*230109: OBS! Informationen i dokumentet är delvis inaktuell och ska uppdateras med utgångspunkt i beslutade krav om bioavfall, SFS 2022:1871*

Malmö den 28 oktober 2022

Till Avfall Sveriges kommunmedlemmar:   
Angående kravet på kommunen att tillhandahålla insamlingssystem för matavfall från hushåll från och med 2024

1. Sammanfattning

* Från och med den 1 januari 2024 ska kommunerna *tillhandahålla insamlingssystem för matavfall från hushåll* (jfr. 3 kap. 1 § avfallsförordningen [2020:614] med övergångsbestämmelser).
* Från denna huvudregel finns det grunder dels för *undantag* (jfr. 3 kap. 13 § avfallsförordningen) och dels för *dispens* (jfr. 3 kap. 14 § avfallsförordningen).
* Naturvårdsverket lämnar generell information om undantag och dispens på sin hemsida inklusive information angående vad Naturvårdsverket vill att en dispensansökan ska innehålla (<https://www.naturvardsverket.se/vagledning-och-stod/avfall/krav-pa-separat-insamling-av-matavfall-fran-hushall/>).
* Eftersom kravet på utsortering blir obligatoriskt är det svårt att se att abonnemang med frivillig utsortering av matavfall kommer att kunna vara tillämpliga, det vill säga där hushåll kan välja mellan att sortera matavfall eller lämna det blandat i restavfallskärlet. Avfall Sverige anser därför att det är olämpligt att efter den 1 januari 2024 generellt erbjuda abonnemang för blandat/osorterat restavfall (utom vid eventuella beviljade dispenser).
* Avfall Sverige uppmanar alla kommuner som idag har frivillig insamling av matavfall där hushåll kan välja mellan att sortera ut matavfall eller att lämna det med restavfallet bör se över sina abonnemangsformer.
* *Utsorteringen av bioavfall* (jfr definitionen i 1 kap. 5 § avfallsförordningen), som inkluderar matavfall, eller som det formellt heter nu, köks- och livsmedelsavfall) *blir obligatorisk*. Detta krav riktar sig till avfallsinnehavaren och gäller därför både hushåll och verksamheter.
* Avfall Sverige uppmanar alla kommuner att *överväga att redan nu göra dispensansökningar* till Naturvårdsverket. Detta även kommuner som redan har infört matavfallsinsamling, men som inte samlar in från alla fastigheter i dagsläget.
* Så fort *föreskrifter om undantag* har beslutats av Naturvårdsverket kan det finnas skäl för en kommun att överväga att åberopa undantagsgrunden istället för- eller i kombination med dispensgrunden.
* Naturvårdsverket uppmanar kommunerna att göra *informationsinsatser* för att förtydliga att det blir obligatoriskt för alla att sortera ut bioavfall vid källan. Detta gäller även i många kommuner där det idag är helt eller delvis frivilligt att sortera ut matavfall för separat insamling. Avfall Sverige vill lägga till att renhållningsansvarig organisation i denna informationsinsats kan samråda eller samarbeta med den kommunala tillsynsorganisationen.
* I en bilaga till detta dokument ger Avfall Sverige förslag på rubriksättning med mera, som kommunen kan utgå från i sin dispensansökan.

1. **Kravet på tillhandahållande av insamlingssystem för matavfall från hushåll**

Från och med den 1 januari 2024 ska kommunerna tillhandahålla insamlingssystem för matavfall från hushåll (jfr. 3 kap. 1 § avfallsförordningen [2020:614] med övergångsbestämmelser). Nästan 90 procent av kommunerna har redan infört separat insamling av matavfall och övriga kommuner planerar för att göra det.

Från denna huvudregel finns det grunder dels för generella *undantag* (jfr. 3 kap. 13 § avfallsförordningen) och dels för beslut om *dispens* i det enskilda fallet(jfr. 3 kap. 14 § avfallsförordningen).

