

Avfallsnämnden

Remissvar avseende regeringens promemoria ”Reformering av avfallslagstiftningen för ökad materialåtervinning och för mer cirkulär ekonomi”

FÖRSLAG TILL BESLUT

Nämnden föreslås besluta

- att godkänna Stockholm Vatten och Avfalls förslag till svar på remissen
- att justera beslutet omedelbart

Christian Rockberger
Förvaltningschef

Ärendet

Stockholm Vatten och Avfall har inbjudits av Klimat- och näringslivsdepartementet att lämna synpunkter på promemorian *Reformering av avfallslagstiftningen för ökad materialåtervinning och för mer cirkulär ekonomi*, KN2024/02249. Remissvaret ska vara departementet tillhanda senast 14 februari.

Bolaget lämnade i december ett underlag till stadens samlade remissvar, vilket sammanställs av stadsledningskontoret. I nu bifogade förslag till remissvar har bolagets synpunkter på departementets förslag utvecklats i vissa delar. Under framtagande av remissvaret har dialog förts med miljöförvaltningen.

SLUT

Bilaga:

Remissvar: Reformering av avfallslagstiftningen för ökad materialåtervinning och för mer cirkulär ekonomi (KN2024/02249)

Lovisa Wassbäck
Avfall/Utredning

REMISSVAR

Till: Klimat- och näringslivsdepartementet
kn.remissvar@regeringskansliet.se

Remissvar: Reformering av avfallslagstiftningen för ökad materialåtervinning och för mer cirkulär ekonomi (KN2024/02249)

OM STOCKHOLM VATTEN OCH AVFALL AB

Stockholm Vatten och Avfall (fortsättningsvis benämnt "bolaget") ansvarar för de uppgifter som enligt miljöbalken och andra författningar gäller för Stockholms stad i fråga om avfallshantering.

SAMMANFATTNING

Promemorian *Reformering av avfallslagstiftningen för ökad materialåtervinning och för mer cirkulär ekonomi* omfattar förslag inom ett flertal olika områden. Det övergripande syftet med lagändringarna är att öka resurseffektiviteten, skapa långsiktighet och bättre planeringsförutsättningar för företag och kommuner, samt att främja investeringar i innovativa tekniska lösningar.

Stockholm Vatten och Avfall välkomnar att det tas ett samlat grepp om de många olika förslag inom avfallslagstiftningen som varit aktuella de senaste åren. Bolaget ser det som positivt att ansvarsfördelningen mellan kommuner, producentansvarsorganisationer och avfallsproducenter tydliggörs. Promemorian innehåller förslag med varierande dignitet och konsekvenser för bolaget. Förtydliganden av förslagen behövs på vissa ställen, och genomförbarhet och konsekvenser för kommunerna har inte alltid utretts eller beaktats till fullo. En del omarbetningar av förslagen behövs också för att regeringens uttalade syfte med förändringarna ska kunna uppnås. Bolaget saknar till stor del förslag på förändringar som tar sikte på de övre nivåerna i avfallshierarkin.

I promemorian framförs att en ökad materialåtervinning och återanvändning skulle vara ekonomiskt fördelaktigt för kommunerna i och med ökade materialintäkter och minskade behandlingskostnader. Bolaget bedömer att kostnaderna för den hantering som förslagen innebär skulle vara betydligt högre än eventuella intäkter eller kostnadsreducering. Exempelvis så skulle de förslag som rör ett flyttat ansvar för vissa strömmar medföra reducerade taxeintäkter, samtidigt som en kostnadskrävande reservkapacitet skulle behöva

hållas. Det är angeläget att de ökade kostnader som vissa av förslagen skulle medföra inte landar enbart på taxekollektivet.

När det gäller åtgärder för ökad utsortering och återanvändning anser bolaget att kommunerna i möjligaste mån själva ska kunna besluta om utformningen. Med möjlighet till lokala anpassningar av systemen kan bättre effektivitet uppnås, vilket gagnar både taxekollektivet och miljön.

Ett ikraftträdande av förändringarna redan 1 januari 2026 bedöms inte vara genomförbart med hänsyn till de anpassningar som krävs avseende avtal, upphandlingar, anpassning av föreskrifter, information till avfallslämnarna och övrig administration.

BAKGRUND

Sverige riskerar att inte uppnå målet om att förberedelse för återanvändning och materialåtervinning av kommunalt avfall ska öka till minst 55 viktprocent till 2025, minst 60 viktprocent till 2030 och minst 65 viktprocent till 2035. Detta har renderat i en varning från EU-kommissionen. De nu föreslagna lagändringarna syftar till att öka resurseffektiviteten, skapa långsiktighet och bättre planeringsförutsättningar för företag och kommuner och främja investeringar i innovativa tekniska lösningar. Vidare lämnas förslag för att stärka och effektivisera tillsynen på avfallsområdet, för att undvika snedvriden konkurrens och för att motverka illegal avfallshantering.

Förslagen omfattar följande områden:

- Förändringar och förtydliganden av olika aktörers ansvar för avfall
- Förändringar i tillsynen på avfallsområdet
- Straffsanktioner och miljöstraffavgifter
- Ökad återanvändning och materialåtervinning
- Förändringar av avfallsplaneringen
- Mål på avfallsområdet
- Rapportering på avfallsområdet
- Modernisering och förändringar av kommunernas avfallsavgifter
- Naturvårdsverkets ansvar på avfallsområdet
- Ett nytt 15 kapitel i miljöbalken

Bolaget har i tidigare remissvar (Äga avfall – en del av den cirkulära ekonomin, SOU 2021:24, dnr SSAB 2021/100 och Naturvårdsverkets redovisning ansvar för kommunalt avfall för vissa avfallsströmmar dnr SSAB 2022/16) lämnat synpunkter som berör vissa av förslagen i den aktuella promemorian.

