

Naturvårdsverket
106 48 Stockholm

Dnr NV-04609-19
Malmö den 6 mars 2020

SYNPUNKTER: Naturvårdsverkets förslag till nya föreskrifter för genomförande av reviderade direktiv på avfallsområdet

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 ambassadör, katalysator och garant för denna omställning.

Avfall Sverige bildades redan 1947 och har omkring 400 medlemmar. Avfall Sveriges medlemmar är kommuner, kommunalförbund, kommunala bolag och kommunala regionbolag inom avfall och återvinning. Deras kunder utgör Sveriges invånare och en stor del av näringslivet. Genom medlemmarna representerar Avfall Sverige Sveriges befolkning. I Avfall Sverige ingår, som associerade medlemmar, cirka 150 tillverkare, konsulter och entreprenörer aktiva inom avfallshantering.

1. Förslagets koppling till Avfall Sveriges generella ståndpunkter

Avfall Sveriges årsmöte har fastställt ett antal ståndpunkter som är vägledande för ställningstaganden och åtgärder för att utveckla förebyggande, återanvändning och hantering av avfall och kommunernas roller inom dessa områden.

- Avfall Sverige stödjer avfallshierarkin som princip.
- Avfall Sverige anser att
 - det är viktigt att arbeta för att motverka nedskräpning och dumpning.
 - avfallshanteringen ska ge en god och behovsanpassad service för invånare och verksamheter.
 - samhällets beslutade miljö- och klimatmål är viktiga för omställningen att nå Avfall Sveriges långsiktiga mål.
 - kommunernas avfallsplaner är en självklar del i den fysiska planeringen.
 - en helhetssyn för insamlingen av olika avfallsfraktioner ska förordas.

- gemensam rapportering, statistik och jämförelser är strategiska verktyg för uppföljning och utveckling inom området.

2. Avfall Sveriges synpunkter – sammanfattning

- Avfall Sverige *avstyrker* förslaget till föreskrifter om undantag från krav på separat insamling av matavfall i dess nuvarande utformning och framför ett antal synpunkter och förslag på ändringar. Avfall Sverige anser bland annat att förutsättningar som hänför sig till samhällsekonomisk och insamlingsteknisk hänsyn bör inkluderas som grund för undantag. Därutöver behöver förutsättningarna för undantag förtydligas och vägledning behöver ges i fråga om hur undantagen ska tillämpas. I ljuset av den administration som följer av den nu föreslagna regleringen, bland annat ändring av den kommunala avfallsplanen i det fall kommunen vill tillämpa undantaget, anser Avfall Sverige att miljödepartementet och Naturvårdsverket har underskattat den administrativa börda som kraven på separat matavfallsinsamling kommer innebära. Avfall Sverige vill *understryka* att det är extremt ont om tid för en kommun att hinna genomföra de åtgärder som krävs innan kravet på separat insamling träder i kraft. Avfall Sverige anser att Naturvårdsverket bör uppmärksamma miljödepartementet på de administrativa utmaningar som föreligger och föreslå att ikraftträdandet av kravet på att tillhandahålla system för separat matavfallsinsamling skjuts fram. Det är nödvändigt för att kommunerna ska ha möjlighet att anpassa avfallshanteringen och genomföra de administrativa åtgärder som krävs för att uppfylla kraven i fråga.
- Avfall Sverige *välkomnar* den föreslagna bestämmelsen i förslaget till föreskrifter om kommunala avfallsplaner som anger att kommunen ska lämna information till hushållen om avfallsförebyggande åtgärder. Samtidigt har Avfall Sverige ett antal synpunkter på de i övrigt föreslagna ändringarna av föreskrifterna om kommunala avfallsplaner. Avfall Sverige bedömer också att administrativa kostnader som följer av de föreslagna ändringarna inte kan finansieras med avfallsgifter. Finansiering i enlighet med finansieringsprincipen bör övervägas.
- Avfall Sverige *ifrågasätter* att förutsättningarna för undantag är bredare i fråga om kravet på utsortering av vissa avfallsslag för den som producerar bygg- och rivningsavfall, jämfört med förutsättningarna för undantag i fråga om kraven på separat matavfallsinsamling.
- Avfall Sverige *tillstyrker* generellt den föreslagna regleringen av en skyldighet för den som driver ett insamlingssystem att lämna uppgifter om mängden förpackningsavfall och returpapper som samlats in i respektive kommun.

