

Miljödepartementet
103 33 Stockholm

Ert dnr M2022/01775
Vårt dnr R-2022-40

Malmö den 22 december 2022

REMISSVAR: Naturvårdsverkets redovisning Ansvar för kommunalt avfall för vissa enskilda avfallsströmmar

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. Sammanfattning

Naturvårdsverkets förslag avseende kommunalt avfall för vissa enskilda avfallsströmmar

- Avfall Sverige anser inte att de förslag som Naturvårdsverket lämnar, förutom avseende regleringen av invasiva arter, är lämpliga.
- Delar av förslagen är dessutom inte i linje med det som Naturvårdsverket hade i uppdrag att utreda eftersom de i alla delar inte innebär en tydlig ansvarsavgränsning.

- I praktiken innebär Naturvårdsverkets förslag avseende detaljhandeln ett frival och inte någon avreglering som innebär att kommunens ansvar avseende kommunalt avfall har återställts på det sätt som gällde inom ramen för den tidigare hushållsavfallsdefinitionen.
- För att fullfölja uppdraget borde Naturvårdsverket ha analyserat en formell avgränsning av kommunens ansvar för kommunalt avfall från detaljhandel.
- Avfall Sverige konstaterar att det är miljö- och hälsoskyddsaspekterna och den samlade miljö- och samhällsnyttan med avfallshanteringen som ska vara rådande för när kommunalt ansvar för kommunalt avfall ska gälla och inte något annat.
- Avfall Sverige är kritiska till Naturvårdsverkets förslag avseende avreglering av kommunens ansvar för använt matfett. I enlighet med vad Avfall Sverige tidigare har föreslagit är ett utvidgat dispensförfarande för restauranger och liknande verksamheter som innehar kommunalt avfall en mycket bättre lösning och/eller tillämpandet av auktorisation.
- Naturvårdsverket redogör inte för de olika konsekvenser som skulle uppstå av att reglera frival för avfall från detaljhandeln, där ett beredskapsansvar kvarstår på kommunerna, samt en hel avreglering av kommunens ansvar för använt matfett.
- Avfall Sverige beklagar att Naturvårdsverket inte har lämnat något förslag om en avreglering av kommunens ansvar för kontorspapper samt park- och trädgårdsavfall från verksamheter.
- Avfall Sverige välkomnar att Naturvårdsverket inte föreslår någon avreglering av kommunens ansvar för kommunalt avfall i form av grovavfall och farligt avfall från verksamheter.
- Avfall Sverige ställer sig positiva till att Naturvårdsverket vill införa nationella koder i bilaga 3 till avfallsförordningen. Det finns fler avfallstyper som kan tänkas behöva en egen kod, men det ligger utanför detta uppdrag.
- Avfall Sverige rekommenderar att omfattningen av det kommunala ansvaret för invasiva arter ska likna det ansvar kommunerna redan har fått för bygg- och rivningsavfall från icke yrkesmässig verksamhet, då flödena är likartade och kommunerna redan idag har anpassat sig till det nya ansvaret.

Avfall Sveriges hemställan, förslaget om frival samt förslag om avreglering av kommunalt avfall från verksamheter

- I en hemställan till regeringen den 16 december 2021 utvecklar Avfall Sverige de alternativa förslag som vi menar bättre bidrar till förutsebarhet, tydlighet, likabehandling och miljö- och klimatnytta.
- Det som framförs i hemställan är ett förslag angående hel avreglering av kommunens ansvar för kommunalt avfall från detaljhandel (när avfallet till övervägande del härrör från

detaljhandeln). Avfall Sverige lämnar i hemställen förslag, samt motiv, till utformning av en sådan ansvarsavgränsning i 15 kap. miljöbalken.

- En utvidgad dispensmöjlighet – och inte frival - är lösningen för att tillgodose exempelvis restaurangers önskemål om att själva förfoga över sitt avfall när detta kan bedömas medföra miljönytta.
- Avfall Sverige föreslår att det alltid anses utgöra särskilda skäl för dispens att avfallshanteringen som ansökan avser, kan antas bidra till minskad klimatpåverkan eller ökad resurshushållning som är mer än ringa, jämfört med vid bibehållen kommunal hantering.
- Auktorisation kan vara ett alternativ till dispens avseende tex. insamling av använt matfett från verksamheter.
- I praktiken ser Avfall Sverige att frival framför allt kommer att handla om ett val angående vem som ska borttransportera avfallet. Om verksamhetsutövare efterlever kravet på att förebygga avfall samt tillämpliga och kommande utsorteringskrav för bland annat bioavfall och förpackningsavfall, finns det framförallt kvar en restfraktion som i dagsläget inte kan hanteras på något bättre sätt än genom energiåtervinning i enlighet med avfallshierarkin.
- Det krävs att förslagen bygger på en *helhetssyn på insamling av avfall*. Genom att Frivalsutredningen inte föreslår att frival ska avse allt kommunalt avfall från en verksamhet är *risken för "russinplockning" stor*.
- Om ett formellt förslag om reglering av frival aktualiseras är det Avfall Sveriges ståndpunkt att avreglering av kommunalt ansvar för kommunalt avfall från verksamheter (det vill säga avreglering av kommunens ansvar för kommunalt avfall från detaljhandel, kontorspapper samt park- och trädgårdsavfall) i enlighet med vad Avfall Sverige anger ovan, är ett mycket bättre alternativ.
- I kombination med avreglering av kommunalt ansvar för kommunalt avfall från detaljhandel föreslår Avfall Sverige en särskild kompetensregel för kommunen. Detta i syfte att det ska finnas kommunal kompetens för kommunen att hantera kommunalt avfall från detaljhandel om ingen privat entreprenör vill hämta avfallet och verksamhetsutövaren efterfrågar kommunal hantering.

2. Generella kommentarer till Naturvårdsverkets förslag

Avfall Sverige anser inte att de förslag som Naturvårdsverket lämnar är lämpliga.

Delar av förslagen är dessutom inte i linje med det som Naturvårdsverket hade i uppdrag att utreda eftersom de i alla delar inte innebär en tydlig ansvarsavgränsning.

I praktiken innebär Naturvårdsverkets förslag avseende detaljhandeln ett frival och inte någon avreglering som innebär att kommunens ansvar avseende kommunalt avfall har återställts på det sätt som gällde inom ramen för den tidigare hushållsavfallsdefinitionen.

För att fullfölja uppdraget borde Naturvårdsverket ha analyserat en formell avgränsning av kommunens ansvar för kommunalt avfall från detaljhandel.

Avfall Sverige konstaterar att det är miljö- och hälsoskyddsaspekterna och den samlade miljö- och samhällsnyttan med avfallshanteringen som ska vara rådande för när kommunalt ansvar för kommunalt avfall ska gälla och inte något annat. Naturvårdsverket tycks i fråga om detaljhandeln och restaurangers matfett utgå till övervägande delen från verksamheternas önskemål.

Avfall Sverige är kritiska till Naturvårdsverkets förslag avseende avreglering av kommunens ansvar för använt matfett. I enlighet med vad Avfall Sverige tidigare har föreslagit är ett utvidgat dispensförfarande för verksamheter som innehar kommunalt avfall och/eller tillämpandet av auktorisation en mycket bättre lösning.

Naturvårdsverket redogör inte för de olika konsekvenser som skulle uppstå av att reglera frival för avfall från detaljhandeln samt en hel avreglering av kommunens ansvar för använt matfett.

Avfall Sverige beklagar att Naturvårdsverket inte har lämnat något förslag om en avreglering av kommunens ansvar för kontorspapper från verksamheter.