Avseende undantag har Naturvårdsverket ett bemyndigande att meddela föreskrifter. Det har Naturvårdsverket inte gjort ännu med hänvisning till att verket väntar på ett regeringsbeslut om hur artikel 22 i ramdirektivet 2008/98/EG om avfall avseende krav på generell utsortering av bioavfall (som inkluderar matavfall) ska implementeras i svensk lagstiftning. I nuläget finns det därför inte någon grund för undantag att åberopa för kommuner.

Grunden för undantag innebär att det är kommunen som gör en bedömning angående om förutsättningar för undantag föreligger eller ej och att kommunen dokumenterar ett sådant ställningstagande. De generella grunderna för undantag (i nämnda 3 kap. 13 § avfallsförordningen) är antingen

(1) att *separat insamling inte är genomförbar* eller

*(2) inte ger fördelar som överväger nackdelarna.*

Grunden för dispens har samma förutsättningar som grunden för undantag. När det gäller dispens för kommunens insamlingsansvar förutsätter den dock en ansökan till Naturvårdsverket där Naturvårdsverket gör en prövning av förutsättningarna för dispens och meddelar ett beslut. (Dispens för enskilda avfallsproducenter, så som hushåll, meddelas i stället av tillsynsmyndigheten, oftast den kommunala miljönämnden).

De generella förutsättningarna enligt (1) och (2) ovan ges av en bestämmelse i avfallsförordningen (jfr. 3 kap. 16 § avfallsförordningen) genom fyra olika grunder:  
  
*1. separat insamling inte är tekniskt genomförbar med hänsyn till god praxis för avfallsinsamling:  
  
Avfall Sverige:* 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.

Ytterligare något som kommunens dispensansökan bör avse är *flytande matavfall* som mjölk, kaffe, såser och liknande, som tekniskt sett är mycket problematiskt att samla in med övrigt livsmedels- och köksavfall. Kommande förordningsregler eller föreskrifter kommer sannolikt att innehålla undantag från insamlingskravet för flytande matavfall, utom i fråga om spillfett från verksamheter. Tills undantagen är på plats behöver dispens begäras av samtliga kommuner i enlighet med god praxis för avfallsinsamling, eftersom det är problematiskt att alls samla in flytande matavfall och även att samla in det tillsammans med icke-flytande matavfall.

*2. en annan hantering ger ett återvinningsresultat som är jämförbart med det som skulle uppnås vid separat insamling,  
  
Avfall Sverige:* I den situationen när en kommun har ett stort verksamhetsområde som är glest befolkat med följden att det genereras små mängder matavfall totalt sett anser Avfall Sverige att en möjlig ordning skulle kunna vara att erbjuda abonnemang där hemkompostering rabatteras och att den ordningen då skulle utgöra grunden för dispens enligt den här punkten. Återvinningsresultatet får generellt anses jämförbart med central behandling av matavfall (även om central kompostering och i synnerhet rötning av matavfallet innebär en effektivare återvinningsprocess). Med hempostering sker ju förstås inte någon separat insamling, men väl en separat hantering av matavfallet. EU-kravet avseende separat utsortering av bioavfall (se nedan punkten 2) tillgodoses också.   
  
Hemkomposteringen enligt exemplet ovan måste fortfarande anmälas av den enskilde till kommunen (jfr. 5 kap. 15 § avfallsförordningen)   
 *3. separat insamling inte ger det bästa miljömässiga resultatet med hänsyn till avfallshanteringens sammanlagda miljöpåverkan:*

*Avfall Sverige:* Långa transportavstånd (med de miljöeffekter transportarbetet medför) i kombination med små mängder matavfall borde kunna utgöra en aspekt som borde kunna åberopas som skäl för att inte tillhandahålla insamlingssystem för matavfall från angivna enskilda fastigheter eller områden/hämtningsområden.  *4. separat insamling skulle medföra oskäliga ekonomiska kostnader.*

*Avfall Sverige:* Samma skäl som avseende punkten (3) ovan borde kunna åberopas här. Det vill säga att till exempel långa transportavstånd och små mängder matavfall skulle innebära oskäliga ekonomiska kostnader om tillhandahållande av system för insamling av matavfall skulle behöva etableras/etableras fullt ut i kommunen. Samma skäl kan åberopas mot separat insamling av flytande matavfall (utom spillfett från verksamheter).  
  
