

Miljödepartementet  
103 33 Stockholm

Ert dnr M2021/00830  
Vårt dnr R-2021-36

Malmö den 26 oktober 2021

## **REMISSVAR: En klimatanpassad miljöbalk för samtiden och framtiden (SOU 2021:21)**

---

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.
- Avfallsanläggningar ska lokaliseras, utformas och drivas så att människors hälsa samt miljön skyddas både på kort och lång sikt. Teknikutveckling och bättre miljöprestanda hos avfallsanläggningar är viktigt för att minimera miljöpåverkan och öka återvinningen av energi och material.

### **2. Sammanfattning**

Avfall Sverige välkomnar förslagen om att förtydliga att miljöbalken även omfattar klimatperspektivet och att - om det leder till ökad miljö- och klimatnytta - i första hand återvunnet material ska användas.

Utredningen hade kunnat vara mycket mer långtgående i fråga om krav på förebyggande av att avfall uppstår. Utredningen är dessutom alltför inriktad på prövning av tillståndspliktiga verksamheter, när en mycket stor förbättringspotential finns avseende

klimat- och avfallsförebyggande åtgärder i icke tillståndspliktiga miljöfarliga verksamheter som serverhallar, detaljhandeln och logistikcentra samt byggsektorn.

### 3. Kommentarer

*3.1 Avsnitt 6.1.1-6.1.4 - Miljöbalkens mål, hänsynsregler och stoppregel s. 137 ff:*

Avfall Sverige välkomnar förslaget att klimatperspektivet ska genomsyra miljöbalken och att det förtydligas i portalparagrafen, 1 kap. 1 §, att klimatpåverkan ska minimeras.

Avfall Sverige delar utredningens slutsatser att klimatfrågan i stort sett är oreglerad i miljötillstånden, trots att energihushållning och minskning av utsläpp av växthusgaser redan ingår i miljöbalken. Om det regleras, görs det framförallt genom krav på energiplanering, mer sällan krav om faktiska åtgärder. Så är fallet även inom tillsynen, även om det på några håll i landet finns en mer ambitiös energitillsyn.

Generellt sett är utredningen alltför inriktad på prövning av tillståndspliktiga verksamheter, när en mycket stor potential finns för klimat- och avfallsförebyggande åtgärder genom tillsyn över icke tillståndspliktiga verksamheter som exempelvis *serverhallar, köpcentrum, detaljhandel, logistikcentra samt byggsektorn överlag*. Detta hade kunnat redovisas närmare av utredningen, med ytterligare förslag rörande tillsynen, utöver uppdrag till Naturvårdsverket om tillsynsvägledning.

Avfall Sverige menar exempelvis att miljöprövningsförordningen bör ses över från klimatperspektiv, så att serverhallar och andra relativt stora resurs- och energianvändare görs anmälningspliktiga till tillsynsmyndigheten. På det sättet förtydligas att det rör sig om miljöfarliga verksamheter under kommunal tillsyn, något som annars kan komma att ifrågasättas. Det behöver annars åtminstone förtydligas att tillsyn över avfallsminimering, d.v.s. att avfallsförebyggande åtgärder vidtas, är en del av tillsynen över avfallshanteringen enligt 26 kap. 3 § tredje stycket miljöbalken.

Idag är tillsynen över att verksamheter förebygger att avfall uppstår, d.v.s. minimerar mängden avfall, näst intill obefintlig. Exempelvis är det minimalt med tillsyn som syftar till att minska matsvinnet i livsmedelskedjan, från livsmedelsproduktion till caféer. Även tillsynen över gällande regler om avfallsförebyggande och återanvändning vid rivning och byggnation behöver förbättras, bland annat genom krav på myndighetssamarbete.

Tillsynen behöver också förbättras väsentligt redan över att avfall sorteras hos verksamheter och lämnas till faktisk materialåtervinning enligt avfallshierarkin i 15 kap. 10 § miljöbalken. Här finns stora brister trots att flera av sorteringskraven funnits under decennier. Det pågår eller har nyligen presenterats ett antal utredningar som syftar till att genomföra EU-krav på förbättrad utsortering av specifika avfallsfraktioner, vilket är positivt. Utredningens förslag behövs ändå; om att det i hushållningsbestämmelsen 2 kap. 5 § miljöbalken tydligt ska anges att återvunna eller förnybara råvaror och material ska användas i första hand, om det leder till minskad miljö- och klimatpåverkan.

