



SWEDISH
ENVIRONMENTAL
PROTECTION
AGENCY

SKRIVELSE
2022-09-01

Ärendenummer:
NV-02572-22

Ansvar för kommunalt avfall avseende vissa enskilda avfallsströmmar

Redovisning av ett regeringsuppdrag

Innehåll

SAMMANFATTNING	4
1. FÖRFATTNINGSFÖRSLAG	6
2. UPPDRAGET	11
2.1 Bakgrunden till uppdraget	11
2.2 Tolkning av uppdraget och avgränsningar	13
2.3 Genomförande och samverkan	14
3. NULÄGE	16
3.1 Rättsligt nuläge	16
3.2 Redogörelse för hantering av kommunalt avfall i praktiken	24
3.3 Rådande läge gällande lämnande av uppgifter om kommunalt avfall	31
4. FÖRÄNDRINGAR I AVFALLSREGELVERKET	33
4.1 Avfallspaketets genomförande i svensk lag	33
4.2 Andra beslutade eller föreslagna förändringar	35
4.3 Översyn av avfallsdirektivet	37
5. ANALYS AV AVFALLSSTRÖMMAR	38
5.1 Detaljhandeln	38
5.2 Matavfall från restauranger och storkök	52
5.3 Fett från restauranger och storkök – fettavskiljare	53
5.4 Använt matfett från restauranger och storkök	54
5.5 Kontorspapper	57
5.6 Trädgårds- och parkavfall som uppstår i yrkesmässig verksamhet	61
5.7 Avfall från sjukhus och andra vårdinrättningar	63
5.8 Grovavfall	65
5.9 Avfall med invasiva främmande arter	67
6. LÄMNANDE AV UPPGIFTER OM KOMMUNALT AVFALL	72
6.1 Bakgrund	72
6.2 Alternativet att lämna uppgifter direkt till Naturvårdsverket	73
7. NATURVÅRDSVERKETS FÖRSLAG	76
7.1 Ändringar i miljöbalken	76
7.2 Ändringar i avfallsförordningen	78
7.3 Naturvårdsverkets förslag om vidare utredning för att på sikt säkerställa tillgång till uppgifter	86
8. KONSEKVENSANALYS	88
8.1 Sammanfattning och slutsatser avseende konsekvenser	88

8.2	Problemanalys och gränsdragning	89
8.3	Berörda aktörer	90
8.4	Befintliga styrmedel och kommande förändringar	91
8.5	Nollalternativ och dess konsekvenser	91
8.6	Konsekvenser av Naturvårdsverkets förslag	101
9.	KÄLLFÖRTECKNING	109
	BILAGA 1	114
	BILAGA 2	116

Sammanfattning

I skrivelsen redovisas Naturvårdsverkets regeringsuppdrag att analysera om ansvaret för kommunalt avfall bör förändras avseende vissa enskilda avfallsströmmar. Naturvårdsverket har i arbetet med uppdraget beaktat skyldigheterna att rapportera uppgifter till EU. Uppdraget gavs till Naturvårdsverket den 3 mars 2022 och ska redovisas senast den 1 september 2022.

Begreppet kommunalt avfall ersatte begreppet hushållsavfall vid genomförandet av avfallsdirektivet den 1 augusti 2020. Införandet av begreppet kommunalt avfall har inneburit att kommunerna har fått ett utökat ansvar för insamling och behandling av avfall. Vidare har det lett till oklarheter för vissa avfallsströmmar gällande vad som omfattas av begreppet och vem som ansvarar för avfallet i förhållande till hur det var tidigare.

Inom uppdraget har vi analyserat ett urval av avfallsströmmar i syfte att undersöka om det är lämpligt att ändra ansvaret för dessa.

Naturvårdsverket föreslår att ansvaret för tre avfallsströmmar ska förändras:

- Avfall från detaljhandeln: Förslaget innebär en avgränsad valfrihet för butiker inom detaljhandeln, vilket innebär att de får möjlighet att välja om de vill hantera sitt avfall själva. Möjligheten till valfrihet innebär att kommunen fortsättningsvis har ett ansvar och att de aktörer som inte vill ta hand om sitt eget avfall inte heller behöver göra det.
- Använt matfett: Förslaget innebär att insamling och behandling av använt matfett undantas från det kommunala ansvaret.
- Utgrävd jord med invasiva främmande arter: Förslaget innebär att kommunerna får ett tydligt ansvar för utgrävda massor med invasiva främmande arter från hushållen.

Vi lämnar även förslag till nya avfallskoder för avfall med invasiva främmande arter, eftersom det är viktigt att tydliggöra ansvaret och säkerställa att avfallet behandlas på ett sådant sätt att spridning förhindras.

Naturvårdsverket lämnar i skrivelsen förslag till författningsändringar i miljöbalken och avfallsförordningen rörande avfall från detaljhandeln, använt matfett och utgrävd jord med invasiva främmande arter.

Då det gäller de övriga undersökta avfallsströmmarna föreslås ingen förändring. Det innebär att det kommunala ansvaret kvarstår för matavfall från restauranger och storkök, fett från fettavskiljare, kontorspapper, trädgårds- och parkavfall, grovavfall samt kommunalt avfall från sjukhus.

Vi har genomfört en konsekvensanalys av de författningsförslag som lämnas i skrivelsen. Många aktörer berörs av de förändringar som föreslås. Samtidigt bedöms även nollalternativet, det vill säga om inga förändringar genomförs, få stora konsekvenser. Detta gäller i första hand hantering av avfall från detaljhandeln och använt matfett från restauranger och liknande verksamheter.

Om förslagen om en avgränsad valfrihet för detaljhandeln och ett undantag för använt matfett från kommunalt ansvar genomförs, krävs det att Naturvårdsverkets tillgång till uppgifter säkerställs. Det har inte varit möjligt att inom tidsramen för detta uppdrag lämna ett slutligt förslag på uppgiftslämnande. Om författningsförslagen genomförs behöver därför olika alternativ för genomförande i denna del utredas vidare och en analys av konsekvenserna för berörda aktörer behöver genomföras.

1. Författningsförslag

I detta kapitel redovisas förslag till ändringar i miljöbalken och avfallsförordningen. Skälen till förslagen redogörs för i kapitel 8.

Miljöbalken

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

15 kap. Avfall

Kommunens ansvar

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

- | | |
|---|--|
| <ol style="list-style-type: none">1. kommunalt avfall,2. avloppsfraktioner och filtermaterial från enskilda avloppsanläggningar, som är dimensionerade för högst 25 personekvivalenter, om anläggningen endast används för<ol style="list-style-type: none">a) hushållsspillvatten, ellerb) spillvatten som till sin art och sammansättning liknar hushållsspillvatten,3. latrin från torrtoaletter och jämförliga lösningar, <i>och</i>4. bygg- och rivningsavfall som inte producerats i en yrkesmässig verksamhet. | <ol style="list-style-type: none">3. latrin från torrtoaletter och jämförliga lösningar,4. bygg- och rivningsavfall som inte producerats i en yrkesmässig verksamhet, och5. <i>avfall som utgörs av utgrävd jord som innehåller invasiva främmande arter och som har producerats av hushåll.</i> |
|---|--|

21 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om undantag från kommunens ansvar enligt 20 och 20 a §§ i fråga om avfall som ska samlas in eller behandlas av en producent eller en producentansvarsorganisation enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av 12 eller 15 §§.

21 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om undantag från kommunens ansvar enligt 20 och 20 a §§ i fråga om

1. avfall som ska samlas in eller behandlas av en producent eller en producentansvarsorganisation enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av 12 eller 15 §§ *och*
2. *kommunalt avfall som inte har producerats av hushåll.*

Avfallsförordningen

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 kap. Ordförklaringar och tillämpningsområde

4 § I denna förordning avses med

brännbart avfall: avfall som brinner utan energitillskott efter det att förbränningsprocessen har startat,

farligt avfall: avfall som i bilaga 3 beskrivs med en avfallskod markerad med en asterisk (*),

icke-farligt avfall: avfall som inte är farligt avfall,

livsmedelsavfall: livsmedel enligt definitionen i artikel 2 i förordning (EG) nr 178/2002 som har blivit avfall,

matavfall: biologiskt nedbrytbart avfall som består av livsmedel eller som uppstår i samband med hantering av livsmedel, *och*

organiskt avfall: bioavfall, plastavfall och annat avfall som innehåller organiskt kol.

matavfall: biologiskt nedbrytbart avfall som består av livsmedel eller som uppstår i samband med hantering av livsmedel,

organiskt avfall: bioavfall, plastavfall och annat avfall som innehåller organiskt kol,

använt matfett: fritureolja och annat matfett som har producerats i samband med yrkesmässig beredning av livsmedel men som inte utgör fett från fettavskiljare, och

detaljhandel: försäljning av varor till konsumenter inom dagligvaruhandel och sällanköpshandel, förutom torghandel.

3 kap. Utsortering och separat insamling av avfall

Matavfall

1 a § Den som innehar använt matfett ska separera det från annat avfall.

Om använt matfett efter separation inte materialåtervinns där avfallet har producerats ska det lämnas för vidare hantering till någon som yrkesmässigt samlar in, transporterar eller behandlar avfall.

1 b § Den som samlar in använt matfett som har separerats från annat avfall enligt 1 a § ska samla in det använda matfettet separat.

Undantag från krav på utsortering och separat insamling

15 a § Tillsynsmyndigheten får i fråga om använt matfett i det enskilda fallet ge dispens från kraven på separat insamling i 1 a och b §§ om separat insamling inte är genomförbar eller inte ger fördelar som överväger nackdelarna enligt 16 §.

4 kap. Övrig hantering av avfall

Undantag från kommunalt ansvar

20 § Trots bestämmelserna i 15 kap. 20 och 20 a §§ miljöbalken ansvarar kommunen inte för att inom kommunen samla in, transportera bort och behandla använt matfett.

5 kap. Tillstånd och anmälan

Anmälan för registrering om egen hantering av kommunalt avfall för detaljhandel

19 § Den som är avgiftsskyldig enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av 27 kap. 4 § första stycket 1 miljöbalken får, i fråga om kommunalt avfall som kommunen ansvarar för enligt 15 kap. 20 och 20 a §§ miljöbalken och som uppstår i en verksamhet inom detaljhandel, anlita annan än kommunen för att samla in, transportera bort och behandla avfallet.

20 § Den som vill anlita annan än kommunen enligt 19 § ska göra en anmälan för registrering till kommunen där avfallet produceras.

21 § Anmälan för registrering enligt 20 § ska innehålla uppgifter om

1. insamlarens namn, organisationsnummer eller personnummer och kontaktuppgifter,
2. namn, organisationsnummer eller personnummer och kontaktuppgifter till den yrkesmässiga verksamheten som anmälan avser,
3. avfallskod enligt bilaga 3 för varje avfallstyp som anmälan för registrering avser.

Utöver första stycket ska till anmälan fogas ett skriftligt avtal ingånget mellan den som har gjort anmälan och den eller de som har anlåtats för att hantera avfallet enligt 19 § eller i övrigt hanterar avfallet på sätt som anges i 15 kap. 5 § 1 miljöbalken.

22 § Den som har gjort en anmälan för registrering enligt 20 § ska snarast underrätta kommunen om uppgifterna i anmälan ändras.

23 § Hämtning av avfall som omfattas av en anmälan för registrering enligt 20 § får påbörjas tidigast sex veckor efter det att anmälan har gjorts.

24 § Den som har gjort en anmälan för registrering enligt 20 § får återgå till att lämna avfallet till kommunen eller den som kommunen anlitar.

En återgång enligt första stycket får ske enligt överenskommelse med kommunen dock senast sex månader efter att kommunen skriftligen har underrättats om en sådan återgång.

Förslag på nya avfallskoder för avfall med IAS

Bilaga 3

02 Avfall från jordbruk, trädgårdsnäring, vattenbruk, skogsbruk, jakt och fiske samt från bearbetning och beredning av livsmedel

--

02 01 Avfall från jordbruk, trädgårdsnäring, vattenbruk, skogsbruk, jakt och fiske

02 01 03 Växtdelar

*SE 02 01 03 IAS Växtdelar med
invasiva främmande arter*

17 Bygg- och rivningsavfall (även uppgrävda massor från förorenade områden)

--

17 05 Jord (även uppgrävda massor från förorenade områden), sten och muddermassor

17 05 04 Annan jord och sten än den
som anges i 17 05 03

*SE 17 05 04 IAS Annan jord och sten än
den som anges i 17 05 03 med invasiva
främmande arter*

20 Kommunalt avfall (hushållsavfall och liknande handels-, industri- och institutionsavfall) även separat insamlade fraktioner

--

20 02 Trädgårds- och parkavfall (även avfall från begravningsplatser)

20 02 01 Biologiskt nedbrytbart avfall

*SE 20 02 01 IAS Biologiskt nedbrytbart
avfall med invasiva främmande arter*

20 02 02 Jord och sten

*SE 20 02 02 IAS Jord och sten med
invasiva främmande arter.*

2. Uppdraget

Den 3 mars 2022 fattade regeringen beslut om att ge Naturvårdsverket i uppdrag att utreda vissa frågor om ansvar för kommunalt avfall.

Av uppdraget framgår att:

Naturvårdsverket ska analysera om ansvaret för kommunalt avfall bör förändras avseende vissa enskilda avfallsströmmar. Verket ska i arbetet beakta de skrivelser som inkommit till regeringen i frågan från Svenskt Näringsliv (M2021/00686) och Avfall Sverige (M2021/00782 och M2021/00950). I uppdraget ingår inte att föreslå förändringar för det kommunala avfall som idag ingår i ett författningsreglerat producentansvar.

Om Naturvårdsverket i sin analys och utifrån de konsekvenser som följer av olika lösningar, bedömer att det finns skäl att förändra ansvaret för vissa enskilda avfallsströmmar av det kommunala avfallet, så ska nödvändiga författningsförslag lämnas. Naturvårdsverket ska i arbetet beakta skyldigheterna att rapportera uppgifter till EU.

Naturvårdsverket ska göra en analys av konsekvenserna av förslaget i enlighet med 6–8 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning. Naturvårdsverket ska samråda med Sveriges Kommuner och Regioner, Avfall Sverige, Svenskt Näringsliv och andra berörda aktörer.

Naturvårdsverket ska redovisa uppdraget till Regeringskansliet (Miljödepartementet) senast den 1 september 2022.

Uppdraget framgår i sin helhet av bilaga 1.

2.1 Bakgrunden till uppdraget

En definition av uttrycket kommunalt avfall infördes i 15 kap. 3 § miljöbalken vid det svenska genomförandet av kraven i avfallsdirektivet.¹ Begreppet hushållsavfall ersattes därmed av begreppet kommunalt avfall, vilket har lett till tolkningssvårigheter, eftersom omfattningen av begreppet kommunalt avfall inte i alla avseenden motsvarar det som har benämnts och omfattats av termen hushållsavfall. Att kommunalt avfall idag omfattar strömmar som tidigare enligt praxis utgjorde verksamhetsavfall har både för vissa branscher och för kommunerna inneburit förändringar och krav på anpassning av avfallshantering.

Av skäl 10 till ändringsdirektivet framgår hur kommunalt avfall definieras.²

Kommunalt avfall definieras som avfall från hushåll och avfall från andra källor, såsom detaljhandeln, förvaltningar, skolor, hälso- och sjukvårdsinrättningar,

¹ Europaparlamentets och rådets direktiv (2008/98/EG). Kommunalt avfall definieras i art. 3.2.b.

² Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2018/851.

hotell- och restaurangbranschen och andra tjänster och verksamheter, som liknar hushållsavfall till sin art och sammansättning. Kommunalt avfall omfattar därför bl.a. avfall från park- och trädgårdsskötsel, såsom löv, gräs- och trädklipp, samt avfall från mark- och gaturenhållningstjänster, såsom innehåll i papperskorgar och skräp, utom material såsom sand, sten, lera eller damm.

Definitionen av kommunalt avfall är i linje med den definition som används för statistiska ändamål av Eurostat och OECD. Vid bedömningen av vad som är kommunalt avfall ska avfallet även ges lämpliga avfallskoder.³ I förarbeten framgår att kommunalt avfall ska förstås som motsvarande de avfallskategorier som ingår i underkapitel 15 01 och kapitel 20, med undantag för koderna 20 02 02, 20 03 04 och 20 03 06, i kommissionens beslut 2000/532/EG om avfallsförteckningen.⁴ Avfall som omfattas av andra kapitel i förteckningen ska inte ses som kommunalt avfall annat än i fall där kommunalt avfall behandlas och tilldelas koder i kapitel 19 i förteckningen. Koderna i kommissionens beslut 2000/532/EG har motsvarigheter i bilaga 3 i avfallsförordningen.

Vid införandet av begreppet kommunalt avfall i miljöbalken justerades även paragrafen som reglerar kommunernas ansvar för avfallshantering i 15 kap. 20 § miljöbalken. Begreppet kommunalt avfall används även för måluppföljning och rapportering.

Begreppet hushållsavfall, som tidigare styrde kommunernas ansvar, var otydligt med avseende på vad det omfattade och gav därför upphov till tolknings-svårigheter. Begreppet tydliggjordes sedan i viss mån genom rättspraxis. Införandet av begreppet kommunalt avfall har gjort att kommunen nu har ett ansvar för fler avfallsströmmar som tidigare inte omfattades av ansvar kopplat till hushållsavfall. Det innebär också att tidigare rättspraxis inte längre fullt ut är relevant.

Svenskt Näringsliv hemställde i mars 2021 att regeringen omgående ska klargöra att avsikten inte är att utöka det kommunala avfallsmonopolet och att regeringen snarast möjligt ska återställa reglerna så att det kommunala ansvaret begränsas till det rättsläge som förelåg den 1 augusti 2020, dvs. att kommunernas ansvar begränsas till hushållsavfall och därmed jämförligt avfall.⁵

Avfall Sverige har i en hemställan från april 2021 uppmanat regeringen att agera angående behovet av att tydliggöra ansvarsavgränsningen avseende kommunalt avfall.⁶ Avfall Sverige utvecklade sitt ställningstagande i en kompletterande skrivelse.⁷

³ Se 2 kap. 1 § avfallsförordningen (2020:614).

⁴ Kommissionens beslut 2000/532/EG av den 3 maj 2000 om ersättning av beslut 94/3/EG om en förteckning över avfall i enlighet med artikel 1 a i rådets direktiv 75/442/EEG om avfall och prop. 2019/20:156, s. 91.

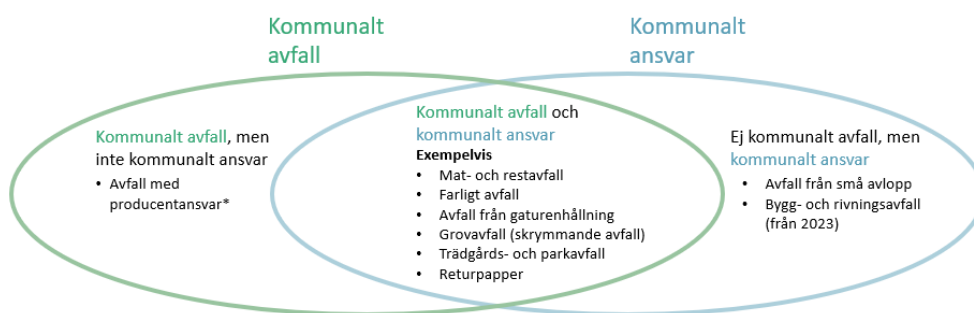
⁵ Svenskt Näringsliv (2021).

⁶ (c) Avfall Sverige (2021).

⁷ (d) Avfall Sverige (2021).

Naturvårdsverket beskrev vår syn på frågan om det kommunala ansvarets omfattning i redovisningen av Uppdrag att föreslå genomförande av artikel 22 om bioavfall i avfallsdirektivet i den svenska lagstiftningen.⁸ Naturvårdsverket menade att det är svårt att överblicka hur den nya definitionen av kommunalt avfall och den förändrade ansvarsfördelningen som gäller från och med 1 augusti 2020 kommer att påverka hanteringen av bioavfallet från dagligvaruhandel, storkök och restauranger. Vi framförde även att om nuvarande ansvarsfördelning ska ändras på annat sätt än vad som föreslås i frivalsutredningen, behöver det utredas i särskild ordning och ett helhetsgrepp tas för aktuella avfallsfraktioner.⁹

Figur 1 illustrerar kommunens ansvar för insamling och behandling av avfall. Förutom kommunalt avfall, med undantag för avfall med producentansvar, ansvarar kommunen även för visst avfall från enskilda avlopp och visst bygg- och rivningsavfall. Från och med 2024 ingår även insamling av förpackningsavfall från hushåll och vissa verksamheter i kommunens ansvar.¹⁰



* Från 2024 får kommunerna ansvar för insamlingen av förpackningar från hushåll och vissa verksamheter

Figur 1 Schematisk bild över kommunens ansvar för kommunalt respektive icke-kommunalt avfall som det ser ut idag.

2.2 Tolkning av uppdraget och avgränsningar

Som en del av uppdragets tolkning har Naturvårdsverket analyserat vad som avses med *avfallsströmmar*. Avfallsströmmar har ingen legal definition varken i svensk rätt eller EU-rätt. Avfall ska däremot klassificeras enligt 2 kap. 1–3 §§ avfallsförordningen. Detta för att både avfallsproducenten och verksamhetsutövaren ska ha kunskap om vilket avfall som uppstår i verksamheten och vilka egenskaper avfallet har.

Källan till avfallet ska identifieras och avfallet ska ges den sexsiffriga kod i bilaga 3 avfallsförordningen som bäst beskriver avfallet. Avfallsklassificering är

⁸ (c) Naturvårdsverket (2021).

⁹ SOU 2021:24.

¹⁰ Gäller verksamheter vars avfallshantering är samlokaliserad med hushållens och om verksamheten har valt att kommunen ska hämta förpackningsavfallet. Se Förordning (2022:1274) om producentansvar för förpackningar, kap 6.

grundläggande för att kunna göra bedömningen om avfallet utgör kommunalt avfall eller inte.

Naturvårdsverket har valt att tolka avfallsströmmar som en beskrivning av avfall av liknande karaktär, vilka uppstår i källor eller verksamheter som kan relateras till i huvudsak samma näringsgrensindelning som används för statistiska klassningen av ekonomiska verksamheter inom EU, det vill säga koder för EU:s NACE.¹¹

Med den begränsade tid vi haft till vårt förfogande för uppdraget har vi avgränsat det noga. Uppdraget omfattar att analysera *vissa enskilda avfallsströmmar*. Naturvårdsverket tolkar inte uppdraget som att vi ska genomföra breda analyser av alla avfallsströmmar och därefter föreslå vilka som vore lämpliga att undanta. Vi förstår uppdraget så att vi ska utgå ifrån och analysera några specifikt utvalda strömmar.

För att begränsa analyserna enligt uppdraget har Naturvårdsverket valt att utgå från de avfallsströmmar som framkommit i:

- de skrivelser som inkommit till regeringen,
- de avfallsströmmar som identifierats i Naturvårdsverkets tidigare uppdrag om bioavfall och
- övriga avfallsströmmar som Naturvårdsverket identifierat och som aktörerna uppmärksammat under uppdragets genomförande.

Inom ramen för uppdraget har Naturvårdsverket även undersökt en möjlig ordning för att långsiktigt säkerställa tillgången till uppgifter om kommunalt avfall som kommunen inte ansvarar för.

2.3 Genomförande och samverkan

Uppdraget har genomförts av Naturvårdsverket. I uppdraget framgår det att Naturvårdsverket ska samråda med Sveriges Kommuner och Regioner, Avfall Sverige, Svenskt Näringsliv och andra berörda aktörer.

Under arbetets gång har en omfattande samverkan ägt rum och Naturvårdsverket har haft löpande kontakt med flera aktörer som bidragit med underlag till genomförandet av uppdraget.

För att skapa en bild av hur arbetet med avfallshantering fungerar ute i kommunerna och vilka utmaningar som finns inom området genomförde vi intervjuer med 15 representanter från 9 kommuner, kommunala bolag eller kommunalförbund, som totalt representerar 23 kommuner. För att undersöka hur den kommunala avfallshanteringen fungerar inom regionernas sjukvårdsverksamhet genomfördes ett möte med representanter från fem regioner.

¹¹ Eurostat (2008). I Sverige används Standarden för svensk näringsgrensindelning (SNI). Den gällande versionen av SNI benämns SNI 2007. SNI och NACE är helt identiska på de fyra första nivåerna avdelning, huvudgrupp, grupp och undergrupp. Därutöver har SNI en femte nivå, som är en svensk tilläggsnivå.

Alla aktörer som bidragit i möten, i intervjuer och med skriftliga underlag framgår av bilaga 2.

I projektets arbetsgrupp har följande personer från Naturvårdsverket deltagit: Christina Anderzén, Julia Jourak, Helen Sundell, Milla Sundström och Johanna Enberg (projektledare). Även Elin Andersen, Anna Karin Cederblad och Jennie Hokander har deltagit i arbetet. Styrgruppen har bestått av enhetschefer för Avfalls- och kemikalieenheten, Avfallsrättsenheten och Regeringsuppdragsenheten på Naturvårdsverket.

Beslut om denna redovisning har fattats av generaldirektör Björn Risinger genom beslut den 1 september 2022 (NV-02572-22).

3. Nuläge

Syftet med detta kapitel är att beskriva gällande avfallslagstiftning i de delar som har relevans för uppdraget, att belysa vad införandet av begreppet kommunalt avfall har inneburit i praktiken och det rådande läget gällande lämnande av uppgifter. Detta även i relation till tidigare praxis utifrån begreppet hushållsavfall och verksamheter som i fråga om avfallshantering har inrättat sig efter denna praxis.

3.1 Rättsligt nuläge

I denna del beskrivs, efter en översiktlig genomgång av begreppet hushållsavfall och därtill knuten praxis, det gällande svenska regelverket avseende kommunalt avfall. Regler om avfallshantering återges i relevanta delar.

Kort om begreppet hushållsavfall

Begreppet hushållsavfall¹² i miljöbalken var tidigare synonymt med regleringen av kommunens ansvar för avfall.¹³ Detta eftersom varje kommun som huvudregel har ansvarat för att hushållsavfall inom kommunen återvunnits eller bortskaffats. Det var viktigt vad som avsågs med hushållsavfall eftersom det samtidigt angav vilket avfall som kommunen ansvarade för.¹⁴

Som framgår ovan ansågs begreppet vara ottydligt avseende omfattning och det gav därför upphov till tolkningssvårigheter, vilka sedan i viss mån tydliggjorts genom rättspraxis. Den praxis som har bildats har varit grundläggande i avgränsningen av kommunens ansvar gällande hushållsavfall, och har bland annat lett till att privata aktörer har kunnat bygga upp strukturer på lokal, regional eller till och med nationell nivå för att hantera de avfallsströmmar som de genom praxis fått rätt att hantera.

MÖD 2012:49, som också kallas för ”frukt- och gröntdomen”, avsåg frågan om avfall i form av frukt och grönsaker från en livsmedelsaffär var jämförligt med hushållsavfall. Mark- och miljööverdomstolen (MÖD) kom fram till att även om avfallet till sin karaktär påminde om hushållsavfall uppstod det som en följd av verksamheten och inte som en följd av att människor vistades i lokalerna. Avfallet var därmed inte jämförligt med hushållsavfall.

MÖD:s domar den 19 mars 2020 i mål nr M 6920 och 6924–19, handlade om kommunens ensamrätt till hantering av avfall från restaurang och krav på dispens.

¹² Se definitionen av hushållsavfall i 15 kap. 3 § miljöbalken (SFS 2016:782) - Med hushållsavfall avses i detta kapitel avfall som kommer från hushåll samt därmed jämförligt avfall från annan verksamhet. I förarbetena till bestämmelsen beskrivs utförligt vad som avses med hushållsavfall (prop. 1997/98:45 del 2, s. 184 f.).

¹³ Se prop. 2019/20:156, s. 28 f.

¹⁴ Se 15 kap. 20 § miljöbalken (SFS 2016:782).

MÖD gjorde bedömningen att spillfett och fett från fettavskiljare från restauranger ska anses vara verksamhetsavfall, varför dispens inte krävdes. MÖD:s motivering gick även här ut på att avfallet uppkommit som en följd av verksamheten, i detta fall restaurangverksamhet, och inte till följd av att människor uppehöll sig i lokalen.

Vid införandet av begreppet kommunalt avfall användes alltså begreppet hushållsavfall i miljöbalken för att reglera kommunens ansvar för avfall. Av förarbetena framgår bland annat att införandet av begreppet kommunalt avfall inte i sig har ansetts innebära att ansvaret för hanteringen av avfallet ändras.¹⁵ Införandet av begreppet kommunalt avfall har dock fått konsekvenser avseende ansvaret för insamling och behandling av avfallet utifrån två huvudsakliga aspekter:

- Det har inte alltid setts som ett grundläggande första steg att klassificera avfallet¹⁶ och tilldela lämplig avfallskod, vilket också gällde vid bedömning av ansvarsfrågan. Före införandet av begreppet kommunalt avfall utgick bedömningen av det kommunala ansvaret främst från definitionen av hushållsavfall och dess tolkning i praxis och inte så mycket från klassificeringen av avfallet i fråga.
- Införandet av begreppet kommunalt avfall med tydligt definierade avfallsströmmar och mer fokus på klassificering har lett till att kommunalt avfall kommit att omfatta fler och större avfallsströmmar som enligt tidigare praxis bedömdes utgöra verksamhetsavfall.

2.1.2. Begreppet kommunalt avfall

Från den 1 augusti 2020 har begreppet hushållsavfall ersatts med termen kommunalt avfall. Syftet med detta är att komma närmare avfallsdirektivets definition, som i sin tur grundar sig på att vara i linje med den tolkning som används av Eurostat och OECD. I skäl 10 till ändringsdirektivet anges om kommunalt avfall bland annat följande:

Definitionen av kommunalt avfall i detta direktiv har införts för att fastställa tillämpningsområdet för målen avseende förberedelse för återanvändning och materialåtervinning och beräkningsreglerna för dem. Den är neutral vad gäller privat eller offentlig status för aktörer som hanterar avfall och omfattar därför avfall från hushåll och andra källor som hanteras av kommuner eller på uppdrag av kommuner eller direkt av privata aktörer.

I artikel 3.2 b. i avfallsdirektivet anges vad som avses med kommunalt avfall. Av definitionen i avfallsdirektivet framgår även att den inte påverkar ansvarsfördelningen mellan offentliga och privata aktörer gällande avfallshantering. Som framgår ovan har begreppet kommunalt avfall införlivats i svensk rätt genom 15 kap. 3 § miljöbalken.

¹⁵ Se prop. 2019/20:156 s. 28.

¹⁶ Se 2 kap. 1 § avfallsförordningen.