3. Synpunkter

3.1 Föreskrifter om undantag från krav på separat insamling av matavfall

Avfall Sverige *avstyrker* förslaget till undantagsföreskrifter i dess nuvarande utformning och framför ett antal synpunkter och förslag på ändringar.

3.1.1 Om förutsättningarna för undantag – synpunkter materiellt

Genom de föreslagna ändringarna i avfallsförordningen (PM *Genomförande av reviderade EU-direktiv på avfallsområdet* M2019/01776/R) föreslås Naturvårdsverket få kompetens att meddela föreskrifter om undantag från kravet på att tillhandahålla ett system för separat insamling av matavfall från hushåll. Bemyndigandet innebär att Naturvårdsverket får meddela föreskrifter om undantag när insamling inte är genomförbar eller inte ger fördelar som överväger nackdelarna. Avfall Sverige konstaterar att Naturvårdsverket tillämpar sitt bemyndigande restriktivt i förslaget till undantagsföreskrifter.

”När separat insamling inte är genomförbar”

Den första situationen för vilken Naturvårdsverket får meddela föreskrifter om undantag – när separat insamling inte är genomförbar – är inte inkluderad som en grund för undantag i förslaget till föreskrifter. I konsekvensutredningen till förslagen anges att ”alla kommuner bedöms kunna erbjuda separat matavfallsinsamling till alla kommunens hushåll givet att mer tid erbjuds”. Avfall Sverige *ifrågasätter* den bedömningen. I det fall mycket avlägsna och otillgängligt belägna byggnader, exempelvis fjällstationer, byggnader på skärgårdsöar etc., används för bostadsändamål får det antas att det där genereras matavfall. I den situationen det till exempel inte finns vägar fram till dessa byggnader utan dessa nås via stigar eller genom terräng *anser* Avfall Sverige att separat matavfallsinsamling bör anses som inte genomförbar.

Avfall Sverige *anser* vidare att innebörden av ”inte är genomförbar” ska förstås i ljuset av hela avfallskedjan, inklusive förutsättningarna för behandling. Detta stöds av den föreslagna bestämmelsen 15 g § avfallsförordningen som specificerar vad som avses med ”inte är genomförbar”. Där anges att såväl miljömässig som insamlingsteknisk och ekonomisk hänsyn kan göra det möjligt att inte anse separat insamling som genomförbar. Avfall Sverige *anser* att ett helhetsperspektiv behöver anläggas där det vägs in, inte bara om själva insamlingen är möjlig, utan även förutsättningarna för behandling av det matavfall som samlats in. Separat insamling av matavfall i exempelvis Norrbottens och Västerbottens inland skulle generera relativt små mängder avfall då befolkningen är liten och det är stora geografiska områden. Samtidigt är behandlingen av matavfallet från dessa områden förenade med stora svårigheter. För dessa områden finns närmaste rötningsanläggning i Skellefteå eller Härnösand, vilket kan innebära transportsträckor på 30 mil eller mer. Att bygga fler rötningsanläggningar för behandling lokalt eller regionalt är inte rimligt i ljuset av stora investeringskostnader och med tanke på de små mängder matavfall det rör sig om. Ytterligare ett problem för dessa områden är förknippat med avsättningen från rötningsanläggningarna. Utöver biogas produceras biogödsel till jordbruket vilket det är svårt att få avsättning för i Norrland då antalet lantbrukare är få och efterfrågan på biogödsel liten.

Avfall Sverige *anser* därför att grunden för undantag bör inkludera situationen att separat insamling inte är möjlig. Regleringen i avfallsförordningen och Naturvårdsverkets föreskrifter riskerar annars att ställa krav på kommunerna som i vissa fall kommer vara orimliga att uppfylla.