Ett annat skäl borde kunna vara oskäliga ekonomiska kostnader för kommunen att först tillhandahålla insamlingssystem för matavfall den 1 januari 2024 och sedan tillhandahålla fastighetsnära insamling av förpackningsavfall den 1 januari 2027. Detta skulle i så fall innebära att system för matavfall först skulle behöva etableras vid en tidpunkt och sedan system för förpackningsavfall vid en annan. För vissa typer av insamlingssystem skulle detta vara möjligt (jfr. tvåfackssystem) men för andra (jfr. fyrfackssystem) skulle det inte vara möjligt.   
  
*Avfall Sverige uppmanar alla kommuner att överväga att göra dispensansökningar till Naturvårdsverket. Eftersom kravet på att tillhandahålla insamlingssystem avser alla hushåll i kommunen behöver även kommuner som i dagsläget tillämpar såväl obligatoriska som frivilliga system inventera vilka fastigheter/områden/hämtningsområden som i dagsläget inte tillhandahålls insamling av matavfall och med utgångspunkt i de fyra angivna dispensgrunderna ovan analysera vilken eller vilka av grunderna som kan vara tillämpliga som grund för dispens.*

*Eftersom det alltså ännu inte finns några föreskrifter angående undantag beslutade av Naturvårdsverket är det dispensgrunden som är tillämplig i dagsläget. Så fort sådana föreskrifter har beslutats kan det finnas skäl för en kommun att överväga att åberopa undantagsgrunden istället för- eller i kombination med dispensgrunden. ”Istället för” om det finns skäl att åberopa undantag för hela eller delar av kommunen och ”i kombination med” om det är så att det finns skäl att åberopa undantag för delar av kommunen (tex. skärgård), men dispens för delar av fastlandsdelarna av kommunen tills vidare/till och med visst datum för att möjliggöra successiv etablering av ett insamlingssystem.*

Information från Naturvårdsverket  
Naturvårdsverket lämnar generell information om undantag och dispens på sin hemsida inklusive information angående vad Naturvårdsverket vill att en dispensansökan ska innehålla[[1]](#footnote-1).

Vid möte med Naturvårdsverket, som Avfall Sverige hade i början av september, uppmanade Naturvårdsverket kommunerna att inkomma med dispensansökningar i de fall man inte redan har gjort det. Naturvårdsverket nämnde att verket är införstådda med det krav på att tillhandahålla insamling av förpackningsavfall från hushåll och samlokaliserade verksamheter (som har gjort en anmälan till kommunen) som träder i kraft den 1 januari 2027 och nämnde att det kan vara en grund för dispens att kommunen vill samordna införandet av insamlingen av matavfall med insamlingen av förpackningsavfall.

Avfall Sverige hemställde i våras till regeringen om att dels göra justeringar i bemyndigandet för Naturvårdsverket att reglera undantagsföreskrifter (jfr. 3 kap. 13 § avfallsförordningen) samt att regeringen uppdrar åt Naturvårdsverket att ta fram föreskrifter avseende undantag. Ett sådant förslag fanns framtaget och remitterades men eftersom ikraftträdandet av kravet på att tillhandahålla insamlingssystem sköts fram så drogs förslaget tillbaka.

Det är förstås viktigt att Naturvårdsverket så snart som möjligt beslutar om föreskrifter som reglerar förutsättningarna för att åberopa undantag. Avseende undantag sker det inte någon prövning utan kommunen har själv bevisbördan för att det föreligger grund för undantag. Grunden för att som kommun ansöka om dispens hos Naturvårdsverket (jfr. 3 kap. 14 § avfallsförordningen) är i kraft och dispens kan därför redan nu sökas hos Naturvårdsverket.