Även utan nationell reglering kan hanteringen av invasiva arter regleras i kommunens avfallsföreskrifter med stöd av bemyndigandet i 9 kap. 2 § avfallsförordningen (2020:614), som ger möjlighet att reglera närmare föreskrifter om hanteringen av avfall under kommunalt ansvar.

3. Specifika kommentarer till Naturvårdsverkets rapport

Författningsförslag s. 6 ff:

Avfall Sverige är kritiska till Naturvårdsverkets förslag avseende avreglering av kommunens ansvar för använt matfett. Utöver att Avfall Sverige avstyrker förslaget har Avfall Sverige också formella invändningar mot utformningen av förslaget:

Naturvårdsverket föreslår att en definition av ”använt matfett” regleras i avfallsförordningen. Förslagen definition avgränsar sig till använt matfett som har producerats i samband med yrkesmässig beredning av livsmedel. Med utgångspunkt i nämnda definition föreslår sedan verket en

reglering där *använt matfett efter separation ska lämnas för vidare hantering till någon som yrkesmässigt samlar in, transporterar eller behandlar avfall.*

Naturvårdsverkets förslag till reglering skapar oklarhet i regleringen avseende använt matfett från hushåll. Sådant matfett utgör ju också använt matfett. Genom att i en definition endast avgränsa vad som avses med använt matfett från verksamheter, lämnas använt matfett från hushåll utanför definitionen. Använt matfett från hushåll innefattas visserligen i definitionen av kommunalt avfall och faller därmed under kommunalt avfallsansvar enligt 15 kap. 20 § miljöbalken, men föreslagen definition blir ofullständig.

Rättsligt nuläge s. 17:

Naturvårdsverket anger, angående klassificering av avfall, att *”före införandet av begreppet kommunalt avfall utgick bedömningen av det kommunala ansvaret främst från definitionen av hushållsavfall och dess tolkning i praxis och inte så mycket från klassificeringen av avfallet i fråga”.*

Delar av detta uttalande är direkt felaktigt. Avgränsningen av vad som utgjorde hushållsavfall gjordes strikt med utgångspunkt från hushållsavfallsdefinitionen, förarbetena till bestämmelsen, tillämplig rättspraxis och doktrin och inte med utgångspunkt i någon klassificering utifrån koder för kommunalt avfall i avfallslistan.

Vidare anger Naturvårdsverket att syftet med att ersätta hushållsavfallsdefinitionen med definitionen av kommunalt avfall är att komma närmare direktivets definition. Det är ju dock på det sättet att det är den EU-rättsliga definitionen av kommunalt avfall som gäller fullt i den svenska tillämpningen. Definitionen av kommunalt avfall är bredare än hushållsavfallsdefinitionen och det innebär att kommunens ansvar har utvidgats jämfört med tidigare i enlighet med det ansvar för kommunalt avfall som finns reglerat i 15 kap. 20 § miljöbalken. Det spelar härvidlag, ur rättslig synvinkel, inte någon roll att regeringen i förarbetena till 15 kap. 3 § miljöbalken har uttalat att någon utvidgning av kommunens ansvar för kommunalt avfall inte har varit avsedd.

När det gäller kommunens ansvar för kommunalt avfall enligt 15 kap. 20 § miljöbalken lägger Naturvårdsverket felaktigt samman kommunens grundläggande skyldighet att borttransportera kommunalt avfall enligt 15 kap. 20 a § 1 punkten miljöbalken med fastighetsinnehavarens begäran om borttransport utöver vad som är reglerat avseende borttransport med stöd av avfallsföreskrifterna (jfr. 2 punkten). Det är bara vid en sådan begäran som kommunen kan neka borttransport om det är oskäligt med hänsyn till omständigheterna.

Kommunens ansvar för borttransport s. 20:

Naturvårdsverket föreslår inte någon avreglering av kommunens ansvar för kommunalt avfall från verksamheter som utgör farligt avfall. Detta välkomnar Avfall Sverige. När det gäller farligt avfall från verksamheter så anser Avfall Sverige inte att kommunens ansvar för farligt avfall från verksamheter som sådant ska avregleras utan anser att den avgränsning för vad som kan anses utgöra kommunalt avfall från verksamheter ges en avgränsning genom tillämpningen av vad som till sin art och sammansättning utgör kommunalt avfall från verksamheter i relation till vad som anses utgöra större flöden av enahanda avfall. Ett kommunalt ansvar för kommunalt avfall i form av farligt

avfall från verksamheter i kombination med en utvidgad dispensmöjlighet för verksamhetsutövare samt tillämpningen av auktorisation är en bättre ordning.

Kommande krav på separat insamling av textilier och farligt avfall s. 35:

Naturvårdsverket anger att ett krav på separat insamling av farligt avfall gäller från och med den 1 januari 2023 (jfr. 3 kap. 11 a § avfallsförordningen). Det är korrekt såtillvida att en ny bestämmelse införs, men kravet på separat insamling av farligt avfall är inte nytt. Det har funnits en motsvarighet i 35 § avfallsförordningen (2011:927) samt i äldre avfallslagstiftning. Alla kommuner samlar sedan lång tid tillbaka in farligt avfall separat samt bortskaffar det i enlighet med lagstiftningen.

Angående kommunal hantering av separat utsorterat och insamlat spillfett från verksamheter s. 27 och s. 56:

Det anges att ”representanter för restaurangbranschen” har uppgivit att de ser en risk för att kommunerna inte har möjlighet att behandla använt matfett på ett sätt som är bäst ur miljösynpunkt. ”De anser exempelvis att det finns risk för att fett kan komma att förbrännas”.

Detta påstående behöver vederläggas. När kommunen samlar in använt matfett från verksamheter separat så destinerar det inte till energiåtervinning utan till biologisk återvinning (substrat i rötningsanläggningar) eller upparbetning till nya produkter.

Avfall Sveriges medlemmar bekräftar till Avfall Sverige att separat insamlat matfett inte skickas till energiåtervinning i de fall insamling sker i kommunal regi. Naturvårdsverket borde ha faktagranskat privata aktörers påstående och inte låtit det stå oemotsagt i rapporten.

Hantering av animaliska biprodukter (ABP) s. 42 f:

Det anges att i dagsläget har inte alla kommuner infört rutiner för hantering av ABP-avfall. Naturvårdsverket anger att anledningen till detta är oklar, liksom omfattningen av problemet.

Detta uttalande är bristfälligt och inte helt korrekt. ABP består antingen av ”matavfall som har passerat kök” eller ”före detta livsmedel”. När det gäller ”matavfall som har passerat kök” omfattas det inte av särskilda hanteringskrav utan får hanteras tillsammans med annat avfall och behöver inte hanteras separat i insamlingen. Detta innefattar bl.a. matavfall från hushåll som innehåller animalier liksom sådant avfall från butikskök, restauranger och andra verksamheter. Själva anläggningen som hanterar mottaget ”matavfall som har passerat kök” behöver dock ha tillstånd från Jordbruksverket. Några särskilda rutiner behövs därför inte i själva insamlingsledet när det gäller ”matavfall som har passerat kök” i relation till ABP-regleringen.

När det gäller ”före detta livsmedel” så finns det däremot särskilda hanteringskrav. ”Före detta livsmedel” som innehåller animalier uppstår typiskt sett i livsmedelsbutiker. ”Före detta livsmedel” ska sorteras ut och hållas skiljt från annat avfall – vilket ställer särskilda krav på transporterna. Detta ansvar åligger verksamhetsutövaren respektive transportören. Verksamhetsutövare ska också upprätta ett handelsdokument i tre exemplar, varav ett exemplar ska åtfölja transporten. De fordon som borttransporterar ”före detta livsmedel” ska ha en särskild märkning och precis som för

”matavfall som har passerat kök” så ska den anläggning som hanterar ”före detta livsmedel” ha tillstånd från Jordbruksverket.

