförbrukningen.

Förutom kvantitet är kvaliteten på det insamlade avfallet av stor betydelse. Vid en undersökning av data från Avfall Web (se Avfall Sveriges rapport 2020:28) framgår att kommuner med obligatorisk matavfallsinsamling från framför allt hushåll i genomsnitt har en god renhetsgrad på livsmedels- och köksavfallet på 95 procent medan kommuner med frivillig insamling har en något högre renhetsgrad på 97 procent. Det finns i många kommuner någon form av sanktioner om en kund inte efterlever de krav på sortering som kommunen satt upp, till exempel att flytta över kunden till ett dyrare abonnemang för osorterat avfall. Det krävs också ett uppföljande arbete. Ett exempel på ett sådant är kvalitetskontroller vid hämtning av avfallet, med direkt återkoppling till kunden om det framkommer att kunden till exempel har slängt restavfall i kärl för matavfall. Bäst resultat i form av utsorterat matavfall erhålls när kommunen har obligatorisk insamling och samtidigt är aktiv i sitt kommunikationsarbete.

Livsmedelsverksamheter har en stor vana av återkommande myndighetskontroll och torde inte uppleva kontroll över avfallshanteringen lika ingripande som hushåll. Det finns alltså goda förutsättningar att genom information, kontroll och avgifter styra mot en hög renhetsgrad vid obligatorisk insamling av livsmedels- och köksavfall i såväl hushåll som verksamheter.

Naturvårdsverket hänvisar till eftersortering och avstår för närvarande från krav på utsortering av förpackningar och livsmedelsavfall hos grossister och detaljhandel. Detta genom att hänvisa till

- a. att sortering vid källan hos grossister och detaljhandeln är ekonomiskt och tekniskt näst intill orimlig,

- b. att förpackat livsmedelsavfall är blandavfall samt
- c. att obrutna förpackningar inte är förpackningsavfall även om de kasseras.

Avfall Sverige har följande invändningar mot Naturvårdsverkets bedömningar.

a. *Sortering vid källan*

Naturvårdsverket beskriver på sidan 65: *”Att manuellt eller maskinellt packa upp förpackat livsmedelsavfall hos grossister och i detaljhandelslokaler innebär betungande ekonomiska konsekvenser och andra praktiska svårigheter, till exempel brist på utrymme och personal att packa upp avfallet vid källan eller höga kostnader som är relaterade till sortering vid källan.”*

Avfall Sverige vill påtala att samma situation gäller för behandlingsanläggningarna vad gäller de flesta förpackningsslag som ligger med i bioavfallet. Vissa avfallsslag, till exempel flytande livsmedel, kan tippas direkt in i förbehandlingsanläggningen, men de flesta förpackningsslag kan inte hanteras enbart maskinellt utan kräver även manuell sortering. Det innebär mycket stora svårigheter att separera avfallet på behandlingsanläggningen när allt är sammanblandat.

Dagens förbehandlingsanläggningar för livsmedels- och köksavfall tar i vissa fall emot förpackat livsmedelsavfall, om det har investerats i utrustning för det. Sådana anläggningar förekommer vanligtvis vid större biogasanläggningar och centrerat till södra och mellersta Sverige, nära storstadsregionerna, antingen som en separat anläggning eller samlokaliserad med en rötningsanläggning. Tillgången till service för avpaketering bedöms vara centrerad på motsvarande sätt.⁵ Tekniken för att hantera förpackat livsmedelsavfall utvecklas ständigt, men det saknas i dagsläget tillgänglig teknik för hantering av vissa förpackningstyper, exempelvis glasförpackningar. Enligt vad Avfall Sverige erfar är det dessutom en generell utmaning att med dagens tekniker hantera torra livsmedel i förpackning, exempelvis tortillabröd i plastförpackning. Plasten förorenar slurryn och i förlängningen den producerade biogödseln och jordbruksmarken. Flytande livsmedel, så som exempelvis mejeriprodukter, kan dock hanteras av flertalet av förbehandlingsanläggningarna. Att producera en rötbar slurry av hög kvalitet för att kunna kvalitetscertifiera den producerade biogödseln är prioriterat av förbehandlingsanläggningarna och det är därför av stor vikt att det inkommande avfallet är rent och att så många förpackningar som möjligt avskiljs innan förbehandling.

