

**PM Rotel IX (Dnr KS 2019/1825)**

## **Promemoria - Genomförande av reviderade EU-direktiv på avfallsområdet: Rapportering och miljöstraffavgifter**

Remiss från Miljödepartementet

Remisstid den 28 februari 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 har remitterat promemorian *Genomförande av reviderade EU-direktiv på avfallsområdet: Rapportering och miljöstraffavgifter* för besvarande.

Bakgrunden till förslagen i promemorian är en ändring av sex EU-direktiv på avfallsområdet som trädde i kraft i juli 2018. Revideringarna av direktiven syftar bland annat till att främja övergången till en cirkulär ekonomi, ett fullständigt genomförande av avfallshierarkin i samtliga medlemsstater, minskning av genererade avfallsmängder totalt och per capita, säkerställande av återvinning av hög kvalitet och användningen av avfall som en betydande och tillförlitlig källa av råvaror för unionen.

Flera bestämmelser i de reviderade direktiven syftar till att komma till rätta med de stora skillnader som råder mellan medlemsstaternas vad gäller avfallshantering. Ett sådant område är avfallsstatistik. För att förbättra kvaliteten, tillförlitligheten och jämförbarheten av de uppgifter som samlas in har reglerna för hur och vad medlemsstaterna ska rapportera reviderats.

I promemorian lämnar Miljödepartementet förslag på hur ändringar i rapporteringsbestämmelserna i de EU-direktiv på avfallsområdet ska genomföras i svensk rätt samt förslag till miljöstraffavgifter. Syftet med de förslag är att Sverige ska leva upp till de ökade kraven på avfallsstatistik som ska rapporteras till Europeiska kommissionen. Departementet föreslår att samtliga kommuner blir skyldiga att samla in, bearbeta och till Naturvårdsverket rapportera in uppgifter om kommunalt avfall från verksamheter och hushåll. Förslagen innebär att en uppgift som kommunerna hittills utfört på frivillig basis görs obligatorisk. Förslagen bedöms om de genomförs påverka det kommunala självstyret, medföra omfattande merarbete för kommunen och väsentliga investeringskostnader, samt påverka negativt möjligheten till ett tillförlitligt statistikunderlag för det kommunala avfallet och öka behovet av tillsyn.

Författningsändringarna föreslås i huvudsak träda i kraft den 5 juli 2020.

## Beredning

Ärendet har remitterats till stadsledningskontoret, exploateringsnämnden, miljö- och hälsoskyddsnämnden, stadsbyggnadsnämnden, trafiknämnden och Stockholms Stadshus AB, som har i sin tur remitterat vidare till dotterbolaget Stockholm Vatten och Avfall AB. Miljöförvaltningen, trafikkontoret och exploateringskontoret har med anledning av den korta remisstiden besvarat remissen med ett kontorsyttrande. Stadsbyggnadsnämnden har avstått från att besvara remissen.

*Stadsledningskontoret* är i delar positiv till remissens förslag men anser att de, om de genomförs, kommer att medföra mycket omfattande merarbete för kommunen, väsentliga investeringskostnader. Kontoret anser att det är av stor vikt att konsekvenserna utreds ytterligare innan ett system med frival införs.

*Exploateringskontoret* är positivt till de förslag som berör bygg- och rivningsavfall men anser att fler proaktiva verktyg än sanktioner och tvingande bestämmelser behövs för att nå målet med cirkulär ekonomi.

*Miljöförvaltningen* anser att promemorians bedömning av konsekvenserna för kommunerna av inrapporteringskyldigheten bygger på missvisande antaganden som har lett till felaktiga slutsatser. Förvaltningen avstyrker förslaget till rapporteringskyldighet i dess nuvarande utformning, samt förslaget till införande av miljöstruktionsavgift för försenad inlämning av uppgifter.

*Trafikkontoret* bedömer att förslagen inte skulle innebära några betydande förändringar för kontorets verksamhet och tillstyrker dessa.

*Stockholms Stadshus AB* befarar att ett frivalssystem försämrar möjligheten till ett tillförlitligt statistikunderlag för det kommunala avfallet och skulle även leda till ett avsevärt merarbete med rapportering, kommunikation samt uppföljning.

## Mina synpunkter

Intentionen i EU:s ändringsdirektiv är positiv och viktig då en stark avfallslagstiftning är av största vikt såväl nationellt som internationellt. Inriktningen att komma högre upp i avfallstrappan, öka återvinning och förenkla samt harmonisera rapporteringskraven är också mycket positiv.

Jag instämmer helt med stadsledningskontoret om vikten av att ytterligare utreda konsekvenserna innan detta system införs. Jag instämmer även med exploateringskontoret i att förbättrad rapportering och ökad statistik kommer att kunna underlätta genomförandet av rätt åtgärder för att minska uppkomst av avfall. Det finns dock större frågetecken vad gäller exempelvis vilka resurser för tillkommande administration och merarbete som kommer krävas för genomförandet och konsekvenserna för rapporteringskyldigheten är i dagsläget svårt att överblicka. Dessutom kvarstår många frågetecken runt konsekvenserna av förslaget om frival för det kommunala avfallet.

Jag föreslår att borgarrådsberedningen föreslår att kommunstyrelsen beslutar följande.

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

Stockholm den 12 februari 2020

KATARINA LUHR

Bilaga

Remissen från Miljödepartementet

**Borgarrådsberedningen** tillstyrker föredragande borgarrådets förslag.

## Remissammanställning

### Ärendet

Miljödepartementet har remitterat promemorian *Genomförande av reviderade EU-direktiv på avfallsområdet: Rapportering och miljöstraffavgifter* till Stockholms stad för besvarande.