Frågan om vad som utgör kommunalt avfall eller inte är en grundläggande fråga. Naturvårdsverket tolkar i sin vägledning¹⁷ begreppet kommunalt avfall utifrån regeringens proposition¹⁸, definitionen i artikel 3.2b i avfallsdirektivet, skälen i ändringsdirektivet samt Europeiska kommissionens, därefter EU- kommissionens, vägledning angående rapportering av statistik angående kommunalt avfall till OECD och Eurostat.¹⁹

Vid bedömning av vad som utgör kommunalt avfall är utgångspunkten definitionen i 15 kap. 3 § miljöbalken, där man tar stöd av avfallsklassificering och avfallskoder. I vissa fall kan det uppkomma klassnings- eller gränsdragningsproblem. Dessa utvecklas bland annat i Naturvårdsverkets vägledning om kommunalt avfall.²⁰

Det kan konstateras att omfattningen av begreppet hushållsavfall inte kan anses motsvara omfattningen av kommunalt avfall i alla avseenden. Vidare behöver betonas att tidigare bedömningar av huruvida ett avfall kan ses som hushållsavfall eller ej inte utgått från avfallets klassificering, och att det i de flesta fall inte har gjorts någon klassificering av avfallet utifrån avfallskoderna. Vissa av de bedömningskriterier som har tillämpats för att avgöra vad som är hushållsavfall är fortsatt relevanta vid bedömningen av om ett avfall är kommunalt avfall eller inte (såsom avfallets härkomst, karaktär och likhet med avfall från hushåll) eller för att avgöra vilken avfallskategori och avfallskod som ska användas.

Ansvar för kommunalt avfall

Definitionen av kommunalt avfall påverkar inte ansvarsfördelningen mellan offentliga och privata aktörer gällande avfallshanteringen, vilket anges i artikel 3.2b i avfallsdirektivet. Det innebär alltså att definitionen i sig ska gälla oberoende av om kommunen eller andra aktörer ansvarar för hanteringen av avfallet.

Valet av system för vem som ska ansvara för det kommunala avfallet ska bestämmas av varje medlemsstat. Av skäl 7 i ändringsdirektivet framgår att bestämmelserna i direktivet möjliggör både avfallshanteringssystem där kommunen är huvudman för att samla in kommunalt avfall och system där sådana tjänster läggs ut på privata aktörer, eller varje annat slag av ansvarsfördelning mellan offentliga och privata aktörer.

I det svenska genomförandet av direktivet ansvarar varje kommun för att kommunalt avfall inom kommunen behandlas, detta genom bestämmelsen i 15 kap. 20 § miljöbalken. Utgångspunkten är att den som innehar avfall ska se till att det hanteras på ett hälso- och miljömässigt godtagbart sätt.²¹ Kommunen har enligt

¹⁷ (a) Naturvårdsverket (2021).

¹⁸ Prop. 2019/20:156.

¹⁹ Europeiska kommissionen (2021) och Eurostat och OECD (2021). Därtill behöver nämnas även EU-kommissionens vägledning (a) Europeiska kommissionen (2022).

²⁰ (a) Naturvårdsverket (2021), kapitel 2 och 3.

²¹ Se 15 kap. 11 § miljöbalken.

15 kap. 20 a § miljöbalken vidare en skyldighet att transportera bort det avfall som anges i 15 kap. 20 § från den fastighet där avfallet finns. Detta under förutsättning att det behövs för att tillgodose såväl skyddet för människors hälsa och miljön som enskilda intressen, eller om fastighetsinnehavaren begär att kommunen ska transportera bort avfallet och att detta inte är oskäligt med hänsyn till omständigheterna. Av 15 kap. 24 § första stycket miljöbalken framgår att hanteringen av det avfall som en kommun ansvarar för inte får utföras av någon annan än kommunen eller den som kommunen anlitar, det vill säga kommunens ensamrätt eller det kommunala monopolet.

Dessutom ska kommunen, när den planerar och beslutar hur den ska ta sitt ansvar för avfallet, ta hänsyn till fastighetsinnehavarnas förmåga att själva hantera avfall på ett sätt som är godtagbart med hänsyn till skyddet för människors hälsa och miljön och utifrån de behov som finns för olika slag av bebyggelse.²²

Vidare ska varje kommun, enligt 15 kap. 41 § miljöbalken, ha en renhållningsordning som ska innehålla en avfallsplan. Avfallsplanen ska innehålla uppgifter om avfall som uppstår inom kommunen och om kommunens åtgärder för att minska dess mängd och farlighet. Renhållningsordningen ska även innehålla kommunens egna föreskrifter om avfallshantering inom kommunen. När kommunen antar renhållningsordningen ska kommunen, enligt 15 kap. 42 § miljöbalken, ta hänsyn till de synpunkter som har kommit fram i samrådet med fastighetsinnehavarna och granskningen som följt på det utställda förslaget till renhållningsordning.

Bakgrunden till ansvarsfördelningen för kommunalt avfall är det kommunala renhållningsmonopolet, som innebar en skyldighet för kommunen att forsla bort hushållsavfall i hela kommunens område.²³ Kommunens ansvar för att transportera bort avfall är inte absolut.²⁴ Den gäller bland annat när det behövs för att tillgodose skyddet för människors hälsa och miljön som enskilda intressen, vilket är ett av avfallslagstiftningens viktigaste syften. Därtill behöver även syftena bakom kommunens renhållningsmonopol beaktas. Monopolet har anpassats och genomgått vissa ändringar sedan det infördes i början på 1970-talet, men grunden för kommunens ansvar är att det fortsatt ska vara en samhällsservice och att den avfallshantering som kommunen genom sitt ansvar utför uppfyller kravet på skydd för människors hälsa och miljön.

Det kommunala ansvaret gäller inte alltid

Kommunens ansvar enligt miljöbalken innefattar alltså insamling och behandling av avfall som listas i 15 kap. 20 § miljöbalken samt i de flesta fall även

²² Se 15 kap. 23 § miljöbalken.

²³ Se prop. 1978/79:205, s. 10.

²⁴ Se bland annat MÖD 2006:65. Miljööverdomstolens avgörande angående avfallshantering på ett sjukhus. Fråga om visst avfall som uppkommit vid sjukhus skulle hanteras som sjukvårdsrelaterat verksamhetsavfall eller som hushållsavfall. I målet uppkom även fråga om en kommuns bortforslingskyldighet.

borttransport.²⁵ Kommunerna har dock inte ansvar för insamling och hantering av allt kommunalt avfall som omfattas av producentansvar.²⁶

Kommunen har enligt 9 kap. 2 § avfallsförordningen ett bemyndigande att meddela föreskrifter om hanteringen²⁷ av det avfall som kommunen ansvarar för enligt 15 kap. 20 § miljöbalken. Detta bemyndigande är relativt brett och ger kommunen möjlighet att till exempel meddela föreskrifter om att enskilda får transportera eget avfall till kommunens återvinningscentraler eller -anläggningar. Kommunens föreskriftsrätt gäller alltså inom ett vidare område än kommunens ensamrätt avseende behandling respektive viss transport av avfall.²⁸

Av 15 kap. 25 § 1 miljöbalken framgår att kommunen i det enskilda fallet får ge dispens från förbudet i 15 kap. 24 § första stycket miljöbalken. Detta innebär att kommunen kan medge någon annan än kommunen att hantera det kommunala avfallet. Detta dock under förutsättning att det finns särskilda skäl och att den som ska hantera avfallet kan göra det på ett hälso- och miljömässigt godtagbart sätt.

Kommunen har alltså inte ansvar för sådant avfall som är undantaget från borttransport och hantering enligt medgivna dispenser. Kommunen ansvarar inte heller för borttransport av avfall som är undantaget hämtning med stöd av lokala renhållningsföreskrifter.

Kommunens ansvar för borttransport

Naturvårdsverket har i vår redovisning av regeringsuppdrag om grovavfall och farligt avfall beskrivit vår syn på kommunens ansvar för borttransport av kommunalt avfall.²⁹ Vår bedömning är att kommunens ansvar för behandling respektive borttransport av det avfall som anges i 15 kap. 20 och 20 a §§ miljöbalken inte kan ses som separata ansvar som kan frikopplas från varandra.³⁰ Dessutom anser vi att dessa bestämmelser inte kan tolkas på annat sätt än att kommunen har en skyldighet att transportera bort det avfall som den har ansvar för att behandla. Avfall vars behandling undantagits från kommunens ansvar behöver däremot inte transporteras bort genom kommunens försorg. Det är enligt Naturvårdsverkets uppfattning endast i dessa fall som borttransport inte ”behövs för att tillgodose såväl skyddet för människors hälsa och miljön som enskilda intressen”.³¹

²⁵ Med *behandla avfall* avses enligt 15 kap. 6 § miljöbalken att återvinna och bortskaffa avfall.

²⁶ Se 15 kap. 21 § miljöbalken. Se mer om kommande förändringar i avfallsregelverket i kapitel 4.

²⁷ Med *hantera avfall* avses enligt 15 kap. 5 § miljöbalken att samla in, transportera, sortera, återvinna, bortskaffa eller ta annan fysisk befattnings med avfall, eller vidta åtgärder som inte innebär fysisk befattnings med avfall men som syftar till att avfall samlas in, transporteras, sorteras, återvinns, bortskaffas eller byter ägare eller innehavare.

²⁸ Jfr. MÖD 2021:27.

²⁹ (a) Naturvårdsverket (2021).

³⁰ *Ibid.*, s. 33.

³¹ Se 15 kap. 20 a § miljöbalken.

Den kommunala ensamrätten att transportera bort kommunalt avfall har relativt nyligen varit föremål för rättslig prövning. Frågan i MÖD 2021:27 var om ett förbud, meddelat av den kommunala tillsynsmyndigheten, mot ett bolag att via en mobilapp förmedla transport av grovavfall från enskilda hushåll till återvinningscentraler, hade erforderligt författningsstöd.³² Verksamheten förbjöds av tillsynsmyndigheten med hänvisning till att det stred mot kommunens ensamrätt att hantera avfall. MÖD påpekade att kommunen i sina föreskrifter överlätit till enskilda att själva transportera utsorterat grovavfall till återvinningscentral. MÖD konstaterade att det därmed får antas att kommunen bedömt att överlåtelsen varken strider mot 15 kap. 20 a § eller 15 kap. 24 § miljöbalken, och att kommunen beaktat svårigheten att utöva tillsyn över enskilda hushålls avfallshantering. Eftersom det i föreskrifterna inte fanns beskrivet hur transporterna skulle ske kunde hushållen själva bestämma över det och därmed också ha möjlighet att anlita någon annan för att utföra transporten för deras räkning. MÖD kom fram till att verksamheten inte stred mot kommunens ensamrätt gällande viss avfallshantering och att nämnden inte heller i övrigt hade stöd för sitt förbud.

Domen innebär enligt Naturvårdsverkets tolkning att kommunen inte ska anses ha ensamrätt för insamling av hushållens grovavfall, såvida det inte uttryckligen framgår av kommunens avfallsföreskrifter. Det som tillåts enskilda enligt lokala kommunala föreskrifter avseende hantering av vissa slag av eget avfall anses alltså innebära en rätt för dem att överlåta transporten till någon annan. Detta inkluderar privata aktörer som utför transporten mot betalning. Av de lokala föreskrifterna ska det dock framgå tydligt vilka avfallsslag som kan bli föremål för transport av annan än kommunen eller den som kommunen anlitar.

Mot denna bakgrund bedömer Naturvårdsverket att det i princip finns tre fall där annan än kommunen kan medges rätt att samla in och transportera visst avfall, exempelvis till återvinningscentral. Genom överenskommelse, tjänstekoncession eller liknande kan annan än kommunen ges möjlighet att samla in och transportera bort kommunalt avfall på uppdrag av kommunen.

Om de kommunala avfallsföreskrifterna tillåter att vissa typer av avfall lämnas till kommunens återvinningscentral av det enskilda hushållet eller av fastighetsägaren, får kommunen anses ha gjort bedömningen att hushållen respektive fastighetsägarna själva kan transportera avfallet till kommunens insamling på ett sätt som är godtagbart med hänsyn till skyddet för människors hälsa och miljön. Det skulle därmed kunna anses möjligt för hushållet eller fastighetsägaren att anlita någon annan för att utföra transporten till återvinningscentral för deras räkning.

Ifall lokala föreskrifter inte ger sådan möjlighet eller en borttransport av annat skäl bedöms strida mot bestämmelserna i 15 kap. miljöbalken finns det möjlighet att

³² Se 26 kap. 9 § miljöbalken där det framgår att mer ingripande åtgärder än vad som behövs i det enskilda fallet inte får tillgripas, vilket gällande frågan i målet innebar att det vid ett förbud att bedriva en verksamhet måste finnas ett författningsstöd för att verksamheten inte är tillåten.

ansöka om dispens enligt 15 kap. 25 § 1 miljöbalken. Dispens kan medges om det finns särskilda skäl.³³

Kommunal tillsyn av avfallshantering

Tillsynsmyndigheten ska på eget initiativ eller efter anmälan i nödvändig utsträckning kontrollera att miljöbalkens regler och myndigheternas och domstolarnas beslut efterlevs samt vidta de åtgärder som behövs för att verksamhetsutövare ska följa reglerna (26 kap. 1 § andra stycket 1).³⁴

Tillsynsinsatsen ska stå i proportion till vad som kan uppnås i det enskilda fallet. Genom tillsyn kan avvikelser upptäckas och därigenom nödvändiga åtgärder vidtas.

Tillsynsansvaret över avfallshantering enligt 15 kap. miljöbalken har enligt 26 kap. 3 § miljöbalken lagts på kommunala nämnder, dock med undantag för tillståndspliktiga verksamheter.

Kommunens kompetens på avfallsområdet

Kommuner eller regioner enligt 14 kap. 2 § regeringsformen sköter angelägenheter av allmänt intresse på den kommunala självstyrelsens grund. Principen om kommunalt självstyre gäller all kommunal verksamhet.³⁵ I 2 kap. 1 § kommunallagen, KL, beskrivs den allmänna kommunala kompetensen, det vill säga att kommunen själv får ha hand om angelägenheter av allmänt intresse som har anknytning till kommunens område och medlemmar.³⁶

Avgränsningen av den kommunala kompetensen mot näringsverksamhet framgår av 2 kap. 7–8 §§ KL. Kommunen eller regionen får bedriva sedvanlig kommunal affärsverksamhet om den drivs utan vinstsyfte och går ut på att tillhandahålla allmännyttiga anläggningar eller tjänster åt medlemmarna i kommunen. De flesta kommunala affärsverksamheter är finansierade genom avgifter och omfattas också av självkostnadsprincipen som framgår av 2 kap. 6 § KL. Kommunen eller regionen får inte heller i en verksamhet av kommersiell eller ekonomisk natur tillämpa ett visst förfarande om det snedvrider eller är ägnat att snedvrida förutsättningarna för en effektiv konkurrens eller om det hämmar eller är ägnat att hämma förekomsten eller utvecklingen av en sådan konkurrens.³⁷ Kommunen eller regionen får däremot genomföra åtgärder som allmänt främjar näringslivet. Stöd till enskilda näringsidkare får lämnas om det finns synnerliga skäl för det. I

³³ Jfr. MÖD:s dom den 19 februari 2013 i mål nr M 7925–12.

³⁴ Att kontroll sker "i nödvändig utsträckning" innebär att kontrollen ska ske i sådan omfattning att den bidrar till att regelefterlevnaden överlag är god och att alla inkommande ärenden handläggs med tillfredsställande kvalitet. Se (d) Naturvårdsverket (2022),.

³⁵ Se 1 kap. 2 § och kommunallagen (2017:725), och prop. 2009/10:80, s. 210 f. och 296.

³⁶ I lagen (2009:47) om vissa kommunala befogenheter finns bestämmelser som ger kommuner och regioner ökade befogenheter inom vissa områden i förhållande till vad som gäller enligt KL, dock inte avseende avfallshantering.

³⁷ Se 3 kap. 27 § konkurrenslagen (2008:579) och kommentar till 2 kap. 7 § KL i Madell, T., m.fl. (2021) Kommunallagen, En kommentar, JUNO version: 3A. Publicerad digitalt: 2022-02-24.

förarbetena finns beskrivet i vilka fall sådant individuellt stöd får lämnas.³⁸ Förutom att det ska vara av allmänt intresse att stöd ges, finns det visst utrymme för kommunala åtgärder när de behövs för att garantera en viss servicenivå åt kommuninvånarna, till exempel i fråga om livsmedels- eller bensinförsörjning, när något enskilt initiativ inte finns.³⁹ Det är således individuellt riktat stöd som avses och som endast ska användas i undantagsfall.

Renhållning utgör en sedvanlig kommunal affärsverksamhet eftersom det innebär att kollektiva nyttigheter skapas.⁴⁰ Den finansieras genom avgifter och omfattas av självkostnadsprincipen. Enligt praxis får kommunen även lämna exempelvis förlusttäckande bidrag till enskilda företag som har ombesörjt bortforsling av hushållens pappersavfall.⁴¹

Kommunen har getts rätt att i väsentliga delar bestämma över avfallsområdet. Kommunen har dessutom olika roller såsom regelgivare, tillsynsmyndighet och utförare.⁴² Kommunen som utförare har enligt den kommunala renhållningsskyldigheten ett operativt ansvar för att samla in, transportera bort och återvinna eller bortskaffa kommunalt avfall som har uppkommit inom kommunen.⁴³ Det kommunala avfallet omhändertas alltså på det sätt som kommunen bestämmer vilket kan ske genom upphandling av privata aktörer eller egen regi genom förvaltning, kommunalförbund, gemensam nämnd alternativt hel- eller delägt kommunalt bolag.⁴⁴

Att undanta en avfallsström, som utgör kommunalt avfall, från kommunens ansvar för behandling respektive borttransport av det avfall som anges i 15 kap. 20 och 20 a §§ miljöbalken, innebär att kommunens ansvar att samla in, transportera och behandla avfallet upphör. Kommunen har då alltså inte längre det operativa ansvaret för avfallsströmmen.

Om vissa avfallsströmmar som utgör kommunalt avfall undantas från det kommunala ansvaret innebär det inte automatiskt att en kommun är förhindrad att på frivillig grund transportera bort och behandla avfallet. Frånsett insamling, borttransport och behandling av avfall som en kommun enligt lag och annan författning är skyldig att ansvara för, är det kommunen själv som bestämmer vilka avfallstjänster som ska erbjudas. Kommunen behöver alltså inte erbjuda sådana tjänster, om kommunen själv inte vill.

³⁸ Se prop. 1990/91:117, s. 34.

³⁹ Ibid. och s. 153.

⁴⁰ Se även relevanta bestämmelser om kommunens ansvar för avfallshantering i 15 kap. miljöbalken.

⁴¹ Jfr. RÅ 1990 ref. 96.

⁴² SOU 2021:24, s. 67 f.

⁴³ Ibid., s. 70.

⁴⁴ Ibid.

Lämnande av uppgifter avseende kommunalt avfall

Kommunerna ansvarar för att lämna uppgifter om det kommunala avfall som samlats in i kommunen. Aktörer som yrkesmässigt samlar in kommunalt avfall i kommunen ska lämna uppgifter till kommunen. Detta enligt bestämmelserna i 7 kap. 1–2 § avfallsförordningen samt Naturvårdsverkets föreskrifter (NFS 2020:10) om lämnande av uppgifter om kommunalt avfall från kommuner till Naturvårdsverket.

3.2 Redogörelse för hantering av kommunalt avfall i praktiken

I detta avsnitt görs en utblick över hur hanteringen av kommunalt avfall går till i praktiken, mot bakgrund av den information vi inhämtat från kommuner, regioner, Sveriges kommuner och regioner (SKR), samt branschorganisationerna Avfall Sverige, Svenskt Näringsliv, Svensk Dagligvaruhandel, Svensk Handel, Visita och Återvinningsindustrierna. Här redovisas även aktörernas syn på hur införandet av begreppet kommunalt avfall har påverkat kommuner och näringsliv samt hur de anser att ansvaret för vissa avfallsslag bör vara fördelat. Vidare redogörs för otydligheter avseende ansvaret för vissa jordmassor med invasiva främmande arter.

Införandet av begreppet kommunalt avfall och dess konsekvenser

I de flesta av de kontaktade kommunerna har införandet av begreppet kommunalt avfall ännu inte medfört några förändringar gällande vem som i praktiken ansvarar för insamling av kommunalt avfall. Det finns flera skäl till detta. Bland annat upplevs avgränsningen för vad som är kommunalt avfall inte som helt tydlig avseende vissa strömmar. Både Naturvårdsverket och Avfall Sverige har publicerat vägledningar om kommunalt avfall. Bedömningarna i dessa skiljer sig ibland åt gällande vissa avfallsslag.

De branschaktörer, kommuner⁴⁵ och regioner som kontaktats under uppdraget uppger att det råder oklarheter om vilket avfall som omfattas av begreppet kommunalt avfall. I intervjuerna med kommunerna framkommer att de är medvetna om ändringarna i regelverket, men att de önskar långsiktighet. För att kommunerna ska ta över ansvaret för kommunalt avfall i praktiken krävs att de är förvissade om att det inte kommer att ske förändringar i motsatt riktning i närtid. Flera kommuner uppger exempelvis att de inväntar beslut i frivalsfrågan, samt att de på ett samordnat sätt vill genomföra de nödvändiga justeringar som krävs för kommande krav avseende insamling av bioavfall och förpackningar (se kapitel 4).

Kontaktade aktörer inom handeln och restaurangbranschen, framför allt större kedjor, har framfört att de i första hand förespråkar ett frival som omfattar alla

⁴⁵ I rapporten används begreppet kommuner avseende de kontakter vi har haft under arbetet. Begreppet omfattar även kommunala bolag och kommunalförbund.

verksamheter. Avfall Sverige anser däremot inte att ett generellt frival för verksamheter ska införas.

Detaljhandeln har påverkats i hög utsträckning

Det operativa ansvaret för insamling och behandling av kommunalt avfall från butiker är i nuläget komplext och varierar mycket mellan olika kommuner. I intervjuerna med kommunerna framgår att förändringarna som blev konsekvensen av införandet av begreppet kommunalt avfall blivit mest kännbara för butiker inom detaljhandeln, i synnerhet livsmedelsbutiker. Dessa har i många fall en väl fungerande avfallshantering utanför kommunens system, i enlighet med tidigare praxis om hushållsavfall och därmed jämförligt avfall.

Branchorganisationen Avfall Sverige anser att kommunernas ansvar har utökats på ett icke önskvärt sätt och har föreslagit ett undantag från kommunalt avfall för detaljhandeln.⁴⁶ Avfall Sverige råder kommunerna att vänta med att i praktiken ta över ansvaret för kommunalt avfall från detaljhandeln.⁴⁷

I samtliga kommuner som Naturvårdsverket har haft kontakt med finns idag butiker inom detaljhandeln, och då framför allt livsmedelsbutiker, som har privata avfallslösningar som kommunerna generellt sett anser fungerar bra. Detta är en praxis som har utvecklats sedan år 2012 då den så kallade frukt- och gröntdomen kom.⁴⁸ I alla de kontaktade kommunerna finns dock även exempel på livsmedelsbutiker där samma typ av avfall hämtas antingen av kommunen eller av kommunens upphandlade entreprenörer. I de flesta av kommunerna inkluderar detta utöver mat- och restavfall⁴⁹ även butiksavfall, det vill säga förpackat och oförpackat matavfall. De lokala förutsättningarna varierar emellertid kraftigt i kommunerna.

Samtliga kontaktade kommuner, men även representanter för detaljhandeln, menar att de i många fall ser ett fortsatt behov av att kommunen får och bör hämta avfall från butiker, eftersom det på vissa platser i landet saknas privata alternativ. Det rör sig exempelvis om glesbygdskommuner i olika delar av landet, där privata entreprenörer av ekonomiska skäl inte är intresserade av att hämta relativt små avfallsmängder. Det kan också röra sig om att den praktiska hanteringen underlättas av att kommunen hämtar avfallet, till exempel om butiken ligger i ett flerbostadshus där kommunen ändå ansvarar för hämtning av hushållens kommunala avfall.

Några kommuner framhöll också att de avfallsmängder och typer av avfall som uppstår i mindre butiker ofta kan hanteras i kommunens vanliga insamlingsystem. Det innebär att det är enkelt för kommunen att vid behov samla in detta avfall vid den vanliga insamlingsrutten, eftersom det inte krävs specialfordon för

⁴⁶ (d) Avfall Sverige (2021).

⁴⁷ (b) Avfall Sverige (2022), s.10.

⁴⁸ MÖD 2012:49. Avfallet uppstod till följd av verksamheten och skulle hanteras som verksamhetsavfall i verksamhetsutövarens regi.

⁴⁹ Det avfall som återstår då alla andra avfallsslag har sorterats ut, exempelvis städsopor.

hanteringen. I butiker med större avfallsmängder är det vanligare med lösningar som ur kommunens synvinkel kan betraktas som speciallösningar, exempelvis vissa typer av komprimerande behållare och större containrar.

En konsekvens av att avfall från butiker nu är kommunalt avfall, och därmed kommunalt ansvar, är att butikskedjor som har upphandlat centrala avtal för sin avfallshantering påverkas om de i stället behöver träffa avtal med olika aktörer i olika kommuner. Såväl kontaktade kommuner som Svensk Dagligvaruhandel har fört fram att privata aktörer har större möjlighet än kommunen att möta handelns önskemål om flexibilitet och speciallösningar. Det kan, som beskrivits ovan, röra sig om komprimatorer som används i vissa butiker vilka kräver hantering som kommunen normalt inte utför. Svensk Dagligvaruhandel uttrycker att det är svårare att få ut statistik om avfallsmängder från kommunen, vilket påverkar det egna interna miljöarbetet. Det kan exempelvis bero på att kommunen eller dess entreprenör inte väger avfallet vid varje hämtningstillfälle, och inte heller samlar dessa uppgifter så att de kan göras tillgängliga för avfallslämnaren.

Att samordna transporter för att minska utsläpp är en annan viktig del i dagligvaruhandelns miljöarbete, vilket också har uttryckts som ett önskemål från branschen. För dagligvaruhandelns del så kan det bland annat illustreras med den gränsdragningsproblematik som kan uppstå vid en förändring av ansvaret för dagligvaruhandelns strömmar, speciellt från större butiker. Det innebär exempelvis att vissa butiker kan ha förbutik, restaurang, bageri och café inom verksamheten. Att det avfall som uppstår i dessa verksamheter ska kunna samlas in och hämtas tillsammans med butiksavfallet är något som Svensk Dagligvaruhandel framhåller som viktigt om en förändring av ansvaret skulle bli aktuellt.

Svensk Dagligvaruhandel anser vidare att en utmaning i utvecklingen för att kunna hantera förpackat livsmedelsavfall är bristen på förbehandlingsanläggningar som kan skilja matavfallet från förpackningen. Idag finns det biogasanläggningar som har möjlighet att vid förbehandling avskilja förpackningen, men det gäller inte alla anläggningar. Behovet av olika typer av kompletterande lösningar och innovationer på området framförs från både Avfall Sverige och Svensk Dagligvaruhandel.

Svensk Dagligvaruhandel uppger att det oklara läget är en anledning till att de privata avfallsaktörerna avvaktar med att investera i ny storskalig teknik på området och menar att investeringsviljan inom området skulle öka om de själva fick rådighet över sitt avfall.

Inom ramen för uppdraget har vi haft samråd med bland annat Svensk Handel och Ikea. Svensk Handel är tydliga med att deras medlemmar föredrar ett frival, då ägarskapet av avfallet är av stor vikt för att butikerna ska kunna skapa det branschaktörer kallar ”cirkulära flöden” genom sin avfallshantering. Svensk Handel framhåller dock att mindre aktörer fortsättningsvis bör kunna nyttja den kommunala avfallshanteringen då deras strävan och möjligheter att uppnå ”cirkulära flöden” inte är lika omfattande som de större aktörernas. Något som lyfts, främst från Ikea men även från Svensk Handel, är också en önskan om att kunna ta tillbaka tidigare sålda varor för att exempelvis laga, reparera eller använda till reservdelar. Svensk Handel uttrycker en oro över att de aktörer som hyr en lokal

där avfallshanteringen ingår inte ska få möjlighet att hantera sitt eget avfall även om ansvaret förändras.

Handelns aktörer uppger att den situation som rådde fram till år 2020, det vill säga att kommunen ansvarade för hushållsavfall och därmed jämförligt avfall från butiker men inte för verksamhetsavfall, upplevdes som besvärlig eftersom aktörerna ville att även hushållsavfallet skulle omfattas av det egna ansvaret. Införandet av begreppet kommunalt avfall, som innebär att kommunen även ansvarar för det som tidigare kallades verksamhetsavfall från detaljhandel eller hotell- och restaurangsektor, uppfattas därmed som ett steg i fel riktning.

Svenskt Näringsliv och branschorganisationerna som representerar handeln har framfört att de förespråkar ett generellt frival och att en förändring avseende ansvaret för enskilda avfallsströmmar möjligen kan vara ett första steg mot ett sådant frival.

Kommunerna tar hand om fett från fettavskiljare

Då det gäller insamling och behandling av fett från fettavskiljare uppger samtliga intervjuade kommuner att de ansvarar för, eller inom kort kommer att ansvara för hanteringen av denna typ av avfall. En av orsakerna till att kommunerna har valt att ta detta ansvar är att de vill säkerställa att tömning sker på rätt sätt och i rätt omfattning. Dåligt skötta fettavskiljare kan påverka kommunens ledningsnät negativt, eftersom fett som kommer ut i avloppsvattenledningarna dels kan orsaka korrosionsskador på ledningarna, dels fettproppar som i sin tur bland annat kan orsaka översvämningar.⁵⁰

Delade meningar om använt matfett

Förutom fett från fettavskiljare uppstår använt matfett i form av olja från fritöser, fett från stekbord med mera i restauranger och storkök. Detta fett samlas in separat och flera kommuner och representanter för näringslivet har framfört att ansvaret för insamling och behandling av använt matfett bör ändras så att privata aktörer får tillåtelse att hantera avfallet. Endast en mindre del av kommunerna samlar in denna typ av avfall idag och representanter för restaurangbranschen har framfört att de ser en risk för att kommunerna inte har möjlighet att behandla använt matfett på ett sätt som är bäst ur miljösynpunkt. De anser exempelvis att det finns risk för att fett kan komma att förbrännas.

Avfall Sverige har en annan uppfattning och motsätter sig att någon annan än kommunen ska vara ytterst ansvarig för insamling och behandling av använt matfett och anger följande: ”En avreglering som inte samtidigt garanterar att det finns en insamling och återvinning av allt avfall från fraktionen i fråga är inte hållbar eftersom det då inte garanteras med stöd i lagstiftningen att allt avfall i fråga kommer att tas om hand på ett miljö- och hälsoskyddsmässigt godtagbart sätt samt med den samlade miljö- och samhällsnyttan för ögonen.”⁵¹

⁵⁰ Avfall Sverige (2018).

⁵¹ (c) Avfall Sverige (2022).