Fram till den 1 augusti 2020, när hushållsavfallsdefinitionen normerade vilket avfall som kommunen ansvarar för, utgjorde inte avfall från försäljningsverksamheten i butiker hushållsavfall och föll därmed inte under kommunalt ansvar. ”Före detta livsmedel” från butiker sammanföll med avfall från försäljningsverksamheten och kommunen har därmed, fram till den 1 augusti 2020, inte haft något ansvar för borttransport av ABP i form av ”före detta livsmedel”. Av den anledningen har det generellt sett därför inte funnits några skäl för kommunerna att bygga upp en sådan hantering. En annan sak är att en del kommuner och kommunala bolag har erbjudit tjänsten hantering av ABP som en tjänst på den konkurrensutsatta marknaden, vid sidan av det formella kommunala ansvaret.

Om kommuner efter den 1 augusti 2020 inte har byggt upp rutiner och upphandlat tjänster och utrustning för hantering av ”före detta livsmedel” har det säkerligen sin grund i det osäkra läget som har rått och som råder avseende hur kommunens ansvar för kommunalt avfall ska avgränsas.

Det man däremot kan fråga sig är varför det finns så många verksamhetsutövare som inte efterlever och verkställer sitt ansvar att hantera ABP enligt regelverket. Detta hade också förtjänat att nämnas i Naturvårdsverkets redovisning.

Avgränsad valfrihet enbart för avfall från detaljhandel s. 51:

Naturvårdsverket anger att de i Frivalsutredningen föreslagna tidsfristerna för att påbörja en egen hantering av avfallet och återansluta sig till kommunens system inte föreslås ändras.

Naturvårdsverket anger att verket vidhåller att dessa anses lämpliga, medan frågan om de kan anses tillräckliga främst är en fråga för kommunerna att ta ställning till.

Avfall Sverige noterar att Naturvårdsverket anger att tidsgränserna anses lämpliga utan att närmare motivera varför medan frågan om de är tillräckliga alltså hänskjuts till kommunerna.

Naturvårdsverket behöver motivera varför verket anser att tidsgränserna är lämpliga.

Frivalsutredningen föreslår att den som har gjort ett frival får återgå till att lämna avfallet till kommunen inom sex månader efter att kommunen fått besked om detta. Tiden är vald för en ordnad övergång av ansvaret. En tillsynsmyndighets förbud kan dock innebära en omedelbar återgång till kommunens ansvar, eller en återgång inom tre veckor från beslut om beslutet inte överklagas. Det framgår inte av utredningen vad som händer vid konkurs eller akuta situationer, under övergångstiden. Detta kan komma att utnyttjas av parter i avtalsförhandlingar eller av andra skäl.

Avfall Sverige kan därmed konstatera att sex månader är en alldeles för kort tid för att kunna hantera ett oförutsett flöde av verksamheter som vill återgå till kommunen.

I sammanhanget kan det också noteras att när det gäller förpackningsavfall från samlokaliserade verksamheter så ska verksamheter som vill ha kommunal insamling anmäla det till kommunen medan det i frivalsförslaget tvärtom ska anmälas om man vill anlita annan än kommunen. Dessa två

förfaranden är alltså inte samordnade och skapar bara därigenom en ökad administration för kommunen. Detta borde också ha beaktats och kommenterats av Naturvårdsverket.

Använt matfett från restauranger och storkök s. 54 ff:

Naturvårdsverket anger att använt matfett är en råvara där försäljningspriserna varierar, vilket också innebär att det ekonomiska intresset för att samla in fett varierar. Vidare anger verket att i stora delar av landet hämtas fett i dagsläget ofta utan kostnad, medan en avgift ibland behöver tas ut, framför allt från verksamheter i Norrlands inland.

Att använt matfett hämtas av privata entreprenörer i dagsläget strider alltså mot kommunens lagstadgade ensamrätt att hantera avfallet och den otillåtna hanteringen är straffsanktionerad med dagsböter enligt miljöbalken.

Att avfall har ett värde kan inte vara ett skäl till att avreglera ett kommunalt ansvar för avfallet. Det måste vara miljö- och hälsoskyddsskäl som i så fall ligger till grund för en avreglering. Som har angivits ovan skickas inte använt matfett som har samlats in i kommunal regi till energiåtervinning.

I enlighet med vad Avfall Sverige tidigare har föreslagit är ett utvidgat dispensförfarande för verksamheter som innehar kommunalt avfall och/eller tillämpandet av auktorisation en mycket bättre lösning.

Naturvårdsverket anger att kommunspecifika lösningar för använt matfett kan leda till ökad administration för såväl branschaktörer som för kommunerna själva utan att motivera på vilken eller vilka grunder verket anser detta. Själva styrkan i det kommunala ansvaret är tvärtom möjligheten till anpassning utifrån lokala förhållanden. Det kommunala ansvaret möjliggör samplanering av borttransporten och en rationell hämtning. Avfall Sverige ifrågasätter därför Naturvårdsverket icke motiverade ställningstagande angående ökad administration vid kommunal hantering.

Naturvårdsverket motiverar inte varför verket anser att en komplett avreglering av kommunens ansvar för använt matfett skulle vara möjlig i relation till det säkerställande av miljö- och hälsoskyddet som fortfarande måste upprätthållas vid en avreglering i jämförelse med att verket förordar ett "frival" för kommunalt avfall från detaljhandeln och i det fallet argumenterar för att det behövs ett bibehållet kommunalt grundansvar. Lika lite som det inte finns privata entreprenörer som vill erbjuda sina tjänster att borttransportera kommunalt avfall från tex. lanthandeln i glesbygd finns det entreprenörer som vill hämta använt matfett från tex. den lilla korvkiosken i glesbygden.

Kommunen kan inte agera back-up i de fall det inte finns en fungerande marknad. Konsekvensen av det är att den enskilde medborgaren får betala genom bibehållna eller höjda avfallsavgifter för att upprätthålla en beredskap för borttransport. Avfallsavgifterna är dessutom "flat rate" och slår hårdare för låginkomsttagaren än höginkomsttagaren.

Vidare anger Naturvårdsverket att ett undantag från kommunalt ansvar innebär att annan aktör än kommunen kan vara mer lämpad att lämna uppgifter om insamlade mängder kommunalt avfall. Avseende detta vill Avfall Sverige poängtera att kommunerna utan garantier om full

kostnadstäckning från staten inte kan åta sig att rapportera mängden använt matfett som kommunalt avfall till Naturvårdsverket. Vid ett fullföljande av en sådan reform måste det åligga den enskilde avfallsinnehavaren att göra sådan rapportering i egenskap av ursprunglig avfallsproducent. En konsekvens av en avreglering av kommunens ansvar för använt matfett blir att det kommer att bli betydligt svårare för Naturvårdsverket att få in statistik från alla aktörer i kommunen som genererar sådant avfall jämfört med om kommunen, som en instans per kommun, rapporterar in sådan statistik.

Kontorspapper s. 57:

Naturvårdsverket anger att Miljödepartementet i frågan om returpapper har hänvisat till EU-kommissionens beslut om klassificering av avfall när man har bedömt att returpapper omfattas av kommunalt ansvar.

Avfall Sverige konstaterar dock att returpapper ju omfattas av kommunalt ansvar enligt 3 kap. 2 § avfallsförordningen (2020:614) eftersom regeringen beslutade om avskaffande av producentansvaret för returpapper och det kommunala ansvaret grundar sig alltså inte i någon bedömning av att sådant ansvar föreligger.

