

Miljödepartementet  
103 33 Stockholm

Vårt dnr S-2022-4

Malmö den 2 maj 2022

**SKRIVELSE: Hemställan angående begäran om att Naturvårdsverket beslutar om föreskrifter för undantag från kravet på att tillhandahålla insamlingssystem för matavfall från hushåll**

---

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**

- Avfall Sverige hemställer om att regeringen beslutar om ändringar i 3 kap. 13 § avfallsförordningen (2020:614) avseende ramarna för undantag från krav på separat utsortering och separat insamling.
- Avfall Sverige hemställer om att regeringen – efter justering av ovan nämnda bemyndigande – uppdrager åt Naturvårdsverket att omgående fortsätta sitt arbete med att ta fram ett *förslag till föreskrifter avseende undantag från krav på att tillhandahålla insamlingssystem för matavfall från hushåll* i linje med de synpunkter som Avfall Sverige för fram i föreliggande hemställan.

## 2. Bakgrund

I 3 kap. 1 § avfallsförordningen (2020:614) regleras ett krav på kommunen att tillhandahålla insamlingssystem för matavfall från hushåll. Ikraftträdandet för bestämmelsen är framflyttat till utgången av år 2023 enligt övergångsbestämmelser till förordningen.

Kravet anges i nämnda bestämmelse:

*”Kommunen ska tillhandahålla ett system för att från hushåll samla in matavfall som hushållen har separerat från annat avfall och transportera bort det matavfallet skilt från annat avfall”.*

Kravet innebär alltså att hushållen ska tillhandahållas ett system. Det finns ingen skyldighet att tillhandahålla ett system gentemot verksamheter och från dem separat samla in matavfall som utgör med hushållsavfall jämförligt avfall.

Vad ”tillhandahålla ett system” konkret innebär framgår inte av bestämmelsen. I en skrivelse i januari 2020 uttalade Naturvårdsverket: *”I samband med beslutet 2018 om ändringarna i avfallsförordningen framgick följande på regeringens hemsida: ’De nya bestämmelserna innebär att kommunen blir skyldig att tillhandahålla ett system för att samla in sådant matavfall som hushållen har sorterat ut. Någon närmare reglering av hur detta ska ske införs inte utan det blir upp till varje kommun att bestämma hur insamlingen ska organiseras’. Naturvårdsverket har därför inte sett att det finns anledning att begränsa uttrycket system.”*

I maj 2020 förtydligade Naturvårdsverket på sin hemsida att kommunerna själva kan välja hur de vill utforma sina system. Både system med obligatoriskt krav på utsortering såväl som system med frivillig utsortering, exempelvis system med miljöstyrande taxa, uppfyller förordningens krav på ”tillhandahållande av system” enligt Naturvårdsverkets bedömning.

## 3. Behov av föreskrifter som reglerar förutsättningarna för undantag

Naturvårdsverket har tidigare remitterat ett förslag till föreskrifter om undantag från kravet på att tillhandahålla insamlingssystem för matavfall från hushåll (baserat på den tidigare föreslagna 15 a § avfallsförordningen [2011:927]).

Naturvårdsverket anger på sin hemsida att eftersom regeringen har skjutit fram ikraftträdandetidpunkten för kravet på att tillhandahålla insamlingssystem för matavfall från hushåll så har Naturvårdsverket inte fortsatt arbetet med föreskriften.

De kommuner som avser att åberopa skäl för undantag med stöd av föreskrifter från Naturvårdsverket (med grund i 3 kap. 13 § avfallsförordningen [2020:614]) har dock behov av att sådana föreskrifter beslutas av Naturvårdsverket så snart som möjligt. Förutsättningarna för undantag behöver klargöras så att kommunerna i god tid kan analysera om det föreligger grund för undantag i de fall kommunen avser åberopa undantag.

Avfall Sverige hemställer därför om att regeringen uppdrager åt Naturvårdsverket att omgående fortsätta sitt arbete med att ta fram ett förslag till föreskrifter och att remittera detta förslag till kommuner och andra berörda aktörer för att därefter så snart som möjligt fatta beslut om föreskrifter.

### 3.1 Närmare angående ramarna för undantag

#### 3.1.1 Synpunkter materiellt

Bemyndigandet i 3 kap. 13 § avfallsförordningen (2020:614) 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 tidigare förslag till undantagsföreskrifter.

Avfall Sverige lämnade synpunkter angående dåvarande förslag till reglering av undantagsföreskrifter i remissvar till Naturvårdsverket den 6 mars 2020 (Dnr NV-04609-19). Synpunkter har fortfarande relevans och Avfall Sverige återupprepar tidigare lämnade synpunkter i föreliggande hemställan.

#### ”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 tidigare förslag 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 3 kap. 16 § (2020:614) 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 bland annat 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 3 kap. 16 § (2020:614) avfallsförordningen.

Avfall Sverige konstaterar att Naturvårdsverket i sitt tidigare förslag till undantagsföreskrifter valde att tolka *”inte är genomförbar eller inte ger fördelar som överväger nackdelarna”* restriktivt. Naturvårdsverket utnyttjade inte sin föreskriftsrätt fullt ut och ställde högre krav än vad som krävs enligt avfallsdirektivet. I förslaget till undantagsföreskrifter angavs att möjlighet till undantag endast föreligger när separat insamling inte ger det bästa miljömässiga resultatet med hänsyn till avfallshanteringens sammanlagda miljöpåverkan.

I avfallsdirektivet, och 3 kap. 16 § 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 oskäliga ekonomiska kostnader”*. Dessa möjligheter till undantag, som hänför sig till samhällsekonomiska och insamlingstekniska förutsättningar, saknas i Naturvårdsverkets tidigare förslag till undantagsföreskrifter.

Naturvårdsverket föreslog i sitt tidigare förslag 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. Oskäliga 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 oskäliga ekonomiska kostnader.<sup>1</sup>

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 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 organisationens 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 borte 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 av Naturvårdsverket tidigare föreslagna 4 § i föreskrifterna om undantag från krav på separat insamling av matavfall ändras. Det bör

---

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

göras ett tillägg till den nu föreslagna lydelsen så att undantagsmöjligheten även inbegriper situationer som omfattas av bemyndigandet i den 3 kap. 16 § 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 tidigare föreslagna 4 § i föreskrifterna så att också situationer som omfattas av bemyndigandet i 3 kap. 16 § 4 p. avfallsförordningen (2020:614) 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 3 kap. 17 § avfallsförordningen (2020:614), 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.

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

Med vänlig hälsning,  
Avfall Sverige



Tony Clark  
Vd