Den maskinella behandlingen omöjliggör materialåtervinning av förpackningsavfallet vilket innebär att rejektet skickas till energiåtervinning. Att materialåtervinna ett rejekt är inte tekniskt möjligt. Det finns ingen maskin vid behandlingsanläggningar som kan avpaketera livsmedelsavfallet och möjliggöra både materialåtervinning (av förpackningsavfallet) och biologisk återvinning (av livsmedelsavfallet).

⁵ Departementspromemorian En förbättrad förpackningsinsamling – nya roller för kommuner och producenter, M2021/02118, sid. 229.

Ett lagstadgat krav på utsortering av förpackat livsmedelsavfall vid källan (med möjlighet till dispens och undantag enligt de delegeringar som föreslås) skulle innebära en drivkraft för utveckling av nya förbehandlingstekniker.

Att med motiveringen att det är ekonomiskt betungande för grossister och detaljhandel en gräddfil att "slippa" hantera sina stora volymer förpackat livsmedelsavfall och i stället skjuta problemet och kostnaderna nedströms till behandlingsanläggningen kommer inte att leda till minskade avfallsvolymer eller mer återvinning enligt Avfall Sveriges bedömning. Störst medvetenhet och incitament till avfallsförebyggande ges om avfallsproducenten behöver hantera avfallet vid källan.

b. Förpackat livsmedelsavfall är blandavfall

Vid en reglerad skyldighet för aktörerna att sortera ut sitt förpackade livsmedelsavfall och skicka detta till biologisk återvinning finns en möjlighet för behandlingsanläggningen att begära skälig ekonomisk ersättning (behandlingsavgift), men eftersom Naturvårdsverket gör bedömningen att förpackat livsmedelsavfall är blandavfall, omfattas det inte av kravet på separat utsortering och biologisk behandling. Därmed kan behandlingsavgift komma att ifrågasättas och förbudet mot förbränning i 3 kap. 19 § första stycket avfallsförordningen träder inte heller i kraft.

c. Obrutna förpackningar

Naturvårdsverket framhåller att det finns en osäkerhet kring om förpackningen ska ha brutits upp för att den ska ses som förpackningsavfall. Om förpackningen inte anses utgöra förpackningsavfall när den kasseras, bara för att den inte brutits upp, omfattas den inte heller av krav på utsortering för materialåtervinning. Avfall Sverige menar att förpackningar så långt som möjligt behöver separeras från livsmedelsavfallet även i detaljhandeln och hos grossister, för att materialåtervinnas i enlighet med beslutade mål och lagstiftningens krav.

Avfall Sveriges bedömning har stöd av förpackningsutredningen (sid. 125-126), som anger att den som har en förpackning som innehåller avfall ska se till att förpackningen skiljs från innehållet (med undantag för förpackningar som innehåller farligt avfall eller innesluter läkemedelsavfall) och att avstamp tas i EU-kommissionens uttalanden om att förpackningar ska vara "nominellt tomma". Avfall Sverige instämmer också i vad utredningen anger angående att ett krav på att skilja förpackningar från deras innehåll bör öka incitamenten att förebygga att förpackad mat från livsmedelsbutiker kasseras som avfall.

Nationell reglering eller kommunal

Naturvårdsverket menar att kommunerna bör kunna meddela föreskrifter om utsortering av förpackat livsmedelsavfall från detaljhandeln eftersom detta avfall utgör kommunalt avfall. Avfall från grossistverksamhet är inte kommunalt avfall och måste därför regleras på annat sätt. Eftersom många detaljhandelskedjor är nationella och finns i flera kommuner anser Avfall Sverige att en nationell reglering vore att föredra. En sådan reglering kan innefatta både avfall som är under kommunens ansvar och avfall som inte är det. Generella och tydliga regler är likabehandlande och förutsebara, vilket underlättar planering och investeringar. Allmänna hänsynsreglerna, avfallshierarkin, avfallsproducentens ansvar och kommunala föreskrifter har i de få mål som finns på

området inte räckt till vid en överprövning av tillsynsförelägganden om källsortering vid restauranger.⁶