STOCKHOLM VATTEN OCH AVFALLS SYNpunkTER

Generella synpunkter

Bolaget ser positivt på flera av förslagen och de bakomliggande intentionerna. Bolaget saknar dock förslag som i större omfattning tar sikte på de högre nivåerna i avfallshierarkin. Ökad återvinning är inte tillräckligt för att uppnå ett cirkulärt samhälle, det behöver kombineras med fler satsningar på förebyggande och minimering av avfall. För att kunna förebygga uppkomsten av avfall behöver lagstiftningen styra mot att det blir svårare att sätta icke-cirkulära produkter på marknaden och utveckling av modeller som leder till ett minskat flöde av material i systemet behöver stimuleras. Materialåtervinning i sig blir bara verkningsfullt om produkterna som sätts på marknaden regleras från början så att det är möjligt att återvinna

materialet i produkterna utan att det innebär "down-cycling". För att det ska finnas avsättning för det återvunna materialet behöver krav också ställas på användning av detta i produktionen av nya varor. Dessa samband behöver tydliggöras och regleras i den kommande lagstiftningen.

Förtydliganden av förslagen behövs på vissa ställen och de gjorda konsekvensanalyserna är i vissa fall ofullständiga eller missvisande. En del justeringar av förslagen behövs för att regeringens uttalade syfte med förändringarna ska kunna uppnås. Flera av förändringar i förslaget kan komma att medföra ökade kostnader vilket utredarna menar kan finansieras med avfallstaxan. Under senare år har det ålagts kommunerna ett flertal åtgärder och ansvar som tillsammans med det allmänna kostnadsläget drivit upp taxan för både hushåll och verksamheter betydligt. Med detta i åtanke vill bolaget framhålla att det är av största vikt att nuvarande och kommande producentansvar är fullt ut finansierade av producenterna. Motsvarande gäller för de delar av förslagen som rör hantering av strömmar som inte omfattas av producentansvar. Då de flesta av dessa åtgärder är kostnadsdrivande vore det önskvärt att kommunerna kunde erhålla ekonomisk kompensation via statliga medel för att inte ytterligare belasta taxekollektivet.

För att som kommun kunna möta målen för ökad återanvändning och materialåtervinning anser bolaget att lagstiftningen bör möjliggöra systemanpassningar utifrån lokala förutsättningar. Det kan innebära en kombination av insamlings- och behandlingslösningar såsom exempelvis fastighetsnära respektive kvartersnära insamling, mobila tjänster, central mottagning och i vissa fall även eftersortering av vissa fraktioner.

Ett ikraftträdande av förändringarna redan 1 januari 2026 bedöms inte vara genomförbart med hänsyn till de anpassningar som krävs avseende finansiering, avtal, upphandlingar, anpassning av föreskrifter, information till avfallslämnarna och övrig administration.

Synpunkter per avsnitt

Nedan lämnar bolaget närmare synpunkter rörande de förslag i promemorian som särskilt berör bolagets ansvarsområden. Dispositionen följer promemorians avsnittsindelning.

5.1 Avfallsproducentens ansvar förtydligas

Förslag: Med avfallsproducent ska i miljöbalken avses den som ger upphov till avfall och den som genom förbehandling, blandning eller andra förfaranden ändrar avfallets art eller sammansättning.

Det ska införas en ny definition av vad som avses med fullständig behandling.

Varje avfallsproducent ska vara ansvarig för att hantera avfallet som den har producerat. Avfallsproducenten ska också stå för kostnaderna för att hantera avfallet. Ansvaret för att hantera avfallet ska upphöra när avfallet har genomgått en fullständig behandling. Möjligheten att i avtal bestämma vem som ska ha ansvaret för avfall ska tas bort.

Ansvaret för en avfallsproducent ska inte gälla om kommunen är ansvarig, det har införts ett system för utökat producentansvar för avfallshantering, eller det i övrigt framgår av lag eller annan författning att avfallsproducenten inte är ansvarig.

Ansvaret för avfallsproducenten att fullständigt behandla avfallet ska övergå till den som avfallet överlåtits till när avfallet lämnats över till denne eller till en transportör som denne har anlitat.

I förslag till ny lydelse av 15 kap 11 § miljöbalken anges att kommunens ansvar att hantera avfallet upphör först när avfallet har genomgått en fullständig behandling. I tillhörande

kommentar förtydligas att kommunen inte kan överlåta ansvaret för avfallet, eftersom en kommun inte är en avfallsproducent. Bolaget ser det som problematiskt då det i många fall inte är tekniskt rimligt eller möjligt för kommunen att ha kvar kontroll och ansvar för ett avfall som lämnats till återvinning eller bortskaffande. Det kan röra sig t.ex. om slagg och aska som uppstår vid termisk behandling av restavfallet, eller rejekt som uppstår vid producentansvarsorganisationernas sortering av hushållens förpackningar. Ett annat exempel är metallfraktionen som samlas in vid återvinningscentralerna, som sedan säljs till återvinningsaktörer. Se även vidare resonemang kopplat till avsnitt 5.2 och 8.9.

Bolaget *avstyrker* de delar av förslaget som rör att en kommun inte ska kunna överlåta ansvaret för avfall som lämnas till återvinning eller bortskaffande. Bolaget föreslår att lagtexten formuleras så att innebörden blir den att kommunens ansvar att hantera avfallet upphör när avfallet har *överlämnats* till återvinning eller bortskaffande.