”När separat insamling inte ger fördelar som överväger nackdelarna”

Den andra situationen för vilken Naturvårdsverket får meddela föreskrifter om undantag är när separat insamling inte ger fördelar som överväger nackdelarna. Vad som avses med ”inte ger fördelar som överväger nackdelarna” följer av artikel 10.3 i avfallsdirektivet och anges i den föreslagna bestämmelsen 15 g § avfallsförordningen. Avfall Sverige konstaterar att Naturvårdsverket i sitt förslag till undantagsföreskrifter väljer att tolka ”inte är genomförbar eller inte ger fördelar som överväger nackdelarna” restriktivt. Naturvårdsverket utnyttjar inte sin föreskrifträtt fullt ut och ställer högre krav än vad som krävs enligt avfallsdirektivet. I förslaget till undantagsföreskrifter anges att möjlighet till undantag endast föreligger när separat insamling inte ger det bästa miljömässiga resultatet med hänsyn till avfallshanteringens sammanlagda miljöpåverkan. I avfallsdirektivet, och den föreslagna bestämmelsen 15 g § avfallsförordningen, anges därutöver förutsättningarna ”inte är tekniskt genomförbar med hänsyn till god praxis för avfallsinsamling”, ”annan hantering ger ett återvinningsresultat som är jämförbart med det som skulle uppnås vid separat insamling” och ”separat insamling skulle medföra oskäligen ekonomiska kostnader”. Dessa möjligheter till undantag, som hänförs till samhällsekonomiska och insamlingstekniska förutsättningar, saknas i Naturvårdsverkets förslag till undantagsföreskrifter. Naturvårdsverket föreslår därmed en reglering som är strängare än vad som krävs enligt EU:s avfallsdirektiv. I skäl 42 till ändringsdirektivet berörs frågan om när medlemsstater får göra undantag från kraven på separat insamling. Oskäligen ekonomiska kostnader vid separat insamling i glesbygd nämns särskilt som exempel på när undantag får göras.

Medlemsstaterna bör också tillåtas att frångå den allmänna skyldigheten att samla in avfall separat i andra vederbörligen motiverade fall, t.ex. om separat insamling av särskilda avfallsflöden i isolerade och glest befolkade områden orsakar negativ miljöpåverkan som inte uppvägs av de samlade miljövinster eller medför oskäligen ekonomiska kostnader.¹

Naturvårdsverkets förslag till undantagsföreskrifter innebär att det inte kommer finnas möjlighet till undantag från kravet på att tillhandahålla system för separat insamling av matavfall utifrån ekonomisk eller insamlingsteknisk hänsyn. Enligt föreslagna bestämmelser i avfallsförordningen finns förvisso möjlighet att söka dispens utifrån dessa aspekter, men då det är fråga om dispens kan ett sådant beslut förutsättas vara tidsbegränsat. Det innebär att regleringen i avfallsförordningen och Naturvårdsverkets undantagsföreskrifter på sikt innebär krav på kommunerna att tillhandahålla ett system för

¹ Skäl 42, Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2018/851 av den 30 maj 2018 om ändring av direktiv 2008/98/EG om avfall.

separat insamling av matavfall oavsett vad kostnaderna eller de tekniska förutsättningarna för detta är, så länge separat insamling leder till det bästa miljömässiga resultatet.

Avfall Sveriges ståndpunkter, som vägleder ställningstaganden, innebär bland annat att Avfall Sverige stödjer avfallshierarkin som princip, att Avfall Sverige stödjer beslutade miljömål- och klimatmål inklusive etappmål om matavfall, och att Avfall Sverige anser att avfallshanteringen ska ge en god och behovsanpassad service för invånare och verksamheter. Avfall Sverige anser samtidigt att en helhetssyn för insamlingen av olika avfallsfraktioner ska förordas. I ljuset av dessa ståndpunkter *anser* Avfall Sverige att det är positivt att system för separat insamling av matavfall införs. Avfall Sverige *anser* samtidigt att det måste finnas en bortre gräns för vilka kostnader och tekniska krav som kan motiveras. Införande av separat matavfallsinsamling kräver införskaffande av separata matavfallskärl och gemensamhetslösningar samt införskaffande och kontinuerlig leverans av matavfallspåsar. Nya hämtningsfordon måste köpas in och antalet rutter som behöver köras för att hämta avfall dubblas. Därutöver blir det en ökad administration och det behöver genomföras kommunikationsaktiviteter gentemot kommunmedlemmarna. Inom miljöförvaltning och miljörettslig reglering ges i regel utrymme för en skälighetsavvägning eller en proportionalitetsbedömning i relation till krav på åtgärder. Regleringen i avfallsdirektiven av krav på separat insamling medger en sådan bedömning i relation till bland annat oskäliga ekonomiska kostnader. Mot den bakgrunden framstår det som rationellt att en sådan avvägning medges även i den svenska regleringen. Konsekvenserna av de föreslagna föreskrifterna kan bli att kostnaderna för avfallshanteringen i vissa kommuner bli orimligt höga och samhällsekonomiskt omotiverade. Dessa kostnader kommer behöva finansieras genom höjda avfallsavgifter för kommunmedlemmarna i dessa kommuner. Avfall Sverige bedömer att den ekonomiska bördan för detta kommer att drabba enskilda, framför allt boende i glesbygdskommuner.