Det ses som självklart och proportionerligt att kommunernas renhållningsorganisation – som är aktörer *sist* i produkternas livscykel – ska fortsätta med sin anpassning och utveckling. Tilltron till kommunerna är alltså mycket höga. Borde inte tilltron även till detaljhandeln och grossisternas utvecklings- och anpassningsmöjligheter vara minst lika höga? För att svensk avfallshantering ska fortsätta vara ett globalt föredöme måste aktörer högre upp i avfallshierarkin ta sitt fulla ansvar för de produkter som de sätter på marknaden.

För övrigt behöver det klargöras att livsmedelsprodukter som detaljhandel och grossister lämnar till välgörenhet i syfte att det ska ätas upp, inte är och inte ska rapporteras som avfall. (se kap. 4.1.1.) Detsamma gäller livsmedel som tas tillbaka från butiken av leverantören (till exempel ett bageri som ”lånat” ut sitt bröd), så kallat återtag.

11. Rötning (kap. 4.4.1)

På sid. 49 påstås det felaktigt att endast ABP av kategori 3 kan rötas i en biogasanläggning eller komposteras i Sverige. Även till exempel naturgödsel, som är kategori 2-material, kan behandlas och det är vanligt förekommande med rötning av gödsel.

På sid. 50 beskrivs kapacitet och utvecklingspotential för röttningsanläggningar. Bland annat redovisas förekomsten av så kallade torrrottningsanläggningar i Sverige. I beskrivningen nämns fyra torrrottningsanläggningar, men sedan något år tillbaka är även en femte anläggning tagen i drift i Jönköping som har tillstånd att behandla 50 000 ton organiskt avfall per år.

12. Park- och trädgårdsavfall och Invasiva främmande arter (kap. 3.4, 4.5 och 5.2)

Avfall Sverige är enig med Naturvårdsverket om att växtavfall från skötsel av företagsparker där allmänheten inte har tillträde, vägrenar, ledningsgator och järnvägar och liknande, klassas som skogsbruksavfall och därmed inte klassificeras som varken park- och trädgårdsavfall eller som kommunalt avfall under kommunalt ansvar. Det är för övrigt inte alltid ekologiskt och miljömässigt eftersträvänsvärt att sådant avfall ska samlas in.

Naturvårdsverket bedömer i sin vägledning om kommunalt avfall att konsekvenserna av att trädgårds- och parkavfall från exempelvis hotell, kursgårdar och golfklubbar i större utsträckning än tidigare klassificeras som kommunalt avfall i de flesta fall inte heller får några betydande konsekvenser för verksamhetsutövarna. ”Växtavfallet kan antingen komposteras på plats” eller transporteras till kommunens insamlingsplatser. Avfall Sverige vill här upprepa vikten av att hemkompostering inte ska motverkas genom utökad anmälningsplikt som C-verksamhet. Begreppet ”på plats” får inte heller tolkas för snävt.

⁶ Se bland annat 6 domar meddelade 2021-12-17 vid Mark- och miljödomstolen vid Nacka tingsrätt, mål nr M 1987-21 m.fl., avseende förelägganden mot snabbmatsrestauranger. 2 kap. 5 §, 15 kap. 10 § (som nämndes av domstolen) och 2 kap. 3 §, 26 kap. 19 § miljöbalken och kommunala avfallsföreskrifter) räcker inte ens för att ställa krav på verksamhetsutövaren att redovisa åtgärder för att sortera ut *returförpackningar* från annat avfall och informera kunderna om att göra det.

Avfall Sverige är också enig med Naturvårdsverket om att avfall med invasiva växter ska hanteras skilt från annat avfall och att förbudet mot förbränning av särskilt insamlat avfall inte ska gälla sådant.

13. Biologiskt nedbrytbara/komposterbara förpackningar (kap. 5.3)

Avfall Sverige delar Naturvårdsverkets bedömning att sambehandling av bioavfall och biologiskt nedbrytbara/komposterbara förpackningar inte ska tillåtas.