5.2 Nytt ansvar för vissa avfallsproducenter

Förslag: I definitionen av kommunalt avfall förtydligas vad som innefattas.

Den som bedriver en detaljhandel med livsmedel ska, i stället för kommunen, ansvara för det kommunala avfall som produceras i verksamheten.

Även den som bedriver en yrkesmässig verksamhet ska, i stället för kommunen, ansvara för det kommunala avfall som produceras i verksamheten som består av förbrukat matfett eller förbrukat kontorspapper.

Förslaget innebär, med vissa utökningar, en återgång till vad som gällde innan begreppet "kommunalt avfall" ersatte "hushållsavfall" för dessa avfallsströmmar.

Motsvarande avfallsströmmar av verksamhetsspecifik karaktär uppkommer inom hela detaljhandeln, inte bara från livsmedelsbutiker. Bolaget anser därför att hela detaljhandelssektorn bör omfattas av ett eget ansvar för det kommunala avfallet. En utvidgad avreglering skulle också underlätta hanteringen i exempelvis gallerior där livsmedelsbutiker har gemensam hämtning med restauranger och andra butiker.

Vad gäller ansvar för spillfett har bolaget inget att erinra mot förslaget, men vill framhålla att det är viktigt att det fortsatt finns goda förutsättningar för tillsyn och kontroll av hur verksamheterna uppfyller sitt ansvar. Detta med anledning av att illegal avfallshantering inte är ovanligt för detta avfallsslag.

Bolaget *tillstyrker* förslagen, dock med invändningar mot kommunens "andrahandsansvar" som beskrivs i nästa avsnitt (5.3). Bolaget vill framhålla att det skulle vara önskvärt att all detaljhandel omfattas.

5.3 Förändringar i kommunens ansvar

Förslag: Det ska förtydligas att kommunens ansvar för avfall innebär ansvaret att hantera avfallet. I ansvaret ska kostnaderna för att hantera avfallet ingå. Ansvaret för att hantera avfallet ska upphöra när avfallet har genomgått en fullständig behandling.

Kommunen ska transportera bort det avfall som kommunen ansvarar för från den fastighet där avfallet har producerats, om fastighetsägaren begär det och det inte är oskäligt med hänsyn till omständigheterna.

Avfallsproducenten ska kunna begära att kommunen ska hantera det kommunala avfall som avfallsproducenten har eget ansvar för, om det finns ett bristande utbud av tjänster för att samla in och behandla avfallet, transportavstånden för att hantera avfallet blir orimligt långa, eller tjänsten att samla in och behandla avfallet erbjuds med oskäliga avtalsvillkor. Vart femte

år ska kommunen genomföra en utvärdering av om förutsättningarna förändrats eller om tjänsten till avfallsproducenten att samla in och behandla avfall fortsatt ska erbjudas.

Formuleringen att kommunens ansvar ska upphöra först då avfallet genomgått fullständig behandling innebär en otydlighet. Bolaget anser att när avfallet överlåtes till en behandlare så bör ansvaret övergå till denne, motsvarande vad som gäller för andra avfallsproducenter. Se vidare resonemang under avsnitten 5.1 och 8.9.

Vad gäller borttransport från fastigheten, så bör formuleringen i nuvarande 15 kap 20 a § om borttransport för att tillgodose såväl skyddet för människors hälsa och miljön som enskilda intressen behållas.

Ett sekundärt ansvar för kommunen för avfall från detaljhandel med livsmedel bedöms som problematiskt. Det är svåröversägbart för kommunen vilken kapacitet som behöver hållas tillgänglig, och det är taxekollektivet som kommer att behöva stå för finansieringen av en sådan reservkapacitet. Det är också viktigt att uppmärksamma att om en privat entreprenörs erbjudande skulle bedömas innebära "oskäligen avtalsvillkor" finns det inte någon garanti för att kommunens hantering av avfallet skulle kunna ske mot en lägre avgift. Oaktat om kommunen, som i Stockholms fall, anlitar privat entreprenör för uppdraget, eller vid egen regi, måste kommunen förhålla sig till självkostnadsprincipen vid uttag av avgifter. Det bör därför vara kommunen som avgör om en verksamhets begäran/förfrågan ska tillgodoses eller ej.

Ansvaret för att vid en förfrågan tillhandahålla erforderliga underlag för kommunens bedömning måste åligga avfallsproducenten. Det är rimligt, som föreslås, att behovet av tjänsten utvärderas efter ett visst tidsintervall. Även då måste gälla att det är avfallsproducentens ansvar att efterfråga en förlängning och tillhandahålla erforderliga underlag för kommunens bedömning.

Bolaget avstyrker därmed förslaget i dess nuvarande utformning.

5.4 Utvidgade möjligheter att hantera avfall som kommunen ansvarar för

Förslag: Kommunen ska, på begäran, få besluta att någon annan än en yrkesmässig verksamhet får hantera avfall som kommunen ansvarar för, om det finns särskilda skäl och den som ska hantera avfallet kan göra det på ett hälso- och miljömässigt godtagbart sätt.

Länsstyrelsen ska, på begäran, få besluta att en yrkesmässig verksamhet får hantera avfall som kommunen ansvarar för och som produceras i verksamheten, om avfallet behandlas på ett sätt som ger en materialåtervinning eller annan återvinning som är åtminstone likvärdig med den kommunala behandlingen. Ett beslut ska få avse avfallshantering i en kommun eller i flera kommuner inom ett län. Länsstyrelsen ska ge berörda kommuner tillfälle att yttra sig innan beslut fattas. Ett beslut som kommunen eller länsstyrelsen fattar ska få förenas med villkor, begränsas i tiden och ska få återkallas om det inte längre finns förutsättningar för beslutet.