Rent konkret *föreslår* Avfall Sverige att den föreslagna 4 § i föreskrifterna om undantag från krav på separat insamling av matavfall ändras. Det bör göras ett tillägg till den nu föreslagna lydelsen så att undantagsmöjligheten även inbegriper situationer som omfattas av bemyndigandet i den föreslagna bestämmelsen 15 g § 2 p avfallsförordningen, ”en annan hantering ger ett återvinningsresultat som är jämförbart med det som skulle uppnås vid separat insamling”. Om en annan hantering (till exempel ett utbrett system av hemkompostering, matavfallskvarnar som är anslutna till avloppssystem eller tank) ger ett jämförbart resultat som separat insamling ger separat insamling inte fördelar som överväger nackdelarna. Det bör i den situationen finnas möjlighet till undantag från kravet på separat insamling.

Det bör därutöver göras ett tillägg i den föreslagna 4 § i föreskrifterna så att också situationer som omfattas av bemyndigandet i den föreslagna 15 g § 4 p avfallsförordningen inkluderas som en möjlighet till undantag från kravet på separat insamling. Det kan vara relevant i situationer där krav på separat insamling kräver så stora kostnader i form av investeringar i nya system, anläggningar eller drift av dessa, att kostnaderna är oskäliga. Oskäligt kan, i enlighet med den föreslagna bestämmelsen 15 h § avfallsförordningen, till

exempel avse att kostnaderna är orimligt stora i förhållande till de miljömässiga resultat som uppnås samtidigt som det kollektiv som ska bära kostnaderna har dålig förmåga att göra detta.

3.1.2 Tillämpning – synpunkter administrativa krav

Behov av förtydliganden och vägledning

I konsekvensutredningen anger Naturvårdsverket att en kommun som vill återöppna undantaget, för hela eller del av kommunen, behöver ta fram ett ”väl underbyggt underlag” för att kunna visa på och motivera att grund för att undantag föreligger. Avfall Sverige anser att Naturvårdsverket i vägledning behöver ange mer precist vilka uppgifter och beräkningar som ska ingå i underlaget. Detta är nödvändigt för att den kommunala avfallsorganisationen ska kunna förutse, planera och i tid göra de eventuella anpassningar och förändringar av avfallshanteringen som krävs för att uppfylla kraven i fråga om separat matavfallsinsamling.

När det gäller behovet av förtydligande och precisering vill Avfall Sverige betona betydelsen av att få särskilt följande aspekter klarlagda:

- *Vad avses med att ”tillhandahålla system”?*

Avfall Sverige välkomnar Naturvårdsverkets ställningstagande att ”någon närmare reglering av hur detta ska ske [tillhandahållandet av ett system] införs inte utan det blir upp till varje kommun att bestämma hur insamlingen ska organiseras”. Samtidigt behöver det tydliggöras om det med ”tillhandahålla system” avses att samtliga hushåll i kommunen ska erbjudas separat insamling av matavfall. Många kommuner som infört system för separat matavfallsinsamling anser i dag att kommunen tillhandahåller ett system trots att det av olika anledningar inte görs till 100 procent av hushållen i kommunen. Att införa separat insamling av matavfall eller andra nya system, t ex fyrfackssystem, tar många år. Det går inte att införa systemen överallt i en kommun på en gång – det är resursmässigt orimligt. För att skapa tydlighet och förutsägbarhet, och därmed göra det möjligt för kommunerna att efterleva lagstiftningens krav, behöver Naturvårdsverket vägleda i fråga om av vad som avses med ”tillhandahålla system” i förhållande till denna fråga.