Eftersom rötning är den i särklass vanligaste behandlingsmetoden för livsmedels- och köksavfall utgör komposterbara förpackningar ett problem då dessa inte hinner brytas ner i rötkammaren utan återfinns som föroreningar i biogödseln. De senaste årens plast- och mikroplastdebatt i media verkar ha ökat utbudet av produkter som marknadsförs som biologisk nedbrytbara. Avfall Sverige och våra medlemmar får ofta frågor direkt från producenter eller från detaljhandelns uppköpare kring möjligheten att sortera till exempel engångsprodukter (tallrikar, glas, bestick osv.) tillsammans med källsorterat matavfall. Man anför då att det handlar om bionedbrytbara produkter, som kan vara av olika material till exempel plast, bambu, palmlblad osv. Det behöver därför vara tydligt att regleringen inte bara omfattar förpackningar av plast utan även andra produkter som marknadsförs som biologisk nedbrytbara/komposterbara och som kan vara av olika materialslag.

Naturvårdsverket anser att det inte behövs något särskilt förbud mot att samla in eller materialåtervinna biologiskt nedbrytbara/komposterbara förpackningar tillsammans med bioavfall (högst upp på sidan 65), eftersom hantering av förpackningsavfall är reglerat. Avfall Sverige konstaterar att detta inte är konsekvent med Naturvårdsverkets syn på förpackat livsmedelsavfall i detaljhandeln, som anses kunna samlas in till behandlingsanläggningar. Den obrutna förpackningen kan förstås utgöras av en "komposterbar" plast och då hamnar det ändå i bioavfallet.

14. Avfallskvarnar och Flytande bioavfall (kap. 5.5 och 5.7)

Avfall Sverige tillstyrker att flytande bioavfall, förutom flytande fett, undantas kravet om att bioavfall ska separeras och hanteras skilt från annat avfall, samt att kommunerna även fortsättningsvis får föreskriva om hur fett under kommunalt ansvar ska hanteras.

Naturvårdsverkets avvägningar om avfallskvarnar är rimliga. Det är bra att inte utesluta rötning av livsmedels- och köksavfall på avloppsreningsverk eftersom det i vissa fall kan vara den mest fördelaktiga lösningen om det inte finns förutsättningar för separat insamling eller tillgängliga samröttningsanläggningar inom rimligt avstånd. Det är dock viktigt att återföring av näringsämnen till åkermark är prioriterat och att avsaknaden av hygieniseringskrav för slam inte ger en snedvriden konkurrens vis á vi samröttningsanläggningarna för vilka hygieniseringskrav gäller.

15. Undantag från förbud mot förbränning (kap. 5.6)

Avfall Sverige tillstyrker att för sådant bioavfall, där materialåtervinning såsom kompostering eller rötning inte är lämplig av exempelvis tekniska och miljömässiga skäl, ska även fortsättningsvis energiåtervinning vara tillåten. Avfall Sverige förutsätter att det omfattar även rejekt från förbehandling av livsmedels- och köksavfall.

Eftersom förpackat livsmedelsavfall enligt Naturvårdsverket inte är bioavfall och inte (så länge förpackningen inte är bruten) heller är förpackningsavfall, samt då 3 kap. 19 § avfallsförordningen förbjuder förbränning om avfallet samlats ihop *för materialåtervinning*, hindras inte att förpackat livsmedelsavfall förbränns för energiåtervinning även om det insamlats separat. Avfall Sverige menar att detta är ytterligare ett skäl för att förpackat livsmedelsavfall som huvudregel inte ska hanteras med bioavfall. Naturvårdsverket anger att denna avfallsström (från grossister och från detaljhandeln om kommunen inte har insamlingsansvaret och därför kan meddela föreskrifter om sortering) kommer att behöva regleras särskilt, men lämnar inte något sådant förslag. Det är en brist i rapporten.