Första delen innebär fortsatt möjlighet för kommunen att medge dispenser för andra än yrkesmässiga verksamheter, vilket bolaget är positivt till.

Andra delen av förslaget är delvis i linje med förslag i tidigare utredningar om så kallat "frival" för verksamheters avfall. Aktuellt förslag ställer dock något högre krav på den egna hanteringen för att undantag ska medges, vilket är positivt, men jämfört med dagens dispensmöjligheter ger förslaget större möjligheter för verksamheter att välja utförare. De nackdelar som bolaget såg i tidigare förslag om "frival" kvarstår. Det handlar om oförutsägbarhet och svårigheter för kommunerna att planera för verksamhetens omfattning. Det finns också en risk för "russinplockning", där aktörerna på den fria marknaden kan välja de

hämtställen som är enklast och attraktivast. Det kan också leda till att arbetsmiljökrav åsidosätts i konkurrensen om kunder.

Det är angeläget att kommunerna ges möjlighet att bestämma vilka av en verksamhets avfallsslag under kommunalt ansvar som ska omfattas vid ett beslut om egen hantering. Annars kan konsekvensen bli att en verksamhet fortsätter anlita kommunen för en subventionerad matavfallshämtning, medan annan aktör anlitas för restavfallshämtningen (vars avgifter idag till viss del finansierar matavfallshämtningen).

Att Länsstyrelsen ska kunna göra en samordnad prövning för flera kommuner ser bolaget positivt på.

Bolaget *avstyrker* andra delen av förslaget i dess nuvarande form, och förordar att det kompletteras med att kommunen, vid varje enskilt beslut om en verksamhets egen hantering, ska ha rätt att bestämma vilka avfallsslag under kommunalt ansvar som ska omfattas.

5.5 Fastighetsinnehavarens avfallshantering moderniseras

Förslag: En definition av bioavfall ska införas i miljöbalken. En fastighetsinnehavare eller nyttjanderättsinnehavare ska få återvinna eller bortskaffa bioavfall på fastigheten, om det görs i enlighet med föreskrifter som har meddelats med stöd av 15 kap. miljöbalken.

Enligt gällande 5 kap. 15 § avfallsförordningen ska en fastighetsinnehavare som avser att på fastigheten kompostera eller på annat sätt behandla avfall som inte är trädgårdsavfall och som kommunen ansvarar för, anmäla det till kommunen. I promemorian föreslås nu en ny bestämmelse i 4 kap. 12 § avfallsförordningen som anger att en fastighetsinnehavare får på fastigheten kompostera livsmedels- eller köksavfall, om det görs utan risk för olägenhet för människors hälsa eller miljön. Bestämmelsen uppställer inget krav på anmälan utan uppfattas som en fullständig reglering. Kravet på anmälan i 5 kap. 15 § avfallsförordningen kvarstår dock även med promemorians förslag. De ändringar som förlås i den bestämmelsen innebär att återvinning och bortskaffning av avfall inom den egna fastigheten begränsas till att avse kompostering av livsmedels- och köksavfall. Den här uppdelningen utan hänvisningar gör det svårt att överblicka vilka förutsättningar som är tänkta att gälla för kompostering. Bolaget anser därför att förslaget behöver ses över.

8.1 Insamlingssystem för återanvändning

Förslag: Varje kommun ska tillhandahålla insamlingssystem för återanvändning av produkter från hushållen i kommunen i syfte att öka återanvändningen i Sverige.

Kommunen ska ge privatpersoner, företag och sammanslutningar tillfälle att kostnadsfritt hämta återanvändbara produkter på en plats som kommunen anvisar. Produkter som inte hämtas av någon inom den tid som kommunen bestämmer ska hanteras som avfall av kommunen.

Kommunen ska få meddela föreskrifter om hur utrymmen, behållare och andra anordningar för insamling för återanvändning ska vara utformade och skötas.

Bolaget är positivt till att alla kommuner ska erbjuda insamling till återanvändning, och bedömer att det är uppfyllt i Stockholms stad i och med insamling vid återbruk, återvinningscentraler, mobila återbrukstjänster etc. Dock är det viktigt att ha med sig att välfungerande system för återanvändning inte per automatik innebär att uppkomsten av avfall förebyggs. Om inte marknaden för införsel av material och produkter samtidigt regleras kan effekten istället bli den motsatta.

Det finns många olika kanaler och möjligheter för hushållen att sälja eller skänka fullvärdiga produkter. För de hushåll som inte kan nyttja dessa möjligheter eller som har saker som inte är i tillräckligt bra skick, är det viktigt att kommunerna kan erbjuda mottagning t.ex. på återvinningscentralerna av sådant avfall som kan förberedas för återanvändning.

Däremot menar bolaget att nuvarande utformning av förslaget, där kommunen ska låta privatpersoner och verksamheter hämta produkter gratis, skulle leda till en rad problem samtidigt som det motverkar syftet ökad återanvändning och materialåtervinning. Att öka återanvändningen genom att skänka bort saker ändrar inte i sig ohållbara konsumtionsbeteenden utan det måste till en medvetenhet och ett ersättande av köp av nyproduktion. Förslaget bedöms också kunna medföra ordningsproblem, risker kopplat till ansvar för säkerhet samt risker för att systemet utnyttjas för "tvätt" av stöldgods. Vidare finns risk att förslaget slår undan benen för seriösa återbruksaktörer, samt frångår kommunens rådighet över att välja behandlingsmetod. Det system som många kommuner har idag, där omhändertagandet av återbruksfraktionerna upphandlas, fungerar väl. Det ger också en möjlighet till återkoppling och uppföljning samt att kommunerna kan styra behandlingen av de emottagna materialen i enlighet med avfallshierarkin. Tillsammans med upphandlade aktörer kan den lokala cirkulära ekonomin utvecklas i en positiv riktning genom upparbetade samarbeten och gemensamma mål.

