

PM Rotel IX (Dnr KS 2019/1512)

Genomförande av reviderade EU-direktiv på avfallsområdet

Remiss från Miljödepartementet

Remisstid 7 januari 2020

Borgarrådsberedningen föreslår att kommunstyrelsen beslutar följande.
Remissen besvaras med hänvisning till vad som sägs i stadens promemoria.

Föredragande borgarrådet Katarina Luhr anför följande.

Ärendet

Miljödepartementet föreslår i en promemoria hur ändringar i sex EU-direktiv på avfallsområdet ska genomföras i lagar och förordningar. Författningsändringarna föreslås träda i kraft den 5 juli 2020. Stockholms stad har fått remissen för yttrande.

Förslagen innebär sammanfattningsvis följande:

Bestämmelserna om kontrollplaner i plan- och bygglagen (2010:900) kompletteras så att en kontrollplan ska omfatta uppgifter om allt bygg- och rivningsavfall och även byggprodukter som kan återanvändas. Det införs också krav på källsortering av bygg- och rivningsavfall i ett antal fraktioner.

Förbud införs mot förbränning och deponering av avfall som samlats in separat för att förberedas för återanvändning eller för att materialåtervinnas. Det införs också en skyldighet för den som samlar in eller behandlar avfall att lämna ut information om innehav av avfall som kan förberedas för återanvändning, men som inte avses att behandlas på det sättet, och på begäran erbjuda avfallet till den som avser att yrkesmässigt förbereda det för återanvändning.

Nya bestämmelser om avfallsförebyggande införs. Bland annat ska den som driver ett insamlingssystem informera användare av förpackningar om fördelarna med en ökad återanvändning av förpackningar och verka för att de producenter som låter förpackningar omfattas av systemet ökar andelen återanvändbara förpackningar som släpps ut på marknaden.

Målen för materialåtervinning av förpackningar revideras så att de minst överensstämmer med de nya målen i förpackningsdirektivet för 2025 respektive 2030. Det innebär en höjning av målen för vissa material, bland annat trä. Specifika nivåer för förpackningsavfall av järnmetall och aluminium ersätter det tidigare målet för förpackningsavfall av metall.

Bestämmelser om när avfall upphör att vara avfall införs i miljöbalken. Det tydliggörs vem som har ansvaret för att uppfylla tillämpliga författningskrav för material och produkter när avfall upphör att vara avfall.

Uttrycket ”kommunalt avfall” ersätter termen hushållsavfall i syfte att få fram mer jämförbar avfallsstatistik inom Eurostat och OECD.

Samtidigt införs en möjlighet att göra så kallat frival för hantering av kommunalt avfall som uppstår i eller i samband med en yrkesmässig verksamhet. Frivalet innebär att verksamheterna kan välja att hantera avfallet på annat sätt än genom att lämna det till kommunen, det vill säga att anlita en annan entreprenör än den som kommunen har upphandlat.

Bestämmelser införs om att sekretess under vissa förutsättningar ska gälla för uppgifter i det elektroniska avfallsregister som föreslås av Naturvårdsverket i den skrivelse som ingår i promemorian från Miljödepartementet.

Skrivelse

I en skrivelse redovisar Naturvårdsverket ett regeringsuppdrag om att utreda rättsliga förutsättningar för att säkerställa spårbarhet av farligt avfall i en digital lösning som uppfyller kraven i avfallsdirektivet. Naturvårdsverket föreslår att uppgifter om avfall som ska antecknas av verksamhetsutövarna ska lämnas digitalt till ett avfallsregister som Naturvårdsverket ska föra och att tillsynsmyndigheterna ska ha direktåtkomst till avfallsregistret avseende sådana uppgifter som hänförs till myndigheternas tillsyn.

Beredning

Ärendet har remitterats till stadsledningskontoret, miljö- och hälsoskyddsnämnden, stadsbyggnadsnämnden och Stockholms Stadshus AB. Stadsbyggnadsnämnden har inte inkommit med svar.

Stadsledningskontoret är i huvudsak positivt till de förslag som lämnas av Miljödepartementet i remissen. Stadsledningskontoret anser dock att förslaget om införande av en möjlighet till frival för kommunalt avfall från verksamheter är otillräckligt utrett. Kontoret anser bland annat att saknas en analys av förslagets miljökonsekvenser. Vidare menar kontoret att transporter sannolikt kommer att öka med anledning av förslaget och det är oklart hur tillsynen kan bedrivas.

Miljö- och hälsoskyddsnämnden avstyrker förslaget om s.k. frival för kommunalt avfall, som har producerats i eller i samband med en yrkesmässig verksamhet, i dess nuvarande form. Bland annat då nämnden anser att förslagets miljökonsekvenser inte är tillräckligt utredda. Nämnden är positiva till övriga förslag som den remitterade promemorian från Miljödepartementet presenterar.