För använt matfett nämner Avfall Sverige att regionalt samordnade dispenser eller auktorisation där kommunen godkänner ett antal leverantörer av insamlingstjänsten kan vara lämpliga lösningar. Branschaktörerna invänder dock att region- eller rikstäckande aktörer i sådant fall måste hantera att kommunerna kan reglera ansvaret på olika sätt, vilket kan försvåra verksamheten. Dessutom kan kommunspecifika lösningar leda till ökad administration för såväl branschaktörer som kommunerna själva.

Förslag att undanta trädgårds- och parkavfall från kommunalt ansvar

Ansvaret för insamling och behandling av trädgårds- och parkavfall som uppstår i yrkesmässig verksamhet har påverkats av införandet av begreppet kommunalt avfall. Avfall Sverige, liksom några av de intervjuade kommunerna, har ställt sig positiva till att undanta denna typ av avfall från kommunalt ansvar. De skäl som framförts för detta är att denna avfallsströms karaktär gör att det inte finns miljö- och hälsoskyddsskäl för att avfallet ska lyda under kommunalt ansvar. De anser också att det skulle vara rationellt för privata verksamhetsutövare att kunna hantera- och ansvara för detta avfall som verksamhetsutövare. Övriga aktörer som vi har haft kontakt med under arbetets gång har inte fört fram några specifika synpunkter avseende trädgårds- och parkavfall.

Insamlingen av kontorspapper har inte ändrats i praktiken

Återvinningsindustrierna har lyft frågan om huruvida det tidigare frivilliga åtagandet för insamling av kontorspapper är förenligt med definitionen av kommunalt avfall, samt vikten av att denna ström undantas för att den marknad som byggts upp för insamling av kontorspapper ska kunna fortsätta. Det frivilliga åtagandet för insamling av kontorspapper innebar i korthet att kontorspapper inte omfattades av producentansvaret för returpapper utan att de branschaktörer som samlade in kontorspapper i stället formulerade ett antal mål och åtgärder för att öka utsorteringen av kontorspapper.⁵²

Målnivåerna för det insamlade kontorspapperet skulle uppgå till 50 procent år 2000 och sedan 75 procent till och med år 2006. Enligt siffror från Återvinningsindustrierna samlades cirka 56 procent av kontorspapperet in år 2018, vilket motsvarar 115 ton. Statistiken inkluderar även att 9 procent av tidningsinsamlingen innehåller kontorspapper, baserat på pappersbrukens kvalitetskontroll. Återvinningsindustrierna anger dock att 9 procent är en relativt gammal uppgift som sannolikt är högre nu med tanke på alla nya hemmakontor. Mellan 2010 och 2016 låg insamlingen på över 70 procent, enligt siffror från Återvinningsindustrierna, och 2017 var siffran 64,7 procent. För de senaste åren finns inga siffror att redovisa och det är därför inte möjligt att se om 2017 och 2018 års siffror visar på en nedåtgående trend eller hur exempelvis pandemin har påverkat insamlingen. Det framgår inte heller av statistiken hur stor del av det insamlade kontorspapperet som består av returpapper. I Naturvårdsverkets uppföljning av producentansvar för förpackningar och tidningar som gjordes 2020

⁵² Naturvårdsverket (1996), s. 5.

anger Pressretur⁵³ att de insamlade mängderna av returpapper minskar, och man beräknar att det 2026 förväntas samlas in cirka 80 000 ton returpapper i förhållande till 2007 då de insamlade mängderna var 500 000 ton. 2020 låg insamlingen på 125 000 ton.⁵⁴

Återvinningsindustrierna organiserar de aktörer som samlar in kontorspapper idag. Dessa aktörer tillhandahåller bland annat komprimerande utrustning för papper till verksamheter, samt service för att hantera sekretesspapper som efter upphämtning ska hanteras på ett visst sätt. Återvinningsindustrierna anger att det främst är privata aktörer som samlar in kontorspapper idag. De anger även att kontorspapperet och sekretesspapperet som samlas in av medlemmarna främst går till de så kallade tissuebruket i Sverige: Essity och Metsä, som tillverkar bland annat pappershanddukar, toalettpapper och bakplåtspapper. Enligt Återvinningsindustrierna finns en oro bland insamlingsaktörerna för att kommunen ska hävda monopol på insamlingen av kontorspapper i samband med att de fått ta över insamlingen för returpapper. Insamlingen av kontorspapper har inte förändrats i praktiken ännu och aktörerna som hämtar kontorspapper tar bland annat stöd i Avfall Sveriges vägledning som anger att kontorspapper inte är att se som kommunalt avfall. Enligt Återvinningsindustrierna erbjuder de aktörer som har insamling av returpapper även insamling av kontorspapper.

Något som också lyfts av Återvinningsindustriernas medlemmar är att det finns en oro för att företag som hämtar kommunalt avfall i form av kontorspapper ska behöva rapportera in detta till kommunen. Oron grundar sig på att det handlar om företagens kundregister och därmed utgör affärshemligheter. Ett önskemål från branschen är därför att siffrorna ska lämnas direkt till Naturvårdsverket vid rapportering.

Delade meningar om matavfall från restauranger och storkök

Avfall Sverige anser att allt avfall från restauranger bör samlas in och behandlas av kommunen, eller aktör som sköter detta på uppdrag från kommunen. SKR är inne på samma linje och tycker inte att restaurangerna ska vara undantagna från det kommunala ansvaret. Svenskt Näringsliv förespråkar ett frival för samtliga aktörer, och lyfter inte matavfall som en särskilt prioriterad avfallsström.

Olika åsikter om grovavfall

Begreppet grovavfall definieras inte i avfallslagstiftningen, och i den här rapporten avses med grovavfall skrymmande kommunalt avfall som inte passar för insamling i vanliga avfallskärl.

Återvinningsindustriernas medlemmar lyfter grovavfall som en avfallsström som bör undantas från kommunalt ansvar. De anser att det finns mycket att göra för att skapa bättre logistik, hantering av större volymer och en ökad återvinning av

⁵³ Pressretur, ägdes av de tre pappersproducenterna Holmen, SCA och Stora Enso, men är nu avvecklat.

⁵⁴ Naturvårdsverket (2020), s.30.

grovavfallet, samt även att det finns en stor potential inom denna avfallsström. Detta är också något som lyfts av Svensk Handel. Återvinningsindustrierna menar att vissa kommuner uttryckt att de vill att fler privata aktörer ges möjlighet att nyttiggöra grovavfall från hushåll. Detta är dock inget som framförts av någon av de intervjuade kommunerna, inte heller av Avfall Sverige.

Enhetlig hantering av avfall från sjukhus och andra vårdinrättningar

Inom uppdraget har vi haft kontakt med representanter för sjukvården i ett antal regioner som har beskrivit de utmaningar de möter inom sjukvårdens avfallshantering. En av de svårigheter som lyfts är att regioner ofta omfattar flera kommuner och att de organiserar den kommunala avfallshanteringen på olika sätt. Förutom att reglerna angående hantering av vissa avfallsslag kan variera mellan kommunerna lyfter regionerna även att administrationen kan bli omfattande då många olika aktörer, såväl privata som kommunala, hanterar avfallet.

Regionerna efterfrågar därför möjlighet till en mer enhetlig hantering. Det har bland annat framförts önskemål om att kunna samla in vissa typer av kommunalt avfall tillsammans med liknande icke-kommunalt avfall, se vidare avsnitt 5.7. Att kunna samordna avfallshämtning och att genom upphandling kunna ställa krav på dem som hämtar avfallet beskrivs som viktigt, speciellt på de stora sjukhusen. Det faktum att kommunen ansvarar för visst avfall medan sjukhusen själva kan ta hand om resterande avfall kan utgöra ett problem i arbetet med att skapa en samordnad avfallshantering.

Behov av att förstärka tillsynen inom avfallsområdet

Flera av de kontaktade kommunerna, men även representanter för handeln, har framfört att tillsynen inom avfallsområdet behöver förstärkas. När det gäller tillsyn över avfallsbestämmelserna i 15 kap. miljöbalken framgår det i 26 kap. 3 § miljöbalken, att det är den kommunala tillsynsmyndigheten som har ansvar för tillsynen över avfallshantering inom kommunen. Det inbegriper skyldigheten att kontrollera att bestämmelser på avfallsområdet efterlevs.

Tillsynsmyndigheten ska, på eget initiativ eller efter klagomål, i nödvändig utsträckning kontrollera att miljöbalkens regler och myndigheternas och domstolarnas beslut efterlevs samt vidta de åtgärder som behövs för att verksamhetsutövare ska följa reglerna. Tillsyn är också att genom rådgivning, information och liknande underlätta för en enskild att fullgöra sina skyldigheter. Naturvårdsverkets ansvar för tillsynsvägledning framgår av miljötillsynsförordningen (2011:13). Inom detta uppdrag har vi dock inte haft möjlighet att utreda tillsynsfrågan ytterligare.

Avfall med invasiva främmande arter

Avfall som innehåller rester av invasiva främmande arter (IAS) utgörs ofta av en blandning av växtavfall och jordmassor. Trädgårds- och parkavfall som innehåller IAS togs upp i Naturvårdsverkets redovisning av regeringsuppdraget om

bioavfall.⁵⁵ En mer detaljerad redovisning bland annat av regelverket kring IAS och problematiska frågor avseende massor med IAS gjordes i Naturvårdsverkets redovisning av regeringsuppdraget om hantering av schaktmassor.⁵⁶ Där framgick att det enligt gällande lagstiftning inte finns något hinder mot att jordmassor med IAS, som är att betrakta som avfall, används i konstruktionen av anläggningar.⁵⁷ I rapporten redogjordes också för olika metoder för att bekämpa IAS, såsom nedgrävning på plats eller uppläggning på behandlingsyta, det vill säga en avfallsbehandling. Det framgår även i Naturvårdsverkets vägledning Säker avfallshantering för att undvika spridningen av invasiva växter hur den som hanterar avfall med invasiva växter ska gå till väga.⁵⁸

Naturvårdsverkets slutsats är att ett omhändertagande av jordmassor med IAS på plats bör eftersträvas, antingen genom nedgrävning eller behandling. Detta dels för att transporter och spridningsrisk minimeras, dels för att hela eller delar av massorna i bästa fall kan återanvändas, antingen direkt i anläggning eller efter behandling. Naturvårdsverket har därför även föreslagit en ny bestämmelse i 29 kap. miljöprövningsförordningen (2013:251) om anmälningsplikt för verksamheter som återvinner avfall som utgörs av jord som innehåller invasiva främmande arter, om avfallet återvinns i anslutning till den plats där det har uppstått.⁵⁹

Innehåll av invasiva främmande arter medför inte att ett avfallsslag ska klassas som farligt avfall. Det finns inte heller någon avfallskod, varken som farligt eller icke-farligt avfall, i bilaga 3 till avfallsförordningen, som gäller särskilt för avfall med invasiva främmande arter. Sådant avfall kan inte heller sägas inneha någon av de farliga egenskaperna (hazardous properties, HP) HP1-HP15 enligt bilaga III till avfallsdirektivet, vilket innebär att avfallet idag inte kan klassas som farligt avfall.⁶⁰ Det är uteslutande innehåll av farliga ämnen som styr om exempelvis jordmassor med IAS ska betraktas som farligt avfall eller inte.

3.3 Rådande läge gällande lämnande av uppgifter om kommunalt avfall

I detta avsnitt beskrivs rådande läge gällande flödet av de uppgifter om kommunalt avfall som Naturvårdsverket använder som datakälla för sammanställning av statistik över kommunalt avfall och som rapporteras till EU.

⁵⁵ (c) Naturvårdsverket (2021), se kapitel 4.5 och 5.2.

⁵⁶ (a) Naturvårdsverket (2022), se kapitel 5.5.

⁵⁷ Ibid. kapitel 5.5.5 där det beskrivs vilka krav i övrigt som ska vara uppfyllda samt behovet av försiktighetsmått för att IAS ska utrotas i anläggningen och inte sprids vidare i något skede.

⁵⁸ (e) Naturvårdsverket (2022)

⁵⁹ Ibid., s. 151.

⁶⁰ Med de farliga egenskaperna avses de 15 egenskaperna, HP1—HP15 (hazardous properties, HP) och som definieras med särskilda kriterier och gränsvärden i bilaga III till avfallsdirektivet, reviderade genom förordning (EU) nr 1357/2014 respektive (EU) nr 2017/997.

Det finns idag kommunalt avfall som inte hanteras av kommunerna och som därmed inte ingår i nuvarande statistik över kommunalt avfall. Utifrån en samverkansbeskrivning, upprättad mellan Naturvårdsverket och Avfall Sverige, kan kommunerna lämna uppgifter om kommunalt avfall till Naturvårdsverket via Avfall Web.⁶¹ Dessa uppgifter omfattar det kommunala avfall som kommunerna i praktiken samlar in.

I nu gällande bestämmelser i 7 kap. 1–2 §§ avfallsförordningen är det kommunen som ska lämna uppgifter om allt kommunalt avfall som samlas in i kommunen, med undantag för uppgifter om sådant avfall som kommunen har lämnat till ett insamlingssystem enligt förordningen (2022:1274) om producentansvar för förpackningar, förordningen (2018:1463), om retursystem för plastflaskor och metallburkar, eller förordningen (2014:1075) om producentansvar för elutrustning.

Från 2024 när kommunerna övertar insamlingsansvar för förpackningar från hushåll kommer kommunerna kvartalsvis behöva lämna uppgifter om insamlade mängder förpackningsavfall till Naturvårdsverket enligt förordning (2022:1274) om producentansvar för förpackningar. Fortsatt är det producenternas årliga sammanställning av uppgifter om insamlad mängd förpackningsavfall samt hur det behandlats som kommer att användas för Naturvårdsverkets EU-rapportering av förpackningsavfall och kommunalt avfall.

Aktörer som yrkesmässigt samlar in kommunalt avfall i kommunen, utöver verksamhet inom producentansvaren, ska enligt gällande lagstiftning lämna uppgifter till kommunen. En sådan ordning kräver att samtliga aktörer både är införstådda med vad som klassas som kommunalt avfall och att avfallet hanteras enligt gällande lagstiftning. Enligt 15 kap. 20 och 20 a §§ miljöbalken är kommunen ansvarig för insamling, borttransport och behandling av kommunalt avfall. Sådant avfall får enligt 15 kap. 24 § miljöbalken inte heller hanteras av annan än kommunen eller den som kommunen har anlitat. Kommunen kan, om den bedömer att särskilda skäl föreligger, enligt 15 kap. 25 § miljöbalken ge dispens från förbudet i 15 kap. 24 § första stycket miljöbalken, om den som ska hantera avfallet med stöd av dispensen kan göra det på ett hälso- och miljömässigt godtagbart sätt. Vid beviljade dispenser behöver kommunen säkerställa tillgången till uppgifter om kommunalt avfall för rapportering till Naturvårdsverket.

Regeringen kan enligt 15 kap. 21 § miljöbalken, meddela undantag från kommunens ansvar i fråga om avfall som omfattas av producentansvar, vilket idag görs enligt ovan angivna förordningar. Uppgifter om kommunalt avfall som omfattas av producentansvar lämnas av producenterna direkt till Naturvårdsverket.

Kommunernas insamling kan alltså ske i egen regi eller genom upphandlad entreprenad. Nuvarande ordning för sammanställning av uppgifter om kommunalt avfall förutsätter att övriga aktörer som samlar in kommunalt avfall gör det på uppdrag av kommunen, inom ramen för av kommunen givna dispenser eller inom ett insamlingssystem för producentansvaren som hanterar kommunalt avfall.

⁶¹(e) Naturvårdsverket 2021.

4. Förändringar i avfallsregelverket

I detta kapitel redogörs kortfattat för aktuella förändringar i regelverket som påverkar, eller kan komma att påverka, kommunernas ansvar avseende avfallshantering. Syftet är att ge en samlad bild av de utmaningar och anpassningar inom avfallsområdet som kommunerna står inför idag och under de närmaste åren. Förändringarna omfattar både kommunalt avfall och annat avfall under kommunens ansvar. De har olika stor inverkan på kommunerna, och påverkar kommunerna i varierande grad beroende på de lokala förutsättningarna.

4.1 Avfallspaketets genomförande i svensk lag

Avfallspaketet genomförs i medlemsstaterna mellan år 2018 och 2025 och påverkar ansvaret för ett flertal avfallstyper.⁶² Här redogörs för de förändringar som påverkar kommunerna från och med år 2020 och framåt.

Införandet av begreppet kommunalt avfall

Som framgår i avsnitt 2.1 har införandet av begreppet kommunalt avfall lett till att kommunerna har fått ansvar för insamling och behandling av avfall som tidigare har ansetts ligga utanför det kommunala ansvaret. Införandet av begreppet har också lett till otydligheter både när det gäller vad som omfattas av begreppet och gällande vem som ansvarar för avfallet i förhållande till tidigare ordning.

Ökade krav på sortering av bygg- och rivningsavfall

Sedan 1 augusti 2020 ska allt bygg- och rivningsavfall sorteras i minst sex fraktioner. Kraven om utsortering omfattar allt bygg- och rivningsavfall, både från privatpersoner och verksamheter. Det innebär att kommunen måste ha kapacitet att ta hand om dessa sex fraktioner utan att blanda dem, om de tar emot bygg- och rivningsavfall på sina återvinningscentraler. Se även avsnitt 4.2 om kommunens utökade ansvar för bygg- och rivningsavfall som produceras i en yrkesmässig verksamhet.

Ett avfallsregister för farligt avfall har införts

I syfte att uppfylla avfallsdirektivets krav om att inrätta ett elektroniskt register för spårbarhet av farligt avfall infördes en utökad anteckningsskyldighet för farligt avfall den 1 november 2020. För kommunerna har införandet av avfallsregistret

⁶² Avfallspaketet beslutade av EU 2018 och innebär ett flertal revideringar i avfallslagstiftningen.

inneburit viss ökad administration och att nya rutiner har behövt implementeras för arbetet med insamling av farligt avfall.

Nya regler för bioavfall

Senast den 31 december 2023 ska bioavfall, vilket inkluderar köks- och livsmedelsavfall (matavfall)⁶³ samt trädgårds- och parkavfall, samlas in separat från hushåll och verksamheter. Matavfallsinsamling i kommunens regi utifrån kravet i 3 kap. 1 § avfallsförordningen, finns redan i majoriteten av landets kommuner och 251 av 290 kommuner hade tjänsten år 2020.⁶⁴ De kommuner som av något skäl inte kommer att kunna tillhandahålla ett system för att samla in utsorterat matavfall från hushåll i hela kommunen inom utsatt tid har möjlighet att söka dispens hos Naturvårdsverket. I dagsläget är det svårt att bedöma om kravet i sin nuvarande form kommer att finnas kvar eller ändras med anledning av genomförandet av artikel 22 i avfallsdirektivet om bioavfall. En ändring kan innebära att även utformningen av bestämmelsen om dispensmöjligheten i 3 kap. 14 § avfallsförordningen behöver ändras.

Naturvårdsverket får enligt 3 kap. 13 § avfallsförordningen meddela föreskrifter om undantag, bland annat från krav på att kommunerna ska tillhandahålla ett system för insamling av matavfall från hushåll. Naturvårdsverket har dock valt att inte meddela sådana föreskrifter, utan avvaktar implementeringen av artikel 22 i avfallsdirektivet, om bioavfall i svensk rätt.

De kommuner som ännu inte har infört matavfallsinsamling behöver göra investeringar, bland annat i form av kärl och fordon, men även behandlingen av avfallet måste upphandlas. Informationsinsatser måste genomföras för att förtydliga att det blir obligatoriskt att sortera ut bioavfall vid källan. Detta gäller även i många kommuner där det idag är frivilligt att sortera ut matavfall för separat insamling. När kommunerna ska planera för, och genomföra justeringar i insamlingssystemen, bör de samordna de förändringar som beror på ökade krav på insamling av förpackningar med de krav som beror på att bioavfall ska samlas in separat.

Kraven på att hushållens trädgårds- och parkavfall antingen ska komposteras vid källan eller samlas in och behandlas av kommunen förväntas inte leda till så stora förändringar vare sig för fastighetsägare eller kommunen.⁶⁵ När det gäller trädgårds- och parkavfall som uppkommer i vissa verksamheter kommer dock kommunens skyldighet att transportera bort och behandla detta avfall att innebära ett utökat ansvar jämfört med idag, eftersom denna typ av avfall är kommunalt avfall. Konsekvenserna av de kommande kraven på separat hantering av bioavfall

⁶³ Naturvårdsverket föreslår att begreppet köks- och livsmedelsavfall ska ersätta begreppet matavfall, se (a) Naturvårdsverket (2021), avsnitt 5.1.

⁶⁴ Avfall Sverige (2021).

⁶⁵ (c) Naturvårdsverket (2021).

beskrivs mer i detalj i Naturvårdsverket redovisning av regeringsuppdraget angående införandet av artikel 22.⁶⁶

Kommande krav på separat insamling av textilier och farligt avfall

Införandet av avfallspaketet innebär även att det kommer att ställas krav på att textilier och farligt avfall från hushåll ska samlas in separat senast 2025. Kraven avseende farligt avfall har införts i avfallsförordningen och gäller från och med 1 januari 2023.⁶⁷

Kommunerna ska arbeta avfallsförebyggande i högre utsträckning

Förutom det som nämnts ovan medför avfallspaketet att kommunerna ska arbeta avfallsförebyggande i högre utsträckning än tidigare. Det ska bland annat ske genom information till hushållen om åtgärder för att minska uppkomsten av avfall, men även genom de kommunala avfallsplanerna där såväl avfallsförebyggande som arbete mot nedskräpning ska redovisas.

4.2 Andra beslutade eller föreslagna förändringar

Utöver de ändringar som införandet av avfallspaketet medför har ytterligare förändringar genomförts de senaste åren gällande returpapper samt bygg- och rivningsavfall. Dessutom kommer kommunerna från och med 2024 att ansvara för insamling av förpackningar från hushåll och vissa verksamheter. Allt detta innebär förändringar för både verksamhetsutövare och kommuner.

Kommunalt ansvar för insamling och behandling av returpapper

En av de stora förändringarna som har direkt påverkan på kommunerna är att producentansvaret för returpapper avskaffades 2022 och att kommunerna därmed fick överta ansvaret för insamling och återvinning av returpapper.

Kommunerna får ökat ansvar för bygg- och rivningsavfall

Från och med den 1 januari 2023 kommer kommunerna att ansvara för insamling och behandling av bygg- och rivningsavfall som inte producerats i en yrkesmässig verksamhet. Fram till utgången av år 2022 gäller den tidigare lydelsen av 15 kap. 20 § miljöbalken⁶⁸ som anger att det är kommunens ansvar att hushållsavfall inom kommunen återvinns eller bortskaffas.⁶⁹ Detta ansvar omfattar enligt tidigare lagstiftning och förarbeten mindre mängder bygg- och rivningsavfall från hushåll.

⁶⁶ Ibid.

⁶⁷ Avfallsförordningen 3 kap, 11 a§ (2020:614).

⁶⁸ Den tidigare lydelsen enligt SFS 2016:782.

⁶⁹ Se övergångsbestämmelse 2 till miljöbalken (SFS 2020:601).

Kommunerna får ansvar för insamling av förpackningar

Från och med 2024 ska kommunerna ansvara för insamling av förpackningar från hushåll. Från och med 2027 ska insamlingen ske fastighetsnära och de verksamheter vars avfallshantering är samlokaliserad med hushållens får möjlighet att välja kommunen som ansvarig för insamlingen av förpackningsavfallet.⁷⁰ Det utökade ansvaret kommer att ha stor påverkan på kommunernas avfallsplanering och insamling av avfall och medför i många fall en stor omställning eftersom befintliga insamlingssystem behöver kompletteras eller bytas ut.

Kommunen ska förutom den fastighetsnära insamlingen ansvara för att det finns lättillgängliga insamlingsplatser för så kallat skrymmande förpackningsavfall. Från och med 2026 omfattar kommunens ansvar dessutom insamling av förpackningsavfall som uppstår på större torg och i parker där kommunen har renhållningsansvar. Dessutom ska kommunen samla in plastförpackningar på populära platser där större mängder plastavfall uppstår och kommunen har renhållningsansvar. Förutom att samla in förpackningsavfallet omfattar kommunens ansvar att överlämna förpackningarna till godkända producentansvarsorganisationer, tillhandahålla omlastningsstationer, ta fram information om förebyggande och sortering av förpackningsavfall och göra den tillgänglig, samt att lämna uppgifter om insamlade mängder till Naturvårdsverket. Kommunen kan även efter överenskommelse med en producentansvarsorganisation överlämna avfallet på en annan plats.

Via producentansvarsorganisationer kommer producenterna att ha ansvar för att ta emot förpackningsavfall från verksamheter som inte har en avfallshantering som är samlokaliserad med hushållens.

Kommunernas ansvar kommer alltså att öka såväl när det gäller insamling och transport som när det gäller administration. Eftersom producenterna ska stå för kostnader för insamling och behandling av förpackningar kommer kommunen att ersättas för sina insamlingskostnader. Eftersom en stor del av de förpackningar som idag samlas in på återvinningsstationer i stället ska samlas in fastighetsnära kommer de avfallsmängder som ska samlas in separat av kommunerna att öka kraftigt. Då det i stor utsträckning handlar om avfallslag som inte samlas in separat och fastighetsnära av kommunerna idag kommer många kommuner att behöva införa nya insamlingssystem. Å andra sidan förväntas mängden förpackningar i restavfallet minska, vilket leder till minskade behandlingskostnader för kommunerna. En utförlig konsekvensbeskrivning finns i promemorian En förbättrad förpackningsinsamling – nya roller för kommuner och producenter.⁷¹

⁷⁰ Se förordning om producentansvar för förpackningar (2022:1274), kap 6–7.

⁷¹ Miljödepartementet (2021), s. 207 ff.

4.3 Översyn av avfallsdirektivet

Utöver de beslutade och föreslagna förändringar som vi har redogjort för ovan kan andra förslag baserade på översyn av såväl avfallsdirektivet som nationell avfallslagstiftning komma att påverka kommunerna längre fram i tiden.

EU-kommissionen arbetar med en översyn av avfallsdirektivet och förslaget ska presenteras under 2023. Avsikten med översynen är att förbättra avfallshanteringens miljönytta så att den är i linje med avfallshierarkin, samt att få länderna att implementera principen om att förorenaren betalar när det gäller textilier och spillojor, eventuellt genom producentansvar.

Översynen grundar sig på att den gällande lagstiftningen på området inte har varit tillräcklig för att avfallsmängderna ska minska. Återvinningsgraden och kvalitén på återvinningen har heller inte ökat i den takt man förväntat sig. Vilka åtgärder som översynen kommer att leda till är ännu inte känt, men fokus kommer att ligga på förebyggande av avfall, separat insamling av avfall samt hantering av spillojor och textilier.⁷²

⁷² (b) EU-kommissionen (2022).

5. Analys av avfallsströmmar

I det här kapitlet går vi igenom och analyserar de avfallsströmmar som vi inom ramen för det här uppdraget har valt ut, för att se om det är lämpligt att ändra ansvaret för dessa. Det finns ingen definition av vad en avfallsström är. I vårt uppdrag har vi därför tolkat begreppet avfallsström som det beskrivs i avsnitt 2.2.

5.1 Detaljhandeln

Begreppet detaljhandel i det här uppdraget omfattar den handel som främst riktar sig till konsumenter/privatpersoner. När det gäller partihandel eller grossister så är avfall från dessa verksamheter inte kommunalt avfall och omfattas enligt vår bedömning därmed inte heller av kommunalt ansvar. Detta på grund av vår tolkning av begreppet *storhandel* eller *large commerce*.⁷³ Detaljhandel, kan delas in i dagligvaruhandel (livsmedelsbutiker) och sällanköpshandel (övrig handel som kläder, inredning och hemelektronik).⁷⁴ När det gäller dagligvaruhandeln beskrivs den mer i detalj i avsnitt 5.1.1 sällanköpshandeln beskrivs i avsnitt 5.1.2.

Definition

Inom ramen för detta uppdrag har vi sett behov av att formulera en definition av begreppet detaljhandel, detta eftersom vi behöver göra vissa avgränsningar utifrån syftet.

Detaljhandel är enligt allmänt språkbruk handel där varor kan köpas enskilt. Liknande definition ges exempelvis i Svenskt Ekonomilexikon där detaljhandel beskrivs som handel med enskilda varor från företag till konsument.⁷⁵ Med detaljhandel avses i olika författningar försäljning till konsumenter.⁷⁶ Försäljning till konsumenter är omfattande och innefattar inte bara handel av varor utan även tjänster inklusive uthyrning. Eftersom definitionen av detaljhandel inte är avgränsad på något sätt omfattar den även försäljning till konsumenter oavsett var försäljningen sker, det innebär att den även innefattar torghandel och handel på

⁷³ (a) Naturvårdsverket (2021), s. 18.

⁷⁴ Grossistverksamhet och detaljhandel kan skiljas åt genom att de har olika NACE/SNI koder. Se mer i (a) Naturvårdsverket (2021), s. 20 f.

⁷⁵ Svenskt Ekonomilexikon (2022).

⁷⁶ Se definitionen av detaljhandel i 3 § 4 lagen (2018:2088) om tobak och liknande produkter, tobakslagen, och i 4 § lagen (2009:730) om handel med vissa receptfria läkemedel. Liknande benämning finns även i 1 kap. 11 § alkohollagen (2010:1622). I 1 § andra stycket lagen (2007:1455) om detaljhandel med nikotinläkemedel definieras detaljhandel som försäljning och annat utlämnande i näringsverksamhet till den som är konsument.

internet. Detaljhandel omfattar alltså distansförsäljning eller e-handel, handel på internet, det vill säga handel som bedrivs utanför en affärslokal.⁷⁷

Frågan är om definitionen av detaljhandel, som vi utifrån syftet med vårt uppdrag vill formulera, bör omfatta distansförsäljning eller inte. Det är Naturvårdsverkets uppfattning att problematiken kring distansförsäljning har störst betydelse i producentansvarssammanhang, det vill säga att det säkerställs att samma krav gäller för såväl svenska som utländska distanshandlare i frågor om producentansvar.

Problematiken har lyfts genom införandet av ett bemyndigande i 15 kap. 16 a § miljöbalken. Enligt bemyndigandet får regeringen, eller den myndighet som regeringen bestämmer meddela föreskrifter om att den, som är etablerad i Sverige och som yrkesmässigt förmedlar distansförsäljning av produkter som omfattas av ett system för utökat producentansvar till slutanvändare i Sverige och ska vara skyldig att registrera sig, endast får förmedla distansförsäljning från säljare som har uppfyllt skyldigheter enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av 15 kap. 15 § 1 miljöbalken. Föreskrifterna får innebära att förmedlaren ska vara skyldig att registrera sig och endast får förmedla distansförsäljning från säljare som har uppfyllt skyldigheter att tillhandahålla eller anlita en producentansvarsorganisation.⁷⁸

Det är Naturvårdsverkets bedömning att kommunalt avfall vid distansförsäljning av varor inte bör uppstå i någon större omfattning. Mot denna bakgrund är det Naturvårdsverkets uppfattning att det inte finns skäl att utforma definitionen av detaljhandel på ett sådant sätt att distansförsäljning undantas. Att distansförsäljning inkluderas innebär också att gränsdragningsvårigheter undviks, till exempel avseende beställning av varor från plocklager eller butiker med hemleverans omfattas eller inte.