Vidare bör det förtydligas vilken avfallskod som ska användas för anläggningar som tar emot avfall som kan förberedas för återanvändning. Förslagsvis bör det vara koden för "förberedelse för återanvändning" så att rapporteringen kring åtgärden blir densamma för alla kommuner.

Bolaget *tillstyrker* förslaget att kommunerna ska tillhandahålla insamlingsssystem, med justeringen att kravet endast omfattar avfall som kan förberedas för återanvändning, samt att varje kommun själv ska få avgöra om det ska ske i samarbete med andra aktörer och om varorna ska säljas eller skänkas.

Bolaget *avstyrker* bestämt förslaget om att produkter ska kunna hämtas kostnadsfritt av privatpersoner och verksamheter.

8.2 Utsortering av avfall

Förslag: Det ska införas krav på utsortering av grovavfall och avfall som består av papper, plast, glas och metall och som inte samtidigt är förpackningsavfall eller bygg- och rivningsavfall.

Restavfallet ska hållas skilt från annat avfall. Det ska införas nya definitioner av vad som avses med grovavfall respektive restavfall. Utsorteringskravet för brännbart avfall ska upphävas.

Yrkesmässiga verksamheter som producerar förbrukat matfett ska sortera ut det och förvara det skilt från annat avfall.

Yrkesmässiga verksamheter som producerar förbrukat kontorspapper ska sortera ut det och förvara det skilt från annat avfall.

Det ska förtydligas vilket avfall som ska samlas in separat i syfte att avfallet ska förberedas för återanvändning eller materialåtervinning och vilket avfall som ska samlas in separat för annan hantering.

Bolaget tolkar förslaget i första stycket som att kravet på utsortering av papper, plast, glas och metall, som inte samtidigt är förpackningsavfall eller bygg- och rivningsavfall, avser den typ av

mottagning och utsortering som redan erbjuds för hushållens grovavfall vid återvinningscentraler och mobila återbrukstjänster etc.

Om avsikten med förslaget i stället är att även den del av fraktionerna ovan som idag sorteras som restavfall (d.v.s. diskborstar, trasiga dricksglas, kuvert m.m.) ska omfattas av utsortering, så skulle det innebära ett omfattande merarbete för både hushållen och kommunerna. Oavsett om dessa fraktioner skulle samlas in nära hushållen eller enbart på återvinningscentraler, så krävs en utbyggnad av insamlingssystemet. Redan idag är det, trots idoga kommunikationsinsatser, svårt att nå ut till hushållen med hur förpackningar ska sorteras och hanteras. Det skulle vara än större utmaningar både för kommunerna och hushållen om även de föreslagna fraktionerna skulle adderas till sorteringskraven.

Bolaget saknar en analys av miljönyttan relativt de ökade arbetsinsatserna och kostnaderna som det skulle innebära för avfallslämnarna och kommunerna.

Bolaget bedömer att det föreslagna kravet inte skulle bidra till syftet att öka materialåtervinningsgraden i någon högre utsträckning eftersom dessa avfallsfraktioner ofta består av svåridentifierbara materialsammansättningar, är kraftigt förorenade och dessutom utgör en relativt liten viktandel av hushållens totala restavfall. Att finna avsättning för materialet när det inte omfattas av ett producentansvar bedöms vara svårt, vilket i sin tur skulle innebära onödiga kostnader för hanteringen samt risk för minskat förtroende hos allmänheten. En avsevärt effektivare åtgärd för att öka materialåtervinningsgraden skulle vara att underlätta för verksamheter att lämna förpackningar samt att stimulera till ökad återvinning av bygg- och rivningsavfall. Se vidare bolagets synpunkter kopplade till avsnitt 8.10.

Bolaget *avstyrker* förslaget om det som avses är att restavfallet ska sorteras ytterligare av hushållen, utöver de möjligheter som redan erbjuds för grovavfall på återvinningscentralerna.

8.3 Fastighetsnära insamling

Förslag: Fastighetsnära insamling ska definieras i avfallsförordningen. Definitionen av fastighetsnära insamling i förpackningsförordningen ska tas bort.

Befintliga krav på fastighetsnära insamling av avfall ska kompletteras med krav på insamling av restavfall.

Kommunen ska få samla in även övrigt avfall fastighetsnära.

Kommunen ska i föreskrifter få bestämma om den ätliga oljan och det ätliga fettet ska samlas in fastighetsnära eller inte.

Bolaget är positivt till att fastighetsnära hämtning definieras tydligare. I promemorian anges att samma servicegrad och krav på fastighetsnära insamling bör gälla för restavfallet som för förpackningsavfall och livsmedels- och köksavfall. Bolaget anser att man bör sträva efter att i första hand samla in samtliga avfallsslag på samma ställe, men att frihet ska finnas att kunna anpassa insamlingslösningen efter platsens förutsättningar. Exempelvis i de delar av Stockholms innerstad där rest- och matavfall hämtas i säck, saknas möjlighet att samla in förpackningarna på samma ställe. Där kommer i stället någon form av kvarterslösningar behövas för förpackningsfraktionen. Motsvarande kan vara fallet vid sopsugsanläggningar, där det ofta inte är möjligt att hämta förpackningsavfall i anslutning till inkasten.