- *Hur ska ”del av kommunen” tolkas?*

Innebär ”del” ett större geografiskt område eller inbegriper det även ett, eller några få, hushåll? Hur många hushåll/hur stort geografiskt område ska betraktas som ”del av kommunen”? Avfall Sverige bedömer att även bland de kommuner som redan idag tillhandahåller system för separat insamling av matavfall är det få som gör det i förhållande till 100 procent av hushållen i kommunen. Det tar många år att införa nya system och nå ut till alla fastighetsägare, inklusive villor, flerfamiljshus, storkök och restauranger. Det krävs nya kärll, informationskampanjer, ombyggnad av avfallutrymmen, system i storkök m.m. I det ljuset blir vad som avses med ”del av kommunen” centralt för tillämpningen av undantagsföreskrifterna. Beroende på hur begreppet tolkas kan den aktuella regleringen alltså få konsekvenser och innebära en administrativ börda för långt fler kommuner än de 20 procent som i dagsläget inte har någon separat insamling av matavfall. Beroende på

tolkning är det möjligt att Naturvårdsverket och miljödepartementet har underskattat den administrativa börda som kraven på separat insamling innebär. Om det med ”del av kommunen” avses även ett eller ett fåtal hushåll kommer ett stort antal kommuner behöva göra utredningar och dokumentera förutsättningarna för undantag (samt göra ändringar i avfallsplanerna i enlighet med Naturvårdsverkets förslag) – i det fall de anser sig omfattas av undantaget. Ett stort antal kommuner kommer behöva göra motsvarande utredningar för att förbereda en eventuell dispensansökan. I andra fall där förutsättningarna för dispens eller undantag saknas kan det komma att innebära ökade ekonomiska kostnader och insamlingstekniska utmaningar.

Krav på redovisning i avfallsplanen

I konsekvensutredningen anges att en kommun som vill tillämpa undantagsmöjligheten från kravet på separat matavfallsinsamling behöver utreda om förutsättningarna för undantag föreligger och redovisa detta i den kommunala avfallsplanen. Utifrån konsekvensutredningen till undantagsföreskrifterna framgår det inte var rättsligt stöd för detta krav finns. Utifrån konsekvensutredningen för ändring av föreskrifterna NFS 2017:2 om kommunala avfallsplaner om förebyggande och hantering avfall får det dock förstås som att kravet på redovisning ska betraktas som en del av bedömningen av befintliga system för insamling av avfall. Dessa krav anges i 13 § i det remitterade förslaget till ändringar av föreskrifter om kommunala avfallsplaner. Avfall Sverige *anser* dock att ett sådant krav inte framgår av den föreslagna bestämmelsen. Om det är Naturvårdsverkets avsikt att bestämmelsen ska utgöra en sådan rättslig grund behöver kraven på redovisning anges i bestämmelsen. Utifrån de nu föreslagna föreskrifterna *anser* Avfall Sverige att det saknas rättsligt stöd för krav på redovisning i den kommunala avfallsplanen av förutsättningarna för undantag från kraven på separat matavfallsinsamling.

Kravet på redovisning innebär att ett stort antal kommuner kommer behöva ändra sina avfallsplaner – med administrativa bördor och kostnader som följd. Beroende på hur undantagsföreskrifterna ska tolkas, till exempel vad som avses med ”del av kommunen”, kan antalet kommuner som behöver revidera sina avfallsplaner bli långt fler än de 20 procent av kommunerna som i nuläget inte har något system alls för separat matavfallsinsamling.

3.1.3 Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

I ljuset av synpunkterna ovan *anser* Avfall Sverige att miljödepartementet och Naturvårdsverket har underskattat den administrativa börda – inklusive krav på utredningar, dokumentation och ändringar av kommunala avfallsplaner – som kraven på separat insamling av matavfall kommer innebära för många kommuner. Avfall Sverige konstaterar att en kommun som vill tillämpa undantagsmöjligheten från kravet på separat insamling måste, innan året är slut, ha utrett och dokumenterat grunderna för att undantag föreligger, berett förslag till ändring av den kommunala avfallsplanen, genomfört samråd och ställt ut förslaget under minst fyra veckor, tagit hänsyn till de synpunkter som framkommit i samråd och under utställning, och därefter berett och fattat beslut om ändring av avfallsplanen. Samtidigt är det oklart när kommunerna kan vänta sig närmare