Naturvårdsverket anger att verket har bedömt att kontorspapper utgör kommunalt avfall och att koden 20 01 01 ska användas när det gäller kontorspapper. Det är Avfall Sverige bedömning att det är tveksamt om större mängder returpapper från kontor utgör returpapper som faller under kommunalt ansvar. Samma resonemang som för returpapper kan föras avseende kontorspapper. Det vill säga om avfallet är enahanda och uppstår i större mängder är det inte säkert att det ska definieras som kommunalt avfall.

Naturvårdsverket anger att det inte är helt tydligt hur kontorspapper i praktiken förhåller sig till det definierade begreppet returpapper. Avfall Sverige konstaterar dock att eftersom det finns en reglerad definition av returpapper står det klart vilket avfall som ska definieras som returpapper och att kontorspapper utgör annat avfall än returpapper och att det kan utgöra kommunalt avfall inom ramen för de begränsningar som Avfall Sverige redogör för här ovan.

Avfall Sverige har i en hemställan till Miljödepartementet förordat att kommunens ansvar för kontorspapper från verksamheter avregleras. Detta är alltså någonting som inte föreslås av Naturvårdsverket. Naturvårdsverket anger att vid en avreglering är det upp till varje kommun att avgöra hur insamlingen ska bedrivas. Avfall Sverige ställer sig frågande till detta uttalande eftersom kommunen vid en avreglering ju inte har någon rådighet över kontorspapperet. Naturvårdsverket anger vidare att det finns en risk för att insamlingsgraden kan komma att minska om kommunen framöver ska hantera kontorspapper om servicen att hämta kontorspapper separat på kontor och förvaltningar upphör, men att det är möjligt för kommunen att erbjuda en liknande tjänst.

Här noterar Avfall Sverige för det första att kontorspapper alltså redan lyder under kommunalt ansvar enligt 15 kap. 20 och 20 a §§ miljöbalken när detta papper utgör kommunalt avfall och det handlar alltså inte om "framöver". För det andra ifrågasätter Avfall Sverige Naturvårdsverkets

påstående om att det finns en risk för att servicen skulle minska under kommunal regi. Den typen av spekulationer utan belägg kan lämnas därhän.

Naturvårdsverket antyder också att kommunen skulle blanda returpapper med kontorspapper. Det finns dock inte några skäl till att tillhandahålla en sådan tjänst med mindre än att det finns avsättning för en sådan fraktion. Om ersättningen är högre för separerat returpapper och separerat kontorspapper kommer kommunen naturligtvis att fortsätta med sådan insamling i syfte att så långt som möjligt kunna balansera taxekollektivets kostnader med eventuella intäkter från insamlat returpapper och kontorspapper.

Just eftersom kontorspapper utgör en fraktion där det redan finns ett fungerande insamlingssystem från kontor och att det inte finns några miljö- och hälsoskyddsrisiker med en avreglering är det något som Avfall Sverige också förordar. Avfall Sverige beklagar därför att Naturvårdsverket inte har lämnat något förslag om en avreglering av kommunens ansvar för kontorspapper från verksamheter.

Trädgårds- och parkavfall som uppstår i yrkesmässig verksamhet s. 61:

Avfall Sverige har i ovan nämnda hemställan också förordat att kommunens ansvar för park- och trädgårdsavfall från verksamheter ska avregleras och Avfall Sverige beklagar även här att Naturvårdsverket inte har lämnat något sådant förslag.

Kommunen kan förstås inom ramen för sina avfallsföreskrifter reglera vem som får borttransportera park- och trädgårdsavfall från verksamheter, men eftersom det inte finns några miljö- och hälsoskyddsskäl för ett kommunalt ansvar för sådant avfall finns det goda skäl för att avreglera kommunens ansvar.

Grovaavfall s. 66:

Naturvårdsverket anger att Avfall Sverige i organisationens guide om kommunalt avfall och avfall under kommunalt ansvar (guide nr. 25) har uttalat att enahanda flöden av avfall inte skulle anses utgöra kommunalt avfall. Det är dock inte Avfall Sverige som har fastställt detta utan Avfall Sverige refererar endast vad EU-kommissionen, genom Eurostat, har uttalat i mailväxling med Naturvårdsverket.

Enligt uttalande från EU-kommissionen ska inte större flöden av avfall hos verksamheter anses utgöra kommunalt avfall, om avfallet inte liknar hushållens till art och sammansättning.¹ Det skulle till exempel kunna handla om större flöden av kasserade kontorsmöbler, vilka därmed sammantaget får anses vara av en annan art än kasserade kontorsmöbler från hushåll. Avfall Sverige har valt att kalla detta för större flöden av "enahanda" avfall från verksamheter. Vad gäller detaljhandeln har kommissionen i sin vägledning satt gränsen i grossistledet och större partihandel.

Sammansättningen kan alltså vara densamma, men arten skiljer sig åt.

¹ Mailkonversation mellan tjänsteperson vid EU-kommissionens miljödirektorats statistikenhet och Naturvårdsverket den 7 oktober 2021, som Avfall Sverige tagit del av.

Vidare anger Naturvårdsverket att för att underlätta både återanvändning och förberedelse för återanvändning, liksom för att möjliggöra ett återtag av redan sålda varor som blivit avfall, kan det finnas anledning att underlätta för privata aktörer att verka inom området grovavfall.

Avfall Sverige anser inte att det skulle vara lämpligt att avgränsa kommunens ansvar för grovavfall från verksamheter till vad som utgör hela bohag eller inte. Avfall Sverige anser inte att kommunens ansvar för grovavfall från verksamheter som sådant ska avregleras utan anser att den avgränsning för vad som kan anses utgöra kommunalt avfall från verksamheter ges en avgränsning genom tillämpningen av vad som till sin art och sammansättning utgör kommunalt avfall från verksamheter i relation till vad som anses utgöra större flöden av enahanda avfall. Ett kommunalt ansvar för kommunalt avfall i form av grovavfall från verksamheter i kombination med en utvidgad dispensmöjlighet för verksamhetsutövare samt tillämpningen av auktorisation är en bättre ordning.

Avfall Sverige vill här uppmärksamma att det redan finns en sådan möjlighet genom 4 kap. 15 § avfallsförordningen (2020:614), som handlar om att erbjuda andra att förbereda avfall för återanvändning.

Naturvårdsverket nämner återtagande av ”redan sålda varor som blivit avfall”. Avfall Sverige ser inte det som någon lämplig hantering, däremot finns ju möjlighet till återtagande av osålda varor. Exempel på detta är mejeriernas och bageriernas återtagande av osålda varor där osåld mjölk kan bli tex. mjölkpulver och osålt bröd kan tex. bli skorpmjöl.

Avfall Sverige instämmer inte i vad Naturvårdsverket anger att det skulle finnas oklarheter avseende gränsdragningen när grovavfall från verksamheter är att betrakta som kommunalt avfall eller inte. Samma avgränsning som för annat kommunalt avfall från verksamheter gäller, dvs. att avfall som till sin art och sammansättning liknar avfall från hushåll utgör kommunalt avfall. Detta i kombination med EU-kommissionens ovan nämnda uttalande om ”enahanda avfall” ger en någorlunda tydlig avgränsning även avseende när grovavfall från verksamheter kan anses utgöra kommunalt avfall.

Avfall med invasiva främmande arter s. 67 ff:

Avfall Sverige ställer sig positiva till att Naturvårdsverket vill införa nationella koder i bilaga 3 till avfallsförordningen. Det finns fler avfallstyper som kan tänkas behöva en egen kod, men det ligger utanför detta uppdrag.