Avfall Sverige tillstyrker att kommunen får föreskriva om möjligheten för hushåll att elda sitt trädgårdsavfall respektive ge dispens för att tillåta majbrador och liknande vid allmänna sammankomster. Avfall Sverige påminner om att eldning av trädgårdsavfall även regleras i kommunala miljöföreskrifter med stöd av 40 § 8 punkten förordning (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd, som kan behöva ses över.

16. Bemyndiganden (kap. 5.8)

Naturvårdsverkets förslag tillstyrks. Avfall Sverige har dock synpunkter om den närmare utformningen av bemyndigandena, vilket framförs nedan i kapitlet om avfallsförordningen.

Avfall Sverige vill tillägga att det behövs en tydligare reglering om avfallsutrymmen för källsortering, även avseende befintlig bebyggelse. Vissa krav finns i Boverkets byggregler som är tillämpliga vid ny- och ombyggnation, men för befintlig bebyggelse är det oklart i vilken mån kommunen kan ställa krav genom kommunala avfallsföreskrifter att det ska finnas avfallsutrymmen. Idag anges ”hur utrymmen, behållare och andra anordningar för hantering av avfall ska vara beskaffade och skötas” (9 kap. 1 § avfallsförordningen). Avfall Sverige utvecklar saken i sitt yttrande över förpackningsutredningen som nu är på remiss. Se yttrandet under ”*Behov av reglering av möjligheter för kommunen att ställa krav på inrättande av avfallsutrymmen*”.

17. Avfallsförordningen (kap. 6)

Kommentar till föreslagna ändringar i miljöprövningsförordningen finns i yttrandets kap. 5 ovan. Avfall Sverige har följande kommentarer till förslaget om ändringar i avfallsförordningen:

- **1 kap. 4 §** - Ingen erinran mot att begreppet matavfall stryks ur lagstiftningen. En definition av köksavfall bör anges.

Bemyndiganden att meddela undantag och preciseringar bör av pedagogiska skäl och för att inte försvåra den juridiska tolkningen placeras i samma paragraf som huvudregeln. Det blir då lättare att få en överblick om vad som gäller. Kommunen har dessutom redan generellt bemyndigande enligt 9 kap. 1 och 2 §§ avfallsförordningen att meddela föreskrifter om hanteringen av avfall under kommunens ansvar enligt 15 kap. 20 § miljöbalken. Dels blir det rörigt med delegationer i olika kapitel i ”spridda skurar”, dels kan de generella befogenheterna komma att ifrågasättas och tolkas restriktivt om det därutöver finns spridda, preciserade

delegationer. Som ett alternativ kan bemyndigandena samlas i gemensamma listan under 9 kap. 1 § avfallsförordningen. Det gäller:

- **3 kap. 1 § och 15 a § samt 15 b §** - Bemyndigandena i 15 a § och b § bör läggas i 1 §. Delegationen till föreskrifter i b § läggs som ett andra stycket och delegationen till tillsynsmyndigheten a § läggs sist. Alternativt kan delegationen till kommunen i b § läggas som en ny punkt i 9 kap 1 §, så att bemyndigandena till kommunen som renhållare samlas där.

Avfall Sverige tillstyrker att flytande bioavfall som är kommunalt avfall och inte genomgått behandling där avfallet uppstod ska undantas från kravet på separat hantering. "Inte genomgått behandling där avfallet uppstod" behöver förklaras i vägledning.

Avfall Sverige antar att *tillsynsmyndigheten* prövar dispens för utsortering och separat hantering hos avfallsproducenten och om sådan dispens meddelas får även kommunen hantera avfallet i enlighet med dispensen. *Naturvårdsverket* prövar dispens vad gäller kommunens insamlingssystem. Tillsynsmyndighetens möjlighet i 15 a § att meddela dispens ska då ändras från "separat *insamling*" till "utsortering och separat *hantering*".

Det kan inte vara Naturvårdsverket som meddelar dispens i enskilt fall, utan antingen ska 1 § tas bort ur 14 § eller så ska Naturvårdsverkets befogenheter ändras i 14 § så att det läggs till att det avser *kommunens* hantering.

- **3 kap. 1 a § och 15 c §** - Bemyndigandet i 15 c § bör läggas i 1 a § som ett andra stycke. Alternativt läggs som en ny punkt i 9 kap 1 §.