Vi anser däremot inte att torghandel bör omfattas av definitionen detaljhandel. Detta på grund av att torghandel vanligtvis förknippas även med miljöaspekter, i form av bland annat nedskräpning och därför kräver mer omfattande tillsyn. Torghandel omfattar också en typ av handel som sker tillfälligt på en plats, såsom marknadsplatser, och handlarna kan resa runt till olika marknadsplatser som inte nödvändigtvis ligger i den egna kommunen. Vår bedömning är att verksamheter inom torghandel inte bör ges samma möjlighet till eget omhändertagande av kommunalt avfall, utan att kommunen är bäst lämpad att organisera avfallshanteringen på dessa platser.

Stor variation mellan butiker

Variationen mellan butiker inom detaljhandeln är stor både vad gäller storleken på butik, var i landet de ligger och om de är anslutna till en centraliserad kedja eller agerar som fristående butik. Detaljhandeln inkluderar allt från stora varuhus och

⁷⁷ Med affärslokal avses i 2 § lagen (2005:59) om distansavtal och avtal utanför affärslokaler fast eller rörligt affärsställe där näringsidkaren varaktigt eller vanligen driver verksamhet.

⁷⁸ Prop. 2020/21:198, s. 24 f.

kedjor till bensinstationer, små butiker och kiosker. Förutsättningarna för olika butiker ser därför olika ut. Ungefär hälften av butikerna inom detaljhandeln tillhör kedjor.⁷⁹

Avgränsning

Återtagande av osålda varor från butik, så kallade retur, förekommer inom dagligvaruhandeln och det finns etablerade system för bland annat bröd- och tidningsreturer. Om avtal är tecknat om retur enligt gällande lagstiftning, där returen oftast sker innan varan passerat utgångsdatum, ger den osålda varan inte upphov till avfall i butik.⁸⁰ Om varan returneras och sedan ger upphov till avfall hos leverantören bör avfallet anses ha uppkommit hos leverantören. Om varan däremot inte har returnerats och blivit avfall bör avfallet anses ha uppkommit i butiken och det bör därför hanteras i butikens avfallshantering. Livsmedelsreturer ingår alltså inte i de strömmar som undersökts inom ramen för uppdraget.

Avfall som uppkommit hos grossist eller tillverkare är tydligt undantagna från definitionen av kommunalt avfall och bör då tilldelas den avfallskod som bäst beskriver avfallet och som inte inleds med 20.

5.1.1 Dagligvaruhandeln

Dagligvaruhandeln sticker ut i förhållande till övrig detaljhandel med ett antal mycket stora kedjor som står för den största delen av omsättningen i branschen.⁸¹ Det kommunala avfall som uppstår inom dagligvaruhandeln och som kommunen har samlingsansvar för är främst matavfall, restavfall, returpapper samt det farliga avfall som omfattas av definitionen av kommunalt avfall.⁸² Det förpackade matavfallet från butiker omfattas också av definitionen av kommunalt avfall.

När det gäller insamlingen av det avfall från dagligvaruhandeln som klassas som kommunalt avfall, och därmed omfattas av kommunens samlingsansvar, kan vi efter de genomförda samråden och intervjuerna se att det finns skillnader i uppfattning om hur insamlingen går till idag. Uppfattningen inom branschorganisationerna Svensk Dagligvaruhandel och Avfall Sverige är att avfallet från butiker idag främst hämtas i enlighet med den tidigare gällande så kallade frukt- och gröntdomen och att i de fall avfallet hämtas av kommunen detta i de flesta fall sker via upphandling med kommunala bolag.⁸³ Nuvarande system, som har utvecklats efter frukt- och gröntdomen, fungerar relativt väl enligt både

⁷⁹ Handelsrådet (2019), s. 6. En kedja definieras som minst två butiker vars koppling framgår för konsumenterna.

⁸⁰ Se bland annat lagen (2021:579) om förbud mot otillbörliga handelsmetoder vid köp av jordbruks- och livsmedelsprodukter.

⁸¹ Delfi (2021).

⁸² Termen matavfall används i denna rapport, men Naturvårdsverket har i rapporten om bioavfall ((c) Naturvårdsverket 2021, s. 58) föreslagit att termen i avfallsförordningen ska ersättas med livsmedels- och köksavfall.

⁸³ MÖD 2012:49.

handlarnas branschorganisationer som Avfall Sverige och de kommuner som kontaktats inom uppdraget.

I utredningen Äga avfall gjordes en utblick på de övriga nordiska ländernas avfallshantering där marknaden är avreglerad.⁸⁴ I bilagorna till utredningen framkommer att det finns en problematik utanför storstadsregionerna i de nordiska länderna där det saknas en fungerande marknad och därmed aktörer som är villiga att hämta avfallet. De kontakter vi har haft med ett svenska kommuner inom uppdraget visar att en liknande situation finns i Sverige. I Danmark uppmärksammades problematiken med mindre butiker och man kom fram till att kommunen kan behöva hämta avfallet för att få en bättre utsortering av avfallet, vilket föranledde en lagändring på området.

I kontakten med kommunerna inom ramen för det här uppdraget framkommer att samtliga hämtar avfall från butiker. Det gällde alltså inte enbart kommuner i glesbygd och det var inte heller främst via kommunala bolag som avfallet hämtades, vilket indikerar att det redan finns viss kapacitet för insamling från butiker i kommunerna. En anledning till att kommunen hämtar avfallet på dessa platser kan vara att det inte finns några lokala aktörer som kan och vill hämta avfallet.

Hantering av förpackat livsmedelsavfall

Förpackat livsmedelsavfall är problematiskt, vilket beskrivs utförligt i Naturvårdsverkets redovisning av regeringsuppdrag om bioavfall.⁸⁵ Enligt vår bedömning är förpackat livsmedelsavfall från grossister och detaljhandelslokaler att betrakta som blandat avfall och blir matavfall först då förpackningarna har avlägsnats, såvida de inte återtas av leverantören innan varan är utgången enligt datum på förpackningen.⁸⁶ I redovisningen framgår även att dagligvaruhandeln har begränsade möjligheter att separera förpackat livsmedelsavfall i fraktionerna matavfall och förpackningar, vilket försvårar en utsortering av förpackningarna vid källan. Framför allt finns det ekonomiska och arbetsmiljömässiga orsaker till detta, samtidigt som butikernas utrymmen ofta är alldeles för trånga för att detta ska kunna genomföras.⁸⁷

Avfall Sverige har i sitt remissvar rörande Naturvårdsverkets redovisning framfört att samma svårigheter som finns i butik då det gäller att avskilja förpackningar från innehåll finns på behandlingsanläggningarna. Manuell hantering krävs i många fall och Avfall Sverige menar att incitamenten för att minska avfallet är lägre om butikerna inte behöver avskilja förpackningarna.⁸⁸

⁸⁴ SOU 2021:24, s. 279.

⁸⁵ (c) Naturvårdsverket (2021).

⁸⁶ (b) Naturvårdsverket (2021), s. 103.

⁸⁷ Ibid., s. 47, 65 f.

⁸⁸ (a) Avfall Sverige (2022), s.7 f.

För att möjliggöra investeringar i ny teknik menar dagligvarubranschen att ett eget ägarskap för avfallet skulle leda till en större investeringsvilja bland aktörerna. En anledning till att investeringar i ny teknik uteblivit är det osäkra läge som råder.⁸⁹ Avfall Sverige menar likt dagligvarubranschen att det har funnits låga incitament för kommunerna att göra de investeringar som behövs för att hantera förpackat matavfall eftersom det inte legat inom deras ansvarsområde.⁹⁰ I Naturvårdsverkets redovisning framkommer att alla kommuner inte hämtar förpackat livsmedelsavfall för separat biologisk behandling, utan att det i vissa fall går till förbränning.⁹¹

En förutsättning för att kunna nyttja detta matavfall är att avfallet sorteras ut, det vill säga att det packas upp och att förpackningarna avlägsnas, för att matavfallet ska kunna materialåtervinnas eller samlas in separat.⁹² Möjligheten att kunna sortera ut avfallet, till exempel på behandlingsanläggningar, skulle resultera i renare strömmar av bioavfall och förpackningsavfall.

Avfall Sverige håller inte med om detta, då det idag inte är möjligt att återvinna förpackningar som avskiljs genom maskinell förbehandling.⁹³ Något som tas upp av både Avfall Sverige och Kemikalieinspektionen när det gäller hanteringen av förpackningarna, är att det finns risk för att mikoplaster kommer med i rötresten som sedan används som biogödsel.⁹⁴

Eftersom denna avfallsström i stora delar utgör kommunalt blandat avfall bör kommunen kunna meddela föreskrifter om hur sådant blandat kommunalt avfall, bestående av förpackningar och biologiskt nedbrytbart innehåll, ska samlas in och hanteras.

Hantering av animaliska biprodukter (ABP)

Butikernas livsmedelsavfall med animaliskt ursprung är ABP-avfall⁹⁵ av typen före detta livsmedel, och särskilda krav ställs vid insamling av sådant avfall.

Transportörerna måste vara registrerade hos Jordbruksverket och transportererna måste åtföljas av ett handelsdokument. Krav ställs på att insamlingsfordonet rengörs efter transport och det ska vara märkt med ABP-kategori och tillhörande beskrivande text. Även matavfall⁹⁶ från hushåll och verksamheter kan vara ABP-material, men matavfall är undantaget från de krav som ställs på hantering av

⁸⁹ Svensk Dagligvaruhandel (2022).

⁹⁰ (a) Avfall Sverige (2022), s.7 f.

⁹¹ (b) Naturvårdsverket (2021), s. 47, 65 f.

⁹² (b) Naturvårdsverket (2021), s. 66.

⁹³ (a) Avfall Sverige (2022), s.7 f.

⁹⁴ Kemikalieinspektionen (2022).

⁹⁵ Animaliska biprodukter (ABP) omfattar material från djurriket som inte är livsmedel och som ännu inte bearbetats eller behandlats till att ingå i begreppet framställda produkter. Förordning (EG) nr 1069/2009 som reglerar ABP är direkt tillämplig i svensk rätt. Det finns också svensk lagstiftning som kompletterar förordningen. Lagstiftningarna reglerar såväl insamling och transport som behandling av animaliska biprodukter.

⁹⁶ Med matavfall avses här, något förenklat, avfall som uppstått vid beredning och matlagning i kök.

övrigt ABP-avfall. Om före detta livsmedel och matavfall blandas i samma fordon räknas dock hela lasset som ABP-material. Det innebär att om ABP-material i form av före detta livsmedel samlas in tillsammans med matavfall från hushåll, restauranger och storkök så måste allt det insamlade avfallet hanteras enligt ABP-lagstiftningen. En utförlig sammanställning av relevant lagstiftning finns i Naturvårdsverkets redovisning av regeringsuppdrag om bioavfall.⁹⁷

Oavsett om kommunen, dess upphandlade entreprenör eller en privat aktör hämtar ABP-avfall i butik måste det säkerställas att hanteringen sker på rätt sätt. I dagsläget har dock inte alla kommuner infört rutiner för hantering av ABP-avfall. Anledningen till detta är oklar, liksom omfattningen av problemet. Faktorer som att ABP-lagstiftningen upplevs som krånglig, och begränsade möjligheter att samordna avfallstransporter när mängderna ABP-material är små, kan vara faktorer som spelar in.

5.1.2 Sällanköpshandeln

Avfall som omfattas av definitionen kommunalt avfall och som kan uppstå inom sällanköpshandeln regleras främst i olika producentansvar. Det gäller bland annat förpackningsavfall (för mer information se avsnitt 4.2), elavfall och läkemedel. Det avfall som kommunen har insamlingsansvar för bedöms främst utgöra matavfall, restavfall från personalutrymmen, returpapper och kontorspapper (se vidare avsnitt 5.5) och olika former av farligt avfall. Dessa typer av avfall kan tänkas uppstå i de flesta butiker oavsett typ av handel. I vissa butiker kan det också uppstå grovavfall, men förmodligen mer sällan. Liksom dagligvaruhandeln består sällanköpshandeln både av små butiker och stora kedjor som också kan vara internationella aktörer. Vissa av dessa butiker kan vara utformade som plocklager.

Svensk Handel är tydliga med att deras medlemmar föredrar ett ”frival”, då ägarskapet av avfallet nationellt i sin helhet är av stor vikt för att kunna se avfallet som en resurs. Svensk Handel framhåller dock att mindre aktörer fortsättningsvis bör kunna nyttja den kommunala avfallshanteringen. Något som lyfts är möjligheten att lättare kunna ta tillbaka tidigare sålda varor för att exempelvis laga, reparera eller nyttja reservdelar. Detta är också något som tas upp i Naturvårdsverkets redovisning av regeringsuppdrag om grovavfall och farligt avfall.⁹⁸

Avfall från gallerior

Många butiker är belägna i gallerior och köpcentrum, där flera olika typer av verksamheter finns på samma plats och kan dela på ett gemensamt avfallsutrymme. Förutom butiker kan det vara restauranger och annan serviceverksamhet, såsom frisörer och skomakare. Det finns samordningsvinster med att avfallet från flera verksamheter hanteras gemensamt på samma plats. Idag har kommunen insamlingsansvar för det kommunala avfall som inte omfattas av ett

⁹⁷ (c) Naturvårdsverket (2021)

⁹⁸ (b) Naturvårdsverket (2021), s. 28.

producentansvar och som förekommer hos de flesta verksamheter i en galleria. Kommunen är även ansvarig för lämnande av uppgifter om detta avfall.

Kommunens ansvar för fastighetsnära insamling av förpackningar från 2027 innebär att en galleria som har fastighetsnära insamling av förpackningar och avfallshantering som är samlokaliserad med hushållens kommer att kunna välja att anlita kommunen för bortforsling av förpackningsavfallet. Kommunen får i detta fall även ansvar för lämnande av uppgifter om insamlat avfall från gallerian.⁹⁹

Om vissa verksamheter i en galleria skulle vara undantagna och andra inte skulle vara det, kan det innebära svårigheter med att samordna insamlingen. Det skulle också innebära att det blir svårt att veta vem som har ansvar för att lämna uppgifter om avfallet. Problem med samordning finns också hos dagligvaruhandeln när det gäller större butiker med förbutiker¹⁰⁰, café och bageri samt hos regionsjukhusen när det gäller visst brännbart avfall från avdelningar och väntrum. Problematiken beskrivs i avsnitt 3.2.

Faktorer som talar för att någon annan än kommunen ska ansvara för avfall från detaljhandeln

Som framgår ovan uppstår många olika sorters avfall i butiker. De för- och nackdelar avseende ett förändrat ansvar som presenteras nedan avser allt avfall som uppstår i detaljhandelns butiker.

- Nuvarande system, som har utvecklats efter den så kallade frukt- och gröntdomen, fungerar relativt väl och att legalisera den praxis som har rått sedan år 2012 innebär inga större förändringar i praktiken, se avsnitt 3.2. Att inte ändra ansvaret för avfall från detaljhandeln innebär däremot att kommuner ska ta över ansvaret, vilket medför att såväl kommuner som aktörer inom handeln kan behöva genomföra stora omställningar avseende avfallshanteringen.
- Både de kontaktade kommunerna och handelns aktörer har framfört att privata aktörer har större möjlighet än kommunerna att möta handelns önskemål om flexibilitet och speciallösningar, se vidare avsnitt 3.2.
- Nya tekniker för att kunna behandla förpackat matavfall behöver utvecklas. Om butikerna själva ansvarar för att avfallet tas omhand på rätt sätt kan incitamenten för att hitta nya lösningar vara starkare än om kommunen ansvarar för hanteringen. Detta har framförts av både kommuner och branschaktörer, se avsnitt 3.2.
- Enligt representanter för detaljhandeln är möjligheterna att få återkoppling och statistik avseende insamlade och behandlade avfallsmängder bättre i de fall då man kan välja privat aktör än då kommunen sköter hämtningen.

⁹⁹ Förordning om producentansvar för förpackningar (2022:1274).

¹⁰⁰ Mindre butik i anslutning till en större butiks ingång. Omfattar ibland även enklare servering, posthantering med mera.

- Större branschaktörer har framfört att de har svårt att etablera cirkulära lösningar i sitt hållbarhetsarbete om de inte själva får ansvara för omhändertagandet av allt avfall från hela verksamheten.
- Dagens dispensssystem medför risk för att kedjor med flera som verkar i flera kommuner får olika besked avseende sökta dispenser i olika kommuner, vilket kan försvåra kedjornas möjlighet till centrala upphandlingar av avfallstjänster.

Faktorer som talar för att kommunen ska ansvara för avfall från detaljhandeln

- Kommunerna hämtar idag avfall från vissa butiker, det gäller samtliga kommuner som Naturvårdsverket har varit i kontakt med.
- Avsaknaden av privata aktörer på vissa platser i landet innebär att kommunen även i framtiden kommer att behöva ta ansvar för hämtning och behandling av avfall från butiker, eftersom kommunen är den enda tillgängliga leverantören av tjänsten.
- Ansvaret för insamling av returpapper har nyligen förts över från producenterna till kommunerna och från 2024 kommer kommunen även att ansvara för insamling av förpackningsavfall från vissa verksamheter. I det fall ansvaret för allt kommunalt avfall som uppstår i detaljhandeln flyttas från kommunen innebär det att ansvaret åter förändras, vilket inte är i linje med den långsiktighet som efterfrågas.
- Möjligheten till dispens i det enskilda fallet finns redan idag enligt 15 kap. 25 § miljöbalken och kommunen kan reglera förutsättningarna närmare i de lokala avfallsföreskrifterna.

Naturvårdsverkets bedömning

Det har inom uppdraget inte framkommit några indikationer på att det skulle vara miljömässigt bättre att kommunerna ansvarar för insamling och behandling av avfall från detaljhandeln. En förändring som innebär att ansvaret för avfall från detaljhandeln inte längre är kommunalt skulle enligt branschen i högre utsträckning möjliggöra flexibla lösningar och innovationer för branschaktörerna.

Kommunernas ansvar för att hantera förpackat livsmedelsavfall och ABP-material skulle i många fall minska.

Samtliga aktörer som tillfrågats i det här uppdraget är överens om att det är lämpligt med ett ändrat ansvar för hanteringen av kommunalt avfall från detaljhandeln. Handelns aktörer vill visserligen gå längre och önskar ett generellt frival, men välkomnar ändå ett undantag för detaljhandeln.

En synpunkt som lyfts fram av Svensk Handel är att de anser att det finns risk för att de butiker som hyr lokaler inte kommer att kunna utnyttja möjligheten att välja vem som hanterar avfallet om avfallshanteringen ingår i hyran. En liknande problematik kan uppstå då det gäller avfall från gallerior, där såväl butiker som restauranger och andra verksamheter kan ha gemensam avfallshantering.

Sammanfattningsvis kan vi konstatera att en förändring av ansvaret för butikernas kommunala avfall är väl förankrat hos såväl kommuner som de branschaktörer som kontaktats i detta uppdrag. Det finns dock en viss oro för om det är möjligt att tillgodose önskemål om valfrihet för alla detaljhandelsverksamheter, oavsett var butikerna är belägna.

Den stora variationen avseende storlek, nuvarande avfallslösningar och huruvida butikerna tillhör kedjor eller inte är faktorer som är viktiga att belysa vid ett förändrat ansvar. De stora kedjornas möjligheter och förmåga att ta ansvar för sitt avfall genom samordnade upphandlingar, statistikuppföljning och lämnande av uppgifter skiljer sig betydligt från mindre butikers. Även om en förändring av ansvaret införs kommer det att finnas behov av att kommunerna i vissa fall kan hämta avfall från butiker precis som idag. Detta kommer att behövas för de butiker som inte kan eller vill handla upp avfallshanteringen själva, eller i det fall det saknas intresserade privata aktörer som kan sköta insamlingen.

Naturvårdsverket bedömer att en förändring av ansvaret för insamling och behandling av kommunalt avfall från detaljhandeln är motiverad. Det måste dock säkerställas att kommunen ges såväl rättighet som skyldighet att samla in och behandla denna typ av avfall när det behövs. När det gäller gränsdragningsproblem, exempelvis avseende avfall från gallerior, kan befintlig dispensmöjlighet enligt 15 kap. 25 § 1 miljöbalken tillämpas.

5.1.3 Analys av lösningsförslag

Utifrån uppdragsbeskrivningen har vi inom uppdraget analyserat tre olika alternativ för att lösa ansvarsproblematiken inom detaljhandel:

1. Möjligheten att undanta avfall från detaljhandel från det kommunala ansvaret enligt 15 kap. 20 och 20 a §§ miljöbalken.
2. Möjligheten att ge nationella dispenser.
3. Möjligheten att införa en avgränsad valfrihet enbart för detaljhandel.

Eftersom definitionen av kommunalt avfall inte är avhängig ansvarsfördelningen mellan offentliga och privata aktörer gällande avfallshantering är alla dessa alternativ möjliga.

Möjlighet till undantag för kommunalt avfall från detaljhandel

Ett undantag från det kommunala ansvaret innebär att kommunen inte längre har skyldighet att samla in, transportera bort eller behandla avfallet enligt 15 kap. 20 och 20 a §§ miljöbalken. Ansvaret läggs på avfallsproducenten som i övrigt är skyldig att hantera sitt avfall enligt 15 kap. 11 och 11 a §§ miljöbalken, samt även beakta 15 kap. 10 § miljöbalken.

Av vår analys gällande hur hanteringen av kommunalt avfall från detaljhandeln går till idag, framgår tydligt att bilden är mångfacetterad och kan variera från kommun till kommun. Behovet av att ha tillgång till kommunens insamlingstjänster finns i hela landet i såväl tätbefolkade områden som i glesbygd. Behovet varierar dock kraftigt mellan stora kedjor och mindre butiker inom detaljhandeln, Kommunen

som aktör är därför nödvändig i de delar av landet där det saknas privata aktörer. Utformningen av ett möjligt undantag ska alltså ske med utgångspunkt från detta.

Vi har därför analyserat hur det kommunala ansvaret vid behov ska kunna behållas vid ett undantag gällande avfall från detaljhandel. Eftersom det oftast är mindre butiker inom detaljhandel som inte kan eller vill ta hand om sitt eget avfall, har möjligheten att göra en avgränsning utifrån verksamhetens storlek undersökts. Vid en sådan avgränsning skulle det kunna säkerställas att mindre verksamheter fortsatt omfattas av kommunalt ansvar. Exempel på en sådan konstruktion för avgränsning skulle kunna likna den gällande producentansvar för elutrustning där kravet på gratis återtag är kopplat till hur stor yta i kvadratmeter som utgör den del av butiken som är avsedd för försäljning.¹⁰¹ Vår bedömning är dock att en sådan avgränsning inte är ändamålsenlig, då försäljningsytan kan variera även hos kedjor. Det kan också finnas butiker med stor yta, framför allt i glesbygd, som har behov av kommunens insamlingstjänster.

En annan avgränsningsmöjlighet som är kopplad till storlek är att utgå ifrån antalet anställda och verksamhetens årsomsättning eller balansomslutning.¹⁰² Kommunalt ansvar skulle vid ett undantag då fortsatt gälla för mikroföretag, små företag eller medelstora företag, beroende på vilken företagsstorlek som anses lämplig som gräns. Även om gruppering av verksamheter på detta sätt i första hand används i annat syfte, anses definitionerna vedertagna och skulle därför kunna utgöra utgångspunkt vid en avgränsning. En sådan lösning kan dock vara främmande i relation till hur regelverket kring avfallshantering ser ut idag eller hur avgränsningen av ansvaret traditionellt har sett ut. Dessutom kan det finnas butiker med flera anställda och större omsättning, framför allt i glesbygd, som har behov av kommunens insamlingstjänster eftersom privata aktörer saknas.

Att låta verksamheter vars avfallshantering är samlokaliserad med hushållens i ett flerbostadshus fortsatt falla under kommunalt ansvar är ytterligare en möjlighet att avgränsa undantagets omfattning. En avgränsning som utgår från en samlokaliserad avfallshantering har nyligen införts avseende förpackningsavfall.

Förpackningsavfall som produceras i en verksamhet vars avfallshantering är samlokaliserad med hushållens kommer att få lämnas till det insamlingssystem som kommunen tillhandahåller om verksamheten vill det.¹⁰³ Kommunens ansvar upphör när avfallet överlämnades till en producentansvarsorganisation. Regleringens utformning i detta fall har bland annat föranletts av samordningsfördelarna med att kommunen hanterar sådant avfall tillsammans med annat avfall som kommunen ansvarar för.

En sådan avgränsning har dock utifrån Naturvårdsverkets perspektiv vissa nackdelar, när det gäller att undanta kommunalt avfall från detaljhandeln. Ett

¹⁰¹ Se 58 § förordningen (2014:1075) om producentansvar för elutrustning där även storlek på avfallet är avgörande för ett gratis återtag av producenten.

¹⁰² Europeiska kommissionen (2003). I EU-kommissionens rekommendation fastställs kriterier för att identifiera om företag är mikroföretag, små företag eller medelstora företag.

¹⁰³ Förordning om producentansvar för förpackningar (2022:1274).

exempel är att många livsmedelsbutiker, som tillhör stora kedjor, kan finnas på bottenvåning av flerbostadshus i storstadsområden. Det kan innebära att deras avfallshantering är samlokaliserad med hushållens och att kommunen därmed skulle ansvara för butikens avfall. Dessa aktörer vill hantera det egna avfallet, enligt de uppgifter vi har fått in. Vi har dock inte information om huruvida avfallshandlingen i dessa verksamheter är samlokaliserad med hushållens eller inte. Att använda samlokalisering som gränsdragning är också problematiskt eftersom butikernas behov av tillgång till kommunens insamlingstjänst kan vara detsamma oavsett om de är friliggande eller finns i ett flerbostadshus. Detta framförde Naturvårdsverket även i sitt yttrande avseende förslaget till förbättrad förpackningsinsamling.¹⁰⁴

Naturvårdsverkets slutsats är att en avgränsning av ansvaret utifrån storlek eller samlokaliseringsprincipen skulle vara svårlöst. Dessutom kan det ifrågasättas om en sådan lösning skulle kunna tillgodose både kedjors och mindre verksamheters behov av avfallshantering, inte minst om också regionala eller lokala skillnader ska beaktas.

Till denna problematik hör även att det uttryckliga önskemålet från detaljhandeln är att verksamheterna ska kunna ta hand om allt avfall inom verksamheten. Det vill säga inte bara avfall som uppkommer vid försäljning till konsumenter utan även mat- och restavfall från personalutrymmen och eventuell förbutik och/eller café som oftast finns i samma lokal, alltså flera avfallsströmmar som utgör kommunalt avfall. Att inom ramen för ett undantag från det kommunala ansvaret formulera dessa avfallsströmmar övergripande, exempelvis som avfall som huvudsakligen har uppstått inom detaljhandel, bedöms inte vara tillräckligt tydligt eller rättssäkert. Vid ett undantag från det kommunala ansvaret gällande detaljhandel skulle det därför vara tydligare att ange de avfallsströmmar som oftast förekommer i sådana sammanhang och uttryckligen undanta just dessa.

Ett undantag skulle inte ta tillräcklig hänsyn till skillnaderna mellan storstad och landsbygd och inte heller i tillräcklig omfattning tillgodose vare sig små aktörers intressen eller behovet av kommunen som avfallshanterare där andra aktörer saknas.

Möjlighet till nationella dispenser för kommunalt avfall från detaljhandel

Ett annat alternativ är möjligheten till nationell dispens. En sådan lösning har inte närmare utretts inom ramen för frivalsutredningen, men efterfrågats först och främst av stora kedjor inom detaljhandel. En del av uppdraget inom ramen för frivalsutredningen var att föreslå en utökad eller annorlunda dispensmöjlighet jämfört med dagens lagstiftning i syfte att utveckla möjligheter till en utökad cirkulär ekonomi. Det rörde sig alltså om andra skäl för att bevilja dispens än vad som är reglerat i dag.¹⁰⁵ I utredningen anges även att det avfallsslag eller den

¹⁰⁴ (c) Naturvårdsverket (2022).

¹⁰⁵ SOU 2021:24, s. 140 f.

avfallsfraktion som en näringsidkare skulle kunna söka dispens för på ett övergripande sätt ska syfta till en ökad hållbarhet, lokalt, regionalt eller nationellt.

Frågan om på vilken nivå dispensen ska beviljas har diskuterats i frivalsutredningen. Man kom fram till att det är lämpligast att kommunerna fortsatt hanterar dispenser på grund av deras lokalkännedom. Naturvårdsverket som möjlig central dispensgivande myndighet har också kommit i fråga. Naturvårdsverket beslutar dock enbart i undantagsfall i enskilda individers ärenden. Handläggning av dispensansökan nationellt skulle dessutom innebära en nödvändig remiss till kommunen, med tidsutdräkt av handläggningstiden som följd.¹⁰⁶

Naturvårdsverkets roll som central myndighet avseende uppgiftsinsamling samt för att minska och förenkla företagens administrativa börda betonats även i de särskilda yttrandena till utredningen.¹⁰⁷ Kedjor inom detaljhandel som har butiker i flera kommuner och som vi inom ramen för uppdraget varit i kontakt med efterfrågar nationella lösningar. Fördelarna som har betonats är enkelhet, mindre administration och att beslut skulle gälla för hela kedjan, i stället för att olika beslut fattas i olika kommuner.

Naturvårdsverket hanterar redan idag dispensansökningar avseende matavfall enligt 3 kap. 1 § och 14 § avfallsförordningen. Dispens kan dock sökas enbart av kommuner som har skyldighet att tillhandahålla ett system för insamling av matavfall. Eftersom nya regler förväntas komma i svensk rätt i och med genomförandet av artikel 22 i avfallsdirektivet, kan utformningen av bestämmelsen om matavfallsdispens komma att ändras.

Naturvårdsverket delar branschaktörernas syn på att nationella lösningar som nationella dispenser för detaljhandelsverksamheter som bedrivs i flera kommuner skulle kunna vara en ändamålsenlig hantering. Det finns dock flera argument mot en sådan lösning. Förutom det faktum att detta endast skulle vara ändamålsenligt för kedjor med verksamhet i flera kommuner, är det ett problem att Naturvårdsverket inte har lokal kännedom om verksamheterna. Ett remissförfarande i någon form skulle därför vara nödvändigt. Dessutom har Naturvårdsverket inte möjlighet att bedriva tillsyn över de verksamheter som beviljats dispens. Eftersom tillsyn inte kan bedrivas av Naturvårdsverket får vare sig Naturvårdsverket eller den berörda kommunen kännedom om eventuell misskötsel eller därtill relaterad nedskräpning. Myndigheten kan därmed inte vidta lämpliga åtgärder så att störningarna upphör. Det är också svårt att i dagsläget uppskatta hur många ansökningar som skulle kunna komma in. Svårigheter kan även uppkomma om en kedja med nationell dispens har en butik i kommuner där det inte finns privata aktörer som samlar in och transporterar bort avfallet.