I bilaga nedan, ger Avfall Sverige förslag på rubriksättning med mera, som kommunen kan utgå från i sin ansökan, se bilaga 1.

1. **EU-kravet avseende krav på utsortering av bioavfall**

Utsorteringen av bioavfall (jfr definitionen i 1 kap. 5 § avfallsförordningen), som inkluderar matavfall, eller som det formellt heter nu, livsmedels- och köksavfall, blir obligatorisk.

Artikel 22 i avfallsdirektivet 2008/98/EG reglerar ett generellt krav på utsortering av bioavfall (däri inkluderat livsmedels- och köksavfall, dvs. matavfall). Detta gäller för både hushåll och verksamhetsutövare och kravet ska vara implementerat i nationell lagstiftning senast den 1 januari 2024.

Utsorteringskravet är alltså bindande. I tillägg till detta finns det reglerat ett krav i 3 kap. 1 § avfallsförordningen (2020:614) att kommunen ska tillhandahålla insamlingssystem för matavfall från hushåll. Ikraftträdandet av detta krav har skjutits fram till utgången av år 2023. Avfall Sverige hemställde om ett framskjutet ikraftträdande.

Eftersom kravet på utsortering blir obligatoriskt är det svårt att se att abonnemang med frivillig utsortering av matavfall kommer att kunna vara tillämpliga, det vill säga där hushåll kan välja mellan att sortera matavfall eller lämna det blandat i restavfallskärlet. Avfall Sverige anser därför att det är olämpligt att efter den 1 januari 2024 generellt erbjuda abonnemang för blandat/osorterat restavfall (utom vid eventuella beviljade dispenser).

Ett alternativ till insamling av kommunen och central behandling av matavfall är ju hemkompostering. Att en fastighetsinnehavare (med stöd av anmälan enligt 5 kap. 15 § avfallsförordningen) avser att hemkompostera innebär ju att kravet på att sortera ut matavfall verkställs, men undanröjer dock inte i sig kommunens skyldighet att tillhandahålla ett insamlingssystem. I ett sådant fall kommer ju däremot tillhandahållandet av kommunen av kärl eller anordningar att ersättas av hemkomposteringen. Om kommunen tillhandahåller abonnemang där hemkompostering ingår ersätter detta i så fall kommunens borttransport av matavfallet.

Naturvårdsverket anger följande i redovisningen av sitt regeringsuppdrag med förslag till avgränsning av kommunens ansvar för kommunalt avfall (förslag som vi för övrigt alltså motsätter oss)[[2]](#footnote-2):

*”Nya regler för bioavfall*

*Senast den 31 december 2023 ska bioavfall, vilket inkluderar livsmedels- och köksavfall (matavfall) samt trädgårds- och parkavfall, samlas in separat från hushåll och verksamheter. Matavfallsinsamling i kommunens regi utifrån kravet i 3 kap. 1 § avfallsförordningen, finns redan i majoriteten av landets kommuner och 251 av 290 kommuner hade tjänsten år 2020. De kommuner som av något skäl inte kommer att kunna tillhandahålla ett system för att samla in utsorterat matavfall från hushåll i hela kommunen inom utsatt tid har möjlighet att söka dispens hos Naturvårdsverket. I dagsläget är det svårt att bedöma om kravet i sin nuvarande form kommer att finnas kvar eller ändras med anledning av genomförandet av artikel 22 i avfallsdirektivet om bioavfall. En ändring kan innebära att även utformningen av bestämmelsen om dispensmöjligheten i 3 kap. 14 § avfallsförordningen behöver ändras. Naturvårdsverket får enligt 3 kap. 13 § avfallsförordningen meddela föreskrifter om undantag, bland annat från krav på att kommunerna ska tillhandahålla ett system för insamling av matavfall från hushåll. Naturvårdsverket har dock valt att inte meddela sådana föreskrifter, utan avvaktar implementeringen av artikel 22 i avfallsdirektivet, om bioavfall i svensk rätt.*