Stockholms Stadshus AB anser att införande av frival för verksamhetsavfall riskerar att få negativa konsekvenser för staden. Bolaget lyfter bland annat att förslaget riskerar att bli en ekonomisk nettoförlust för staden, att det blir svårare att få en överblick av det kommunala avfallet samt att möjligheten att nyttja en miljöstyrande avfallstaxa minskar.

Mina synpunkter

Avfallshanteringen är ur flera perspektiv en viktig fråga. För en kraftigt växande stad som Stockholm är en god resurshushållning och effektiv avfallsåtervinning centrala delar i arbetet med miljö, klimat och människors hälsa och livsmiljöer.

De förslag på avfallsområdet som Miljödepartementet lyfter i sin promemoria ser jag i huvudsak positivt på. Dock lyfter Stockholms stads interna remissinstanser flera frågetecken kring departementets förslag om frival för kommunalt avfall. Jag

instämmer i remissinstansernas synpunkter i denna fråga och vill särskilt poängtera vikten av att konsekvenserna utreds ytterligare innan ett system med frival införs.

I övrigt hänvisar jag till de synpunkter som framgår av stadens promemoria.

Jag föreslår att borgarrådsberedningen föreslår att kommunstyrelsen beslutar följande.

Remissen besvaras med hänvisning till vad som sägs i stadens promemoria.

Stockholm den 18 december 2019

KATARINA LUHR

Bilaga

Promemoria Genomförande av reviderade EU-direktiv på avfallsområdet

Borgarrådsberedningen tillstyrker föredragande borgarrådets förslag.

Remissammanställning

Ärendet

Miljödepartementet föreslår i en promemoria hur ändringar i sex EU-direktiv på avfallsområdet ska genomföras i lagar och förordningar. Författningsändringarna föreslås träda i kraft den 5 juli 2020.

Förslagen innebär sammanfattningsvis följande.

Bestämmelserna om kontrollplaner i plan- och bygglagen (2010:900) kompletteras så att en kontrollplan ska omfatta uppgifter om allt bygg- och rivningsavfall och även byggprodukter som kan återanvändas. Det införs också krav på källsortering av bygg- och rivningsavfall i ett antal fraktioner.

Förbud införs mot förbränning och deponering av avfall som samlats in separat för att förberedas för återanvändning eller för att materialåtervinnas. Det införs också en skyldighet för den som samlar in eller behandlar avfall att lämna ut information om innehav av avfall som kan förberedas för återanvändning, men som inte avses att behandlas på det sättet, och på begäran erbjuda avfallet till den som avser att yrkesmässigt förbereda det för återanvändning.

Nya bestämmelser om avfallsförebyggande införs. Bland annat ska den som driver ett insamlingssystem informera användare av förpackningar om fördelarna med en ökad återanvändning av förpackningar och verka för att de producenter som låter förpackningar omfattas av systemet ökar andelen återanvändbara förpackningar som släpps ut på marknaden.

Målen för materialåtervinning av förpackningar revideras så att de minst överensstämmer med de nya målen i förpackningsdirektivet för 2025 respektive 2030. Det innebär en höjning av målen för vissa material, bland annat trä. Specifika nivåer för förpackningsavfall av järnmetall och aluminium ersätter det tidigare målet för förpackningsavfall av metall.

Bestämmelser om när avfall upphör att vara avfall införs i miljöbalken. Det tydliggörs vem som har ansvaret för att uppfylla tillämpliga författningskrav för material och produkter när avfall upphör att vara avfall.

Uttrycket ”kommunalt avfall” ersätter termen hushållsavfall i syfte att få fram mer jämförbar avfallsstatistik inom Eurostat och OECD.

Samtidigt införs en möjlighet att göra så kallat frival för hantering av kommunalt avfall som uppstår i eller i samband med en yrkesmässig verksamhet. Frivalet innebär att verksamheterna kan välja att hantera avfallet på annat sätt än genom att lämna det till kommunen, det vill säga att anlita en annan entreprenör än den som kommunen har upphandlat.

Bestämmelser införs om att sekretess under vissa förutsättningar ska gälla för uppgifter i det elektroniska avfallsregister som föreslås av Naturvårdsverket i den skrivelse som ingår i promemorian från Miljödepartementet.

Skrivelse

I en skrivelse redovisar Naturvårdsverket ett regeringsuppdrag om att utreda rättsliga förutsättningar för att säkerställa spårbarhet av farligt avfall i en digital lösning som uppfyller kraven i avfallsdirektivet. Naturvårdsverket föreslår att uppgifter om avfall som ska antecknas av verksamhetsutövarna ska lämnas digitalt till ett avfallsregister som Naturvårdsverket ska föra och att tillsynsmyndigheterna

ska ha direktåtkomst till avfallsregistret avseende sådana uppgifter som hänförs till myndigheternas tillsyn.