Naturvårdsverkets slutsats är att nationella dispenser inte är en ändamålsenlig lösning för detaljhandel. Nationella dispenser kan anses lämpliga främst för kedjor, inte för hela detaljhandeln. Därtill ser vi problem med remissförfarandet.

¹⁰⁶ Ibid., s. 141.

¹⁰⁷ Ibid., s. 228 f.

Förfarandet kan beröra ett stort antal kommuner som kan inkomma med olika svar, vilket behöver utredas och kan leda till svåra bedömningar för Naturvårdsverket, som saknar lokal kännedom. Ännu viktigare är att Naturvårdsverket inte kan bedriva tillsyn och vidta nödvändiga åtgärder vid störningar med anledning av meddelade dispenser.

Avgränsad valfrihet enbart för avfall från detaljhandel

En avgränsad valfrihet enbart för avfall från detaljhandel möjliggör att de verksamhetsutövare inom detaljhandeln som önskar ta eget ansvar för det kommunala avfall som uppstår inom verksamheten kan göra det. Samtidigt säkerställs att de verksamheter som vill eller behöver anlita kommunen för borttransport och behandling av avfall kan välja att göra det.

Flera tidigare utredningar har analyserat och föreslagit förändringar avseende ansvaret för hantering av dåvarande hushållsavfall, men även för kommunalt avfall, senast frivalsutredningen.¹⁰⁸ Frivalsutredningens förslag har bland annat kritiserats för att verksamheter i samtliga branscher skulle få möjlighet att välja bort kommunens hantering av sitt kommunala avfall. Detta har bedömts leda till en stor ökning av administration och tillsynsbehov.¹⁰⁹

Detaljhandelsbranschen har påpekat ett stort behov av att kunna hantera sitt eget avfall. Detta med hänsyn till tidigare praxis om hushållsavfall och önskemål om att kunna investera i det som branschen kallar cirkulära lösningar med mera.

Lösningen förutsätter att de verksamheter som bedriver detaljhandel på ett tydligt sätt kan avgränsas, vilket kan ske genom att en ändamålsenlig definition av detaljhandel tas fram. Som framgår av avsnitt 5.1 har detaljhandel definierats i olika författningar som försäljning till konsumenter. Naturvårdsverkets bedömning är att definitionen behöver förtydligas utifrån syftet med förslaget, varför vi har gjort en avgränsning som vi anser är ändamålsenlig. Föreslagen definition för detaljhandel är inte lika bred som det som i allmänt språkbruk avses med detaljhandel. Vår bedömning är dock att den är lämplig utifrån syftet med den reglering av kommunalt ansvar som vi föreslår. Därtill kan man använda NACE/SNI-koderna som gäller för verksamheter inom detaljhandel för att förtydliga vilka verksamheter som ingår i kategorin detaljhandel. Vi föreslår att bestämmelserna som reglerar själva förfarandet placeras i 5 kap. avfallsförordningen.¹¹⁰

De verksamheter inom detaljhandel som önskar omhänderta kommunalt avfall som har uppkommit i den egna verksamheten får göra en anmälan för registrering om egen hantering av kommunalt avfall hos kommunen. Eftersom anmälan görs till kommunen får kommunerna ansvaret för att administrera dessa. Verksamheterna kan anmäla allt kommunalt avfall eller vissa avfallsslag. I anmälan ska avfallet

¹⁰⁸ Se bland annat Ds 2009:37, Miljödepartementet 2019 och SOU 2021:24.

¹⁰⁹ SOU 2021:24, s. 231.

¹¹⁰ I Naturvårdsverkets remissvar över frivalsutredningen har samma placering föreslagits för bestämmelserna som reglerar förfarandet, se (f) Naturvårdsverket 2021, s. 5.

anges med avfallskod, vilket också ligger i linje med kravet på klassificering av avfall enligt 2 kap. 1 § avfallsförordningen samt grunden för rapportering av avfallsstatistik till EU. De i frivalsutredningen föreslagna tidsfristerna för att påbörja en egen hantering av avfallet och återansluta sig till kommunens system föreslås inte ändras. Vi vidhåller att dessa anses lämpliga, medan frågan om de kan anses tillräckliga främst är en fråga för kommunerna att ta ställning till.¹¹¹

Vårt förslag innebär samtidigt att de verksamheter inom detaljhandel som inte vill omhänderta sitt eget kommunala avfall kan fortsätta att lämna det till kommunen. De verksamheter som vill välja eget omhändertagande enbart avseende en viss typ av kommunalt avfall inom verksamheten kan anlita kommunen för insamling och behandling av övrigt kommunalt avfall.

I kapitel 6 beskrivs alternativ för hur uppgifter om kommunalt avfall kan lämnas när annan än kommunen får väljas för insamling, borttransport och behandling av verksamheters kommunala avfall. Eftersom kommunerna i praktiken inte samlar in allt kommunalt avfall från detaljhandeln idag är datainsamlingen inte heltäckande under nuvarande förhållanden. Hur uppgifter ska lämnas och system för mottagande utformas behöver dock utredas vidare innan förslag på lämplig lösning kan lämnas.

En avgränsad valfrihet för kommunalt avfall från detaljhandel enligt förslaget löser inte problematiken med gallerior eller köpcenter eller i de fall där innehavaren av avfallsabonnemanget har andra detaljhandelsverksamheter som hyresgäster. Förutom att avtala om avfallshanteringen civilrättsligt i hyresavtal finns i sådana fall möjlighet att meddela lokala kommunala föreskrifter inom ramen för kommunens bemyndigande i 9 kap. 2 § avfallsförordningen om hanteringen av sådant kommunalt avfall från detaljhandelsverksamheter.

Naturvårdsverkets slutsats är att en avgränsad valfrihet avseende kommunalt avfall för detaljhandel är det mest ändamålsenliga alternativet utifrån den analys vi har gjort inom ramen för detta uppdrag. Detta bland annat när det gäller små och stora verksamheter inom detaljhandeln, samt med hänsyn till problematiken med ökad administration och tillsynsbehov hos kommunerna. Möjligheten bör utformas som en anmälan för registrering av egen hantering av kommunalt avfall och enbart avse verksamheter inom detaljhandeln. I kapitel 7 beskrivs förslaget utförligt utifrån vårt författningsförslag.

Eftersom Naturvårdsverket ännu inte har kunnat ta ställning till hur aktuella avfallsuppgifter årligen ska lämnas har vi valt att inte lämna författningsförslag avseende regleringen av uppgiftslämnandet

¹¹¹ Ibid., s. 3.

5.2 Matavfall från restauranger och storkök

Det är känt att det uppstår stora mängder matavfall i restauranger och storkök, men det saknas uppgifter om hur stora mängder det rör sig om.¹¹² Anledningen till det är att det inte finns någon samlad statistik från kommuner om vilka avfallsmängder som härrör från verksamheter. Statistik från enskilda kommuner indikerar dock att restauranger är en av de verksamhetstyper som ger upphov till störst mängd kommunalt avfall.¹¹³

Insamling av matavfall från restauranger sker vanligen i kärl som töms i sopbil, men matavfallssystem med avfallskvarn kopplad till tank eller avskiljare, som kopplas i serie med fettavskiljare förekommer också. Tömning av sådana system sker med slamsugsfordon. Matavfallet behandlas genom rötning till biogas och biogödsel. Både de kommuner som ännu inte samlar in matavfall separat och de som idag erbjuder frivillig matavfallshämtning, förbereder sig för att kunna samla in matavfall från hushåll och verksamheter senast 31 december 2023.

Av miljö- och hälsoskyddsskäl är det viktigt att de stora mängder matavfall som uppstår inom restauranger och storkök hanteras på rätt sätt. Inom detta uppdrag har ingen av de kontaktade aktörerna fört fram specifika önskemål om förändrat ansvar för detta matavfall, däremot har generella önskemål om frival framförts från Svenskt Näringsliv. Avfall Sverige har däremot betonat att de anser att kommunerna ska ansvara för att avfall från restauranger samlas in och behandlas.

Faktorer som behöver beaktas avseende ansvaret för matavfall från restauranger och storkök

- Ett förändrat ansvar för avfall från restauranger och storkök skulle innebära en stor förändring jämfört med dagens situation då kommunerna i de flesta fall har byggt upp system för insamling och behandling av detta avfall.
- De flesta kommunerna har, eller håller på att bygga upp, en infrastruktur för insamling av matavfall.
- Ingen av de aktörer vi har samrått med under arbetets gång har lyft matavfall från restauranger som en avfallsström som skulle vara lämplig att lyfta ut från kommunalt ansvar.

Naturvårdsverkets bedömning och slutsats

Naturvårdsverket gör bedömningen att ansvaret för denna avfallsström inte bör förändras, eftersom vi i vår analys inte kan se att ett förändrat ansvar för insamling och behandling av matavfall från restauranger och storkök skulle innebära en förbättrad avfallshantering eller ge några andra betydande positiva fördelar.

¹¹² Med matavfall avses i 1 kap. 4 § avfallsförordningen biologiskt nedbrytbart avfall som består av livsmedel eller som uppstår i samband med hantering av livsmedel.

¹¹³ SOU 2021:24, s. 52 ff.

Naturvårdsverkets slutsats är att ansvaret för insamling och behandling av matavfall från restauranger med mera även fortsättningsvis bör ligga på kommunerna. Detta eftersom det annars skulle innebära en betydande förändring, som inte specifikt har efterfrågats av några av de kontaktade aktörerna, förutom inom ramen för ett generellt frival. I det enskilda fallet kan i stället befintlig dispensmöjlighet enligt 15 kap. 25 § 1 miljöbalken tillämpas.

5.3 Fett från restauranger och storkök – fettavskiljare

I restauranger och storkök uppstår två typer av fett: använt matfett (även kallat spillfett) och fett från fettavskiljare. Båda typerna av fett utgör kommunalt avfall och klassas enligt samma avfallskod (20 01 25, Ätlig olja och ätligt fett), men hanteras på olika sätt och bör därför analyseras separat. Fett från fettavskiljare beskrivs i detta avsnitt, medan avsnitt 5.4 handlar om använt matfett.

Fettavskiljare installeras för att undvika att fett som släpps ut i avloppet orsakar igensättning i avloppsledningsnätet. Fettproppar kan orsaka stora problem i pumpar och ledningsnät och är en vanlig anledning till översvämningar. Förutom i restaurang- och storkök kan fettavskiljare behövas i bagerier, caféer och andra verksamheter där större mängder fett riskerar att nå avloppsledningarna. Fettavskiljare måste dimensioneras på rätt sätt samt skötas och tömmas regelbundet för att de ska fylla önskad funktion. Fettavskiljare töms vanligen med slamsugningsfordon och fettet kan användas för biogasproduktion. Eftersom fettavskiljare med bristande funktion kan orsaka stora problem kopplade till kommunernas VA-ledningar finns ett kommunalt och samhällsekonomiskt intresse av att säkerställa att fettavskiljarna sköts på rätt sätt. Av kommunens ABVA¹¹⁴ framgår normalt hur mycket fett som får tillföras ledningsnätet och i kommunens avfallsföreskrifter regleras normalt lägsta tömningsfrekvens för tömning av fettavskiljare.

För att undvika problem av den art som nämns ovan är det viktigt att fettavskiljare installeras, töms och sköts på rätt sätt. Endast en av de aktörer som Naturvårdsverket har varit i kontakt med inom detta uppdrag har framfört ett specifikt önskemål om undantag från kommunalt ansvar för denna typ av fett. Avfall Sverige har däremot betonat att de anser att kommunerna ska ansvara för fett från fettavskiljare.

Faktorer som behöver beaktas avseende ansvaret för fett från fettavskiljare

- Avloppsledningsnätet är en viktig del i den kommunala infrastrukturen och det är viktigt att undvika stopp i ledningsnätet.

¹¹⁴ ABVA: Allmänna bestämmelser VA, kommunens föreskrifter om användande av den allmänna vattenanläggningen, vilka antas av kommunfullmäktige i respektive kommun.

- En fungerande infrastruktur för insamling av fett från fettavskiljare finns redan i många kommuner. Avfallstaxor och föreskrifter i kommunerna reglerar vanligen redan idag tömningsintervall och avgifter.
- Kommunen ansvarar för insamling av matavfall från restauranger. I det fall restaurangen har en avfallsquavrn kopplad till tank eller avskiljare kan fett och matavfall samlas in samtidigt, under förutsättning att fett och matavfallet ska behandlas på samma sätt.

Naturvårdsverkets bedömning och slutsats

Naturvårdsverket bedömer att ansvaret för denna avfallsström bör bibehållas oförändrat, eftersom missköttade fettavskiljare kan orsaka stora problem på kommunens avloppsledningsnät och därmed medföra höga kostnader för kommunerna.

Vår slutsats är att den kollektiva nyttan motiverar att kommunen hanterar fett från fettavskiljare. Kommunen kan dock anlita en eller flera entreprenörer för tömning.

I redovisningen av regeringsuppdraget om bioavfall föreslår Naturvårdsverket dessutom att kommunerna ges bemyndigande att meddela föreskrifter om hanteringen av flytande bioavfall som är kommunalt avfall.¹¹⁵

5.4 Använt matfett från restauranger och storkök

Inom ramen för detta uppdrag har vi sett behov av att formulera en definition av flytande fett och olja som används i restauranger eller yrkesmässig matlagning, det vill säga, *använt matfett*. Detta utifrån vad vi har kommit att föreslå inom ramen för vårt uppdrag.

Det finns inte någon juridisk definition av begreppet använt matfett. Den engelska termen som används av branschen är *used cooking oil*, UCO. Denna har till svenska översatts med *använd matolja* i bilaga I till förordning (EU) nr 142/2011.¹¹⁶ I redovisningen av regeringsuppdraget om bioavfall har begreppet flytande fett använts utan att det definierats i det förslag som lämnats inom ramen för regeringsuppdraget. Flytande fett anses omfatta både fett från fettavskiljare och använt matfett, som förutom frityolja även omfattar fett från exempelvis stekbord. Använt matfett kallas enligt allmänt språkbruk även för spillfett. Vår bedömning är att begreppet *använt matfett* är ändamålsenligt och tydligt samt ligger i linje med ovan refererade och redan vedertagna termer.

Använt matfett samlas oftast i fat eller tunnor som kan hämtas med en vanlig lastbil. Fettet kan materialåtervinnas och ingå i produkter som tvål- och tvättprodukter, stearin, papperskemikalier, målarfärg, plast och gummi. I dessa fall kan alltså fett ersätta andra oljor som råvara. Det kan också användas till

¹¹⁵ (b) Naturvårdsverket (2021), s. 73.

¹¹⁶ Europeiska kommissionen (2011), punkt 22 i bilaga I.

produktion av biobränsle.¹¹⁷ Använd frityrolja används till exempel i tillverkning av biodiesel. McDonald's är en av de stora aktörerna vars använda frityrolja används för framställning av biodiesel enligt deras egen uppgift.¹¹⁸ Använt matfett är en råvara där försäljningspriserna varierar, vilket innebär att också det ekonomiska intresset för att samla in fett varierar. I stora delar av landet hämtas fett i dagsläget ofta utan kostnad, medan en avgift ibland behöver tas ut, framför allt från verksamheter i Norrlands inland.¹¹⁹

Endast en av de 23 kommuner vi intervjuat uppgav att de utför hämtning av använt matfett. Utöver det har vi gjort en undersökning av avfallstaxor och avfallsföreskrifter i ytterligare 37 kommuner, som visar att 12 av dessa erbjuder hämtning av denna typ av fett genom en tjänst som finns i kommunernas ordinarie avfallstaxa. Totalt har alltså 60 kommuner undersökts. Av de 13 kommuner som ingick i vår undersökning och som hämtar använt matfett är 12 större kommuner och kommunalförbund och endast en mindre kommun. I kommunernas avfallsföreskrifter regleras hur de som bor och verkar i kommunen ska sortera och lämna kommunalt avfall till de olika insamlingssystem som erbjuds. Hur använt matfett från verksamheter ska lämnas framgår dock bara i avfallsföreskrifterna för ett fåtal av de 47 undersökta kommunerna som i dagsläget inte samlar in använt matfett. I de flesta fall hänvisar man då i stället till valfri lämplig entreprenör.

Använt matfett såsom det har definierats ovan utgör bioavfall enligt 1 kap. 5 § avfallsförordningen. Som en del av genomförandet av artikel 22 i avfallsförordningen i svensk rätt, ska bioavfall senast den 31 december 2023 samlas in separat och inte blandas med andra typer av avfall, alternativt materialåtervinnas där avfallet har uppstått. Naturvårdsverket har i redovisningen av regeringsuppdraget om bioavfall lagt fram förslag avseende detta.

Vi föreslog där att undantag från kravet på utsortering och separat insamling skulle göras för flytande bioavfall som är kommunalt avfall och som inte har genomgått behandling där avfallet uppstod, förutom sådant avfall som består av flytande fett. Med flytande fett avses i bestämmelsen både fett från fettavskiljare och fett från fritöser och stekbord, som vanligtvis samlas in i tunnor. Inom detta uppdrag har vi dock kommit fram till att benämningen flytande fett inte är tillräckligt tydlig, och att fett i yrkesmässiga verksamheter från matlagning, exempelvis från fritöser och stekbord som oftast samlas in i tunnor, behöver definieras ytterligare. Vi anser att använt matfett är en lämplig benämning om man i en definition tydliggör att det avser frityrolja och annat matfett som uppstår i samband med beredning av livsmedel, och som inte utgör fett från fettavskiljare.

Flera kommuner och representanter för näringslivet har framfört att ansvaret för insamling och behandling av använt matfett bör ändras så att privata aktörer får tillåtelse att hantera avfallet. Avfall Sverige motsätter sig dock att någon annan än

¹¹⁷ Svensk fettåtervinning (2022), MBP solutions (2022).

¹¹⁸ Neste (2022), McDonald's (2022).

¹¹⁹ MBP Solutions (2022).

kommunen ska vara ytterst ansvarig för insamling och behandling av använt matfett. För använt matfett nämner Avfall Sverige särskilt att regionalt samordnade dispenser eller auktorisation där kommunen godkänner ett antal leverantörer av insamlingstjänsten kan vara lämpliga alternativa lösningar.¹²⁰ Ytterligare ett alternativ är att kommunen skulle kunna reglera hanteringen av använt matfett i sina avfallsföreskrifter. Branschaktörerna invänder dock att region- eller rikstäckande aktörer i så fall måste hantera att kommunerna kan reglera ansvaret på olika sätt, vilket kan försvåra verksamheten. Dessutom kan kommunspecifika lösningar leda till ökad administration för såväl branschaktörer som för kommunerna själva.

Representanter för restaurangbranschen har framfört att de ser en risk för att kommunerna inte har möjlighet att behandla använt matfett på ett sätt som är bäst ur miljösynpunkt, till exempel att det finns risk för att fett kan komma att förbrännas. Detta kommer dock inte att vara tillåtet efter 2023, eftersom separat insamlat bioavfall från och med 2024 ska hanteras separat och materialåtervinnas. Naturvårdsverkets förslag till författningstext finns i redovisningen av regeringsuppdrag om genomförande av artikel 22 om bioavfall.¹²¹ Om fett behandlas genom rötning till biogas är behandlingen enligt avfallshierarkin likvärdig med användning av fett för nya produkter. Detta eftersom det i båda fallen rör sig om materialåtervinning.

Faktorer som behöver beaktas avseende ansvaret för använt matfett

- Relativt få kommuner erbjuder hämtning av använt matfett idag.
- Det finns etablerade privata aktörer som hämtar använt matfett från restauranger.
- Kommunspecifika lösningar leder till svårigheter för de privata aktörerna, eftersom de ofta arbetar regionalt och nationellt.
- Kommunerna kan till exempel tillämpa auktorisation/tjänstekoncession för att möjliggöra för etablerade privata aktörer att fortsätta verka på samma sätt som idag.
- Det kan finnas platser där privata aktörer av ekonomiska skäl inte är intresserade av att omhänderta använt matfett från restauranger.
- Uppgifter om använt matfett som samlas in av privata aktörer omfattas idag inte av kommunernas uppgifter som lämnas till Naturvårdsverket.

Naturvårdsverkets bedömning och slutsats

Naturvårdsverket bedömer att det finns anledning att undanta använt matfett från restauranger med mera från kommunalt ansvar. Vi kan konstatera att det generellt sett finns relativt stora skillnader mellan hur kommunerna har valt att hantera använt matfett jämfört med hur man har valt att hantera fett från fettavskiljare. Få kommuner har idag system för insamling av använt matfett, i stället hänvisar de ofta till privata aktörer.

¹²⁰ (c) Avfall Sverige (2022).

¹²¹ (b) Naturvårdsverket (2021), s. 79 f.

Enligt vad som har framkommit i vår analys ovan är använt matfett som uppkommer i samband med yrkesmässig beredning av livsmedel en väl avgränsad avfallsström. Baserat på de uppgifter vi har inhämtat inom ramen för uppdraget finns ett fungerande system för separat insamling av använt matfett, där det insamlade fettets materialåtervinns.

Naturvårdsverkets slutsats är, att använt matfett är en sådan avfallsström där det finns förutsättningar för att det kommunala ansvaret ändras. Naturvårdsverket anser därför att insamling och behandling av använt matfett som samlas in från restauranger, storkök med mera undantas från kommunalt ansvar. Fettslam från fettavskiljare ingår dock inte i undantaget.

Ett undantag från kommunalt ansvar innebär också att annan aktör än kommunen kan vara mer lämpad att lämna uppgifter om insamlade mängder kommunalt avfall. Eftersom Naturvårdsverket ännu inte har tagit ställning till hur avfallsuppgifter årligen ska lämnas har vi valt att inte lämna författningsförslag avseende regleringen av uppgiftslämnandet. Uppgifterna är nödvändiga för Naturvårdsverkets rapportering av avfallsstatistik till EU i enlighet med avfallsdirektivet.

5.5 Kontorspapper

Returpapper definieras i 1 kap. 10 § avfallsförordningen som kommunalt avfall som utgörs av tidningar eller tidningspapper. Som Naturvårdsverket har kunnat bedöma omfattar returpapper inte kontorspapper.

Kontorspapper har inte någon juridisk definition.¹²² I förarbeten anges att till kontorspapper räknas böcker, blanketter, kopieringspapper, skrivblock, etiketter, kuvert och affischer.¹²³ I begreppet kontorspapper ingår även säkerhets- eller sekretesspapper. Det sistnämnda tolkar vi som handlingar som innehåller uppgifter som omfattas av någon bestämmelse om sekretess enligt offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), OSL. Det innebär ett förbud att röja uppgiften oavsett om det sker muntligen, genom utlämnande av en allmän handling eller på något annat sätt. Förbudet att röja uppgiften gäller tills den sekretess som gäller för uppgiften upphör. Av detta skäl ska säkerhets- eller sekretesspapper hanteras på ett sådant sätt att uppgifter som omfattas av sekretess inte kan röjas. Säkerhets- eller

¹²² I prop. 1996/97:172, s. 43, beskrivs det dåvarande systemet för producentansvar för uttjänta pappersprodukter. Då gällde förordningen (1994:1205) om producentansvar för returpapper och förordningen (1994:1235) om producentansvar för förpackningar. Dessa två förordningar innebar att av det papper som var möjligt att samla in och återvinna var det endast träfritt och lätt tråhaltigt tryckpapper som inte reglerades genom producentansvar. Enligt förarbeten kallas träfritt eller lätt tråhaltigt tryckpapper för finpapper eller kontorspapper och det omfattades inte av producentansvar.

¹²³ Se SOU 2001:102, s. 186. Här beskrivs även produkter som inte är tillgängliga för insamling och har därför inte tagits med vid beräkningen av insamlingsgraden. Dessa är produkter med relativt lång livslängd, t.ex. böcker, produkter vars användningsområden försvårar insamling t.ex. etiketter, affischer och utomhusreklam, sekretesshandlingar som går till förbränning och produkter som är svåra att återvinna på grund av produktens utformning, såsom merparten av kuverten.

sekretesspapper samlas därför in i speciella behållare och förstörs oftast genom förbränning.

I skäl 10 i avfallsdirektivet anges bland annat att kommunalt avfall definieras som avfall från hushåll och avfall från andra källor, såsom förvaltningar som liknar avfall från hushåll till sin art och sammansättning.¹²⁴ Vid bedömning av huruvida ett avfall, i detta fall kontorspapper, ska anses utgöra kommunalt avfall eller inte ska källan till avfallet identifieras och avfallet ges den sexsiffriga kod från bilaga 3 till avfallsförordningen som bäst beskriver avfallet. Vid svårigheter med gränsdragning behöver bedömningen av avfallet utgå från informationen om avfallets ursprung och natur.

Termen *förvaltningar* är svår att avgränsa tydligt och öppnar upp för tolkningssvårigheter. Det är Naturvårdsverkets uppfattning att termen i första hand anses omfatta all offentlig förvaltning. Det kan dock inte uteslutas att även förvaltningar av privat karaktär omfattas. Vid tolkning av EU:s rättsakter kan man vid otydligheter utgå från den ursprungliga termen, vilket i detta fall är det engelska ordet *administration*. *Administration* kan referera både till offentliga och privata förvaltningar eftersom det inte finns stöd för att den ena eller den andra kan uteslutas. Naturvårdsverket har vänt sig till EU-kommissionen för vägledning i frågan men inte fått frågorna besvarade i skrivande stund.

Miljödepartementet har i frågan om returpapper hänvisat till EU-kommissionens beslut om klassificering av avfall när man bedömt att returpapper omfattas av kommunalt ansvar. På liknande sätt skulle man med utgångspunkt i avfallsklassificering kunna resonera gällande kontorspapper. Miljödepartementet anger att det finns två koder för papper vilka är "pappers- och pappförpackningar avfallstyp 15 01 01" respektive "separat insamlade fraktioner papper och papp avfallstyp 20 01 01".¹²⁵ Koden 15 01 01 omfattar endast separat utsorterat papper under producentansvar och kan alltså inte räknas som kontorspapper. Mot bakgrund av otydligheterna kring omfattningen av termen *förvaltningar* i skäl 10 och med hänsyn till att kontorspapper till art och sammansättning liknar avfall från hushåll har Naturvårdsverket i ett svar till Återvinningsindustrierna bedömt att kontorspapper utgör kommunalt avfall och att koden 20 01 01 ska användas när det gäller kontorspapper.¹²⁶

Det finns dock argument för att kontorspapper till viss del inte kan anses omfattas av begreppet kommunalt avfall. Kontorspapper kan förekomma i större mängder i privata verksamheter, till exempel hos revisionsfirmor eller på arkitektkontor. Dessutom har alla privata verksamheter oftast någon form av egen förvaltning. Därtill kan man diskutera om säkerhets- eller sekretesspapper till sin art och

¹²⁴ Den ursprungliga termen är *administration*, som till svenska har översatts som *förvaltningar*.

¹²⁵ Regeringskansliet (2020), s. 27 f.

¹²⁶ Naturvårdsverkets mejlsvar till Återvinningsindustrierna NV: NV-02018-21: Sammanfattningsvis vägleder Naturvårdsverket att den avfallskod som bäst beskriver avfallet kontorspapper är kod 20 01 01 papper och papp. Det avfall som faller under 20-koder klassas som kommunalt avfall. När det gäller sekretesspapper anser vi att också det faller under kod 20 01 01, eftersom också detta utgör kontorspapper.

sammansättning liknar avfall från hushåll. Avfall Sverige anger i sin vägledning om kommunalt avfall att kontorspapper från kontor normalt sett inte är att betrakta som kommunalt avfall.¹²⁷

Ytterligare ett problem som har identifierats är att kontorspapper inte är en tydligt avgränsad avfallsström. Det är heller inte helt tydligt hur kontorspapper i praktiken förhåller sig till det definierade begreppet returpapper. Det finns inte något lagkrav på att samla in kontorspapper separat eller något etablerat återvinningsmål för kontorspapper på samma sätt som det finns för returpapper. Separat insamling av kontorspapper är dock vanligt förekommande både inom offentliga och privata förvaltningar.

Enligt information från Skogsindustrierna är köparna av returpapper och kontorspapper desamma, och det är de som sedan blandar dessa fraktioner för att få en önskad kvalitet vid materialåtervinning. Sammansättningen av fraktionerna skiljer sig åt beroende på var insamlingen sker, det vill säga om det sker från hushåll eller från kontor.¹²⁸ Insamlat returpapper innehåller en relativt stor mängd kontorspapper. Det kontorspapper som samlas in på kontoren kan också innehålla returpapper i form av tidningar och reklam. Marknadsvärdet för kontorspapper är högre än för returpapper.¹²⁹

Om kommunen övertar insamlingsansvaret utifrån att allt kontorspapper är att betrakta som kommunalt avfall är det möjligt att insamlingen av kontorspapper kommer att förändras, eftersom det är upp till varje kommun att avgöra hur insamlingen ska bedrivas. Det finns inget krav på att kommunen ska erbjuda separat insamling av kontorspapper vid källan, vilket idag enbart sker genom det så kallade frivilliga åtagandet för kontorspapper (se avsnitt 3.2).

I samband med att det bestämdes att kommunerna skulle ta över ansvaret för returpapper gjordes olika uppskattningar av kostnaden för insamlingen, som kan vara relevanta i det här sammanhanget, för att illustrera kostnaderna för att samla in en ny fraktion separat. Den kostnad som skulle läggas på hushållen för insamling av returpapper låg enligt Miljödepartementets uppskattning på under 100 kronor per hushåll och år.¹³⁰ Enligt Avfall Sveriges beräkningar skulle kostnaden landa på upp till 200 kr per hushåll och år, beroende på kommunernas olika förutsättningar.¹³¹ I Avfall Sveriges rapport om beräkning av kostnader för returpapper framgår också att det dyraste alternativet är att samla in avfallet fastighetsnära och det billigaste insamlingsalternativet var insamling på publika insamlingsplatser.

Om kommunen framöver ska hantera kontorspapper finns det därför en risk för att insamlingsgraden kan komma att minska ifall servicen att hämta kontorspapper

¹²⁷ (b) Avfall Sverige (2022).

¹²⁸ Informant Skogsindustrierna (2022).

¹²⁹ Ibid.

¹³⁰ Miljödepartementet (2020).

¹³¹ Avfall Sverige (2020).

separat på kontor och förvaltningar upphör. Det är dock möjligt för kommunen att antingen erbjuda en liknande tjänst, det vill säga att hämta avfallet direkt från kontoren eller anlita entreprenörer som kan utföra denna service genom exempelvis avtal eller auktorisation. Servicenivån för hanteringen av sekretesspapper påverkas också om kommunen inte kan erbjuda motsvarighet till den service som finns idag.

Naturvårdsverket har dock inte uppgifter om hur många kontor som kan påverkas av att ansvaret förändras eller om, och i så fall i vilken grad, befintlig service kan försämrats. En ökad andel hemarbete kan också påverka hur mycket avfall i form av kontorspapper som genereras på kontor. Det finns dessutom risk för att avfall i form av kontorspapper från hemarbete inte sorteras ut på samma sätt som på kontor.