Det anges också att med fastighetsnära insamling bör avses insamling från en fastighet där avfall produceras eller en överenskommen eller anvisad plats i nära anslutning till den fastighet där avfall produceras, om insamling från fastigheten inte är möjlig med hänsyn till fastighetens utformning och lokalisering, trafiksäkerhet eller andra omständigheter. För att underlätta för hushållen så bör avståndet från fastighetsgränsen inte överstiga 400 meter.

Bolaget anser att det är en rimlig målsättning, men att det är viktigt att det inte är ett absolut krav, se vidare i nästa avsnitt kopplat till förslag 8.4.

Rådigheten över marken kan vara begränsad inom de 400 meter som blir ett krav genom denna reglering, vilket kommer innebära svårigheter att uppfylla kravet avseenden vissa fastigheter. Bolaget anser att undantagsmöjligheten enligt nedan skulle behöva utvidgas i enstaka fall, även i fall där fastigheten inte ligger i ett isolerat eller glesbebyggt område, med nationella mått mätt. I tätbebyggt område kan det till exempel röra sig om en mindre samling av hus med en svårframkomlig enskild tillfartsväg som är längre än 400 meter där insamlingen sker vid en större framkomlig väg.

Bolaget *tillstyrker* förslaget, under förutsättning att det förtydligas att de olika avfallsfraktionerna kan samlas in på skilda ställen om det är lämpligast utifrån platsens förutsättningar.

8.4 Enhetliga undantag från krav på fastighetsnära insamling

Förslag: Kommunen ska få göra undantag från kravet på fastighetsnära insamling i de delar av en kommun som är glest befolkade eller där det finns isolerade fastigheter. Undantag ska få göras genom en överenskommelse eller genom att kommunen fattar beslut om att anvisa en upphämningsplats. Av ett beslut om att anvisa en plats ska det framgå vilken plats avfallet ska samlas in från och om platsen är enskild eller gemensam för flera fastigheter.

Bolaget är positivt till att det möjliggörs undantag från krav på fastighetsnära insamling, däremot är omfattningen allt för snävt formulerad. Det bör finnas en möjlighet till undantag även för andra specialfall än just glest befolkade kommundelar eller isolerade fastigheter. Exempelvis i de urbana miljöer med historisk bebyggelse som förekommer i Stockholm så finns det flera begränsande faktorer som Stockholm Vatten och Avfall inte har rådighet över, såsom exempelvis kulturhistorisk klassificering av fastigheterna. Det bör också påpekas att kommunen saknar rättsligt stöd för att kräva att en fastighetsägare gör de ofta kostsamma åtgärder som kan behövas för att möjliggöra fastighetsnära insamling.

Bolaget *tillstyrker* förslaget att möjlighet till undantag ska finnas, men förordar att undantagen inte specificeras, alternativt att exemplen i 3 kap. 33 § första stycket avfallsförordningen kompletteras med "eller där andra förutsättningar medför att fastighetsnära insamling inte kan tillämpas".

8.5 Insamling av annat avfall som kommunen ansvarar för

Förslag: För det avfall som inte samlas in fastighetsnära ska kommunen inrätta system som

- 1. underlättar för hushåll och andra innehavare att lämna ifrån sig avfallet, och*
- 2. innebär att avfallet samlas in separat och hanteras på ett sätt som säkerställer att det kan behandlas i enlighet med avfallshierarkin.*

Kommunens system för insamling av avfall ska dimensioneras utifrån antalet kommuninvånare och det avfall som produceras. Insamlingssystemet får dock inte begränsas enbart på grund av låg befolkningstäthet.

Servicegraden ska kunna dimensioneras genom stationära eller regelbundet återkommande temporära mottagningsplatser där hushåll och andra kan lämna avfallet för en separat insamling.

Bolaget vill framhålla att det är viktigt att bibehålla kommunernas självstyre och möjligheten att utforma insamlingen på det sätt som är lämpligast sett till de lokala förutsättningarna.

8.6 Dispens från krav på utsortering och separat insamling

Förslag: Naturvårdsverket ska under vissa förutsättningar få ge dispens till den som är ansvarig för att se till att utsortering och separat insamling sker, förutom för bygg- och rivningsavfall.

Ett beslut om dispens ska gälla för en eller flera typer av avfall och för en viss tid. Vid en prövning av en dispens ska också beaktas god praxis för separat insamling av avfall och annan utveckling inom avfallshanteringen.

Denna typ av dispensförfarande underlättas av en viss lokalkännedom och ibland även en viss erfarenhet av tillsyn över den verksamhetsutövare eller den fastighetsägare som ansöker om dispens. Bolaget ställer sig därför bakom stadens miljöförvaltnings bedömning, att det är tveksamt att ett flyttat ansvar till Naturvårdsverket skulle leda till en mer effektiv hantering av dispenser.

8.9 Krav på ytterligare sortering för att möjliggöra materialåtervinning

Förslag: Den som är ansvarig för att avfallet blir fullständigt behandlat ska se till att det insamlade avfallet sorteras ytterligare om det behövs för att möjliggöra materialåtervinning och för att utifrån avfallets egenskaper uppnå en hög kvalitet på det återvunna materialet. Ytterligare sortering ska också krävas om det behövs för att nå materialåtervinningsmålen.

I förpackningsförordningen ska en upplysning införas om att krav på ytterligare sortering även gäller för förpackningsavfallet.