Beredning

Ärendet har remitterats till stadsledningskontoret, miljö- och hälsoskyddsnämnden, stadsbyggnadsnämnden och Stockholms Stadshus AB. Stadsbyggnadsnämnden har inte inkommit med svar.

Stadsledningskontoret

Stadsledningskontorets tjänsteutlåtande daterat den 6 december 2019 har i huvudsak följande lydelse.

Stadsledningskontoret är i huvudsak positiv till de förslag som lämnas av miljödepartementet i remissen. Det övergripande syftet med förslagen är att Sverige ska leva upp till de förbättringar av avfallshanteringen som de beslutade ändringarna i EU-direktiven förväntas ge upphov till. Förbättrad avfallshantering förväntas generera positiva fördelar för miljön, klimatet och människors hälsa.

Stadsledningskontoret bedömer att förslagen i huvudsak ligger i linje med Stockholms stads mål om hållbar utveckling, vilka framgår av kommunfullmäktiges budget för 2020 och andra stadsövergripande styrdokument inom området. I budget för 2020 har kommunfullmäktige bland annat beslutat att ett av verksamhetsområdesmålen är att Stockholm ska vara en hållbar stad med god livsmiljö. I beskrivningen av hur målet ska nås anges bland annat att Stockholm ska bli en föregångare inom cirkulär ekonomi, till exempel genom att göra det enklare att återvinna. I *Avfallsplan för Stockholm 2017-2020*, beslutad av kommunfullmäktige den 3 april 2017 (dnr 171-1991/2016, utl. 2017:67), anges bland annat en vision för 2040 om att en medveten produktion och konsumtion gör att mindre mängder avfall uppkommer och att trenden med ökande avfallsmängder är och förblir bruten samt att allt avfall tas omhand på det mest resurseffektiva sättet. I förslag till *Miljöprogram för 2020-2023* tydliggörs stadens ökade ambitioner avseende resurshushållning genom bland annat minskad resursanvändning och klokare konsumtion. Särskilt utpekade områden för recirkulation är plast, matavfall, avloppsvatten och schaktmassor.

Stadsledningskontoret anser att förslaget om införande av en möjlighet till frival för kommunalt avfall från verksamheter behöver kompletteras med en analys av förslagets miljökonsekvenser. Sannolikt kommer transporterna att öka och det är oklart hur tillsynen kan bedrivas. Stadsledningskontoret konstaterar, liksom Stockholm Vatten och Avfall AB, att ett införande av frival enligt departementets förslag kan innebära att målen om matavfallsinsamling kan vara svåra att mäta och nå.

Förslaget bör ytterligare utredas och då även innefatta frågan om transport av avfall från hushåll och eventuellt införande av ett utökat dispensförfarande från det kommunala avfallsmonopolet. Ett införande av frival kan, beroende på omfattning, ge effekter på stadens finansiering av avfallshantering, med taxehöjningar som följd.

Stadsledningskontoret bedömer att tiden fram till det föreslagna införandet av merparten av bestämmelserna, den 5 juli 2020, är alltför kort för att genomföra erforderliga anpassningar av avfallstaxa, lokala föreskrifter och eventuella omförhandlingar av entreprenörsavtal.

Stadsledningskontoret ser positivt på utvecklingen av digitala system och verktyg för avfallssektorn, men vill uppmana Naturvårdsverket att uppmärksamma riskerna med alltför komplicerade och kostnadsdrivande lösningar.

Stadsledningskontoret vill uppmärksamma behovet av ökad samordning mellan miljö- och hälsoskyddsnämnden och stadsbyggnadsnämnden gällande tillsynen av bygg- och rivningsavfall.

Stadsledningskontoret föreslår att kommunstyrelsen anser remissen besvarad med vad som sägs i stadsledningskontorets tjänsteutlåtande.

Miljö- och hälsoskyddsnämnden

Miljö- och hälsoskyddsnämnden beslutade vid sitt sammanträde den 19 november 2019 följande.

1. Miljö- och hälsoskyddsnämnden avstyrker förslaget om s.k. frival för kommunalt avfall, som har producerats i eller i samband med en yrkesmässig verksamhet, i dess nuvarande form.
2. Miljö- och hälsoskyddsnämnden tillstyrker övriga förslag i den remitterade promemorian ”Genomförande av reviderade EU-direktiv på avfallsområdet” och Naturvårdsverkets skrivelse ”Rättsliga förutsättningar för en ändamålsenlig avfallsstatistik och en digital lösning för spårbarhet av farligt avfall” med de synpunkter som framgår av miljöförvaltningens tjänsteutlåtande.
3. Miljö- och hälsoskyddsnämnden godkänner miljöförvaltningens tjänsteutlåtande som svar på remissen.
4. Miljö- och hälsoskyddsnämnden beslutar att omedelbart justera paragrafen.