Faktorer som behöver beaktas gällande ansvaret för kontorspapper

- Det är privata aktörer som hämtar kontorspapper inne på kontor/företag idag. Om kommunen tar över ansvaret kan det innebära att den typen av tjänst upphör, eftersom kommunen inte har skyldighet att erbjuda sådan service.
- Kontorspapper som hämtas från kontoren innehåller också returpapper.
- De aktörer som erbjuder tjänster av insamling av returpapper erbjuder även insamling av kontorspapper.
- Köparna av kontorspapper vill fortsättningsvis kunna köpa kontorspapper på samma sätt, det vill säga kontorspapper för sig och returpapper för sig.
- Kommunerna har inte befintlig infrastruktur för att hantera säkerhets- eller sekretesspapper idag.
- Returpapper hämtas av kommuner. Kommunerna har alltså möjlighet att bygga vidare på insamlingssystemen för returpapper.
- En del av det insamlade returpapperet innehåller redan kontorspapper.
- Returpapper och kontorspapper kan samlas in och återvinnas i samma ström eftersom de blandas till önskad papperskvalitet.
- I vissa delar av landet hämtas returpapper och kontorspapper idag tillsammans av kommunen.
- Kontorspapper är en minskande avfallsström dels på grund av ökad digitalisering, dels för att fler arbetar hemma.

Naturvårdsverkets bedömning och slutsats

Det saknas statistik över hur mycket av kontorspapperet som samlas in idag, och vi vet inte om de siffror som redovisats år 2017 och 2018 är en del av en nedåtgående trend. Vi har inte heller inom ramen för uppdraget kunnat få fram uppgifter om hur stor andel av insamlat returpapper som utgörs av kontorspapper och vice versa. Vi har inte heller kunskap om i vilken omfattning kontorspapper och returpapper samlas in tillsammans. Det kan finnas potential att samla in större mängder kontorspapper, men vi vet inte i vilken utsträckning denna potential redan uppnåtts. Trots branschens egna målsättningar i det frivilliga åtagandet är det svårt att få en statistisk överblick (se avsnitt 3.2).

Naturvårdsverket bedömer att konsekvenserna av en förändring av ansvaret är oklara eftersom det finns många osäkra faktorer.

För att kunna göra en samlad bedömning behöver man också undersöka hur hanteringen och behandlingen av kontorspapper, returpapper och säkerhets- eller sekretesspapper går till.

Om kontorspapper ska samlas in av kommunen tillsammans med returpapper, måste definitionen av returpapper och de insamlingsmål som är satta för returpapper i avfallsförordningen ses över. Nuvarande mål bygger på att en del ska finnas kontorspapper i insamlat returpapper. Om det kommunala ansvaret i viss mån eller i sin helhet skulle förändras för kontorspapper behöver kontorspapper också definieras i lagstiftningen så att det tydligt går att särskilja från fraktionen returpapper.

Naturvårdsverkets slutsats är att det i dagsläget inte är möjligt att lämna ett förslag om förändrat ansvar för kontorspapper. Det behövs en djupare analys av de frågor som beskrivits ovan innan det är möjligt att avgöra hur definitionen av och ansvaret för insamling av kontorspapper lämpligast bör regleras. Idag kan man genom auktorisationsavtal eller överenskommelser på kommunal nivå lösa insamlingen för att bibehålla nuvarande insamlingssystem och servicegrad för kontorspapper. Om de två fraktionerna kan samlas in och återvinnas tillsammans medför det betydande samordningsvinster.

5.6 Trädgårds- och parkavfall som uppstår i yrkesmässig verksamhet

En effekt av införandet av begreppet kommunalt avfall i den svenska lagstiftningen är att trädgårds- och parkavfall som uppstår i verksamheter numera är kommunalt avfall och därmed avfall som kommunen ansvarar för att samla in och behandla, om det inte materialåtervinns vid källan.¹³² Trädgårds- och parkavfall från områden som allmänheten inte har tillträde till (utöver privata tomter) är dock inte kommunalt avfall. Rester av växtdelar som uppstår vid skötsel av vägren längs motorvägar och järnvägar utgör inte heller kommunalt avfall.¹³³ Att trädgårds- och parkavfall är kommunalt avfall innebär att verksamheter som utför trädgårdsarbete för privatpersoner eller andra verksamheter räkning inte har rätt att transportera bort exempelvis ris och grenar från beskärningsarbete efter utfört arbete, om det inte framgår av de kommunala avfallsföreskrifterna att det är tillåtet.

En förändring avseende ansvaret för trädgårds- och parkavfall skulle kunna omfatta både borttransport och behandling, eller enbart borttransport. I det senare fallet skulle ansvaret för behandling ligga kvar på kommunen. Ett alternativ till förändrat ansvar i lagstiftningen är att kommunerna inom ramen för det kommunala

¹³² Krav från år 2023, se (b) Naturvårdsverket (2021).

¹³³ (a) Naturvårdsverket (2021).

självstyret i sina avfallsföreskrifter själva reglerar vem som får transportera trädgårds- och parkavfall och överlämna det till kommunen.

Att den som utför ett trädgårdsarbete även har rätt att transportera bort det trädgårds- och parkavfall som uppstår vid arbetet gör det möjligt att erbjuda en helhetslösning som ger god service till beställaren. Detta är också den praxis som tidigare gällt, innan begreppet kommunalt avfall infördes. Avfallet betraktades då som verksamhetsavfall, inte hushållsavfall. Beställaren skulle annars antingen ha behövt beställa hämtning från kommunen eller själv transporterat avfallet till återvinningscentral.

Enligt avfallsdirektivet ska medlemsstaterna senast 31 december 2023 säkerställa att bioavfall antingen samlas in separat och inte blandas med annat avfall eller separeras och materialåtervinnas vid källan. Förslag till svensk implementering finns i Naturvårdsverkets redovisning av regeringsuppdrag om bioavfall.¹³⁴ I regeringsuppdraget att utreda undantag från tillstånds- och anmälningsskyldighet för verksamheter som behandlar avfall har Naturvårdsverket föreslagit allmänna regler för kompostering av högst 50 ton tillförd mängd trädgårds- och parkavfall per år.¹³⁵ Kompostering i den omfattningen sker till exempel vid kyrkogårdar, större parker samt kommunala verksamheter såsom förskolor. Naturvårdsverkets förslag innebär att den nedre gränsen för anmälningsskyldighet tas bort för såväl trädgårds- och parkavfall som för annat avfall. Verksamhet som omfattas och bedrivs i enlighet med allmänna regler undantas från denna anmälningsskyldighet.

Eftersom trädgårds- och parkavfall som innehåller invasiva främmande arter behöver hanteras separat för att undvika spridning, bör kommunen i sina lokala avfallsföreskrifter reglera hur denna hantering ska ske. Se även avsnitt 5.9.

Faktorer som behöver beaktas avseende ansvaret för trädgårds- och parkavfall som uppstår i yrkesmässig verksamhet

- Att verksamhetsutövaren kan transportera bort avfallet möjliggör god service och bibehåller den praxis som har rått tidigare.
- Införandet av artikel 22 i svensk lagstiftning kommer att ge ökade möjligheter till materialåtervinning vid källan. Dessutom finns förslag till allmänna regler för kompostering, vilka skulle underlätta behandling. Förslag på insamlingsystem har presenterats i redovisningen av regeringsuppdraget om bioavfall. Regeringen har dock ännu inte tagit ställning till dessa förslag.

Naturvårdsverkets bedömning och slutsats

Trädgårds- och parkavfall utgör bioavfall enligt 1 kap. 5 § avfallsförordningen. Som framgår ovan är trädgårds- och parkavfall en typ av avfall som kan undantas från kommunalt ansvar, eftersom avfallsströmmens karaktär gör att det inte finns miljö- och hälsoskyddsskäl för att avfallet ska lyda under kommunalt ansvar.

¹³⁴ (b) Naturvårdsverket (2021).

¹³⁵ Naturvårdsverket (2019).

Samtidigt kan konstateras att flera förslag avseende denna avfallsström lagts fram, det vill säga förslag på allmänna regler samt reglering inom ramen för det svenska genomförandet av artikel 22 i avfallsdirektivet, vilka i någon omfattning kommer att genomföras under de närmaste åren.

Naturvårdsverket gör bedömningen att ansvaret för insamling och behandling av trädgårds- och parkavfall inte behöver förändras, eftersom problemet med nuvarande reglering framför allt rör insamling och borttransport av avfallet, inte behandling. Bedömningen görs också med hänsyn till att det kommer att finnas möjligheter för materialåtervinning av sådant avfall där avfallet uppstår, och att kommunerna ofta genom sina lokala föreskrifter tillåter enskilda att transportera avfallet till återvinningscentralen. I och med avgörandet i det så kallade Tiptapp-målet¹³⁶ torde lokala föreskrifter som tillåter enskilda att hantera eget trädgårds- och parkavfall avfall tolkas så att föreskrifterna också anses innebära en rätt för enskilda att överlåta transporten till någon annan, inklusive privata aktörer som utför transporten mot betalning. Därmed kan det vara lämpligt att kommunerna själva reglerar ansvaret för insamling och borttransport i de kommunala avfallsföreskrifterna. På så vis kan god service erbjudas och den praxis som har gällt tidigare följas.

Naturvårdsverkets slutsats är att det kommunala ansvaret för trädgårds- och parkavfall inte bör ändras. Reglering av vem som får transportera bort trädgårds- och parkavfall som uppstår i yrkesmässiga verksamheter bör ske i kommunernas lokala avfallsföreskrifter.

5.7 Avfall från sjukhus och andra vårdinrättningar

Regionsjukhusens avfallshantering kan omfatta avfall från ett eller flera sjukhus och ett antal andra vårdinrättningar i varierande storlek, utspridda över olika kommuner. Den största delen av det avfall som kommer från regionsjukhusen utgör dock inte kommunalt avfall och omfattas därför inte av kommunalt ansvar. De fraktioner som omfattas av kommunalt ansvar är främst matavfall, restavfall, retur- och kontospapper samt visst farligt avfall. Matavfall hämtas av kommunen i samtliga regioner som vi har haft kontakt med i uppdraget. Utöver det har regionsjukhusen organiserat sin avfallshämtning på olika sätt utifrån sina lokala och regionala förutsättningar. De har olika typer av utmaningar: olika många kommuner att samråda med, olika avstånd mellan sjukhusen och vårdinrättningarna, att befolkningstätheten varierar i och mellan regioner och svårigheter att samordna information internt i de fall då avfallshanteringen skiljer sig åt i olika delar av verksamheten.

¹³⁶ MÖD 2021:27.

Regionerna lyfter, liksom detaljhandeln, att kommunerna ofta inte kan erbjuda tillräckligt god statistik över mängderna insamlat avfall, vilket försvårar uppföljningen av avfallshanteringen.

Ett annat problem gäller det blandade brännbara avfallet från sjukhusen. Här ligger problematiken i att visst blandat avfall från sjukhus (restavfallet) omfattas av definitionen kommunalt avfall och tilldelas kod 20 03 01 (blandat kommunalt avfall) om det kommer från väntrum och personalutrymmen. Uppkommer liknande avfall i ett undersökningsrum klassas det dock som avfall från sjukvård och tilldelas kod 18 01 04, det vill säga annat avfall där det inte ställs särskilda krav på insamling och bortskaffande på grund av smittofara (exempelvis förband, gipsbandage, linne, engångskläder, blöjor). Idag samlas detta avfall in tillsammans på många sjukhus då det rent praktiskt är svårt att skilja avfallet åt. Avfallet skulle behöva separeras av lokalvårdarna i första hand, för att sedan behöva hållas åtskilt, innan det sedan slängs i separata kärl, för att hämtas av olika bilar för att sedan sannolikt köras till samma anläggning för behandling.

De regioner som vi har haft kontakt med inom ramen för uppdraget bedömer att denna del av det kommunala avfallet generellt utgör en liten del av den totala mängden avfall, och som redan nämnts samlas det ofta in tillsammans idag. Hur stor andel som kan utgöras av kod 18 respektive kod 20 varierar däremot i olika verksamheter. Mottagningar och hälsocentraler kan till exempel ha en annan sammansättning av avfall än de stora regionsjukhusen.

Att kunna samordna insamlingen av avfall som har fått koderna 20 03 01 och 18 01 04 är inte något problem om det ska behandlas på samma sätt. Problemet är att ansvaret för avfallet ligger på olika aktörer. En möjlighet som finns redan idag är att regionsjukhusen kan söka dispens eller att detta regleras i kommunernas föreskrifter. Dispenser är dock tidsbegränsade och kan hanteras olika av olika kommuner. Att regionerna sträcker sig över flera kommuner kan dessutom innebära att ansökan behandlas på olika sätt i olika kommuner och att de har olika kommunala föreskrifter.

Faktorer som behöver beaktas avseende ansvaret för avfall från sjukhus och andra vårdinrättningar

- Om sjukhusen kan hantera sitt avfall själva och samordna insamlingen av avfall, är det möjligt att minska behovet av antal kärl och transporter.
- Eget ansvar för avfallet ger sjukhusen möjlighet att ställa krav genom egna avtal för insamling och behandling och även att få statistikuppgifter.
- Att söka dispens kompliceras av att olika kommuner kan göra olika bedömningar.
- Svårt med gränsdragning då kommunen kan behöva hämta avfallet på vissa platser om det inte finns andra aktörer som är intresserade.
- Rapporteringen av statistik försvåras om avfall med olika avfallskoder samlas in gemensamt.
- Möjligheten för kommunerna att föreskriva om att regionsjukhusen får samla in visst kommunalt avfall finns idag.

Naturvårdsverkets bedömning och slutsats

Naturvårdsverket bedömer att ett undantag för avfall från sjukhus- och andra vårdinrättningar inte skulle lösa problemet gällande regionsjukhusens avfallshantering. Detta eftersom den ser olika ut i olika delar av landet, och att problematiken därmed också skulle kräva olika typer av speciallösningar. Ett undantag som skulle gynna vissa regioner genom att de kan inkludera hela verksamheten i sina upphandlingar skulle innebära att kommunen inte längre skulle ha ett ansvar att hämta avfall från vårdcentraler i glesbygd vilket skulle bli ett problem för andra regioner. Det är möjligt att en avgränsad valfrihet skulle kunna vara en lösning, men vi anser att innan en sådan lösning kan bli aktuell behöver frågan utredas ytterligare för att kunna identifiera vilka typer av vårdinrättningar som skulle kunna vara aktuella. Vi ser också ett behov av att samverka med fler av landets regioner för att få en bättre uppfattning om hur omfattande problematiken är.

Eftersom det redan idag finns möjlighet för regionsjukhusen att söka dispens för att hantera sitt eget avfall är det en väg att gå, även om det som nämnts ovan finns en hel del problem gällande regionernas möjlighet att själva påverka utfallet. En annan möjlighet är att kommunen reglerar detta i sina föreskrifter, men problemet är detsamma i detta fall och regionerna kan inte påverka hur kommunerna ska agera, eftersom en region kan sträcka sig över flera olika kommuner kan utfallet därför bli väldigt olika. Kommunen har också möjlighet att genom auktorisationsavtal, eller annan överenskommelse med sjukhusen tillåta att någon annan än kommunen transporterar bort och behandlar avfallet.

Naturvårdsverkets slutsats är att vi inte föreslår någon förändring avseende ansvaret för kommunalt avfall från sjukhus i det här uppdraget. Det finns redan idag möjlighet för regionsjukhusen att söka dispens för att hantera sitt eget avfall. Kommunen kan också genom auktorisation eller annat avtal eller överenskommelse med sjukhusen tillåta att någon annan än kommunen transporterar bort och behandlar avfallet. Något som kan vara värt att titta närmare på i andra sammanhang är möjligheten att underlätta insamling av olika typer av avfall tillsammans för att få samordningsvinster där det är möjligt.

5.8 Grovavfall

En effekt av införandet av begreppet kommunalt avfall i lagstiftningen är att det har uppstått oklarheter då det gäller klassificeringen av grovavfall från verksamheter. Oklarheterna gäller bland annat huruvida avfallsmängden påverkar ifall något utgör kommunalt avfall eller inte. Detta särskilt om avfallets typ och sammansättning liknar avfall från hushåll. Om man till exempel anser att avfall bestående av 2–3 sängar från ett hotell utgör kommunalt avfall, kan frågan ställas ifall bedömningen blir densamma om antalet sängar är 10 eller 25.

Om mängden avfall anses spela roll är då frågan var det i så fall är lämpligt att dra gränsen mellan kommunalt avfall respektive icke-kommunalt avfall från verksamheter. EU-kommissionen drar gränsen vid att gamla kontorsmöbler från

kontor och sjukhus samt hyllor från detaljhandeln är att se som *production factors* och därmed bör exkluderas från definitionen av kommunalt avfall.¹³⁷

Kommissionen anser däremot att enstaka kontorsmöbler som förekommer i grovavfallet är att betrakta som kommunalt avfall, eftersom det kan anses likna det avfall som kommer från hushåll.¹³⁸

Enligt Avfall Sverige skulle en avgränsning kunna göras så att detta avfall ses som enahanda, och därmed inte utgör kommunalt avfall. Med enahanda menar Avfall Sverige ”avfall av en och samma sort i större mängder från en och samma verksamhet”.¹³⁹ Vissa kommuner som vi har varit i kontakt med menar att man skulle kunna göra avgränsningen utifrån om det rör sig om hela bohag eller inte. I Naturvårdsverkets regeringsuppdrag gällande grovavfall och farligt avfall beskrivs problematiken och vikten av vägledning på området, när det gäller vilket ansvar kommunen har för insamling och behandling av grovavfall, men också att det ska vara minst lika enkelt att lämna föremål för återanvändning som att lämna grovavfall.¹⁴⁰

För att underlätta både återanvändning och förberedelse för återanvändning, liksom för att kunna möjliggöra ett återtag av tidigare sålda varor som blivit avfall, kan det finnas anledning att underlätta för privata aktörer att verka inom detta område. När det gäller att återta redan sålda varor som blivit avfall skulle en förändring av ansvaret innebära att det skulle behöva förändras för det grovavfall som hushållen genererar, eftersom det främst är där denna typ av avfall uppstår.

Innan begreppet kommunalt avfall infördes utgjorde grovavfall från hushåll hushållsavfall och omfattades av kommunens ansvar. Visst grovavfall från verksamheter kunde också utgöra hushållsavfall, men den största delen av grovavfall från verksamheter betraktades som verksamhetsavfall. Kommunen har etablerat system för att ta hand om grovavfall från hushåll. En förändring av ansvaret för grovavfallet från hushållen skulle kunna leda till att det blir svårare för privatpersoner att lämna ifrån sig avfallet.

I och med domen i det så kallade Tiptapp-målet är det också redan idag möjligt för kommunerna att genom sina föreskrifter ge möjlighet för enskilda att till exempel själv transportera bort skrymmande avfall.¹⁴¹

Faktorer som behöver beaktas avseende ansvaret för grovavfall

- Möjlighet för verksamheter att återta och reparera redan sålda varor vilket kan gynna nya affärlösningar

¹³⁷ Eurostat (2021).

¹³⁸ Ibid.

¹³⁹ (d) Avfall Sverige (2021), s. 4.

¹⁴⁰ (b) Naturvårdsverket (2021), s. 54.

¹⁴¹ MÖD 2021:27.

- Etablerade system för insamlingssystem riskerar att försvinna om ansvaret förändras, vilket kan upplevas som en försämrad service och öka risken för dumpning.
- Det finns oklarheter i gränsdragningen gällande när grovavfall från verksamheter är att betrakta som kommunalt eller inte.
- Kommunerna har redan idag möjlighet att i sina föreskrifter reglera vem som får transportera grovavfall till återvinningscentralen.

Naturvårdsverkets bedömning och slutsats

Vår bedömning är att en förändring av kommunens ansvar för att möjliggöra återtag av tidigare sålda varor som utgörs av grovavfall kan få konsekvenser som innebär att kommunen inte längre skulle ansvara för hushållens grovavfall. En sådan förändring skulle kunna leda till att väletablerade system för insamling försvinner, med risk för försämrad service och dumpning som följd.

En fråga som behöver utredas ytterligare är var gränsen går för kommunens ansvar för verksamheters grovavfall, vi ser att det i denna fråga finns behov av ett förtydligande för att undvika för många olika tolkningsmöjligheter.

Naturvårdsverkets slutsats är att ansvaret för grovavfall inte bör förändras i dagsläget. Det finns idag möjligheter för kommuner att i lokala föreskrifter reglera vem som får transportera grovavfall och där möjliggöra för att transport av grovavfall kan göras av någon annan än kommunen.

5.9 Avfall med invasiva främmande arter

Behovet av tydlig reglering har blivit större vad gäller hanteringen av avfall som innehåller rester av invasiva främmande arter (IAS). Erfarenheten av och kunskaperna om hantering av IAS har dessutom ökat, vilket innebär att lämpligare reglering kan tas fram för att möta detta behov.

Avfall med rester av IAS består i princip av växtavfall och massor, vilka främst består av jord. Växtavfallet kan i sin tur klassificeras i två kategorier enligt bilaga 3 till avfallsförordningen: trädgårds- och parkavfall samt liknande växtavfall från skogsbruk, jordbruk etc.

Klassificering av avfall med IAS

Naturvårdsverket har i redovisningen om bioavfall i viss mån utrett vad som kan omfattas av kategorin trädgårds- och parkavfall. Förutom växtavfall från just parker, trädgårdar och begravningsplatser har även växtavfall från skötsel av grönytor som allmänheten har tillträde till ansetts kunna ingå i denna kategori.¹⁴² Naturvårdsverket har bedömt att växtavfall som uppkommer vid skötsel av

¹⁴² Se kod "20 02 Trädgårds- och parkavfall även avfall från begravningsplatser" i bilaga 3 till avfallsförordningen.

vägrenar av motorvägar eller banvallar och som inte är kommunalt avfall, bör ingå i kategorin trädgårds- och parkavfall.

I redovisningen om bioavfall utreddes det dock inte närmare hur borttaget växtavfall vid exploatering respektive sanering av en fastighet från invasiva främmande arter skulle kunna klassificeras.

Växtavfall från exploatering eller sanering av fastighet från IAS

Av 1 kap. 15 § 2 avfallsförordningen framgår att förordningen inte ska tillämpas på naturligt material från jord- eller skogsbruk som används inom jord- eller skogsbruk eller för energiproduktion och där användningen inte skadar eller innebär någon olägenhet för människors hälsa eller miljön. Naturligt material från jord- eller skogsbruk som innehåller rester av IAS torde däremot omfattas av avfallsförordningen eftersom användningen av sådant växtmaterial innebär skada och olägenhet för människors hälsa eller miljön.

Begreppet trädgårds- och parkavfall saknar juridisk definition. I redovisningen om bioavfall har begreppet definierats utifrån relevant NACE-/SNI-kod och tolkats som avfall från skötsel av grönytor. I redovisningen har inte avfall från borttagande av vegetation inför exploatering eller vid IAS-sanering av en fastighet ansetts utgöra avfall från skötsel av grönytor, det vill säga trädgårds- och parkavfall. Sådant avfall bör kunna klassas som verksamhetsavfall (02-kod). Detta vidhålls med justeringen att om saneringen/exploateringen görs av enskilda i eget hushåll så ska sådant avfall ses som avfall från hushåll och att det därmed bör kunna ses som trädgårds- och parkavfall.

Jordmassor som innehåller IAS

Som framgår ovan kan jordmassor med IAS inte anses utgöra farligt avfall. Om kemiska bekämpningsmedel använts för att utrota en invasiv främmande art skulle jordmassorna möjligen kunna vara farligt avfall, men då enbart på grund av eventuellt innehåll av bekämpningsmedelsrester. Massor med IAS-rester kan inte heller klassas som massor från förorenade områden, eftersom föroreningar¹⁴³ traditionellt sett är resultatet av mänskliga verksamheter eller åtgärder¹⁴⁴.

Jordmassor som innehåller rester av IAS kan uppstå antingen vid bygg- och anläggningsarbeten/exploatering eller vid IAS-sanering av en fastighet där jord som innehåller frön eller rotdelar grävs bort. Avfall från bygg- och anläggningsarbeten eller exploatering kategoriseras oftast som bygg- och rivningsavfall (17-kod). I dagsläget finns det inte krav på att växtrester/rötter avlägsnas från massor som härrör från exploatering av ett område förutsatt att de inte utgör IAS. Detta görs dock ofta i praktiken. Sådant växtavfall bör kunna ses som verksamhetsavfall och ges 02-kod (i brist på 17-kod). Sanering av en fastighet

¹⁴³ En förorening är ett ämne som härrör från mänsklig aktivitet och som förekommer i jord, berg, sediment, vatten eller byggnadsmaterial i en halt som överskrider bakgrundshalten. Se: s. 111, Naturvårdsverket (2009). I rapporten om hantering av bl.a. schaktmassor beskrivs dock att IAS i jord kan anses utgöra en biogen förorening, se s. 49.

¹⁴⁴ Se 9 kap. 1 § och 10 kap. 1–2 §§ miljöbalken

enbart på grund av IAS kan inte anses utgöra anläggnings- eller byggnadsarbeten eftersom det primära syftet med åtgärden är att avlägsna eller bekämpa IAS, inte att utföra markarbeten, ändra marknivå eller göra anläggningar. En IAS-sanering där jordmassor grävs bort liknar dock anläggningsarbeten. Av detta skäl och med hänsyn till brist på andra möjliga koder för sådant avfall är det Naturvårdsverkets bedömning att koder i kapitel 17, trots att syftet är ett annat, bör kunna användas även när inga bygg- eller anläggningsarbeten görs.

Behov av nationella avfallskoder för avfall med IAS

Det har presenterats flera förslag i syfte att komma till rätta med hanteringen av avfall med IAS. En del av problematiken, som hittills inte adresserats i någon större omfattning, är att det saknas lämpliga avfallskoder för att kunna särskilja avfall med IAS från en avfallsström. När något klassas som avfall är det ett grundläggande moment att ange den avfallskod som bäst beskriver avfallet. När det gäller avfall med innehåll av IAS finns idag få möjligheter att klassa avfallet. Avfallet får samma koder som avfall utan innehåll av IAS. Det går därmed inte att särskilt klassa avfall som innehåller rester av IAS och som därför kräver ett visst omhändertagande. Eftersom avfallet kräver en hantering som innebär att IAS utrotas och spridning förhindras gör Naturvårdsverket bedömningen att det finns ett tydligt behov av att ta fram särskilda nationella avfallskoder för sådant avfall. Särskilda koder skulle både främja att avfall med IAS hanteras rätt och att tillsynen förenklas.

Som beskrivits ovan kan avfall med IAS ha karaktären av växtavfall eller jordmassor. De befintliga koderna som beskriver växt- eller jordavfall kan tillämpas på vilken typ av jord respektive växtdelar som helst som inte utgörs av farligt avfall. Växtavfall med IAS kan uppstå i jord- eller skogsbruk, men kan även vara trädgårds- och parkavfall. Verksamhetsavfall i form av växtavfall från exploatering och sanering av fastigheter kan ges 02-kod medan växtavfall från enskildas sanering eller exploatering av den egna fastigheten kan ges 20-kod.

När massor innehållande IAS grävs bort för att något ska byggas eller anläggas bör koder i kapitel 17 som omfattar avfall som uppkommit genom bygg- och rivningsverksamhet användas. När en fastighet ska saneras från IAS, utan syfte att bygga eller anlägga något, utgör jordavfallet inte bygg och rivningsavfall. Avfallet kan inte heller anses utgöra avfall från ett förorenat område.¹⁴⁵ Denna kategori, 17 05 inom kapitel 17, skulle kunna användas även för jordmassor som innehåller rester av IAS och grävs upp vid en sanering av en fastighet. Detta i synnerhet om saneringen utförs inom ramen för en verksamhet.

Separat insamling av avfall med IAS

I redovisningen av regeringsuppdraget om bioavfall har Naturvårdsverket bland annat föreslagit separat insamling av växtavfall med rester av IAS. Detta dels eftersom växtavfall som utgör trädgårds- och parkavfall är bioavfall, dels av miljö-

¹⁴⁵ För att klassificera avfall av jord och sten från förorenade områden finns kategorin 17 05 Jord (även uppgrävda massor från förorenade områden), sten och muddermassor.

och hälsoskäl. Enligt förslaget får utsorterat biologiskt nedbrytbart trädgårds- och parkavfall som innehåller IAS vare sig samlas in tillsammans med annat bioavfall eller materialåtervinnas.¹⁴⁶ Dessutom ska allt biologiskt nedbrytbart avfall med IAS förbrännas eller behandlas på annat sätt som förhindrar spridning. Naturvårdsverket vidhåller att separat insamling av biologiskt nedbrytbart avfall som innehåller IAS är nödvändigt på grund av sådant avfalls påverkan på människors hälsa och miljön.

Avfall bestående av jord som innehåller rester av IAS ska också hanteras särskilt utifrån dess påverkan på människors hälsa och miljö. Detta oavsett om avfallet uppkommer i en bygg- och rivningsverksamhet (17-kod) eller i hushåll eller utgör jord från kommunalt trädgårds- och parkavfall (20-kod). Naturvårdsverkets uppfattning är att detta i praktiken sker redan nu. Förutom att det finns vägledning om hur växt- och jordavfall med invasiva främmande arter ska behandlas, finns även förslag på en ny bestämmelse i 29 kap. MPF om anmälningsplikt för verksamheter som återvinner avfall som utgörs av jord som innehåller sådana arter, om avfallet återvinns i anslutning till den plats där det har uppstått.¹⁴⁷

Trots att avfallet ofta hanteras på rätt sätt finns det oklarheter när det gäller ansvaret för avfall med IAS, framför allt då det gäller jordmassor från hushåll.

Behov av förtydligande av ansvaret

Koden 20 02 02 (jord och sten från kommunalt trädgårds- och parkavfall) är undantagen från definitionen av kommunalt avfall och därmed från det kommunala ansvaret för insamling, borttransport och behandling.¹⁴⁸ Avfall som har getts denna kod utgör varken bygg- och rivningsavfall eller kommunalt avfall. Om enskilda gräver upp jord med IAS i egen trädgård som en saneringsåtgärd är det ottydligt både hur detta avfall ska klassas och vem som har ansvar för att det omhändertas på rätt sätt, vilket i sin tur leder till gränsdragningsvårigheter. Avfallet kommer från hushåll, men det är undantaget från definitionen av kommunalt avfall och dito ansvar. Eftersom avfallet innehåller rester av IAS är det viktigt att det hanteras på ett sätt som innebär att IAS utrotas och spridning förhindras.

Naturvårdsverkets bedömning och slutsats

Mot bakgrund av ovanstående gör Naturvårdsverket bedömningen att det kommunala ansvaret bör utökas på sådant sätt att avfall som utgörs av utgrävd jord som innehåller IAS ska omfattas av det kommunala ansvaret. Ansvaret för denna avfallsström är i dagsläget ottydligt.