Avfall Sverige rekommenderar att omfattningen av det kommunala ansvaret för invasiva arter ska likna det ansvar kommunerna redan har fått för bygg- och rivningsavfall, då flödena är likartade och kommunerna redan idag har anpassat sig till det nya ansvaret. Avfall Sverige föreslår därför följande lydelse av en bestämmelse i 15 kap. 20 § 5 punkten miljöbalken:

*avfall som utgörs av utgrävd jord som innehåller invasiva främmande arter och som ~~har~~ producerats av hushåll **inte producerats i en yrkesmässig verksamhet.***

Kopplat till detta så vill Avfall Sverige se att insamlingen av invasivt avfall inte försvåras. I praktiken betyder detta att de nya invasiva-koderna under 17 och 20 behöver kunna samlas in gemensamt då

de består av likartat material med likartad hantering. Om Naturvårdsverket önskar separerad statistik bör detta ske genom schabloner likt det som redan sker med andra fraktioner.

I överensstämmelse med vad Avfall Sverige anger i remissvar till Naturvårdsverkets skrivelse om schaktmassor (dnr M2022/01181) så ser Avfall Sverige ett behov av att "invasiv art" definieras. Författningsförslaget definierar inte vad som avses med en invasiv art enligt klassificeringen. Det finns både EU-listade och olistade invasiva arter i Sverige, varav flera saknar lagstadgade krav. Författningen behöver göra tydligt vilka arter som ska omfattas av de nya avfallskoderna, exempelvis med en hänvisning till lämplig förteckning.

Ytterligare en aspekt som togs upp i Avfall Sveriges remissvar till Naturvårdsverkets skrivelse om schaktmassor (dnr M2022/01181) och värd att nämna är att Avfall Sverige är tveksamma Naturvårdsverkets tolkning att naturligt material med invasiva arter är avfall "eftersom användningen av sådant växtmaterial innebär skada och olägenhet för människors hälsa eller miljö". Den lagstadgade definitionen av avfall ser på kvittblivningsintresset och inte skada och olägenhet. Avfall Sverige ställer sig frågande till hur att Naturvårdsverket tycks vilja se en förändring av dagens definition av avfall när det gäller vissa fraktioner.

Avfall Sverige undrar också om Naturvårdsverkets syfte är att både invasiva växter och djur ska innefattas, eftersom författningsförslagen innehåller begreppet "arter". Detta kan tolkas som att exempelvis jordmassor med mindre eldmyra och annan invasiv fauna ska omfattas av de nya avfallskoderna.

För tydlighetens skull ska sägas att *volymen med utsorterade invasiva växter* förstås inte ska blandas med *utgrävd jord med invasiva växter*. Om/när invasiva växter samlas in separat från andra växter (vilket de förstås ska) så behandlas de lämpligen separat (tex. genom att skickas till energiåtervinning eller pyrolys). Kommunen har redan idag föreskriftsrätt med stöd av 9 kap. 2 § avfallsförordningen (2020:614) att föreskriva att invasiva växter från park- och trädgårdsskötsel mm ska hanteras separat och avlämnas separat vid ÅVC (eller hur de samlas in).

Ej kopplat till författningsförslagen men ändå värt att påpeka är att Naturvårdsverket använder begreppet "enskild" för att syfta på privatpersoner, vilket Avfall Sverige ser som problematiskt då "enskild" i juridisk mening syftar på icke offentlig sektor och med andra ord inkluderar enskilda företag och verksamheter.

Lämnande av uppgifter om kommunalt avfall s. 72 ff:

Naturvårdsverket anger att ett förändrat kommunalt ansvar för kommunalt avfall skulle innebära minskad relevans för kommunernas arbete med de avfallsströmmar som kommunen inte skulle ansvara för, när det gäller renhållningsordningens avfallsplan. Avfallsplanen innefattar ju dock allt avfall i kommunen (jfr. 15 kap. 41 § miljöbalken) och det finns samma behov och betydelse av att beskriva allt avfall i kommunen i avfallsplanen oavsett om kommunen ansvarar för avfallet eller ej. Avfallsplanen är ett viktigt strategiskt verktyg i kommunen och genom att avfallsplanen beslutas av kommunfullmäktige skapar det goda möjligheter för verkställande av avfallsplanens olika mål och åtgärder i alla förvaltningar i kommunen som berörs av avfallsplanen.

Konsekvensanalys s. 88 ff:

Avfall från detaljhandeln

Naturvårdsverket redogör inte för de olika konsekvenser som skulle uppstå av att reglera frival för avfall från detaljhandeln samt en hel avreglering av kommunens ansvar för använt matfett. För t.ex. lanthandeln i glesbygd som inte hittar någon privat aktör som vill hämta det kommunala avfallet finns samma utmaning för korvkiosken i glesbygd för använt matfett. Naturvårdsverket motiverar inte varför en full avreglering skulle fungera i det ena fallet, men inte i det andra.

Avfall Sverige konstaterar att det är miljö- och hälsoskyddsaspekterna och den samlade miljö- och samhällsnyttan med avfallshanteringen som ska vara rådande för kommunalt ansvar för kommunalt avfall eller ej och inte att det finns privata entreprenörer som tillhandahåller tjänster på marknaden och som är intresserade av att öka sin marknadsandel, såsom avseende använt matfett.

Naturvårdsverket anger i en tabell (se s. 89) att nollalternativet avseende avfall från detaljhandeln samt använt matfett skulle innebära en större förändring medan Naturvårdsverkets förslag skulle innebära en mindre förändring samt att konsekvenserna om Naturvårdsverkets förslag genomförs skulle vara administrativa. Avfall Sverige instämmer inte i detta. Ett frival för avreglering av kommunens ansvar för kommunalt avfall från detaljhandel samt kommunens ansvar för använt matfett skulle innebära en större förändring för alla aktörer.

Naturvårdsverket anger att kommunerna i stor utsträckning har avvaktat med att uppfylla sin skyldighet avseende borttransport och behandling av vissa avfallsströmmar, till exempel avfall från detaljhandeln. I de fall det är så är det fullt naturligt mot bakgrund av Frivalsutredningen samt nu Naturvårdsverkets förslag. Kommunen kan inte göra upphandlingar och investeringar med grund i avfallsavgifterna om kommunen inte vet att ansvarsfördelningen kommer att stå sig. Det är inte hushållning med hushålls och verksamheters erlagda avfallsavgifter.

Förvånande nog anger inte Naturvårdsverket i konsekvensbeskrivningen att Svensk Dagligvaruhandel (se s. 26) också uppger att deras medlemmar har avvaktat med stora investeringar med hänvisning till "det oklara läget". Både kommunala och privata aktörer har alltså samma inställning i relation till det rådande läget. Något "oklart läge" råder dock inte i sig anser Avfall Sverige eftersom det står klart att kommunen har ett formellt ansvar för kommunalt avfall från detaljhandel (med en gräns för när avfallet uppstår i storhandel eller hos grossist). Oklarheten följer alltså snarare av de olika utredningarna på området.

Naturvårdsverket anger att sammanställning av statistik inte nödvändigtvis blir bättre vid ett heltäckande kommunalt ansvar (s. 94). Nu förespråkar alltså Avfall Sverige en avreglering av kommunens ansvar för kommunalt avfall från detaljhandel, men det statistiksystem som Avfall Sverige har för kommunalt avfall (Avfall web) borgar för att allt kommunalt avfall på ett effektivt sätt kan rapporteras i det systemet. För den privata sidan finns det inte något motsvarande samlat statistiksystem och Avfall Sverige ifrågasätter därför att Naturvårdsverket inte närmare motiverar här ovan nämnda uttalande.