Miljöförvaltningens tjänsteutlåtande daterat den 11 november 2019 har i huvudsak följande lydelse.

Huvuddelen av promemorians författningsförslag syftar till att genomföra ändringsdirektiven och är konforma med formuleringarna i direktiven. Som framgår ovan rör det sig sammanfattningsvis dels om nya definitioner och dels om ytterligare och förtydligade krav på utsortering och avfallsförebyggande.

För miljö- och hälsoskyddsnämndens vidkommande är det i den delen framförallt förslaget till ändringar som rör bygg- och rivningsavfall som väntas påverka nämndens tillsynsverksamhet. Detta förslag kommenteras särskilt nedan. Förvaltningen har i övrigt i allt väsentligt inga invändningar mot förslagen som föranleds direkt av ändringarna i direktiven.

Utöver förslagen som syftar till att genomföra ändringsdirektiven föreslås i promemorian att s.k. frival införs. Förslaget följer inte av ändringsdirektiven. Förvaltningen anser att förutsättningarna för frival och en lämplig form för ett sådant system bör utredas närmare och anser att nämnden därför bör avstyrka den delen av förslaget i dess nuvarande form. Förvaltningen kommenterar detta närmare nedan.

Bygg- och rivningsavfall

Nämnden utövar tillsyn enligt miljöbalken över bygg- och rivningsåtgärder och förvaltningen vill inledningsvis framhålla att utökade och mer konkreta krav på sortering av bygg- och rivningsavfall välkomnas.

Stockholms stad har separata nämnder för miljötillsyn och bygglovshantering. I dag blir nämnden varse aktuella rivningsåtgärder huvudsakligen genom att nämnden har tillgång till stadsbyggnadsnämndens diarium, och där kan söka fram större ärenden, samt genom klagomål till nämnden. Efter en sådan kontakt bedömer nämnden vilka risker som kan föreligga i det enskilda fallet och anpassar tillsynen efter detta. Förvaltningen konstaterar att utvidgningen av kraven på uppgifter om avfall i kontrollplanen sannolikt kommer att underlätta nämndens tillsynsverksamhet inom området.

Förvaltningen konstaterar emellertid också att en förutsättning för att kraven på uppgifter i kontrollplanen ska få genomslag är att information om kontrollplaner i meddelade bygg- och rivningslov förmedlas till nämnden. Eftersom bygg- och rivningslov inte i sig kräver anmälan enligt miljöbalken behövs det för Stockholms del ett samarbete mellan nämnderna för att säkerställa att miljö- och hälsoskyddsnämnden får kännedom om potentiella tillsynsobjekt.

När det gäller kravet på utsortering enligt 15 b-i §§ avfallsförordningen konstaterar förvaltningen att det vid bygg- och rivningsarbeten kommer att finnas stora praktiska utmaningar med att sortera ut samtliga fraktioner i stora delar av Stockholms stad, t.ex. på grund av begränsningar i utrymme för att förvara de olika fraktionerna. I promemorian föreslås dels att Naturvårdsverket ska meddela föreskrifter om undantag från sorteringskraven, men också att kommunen ska få meddela dispens i det enskilda fallet från utsorteringskraven. Förvaltningen vill därför framhålla att det är av största vikt att ett dispensförfarande endast blir aktuellt i undantagsfall. Om dispensförfarandet tillämpas regelmässigt, om än under en övergångstid i avvaktan på generella föreskrifter, riskerar konsekvenserna för Stockholms del att bli synnerligen kännbara. I en stad med Stockholms förhållanden skulle dispensförfarandet medföra en för nämnden kraftigt utökad administrativ börda av svårförutsebar omfattning, men framförallt få en omfattande påverkan på lovgivna bygg- och rivningsprojekt som riskerar att bli försenade på grund av handläggningen vid nämnden. Det är därför enligt förvaltningens mening helt centralt att Naturvårdsverket har tagit fram föreskrifter enligt 15 d § avfallsförordningen om undantag från kraven på utsortering som kan träda i kraft i anslutning till att de nu föreslagna ändringarna träder i kraft.

Frival för kommunalt avfall från verksamheter

Som framgår av 62 a § är det den som är skyldig att erlagga renhållningsavgift som har möjlighet att anmäla frival - i de flesta kommuner är det ägaren till den fastighet där det kommunala avfallet uppkommer som har möjlighet att anmäla frival – inte den som producerar kommunalt avfall i en yrkesmässig verksamhet. Detta motiveras med att ett frival påverkar skyldigheten att betala avgift till kommunen och det därför bedömts vara lämpligt att valmöjligheten ges till den som är avgiftsskyldig.