*De kommuner som ännu inte har infört matavfallsinsamling behöver göra investeringar, bland annat i form av kärl och fordon, men även behandlingen av avfallet måste upphandlas.****Informationsinsatser måste genomföras för att förtydliga att det blir obligatoriskt att sortera ut bioavfall vid källan. Detta gäller även i många kommuner där det idag är frivilligt att sortera ut matavfall för separat insamling. När kommunerna ska planera för, och genomföra justeringar i insamlingssystemen, bör de samordna de förändringar som beror på ökade krav på insamling av förpackningar med de krav som beror på att bioavfall ska samlas in separat.”***

Med vänlig hälsning

Avfall Sverige



Tony Clark

Vd

//

Sven Lundgren, chefsjurist.

Kontaktuppgifter avseende dokumentet:

Sven Lundgren, [sven.lundgren@avfallsverige.se](mailto:sven.lundgren@avfallsverige.se), tfn. 040-35 66 09

Jenny Westin, senior rådgivare, [jenny.westin@avfallsverige.se](mailto:jenny.westin@avfallsverige.se), tfn. 040-35 66 15

Andrea Hjärne, senior miljöjurist, [andrea.hjarne@avfallsverige.se](mailto:andrea.hjarne@avfallsverige.se), tfn. 040-35 66 13

**BILAGA 1**   
  
MALL för rubriksättning m.m. av ansökan om dispens från 3 kap. 1 § avfallsförordningen om insamlingssystem för matavfall.

Till [registrator@naturvardsverket.se](mailto:registrator@naturvardsverket.se)

**DISPENSANSÖKAN MATAVFALL – X KOMMUN**

X kommun genom [kommunstyrelsen] ansöker härmed hos Naturvårdsverket om dispens i enlighet med 3 kap. 13 § avfallsförordningen (2020:614) från kravet i 3 kap. 1 § om skyldighet att för matavfall som samlas in från och med 2024-01-01 tillhandahålla ett system för separat insamling och borttransport av matavfall. Ansökan avser nedan redovisade kategorier och områden samt till [angiven tidpunkt / 1 jan 2027].

Kommunen anser att separat insamling i dessa fall inte är genomförbar eller inte ger fördelar som överväger nackdelarna enligt 3 kap. 16 § nämnda förordning:

1. separat insamling inte är tekniskt genomförbar med hänsyn till god praxis för avfallsinsamling,
2. en annan hantering ger ett återvinningsresultat som är jämförbart med det som skulle uppnås vid separat insamling,
3. separat insamling inte ger det bästa miljömässiga resultatet med hänsyn till avfallshanteringens sammanlagda miljöpåverkan, eller
4. separat insamling skulle medföra oskäliga ekonomiska kostnader, med hänsyn till (enligt 17 §)
   1. negativa effekter på människors hälsa och miljön vid insamling och behandling av blandat avfall,
   2. möjligheterna till effektivitetsförbättringar vid insamling och behandling av blandat avfall,
   3. vilka intäkter som försäljning av återvunnet material kan ge, och
   4. principen om att den som förorenar bör stå för de kostnader som föroreningen medför och de bestämmelser om producentansvar som ger uttryck för den principen.

Ansökan avser:

**1. Flytande matavfall från samtliga hushåll, tillsvidare**

Ansökan avser inte sluten tank för matavfall, som inte blandas med annat avfall.