Det är vidare Naturvårdsverkets bedömning att nya avfallskoder behövs för avfall med IAS. Dessa koder kommer att främja att avfall med IAS hanteras rätt samt förenkla tillsynen.

¹⁴⁶ Se föreslagen bestämmelse i 3 kap. 1 c § avfallsförordningen i kapitel 6 i (c) Naturvårdsverket (2021).

¹⁴⁷ (e) Naturvårdsverket (2022), Vägledningen omfattar även jord som innehåller växtdelar.

¹⁴⁸ Se skäl 10 i avfallsdirektivet samt 15 kap. 20 § miljöbalken.

Naturvårdsverket bedömer vidare att det inte finns behov av att införa ett krav på separat insamling av avfall som består av utgrävd jord innehållande IAS. Avfallsströmmen kan hanteras genom att utveckla befintlig vägledning. Hantering av avfall som innehåller IAS underlättas även av de nationella koder som Naturvårdsverket föreslår i denna redovisning.

Naturvårdsverkets slutsats är att det kommunala ansvaret i 15 kap. 20 § miljöbalken ska utökas med en femte punkt som omfattar avfall från hushåll som utgörs av utgrävd jord innehållande IAS. Med det föreslagna tillägget förtydligas att avfallsströmmen omfattas av det kommunala ansvaret. För att underlätta hanteringen av avfall med IAS anser vi vidare att särskilda avfallskoder läggs till i bilaga 3 till avfallsförordningen.¹⁴⁹

¹⁴⁹ Vid utformningen av förslaget har vi tittat på de koder som vi har föreslagit för litium-jonbatterier i vårt tidigare regeringsuppdrag Avfallskoder för litium-jonbatterier samt klassning av alkaliska batterier som farligt avfall.

6. Lämnande av uppgifter om kommunalt avfall

6.1 Bakgrund

Från och med referensår 2020 gäller nya regler för EU:s medlemsstaters rapportering av kommunalt avfall enligt avfallsdirektivet och genomförandebeslut 2019/1004. Rapporteringen är årlig och används för uppföljning av bindande återvinningsmål för kommunalt avfall inom EU. Naturvårdsverket ansvarar för rapportering av avfallsstatistik till EU och för kommunalt avfall krävs årliga uppgifter om insamlade mängder (kg) kommunalt avfall utifrån avfallstyp (utifrån sexsiffrig avfallskod enligt bilaga 3 avfallsförordningen exkl. producentansvarsavfall) samt uppgifter om hur avfallet har behandlats.

Nuvarande reglering i 7 kap. 2 § avfallsförordningen om att den som yrkesmässigt samlar in kommunalt avfall ska lämna uppgifter om avfallets sammansättning, ursprung och vikt, bedöms i dagsläget fungera i de fall där det finns en avtalsmässig grund mellan kommunens avfallsverksamhet och upphandlade entreprenörer. Uppgifter lämnas idag till Naturvårdsverket företrädesvis via Avfall Sveriges webverktyg Avfall Web. De kan också lämnas till Naturvårdsverket på annat sätt, men endast sex procent av kommunerna lämnade inte uppgifter i Avfall Web för referensår 2021. Ambitionen är att Avfall Web ska ha ännu högre täckning avseende kommunernas uppgifter för referensår 2022.

I samband med de nya krav på lämnande av avfallsuppgifter som följer av implementeringen av avfallsdirektivet, framhölls i regeringens promemoria Genomförande av reviderade EU-direktiv på avfallsområdet – rapportering och MSA (miljösanktionsavgifter)¹⁵⁰ fördelar med att låta kommuner hämta in, bearbeta och lämna uppgifter om kommunalt avfall till Naturvårdsverket. Regeringen framhöll i promemorian att det redan finns utarbetade rutiner för detta, men de rutiner hos kommunerna som avsågs gäller främst bearbetning av avfallsuppgifter från kommunens egen avfallsverksamhet, i egen regi eller via entreprenad.

Ytterligare skäl framhölls, såsom det faktum att kommunerna behöver uppgifterna för att bedriva tillsyn och att kunskap om den totala mängden kommunalt avfall krävs för sammanställning av uppgifter och arbete utifrån den kommunala avfallsplanen. Allt detta i en kontext där även ett frivalsförfarande föreslogs. Kommunen skulle enligt förslagen fortsatt ha ett övergripande statistikansvar för allt kommunalt avfall, samtidigt som ansvaret för insamling och behandling reducerades genom ett frivalsförfarande.

¹⁵⁰ Miljödepartementet (2019).

Liknande förslag angående flöde av avfallsuppgifter från transportör och behandlingsanläggningar till kommunen/kommunernas tillsynsverksamhet har varit på förslag i samband med den senaste frivalsutredningen, Äga avfall.¹⁵¹ Det förslaget innehöll också möjligheter för kommunen att ta ut en miljöstraffavgift om inte uppgifterna lämnades i tid. Samtidigt görs i utredningens slutredovisning invändningar från återvinningsföretagen för att det kan finnas problem kopplade till sekretess, bland annat ur konkurrenssynpunkt.

Alternativet att uppgifter skulle lämnas till kommunen/kommunernas tillsynsmyndighet kan också vara problematiskt då dessa är organiserade på olika sätt, och dessutom att de beläggs med en stor administrativ börda. I utredningen framgick heller inga detaljer kring hur flödet av uppgifter i praktiken skulle gå till, en fråga som därmed återstår att lösa. Samtidigt kan det anses finnas fördelar att uppgifter om kommunalt avfall hålls samman av kommunerna och att uppgifter lämnas i samma system, exempelvis Avfall Sveriges statistikverktyg Avfall Web.

Både frival och generella undantag för visst kommunalt avfall innebär minskad relevans för kommunernas arbete med avfallsplaner för den aktuella avfallsströmmen. Detta enligt 15 kap. 41 § miljöbalken då kommunen inte har samma rådighet över utvecklingen av avfallshanteringen genom exempelvis föreskrifter i renhållningsordningen, utveckling av insamlingssystem samt behandling. Det kommunala avfallsplanarbetet gäller primärt det avfall som kommunerna ansvarar för enligt NFS 2020:6 5 § om kommunala avfallsplaner om förebyggande och hantering av avfall.

6.2 Alternativet att lämna uppgifter direkt till Naturvårdsverket

Alternativet att Naturvårdsverket direkt skulle inhämta uppgifter om kommunalt avfall som inte hanteras av kommuner avfärdades i regeringens promemoria. Detta med motiveringen att det skulle innebära ett stort merarbete för Naturvårdsverket, eftersom det inte finns utarbetade rutiner för detta, vilket fortfarande stämmer.

Det finns samtidigt en logik i att de aktörer som samlar in kommunalt avfall som undantagits från kommunernas ansvar, genom undantag för använt matfett samt avgränsad valfrihet inom detaljhandeln, lämnar uppgifter i en nationell digital lösning som tillhandahålls av Naturvårdsverket. En sådan lösning behöver också innehålla funktioner som ger kommunerna fortsatt tillgång till nödvändiga uppgifter.

De aktörer som samlar in farligt avfall har redan idag anteckningsskyldighet och skyldighet att lämna uppgifter om farligt avfall i Avfallsregistret, enligt bestämmelser i 6 kap. avfallsförordningen. I många fall är det samma aktörer som

¹⁵¹ SOU 2021:24.

skulle tillhandahålla insamlingslösningar för företag med den typ av kommunalt avfall som föreslås undantas från kommunernas ansvar.

Naturvårdsverket har även en digital lösning (ProdIT) för att ta emot uppgifter inom producentansvaren. Systemet som är ett register med ett antal gränssnitt utvecklas i takt med att fler producentansvar verkställs. Uppgifter om exempelvis kommunalt avfall från detaljhandeln omfattas inte av ett producentansvar och kan därmed inte direkt kopplas till en utbyggnad av ProdIT. Samtidigt finns ett utvecklat register som potentiellt skulle kunna nyttjas av Naturvårdsverket för mottagande av fler uppgifter än de som behövs för tillsyn av producentansvaren. En stor skillnad mellan Avfallsregistret och ProdIT är rapporteringsfrekvensen: ProdIT är byggt för att kunna ta emot uppgifter en gång per år till kvartalsvis medan Avfallsregistret kan ta emot 20–25 000 anrop per dygn.

Det finns alltså ett par befintliga digitala lösningar på Naturvårdsverket som potentiellt skulle kunna utvecklas för att ta emot uppgifter om kommunalt avfall. Genomförandet av projekten för framtagande av Avfallsregistret samt digitala lösningar för mottagande av uppgifter inom producentansvaren har gett Naturvårdsverket stor och användbar erfarenhet, som skulle komma till nytta vid en eventuell utbyggnad.

När Avfallsregistret utformades fanns också ambitionen att på sikt inkludera icke-farligt avfall i registret. Rent tekniskt bedöms det vara möjligt att bygga ut Avfallsregistret för rapportering av icke-farligt avfall för vissa sektorer, om det finns behov och resurser för ett sådant projekt. Det innebär att det finns möjlighet till samordning vid undersökning av framtida mottagande av uppgifter om kommunalt avfall i Avfallsregistret. Nuvarande krav på lämnande av uppgifter om farligt avfall är dock mer komplexa och motsvarande detaljeringsnivå bedöms inte vara aktuell för uppgifter om kommunalt avfall.

Vid utveckling av Avfallsregistret alternativt ProdIT kan man anta att uppgifter tidigast kan tas emot under våren 2025 avseende referensår 2024. Detta eftersom nödvändig reglering och föreskrifter behöver finnas på plats och att processen för utveckling av system utifrån tidigare erfarenhet inte bör forceras. Tidsplan och möjlig implementering är också beroende av tillgängliga resurser och möjlighet till finansiering på Naturvårdsverket.

Medel för utveckling av digital lösning har inte äskats i budgetunderlag 2023–2025. Det är i nuläget svårt att beräkna hur mycket medel som krävs, men en mycket grov uppskattning ger en utvecklingskostnad på ca 7,5 miljoner kronor samt årliga kostnader för förvaltning på ca 2,5 miljoner kronor. Till detta kommer kostnad för förstudie på 0,5 miljoner kronor. Driftkostnaden bedöms vara försumbar. Även om register för data finns på plats krävs bland annat utveckling av nya e-tjänster för att uppgifterna ska kunna tas emot vilket innebär betydande kostnader för relativt få uppgifter. Naturvårdsverket kan enligt bedömning ovan inte ta emot uppgifterna om det inte ges tilläggsfinansiering för utveckling och förvaltning av befintliga system.

Naturvårdsverket bedömer att det tar cirka ett år att utveckla och börja driva en lämplig digital lösning för att ta emot uppgifter. Detta gäller under förutsättning att

nödvändiga beslut är fattade, att regelverket finns på plats och att resurser tillsätts. Naturvårdsverket behöver utöver detta också ytterligare tid för att ta fram föreskrifter samt för vägledning om vilka uppgifter som ska lämnas.

En utbyggnad av befintliga system och arbetssätt skulle ligga i linje med Naturvårdsverkets arbete för att få ett mer sammanhållet digitalt system för statistik och spårbarhet inom avfallsområdet. Det skulle även underlätta Naturvårdsverkets rapportering av avfallsstatistik till EU.

7. Naturvårdsverkets förslag

Naturvårdsverket föreslår ändringar i miljöbalken och avfallsförordningen, vilket rör tre avfallsströmmar.

Förslaget om avfall från detaljhandel innebär att verksamheter inom detaljhandeln har möjlighet att välja om de vill hantera sitt eget avfall. Möjligheten till denna valfrihet innebär att de aktörer som inte önskar ansvara för sitt eget avfall inte behöver göra det och att kommunen fortsättningsvis har ett ansvar.

Förslaget gällande använt matfett innebär att insamling och behandling av använt matfett undantas från det kommunala ansvaret.

Förslaget om utgrävd jord från hushåll innehållande invasiva främmande arter innebär att kommunerna får ett tydligt ansvar för denna avfallsström. Förslaget inkluderar nya avfallskoder för att underlätta hanteringen av avfallet.

Slutligen konstaterar vi att det inte varit möjligt att inom tidsramen för detta uppdrag lämna ett slutligt förslag på uppgiftslämnande. Om författningsförslagen genomförs lämnar Naturvårdsverket förslaget att denna del utreds vidare och att en analys av konsekvenserna för berörda aktörer genomförs.

7.1 Ändringar i miljöbalken

Naturvårdsverket bedömer att ändringar krävs i miljöbalken för att de förslag som vi bedömer lämpliga ska kunna genomföras.

7.1.1 Förslag till utökning av kommunens ansvar enligt 15 kap. 20 § miljöbalken avseende jordmassor med invasiva främmande arter från hushåll

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

1. kommunalt avfall,
2. avloppsfraktioner och filtermaterial från enskilda avloppsanläggningar, som är dimensionerade för högst 25 personekvivalenter, om anläggningen endast används för
 - a) hushållspillvatten, eller
 - b) spillvatten som till sin art och sammansättning liknar hushållspillvatten,
3. latrin från torrtoaletter och jämförliga lösningar,

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

5. avfall som utgörs av utgrävd jord som innehåller invasiva främmande arter och som har producerats av hushåll.

Naturvårdsverket föreslår att kommunens ansvar enligt 15 kap. 20 § miljöbalken utökas på sådant sätt att det omfattar utgrävd jord som innehåller IAS och som kommer från hushåll. Som beskrivits i kapitel 5 finns det otydligheter kring vem som har ansvaret för att samla in, transportera bort och behandla sådant avfall. Avfallet kan inte anses utgöra bygg- och rivningsavfall om det har producerats vid IAS-sanering av en fastighet och det kan därmed inte ges en 17-kod.

Om sådant avfall kommer från hushåll och klassas med en 20-kod utgör det inte kommunalt avfall enligt skäl 10 i avfallsförordningen, efter som den specifika koden i kapitel 20 är undantagen från definitionen av kommunalt avfall. Eftersom avfallet inte utgör kommunalt avfall och inte heller finns angivet i 15 kap. 20 § miljöbalken som beskriver kommunens ansvar har kommunen inte ansvar för detta avfall. Utgrävd jord som innehåller IAS kräver särskild hantering så att IAS förstörs och spridning förhindras. Även om avfall som består av utgrävd jord innehållande IAS varken är farligt avfall eller förorenad jord bör hanteringen vara kontrollerad, detta eftersom IAS utgör ett av de största hoten mot den biologiska mångfalden och kan orsaka stora skador i naturen, samt medföra höjda kostnader för materiella skador och bekämpning.

Om det finns otydligheter kring ansvarsfrågan finns det risk att sådant avfall inte hanteras på korrekt sätt eller dumpas i naturen. Större mängder av sådan jord är dessutom svårare att hantera. Det är inte heller säkert att det finns anläggningar inom en kommun som kan ta hand om detta avfall. Om ansvaret är tydligt kan kommunen bättre styra över anläggningars kapacitet för denna avfallsström inom eller i samarbete med grannkommuner.

Naturvårdsverket föreslår därför att det kommunala ansvaret i 15 kap. 20 § miljöbalken utökas på ovan angivet sätt. Vår bedömning är att avfall som utgörs av utgrävd jord med IAS och som producerats av hushåll är en väl avgränsad avfallsström. Sådant avfall bedöms inte heller uppkomma i stora mängder. Det är dock viktigt att det omhändertas på rätt sätt. För att underlätta för hanteringen av avfall med IAS föreslår vi även nationella koder för både växt- och jordavfall, se avsnitt 7.2.5. För ytterligare motivering till bestämmelsen se avsnitt 5.9.

7.1.2 Förslag till nytt bemyndigande enligt 15 kap. 21 § miljöbalken avseende kommunalt avfall som inte har producerats av hushåll

21 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om undantag från kommunens ansvar enligt 20 och 20 a §§ i fråga om

1. avfall som ska samlas in eller behandlas av en producent eller en producentansvarsorganisation enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av 12 eller 15 §§ och

2. *kommunalt avfall som inte har producerats av hushåll.*

Naturvårdsverket föreslår att det befintliga bemyndigandet i 15 kap. 21 § miljöbalken utökas med ett nytt bemyndigande, som avser kommunalt avfall som inte har producerats av hushåll. Den rättsliga grunden för de föreslagna undantagen från det kommunala ansvaret enligt 15 kap. 20 och 20 a §§ som vårt förslag innebär ges i det nya bemyndigande som läggs till i den nya punkt 2. Det gäller dels anmälan för registrering om egen hantering av kommunalt avfall för detaljhandel, dels möjligheten till egen hantering av använt matfett från yrkesmässig beredning av livsmedel.

7.2 Ändringar i avfallsförordningen

7.2.1 Förslag om nya definitioner i 1 kap. 4 § avfallsförordningen

4 § I denna förordning avses med

brännbart avfall: avfall som brinner utan energitillskott efter det att förbränningsprocessen har startat,

farligt avfall: avfall som i bilaga 3 beskrivs med en avfallskod markerad med en asterisk (*),

icke-farligt avfall: avfall som inte är farligt avfall,

livsmedelsavfall: livsmedel enligt definitionen i artikel 2 i förordning (EG) nr 178/2002 som har blivit avfall,

matavfall: biologiskt nedbrytbart avfall som består av livsmedel eller som uppstår i samband med hantering av livsmedel, och

organiskt avfall: bioavfall, plastavfall och annat avfall som innehåller organiskt kol,

använt matfett: frityrolja och annat matfett som har producerats i samband med yrkesmässig beredning av livsmedel men som inte utgör fett från fettavskiljare, och

detaljhandel: försäljning av varor till konsumenter inom dagligvaruhandel och sällanköpshandel, förutom torghandel.

Naturvårdsverket föreslår att två nya definitioner ska läggas in i 1 kap. 4 § avfallsförordningen, det vill säga för använt matfett och detaljhandel. Definitionerna bedöms vara nödvändiga för förslagen dels avseende möjligheten till anmälan för registrering om egen hantering av kommunalt avfall för detaljhandeln, dels för egen hantering av använt matfett från yrkesmässig beredning av livsmedel. Det senare föreslås undantas från kommunalt ansvar. För ytterligare motivering till definitionerna se avsnitt 5.1 och 5.4.

7.2.2 Förslag om nya bestämmelser i 3 kap. avfallsförordningen

I a § Den som innehar använt matfett ska separera det från annat avfall.

Om använt matfett efter separation inte materialåtervinns där avfallet har producerats ska det lämnas för vidare hantering till någon som yrkesmässigt samlar in, transporterar eller behandlar avfall.

Enligt Naturvårdsverkets förslag undantas insamling, borttransport och behandling av använt matfett från det kommunala ansvaret. Bestämmelsen som reglerar undantaget har placerats i 4 kap. avfallsförordningen. Vi föreslår även bestämmelser som är kopplade till separat hantering, insamling och behandling av använt matfett och att bestämmelse för dessa placeras i 3 kap. avfallsförordningen, där utsortering och separat insamling av avfall regleras.

I dagsläget finns inga uttryckliga krav för att separera använt matfett från annat avfall, inte heller för att samla in sådant avfall separat. Använt matfett utgör matavfall och samtidigt bioavfall enligt 1 kap. 4 och 5 §§ avfallsförordningen. För att kunna undanta denna avfallsström från kommunalt ansvar behövs därför ett uttryckligt krav för att den som innehar använt matfett som inte har producerats av hushåll ska separera det från annat avfall. Det är alltså en förutsättning för att använt matfett ska kunna lämnas för vidare hantering till någon som yrkesmässigt samlar in, transporterar eller behandlar avfall.

Eftersom använt matfett samtidigt också utgör bioavfall har vi formulerat bestämmelsen i linje med artikel 22 i avfallsdirektivet, där möjlighet även ges till materialåtervinning av avfallet vid källan. Detta med hänsyn till att det i dagsläget är oklart hur genomförandet av artikel 22 i avfallsdirektivet kommer att se ut.

Som vår analys av hanteringen av denna avfallsström i avsnitt 5.4 visar finns det ett fungerande system för separat insamling av använt matfett där det insamlade fettets materialåtervinns, och majoriteten av kommunerna hänvisar till privata aktörer för

insamling av denna typ av fett. Den föreslagna bestämmelsen är alltså en förutsättning för att materialåtervinningen av använt matfett ska kunna fortsätta som idag.

***1 b §** Den som samlar in använt matfett som har separerats från annat avfall enligt 1 a § ska samla in det använda matfettet separat.*

Den föreslagna paragrafen innehåller en bestämmelse om att den som samlar in använt matfett som har separerats från annat avfall enligt kravet i 1 a §, ska samla in sådant fett separat. Vad som avses med separat insamling framgår av 1 kap. 6 § avfallsförordningen. Bestämmelsen utgör en förutsättning för att det separerade använda matfettet ska kunna materialåtervinnas. Bestämmelsen riktar sig till privata aktörer som genomför den separata insamlingen. Att dessa ska vara yrkesmässiga aktörer framgår av 5 kap. 18 § avfallsförordningen. Den föreslagna bestämmelsen ligger också i linje med kravet i artikel 22 i avfallsdirektivet.

***15 a §** Tillsynsmyndigheten får i fråga om använt matfett i det enskilda fallet ge dispens från kraven i 1 a och b §§ om separat insamling inte är genomförbar eller inte ger fördelar som överväger nackdelarna enligt 16 §.*

Tillsynsmyndigheten har redan idag möjlighet att i det enskilda fallet ge dispens från kravet på utsortering av bygg- och rivningsavfall och att brännbart avfall ska sorteras ut och förvaras skilt från annat avfall med stöd av 3 kap. 15 § avfallsförordningen. Bestämmelsen avser att delvis genomföra artikel 10.3 i avfallsdirektivet.¹⁵² Naturvårdsverket bedömer att ett liknande bemyndigande är nödvändigt för använt matfett och föreslår därför detta.

Dispens enligt förslaget får ges i fråga om avfall där separat insamling inte är genomförbar eller inte ger fördelar som överväger nackdelarna. Bestämmelser om när separat insamling inte ska anses genomförbar eller ge fördelar som överväger nackdelarna finns i 3 kap. 16 § avfallsförordningen.

Bestämmelserna i 3 kap. 1–17 §§ avfallsförordningen, där även krav på utsortering och separat insamling av olika avfallslag ingår, har meddelats med stöd av 15 kap. 39 § miljöbalken. Bemyndigandet innebär att regeringen eller den myndighet eller kommun som regeringen bestämmer får meddela de föreskrifter om hur avfall ska hanteras som behövs med hänsyn till skyddet för människors hälsa och miljön. Naturvårdsverket bedömer att de nya bestämmelserna i 3 kap. avseende använt matfett, inklusive det nya bemyndigandet för kommunen att kunna meddela dispens i det enskilda fallet, bör kunna meddelas med stöd av 15 kap. 39 § miljöbalken.

¹⁵² Miljödepartementet (2019), s. 191.

7.2.3 Förslag om ny bestämmelse i 4 kap. avfallsförordningen

Undantag från kommunalt ansvar

20 § Trots bestämmelserna i 15 kap. 20 och 20 a §§ miljöbalken ansvarar kommunen inte för att inom kommunen samla in, transportera bort och behandla använt matfett.

Som framgår av kapitel 5.4 är vår bedömning att använt matfett är en sådan avfallsström där det finns förutsättningar för att ändra det kommunala ansvaret. Vårt förslag innebär att hanteringen av använt matfett från yrkesmässiga verksamheter undantas från det kommunala ansvaret enligt 15 kap. 20 och 20 a §§ miljöbalken. Vid ett sådant undantag ansvarar kommunen inte för att samla in, transportera bort och behandla denna avfallsström. Liksom för annat verksamhetsavfall, utförs hanteringen i stället av privata aktörer som anlitas av verksamheterna där avfallet produceras. Bemyndigandet som utgör rättslig grund för bestämmelsen är också nytt och föreslås läggas som en ny paragraf i 15 kap. 21 § miljöbalken.

Den föreslagna bestämmelsen bedöms som svår att placera i något kapitel i avfallsförordningen. Efter flera överväganden har vi bedömt att det är lämpligast att placera den i 4 kap. där även bestämmelser om övrig hantering av avfall finns. Vi föreslår också att en ny rubrik, *Undantag från kommunalt ansvar* som är kopplad till den föreslagna bestämmelsen, placeras i 4 kap.

7.2.4 Förslag om nya bestämmelser i 5 kap. avfallsförordningen

Anmälan för registrering om egen hantering av kommunalt avfall för detaljhandel

19 § Den som är avgiftsskyldig enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av 27 kap. 4 § första stycket 1 miljöbalken får, i fråga om kommunalt avfall som kommunen ansvarar för enligt 15 kap. 20 och 20 a §§ miljöbalken och som uppstår i en verksamhet inom detaljhandel, anlita annan än kommunen för att samla in, transportera bort och behandla avfallet.

Naturvårdsverket har i kapitel 5 analyserat vilka möjliga lösningar som skulle kunna komma ifråga för att ändra det kommunala ansvaret för vissa avfallsströmmar. Utifrån vår analys föreslår vi att verksamhetsutövare inom detaljhandel bör kunna välja annan aktör än kommunen för att omhänderta kommunalt avfall som produceras i dessa verksamheter. De verksamheter inom detaljhandel som önskar omhänderta kommunalt avfall som har uppkommit i den egna verksamheten får alltså göra en anmälan hos kommunen för registrering om egen hantering av kommunalt avfall. Eftersom förslaget innebär en valfrihet finns möjligheten att fortsatt anlita kommunen där andra aktörer saknas eller om

kommunens hantering efterfrågas av andra skäl. Naturvårdsverket anser att det särskilda förfarandet avseende *anmälan för registrering* är lämpligt att använda i detta fall.

Naturvårdsverket bedömer det som ändamålsenligt att det är den som är avgiftsskyldig enligt de föreskrifter som har meddelats med stöd av 27 kap. 4 § första stycket 1 miljöbalken som ska kunna nyttja den föreslagna möjligheten. Möjligheten innebär att innehavare av ett avfallsabonnemang kan anlita annan än kommunen för att samla in, transportera bort och behandla det kommunala avfall som har producerats i verksamheten. Vad som avses med kommunalt avfall och vad som omfattas av kommunens ansvar framgår av 15 kap. 20 och 20 a §§ miljöbalken. Enligt förslaget ska möjligheten gälla för verksamheter inom detaljhandel, som definieras i 1 kap. 4 § avfallsförordningen. I sådana fall där flera verksamheter är hyresgäster på en fastighet eller i en galleria/köpcentrum är det lämpligt att vid behov reglera frågan om avfallshantering civilrättsligt.

Att avfallet får lämnas för behandling eller annan hantering endast till den som har de tillstånd eller har gjort de anmälningar som krävs för hanteringen framgår av 5 kap. 18 § avfallsförordningen. Därtill har kommunen alltid möjlighet att utöva tillsyn över de verksamheter som hanterar avfall.

20 § *Den som vill anlita annan än kommunen enligt 19 § ska göra en anmälan för registrering till kommunen där avfallet produceras.*

Anmälan för registrering om egen hantering av kommunalt avfall för detaljhandel enligt 19 § innebär att avfallet inte omfattas av kommunens ansvar för insamling, borttransport och behandling under en viss period. Det generella ansvaret för kommunalt avfall och tillsynen över kommunalt avfall ligger kvar hos kommunen och förändras inte. Förfarandet, det vill säga anmälan för registrering, gör det möjligt för kommunen att få information om vilka detaljhandelsverksamheter som kommer att nyttja den föreslagna möjligheten. För ytterligare bakgrund, se avsnitt 5.1.3.

21 § *Anmälan för registrering enligt 20 § ska innehålla uppgifter om*

- 1. insamlarens namn, organisationsnummer eller personnummer och kontaktuppgifter,*
- 2. namn, organisationsnummer eller personnummer och kontaktuppgifter till den yrkesmässiga verksamheten som anmälan avser,*
- 3. avfallskod enligt bilaga 3 för varje avfallstyp som anmälan för registrering avser.*

Utöver första stycket ska till anmälan fogas ett skriftligt avtal ingånget mellan den som har gjort anmälan och den eller de som har anlitats för att hantera avfallet enligt 19 § eller i övrigt hanterar avfallet på sätt som anges i 15 kap. 5 § 1 miljöbalken.

Den föreslagna bestämmelsen anger vilka uppgifter som ska framgå av en anmälan för registrering som görs enligt 19 §. Av bestämmelsen framgår att fler avfallsslag kan omfattas av anmälan för registrering enligt 19 §, vilket ska anges med lämplig avfallskod. Eftersom de flesta detaljhandelsverksamheter har flera sorters kommunalt avfall, det vill säga avfall från försäljning av varor, matavfall från förbutik, avfall från personalutrymmen etc., har en sådan lösning efterfrågats. Naturvårdsverket anser att möjligheten för detaljhandelsverksamheten att kunna omhänderta flera kommunala avfallsströmmar kan leda till samordnings- och miljövinster, se även avsnitt 5.1.

Naturvårdsverket bedömer att det i anmälan för registrering är lämpligt att ställa krav på ett ingånget avtal. Det ger en indikation på att hanteringen av det kommunala avfallet hos verksamheten är säkerställd samt innebär att kommunen informeras på ett ändamålsenligt sätt.

22 § Den som har gjort en anmälan för registrering enligt 20 § ska snarast underrätta kommunen om uppgifterna i anmälan ändras.

Bestämmelsen innebär en skyldighet för de verksamheter som har gjort en anmälan om registrering enligt 19 § att informera kommunen om uppgifterna i anmälan ändras. Eftersom det är privata aktörer som kommer att anlitas är det rimligt att anta att detaljhandelsverksamheterna kommer att byta avfallshanterare om de hittar mer fördelaktiga eller mindre kostnadskrävande lösningar på marknaden. Det är därför angeläget att kommunen underrättas om uppgifterna i anmälan ändras. Det kan till exempel handla om byte av avfallshanterare, mängden och typen av kommunalt avfall som anmälan för registrering avser eller dylikt. Sådan information är viktig bland annat för att kommunen ska kunna utöva tillsyn.

23 § Hämtning av avfall som omfattas av en anmälan för registrering enligt 20 § får påbörjas tidigast sex veckor efter det att anmälan har gjorts.

Bestämmelsen innebär att den egna hanteringen av verksamhetens kommunala avfall inom detaljhandel enligt 20 § får påbörjas tidigast sex veckor efter det att anmälan har gjorts. Att verksamheter inom detaljhandel kan få omhänderta det egna kommunala avfallet kan kräva en högre flexibilitet från kommuner när det gäller planering av insamling och omhändertagande av kommunalt avfall från dessa verksamheter.