För Stockholms del torde majoriteten av verksamheter där det uppkommer kommunalt avfall bedrivs i hyrda lokaler. Enstaka industrier bedrivs inom fastighet som ägs av verksamhetsutövaren liksom vissa fristående restauranger, bensinmackar och liknande.

Som framgår av promemorian (s. 155) torde också benägenheten att välja en annan aktör än kommunen för avfallsinsamling vara lägre hos verksamheter som hyr in sig på hyresvärdens avfallsabonnemang och därmed har gemensam avfallshantering med andra verksamheter eller hushåll. Det blir då upp till den avgiftsskyldige att bedöma om det är lämpligt att tillämpa för en eller vissa verksamheter.

Frånsett problem med den praktiska hanteringen med separering av avfall, krav på utrymme etc. för att genomföra frivalet och verksamheternas egen obenägenhet att utnyttja frival, ifrågasätter förvaltningen att någon mindre hyresvärd, t.ex. en bostadsrättsförening, alls skulle vara beredd att ta på sig den extra administrativa börda som hantering av frival för en hyresgäst innebär. Mot denna bakgrund bedömer förvaltningen att det av det skälet är tveksamt om frivalet kommer få något nämnvärt genomslag i stora delar av Stockholm.

I promemorian förutsätts att frival bygger på en överenskommelse mellan hyresvärd och berörd verksamhetsutövare. Förvaltningen anser dock om det bör övervägas om den situationen kan uppstå att en hyresvärd som sedan tidigare anmält frival inte vill göra några förändringar och därmed indirekt kan tvinga en verksamhetsutövare att tillämpa frivalet. Det är oklart vilka konsekvenser detta kan få.

Förvaltningen ställer sig vidare frågande till varför miljökonsekvenserna av frival inte har analyserats närmare – frivalet omnämns över huvud taget inte i avsnitt 22.5 Miljökonsekvenser. I detta avseende är det av särskilt intresse att frivalet också innebär att en verksamhet kan anlita flera olika transportörer för olika avfallsfraktioner. Diversiteten kan då bli än större när flera olika verksamheter anlitar olika transportörer för samma typ av avfall.

I promemorian har en viss ökning av transporter förutsetts, men konsekvenserna av detta är enligt förvaltningens mening otillräckligt belysta. Om frivalet skulle få stort genomslag skulle antalet transporter öka väsentligt. Exempelvis är det tänkbart att en ökning av transporter i Stockholms innerstad kan påverka förutsättningarna att följa miljökvalitetsnormer för luft och buller. Fler avfallstransporter kan också medföra ökade bullerstörningar för närboende. Frågan är då om detta uppväger en eventuell effektivisering av avfallshanteringen för den enskilda verksamheten.

Det har inte heller analyserats om fritt val av transportör riskerar att öka risken för att avfallet hanteras av oseriösa aktörer och om det kan medföra ökad risk för nedskräpning eller på annat sätt miljömässigt olämplig hantering av avfallet. Förvaltningen befarar att det finns risk för sammanblandning av olika avfallsfraktioner. Exempelvis finns matbutiker som också har en servering inne i butiken, och som därför yrkesmässigt producerar både verksamhetsavfall och kommunalt avfall. Det finns då enligt förvaltningen en uppenbar risk att verksamhetsavfall från butik och kommunalt avfall från servering sammanblandas om avfallsfraktionerna hämtas av samma aktör. Detta skulle kunna innebära att man kanske inte ens bekymrar sig om att sortera eller t.o.m. att anmäla frival för det kommunala avfallet.

Det är sammantaget av stor vikt att alla tänkbara miljökonsekvenser utreds innan ett system med frival kan införas.

Förvaltningen saknar i promemorian en analys av effekterna för tillsynen av att frival införs.

I konsekvensbedömningen anges helt kort att kommunen inte behöver göra någon bedömning eller fatta några beslut med anledning av anmälan för registrering av frivalet, förutom att bedöma om registreringen är komplett och göra informationen tillgänglig för *eventuell* tillsyn. Formuleringarna ger intryck av att ett frival i det närmaste utgör en rättighet, eftersom det inte ska ske någon prövning eller krävs ställningstagande från tillsynsmyndighetens sida. För Stockholms del uppfattar förvaltningen att en sådan hantering närmast skulle innebära att registrering skulle ges in till renhållningshuvudmannen, som sedan ska se till att tillsynsmyndigheten får kännedom om registreringen.

För nämndens del förutser förvaltningen att den administrativa bördan kommer att öka om frivalet införs. Oavsett om det formellt finns någon form av krav på förprovning ligger det alltid i tillsynsmyndighetens uppdrag att göra en bedömning av om en verksamhet eller åtgärd är förenlig med miljölagstiftningen. Som framgår ovan förutser förvaltningen att det skulle kunna finnas invändningar mot att tillämpa frival inom vissa områden som redan är hårt belastade av transporter. Förvaltningen ifrågasätter därför att det är lämpligt med ett system som innebär att tillsynsmyndigheten i praktiken inte har möjlighet att ingripa mot en åtgärd som medför sämre förhållanden för miljön. Det blir också svårt att i efterhand ingripa mot missförhållanden och förbjuda en åtgärd som har anmälts på årsbasis.