Då en bedömning av om hushållningsregeln ska göras i varje enskilt fall och man då som utredningen anger ska "ta bred hänsyn till olika aspekter och utgå från ett livscykelperspektiv", kan detta emellertid försvåra tillståndsprövningen ytterligare. Utredningen sätter dock ljus på behovet av "kvotplikt" av återvunnet material, något Avfall Sverige efterlyser för framförallt plast. Hur många åtgärder som än görs "end-of-pipe" i avfallsledet med krav på materialåtervinning och utsläppskrav på avfallsbehandlingen, kommer det inte att räcka till om inte kraftfulla åtgärder görs i produkt- och produktionsledet och hos den ursprungliga avfallsproducenten. Kvotplikt – att en viss mängd använt material utgörs av återvunnen sådan – skulle bidra till att säkra avsättningen av det insamlade materialet, minska den totala mängden avfall, minska behovet av avfallsbehandling genom energiåtervinning, minska uttaget av jungfruliga råvaror samt minska det totala energibehovet.

Utredningen hade också kunnat vara mer långtgående i fråga om förebyggande av att avfall uppstår. Exempelvis hade kunnat föreslås ett allmänt förbud mot att yrkesmässiga verksamheter utan särskilda skäl låter destruera fungerande produkter, eller på annat sätt lämnar produkterna som avfall, utan att det föreligger särskilda skäl.

Utredningen föreslår vidare att om en verksamhet eller åtgärd befaras föranleda utsläpp av växthusgaser av väsentlig betydelse i förhållande till det långsiktiga, tidssatta utsläppsmål som avses i 3 § klimatlagen, får verksamheten bedrivas eller åtgärden vidtas endast om regeringen finner att det finns särskilda skäl. Detta tillstyrks då Avfall Sverige noterar att avvägningen avser *särskilda skäl* (som en fungerande avfallshantering i samhället måste anses utgöra), och inte det mer begränsade *synnerliga* skäl.

Här ska nämnas att Avfall Sverige har antagit ståndpunkter om fossilfri energiåtervinning<sup>1</sup>. De innebär mål om att halvera utsläpp av växthusgaser från våra medlemmars förbränningsanläggningar till år 2030, och att nå nära netto nollutsläpp år 2045. Detta kräver att en rad olika åtgärder<sup>2</sup> sätts in vid och i anslutning till våra anläggningar, men också att samhället tar sitt ansvar och kraftigt minimerar mängden avfall av fossilt ursprung.

### 3.2 Avsnitt 6.1.5-6 - Anpassning till IED, Bedömning av utsläpp av växthusgaser s. 169 ff:

Utredningen föreslår utökade möjligheter att ställa klimatrelaterade krav på verksamhetsutövare som ingår i utsläppshandeln med växthusgaser. Detta trots att utsläppsminskningar i Sverige medför möjlighet att sälja utsläppsrättigheterna till andra verksamheter, så att den totala "utsläppsbubblan" är densamma.

Även om klimatrelaterade krav på verksamheter i Sverige som ingår i utsläppshandeln alltså inte självklart skulle leda till en minskning av de totala utsläppen, anser Avfall Sverige att det finns goda skäl att i enlighet med utredningens förslag utöka möjligheten att

<sup>1</sup>[https://www.avfall Sverige.se/fileadmin/user\\_upload/1\\_om\\_oss/Staandpunkter\\_energiatervinning.pdf](https://www.avfall Sverige.se/fileadmin/user_upload/1_om_oss/Staandpunkter_energiatervinning.pdf)

<sup>2</sup> Se rapport AVS 2021:09 – Backcasting – hur når Sverige fossilfri energiåtervinning från avfallsförbränning

i miljöprovning och -tillsyn ställa krav (förutom gränsvärden för direkta utsläpp av växthusgaser). Ytterligare krav driver teknikutvecklingen och det föreligger stor brådska att minska växthusgasutsläppen. Avfall Sverige har därför ingen erinran mot förslaget.

Vad gäller förslagen om redovisning i ansökan och miljökonsekvensbeskrivning av utsläpp av växthusgaser och hur de ska minimeras, innebär de ytterligare en administrativ börda för verksamhetsutövare. Detta inte minst för den kommunala avfallsbehandlingen, flera av dem el- och värmeproducenter, som inte har rådighet över sådant som ökad återvinning i producentleden, förebyggande av avfall hos verksamheter och hushåll och utfasning av fossil plast på marknaden. Med sin delvis oförutsägbara ”råvara”, finns risk att krav på ytterligare innehåll i miljökonsekvensbeskrivningen gör tillståndsprövningarna mycket mer komplexa, vilket i sin tur kan medföra att provningarna kan ta längre tid eller ansökans underlag anses otillräcklig.

Avfall Sverige vill påtala att den pålaga som det innebär för svenska energiåtervinningsanläggningar att innefattas i EU-ETS i jämförelse med att energiåtervinningsanläggningar i andra EU-länder inte gör det, försvårar förutsättningarna för kommunerna att bedriva en kostnadseffektiv avfallshantering. Detta särskilt som Sverige dessutom har en avfallsförbränningskatt. Sammantaget borde det komma att beaktas i provningarna i fråga om vilka krav som är rimliga att ställa och vilken utredning som överhuvudtaget är möjlig att presentera avseende avfallsflödena. Det krävs tydlig vägledning från Naturvårdsverket (och/eller Energimyndigheten), för att hålla redovisningskraven på en rimlig nivå.