vägledning i fråga om vilket uppgifter som behöver ingå i en utredning om förutsättningarna för undantag. Det också oklart när den slutliga utformningen av undantagsföreskrifterna är klara och kommunerna vet vad de faktiskt har att förhålla sig till. Avfall Sverige vill *understryka* att det är extremt ont om tid för en kommun att hinna genomföra dessa åtgärder innan den 1 januari 2021 när kravet på separat insamling träder i kraft.

I det ljuset anser Avfall Sverige att Naturvårdsverket bör uppmärksamma miljödepartementet på de administrativa utmaningar som föreligger och föreslå att ikraftträdandet av kravet på att tillhandahålla system för separat matavfallsinsamling skjuts fram 6–12 månader. Det är nödvändigt för att kommunerna ska ha möjlighet att anpassa avfallshanteringen och genomföra de administrativa åtgärder som krävs för att uppfylla kraven i fråga om separat insamling av matavfall. Kravet i avfallsdirektivet på att tillhandahålla system för separat insamling av biologiskt avfall gäller först från 31 december 2023. Det finns alltså inga EU-rättsliga krav som hindrar att införandet av kravet på separat matavfallsinsamling skjuts fram.

3.2 Föreskrifter om kommunala avfallsplaner om förebyggande och hantering av avfall **Föreslagen 10 § 3 punkten**

Kravet i föreslagen 10 § 3 punkten att redogöra för vilka investeringar och andra resurser som behövs för att tillgodose behoven enligt 10 § 1–2 punkterna (bland annat behov av nya insamlingssystem och anläggningar och vilka investeringar och andra ekonomiska resurser som behövs för att tillgodose dessa behov) utgör ett nytt krav på kommunerna.

Avfall Sverige var kritiska till kraven om att redogöra för investeringar redan när förslaget till nuvarande föreskrifter (NFS 2017:2) lades fram eftersom Avfall Sverige ansåg (och alltför anser) att 10 § är alltför långtgående. Kraven ligger för långt ifrån mål och åtgärder inom ramen för kommunens avfallsplanering och är framför allt en intern fråga avseende hur mål i avfallsplanen ska uppfyllas.

Avfall Sverige anser att det inte kan vara rimligt att kommunen lämnar de uppgifter om infrastruktur för avfall som kommunen inte ansvarar för. Men det är inte heller rimligt med ett generellt krav med denna utformning eftersom inte alla kommuner äger någon infrastruktur för avfallshantering.

Etableringen respektive avetableringen av infrastruktur för avfallshantering är därför i många fall utanför kommunens kontroll samt styrs av andra regelverk än den kommunala avfallsplanen.

Det är inte rimligt att kommunerna ska ägna tid och resurser åt att sammanställa uppgifter som finns eller kommer att finnas tillgängliga i nationella register. Detta avser särskilt punkten 4 avseende avfallsflödernas framtida utveckling.

I artikel 28.3 direktivet 2018/851/EU, som är utgångspunkten för föreslagen 10 § 3 punkten, anges att bedömningen av investeringar och ekonomiska resurser ska ”inkluderas i de relevanta avfallsplanerna eller i strategiska dokument” som omfattar den berörda medlemsstatens hela territorium. I artikel 28.3 görs en hänvisning till artikel 16. Artikel 16 syftar ytterst till att EU som helhet ska ha ett nätverk av avfallsbehandlingsanläggningar och ger också uttryck för den så kallade närhets- och självförsörjningsprincipen. Artikel 16 riktar sig alltså till medlemsstaten Sverige och när det i artikel 28.3 alltså anges att bedömningen enligt ovan ska omfatta hela den berörda medlemsstatens territorium hade det varit lämpligare att redogöra för bedömningar och ekonomiska resurser i den nationella avfallsplan som Naturvårdsverket tar fram.