Bakgrunden till förslagen i promemorian är en ändring av sex EU-direktiv på avfallsområdet som trädde i kraft i juli 2018. Revideringarna av direktiven syftar bland annat till att främja övergången till en cirkulär ekonomi, ett fullständigt genomförande av avfallshierarkin i samtliga medlemsstater, minskning av genererade avfallsmängder totalt och per capita, säkerställande av återvinning av hög kvalitet och användningen av avfall som en betydande och tillförlitlig källa av råvaror för unionen.

Det råder stora skillnader mellan medlemsstaternas avfallshantering och flera bestämmelser i de reviderade direktiven syftar till att komma till rätta med dessa skillnader. Ett sådant område är avfallsstatistik. För att förbättra kvaliteten, tillförlitligheten och jämförbarheten av de uppgifter som samlas in har reglerna för hur och vad medlemsstaterna ska rapportera reviderats. Det har bland annat införts mer detaljerade bestämmelser om hur medlemsstaterna ska rapportera vad som verkligen materialåtervinns och om vad som kan tillgodoräknas när det gäller uppnåendet av målen för materialåtervinning. Medlemsstaternas rapportering av statistiska uppgifter är av avgörande betydelse för att EU-kommissionen ska kunna bedöma hur avfallslagstiftningen efterlevs i medlemsstaterna.

Regler med ursprung i EU-direktiv innebär ett begränsat nationellt handlingsutrymme. Alla bestämmelser måste genomföras i nationell rätt inom den tidsram som anges i direktivet. Genomförandet kontrolleras av kommissionen. Ett försenat eller bristfälligt genomförande av EU-lagstiftning innebär att ett överträdelseärende initieras av kommissionen som ytterst kan resultera i en straffavgift som utgörs av ett standardbelopp för att bestraffa själva överträdelsen och ett löpande vite tills bristerna åtgärdats.

Det kommunala ansvaret för avfallsfrågor fördelas i Stockholms stad mellan flera nämnder och bolag. Avfallsnämnden ansvarar för de uppgifter som enligt miljöbalken eller andra författningar åligger staden och Stockholm Avfall AB utför den faktiska verksamheten i egenskap av renhållare, medan miljö- och hälsoskyddsnämnden utgör tillsynsmyndighet i vissa fall.

I promemorian lämnar miljödepartementet förslag på hur ändringar i rapporteringsbestämmelserna i fem EU-direktiv på avfallsområdet ska genomföras i svensk rätt. Promemorian innehåller även förslag till miljöstraffavgifter. Författningsändringarna föreslås i huvudsak träda i kraft den 5 juli 2020.

Förslagen i denna remiss kompletterar de förslag som departementet lämnade i en tidigare remiss (besvarad av Stockholms stad, dnr 2019/1512) som innehöll promemorian *Genomförande av reviderade EU-direktiv på avfallsområdet* och Naturvårdsverkets redovisning *Rättsliga förutsättningar för en ändamålsenlig avfallsstatistik och en digital lösning för spårbarhet av farligt avfall*. Här framgick bland annat att termen ”hushållsavfall” föreslås ersättas med uttrycket ”kommunalt avfall”. Innebörden av termen kommunalt avfall är snarlikt uttrycket hushållsavfall,

men inte identiskt. Uttrycket kommunalt avfall är utvecklat för att skapa förutsättningar för likartad och jämförbar statistik inom och mellan

EU-länder. Samtidigt föreslogs en möjlighet för yrkesmässiga verksamheter att göra så kallat frival för hantering av kommunalt avfall som uppstår i eller i samband med verksamheten. Frivalet innebär att verksamheterna kan välja att hantera avfallet på annat sätt än genom att lämna det till kommunen eller av kommunen anlita transportör.

Syftet med de förslag till nya bestämmelserna som nu lämnas är att Sverige ska leva upp till de ökade kraven på avfallsstatistik som ska rapporteras till Europeiska kommissionen.

### **Promemorians förslag**

I promemorian föreslås bland annat följande.

#### *Ändrade rapporteringsbestämmelser*

Naturvårdsverket är ansvarig myndighet för rapportering av Sveriges uppgifter till Eurostat enligt avfallsstatistikförordningen (*Europaparlamentets och rådets förordning nr 2150/2002 av den 25 november 2002 om avfallsstatistik*). Den idag befintliga statistiken bygger i huvudsak på vad som inrapporteras till Naturvårdsverket på frivillig grund. Departementet föreslår att det införs en bestämmelse om skyldighet att på Naturvårdsverkets begäran lämna de uppgifter som myndigheten behöver för rapporteringen. Metoderna för inhämtning av de uppgifter som behövs skiljer sig åt inom olika områden och har som mål att den minst kostnadsdrivande lösningen ska användas.

#### *Kommunalt avfall*

Samtliga kommuner blir skyldiga att samla in, bearbeta och till Naturvårdsverket rapportera in uppgifter om kommunalt avfall från verksamheter och hushåll, vilket innebär en utökning av vad som idag rapporteras frivilligt. Kraven på vad som ska rapporteras blir mer detaljerade, exempelvis när det gäller rapporteringen av kommunalt avfall från verksamheter. Bland annat innebär det att kommunerna senast den 30 juni varje år ska lämna uppgifter om den mängd kommunalt avfall som under föregående kalenderår

- har samlats in av kommunen,
- har rapporterats som insamlat från yrkesmässiga insamlare (kommunalt upphandlade entreprenörer och andra som samlar in kommunalt avfall från verksamheter som omfattas av frival),
- har rapporterats som behandlat eller borttransporterat av en verksamhetsutövare som har gjort ett frival.

Som en följd av ovanstående blir den som yrkesmässigt samlar in kommunalt avfall skyldig att lämna uppgifter till kommunen om den mängd kommunalt avfall som har samlats in i kommunen. Även verksamhetsutövare som själv behandlar kommunalt avfall från en egen verksamhet, eller själv transporterar bort sådant avfall för behandling, blir skyldiga att rapportera till kommunen hur stora mängder som har behandlats och transporterats bort. Dessa uppgifter ska lämnas till kommunerna senast den 31 mars.