Förslaget är svårtolkat. Om det som avses är att materialbolagens behandlingsanläggningar ska förfina sin teknik för att nyttiggöra mesta möjliga i det förpackningsavfall som sorterats ut och minska andelen rejekt så är det positivt. Det kan också bidra till att uppmuntra producenterna att redan vid design och tillverkning anpassa produkterna till optimal materialåtervinning.

Om förslaget även avser att kommunerna förväntas eftersortera insamlat restavfall, så är bolagets uppfattning att konsekvenserna först bör utredas och en nyttoanalys göras. Vidare anser bolaget att effekterna av fullt utbyggd fastighetsnära förpackningsinsamling 2027 bör inväntas innan ytterligare åtgärder beslutas. I första hand bör det också övervägas att ställa krav på producentansvarsorganisationerna att tillskapa bättre möjligheter för verksamheter att lämna förpackningsavfall, för att minska andelen som hamnar i restavfallet och för att minska risken för nedskräpning. De låga krav på tillgänglighet som ställs i förpackningsförordningen avseende avlämningsplatser för verksamheternas förpackningsavfall gör det orimligt svårt för verksamheterna, speciellt för dem som genererar mindre mängder. Det bör därför utredas om producenterna ska åläggas att erbjuda fastighetsnära insamling av verksamheternas förpackningsavfall samt förbättra tillgängligheten för avlämning.

Det finns också en otydlighet i promemorians formulering att den som är ansvarig för att avfallet blir fullständigt behandlat ska se till att det insamlade avfallet sorteras ytterligare, om det behövs för att möjliggöra materialåtervinning och för att utifrån avfallets egenskaper uppnå en hög kvalitet på det återvunna materialet. Eftersom det enligt förslaget är kommunen som har ansvar för att avfall under kommunalt ansvar blir fullständigt behandlat, så skapas en otydlighet kring om det finns ett förlängt ansvar även för avfall som lämnats till återvinning eller bortskaffande. Se även synpunkter kopplade till förslag 5.1 och 5.3.

Bolaget avstyrker förslaget.

8.10 Mer förpackningsavfall från restavfallet ska materialåtervinnas

Förslag: Verksamheter som har avfall som till övervägande del består av förpackningsavfall som har producerats i samband med yrkesmässig sortering av restavfall, ska lämna avfallet till de kostnadsfria mottagningsplatser som tillhandahålls av en producentansvarsorganisation. Innan överlämningen ska sådant avfall som inte utgör förpackningsavfall separeras från förpackningsavfallet av verksamhetsutövaren, om det kan göras utan orimliga ekonomiska konsekvenser.

Den som driver mottagningsplatserna ska vara skyldig att utan kostnad och utan begränsningar i avfallsmängder ta emot verksamhetens avfall som till övervägande del består av förpackningsavfall och som har producerats i samband med yrkesmässig sortering av restavfall.

Bolaget är positivt till att eftersorterat avfall som till övervägande del består av förpackningsavfall ska kunna lämnas till en producentansvarsorganisation. Dock är bolaget av den bestämda uppfattningen att producenterna ska utge en ersättning för det överlämnade materialet, eftersom det inte är rimligt att producenterna enbart ska ersätta den utsortering som sker fastighetsnära och vid lättillgängliga insamlingsplatser. Det bör också påpekas att hushållen redan vid köp av produkterna har betalat en förpackningsavgift avsedd att finansiera producenternas omhändertagande.

Ersättningsmodellen bör spegla den kostnadsbild som kommunerna har kopplat till eftersorteringen. Det skulle också öka incitamenten för producenterna att sätta mer lättsorterade förpackningar på marknaden.

Vid en eventuell framtida utveckling där det eftersorterade materialet betingar ett värde på den fria marknaden, kan en alternativ möjlighet att avyttra materialet där stimulera till etablering av eftersorteringsanläggningar, vilka är kostsamma att anlägga och driva. Det bör därför inte formuleras som ett absolut krav att materialet ska överlämnas till producenterna.

Bolaget *tillstyrker* förslaget att eftersorterat förpackningsavfall ska kunna lämnas till en producentansvarsorganisation, med tillägget att det vid en överlämning till producentansvarsorganisationerna ska ersättas enligt en modell som i möjligaste mån speglar den faktiska kostnadsbild. Det bör även finnas en möjlighet att kunna välja att lämna materialet till marknadsdrivna system, för att stimulera en framtida etablering av eftersorteringsanläggningar.

9.1 Den nationella avfallsplanen

Förslag: Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ska besluta en nationell avfallsplan. Planen ska innehålla ett avfallsförebyggande program.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ska få meddela föreskrifter om att myndigheter eller kommuner ska lämna de uppgifter som behövs för att ta fram den nationella avfallsplanen.

Bolaget anser att det är angeläget att en förflyttning av ansvaret till regeringen inte leder till en politisering av frågorna som får till följd att långsiktighet och kontinuitet försämras.

Kravet på kommunerna att lämna uppgifter bör begränsas till de uppgifter som kommunerna har rådighet över att samla in.

Bolaget *tillstyrker* förslaget.

9.3 Kraven på en kommunal avfallsplan tas bort

Förslag: Kravet på kommunerna att upprätta kommunala avfallsplaner ska tas bort. Även kravet på länsstyrelserna att sammanställa de kommunala planerna ska tas bort.

Kommunens möjlighet att meddela föreskrifter om att den som bedriver en yrkesmässig verksamhet inom kommunen där annat avfall än sådant som kommunen ansvarar för ska lämna uppgifter om avfallet som underlag för kommunens renhållningsordning ska tas bort.