Naturvårdsverket anger att kommunerna måste säkerställa att ABP-material hanteras på rätt sätt vid insamling och etablera rutiner om sådana saknas idag. Detta är självklart. Vad Naturvårdsverket borde ha angivit är att det är innehavaren av ABP (dvs. butiksinnehavaren) som har det initiala ansvaret för hantering av ABP genom bindande krav på att hålla före detta livsmedel skiljt från annat avfall samt att upprätta handelsdokument. Detta krav bortfaller inte vid ett frival av kommunalt avfall från detaljhandel.

Naturvårdsverket påstår att om kommunernas kostnader för avfallshantering stiger kraftigt finns det risk för att kommunerna sänker servicenivån för att undvika att avfallsavgifterna blir för höga, tex. genom att dra ned på öppettiderna på återvinningscentralen eller att erbjuda hämtning av vissa avfallsslag mer sällan. Detta påstående motiveras inte närmare.

Kommunen avgör själv hur avfallsavgifterna ska tas ut och har möjlighet att ta ut särskild avgift för viss typ av hantering. Vid ett bibehållet kommunalt ansvar för avfall från detaljhandel är det troligare att kommunerna kommer att använda sig av möjligheten att reglera särskilda avgifter för borttransport och hantering av avfall från detaljhandel till följd av den specialhämtning som krävs. Detaljhandeln, som en del av taxekollektivet, får då bära sina kostnader utan att det direkt påverkar hushållen i taxekollektivet.

Använt matfett

När det gäller använt matfett anger Naturvårdsverket att de verksamheter som idag har avtal med privata aktörer måste säga upp dessa och istället anlita kommunen för insamling av använt matfett (s. 95). Detta utan att med ett ord ange att sådana avtal, enligt gällande lagstiftning, står i strid med den av miljö- och hälsoskyddsskäl inrättade ensamrätten för sådant avfall samt att sådan borttransport är straffsanktionerad med dagsböter med stöd av miljöbalkens straffbestämmelser (jfr. 29 kap. 9 § 14 p. miljöbalken). Dessutom innebär inte ett kommunalt ansvar för använt matfett att insamlingen behöver ske i kommunal regi. Genom auktorisation kan insamling med stöd av befintliga avtal fortgå. Naturvårdsverkets uttalande om att avtal måste sägas upp är därför alltför kategoriskt.

Naturvårdsverket nämner inte med ett ord hur använt matfett ska borttransporteras i de fall det inte finns någon privat entreprenör som vill åta sig uppdraget och de risker som då finns för att fettet inte hanteras separat eller t.ex. hålls ut i avloppsnätet med risk för fettansamlingar som följd. Att privata aktörer idag (men genom straffsanktionerad överträdelse i strid med kommunens ensamrätt) samlar in använt matfett och upparbetar det till produkter (materialåtervinning) är positivt ur miljö- och hälsoskyddssynpunkt. Men den hantering som sker av kommunerna när fettet skickas till rötning är lika positiv eftersom produkterna biogas och biogödsel då blir konsekvensen (även det materialåtervinning²).

Jordmassor med invasiva arter

Angående hanteringen av jordmassor med invasiva arter anger Naturvårdsverket att en otydlighet kan leda till ökad dumpning. I detta sammanhang vill Avfall Sverige återigen hänvisa till den

² Jfr. Ds 2009:37 Nya avfallsregler s. 126.

vägledning som vi har tagit fram till kommunerna i form av reviderat underlag för avfallsföreskrifter, guide samt rapport.

Naturvårdsverket borde i konsekvensutredningen även ha berört risken för spridning av invasiva arter vid felaktig hantering av jordmassor med invasiva arter som utgör annat avfall än avfall under kommunalt ansvar. Felaktig och illegal avfallshantering avseende dessa massor utgör en potentiellt större risk för spridning av invasiva arter eftersom det handlar om betydligt större volymer.

Kontorspapper

Naturvårdsverket anger att kontorspapper är en avfallsström som kommunen ”av praxis inte har ansvarat för”. Det är inte korrekt utan det handlar om att kontorspapper inom ramen för den tidigare hushållsavfallsdefinitionen inte utgjorde med hushållsavfall jämförligt avfall eftersom avfallet inte uppstod som en följd av vistelse i lokal eller anläggning (jfr. dåvarande 15 kap. 2 § miljöbalken och förarbetena till den bestämmelsen, prop. 1997/98:45 del 2 s. 184 f).

Naturvårdsverket anger att om privata aktörer tillåts hämta kontorspapper kommer dessa aktörer också att behöva lämna uppgifter om insamlade mängder kontorspapper till kommunen som det ser ut idag och att detta är något som ”branschorganisationen” (oklart vilken som åsyftas) menar påverkar deras konkurrenskraft eftersom de delar sina kundregister med kommunen.

Här behöver Avfall Sverige uppmärksamma att kontorspapper som till sin art och sammansättning liknar avfall från hushåll, dvs. mindre mängder, utgör kommunalt avfall oavsett om kommunen skulle ansvara eller ej och att sådana uppgifter då ändå hade behövt lämnas till Naturvårdsverket. Det är alltså inte ett kommunalt ansvar eller ej som är avgörande för om uppgifterna behöver lämnas eller ej och detta hade förtjänat att nämnas i rapporten.

I de flesta fall handlar det dock om större mängder kontorspapper som genereras på kontor och (enahanda avfall i stora mängder som skiljer sig till art från hushållens) och avfallet utgör då inte kommunalt avfall och behöver då inte rapporteras som sådant varken via kommunen eller direkt till Naturvårdsverket.

4. Alternativ reglering avseende kommunalt avfall från verksamheter

4.1 Avfall Sveriges förslag avseende ansvarsavgränsning i kombination med en förtydligad dispensmöjlighet

4.1.1 Avreglering av kommunens ansvar för avfall från detaljhandel

Genom ändring³ av 15 kap. miljöbalken som trädde i kraft den 1 augusti 2020 ersattes begreppet *hushållsavfall* och därmed *jämförligt avfall från annan verksamhet* med det EU-rättsliga⁴ begreppet *kommunalt avfall* och *avfall från andra källor som till art och sammansättning liknar avfall från hushåll*.

³ SFS 2020:601.

⁴ se Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/98/EG av den 19 november 2008 om avfall och om upphävande av vissa direktiv, ändrad genom direktiv (EU) 2018/851.

I samband med att begreppet införlivades i svensk rätt gjordes inte någon följdändring i 15 kap. 20 § miljöbalken, som reglerar kommunernas avfallsansvar.⁵ Enligt förarbetena var utgångspunkten att kommunerna ansvarar för kommunalt avfall och att definitionen ska vara i linje med den som används av Eurostat och OECD.

Under Avfall Sveriges deltagande i Frivalsutredningen lyftes frågan om vilket avfall som Frivalsutredningen skulle omfatta, d.v.s. vilka fraktioner av kommunalt avfall som kvarstår hos verksamheter efter att avfall under producentansvar sorterats ut. Utsorterade förpackningar, elavfall, däck med mera får nämligen redan lämnas till producenternas insamlingsystem och är då undantagna kommunernas ansvar, oavsett om det anses utgöra kommunalt avfall. Av lagstiftningen framgår dessutom uttryckligen att avfall från tillverkningsverksamheter och från jord- och skogsbruk samt fiske inte ingår i begreppet kommunalt avfall.⁶ Om avfallet har uppkommit i en verksamhet beror bedömningen alltså till att börja med på typen av avfallsproducerande verksamhet.