Skyldigheten ska inte gälla avfall som omfattas av förordningen om producentansvar för returpapper, förordningen om retursystem för plastflaskor och metallburkar eller förordningen om producentansvar för elutrustning.

#### *Avfallsförebyggande åtgärder*

Den som vidtar avfallsförebyggande åtgärder och den som producerar eller på annat sätt hanterar avfall föreslås att på Naturvårdsverkets begäran lämna uppgifter. Därmed kompletteras den nuvarande uppgiftsinhämtningen när det gäller bland annat livsmedelsavfall och bygg- och rivningsavfall.

Sedan ett antal år sker en utökad rapportering av bygg- och rivningsavfall för *tillståndspliktiga* avfallsverksamheter. Förslagen i promemorian innebär inga förändringar för dessa verksamheter. Däremot finns *anmälningspliktiga* avfallsbehandlare som hanterar icke-farligt bygg- och rivningsavfall som inte rapporterar några uppgifter till myndigheterna i dag. Dessa anläggningar har redan en anteckningsskyldighet om behandling av avfall och det nya kravet innebär därför framför allt att aktören kan bli kontaktad av Naturvårdsverket om att lämna in uppgifter motsvarande de som har antecknats. Uppgifterna avser vilka mängder avfall som har behandlats och på vilket sätt.

#### *Förpackningsavfall*

Förpackningsavfall är kommunalt avfall. Naturvårdsverket har, i överensstämmelse med målen i avfallsdirektivet, föreslagit att regeringen ska besluta om nya etappmål för förberedelse för återanvändning och materialåtervinning av kommunalt avfall: minst 55 viktprocent 2025, minst 60 viktprocent 2030 och minst 65 viktprocent 2035 (i rapporten *Fördjupad utvärdering av miljömålen*). Mot bakgrund av detta föreslås i promemorian att skyldigheten för insamlingssystemen och de som samlar in avfall från verksamhetsutövare ska utökas till att rapportera om mängden förpackningsavfall och returpapper, så att det är möjligt att följa upp hanteringen av detta på kommunal nivå, trots att detta inte krävs för rapporteringen till kommissionen. Kommunerna får då möjlighet att hämta dessa uppgifter från Naturvårdsverket.

I förordningen (2018:1462) om producentansvar för förpackningar (förpackningsförordningen) finns i dag bestämmelser om att den som driver ett insamlingssystem och den som samlar in förpackningsavfall från yrkesmässiga verksamheter ska lämna uppgifter om den mängd avfall som behandlats i Sverige. Det finns dock inget krav på att uppgifter ska lämnas om hur stor mängd av detta avfall som har samlats in utanför Sverige. I promemorian föreslås att dessa uppgifter ska rapporteras till Naturvårdsverket. Uppgifterna behöver rapporteras in eftersom det, när det gäller uppnåendet av direktivets materialåtervinningsmål, endast är den medlemsstat där det samlades in som får tillgodoräkna sig det förpackningsavfall som materialåtervinns.

Enligt förpackningsförordningen ska producenterna lämna uppgifter om de förpackningar som släppts ut på den svenska marknaden till Naturvårdsverket. Till följd av ändringar som har gjorts i förpackningsdirektivet föreslås i promemorian att skyldigheten att lämna uppgifter till Naturvårdsverket utökas. Uppgifter ska även lämnas om hur stor mängd av de förpackningar som producenten har tillhandahållit eller släppt ut på den svenska marknaden som är konsumentförpackningar, återanvändbara förpackningar och återanvändbara konsumentförpackningar.

Förordningen (2005:220) om retursystem för plastflaskor och metallburkar (retursystems-förordningen) innehåller inga bestämmelser om rapportering. Eftersom plastflaskor och metallburkar är förpackningsavfall föreslås i promemorian att den som driver ett sådant retursystem senast den 31 mars varje år till Naturvårdsverket ska lämna uppgifter motsvarande de som ska lämnas av de tillståndspliktiga insamlingssystemen för förpackningar.

#### *Elavfall*

Allt konsumentelavfall som de tillståndspliktiga insamlingssystemen hanterar är kommunalt avfall och ska därför ingå i beräkningen av återvinningsmålen. Insamlingssystemen är skyldiga att lämna uppgifter till Naturvårdsverket om hur stor mängd konsumentelavfall som har samlats in under föregående år.

Mot bakgrund av direktivets nya mål (och att Naturvårdsverket har föreslagit nya nationella etappmål) föreslås i promemorian att det införs en skyldighet för insamlingssystemen att specificera uppgifterna så att det framgår hur stora mängder konsumentelavfall som har samlats in och behandlats i respektive kommun. På så sätt får kommunerna möjlighet att inhämta dessa uppgifter från Naturvårdsverket för att kunna följa upp hur kommunen ligger till i förhållande till målen.

### **Miljösanktionsavgifter**

Inom miljölagstiftningen är systemet med miljösanktionsavgifter utformat för att beivra överträdelser av mindre allvarligt slag genom ett snabbt, tydligt, enkelt och schabloniserat förfarande.

Miljösanktionsavgifter om 10 000 kronor föreslås införas för den som yrkesmässigt samlar in eller producerar kommunalt avfall och inte lämnar uppgifter till kommunen inom föreskriven tid. Miljösanktionsavgift om 5 000 kronor föreslås införas för överträdelse av skyldigheten att lämna in uppgifter till Naturvårdsverkets register för spårbarhet av farligt avfall.

Bestämmelsen om att den som för transport lämnar avfall till någon som inte har det tillstånd som krävs för en sådan transport kan dömas till böter föreslås tas bort och ersättas med en miljösanktionsavgift om 30 000 kronor.

### **Konsekvenser**

I promemorian beskrivs bland annat följande konsekvenser.