Dispensgrund 3 kap. 16 § 1, 3 och 4.1-3

Motivering:

Flytande matavfall som mjölk, kaffe, såser och liknande, är tekniskt sett mycket problematiskt att samla in med övrigt livsmedels- och köksavfall från hushåll och mindre verksamheter. VA-systemet kan hantera sådant flytande matavfall utan risk för skador. Spillfett ska dock inte hällas till VA-systemet, hushållen ska enligt avfallsföreskrifterna samla det separat och slänga det i restavfallet. Flytande livsmedels- och köksavfall som hälls i VA-systemet blandas med annat avfall och samlas inte in separat. Naturvårdsverkets motivering i kapitel 5.7 Skrivelsen angående genomförande av artikel 22 (NV-09062-20) åberopas som stöd för separat insamling inte är tekniskt genomförbar med hänsyn till god praxis för avfallsinsamling och skulle inte ger det bästa miljömässiga resultatet med hänsyn till avfallshanteringens sammanlagda miljöpåverkan, utan medföra oskäliga ekonomiska kostnader, med hänsyn bland annat till effektivitetsförbättringarna och de låga eller uteblivna negativa effekterna på människors hälsa och miljön vid insamling och behandling i blandat avfall. Kommande förordningsregler eller föreskrifter kommer sannolikt att innehålla undantag från insamlingskravet för flytande matavfall från hushållen. Tills undantagen är på plats i Naturvårdsverket föreskrifter, behöver dispens begäras i enlighet med god praxis för avfallsinsamling.

**2. Matavfall från hushåll och verksamheter som har undantag eller dispens för eget omhändertagande, tillsvidare**

Dispensgrund 3 kap. 16 § 1-3

Motivering:

Vid avfallsproducentens eget omhändertagande av matavfallet, som kan bedömas godtagbart, bör det anses ge återvinningsresultat som är jämförbart med det som skulle uppnås vid separat insamling och/eller ge bästa miljömässiga resultatet.

**3. Matavfall från** [hushåll] [flerfamiljshus][i områden enligt karta, bilaga I]**, fram till den 1 jan 2027**

Dispensgrund 3 kap. 16 § 3 och 4.1-4

Motivering:

… oskäliga ekonomiska kostnader för kommunen att först tillhandahålla insamlingssystem för matavfall den 1 januari 2024 och sedan tillhandahålla fastighetsnära insamling av förpackningsavfall den 1 januari 2027. Detta skulle i så fall innebära att system för matavfall först skulle behöva upphandlas och etableras vid en tidpunkt och sedan system för förpackningsavfall vid en annan. För kommunens fyrfackssystem skulle det inte vara möjligt, eftersom det skulle innebära …

**4. Matavfall från fritidsboende** [i områden enligt karta, bilaga II]**, fram till den 1 jan 2027**

Dispensgrund 3 kap. 16 § 1

Motivering:

… avlägsna och otillgängligt belägna byggnader, fjällstationer, byggnader på skärgårdsöar … inte finns vägar …terräng *…* separat matavfallsinsamling är inte genomförbar, inte utan oproportionerlig miljöpåverkan….

Långa transportavstånd (med de miljöeffekter transportarbetet medför) i kombination med små mängder matavfall … långa transportavstånd och små mängder matavfall skulle innebära oskäliga ekonomiska kostnader samt omotiverad miljöpåverkan från transporterna…

**5. Matavfall från hushåll** [i områden utanför angivet område i karta, bilaga III]**, tillsvidare**

Dispensgrund 3 kap. 16 § 1-4 §§

Motivering:

…

Vi förbehåller oss rätten att inkomma med kompletteringar till denna ansökan och förutsätter att Naturvårdsverket ger oss den möjligheten i enlighet med förvaltningslagen, om så bedöms behövas.

För x kommun,

1. <<https://www.naturvardsverket.se/vagledning-och-stod/avfall/krav-pa-separat-insamling-av-matavfall-fran-hushall?_t_hit.id=Boilerplate_Episerver_Features_EpiserverFind_Models_EpiserverFindDocument/3593_sv&_t_q=bioavfall#E976322095>>, Besökt 2022-09-19. [↑](#footnote-ref-1)
2. Ansvar för kommunalt avfall avseende vissa enskilda avfallsströmmar, redovisning av ett regeringsuppdrag, skrivelse 2022-09-01, NV-02572-22. [↑](#footnote-ref-2)