### *3.3 Avsnitt 6.1.7, 6.1.8 – Omprövning och tidsbegränsning av tillstånd och villkor samt Enklare förfarande vid ändring s. 177 ff:*

Avfall Sverige håller med om att utökade möjligheter till omprövning och tidsbegränsning av tillstånd ska kunna bidra till att klimatmålen nås snabbare. Verksamheter som är skyddade av ”eviga” tillstånd är också obenägna att utvecklas. Ombyggnader för förbättringar undviks, om de bedöms leda till förnyad tillståndsprövning. Det kan till exempel röra en reservkraftanläggning som har tillstånd att använda fossilt bränsle. Avfall Sverige anser att det borde utredas om lagstiftning för omprövning i fråga om utsläpp av växthusgaser och i fråga om tidsbegränsning av befintliga eviga tillstånd.

### *3.4 Avsnitt 6.1.9 – En särskild avvägningsregel s. 189 ff:*

Utredningen har på begäran fått ett tilläggsdirektiv för att se över möjligheten att väga klimatnyttan mot negativ påverkan på människors hälsa och miljön genom en särskild avvägningsregel. Avfall Sverige är positiv till detta och vill bland annat peka på behovet att använda avfall i anläggningsändamål i större utsträckning, istället för jungfruligt material. Framförallt gäller det sekundära ballastmaterial som exempelvis återvunna inerta material, slaggrus från energiåtervinning och tvättad grus och sten. Avfall Sverige vill också lyfta risken för att alltför skarpa klimatrelaterade krav ställs på avfallshanteringen, sent i en produkts livscykel, när klimatkraven bör ställas tidigt för att få verklig effekt: i produktionen, importen och saluhållandet samt i valet att riva byggnader och inredning

istället för att renovera desamma. Avfall Sverige delar därför utredningen bedömning om att en sådan bestämmelse måste utredas noga innan den införs.

*3.5 Avsnitt 6.1.10 – Uppdrag om vägledning s. 194 ff:*

Avfall Sverige välkomnar förslaget om ökad vägledning från Naturvårdsverket. Avfall Sverige ser dock vägledningssuppletet behöver förtydligas så att tillsynen skärps betydligt mot illegal avfallsverksamhet, över avfallsförebyggande och materialåtervinning.

De kommunala miljönämnderna behöver närmare tillsynsvägledning, men då länsstyrelserna är överprövningsinstans, är de mycket restriktiva till att ge annat än övergripande vägledning i generella frågeställningar. Detta måste lösas. Som exempel kan nämnas att även efter det att Naturvårdsverket slutfört arbetet med att uppdatera sin handbok *Avfall i anläggningsarbeten*, kommer det att finnas behov av närmare tillsynsvägledning i såväl enskilda fall som generellt sett i fråga om användning av sekundära ballastmaterial.

*3.6 Avsnitt 7.2.4 – Alternativa förslag som utredningen inte lägger och alternativa vägar: Sunset clause s. 219 f:*

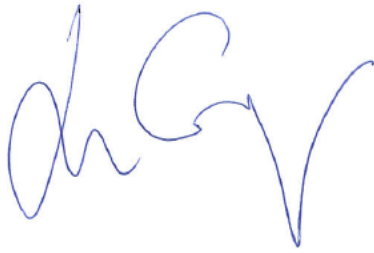
Avfall Sverige anser att Sunset clause – ett slutdatum för verksamheter med utsläpp av växthusgaser – vore direkt olämpligt för avfallsbehandlingsverksamheter och delar därför utredningens slutsats åtminstone vad gäller sådana verksamheter.

*3.7 Avsnitt 9.2 - Klimaträttsutredningens andra fas: Identifiering och prioritering av lagstiftning med potential s. 326 ff:*

Utredningen identifierar att "avfallsfrågor inom ramen för en mer cirkulär ekonomi" spelar en viktig roll, och nämner bland annat effekterna av ett plastreturaffineri, att återanvända schaktmassor och insamling av textilier för återvinning. Utredningen menar dock att frågan bör utredas i ett annat och bredare sammanhang. Avfall Sverige håller med om det och vill bland annat nämna behovet av att avnormalisera rivning av fullt funktionella byggnader, byggnadsdelar och inredning.

För fortsatta kontakter i dessa frågor hänvisar vi till vår seniora miljöjurist Andrea Hjärne, [andrea.hjarne@avfallsverige.se](mailto:andrea.hjarne@avfallsverige.se), telefon 040-69 35 66.

Med vänlig hälsning,  
Avfall Sverige



Lars Stjernkvist  
Ordförande



Tony Clark  
Vd