#### *Rapportering av kommunalt avfall*

Rapportering om hushållsavfall görs idag av merparten av landets kommuner, men det sker på frivillig basis. Kommunerna ansvarar för att samla in och behandla hushållens och verksamheters hushållsavfall i egen regi eller via avtal med avfallsentreprenörer. I den mån avfallsentreprenörer anlitas rapporterar dessa in data för hushållsavfall till kommunen som samlar in och bearbetar uppgifterna. Kommunerna rapporterar in mängden hushållsavfall till branschorganisationen Avfall Sveriges rapporteringsverktyg Avfall Web. Avfall Sverige ger därefter Naturvårdsverket tillgång till uppgifterna.

I promemorian föreslås att kommunerna antingen rapporterar direkt till Naturvårdsverket eller fortsätter att använda Avfall Web, under förutsättning att samtliga uppgifter som Naturvårdsverket behöver rapporteras och så länge Avfall Sverige kan och vill fortsätta administrera webverktyget. Om kommunerna väljer att

fortsätta använda Avfall Web kommer Avfall Sverige i viss mån att behöva utveckla verktyget för att kunna ta emot nya och mer detaljerade data. Det innebär utvecklingskostnader för Avfall Sverige och en indirekt kostnad för kommunerna som är medlemmar i Avfall Sverige. För de cirka 30 kommuner som idag inte frivilligt rapporterar bedöms den initiala kostnaden bli högre än för de som redan rapporterar, för att inom ett par år plana ut och bli jämförbar med övriga kommuner av liknande storlek.

#### *Frival*

Om möjlighet att göra ett så kallat frival införs, vilket departementet föreslagit i promemorian *Genomförande av reviderade EU-direktiv på avfallsområdet*, kan verksamheter välja att själva omhänderta avfallet eller anlita en egen avfallsentreprenör. Införandet av frival bedöms kunna innebära ett visst merarbete i fråga om rapportering för de kommuner där möjligheten till frival utnyttjas.

Om en möjlighet att göra frival införs kan verksamheter välja tre olika vägar: a) de fortsätter som tidigare och kommunen hämtar deras kommunala avfall, b) de anlitar en privat avfallsentreprenör, eller c) de väljer att själva omhänderta sitt avfall. I det fall verksamheten väljer a) innebär det inget ytterligare rapporteringsarbete för kommunen eftersom samma avtal löper vidare. Om verksamheten väljer b) och det är en entreprenör som inte anlitas av kommunen i dag innebär det att kommunen ska samla in data från ytterligare en aktör. Om verksamheten väljer c) ska verksamheten själv rapportera in till kommunen, vilket också innebär att kommunen behöver samla in och bearbeta data från en ny aktör. De båda senare alternativen bedöms kunna innebära ökade administrativa kostnader för kommunerna.

#### *Verksamheter som gör ett frival*

De verksamheter som producerar kommunalt avfall väntas inte påverkas i någon större utsträckning av förslagen om rapportering så länge de inte väljer att själva hantera sitt kommunala avfall. I så fall kommer de bland annat ha en initial kostnad för att sätta sig in i hur rapporteringen ska göras. Bedömningen är att verksamheter som producerar avfall, oavsett storlek, endast kommer att utnyttja möjligheten till frival om det totalt sett innebär en lägre kostnad för dem än att fortsätta låta kommunen hämta verksamhetens kommunala avfall.

#### *Ekonomiska överväganden*

Den kommunala avfallshanteringen finansieras genom den avfallstaxa som kommunerna kan ta ut med stöd av reglerna för renhållningsavgift. För sitt arbete med tillsyn, inklusive eventuella beslut om att en miljöstraffavgift ska tas ut, kan kommunerna enligt miljöbalken ta ut en kostnadstäckande avgift. I fråga om kommunernas nya skyldighet att rapportera om kommunalt avfall finns däremot begränsad möjlighet att finansiera arbetet med avgifter. Departementets bedömning är därför att kommunernas kostnader måste kompenseras enligt finansieringsprincipen. En mycket grov uppskattning är att sektorn behöver tillföras 14,5 miljoner kronor från statsbudgeten från år 2021. Summan innefattar 2,0 miljoner kronor för merarbetet som frivilligt bedöms medföra samt 12,5 miljoner kronor för arbetet med inrapportering av uppgifter om kommunalt avfall.

Förslagen om rapportering av kommunalt avfall innebär att en uppgift som kommunerna hittills utfört på frivillig basis görs obligatorisk. Förslagen innebär ett



nytt åliggande och innebär därför ett ingrepp i den kommunala självstyrelsen. Bedömningen är dock att ändamålet med de nya förslagen (att säkerställa att Sverige kan efterleva de utökade EU-regler som införts om rapportering av kommunalt avfall) inte kan uppnås på ett för det kommunala självbestämmandet mindre ingripande sätt än det som föreslås.

#### *Införandetidpunkt*

Förslagen föreslås träda i kraft i enlighet med vad direktiven kräver, vilket i flertalet fall innebär senast den 5 juli 2020. Departementet bedömer att det finns ett behov av speciella informationsinsatser för vissa av förslagen, bland annat på kommunal nivå, dock utan att närmare precisera detta. Förslagen kommer även att medföra behov av vägledningsinsatser från Naturvårdsverket.

#### **Beredning**

Ärendet har remitterats till stadsledningskontoret, exploateringsnämnden, miljö- och hälsoskyddsnämnden, stadsbyggnadsnämnden, trafiknämnden och Stockholms Stadshus AB, som har i sin tur remitterat vidare till dotterbolaget Stockholm Vatten och Avfall AB. Miljöförvaltningen, trafikkontoret och exploateringskontoret besvarat remissen med ett kontorsyttrande. Stadsbyggnadsnämnden har avstått från att besvara remissen.