Förvaltningen anser vidare att det är oklart hur den operativa tillsynen över avfallshanteringen är tänkt att fungera om frival tillämpas. Mot vilken part ska tillsynen riktas – den som är avgiftsskyldig och har anmält frivalet (och vars goda vilja frivalet bygger på) eller den som faktiskt valt transportören? Inte minst mot bakgrund av att frival anmäls årsvis är det viktigt att det blir klarlagt hur ansvaret mellan parterna ska fördelas. Den som anmäler ett frival behöver kunna bedöma vilket ansvar som följer med en sådan anmälan. Detta behöver således utredas ytterligare.

Som framgår av föregående avsnitt anser förvaltningen att den föreslagna utformningen av frivalet är otillfredsställande. Systemet ger intryck av att det är fritt att välja vilken transportör som helst, men kräver ändå kontakt med kommunen. Kontakten med kommunen ska dock inte föranleda någon prövning. Med nuvarande utformning blir frivalet en hybrid med begränsade förutsättningar att medföra den effektivisering som eftersträvas, samtidigt som miljökonsekvenserna blir svåra att följa upp då tillsynsmyndighetens befogenheter är beskurna.

Som framgår av promemorian är en alternativ lösning att med hushållsavfall jämförligt avfall som produceras i eller i anslutning till yrkesmässig verksamhet över huvud taget inte

omfattas av kommunens ansvar. Detta alternativ har tidigare föreslagits i SOU 2012:56, men mött kritik från flera remissinstanser, bland annat på grund av gränsdragningssvårigheter och risk för problem för mindre verksamhetsutövare och verksamhetsutövare i glesbygd att hitta privata entreprenörer som är villiga att utföra hanteringen.

En annan lösning, som inte innebär någon ändring av definitionerna av kommunalt avfall, är att det istället för frival införs en utökad rätt till dispens från det kommunala avfallsmonopolet, om det kan ske på ett hälso- och miljömässigt godtagbart sätt. Med ett sådant system blir förutsättningarna för att verksamhetsutövarna själva ska få hantera avfallet tydligare, samtidigt som det ska föregås av en prövning. Konsekvenserna av åtgärden blir därmed allsidigt belysta. Förvaltningen anser att även ett sådant alternativ bör utredas.

Promemorians förslag rör frival i fråga om avfall som uppkommer i yrkesmässig verksamhet. Det har emellertid redan utvecklats en betydande privat marknad för transport av avfall direkt från hushåll. Sådana verksamheter har inte hanterats inom ramen för tidigare revideringar av avfallslagstiftningen, inte ens som problemställning. Nämnden har tidigare i ett beslut i ett tillsynsärende, som skickats för kännedom till dåvarande miljö- och energidepartementet, framhållit att det är angeläget med en översyn av avfallslagstiftningen, så att förutsättningarna för bland annat transporttjänster och liknande hantering av hushållsavfall kan utredas närmare (MHN 2018-09-25 §23, dnr 2017-9885). Förvaltningen föreslår att en fortsatt utredning av frivalet även bör innefatta denna aspekt.

Övriga synpunkter på promemorian

I förslaget till ändringar i 15 kap. 3 § med definition av kommunalt avfall anges i punkten 1 att begreppet inte innefattar avfall från tillverkning. Formuleringen följer av definitionen i avfallsdirektivet 2008/98/EG. Förvaltningen uppfattar begreppet tillverkning som snävare än termen *produktion* som är vanligare förekommande i t.ex. livsmedelslagstiftningen. I förarbetena bör därför förtydligas hur begreppen förhåller sig till varandra.

Synpunkter på Naturvårdsverkets skrivelse

Nämnden är tillsynsmyndighet för verksamheter som producerar och hanterar avfall och berörs i denna egenskap av Naturvårdsverkets förslag. Förvaltningen har därför aktivt deltagit vid flera samråd och andra möten som Naturvårdsverket bjudit in till med anledning av regeringsuppdraget. Vid dessa tillfällen har förvaltningen lämnat både övergripande och detaljerade synpunkter på de förslag och lösningsmönster som Naturvårdsverket arbetat med.