Avfall Sverige har kunnat konstatera att tidigare svenska prejudikat om att visst avfall hos verksamheter inte ska anses vara hushållsavfall, inte längre är tillämpbara. Det gäller bland annat den så kallade Fukt- och gröntdomen (MÖD 2012:49), som avser avfall som genererats av detaljhandelsverksamhet. Enligt domen var avfall från försäljningsverksamheten i butik inte hushållsavfall och föll därmed inte under kommunens ansvar. Av avfallsdirektivet framgår emellertid att sådant avfall är kommunalt avfall och numera under kommunalt ansvar.⁷ Samma situation gäller exempelvis "Fettdomarna" om använt matfett från restaurangkök.⁸

Definitionen av kommunalt avfall är alltså vidare än definitionen av hushållsavfall. I förarbetena till byte av begrepp uttalades emellertid samtidigt att avsikten inte var att ändra ansvarets omfattning. EU-rätten lämnar för övrigt fritt för medlemsstaterna att bestämma hur ansvaret ska fördelas nationellt.⁹ Med anledning av detta framförde Avfall Sverige i skrivelse till miljödepartementet den 8 april 2021 att det fanns behov av att klargöra ansvarsavgränsningen avseende kommunalt avfall. Först efter att kommunens ansvar fastslagits och avgränsats, kan det sedan övervägas om och hur verksamhetsutövare ska få större möjlighet att förfoga över det kommunala avfall som ligger kvar under kommunens ansvar, menade Avfall Sverige.

⁵ Det lades dock uttryckligen till i bestämmelsen att kommunerna fick ansvar för latrin och avloppsslam eftersom dessa fraktioner, som ingick i begreppet hushållsavfall, inte utgör kommunalt avfall.

⁶ Se 26 kap. 3 § miljöbalken och bilaga 3 i avfallsförordningen, 2020:614, där fiske-, jord- och skogsbruksverksamheter är listade under avfallskod 02 samt kommunalt avfall listat under kod 15 (utsorterade fraktioner) och 20 (med undantag för avfall i form av jord, sten, avloppsfraktioner 200202, 200204 och 200206, vilket framgår av kommissionens vägledning).

⁷ Detta framgår också av skälen till ändringsdirektivet (EU) 2018/851 (punkt 10), kommissionens vägledning *Guidance on municipal waste data collection* och Naturvårdsverkets nyligen publicerade vägledning om kommunalt avfall, se bilaga 1, kap. 1.1.

⁸ Mark- och miljöverdomstolens domar i mål M6924-19 och 6920-19.

⁹ Se art. 3.2.b.b.

I en hemställan till regeringen den 16 december 2021 utvecklar därför Avfall Sverige de alternativa förslag som vi menar bättre bidrar till förutsebarhet, tydlighet, likabehandling och miljö- och klimatnytta.

Det som framförs i hemställan är ett förslag angående hel avreglering av kommunens ansvar för kommunalt avfall från detaljhandel (när avfallet till övervägande del härrör från detaljhandelsverksamheten, d.v.s. inte från personalutrymmena och liknande). Avfall Sverige lämnar i hemställan förslag, samt motiv, till utformning av en sådan ansvarsavgränsning i 15 kap. miljöbalken. Avfall Sveriges förslag har inte närmare analyserats av Naturvårdsverket, som avfärdar förslaget med att det är för otydligt. En avgränsning som utgår från en samlokaliserad avfallshantering, på samma sätt som nyligen införts avseende förpackningsavfall, skulle enligt Avfall Sverige också kunna vara en lämplig avgränsning eftersom det torde optimera samordningsmöjligheterna för hantering och borttransport av avfallet.

4.1.2 En utvidgad dispensmöjlighet

Avfall Sverige anser inte att restauranger, storkök, torghandel, konferenslokaler, caféer och liknande ska omfattas av ett undantag från kommunalt ansvar. Det finns flera skäl för detta. Det EU-rättsliga begreppet kommunalt avfall gäller oavsett restaurangens storlek. Avfallet är av samma karaktär (art och omfattning) som hushållens avfall, vilket även Frivalsutredningen och Naturvårdsverkets vägledning konstaterar. Avfallet har legat kvar i kommunernas ansvar även i praxis och kommunernas infrastruktur är uppbyggd för att ta hand om detta avfall och väl lämpat för det. Avfallet från denna typ av verksamheter omfattas vanligen inte av särskilda hanteringskrav för animaliska biprodukter som påverkar transportlogistiken, har inte återtagning av produkter till producent så som ofta är inom detaljhandeln, samt har samma nedskräpningseffekt och hälso- och hygienrisker som hushållens avfall. Dessutom synes restauranger byta innehavare oftare, vilket kan bekräftas av statistik hos livsmedelskontrollen. Framförallt av miljö- och hälsoskyddsskäl behöver ansvaret kvarstå hos kommunerna.

En utvidgad dispensmöjlighet är istället lösningen för att tillgodose exempelvis restaurangers önskemål om att själva förfoga över sitt avfall när detta kan bedömas medföra miljönytta (se vidare nedan).

Avfall Sverige föreslår att det alltid anses utgöra särskilda skäl för dispens att avfallshanteringen som ansökan avser, kan antas bidra till minskad klimatpåverkan eller ökad resurshushållning som är mer än ringa, jämfört med vid bibehållen kommunal hantering. Prövning av om avfallshanteringen är hälso- och miljömässigt godtagbar i övrigt, ska fortfarande göras. Prövningen bör så långt möjligt samordnas med bedömningen av eventuell anmälan av miljöfarlig verksamhet enligt 9 kap. miljöbalken.

Ovanstående är ståndpunkter som har förts fram i den ovan nämnda hemställan från den 16 december 2021. I hemställan anger Avfall Sverige hur en utvidgad dispensbestämmelse skulle kunna utformas.

Hemställan bifogas detta remissvar, se [bilaga 1](#).

4.1.3 Auktorisation

Kommunerna har möjlighet att där det är lämpligt, använda sig av auktorisation som ett alternativ till offentlig upphandling. Avfall Sverige har på sin hemsida information om möjligheten. Upphandlingsmyndigheten kan förslagsvis få i uppdrag att vägleda kommunerna mer om detta alternativ, som tillämpas av ett flertal kommuner ifråga om insamling av returpapper och som även kommer att vara en möjlighet avseende insamling av förpackningsavfall.

Auktorisation kan vara ett alternativ till dispens avseende tex. insamling av använt matfett från verksamheter.

4.2 Avfall Sverige avstyrker frival som modell för verksamheters förfogande över sitt kommunala avfall

Som angetts i yttrandet till Frivalsutredningens förslag anser inte Avfall Sverige att utredningens förslag leder till de målsättningar som regeringen ville uppnå med utredningen. Konsekvenserna som kan bli följden av att på det föreslagna sättet öppna en helt ny och omfattande avfallsmarknad, har inte heller konsekvensutretts närmare. Avfall Sverige anser att Frivalsutredningen lagt alltför stort fokus på att ta fram förslag som främjar vissa enskilda intressen och inte på förslag som främjar den samlade miljö- och samhällsnyttan och bidrar till cirkulär ekonomi.

Avfall Sverige anser inte att Frivalsutredningens förslag om frival bidrar till en helhetssyn eller leder till de målsättningar som regeringen vill uppnå med föreliggande utredning. Avfall Sverige anser generellt att Frivalsutredningens fokus legat på att ta fram förslag som främjar vissa enskilda intressen och inte på förslag som främjar den samlade miljö- och samhällsnyttan och bidrar till innovativa lösningar för en cirkulär ekonomi vilket är en utgångspunkt för uppdraget.