I varje kommun ska det finnas avfallsföreskrifter. Föreskrifterna ska antas av kommunfullmäktige. Kravet på att hänsyn ska tas till synpunkterna som kommer in i samrådet ska tas bort.

Bolaget ser i princip positivt på att kravet att upprätta kommunala avfallsplaner tas bort. Det är bra om frågor av regional/nationell karaktär, såsom t.ex. behandlingskapacitet, hanteras i den nationella avfallsplanen. Det förutsätter dock att den nationella avfallsplanen blir tydligare och mer styrande än vad den är idag.

För Stockholms stad har avfallsplanen under många år bidragit till en samsyn kring avfallsfrågorna inom kommunen i och med processen under framtagandet. Den fungerar också som ett viktigt verktyg i genomförandet av åtgärder, framförallt inom kommunens egna verksamheter. Även om en avfallsplan även fortsättningsvis tas fram inom staden riskerar den att förlora i dignitet om den inte längre antas i kommunfullmäktige. Dock ser bolaget att en frivillighet skulle ge bättre möjligheter än idag att integrera stadens mål och åtgärder för avfall och förebyggande i andra styrdokument såsom miljöprogrammet och klimathandlingsplanen, vilket kan gynna implementeringen.

Bolaget *tillstyrker* förslaget att ta bort kravet på kommunal avfallsplan, men föreslår att i det fall en kommun väljer att inte fortsatt ha en avfallsplan, så ska avfallsfrågorna i stället integreras i något av kommunens övriga styrande dokument.

12.1 Kommunens bemyndigande om avfallsavgift

Förslag: En kommun ska få meddela föreskrifter om att avfallsavgifter ska betalas för all avfallshantering som kommunen är ansvarig för och som täcker de kostnader som uppkommer för kommunen till följd av föreskrifter som har meddelats med stöd av miljöbalken.

Föreskrifterna ska kunna innehålla reglering om hur avgiften ska betalas.

Uttrycken renhållning, renhållningsavgift och taxa ska ersättas med avfallshantering, avfallsavgift och föreskrift.

Bolaget *tillstyrker* förslaget om att använda ordet avfallshantering för att beskriva vad avfallsavgiften får täcka och tas ut för i miljöbalkens 27:e kapitel.

Förslaget till reglering i 6 § innebär att avgifterna ska regleras i en avfallsföreskrift, vilket i sin tur innebär att kommunfullmäktige inte kan fastställa avgifter i en taxa utan endast i en föreskrift med de krav på utställning som följer av miljöbalkens 15:e kapitel. Att det i avfallsföreskrifterna regleras att avgift ska betalas, hur och till vem den ska betalas är rimligt, men att fastställande av beloppet behöver föregås av en utställning skulle innebära kraftigt ökad administration och en orimligt lång process för handläggning av avfallsavgifter. Därutöver så är begreppet "taxa" vedertaget för de avgifter som kommunerna enligt kommunallagen har rätt att ta ut för tjänster och nyttigheter.

Bolaget *avstyrker* förslaget att avgifterna ska regleras i en avfallsföreskrift, och anser att avfallsavgifternas nivå (prislistan) bör fastställas i ett taxebeslut.

Bolaget avstyrker att 27 kap. 6 § andra stycket föreslås tas bort. Nu gällande formulering är: "I taxan skall anges hur avgiften skall bestämmas när taxan i övrigt saknar tillämplig bestämmelse om avgift. De grunder som anges i 5 § skall då beaktas." Detta är alltså en viktig grundförutsättning eftersom kommunen inte kan förutse alla situationer och grunder för debitering. Det vill säga avfallstaxan kan inte reglera alla kostnader och för att säkerställa ett heltäckande avgiftsuttag i enlighet med självkostnadsprincipen behövs den möjlighet som regleras i nämnda bestämmelse.

12.2 Krav på redovisning om kommunens avfallshantering

Förslag: En kommun ska i fråga om sitt ansvar för avfallshantering se till att

- 1. verksamheten bokförs och redovisas i enlighet med god redovisningssed där resultat- och balansräkningar redovisas särskilt och där det av tilläggsupplysningar framgår hur kommunen har fördelat kostnader som varit gemensamma med annan verksamhet,*
- 2. det av redovisningen framgår om och hur avgift tagits ut för att främja miljöanpassad avfallshantering,*
- 3. det av redovisningen framgår vilken ersättning kommunen har fått från producentansvarsorganisationer för förpackningar, och*
- 4. redovisningen, när den är fastställd, finns tillgänglig för allmänheten.*

Bolaget är positivt till förslaget. De efterfrågade uppgifterna finns tillgängliga idag, dock kan själva rapporteringen medföra viss ökad administration.

14. Ett nytt 15 kapitel i miljöbalken

Förslag: Det nuvarande 15 kap. miljöbalken ska upphävas och ersättas med ett nytt 15 kap. med en ny rubrik och en ny disposition.

Förändringen i miljöbalkens skrivning av nuvarande 20 a § och 23 § verkar oavsiktligt innebära att allt avfall under kommunens ansvar måste hämtas fastighetsnära och endast på begäran. Det synes inte vara lagstiftarens mening eftersom promemorian innehåller förslag om avfallsslag som inte behöver hämtas fastighetsnära. Förslaget kan även innebära att kommunen inte kan reglera hämtningsintervall för sin insamling då hämtningen endast ska ske "på begäran" och inte utifrån skydd för hälsa och miljö. Bolaget anser att formuleringarna i dagens 20 a § och 23 § bör kvarstå.

Christian Rockberger
Verkställande direktör