Förvaltningens uppfattning är att den digitaliseringsprocess som pågår är bra och nödvändig och ser att det kan medföra stor potential för effektiviseringar och andra fördelar för inblandade parter, däribland nämnden och i förlängningen även staden. En förutsättning för detta är dock att digitaliseringen och de verktyg och system som tillskapas för ändamålet svarar mot reella behov och undviker att bli onödigt komplicerade och kostnadsdrivande. Det är också viktigt att ta hänsyn till informationsägandeskapet så att digitaliseringen inte leder till en störning av befintliga informationsströmmar och en fragmentisering av uppgifterna i tillsynsmyndigheternas verksamhetsstödssystem. Likaså är den långsiktiga förvaltningen av de digitala lösningarna och systemen, såväl ansvarsfördelning som former för samverkan och beslutsfattande, någonting som måste klargöras på ett tidigt stadium.

De uppgifter som omfattas av Naturvårdsverkets förslag i nu aktuell skrivelse är sådana som verksamhetsutövarna själva har ett ansvar att anteckna och bevara. Det är således inga uppgifter som nämnden rutinmässigt samlar in och registrerar i sitt ärendehanteringssystem inom ramen för sin tillsyn, utan endast i den mån det i det enskilda fallet är nödvändigt. Nämnden har därför fortsatt ett behov av att på begäran kunna ta del av dessa uppgifter, men har inget intresse av att samla in och registerhålla samtliga dessa uppgifter som ett led i sin tillsynsverksamhet.

Mot bland annat denna bakgrund var förvaltningen mycket kritisk till det förslag som Naturvårdsverket lämnade i den förstudie som redovisades den 31 januari 2019, där förslaget var att uppgifterna skulle lämnas till *tillsynsmyndigheten* (dvs. bl.a. nämnden) i en av Naturvårdsverket anvisad digital lösning. Det är därför glädjande att Naturvårdsverket har

reviderat sitt förslag i nu remitterade skrivelse, som på flera avgörande punkter överensstämmer med förvaltningens uppfattning i frågan.

Förvaltningen instämmer i den rättsliga analys som presenteras i skrivelsen. Mot bakgrund av uppgifternas karaktär och att de i dagsläget inte kan anses tillhöra en viss tillsynsmyndighet är det mest ändamålsenligt att Naturvårdsverket ska utgöra registeransvarig myndighet och därvid anses vara ensamt personuppgiftsansvarig för de behandlingar som utförs med anledning av registret. Den lösningsmodell och de författningsförslag som lämnas i skrivelsen tillstyrks därför av förvaltningen.

Förvaltningen noterar dock att det på s. 66 i skrivelsens konsekvensanalys anges att:

”I de kommunala nämnderna finns information om anmälningspliktig miljöfarlig verksamhet. Denna information bör göras tillgänglig via den digitala lösningen. Att överföra den informationen kan generera kostnader för kommunerna. Vår bedömning är att dessa eventuella kostnader inte går utöver vad som är nödvändigt utifrån ändamålet.”

Eftersom förslagen i skrivelsen endast avser sådana uppgifter som omfattas av verksamhetsutövarnas anteckningsskyldighet, ställer sig förvaltningen till att börja med frågande till vad det är för uppgifter som här avses och vilket ändamål som överföringen syftar till att svara mot? För det andra framkommer det inte hur dessa uppgifter som finns hos tillsynsmyndigheterna ska göras tillgängliga eller överföras till den digitala lösningen. Det medför i sin tur att det inte är möjligt att bedöma varken storleken på kostnaderna för kommunerna eller om dessa kostnader är rimliga utifrån det ospecificerade ändamålet.

Med beaktande av detta och Naturvårdsverkets uttalade ambition att bygga vidare på den digitala lösningen så att den även ska omfatta andra uppgifter, vill förvaltningen understryka att den modell som i skrivelsen föreslås för insamling och registerhållande av uppgifter om spårbarhet för farligt avfall inte nödvändigtvis är lika ändamålsenlig för andra typer av miljöinformation. Enligt förvaltningens uppfattning är informationsflödet och informationsägandeskapet avgörande vid valet av lösning för varje uppgiftskategori i syfte att uppnå ett samlat digitalt utbyte av miljöinformation. Precis på samma sätt som det inte är ändamålsenligt att nämnden ska behöva samla in och registerhålla uppgifter som den inte har behov av, som uppgifterna som avses i skrivelsen, så är det inte heller ändamålsenligt att nämnden inte själv ska få lagra uppgifter som nämnden faktiskt behöver inom ramen för sin tillsyn, vilket konsekvensanalysen ovan antyder. Förvaltningens bestämda uppfattning är att sådana uppgifter måste ägas av och registerhållas hos varje ansvarig tillsynsmyndighet. Uppgifterna ska i sådana fall alltså inte lagras i det nationella registret och därifrån tillgängliggöras för tillsynsmyndigheterna, oavsett hur denna lösning rent tekniskt konstrueras. Istället bör utbytet av sådana uppgifter lösas genom att uppgifterna digitalt tillgängliggörs i ett nationellt register från tillsynsmyndigheternas verksamhetsstödsystem.