I praktiken ser Avfall Sverige att frival framför allt kommer att handla om ett val angående vem som ska borttransportera avfallet. Om verksamhetsutövare efterlever kravet på att förebygga avfall samt tillämpliga och kommande utsorteringskrav för bland annat bioavfall och förpackningsavfall, finns det framförallt kvar en restfraktion som i dagsläget inte kan hanteras på något bättre sätt än genom energiåtervinning i enlighet med avfallshierarkin.

Det krävs att förslagen bygger på en *helhetssyn på insamling av avfall*. Genom att Frivalsutredningen inte föreslår att frival ska avse allt kommunalt avfall från en verksamhet är *risken för "russinplockning" stor*.

Avfall Sverige utvecklar argumenten mot frival i remissvaret till Frivalsutredningens förslag (M2021/00950).

4.3 Avreglering av ansvar för kommunalt avfall från verksamheter ett bättre alternativ än frival

4.3.1 Kompletterande avreglering av kommunens ansvar för kommunalt avfall från verksamheter - ett bättre alternativ än frival

Om ett formellt förslag om reglering av frival aktualiseras är det Avfall Sveriges ståndpunkt att avreglering av kommunalt ansvar för kommunalt avfall från verksamheter (det vill säga avreglering av kommunens ansvar för kommunalt avfall från detaljhandel, kontorspapper samt park- och trädgårdsavfall) i enlighet med vad Avfall Sverige anger ovan, är ett mycket bättre alternativ.

Avfall Sverige anser att det är lämpligt att börja med en avreglering av kommunalt ansvar för nämnda fraktioner. Detta i kombination med den ovan nämnda utvidgade dispensgrunden samt den möjlighet för kommunen att tillämpa auktorisation som utgångspunkt för en avreglering. Inkomna och beviljade dispenser kan framöver visa om det skulle finnas skäl - med utgångspunkt i miljö- och hälsoskyddsskäl - att avreglera ytterligare fraktioner av kommunalt avfall från verksamheter.

Att göra en hel avreglering av kommunens ansvar för kommunalt avfall från verksamheter på en gång riskerar att skapa en situation där säkerställandet av det generella miljö- och hälsoskyddet för det kommunala avfallet från verksamheter skulle kunna riskeras.

Avreglering som grund för avfallsinnehavare att förfoga över sitt kommunala avfall är ett mycket bättre alternativ än frival eftersom kommunen då inte behöver ha beredskap för att hämta kommunalt avfall från verksamheter som inte friväljer sitt avfall samt övriga ur kommunens synvinkel negativa aspekter som Avfall Sverige har redogjort för i det ovan nämnda remissvaret till Frivalsutredningens förslag.

Med en sådan lösning får också verksamhetsutövare som genererar kommunalt avfall, i egenskap av avfallsinnehavare och ursprunglig avfallsproducent, fullt ut äga det avreglerade kommunala avfallet och ansvara för det inklusive att säkerställa borttransport och behandling av avfallet.

I syfte att säkerställa ett heltäckande miljö- och hälsoskydd avseende det kommunala avfallet från verksamheter anser Avfall Sverige att det behövs en kompetensregel som möjliggör att kommunen kan borttransportera och behandla avreglerat kommunalt avfall för det fall det inte finns någon privat aktör som vill åta sig uppdraget. Avfall Sverige utvecklar i avsnitt 4.3.2 nedan hur en sådan kompetensregel skulle kunna utformas.

4.3.2 Särskild kompetensregel för kommunen att hantera kommunalt avfall från verksamheter vid en avreglering

I syfte att säkerställa det samlade miljö- och hälsoskyddet med avfallshanteringen anser Avfall Sverige att det behövs en särskild kompetensregel för att möjliggöra för kommunen att borttransportera och hantera kommunalt avfall från detaljhandel för kommunalt avfall som är

avreglerat från kommunalt ansvar, i syfte att säkerställa miljö- och hälsoskyddet avseende avfallet om det inte finns något privat aktör som vill åta sig borttransport och hantering av avfallet.

Alltsedan den så kallade Frukt- och gröntdomen (MÖD 2012:49) där avfall från försäljningsverksamheten i butiker inte ansågs utgöra hushållsavfall och därmed inte föll under kommunalt ansvar har kommuner i praktiken hämtat sådant avfall från butiker i lands- och glesbygd eller annars där det inte har funnits någon privat aktör som har velat erbjuda sina tjänster. Anknypningskompetens med stöd av kommunallagen kan eventuellt anses föreligga utan någon formell kompetensregel.

Men i syfte att skapa stabila förutsättningar och att inte behöva pröva varje av privat verksamhetsutövare hos kommunen efterfrågad borttransport och hantering av avfallet med utgångspunkt i reglerna om offentlig säljverksamhet i 3 kap. 27-32 §§ konkurrenslagen (2008:579) är det lämpligt med en formell kompetensregel i speciallagstiftningen, det vill säga miljöbalken.

Avfall Sverige föreslår att en sådan kompetensregel tar sin utgångspunkt i hur regleringen av samlokaliserade verksamheter avseende förpackningsavfall är utformad, jfr. 3 kap. 4 c § avfallsförordningen (2020:614):

4 c § /Träder i kraft 1:2023-01-01/ Den som har förpackningsavfall som har producerats i samband med en verksamhet 4. kommunens insamlingsystem enligt 6 kap. förordningen om producentansvar för förpackningar, om verksamheten har en avfallshantering som är samlokaliserad med hushållens och verksamheten har valt kommunal insamling enligt 7 kap. 10 § samma förordning. Förordning (2022:1307).

Avfall Sveriges förslag till undantags- och kompetensregel i 15 kap. 20 § 1 punkten miljöbalken (kursivt) ser ut som följer:

20 § Varje kommun ansvarar för att följande avfall inom kommunen behandlas:

1. kommunalt avfall, dock med undantag för kommunalt avfall från sådan detaljhandel där verksamheten producerar mer avfall från detaljhandelsverksamheten än avfall som uppstår till följd av att människor vistas i lokalerna. Kommunen får dock efter begäran av verksamhetsutövaren för sådan detaljhandel välja att åta sig ansvaret för verksamhetens kommunala avfall.

2. avloppsfraktioner och filtermaterial från enskilda avloppsanläggningar, som är dimensionerade för högst 25 personequivallenter, om anläggningen endast används för

a) hushållsspillvatten, eller

b) spillvatten som till sin art och sammansättning liknar hushållsspillvatten,

3. latrin från torrtoaletter och jämförliga lösningar, och

4. bygg- och rivningsavfall som inte producerats i en yrkesmässig verksamhet.

På motsvarande sätt som avseende förpackningsavfall från samlokaliserade verksamheter bygger kommunens hantering på en begäran av verksamhetsutövaren. Förslaget till reglering innebär också en möjlighet men inte någon skyldighet för kommunen att hantera avfallet. Avfall Sveriges bedömning är att det skulle handla om sällsynta undantagsfall där kommunen inte skulle vilja åta sig

uppdraget. Detta eftersom detaljhandel (oavsett om det handlar om tätort eller glesbygd) i allmänhet är lokaliserad i närheten av eller i relativ närhet till hushåll.

För fortsatta kontakter i dessa frågor hänvisar vi till chefsjurist, sven.lundgren@avfallsverige.se, eller till senior miljöjurist Andrea Hjärne, andrea.hjarne@avfallsverige.se telefon 040-35 66 00.

Med vänlig hälsning,
Avfall Sverige



Lars Stjernkvist
Ordförande



Tony Clark
Vd