#### **Stadsledningskontoret**

**Stadsledningskontorets** tjänsteutlåtande daterat den 16 januari 2020 har i huvudsak följande lydelse.

Stadsledningskontoret är i delar 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. Dessa målsättningar ligger i linje med de mål om hållbar utveckling som beslutats av kommunfullmäktige i 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.

Av Stockholms stads svar på departementets remiss Genomförande av reviderade EU-direktiv på avfallsområdet (dnr 2019/1512) framgår att staden anser att det finns flera frågetecken kring departementets där framförda förslag om frival för kommunalt avfall och att det är av stor vikt att konsekvenserna utreds ytterligare innan ett system med frival införs. Den aktuella remissen stärker stadsledningskontoret ställningstagande i detta avseende.

I promemorian används ”kommunen” i olika sammanhang och det bör förtydligas vid vilket avseende man avser kommunen såsom renhållare respektive tillsynsmyndighet. Förslaget att kommunerna ska ansvara för insamling och rapportering har inte tagit hänsyn till att tillsynen av rapporteringsskyldigheten utövas av annan kommunal enhet än den som ansvarar för insamling och rapportering. Departementets bedömning av konsekvenserna för kommunerna tycks bygga på bristfälliga antaganden om vilka resurser i fråga om system och rutiner som idag finns tillgängliga inom kommunerna. Stadsledningskontoret bedömer att förslagen, om de genomförs, kommer att medföra mycket omfattande merarbete för

kommunen och väsentliga investeringskostnader. Ett frivalssystem riskerar också att försämra möjligheten till ett tillförlitligt statistikunderlag för det kommunala avfallet, då det för frivalshämtat kommunalt avfall blir aktuellt med en uppskattning av mängder istället för faktisk viktrapportering. Stadsledningskontoret bedömer att även behovet av tillsyn kommer att öka.

Stadsledningskontoret konstaterar att departementets bedömning om ett behov av särskilda informationsinsatser torde vara rimlig och noterar att tidpunkten inte är optimal utifrån genomslagssynpunkt, eftersom den sammanfaller med behovet av stora informationsinsatser om obligatorisk matavfallsinsamling.

### **Exploateringskontoret**

**Exploateringskontorets** tjänsteutlåtande daterat den 13 januari 2020 har i huvudsak följande lydelse.

Exploateringskontoret bedömer att de förslag till bestämmelser i promemorian som berör kontoret är de som hanterar bygg- och rivningsavfall. Exploateringskontorets synpunkter berör därmed i huvudsak de förslagen.

Generellt så anser exploateringskontoret att det är positivt att rapporteringen av uppgifter och statistik om avfall ökar och att Naturvårdsverket får utökad uppdrag och bemyndigande för att samla in uppgifter. För att kunna genomföra rätt åtgärder för att minska uppkomsten av avfall och tillämpningen av EUs avfallshierarki så krävs bra statistik. Det är bra att skyldigheten att lämna uppgifter och statistik om bygg- och rivningsavfall även kommer gälla anmälningspliktiga verksamhetsutövare eftersom det är en omfattande bransch som hanterar stora mängder avfall.

Exploateringskontoret ser även positivt på införande av miljöstraffavgift för underlåtenhet att rapportera in nödvändiga uppgifter samt om man lämnar avfall till någon som saknar nödvändigt tillstånd eller inte har gjort de anmälningar som krävs. Exploateringskontoret tillstyrker även att samtidigt tar bort bestämmelsen i 29 kap 9§ i miljöbalken avseende böter för den som transporterar avfall utan att inneha nödvändiga tillstånd. Miljöstraffavgifter bedöms vara ett administrativt enklare verktyg att använda för att styra mot efterlevnad av regelverket och i de fall det handlar om mer omfattande kriminell verksamhet så finns fortfarande kvar möjligheten att åberopa miljöbalkens bestämmelser i 29 kap. 4§.

Ska man lyckas med avsikterna i EUs avfallsdirektiv och målet med cirkulär ekonomi krävs dock fler proaktiva verktyg än sanktioner och tvingande bestämmelser om inlämnande av uppgifter och statistik om avfallsinsamling. De styrmedlen kan vara ett komplement till mer hållbar avfallshantering men inte vara drivande i arbetet med att skapa en cirkulär ekonomi.

Stockholms stad har höga ambitioner gällande minskade mängder bygg- och rivningsavfall och har genom sitt kommande miljöprogram flera åtgärder som går utöver vad nationell lagstiftning kräver. Här finns det ett behov av mer verktyg och styrmedel för att minska mängderna bygg- och rivningsavfall som måste komma på plats för att nå EUs och Sveriges högt ställda mål inom avfalls- och klimatområdet. Särskilt då förväntningarna på uppförandet av nya bostäder är stort i Sverige och i synnerhet i Stockholmsområdet.

### **Miljöförvaltningen**

**Miljöförvaltningens** tjänsteutlåtande daterat den 11 januari 2020 har i huvudsak följande lydelse.

#### **Avgränsning**

Nämndens synpunkter begränsas till de förslag som berör nämndens egen verksamhet, d.v.s. förslag till bestämmelser om rapportering om kommunalt avfall och förslag till bestämmelser om miljöstraffavgifter.

### **Förslaget till rapportering om kommunalt avfall**

Tillsynsmyndighetens funktion och ansvar är oklart

Nämnden har tillsyn enligt miljöbalken över hanteringen av hushållsavfall och därmed jämförligt avfall (som föreslås benämnas kommunalt avfall).

Det är riktigt att den typ av uppgifter som avses i 59 b § kategori a) redan idag hanteras av stadens renhållningshuvudman Stockholm Avfall AB (SVOA). I dagsläget kan sådan inrapportering ske på frivillig basis via Avfall Web. Uppgifter enligt kategori b) avser dock sådana uppgifter som rör det föreslagna frivalet och som idag inte förekommer inom staden.