Föreslagen 21 §

Förslaget har sitt ursprung i SOU 2017:22 *Från värdekedja till värdecykel*. Där föreslogs ursprungligen den avgiftsgrund som nu har föreslagits av regeringen genom promemorian *Genomförande av reviderade EU-direktiv på avfallsområdet* (M2019/01776/R). I nämnda SOU angavs dock avgränsningen ”hur hushåll kan vidta avfallsförebyggande åtgärder”. I regeringens promemoria samt i föreliggande förslag från Naturvårdsverket anges alltså att kommunen ska lämna information till hushållen om avfallsförebyggande.

De flesta kommuner lämnar redan idag information i någon form om vikten av att förebygga avfall och förslaget skall-krav som sådant bör därför inte generellt innebära mer omfattande nya uppgifter för kommunen.

Avfall Sverige välkomnar den föreslagna bestämmelsen som sådan. Avfall Sverige anser dock att det är oklart hur ”information om avfallsförebyggande åtgärder” ska uttolkas och hur bestämmelsen är avsedd att tillämpas. Med den utformning som bestämmelsen nu har är det oklart om innebörden är att kommunen ska lämna exempel på avfallsförebyggande åtgärder som sådana eller om avsikten är att kommunen ska informera hushållen om åtgärder som hushållen kan vidta i syfte att förebygga avfall.

Avfall Sverige anser dock att avgiftsfinansieringen avseende avfallsförebyggande åtgärder bör regleras till ”innehavare av kommunalt avfall och sådant avfall som kommunen ansvarar för enligt 15 kap. 20 § miljöbalken” i syfte att bestämmelsen ska följa det ansvar som kommunen har för avfall enligt föreslagna 15 kap. 20 § miljöbalken. Om avfallsavgifterna kan användas för avfallsförebyggande åtgärder även i fråga om kommunalt avfall från verksamheter, och annat avfall som kommunen ansvarar för, ges bättre förutsättningar att arbeta på ett enhetligt sätt, utifrån avfallshierarkin. I ljuset av att förebygga avfall är det mest önskvärda och samhällsekonomiskt effektiva framstår det som rimligt att kommunerna ges bästa möjliga förutsättningar för att arbeta avfallsförebyggande i förhållande till *allt* det avfall som kommunen annars har ansvar för att återvinna eller bortskaffa.

Föreslagen 24 §

Avfall Sverige har motsvarande synpunkter avseende föreslagen 24 § som avseende 21 §. Avfall Sverige anser att det är oklart hur ”uppgifter om avfallsförebyggande åtgärder” ska uttolkas och hur bestämmelsen är avsedd att tillämpas.

Åtgärder avseende att förebygga och begränsa nedskräpning är närmast en fråga för kommunen som kommun, enligt lagen (1998:814) om gaturenhållning och skyltning samt föreslagen 6 § i föreliggande föreskrifter och inte en fråga för renhållaren enligt det ansvar som regleras i 15 kap. 20 § miljöbalken. Avfall Sverige avstår därför från att lämna synpunkter avseende denna aspekt.

Administrativa kostnader

De föreslagna föreskrifterna innebär bland annat att fler uppgifter än tidigare ska redovisas i de kommunala avfallsplanerna och att kommunerna på begäran ska lämna uppgifter om avfallsförebyggande åtgärder. Detta kommer kräva utveckling av arbetsrutiner och tidsåtgången för arbetet med att ta fram och redovisa dessa uppgifter är svår att uppskatta. Avfall Sverige bedömer att de administrativa kostnader som följer av dessa krav inte kan finansieras med avfallsgifter. I det ljuset anser Avfall Sverige att det är en brist att finansiering av de administrativa kostnaderna inte utreds närmare i konsekvensutredningen. I en situation när många kommuner befinner sig i en ansträngd ekonomisk situation anser att Avfall Sverige att finansiering i enlighet med finansieringsprincipen bör övervägas.

3.3 Föreskrifter om undantag från krav på utsortering av vissa avfallslag för den som producerar bygg- och rivningsavfall

I en 4 § föreslås en undantagsbestämmelse från föreslaget krav i 15 b § avfallsförordningen (2011:927) avseende utsorteringskrav för bygg- och rivningsavfall.

En av undantagsgrunderna reglerar att kraven i nämnda 15 b § inte gäller konstruktioner där ämnen eller föremål sammanfogats på ett sätt som gör att separering inte är tekniskt genomförbar med hänsyn till god praxis för avfallsinsamling.