Livsmedel- och köksavfall ska hanteras skilt från park- och trädgårdsavfall. Detta är bra ur insamlingssynpunkt, men regleringen får inte hindra att dessa avfallslag sambehandlas när de väl nått behandlingsanläggningen. I till exempel komposteringsanläggningar och torrrottningsanläggningar förekommer det att livsmedel- och köksavfall sambehandlas med park- och trädgårdsavfall för att få rätt struktur och en effektiv process. Detta kan inte lösas med kommunala föreskrifter eftersom det rör behandlingsanläggningen, som dessutom kan ligga i annan kommun. Det behöver i stället lösas genom statliga föreskrifter.

- **Behovet av 3 kap. 1 b §** är tveksamt. Detta eftersom motsvarande ansvar framgår av 15 kap. 11 a och 10 §§ miljöbalken. Dessutom framgår förbrännings- och deponeringsförbud av 3 kap. 19 § avfallsförordningen och 8 § förordningen om deponering av avfall.
- **3 kap. 1 d § och 15 d §** - Bemyndigandet i 15 d § bör läggas i 1 d § som ett andra stycke. Alternativt läggs som en ny punkt i 9 kap 1 §.

Avfall Sverige anser att formuleringen av kommunens skyldighet att tillhandahålla ett system för insamling av livsmedels- och köksavfall (1 d §) respektive tillhandahålla system med insamlingsplatser för trädgårds- och parkavfall (1 e §) kan medföra en tolkning av att livsmedels- och köksavfall inte får behandlas vid källan, att kommunerna *måste* samla in allt

utsorterat livsmedels- och köksavfall medan trädgårds- och parkavfall får materialåtervinnas där avfallet uppkom. Undantaget för sådant som materialåtervinnas där det uppkom, bör vara lika för båda. Avfall Sverige anser också att sistnämnda begrepp “där avfallet uppkom” inte ska tolkas alltför restriktivt, vilket bör framgå åtminstone av vägledning.

18. Genomförande, finansiering, ikraftträdande (kap. 8.4-5 och 8.7)

De kommuner som ännu inte har infört insamling av livsmedels- och köksavfall från hushåll och verksamheter under kommunens ansvar kommer att behöva göra det från den 1 januari 2024 och således då etablera system för detta. De kommer sannolikt även behöva inrätta system för insamling av förpackningsavfall och senast den 31 maj 2023 anmäla sådan insamling till Naturvårdsverket för att ha möjlighet att få ersättning för insamlade förpackningar från den 1 januari 2024.⁷ De kommuner som inte har infört matavfallsinsamling har därmed mest bråttom att få insamling av förpackningsavfall på plats och att göra det innan det formella kravet träder i kraft 2026.

19. Befintliga styrmedel och åtgärder för att främja biogas och etanol i transportsektorn (bilaga 2)

Avfall Sverige vill uppmärksamma att i listan över befintliga styrmedel och åtgärder i bilaga 2 avseende biogas saknas ett mycket viktigt styrmedel. Sedan 2018 finns ett tillfälligt produktionsstöd för biogas. Syftet med stödet är att stärka konkurrensen och påskynda omställningen till förnybara energikällor. Stödet är bredare än det så kallade gödselgasstödet och omfattar fler substrat än gödsel, som exempelvis matavfall. Stödet ges för den gas som uppgraderas till fordonsgas (biodrivmedel). Stödet har förlängts med ett år i taget. För år 2021 är budgeten 200 miljoner kronor.

⁷ J fr 6 kap. 16 § förpackningsförordningsförslaget.

För fortsatta kontakter i dessa frågor hänvisar vi till senior miljöjurist Andrea Hjärne, andrea.hjarne@avfallsverige.se, telefon 040-69 35 66, och rådgivare för biologisk återvinning Caroline Steinwig, caroline.steinwig@avfallsverige.se, telefon 040-35 66 23.

Med vänlig hälsning,
Avfall Sverige



Lars Stjernkvist
Ordförande



Tony Clark
Vd