I promemorian diskuteras vilken part som bör samla in uppgifterna (s. 39). Ett alternativ som presenteras är att informationen skickas direkt till Naturvårdsverket från avfallsproducenter och avfallsentreprenörer. Detta uppges dock innebära ett stort merarbete för Naturvårdsverket, eftersom det inte finns utarbetade rutiner för detta idag. I promemorian framhålls därför alternativet att låta kommunen inhämta, bearbeta och rapportera informationen som ett lämpligare, eftersom det enligt promemorian redan idag finns utarbetade rutiner och verktyg för detta som används för den frivilliga rapporteringen. Informationen som kommunen samlar in kan enligt promemorian även användas för andra ändamål, t.ex. inom ramen för tillsynen och för att ta fram den kommunala avfallsplanen.

Förslaget om frival följer inte av tvingande EU-lagstiftning, utan är ett nationellt utarbetat förslag. Om frivalet införs blir följden emellertid att det uppkommer behov av att samla in uppgifter om den avfallshanteringen för att tillgodose de EU-rättsliga kraven på avfallsstatistik.

Anmälan om frival ska enligt förslaget i den tidigare remissen M2019/01776/R ges in till renhållaren. Huruvida det över huvud taget finns verksamhetsutövare som är skyldiga att ge in uppgifter enligt 59 c-d §§ är således, för Stockholms del, något som i första ledet SVOA kommer att få kännedom om. Det kan därför ligga nära till hands att utgå ifrån att uppgifterna även ska ges in till SVOA. Kravet på rapportering föreslås dock vara förenat med miljöstraffavgift. Det är tillsynsmyndigheten som beslutar om sådan avgift. Därigenom kommer tillsynsmyndigheten ofrånkomligen också behöva ha en roll i rapporteringen till Naturvårdsverket.

Ett alternativ är då att tillsynsmyndigheten helt eller delvis ombesörjer insamling, sammanställande och rapportering av uppgifter enligt 59 c-d §§. Nämnden noterar att promemorians bedömning att rapportering bör ske genom kommuner istället för direkt till Naturvårdsverket bygger på antagandet att det redan finns rutiner och system för inrapportering. I konsekvensutredningen har trots dessa oklarheter gjorts ett antagande om att insamlande och bearbetning av uppgifter skulle komma att innebära ca 80 timmar extra arbetstid för bland annat Stockholms del. Mot bakgrund av det är oklart hur stort genomslag ett frival skulle kunna få och därmed förutsättningarna för inrapportering till kommunen, ifrågasätter nämnden att det är möjligt att göra en rättvisande uppskattning.

Som framgår ovan finns emellertid sådana rutiner och system som förutsätts till viss del inom Stockholms stad, men hos renhållningshuvudmannen. Konsekvensbedömningen har dock utgått från kostnaderna för en genomsnittlig tillsynsperson. Tillsynsmyndighetens roll i rapporteringssystemet har trots detta inte tydliggjorts eller närmare diskuterats. System eller rutiner för inrapportering finns inte hos tillsynsmyndigheten idag. För tillsynsmyndighetens del skulle det alltså, oavsett rapporteringsform, innebära ett mycket omfattande merarbete och väsentliga kostnader för att inrätta och upprätthålla ett sådant system. Nämnden bedömer dock att konsekvenserna för tillsynsmyndigheten, om rapporteringsskyldighet införs enligt förslaget, kommer att bli mycket stora. Nämnden ifrågasätter därför bedömningen att det skulle vara lämpligt att kommunerna agerar mellanhand för inrapportering till Naturvårdsverket.

Uppgifterna insamlas endast för Naturvårdsverkets behov

Förslaget att införa skyldighet för kommuner att samla in, sammanställa och rapportera in uppgifter till Naturvårdsverket är nära besläktat med det system som föreslagits i remissen M2019/01776/R. Som nämnden anförde i yttrandet över Naturvårdsverkets förslag till M2019/01776/R den 19 november 2019 är uppfattningen att den digitaliseringsprocess som pågår är bra och nödvändig och nämnden 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.

Nämndens uttalande är relevant även i förhållande till det nu aktuella förslaget. Det står klart att ett eventuellt införande av frivalssystemet i sig kommer att medföra ökad administration för tillsynsmyndigheten, men det är oklart i vilken omfattning. Behovet av tillsyn kommer också att öka. Det står klart att syftet med insamlingen av de aktuella uppgifterna enligt 59 c-d §§ lagstiftarens perspektiv är att förse Naturvårdsverket med nödvändiga uppgifter för vidare rapportering. De uppgifter som omfattas av promemorians förslag är sådana som verksamhetsutövarna själva har ett ansvar att anteckna och bevara. Det är således inga uppgifter som nämnden rutinmässigt skulle komma att samla in och registrera i sitt ärendehanteringssystem inom ramen för sin tillsyn, utan endast i den mån det i det enskilda fallet är nödvändigt. Nämnden har därför 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. Det saknas enligt nämnden självständiga skäl för kommunerna att samla in dessa uppgifter å Naturvårdsverkets vägnar.

I dagsläget har nämnden kännedom om avfallsverksamheter som är anmälnings- och tillståndspliktiga. Miljösanktionsavgifter beslutas av tillsynsmyndigheten och nämnden är tillsynsmyndighet för hanteringen av det kommunala avfallet. Nämnden noterar att det, om det införs miljösanktionsavgift för försenad inrapportering till kommunerna i enlighet med promemorians förslag, kommer det att krävas att tillsynsmyndigheten upprättar register över alla aktörer som hanterar avfall på sådant sätt att de kan vara skyldiga att lämna uppgifter enligt 59 c och d §§ avfallsförordningen. Något sådant register finns inte idag. När det är fråga om aktörer som hanterar avfall men som inte bedriver anmälningspliktig verksamhet kommer det finnas betydande svårigheter med att hålla ett relevant sådant register. Det finns då en uppenbar risk för att det tillsynsmyndigheten inte kommer att kunna bedriva effektiv tillsyn av att rapportering faktiskt sker.