För det första kan det konstateras att krav på konstruktion (inom ramen för andra regelverk) är viktiga för att i möjligaste mån undvika att ämnen eller föremål sammanfogas på ett sätt som gör att separering inte är tekniskt genomförbar. För det andra får det anses oklart hur begreppet ”god praxis för avfallsinsamling” ska uttolkas. Det har sitt ursprung i artikel 10.c ändringsdirektivet 2018/851/EU och är därmed i sig inte något nationellt förslag, men frågan kvarstår likväl hur det ska avgränsas vid tillämpning.

En annan aspekt är att det för undantag avseende krav på tillhandahållande av system för utsortering av matavfall från hushåll har valts en annan grund för undantag, det vill säga miljömässigt resultat i relation till avfallshanteringens sammanlagda miljöpåverkan (jfr artikel 10.b ändringsdirektivet 2018/851/EU. I artikel 10.2, nämnda direktiv, anges: *När det är nödvändigt för att följa punkt 1 och för att underlätta eller förbättra förberedelse för återanvändning, materialåtervinning och andra*

återvinningsförfaranden, ska avfall samlas in separat och får inte blandas med annat avfall eller andra material med andra egenskaper.

I artikel 10.3, nämnda direktiv, framgår att medlemsstaterna får ge undantag från artikel 10.2 om minst ett av i artikeln uppräknade villkor är uppfyllt. Bland alternativen finns ”miljömässigt resultat i relation till avfallshanteringens sammanlagda miljöpåverkan” och ”god praxis för avfallshantering”.

Rent generellt får det anses lättare att argumentera utifrån grunden ”god praxis för avfallshantering” jämfört med ”miljömässigt resultat i relation till avfallshanteringens sammanlagda miljöpåverkan”.

Avfall Sverige kan dock inte se någon motivering till varför ”miljömässigt resultat i relation till avfallshanteringens sammanlagda miljöpåverkan” har valts avseende undantag från krav på utsortering av bygg- och rivningsavfall medan ”miljömässigt resultat i relation till avfallshanteringens sammanlagda miljöpåverkan” har valts avseende undantag för matavfall.

3.4 Föreskrifter om skyldighet att lämna uppgifter om förpackningar och förpackningsavfall

I remissvar till regeringens promemoria *Genomförande av reviderade EU-direktiv på avfallsområdet: Rapportering och miljöstraffavgifter* (M2019/02091/R) har Avfall Sverige tillstyrkt förslag, i relation till kommunens avfallshantering, avseende rapportering avseende förpackningsavfall:

Avfall Sverige tillstyrker förslaget om en skyldighet för den som driver ett insamlingssystem att lämna uppgifter om mängden förpackningsavfall och returpapper som samlats in i respektive kommun. Med insamling av uppgifter per kommun, och tillgängliggörande av dessa uppgifter för kommunerna, bör statistiken för respektive kommun bli bättre och mer komplett. Sådan statistik är ett viktigt underlag för måluppföljning, och för arbete med avfallsplanen i respektive kommun. Den föreslagna skyldigheten bedöms därför kunna främja utvecklingen av avfallshantering i respektive kommun.

En viktig aspekt när det gäller EUs reviderade avfallsdirektiv är att det är den ”faktiska återvinningen” som ska mätas framöver (jfr artikel 11.a.3 ändringsdirektivet 2018/851/EU). Utifrån krav i ändringsdirektivet har Kommissionen beslutat om det genomförandebeslut 2019/65/EU angående beräkning, som också omnämns i föreliggande remiss. Avfall Sverige anser att det är viktigt att detta genomförandebeslut implementeras på ett korrekt sätt, när det gäller hur förpackningsavfall till återvinning ska mätas och rapporteras.

Utöver detta har inte Avfall Sverige några närmare synpunkter avseende hur producenter åläggs att lämna uppgifter om förpackningar och förpackningsavfall.

För fortsatta kontakter i dessa frågor hänvisar vi till vår chefsjurist Sven Lundgren, sven.lundgren@avfallsverige.se, eller till vår biträdande jurist Henrik Jansson, henrik.jansson@avfallsverige.se, telefon 040-35 66 00.

Med vänlig hälsning,
Avfall Sverige



Tony Clark
VD