Förvaltningen anser sammanfattningsvis att Naturvårdsverkets skrivelse är ett mycket välkomnat steg i rätt riktning i frågan om digitalisering av utbytet av avfallsinformation. För att på längre sikt och på bredare front kunna uppnå ett samlat utbyte av miljöinformation kvarstår dock ett stort antal knäckfrågor som kan kräva separata lösningar. Förvaltningen ser fram emot att på ett konstruktivt och framåtsyftande sätt fortsätta bidra till detta arbete.

Stockholms Stadshus AB

Stockholms Stadshus AB:s yttrande daterat den 12 november 2019 har i huvudsak följande lydelse.

Underremiss

Stockholm Vatten och Avfall ABs remissvar har i huvudsak följande lydelse.

Allmänna iakttagelser är att tiden för att genomföra erforderlig anpassning av taxa, lokala föreskrifter samt eventuella omförhandlingar av entreprenörsavtal bedöms som otillräcklig för de förändringar som föreslås i promemorian. Vidare behövs begreppet ”kommunen” förtydligas i många fall d.v.s. vilken verksamhet som avses, utförare eller tillsynsenhet.

Stockholm Vatten och Avfall bedömer att ett ”frival-system” där verksamheterna själva kan välja insamlingsentreprenör ger stora konsekvenser för bolaget samt taxekollektivet. Osäkerhet i volymer kan både ge ökade behandlings- och insamlingskostnader per ton resp. hämtning, som fördelas på färre kunder. Grundavgiften i taxan måste höjas om staden ska kunna ha kvar befintlig service avseende t.ex. återvinningscentraler, återbruk m.m.

Möjligheten till att miljöstyrande taxa begränsas, särskilt om det är stora kunder som väljer frivalet. Stadens matavfallsmål blir svåra att uppnå då den största andelen matavfall inte kommer från hushåll utan från verksamheter, bl.a. på grund av många enfamiljshushåll, i motsats till snittkommunen i Sverige. Insamlingen i Stockholm sker områdesvis vilket möjliggör en bra ruttoptimering. Vid ett frival ökar med stor sannolikhet det totala antalet transporter, vilket innebär negativa effekter både ur miljö-, trafik- och bullersynpunkt. Ett avfallsutrymme kan dessutom användas av olika verksamheter med egna abonnemang vilket kan innebära att olika entreprenörer hämtar det kommunala avfallet. Mindre företag kan av kostnadsskäl komma att använda frivalet. Även om anlitad entreprenören har transporttillstånd och levererar avfallet till godkänd anläggning kan denne göra avkall på fossilfria bränslen samt arbetsmiljön och därigenom erbjuda en billigare och ur miljöhänseende sämre hämtning.

Likställighetsprincipen sätts ur spel då likvärdiga verksamheter inte alltid har samma möjlighet till frival, beroende på om de själva står för avfallsabonnemanget eller fastighetsägaren.

Ett frival innebär också utmaningar för t.ex. planering av infrastruktur, uppföljning av verksamheten och miljömålen.

Koncernledningens synpunkter

Koncernledningen instämmer i helhet med Stockholm Vatten och Avfalls remissvar och anser att införande av frival för verksamhetsavfall riskerar att få negativa konsekvenser för staden. Det bör också noteras att det redan idag finns en möjlighet för tillsynsmyndigheten att bevilja dispens för verksamhetsutövare som kan visa att de genom att anlita en egen entreprenör kan uppnå ett bättre omhändertagande ur miljösynpunkt.

Koncernledningen vill betona några av de negativa konsekvenserna som uppstår i och med frival av verksamhetsavfall:

- Utmaningar genom att flera olika verksamheter, med egna abonnemang, kan ha utrymme i samma soprum. Avfallet hämtas lätt av fel entreprenör och reklamationer hamnar fel.
- Svårt att överblicka hanteringen av det kommunala avfallet.
- Svårt att uppnå stadens matavfallsmål, då merparten av de insamlade matavfallet kommer från verksamheter.
- I dag finns en miljöstyrande taxa, t.ex. är taxan för matavfall subventionerad på bekostnad av taxan för blandat avfall för att öka insamlingen av matavfall som separat fraktion.
- Staden har ett samarbete avseende krisberedskap vilket blir betydligt svårare att uppnå när ansvaret för verksamheternas avfallshantering är spritt på flera parter.
- Kommunen har ett ansvar för att ha en avfallsplan omfattande det avfall som uppkommer i kommunen. Möjligheterna både att samla in faktauppgifter angående mängder och behandlingsalternativ och att styra mot uppsatta mål kan försvåras som följd av införandet av frival.
- Vid ett frival ökar med stor sannolikhet det totala antalet transporter, vilket innebär negativa effekter både ur miljö-, trafik- och bullersynpunkt

- Ett införande av frival beräknas ge en nettoförlust för staden, p.g.a. att intäktsreduceringen är större än kostnadsminskningen.