### **Sammanfattande bedömning**

Sammanfattningsvis bedömer nämnden att konsekvenserna för nämndens vidkommande av förslaget till rapporteringsskyldighet för kommunerna i dagsläget är mycket svåra att överblicka. Tillsynsmyndighetens funktion i systemet är oklar. De befintliga system och rutiner för inrapportering som i promemorian utgör skäl för att ålägga kommunerna rapporteringsskyldighet finns i Stockholms stad hos renhållningshuvudmannen, men samtidigt förefaller tillsynsmyndigheten förutsättas vara operativt verksam vid rapporteringen, eftersom systemet sanktioneras med tillsynsavgift. Tillsynsmyndigheten saknar de system och rutiner som förutsätts finnas och skulle inte heller rutinmässigt samla in den aktuella typen av uppgifter inom ramen för tillsynen.

Härtill kommer att nämnden, som framgår av bakgrundsbeskrivningen, redan i yttrandet av den 19 november 2019 (KS 2019/1512) framfört invändningar mot frivalet i sig, inte minst mot bakgrund av att tillsynsmyndighetens uppdrag och ansvar är oklar: I

konsekvensbedömningen i remissen 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. Nämnden har mot detta invänt bland annat att det alltid ligger i tillsynsmyndighetens uppdrag att göra en bedömning av om en verksamhet eller åtgärd är förenlig med miljölagstiftningen, oavsett om det formellt finns någon form av krav på förprovning. De oklarheter om tillsynsmyndighetens funktion som föreligger i fråga om den föreslagna rapporteringsskyldigheten tillkommer således utöver de oklarheter om tillsynsmyndighetens funktion och befogenheter som följer redan av det föreslagna frivalssystemet i sig.

Nämnden bedömer att den nu aktuella promemorians bedömning av konsekvenserna för kommunerna av inrapporteringsskyldigheten till Naturvårdsverket bygger på missvisande antaganden och därför leder till felaktiga slutsatser. De uppgifter som här är fråga om är inte är sådana som nämnden ska ha registeransvar och informationsägaransvar för. En lämpligare ordning vore därför enligt nämnden att all inrapportering sker direkt till Naturvårdsverket. Eftersom miljöstraffavgift beslutas av tillsynsmyndigheten, d.v.s. i fråga om kommunalt avfall nämnden, bör detta inte heller införas.

Mot denna bakgrund avstyrker nämnden förslaget till rapporteringsskyldighet, i dess nuvarande utformning. Nämnden avstyrker även förslaget till införande av miljöstraffavgift för försenad inlämning av uppgifter enligt 59 c-d §§ till kommunen.

### **Ny bestämmelse om miljöstraffavgift för överträdelse av 53 § avfallsförordningen** *Promemorians förslag*

I promemorian föreslås att straffbestämmelsen i 29 kap. 9 § punkten 15 om att den som för transport lämnar avfall till någon sin inte har det tillstånd som krävs för en sådan transport döms till böter tas bort. Istället införs möjlighet att ta ut miljöstraffavgift av den som lämnar avfall, som har hanterats eller producerats i eller i samband med en yrkesmässig verksamhet, till någon annan än kommunen eller den som kommunen har anlitat och som inte har gjort de anmälningar eller har de tillstånd som krävs.

8 b § För en överträdelse av 53 § avfallsförordningen (2011:927) genom att lämna avfall till någon annan än kommunen eller den som kommunen har anlitat och som inte har gjort de anmälningar eller har de tillstånd som krävs för hanteringen ska en miljöstraffavgift betalas med 30 000 kronor.

#### *Nämndens synpunkt*

Nämnden har inget att erinra mot förslaget.

## **Trafikkontoret**

**Trafikkontorets** tjänsteutlåtande daterat den 20 december 2019 har i huvudsak följande lydelse.

Stockholms stad och trafikkontoret rapporterar sedan tidigare in avfallsmängder till Naturvårdsverket, på frivillig basis.

Naturvårdsverket samlar in och sammanställer uppgifterna. Enligt förslaget blir kommuner skyldiga att rapportera i enlighet med direktiven. Eftersom remissen föreslår ett arbetssätt som trafikkontoret redan implementerat bedömer kontoret inte att det kommer innebära några betydande förändringar för kontorets verksamhet och kan därmed tillstyrka förslaget.

## **Stockholms Stadshus AB**

**Stockholms Stadshus AB:s** yttrande daterat den 22 januari 2020 har i huvudsak följande lydelse.

Koncernledningen ställer sig i sin helhet bakom Stockholm Vatten och Avfalls remissvar (se underremiss)

### **Underremiss**

#### ***Stockholm Vatten och Avfall***

Bolaget är positivt till EU:s ändringsdirektiv avseende arbetet med att komma högre i avfallstrappan, säkerställa en ökning av, och hög kvalitet på, återvinningen. Ändringsdirektivet syftar också till att förenkla och harmonisera rapporteringskraven vilket också är positivt. I ärendet lämnas endast synpunkter inom områden som direkt berör bolaget.

#### **Rapportering av kommunalt avfall**

Promemorian redovisar olika alternativ för inrapporteringen till Naturvårdsverket. Ett är att avfallsproducenterna och avfallsentreprenörerna skickar information direkt till Naturvårdsverket, vilket konstateras av utredningen skulle innebära ett för stort merarbete. Alternativet som förordas är istället att kommunen hämtar in, bearbetar och rapporterar informationen till Naturvårdsverket.

När det gäller rapportering av kommunalt avfall till Naturvårdsverket har det framförts att denna information redan behandlas av kommunerna och att det därför är fördelaktigt att kommunerna ansvarar för insamling, sammanställande och rapportering av dessa uppgifter. Gällande det avfall som stadens upphandlade entreprenörer samlar in stämmer det att dessa mängder idag rapporteras in på frivillig basis i AvfallWeb, Avfall Sveriges statistiksystem. Bolaget vill dock förtydliga att det är bolaget, stadens renhållare, som i dag använder dessa uppgifter som statistikunderlag. Enligt promemorians förslag ska dock rapporteringsskyldigheten förenas med en miljöskaktionsavgift och bolaget förutsätter därför att dessa ärenden hanteras av tillsynsmyndigheten, Miljö- och hälsoskydds nämnden i Stockholm.

Eftersom den statistik som rapporteras in idag inte är av den omfattning eller detaljnivå som föreslås behövs en del kompletteringar för att rapporteringen ska fungera ändamålsenligt. Bolaget är också frågande till om utredningen i sin beräkning av mertid behandlat frågan om tillsynsmyndighetens omställning eftersom denna idag inte behandlar dessa uppgifter. För att reducera det merarbete, som inrapporteringen av statistik från verksamheter som valt frivalssystemet kommer att innebära, behöver antingen AvfallWeb kompletteras med en modul för detta, alternativt att staden/kommunen tar fram ett digitalt system för detta som enkelt kan överföra data till AvfallWeb.

Bolaget ser problem med att få tillförlitliga uppgifter från de som yrkesmässigt samlar in kommunalt avfall eller de som transporterar och behandlar sitt avfall själva. Idag är alla matavfallsbehållare och de flesta restavfallsbehållarna taggade och vägs vid tömningen. Det är tveksamt att enskilda åkare investerar i dyra vågsystem i bilen utan avfallet vägs vid behandlingsanläggningen och kan inte då hänföras till kund/typ av verksamhet. Avfallet i bilen kan dessutom komma från olika kommuner i regionen. Statistikunderlaget och uppföljningsmöjligheterna för rest- och matavfall kommer att bli sämre i motsats till syftet med regleringen. Bolaget har lång erfarenhet av att kräva statistikuppgifter från enskilda entreprenörer avseende insamlingen av grovavfall i samband med koncessionsupphandling. Den statistik som erhållits har varit bristfällig och i många fall uteblivit, trots påstötning. Förhoppningen är att en kännbar miljöskaktionsavgift ger effekt.

#### **Rapportering av icke-farligt bygg- och rivningsavfall**

Bolaget har idag inte någon fraktion som benämns bygg- och rivningsavfall utan har delat materialet i mer noggrannare fraktioner och behöver därför tydliggöra vilka fraktioner på återvinningscentraler som innehåller eller helt utgörs av bygg- och rivningsavfall. Mängdberäkningen kan bli något missvisande då det inte finns utrymme på återvinningscentralerna att ha olika behållare för samma fraktion beroende på om det är rivningsavfall eller grovavfall.

### **Rapportering av förpackningar, förpackningsavfall och returpapper**

Bolaget håller på att se över materialströmmar på återvinningscentralerna. Bolaget vill dela upp förpackningar från annat avfall, eftersom förpackningarna får högre avsättning om de är separerade och går i enskilt flöde. Detta ligger i linje med vad som föreslås i promemorian gällande producentansvar och förpackningar.

### **Rapportering av elavfall**

När det gäller inrapportering av förberedelse för återanvändning så kan vårt återbruksflöde av elektronik diskuteras. Bolaget väljer att se det som att det ännu inte är ett avfall och att det möjligen blir ett avfall när det hamnat hos Myrorna/Stadsmissionen eller ännu bättre hos en kund som köper varan. Då behöver alltså inte El-Kretsen rapportera in denna mängd till Naturvårdsverket förrän det faktiskt blir ett avfall.

### **Miljösanktionsavgifter**

Miljösanktionsavgiften ska vara effektiv, proportionell och avskräckande och ska tas även om överträdelse inte skett uppsåtligt eller av oaksamhet.

En miljösanktionsavgift ska kunna tas ut av den som lämnar avfall till någon som inte har de tillstånd som krävs för hanteringen. Enligt förslaget är överträdelsen relativt enkel att konstatera för berörda tillsynsmyndigheter vid tillsyn. Men tillsynsarbetet och uppföljningen av densamma måste öka radikalt då det i Stockholms stad finns närmare 3 400 restauranger och därtill kommer en mängd andra verksamheter med kommunalt avfall. Även om det endast skulle vara 10 % som valde annan entreprenör än kommunens så gäller det att finna dem, vilket förutsätter ett bra samarbete med tillsynsmyndigheten i staden som måste avsätta ökade resurser för uppföljning.

Angående miljösanktionsavgift för företag som lämnar avfall till företag utan tillstånd menar bolaget att detta borde utökas till att omfatta även privatpersoner.

### **Konsekvenser**

I promemorian görs en bedömning att frivalet bedöms kunna innebära ett visst merarbete i fråga om rapportering och att i kommuner som Göteborg och Stockholm kan antas att tidsåtgången för att bearbeta data blir betydligt större då fler sannolikt kommer att välja frival. Den bedömningen gör också Bolaget.

Vad som också befaras är att frivalet innebär sämre möjligheter till uppföljning av avfallsmängder och miljöstyrning. Med det statistikunderlag som finns idag kan bolaget se mängden restavfall resp. matavfall per behållare och framförallt förhållandet dessa fraktioner emellan. Möjligheten att använda miljöstyrande taxa d.v.s. minska matsvinnet och ökad materialåtervinning försvinner för den grupp verksamheter som väljer frivalssystemet, se bolagets svar på remiss om Genomförande av reviderade EU-direktiv dnr M2019/01776/R.

Precis som promemorian tar upp behöver informationsinsatser gentemot aktörerna genomföras och föreskrifterna revideras. Detta skulle i så fall ske Samtidigt som stora kommunikationsinsatser planeras avseende matavfallsobligatoriet, vilket inte är lyckat vare sig ekonomiskt eller kommunikationsmässigt.