Mot bakgrund av de uppgifter och information som Naturvårdsverket har tagit del av under uppdraget har bland annat detaljhandelsverksamheter inte anpassat sin avfallshantering efter nu gällande regelverk. Enligt detta ska avfall från detaljhandel hanteras av kommunerna, eftersom det är att betrakta som kommunalt avfall. Ett eventuellt införande av föreslagen möjlighet, där de flesta verksamheter kan ta ställning till om de vill fortsätta med eget omhändertagande av kommunalt

avfall som produceras av verksamheten eller välja kommunen som avfallshanterare, kommer inte att leda till omfattande ändringar ur planeringssynpunkt. Av detta skäl anses tidsfristen på minst sex veckor efter det att anmälan har gjorts som lämpligt. Det samma torde gälla även senare, när de första effekterna av förslaget har klingat av. Genom den minsta tidsfrist vi föreslår kan kommunen i det enskilda fallet bedöma om det kan anses behövas ett längre tidsutrymme för ändringen. På så sätt kan kommunen alltid ta ställning till tidsfristen.

24 § Den som har gjort en anmälan för registrering enligt 20 § får återgå till att lämna avfallet till kommunen eller den som kommunen anlitar.

En återgång enligt första stycket får ske enligt överenskommelse med kommunen, dock senast sex månader efter att kommunen skriftligen har underrättats om en sådan återgång.

Kommuners främsta verktyg för att kontrollera att miljöbalkens regler och myndigheternas och domstolarnas beslut efterlevs är tillsyn. Tillsynen ger vidare möjlighet för tillsynsmyndigheten att vidta de åtgärder som behövs för att verksamhetsutövare ska följa reglerna. Detta gäller även när kommunen på eget initiativ eller efter anmälan upptäcker att avfallshandlingen som sker inom ramen för en anmälan för registrering om egen hantering av kommunalt avfall för detaljhandel inte fungerar och att kraven i 15 kap. 10 och 11 §§ miljöbalken inte uppfylls. Om detta upptäcks inom ramen för tillsynen kan tillsynsmyndigheten ingripa med tvångsåtgärder så att verksamhetsutövaren vidtar nödvändiga åtgärder så att regelverket följs. Tillsynsmyndigheten får i detta syfte inte tillgripa mer ingripande tvångsåtgärder än vad som krävs i det enskilda fallet.¹⁵³

Bestämmelsen innebär att den som åter vill välja kommunen som avfallshanterare för det kommunala avfallet som har producerats i en detaljhandelsverksamhet kan göra det. Det finns även möjlighet för kommunen att i egenskap av tillsynsmyndighet förelägga verksamhetsutövaren att återgå till att lämna det kommunala avfallet till kommunen eller den som kommunen anlitar om den gör bedömningen att det inte längre föreligger förutsättningar för ett eget omhändertagande av kommunalt avfall från verksamheten.

När en sådan återgång kan ske bör i första hand bedömas av kommunen. För att ge ett lämpligt tidsutrymme utifrån ett planeringsperspektiv anser vi att det är lämpligt med en tidsfrist på maximalt sex månader innan en återgång bör kunna ske.

Eftersom bestämmelserna som reglerar förfarandet föreslås bli placerade i slutet av 5 kap. föreslår vi också en ny rubrik för dessa.

¹⁵³ Se 26 kap. 1 § andra stycket 2 miljöbalken.

7.2.5 Förslag till nya koder för IAS i bilaga 3 i avfallsförordningen

Avfallsdirektivet innehåller bland annat bestämmelser om att EU-kommissionen ska anta delegerade akter för att fastställa och fortlöpande se över en europeisk förteckning över avfall. Kommissionen har fastställt den gemensamma europeiska avfallsförteckningen genom beslut den 3 maj 2000 (2000/532/EG), senast uppdaterad 2014.¹⁵⁴

Förteckningen över avfall är bindande när det gäller fastställande av avfall som ska anses utgöra farligt avfall.¹⁵⁵ Den europeiska förteckningen över avfall har införts som bilaga 3 till avfallsförordningen. Medlemsstaterna får införa ytterligare poster i nationella dokument som återspeglar avfallsförteckningen.¹⁵⁶ Några svenska nationella avfallskoder har hittills inte tagits fram.¹⁵⁷

Som framgår av avsnitt 5.9 finns det behov av att kunna klassificera avfall med IAS för att säkerställa att avfallet behandlas på sådant sätt att dessa arter utrotas och spridning förhindras.

Eftersom avfall med IAS kan förekomma både i form av växtdelar utan jord och som växtdelar blandade med jord, föreslår vi två separata avfallskoder för dessa båda avfallstyper. Vi föreslår också två nya koder för avfall som innehåller IAS som kommer från hushåll.

02 Avfall från jordbruk, trädgårdsnäring, vattenbruk, skogsbruk, jakt och fiske samt från bearbetning och beredning av livsmedel	
--	
02 01 Avfall från jordbruk, trädgårdsnäring, vattenbruk, skogsbruk, jakt och fiske	
02 01 03 Växtdelar	<i>SE 02 01 03 IAS Växtdelar med invasiva främmande arter</i>

¹⁵⁴ Europeiska kommissionen (2000), (EGT L 226, 6.9.2000, s. 3).

¹⁵⁵ Se artikel 7 i avfallsdirektivet.

¹⁵⁶ Europeiska kommissionen (2018), s. 6.

¹⁵⁷ Det finns förslag för framtagande av nationella avfallskoder för litium-jonbatterier. Se Avfallskoder för litium-jonbatterier samt klassning av alkaliska batterier som farligt avfall, (d) Naturvårdsverket (2021). I rapporten beskrivs även den rättsliga bakgrunden och avfallsklassificeringen (s. 10 f.).

17 Bygg- och rivningsavfall (även uppgrävda massor från förorenade områden)
--
17 05 Jord (även uppgrävda massor från förorenade områden), sten och muddermassor
17 05 04 Annan jord och sten än den som anges i 17 05 03
<i>SE 17 05 04 IAS Annan jord och sten än den som anges i 17 05 03 med invasiva främmande arter</i>

20 Kommunalt avfall (hushållsavfall och liknande handels-, industri- och institutionsavfall) även separat insamlade fraktioner
--
20 02 Trädgårds- och parkavfall (även avfall från begravningsplatser)
20 02 01 Biologiskt nedbrytbart avfall
<i>SE 20 02 01 IAS Biologiskt nedbrytbart avfall med invasiva främmande arter</i>
20 02 02 Jord och sten
<i>SE 20 02 02 IAS Jord och sten med invasiva främmande arter.</i>

7.3 Naturvårdsverkets förslag om vidare utredning för att på sikt säkerställa tillgång till uppgifter

Om förslagen om avgränsad valfrihet för detaljhandeln och undantag från kommunalt ansvar för använt matfett genomförs, krävs det att Naturvårdsverkets tillgång till uppgifter säkerställs. Det har emellertid inte varit möjligt att inom tidsramen för detta uppdrag lämna ett slutligt förslag på uppgiftslämnande.

Om författningsförslagen genomförs så behöver därför olika alternativ för genomförande i denna del utredas vidare inklusive en analys av konsekvenserna för berörda aktörer.

Om förslagen genomförs behöver nuvarande underrapportering av kommunalt avfall utifrån rådande praxis och tolkning av definitionens omfattning, alltså baserad på den tidigare termen hushållsavfall, accepteras under en tid. En del av nuvarande underrapportering av kommunalt avfall från verksamheter beror på att

kommunernas uppgifter används som datakälla. I de fall kommuner inte samlar in kommunalt avfall från vissa verksamheter ingår mängderna inte heller i statistiken.

En förutsättning när det gäller kommunalt avfall från detaljhandel är tillgång till nödvändiga administrativa uppgifter utifrån det anmälningsförfarande som föreslås gälla enligt 5 kap 20 § avfallsförordningen. Vid insamling av använt matfett som inte kommer från hushåll och som har separerats från annat avfall enligt 3 kap 1 a §, föreligger enligt förslaget inget anmälningsförfarande gentemot kommunerna.

I de fall kommunen fortsatt ansvarar för insamlingen av kommunalt avfall, ska de också fortsatt ansvara för att sammanställa och lämna uppgifter till Naturvårdsverket. Detta sker idag företrädesvis via Avfall Sveriges statistikverktyg Avfall Web.

8. Konsekvensanalys

Naturvårdsverket ska göra en konsekvensanalys av lämnade förslag i enlighet med förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning. Nedan beskrivs konsekvenser av de förslag som lämnas i kapitel 7 samt beskrivning och konsekvenser av nollalternativet.

Konsekvensanalysen har lagts upp på följande sätt:

- **Först lyfts problematiken** med ansvarsfrågan gällande kommunalt ansvar, och problematiken med avsaknaden av juridiskt ansvar för invasiva främmande arter. Även berörda intressenter, samt beslutade och föreslagna förändringar som kan påverka problembilden inkluderas.
- **Nollalternativet** innebär att det inte sker någon förändring av det juridiska nuläget. Konsekvenserna av nollalternativet presenteras för de avfallsströmmar som har analyserats inom uppdraget och där vi lämnar förslag eller diskuterar andra möjliga lösningar.
- **Konsekvenserna av Naturvårdsverkets förslag och nollalternativet** presenteras enligt ekonomiska, administrativa, miljömässiga och sociala konsekvenser, samt konsekvenser för offentlig verksamhet och statsbudget.

8.1 Sammanfattning och slutsatser avseende konsekvenser

Ett stort antal aktörer berörs av de förändringar som föreslås i detta uppdrag. De huvudsakliga grupper som påverkas är kommuner, verksamheter inom detaljhandel och restauranger samt privata aktörer som samlar in avfall.

Förslag till författningsändringar lämnas för tre av de avfallsströmmar som analyserats: avfall från detaljhandeln, använt matfett och jordmassor med invasiva främmande arter (IAS).

Eftersom kommunerna ännu inte har anpassat sin avfallshantering till att omfatta allt avfall från detaljhandeln får nollalternativet stora praktiska konsekvenser för denna avfallsström. Den föreslagna lösningen innebär däremot att hantering i stor utsträckning kan fortsätta som idag. Förslaget innebär dock viss ökad administration för såväl verksamheter som kommuner och Naturvårdsverket.

Även när det gäller använt matfett skulle nollalternativet innebära stora praktiska förändringar i de flesta av landets kommuner, medan vårt förslag bedöms leda till färre konsekvenser eftersom det även i detta fall leder till att dagens hantering av avfallsströmmen i stor utsträckning kan fortgå. Även detta förslag väntas leda till en viss ökad administration.

Vårt förslag om att tydliggöra ansvaret för jordmassor med IAS bedöms möjliggöra ett bättre omhändertagande av detta avfallsslag. Naturvårdsverkets samlade

bedömning är att konsekvenserna av de föreslagna förändringarna är rimliga och skulle innebära en förbättring jämfört med dagens situation.

En jämförande översikt av konsekvenserna för nollalternativ och förslag presenteras i tabellen nedan. Skattningarna av förändringarna som större eller mindre baseras på den bedömning som gjorts i det här uppdraget. I tabellen redovisas också de konsekvenser som bedömts som mest betydande med hänvisning till vidare läsning i respektive avsnitt.

Tabell 1. Jämförande överblick av konsekvenserna av nollalternativet respektive Naturvårdsverkets förslag.

	Nollalternativ	Konsekvenser om nollalternativet kvarstår	Naturvårdsverkets förslag	Konsekvenser om Naturvårdsverkets förslag genomförs
Avfall från detaljhandeln	Större förändring	Ekonomiska Administrativa (8.5.1)	Mindre förändring	Administrativa (8.6.1)
Använt matfett	Större förändring	Ekonomiska Administrativa (8.5.2)	Mindre förändring	Administrativa (8.6.2)
Jordmassor med IAS	Ingen förändring	Miljömässiga (8.5.3)	Större förändring	Ekonomiska Miljömässiga (8.6.3)
Kontorspapper	Större förändring	Ekonomiska Administrativa Miljömässiga (8.5.4)	Inget förslag ges, samma som nollalternativ	-
Trädgårds- och parkavfall	Mindre förändring	Ekonomiska Administrativa (8.5.5)	Inget förslag ges, samma som nollalternativ	-
Fett från fettavskiljare	Mindre Förändring	Ev. mindre justeringar för att uppfylla nuvarande lagkrav	Inget förslag ges, samma som nollalternativ	-
Avfall från restauranger och storkök	Mindre förändring	Ev. mindre justeringar för att uppfylla nuvarande lagkrav	Inget förslag ges, samma som nollalternativ	-
Avfall från sjukhus	Mindre förändring	Ev. mindre justeringar för att uppfylla nuvarande lagkrav	Inget förslag ges, samma som nollalternativ	-
Grovavfall	Mindre förändring	Ev. mindre justeringar för att uppfylla nuvarande lagkrav	Inget förslag ges, samma som nollalternativ	-

8.2 Problemanalys och gränsdragning

De problem som vi beskrivit ovan har sin bakgrund i att införandet av begreppet kommunalt avfall i svensk lagstiftning har lett till oförutsedda ändringar gällande ansvarsfördelningen mellan kommunen och privata aktörer avseende verksamhetens kommunala avfall.

När begreppet kommunalt avfall ersatte det tidigare begreppet hushållsavfall innebar det en förändring av kommunernas ansvar. Detta eftersom begreppet, som definieras på EU-nivå, också omfattar avfall som kommunen enligt tidigare praxis

inte haft ansvar för. När begreppet kommunalt avfall infördes i svensk rätt var inte avsikten att ansvaret för avfallet skulle förändras. Eftersom begreppet kommunalt avfall har en vidare innebörd än hushållsavfall, ledde införandet av begreppet ändå till en förändring av ansvaret.

Genom det kommunala självstyret har kommunerna stor frihet att organisera sin avfallshantering och det finns därmed stora variationer mellan kommunerna. De har också gjort olika bedömningar av vad det kommunala ansvaret omfattar, vilket bland annat avspeglar sig i hur de har valt att reglera insamlingen av exempelvis använt matfett. Det innebär att oavsett om ansvaret förändras för vissa avfallsströmmar eller inte, så påverkas kommuner och verksamheter på olika sätt i olika kommuner, beroende på hur avfallshanteringen är organiserad. Lokala förutsättningar, såsom tillgång till entreprenörer som samlar in avfall och avstånd till behandlingsanläggningar, kan vara avgörande för hur kommunerna organiserar avfallshanteringen. Förändringar avseende kommunernas ansvar kan därför få olika konsekvenser i olika delar av landet.

Inom ramen för det här uppdraget har också problematiken gällande ansvaret för jordmassor med IAS som kommer från hushåll tagits upp. Där råder idag oklarheter som innebär att det inte är tydligt för hushållen var de kan lämna denna typ av avfall. Det är idag också möjligt för behandlingsanläggningar att ta emot avfallet även om de saknar de rätta förutsättningarna att behandla avfallet.

8.3 Berörda aktörer

Aktörerna som berörs är många och finns i hela landet. Här ges en översikt över berörda intressenter och i vilka roller de berörs.

Kommunerna har olika roller som regelgivare, tillsynsmyndighet och utförare gällande avfallshantering. Kommunerna har olika förutsättningar i form av yta, befolkningstäthet och var i landet de ligger. Kommunernas organisation för avfallshanteringen varierar också och kan finnas i förvaltning, kommunalt bolag eller vara gemensam för flera kommuner, till exempel genom kommunalförbund. Kommunala bolag kan finnas för såväl insamling som behandling av avfall.

Privata aktörer som samlar in och behandlar avfall, kan vara stora nationella eller internationella aktörer som hämtar många olika typer av avfallsfraktioner eller mindre aktörer som specialiserar sig på en viss typ av hämtning eller verkar mer lokalt. Större insamlingsaktörer med rikstäckande verksamheter kan exempelvis beröras när det gäller detaljhandeln, eftersom det är vanligt att affärskedjor har centrala avtal för sin avfallshantering. Mindre aktörer berörs bland annat när det gäller insamling av använt matfett och trädgårds- och parkavfall.

Större och mindre verksamheter inom detaljhandeln som ger upphov till avfall kan ha olika förutsättningar och behov. Större verksamheter kan exempelvis ha kapacitet och intresse av att själva ansvara för sitt avfall och efterfrågar speciallösningar och flexibilitet. Mindre verksamheter kan i större utsträckning

vara beroende av helhetslösningar som inte innebär egna upphandlingar för att hantera avfallet på bästa sätt.

Hushåll och andra slutanvändare berörs i sin egenskap av avfallsproducenter med behov av att lämna avfall, samt som kostnadsbärare i det kommunala avfallstaxekollektivet som finansierar den kommunala avfallshanteringen. I taxekollektivet ingår alla abonnenter som betalar renhållningsavgift enligt avfallstaxa.

8.4 Befintliga styrmedel och kommande förändringar

Det regelverk som styr kommunernas ansvar för insamling och behandling av avfall framgår av avsnitt 3.1.

Kommunerna står inför stora förändringar inom avfallsområdet, vilket framgår i kapitel 4. Kommande krav på fastighetsnära insamling av förpackningar från hushåll och obligatorisk insamling av matavfall från hushåll och verksamheter i samtliga kommuner innebär ökade kostnader för kommunerna, som i många fall behöver komplettera eller byta insamlingsystem. Kommunerna kommer visserligen att ersättas för insamlingen av förpackningar, men det utökade ansvaret för kommunerna kan komma att medföra höga kostnader för inköp av kärl, fordon med mera, men också stora administrativa insatser i form av planering, nya upphandlingar, justeringar av avfallsföreskrifter och framtagande av nya avfallstaxor. Det kan också uppstå behov av att anställa mer personal.

Utöver detta kommer kommunerna från och med år 2023 att ansvara för bygg- och rivningsavfall från hushåll om avfallet inte har uppstått i yrkesmässig verksamhet. Eftersom det rör sig om stora förändringar som påverkar såväl invånare som verksamhetsutövare inom kommunerna, behövs även stora informationsinsatser. Hur stora kostnaderna kommer att bli för kommunerna är svårt att överblicka och de kommer att variera kraftigt beroende på lokala förutsättningar.

Sammanfattningsvis kan vi konstatera att de kommande förändringarna kommer att påverka kommunernas kostnader i hög grad, men med stora variationer över landet. Eftersom den kommunala avfallshanteringen är taxefinansierad kommer hushållens och verksamheternas avfallsavgifter att behöva höjas för att täcka kommunernas ökade kostnader.

8.5 Nollalternativ och dess konsekvenser

Enligt 6 § förordningen (2007:1244) om konsekvensbeskrivning vid regelgivning ska en konsekvensutredning innehålla en beskrivning av vilka effekterna blir om en förändring inte kommer till stånd. Denna beskrivning kallas i denna skrivelse för nollalternativet.

Som beskrivits i tidigare kapitel har kommunerna i stor utsträckning avvaktat med att uppfylla sin skyldighet avseende insamling och behandling av vissa

avfallsströmmar, till exempel avfall från detaljhandeln. Nollalternativet innebär att inga förändringar avseende ansvar görs i lagstiftningen. Detta kan dock i praktiken ge stora konsekvenser eftersom nollalternativet innebär att kommunernas skyldighet avseende insamling och behandling av kommunalt avfall ska gälla.

Det fanns inte någon avsikt att förändra kommunernas ansvar i samband med införandet av begreppet kommunalt avfall i svensk lagstiftning. Konsekvenserna av det har därför inte utretts tidigare men behöver tydliggöras här. Det innebär att nollalternativet beskrivs även för kontorspapper samt trädgårds- och parkavfall, där Naturvårdsverket inte lämnar författningsförslag, men där andra möjliga lösningar diskuteras, se kapitel 5.

8.5.1 Kommunen ansvarar för avfall från detaljhandeln

Ekonomiska och administrativa konsekvenser

Om ansvaret för insamling och behandling av kommunalt avfall från detaljhandeln inte förändras ska kommunerna uppfylla sin skyldighet avseende insamling och behandling av avfallet. Det innebär att de system för avfallshantering som detaljhandeln, framför allt butikskedjorna, själva i många fall har etablerat och använt sedan 2012 inte längre kommer att kunna användas utan dispens, eller annan överenskommelse med kommunen.

I de fall kommunen idag sköter avfallshämtning från butik innebär det ingen förändring avseende avfallshanteringen ur butikens perspektiv. I de fall enskilda butiker anlitar privata aktörer för borttransport och behandling av butikens avfall måste de dock säga upp avtalet med den privata aktören och anlita kommunen i stället. Möjligheter för enskilda butiker och kedjor att själva påverka kostnaderna för avfallshantering genom egna eller centrala upphandlingar av avfallshantering finns då inte heller. Möjlighet att söka dispens från den kommunala avfallshämtningen enligt 15 kap. 25 § miljöbalken finns dock. Detta förutsätter enligt regleringen idag särskilda skäl.¹⁵⁸

Många butiker tillhör kedjor och deras avtal med privata aktörer avseende borttransport och behandling av avfall kan omfatta butiker i flera kommuner. Butikskedjan har möjlighet att ansöka om dispens från kommunens hantering för att kunna fortsätta att anlita de privata aktörerna. Med nuvarande regler måste dock dispenserna prövas i var och en av de berörda kommunerna och det måste finnas särskilda skäl för att dispens ska ges. Det kan medföra en hel del administration för butikskedjan, men framför allt finns det risk för att olika kommuner fattar olika beslut om dispensansökningarna.

Representanter för detaljhandeln har framfört vikten av flexibilitet avseende borttransport av avfall med kort varsel vid behov, liksom behov av återkoppling och tillförlitlig statistik avseende insamlade mängder avfall. I avtal med entreprenörer inom den privata sektorn kan butiksverksamheten ställa krav både på

¹⁵⁸ Se MÖD:s avgörande den 19 februari 2013 i mål nr M 7925-12.

flexibilitet och tillgång till statistik. Branschrepresentanterna menar att kommunalt ansvar innebär en risk för sämre service i dessa avseenden, eftersom kommunen har fasta rutiner och inte alltid kan erbjuda den statistik som efterfrågas avseende hämtade avfallsmängder, till exempel om insamlingsfordonet inte är utrustat med våg.

Hur större respektive mindre verksamheter inom detaljhandeln upplever kommunalt ansvar kan skilja sig åt. För mindre verksamheter är det möjligt att det i praktiken inte blir någon skillnad. Små aktörer kan till och med gynnas av att större verksamheter behöver flexibla lösningar som de små aktörerna kan ha nytta av.

Om verksamheter inte söker och beviljas dispens avseende sitt kommunala avfall, förlorar de privata aktörerna som samlar in avfall sina uppdrag. En möjlighet till nya uppdrag finns dock för aktörerna om de anlitas av kommunen efter upphandling, auktorisation eller annan överenskommelse som innebär att tjänsten utförs på uppdrag av kommunen. Det finns inte en heltäckande bild av hur många aktörer som skulle påverkas. I alla kommuner som vi har kontaktat i detta uppdrag, hämtar kommunen avfall från enskilda butiker. De aktörer som utför insamling på uppdrag av kommunen kan däremot komma att gynnas av att kommunen uppfyller sin skyldighet att samla in kommunalt avfall från detaljhandeln.

Det är svårt att bedöma om det finns skillnader avseende hur mindre respektive större insamlingsaktörer påverkas av ett kommunalt ansvar för detaljhandelns avfall. Eftersom kommunerna ofta upphandlar entreprenörer som sköter insamlingen påverkar kraven i upphandlingen ofta små aktörers möjligheter att få utföra tjänster åt kommunen. Det är dock möjligt att fler mindre aktörer kan komma att bli underleverantörer till större aktörer.

Konsekvenser för hushåll och andra slutanvändare

De butiker som idag har egna system för avfallshanteringen är ofta stora och har speciallösningar för avfallshanteringen, till exempel i form av speciella komprimatorer. Om kommunen ska ta över hämtning och behandling av avfall från dessa butiker kan butikerna behöva anpassa sin hantering till kommunens system. Alternativt kan kommunen behöva komplettera sitt insamlingssystem med speciallösningar. Denna typ av speciallösningar kan bli dyra för kommunen, vilket i sin tur påverkar avfallstaxan och därmed den avgift som verksamhetsutövaren får betala till kommunen.

Miljökonsekvenser

Om kommunerna tar sitt lagstadgade ansvar för insamling och behandling av kommunalt avfall från detaljhandeln kan det innebära att antalet transporter, och därmed utsläpp från tung trafik, påverkas. Transporter kan komma att både öka och minska, beroende på lokala och regionala förutsättningar såsom möjligheter till samtransport. Det är svårt att bedöma i vilken utsträckning transporter skulle påverkas av nollalternativet.

Konsekvenser för offentlig sektor och statsbudgeten

Om ingen författningsändring avseende ansvaret görs ska kommunerna följa nuvarande lagstiftning och därmed ta ansvar för insamling och behandling av allt kommunalt avfall från verksamheter inom detaljhandeln. Förutom mat- och restavfall från lunchtrymmen, omklädningsrum med mera omfattas avfall från själva butiksverksamheten. Avfallet som kommunen ansvarar för inkluderar även returpapper. I det fall kommunen inte redan hämtar dessa avfallsslag från butikerna innebär det en förändring för den kommunala avfallsverksamheten eftersom avfall behöver hämtas från fler platser och större avfallsmängder måste behandlas.

Beroende på antalet butiker i kommunen som omfattas kan det innebära stora förändringar för vissa kommuner, eftersom både antalet hämtställen och de insamlade avfallsmängderna kan komma att öka kraftigt. Kommunen kan behöva erbjuda insamlingslösningar som befintliga avtal med insamlingsentreprenörer inte omfattar, vilket kan leda till höga kostnader för kommunen. Insamlingsrutter behöver också läggas om och, beroende på antalet verksamheter som omfattas, kan mängden personal och insamlingsfordon behöva öka. Kostnaderna för behandling av avfallet kan också komma att öka och eventuellt kan avtal med behandlingsanläggningar påverkas när större mängder avfall behöver tas omhand.

Den administrativa bördan hos kommunen förväntas öka tillfälligt under en initial period, då nya abonnenter tillkommer, nya insamlingstjänster behöver utvecklas och nya avfallstaxor och -föreskrifter behöver arbetas fram. Denna kostnad är av engångskaraktär, men kommer att belasta avfallstaxekollektivet.

Kommunerna ansvarar också för att samla in och redovisa uppgifter om insamlade mängder avfall. Idag sker ingen uppgiftslämning vare sig till kommuner eller Naturvårdsverket om insamlade mängder avfall från exempelvis butiker vars avfall inte hanteras av kommunen. Eftersom nollalternativet innebär att kommunerna ska hantera allt kommunalt avfall från detaljhandeln, skulle det ge kommunen bättre kunskap om insamlade och behandlade mängder kommunalt avfall och sammanställning av uppgifter skulle vara en del av ordinarie administration inom avfallsverksamheten. Detta skulle också i förlängningen ge bättre statistik på nationell nivå och därmed en noggrannare rapportering till EU än idag. Kommunen kan dessutom ge en bättre bild av den totala mängden avfall som uppstår inom kommunen, vilket i den mån det är möjligt ska redovisas i de kommunala avfallsplanerna.¹⁵⁹ Dock behöver inte sammanställning av statistik nödvändigtvis bli bättre vid ett heltäckande kommunalt ansvar. Former för likvärdig sammanställning av uppgifter måste på sikt lösas.

Det är svårt att uppskatta i vilken omfattning butiker och butikskedjor kommer att ansöka om dispens. Kommunen kan dock komma att behöva hantera ett stort antal dispensansökningar, vilket skulle öka den administrativa bördan för kommunen under förutsättning att nuvarande dispenserregler behålls.

¹⁵⁹ 14 § NFS 2020:6.

Kommunerna måste vidare säkerställa att ABP-material hanteras på rätt sätt vid insamling och etablera rutiner om sådana saknas idag. Detta gäller dock även om förslag om avgränsad valfrihet genomförs, eftersom kommunerna även då kommer att hämta avfall från vissa butiker, vilket inkluderar avfall som enligt ABP-lagstiftningen utgör före detta livsmedel.

Social påverkan

Ett fortsatt ansvar för kommunerna avseende kommunalt avfall från detaljhandel bedöms inte medföra några sociala konsekvenser.

8.5.2 Kommunen ansvarar för använt matfett från restauranger, storkök med mera

Ekonomiska och administrativa konsekvenser

Om ansvaret för insamling och behandling av använt matfett inte ändras, innebär det att kommunerna ska ansvara för insamling och behandling av avfallet. De verksamheter som idag har avtal med privata aktörer måste därmed säga upp dessa och i stället anlita kommunen för insamling av använt matfett. I cirka 80 procent av kommunerna sker hämtning och behandling av använt matfett utan kommunens medverkan, enligt en undersökning inom detta uppdrag. Då använt matfett idag i vissa fall kan hämtas utan kostnad för restauranger skulle det kunna medföra en fördyring för verksamheterna. Eftersom använt matfett är en råvara som används till bränsle och andra produkter påverkar dock råvarupriset insamlings- och behandlingskostnaderna. Kostnaderna kan alltså komma att påverkas oavsett vem som ansvarar för insamling och behandling.

De privata aktörer som erbjuder hämtning av använt matfett får inte fortsätta med det om inte restaurangerna ansöker om dispens för egen hantering, eller om det insamlande företaget genom exempelvis auktorisation får kommunens godkännande för att få fortsätta med denna verksamhet. De aktörer som arbetar med detta idag riskerar därmed att förlora sina kunder, om de inte kan fortsätta insamlingen på uppdrag av kommunen.

Konsekvenser för hushåll och andra slutanvändare

Fortsatt kommunalt ansvar för använt matfett bedöms inte medföra några konsekvenser för hushåll eller andra slutanvändare.

Miljökonsekvenser

Använt matfett är ett avfallsslag som med fördel kan användas som ersättning för nya råvaror. Det kan också genom rötning användas för produktion av biogas och biogödsel. Eftersom det rör sig om bioavfall, ska använt matfett senast den 31 december 2023 hanteras separat och får inte förbrännas.¹⁶⁰

¹⁶⁰ Se artikel 22 i avfallsdirektivet (Europaparlamentets och rådets direktiv (2008/98/EG) av den 19 november 2008 om avfall och om upphävande av vissa direktiv.).

Branschaktörer har framfört att de anser att det finns risk för att fett behandlas sämre om kommunen ansvarar för insamling och behandling än om privata aktörer tillåts hantera det. Privata aktörer som återvinner använt matfett till produkter anser att det finns risk för att fett kommer att gå till förbränning om kommunen tar över ansvaret. Som framgår ovan kommer dock förbränning inte att vara tillåten efter år 2023.

I dagsläget används använt matfett i stor utsträckning som råvara för produkter inklusive biodiesel. Beroende på utveckling av råvarupriser kan det ekonomiska intresset för använt matfett som råvara påverkas. Om intresset minskar är det möjligt att andra behandlingsmetoder blir aktuella, oavsett vem som ansvarar för insamling och behandling av fett. Det kan exempelvis bli aktuellt att röta fett till biogas och biogödsel.

Konsekvenser för offentlig sektor och statsbudgeten

Ett kommunalt ansvar för hantering av använt matfett inkluderar utöver insamling och behandling även ansvar för kommunerna att sammanställa uppgifter om insamlade mängder. Det påverkar de cirka 80 procent av kommunerna som idag inte erbjuder hämtning och behandling av använt matfett. Dessa kommuner måste antingen börja hämta använt matfett i egen regi, eller upphandla insamling. Ett annat alternativ är att kommunen genom auktorisation godkänner att annan aktör än kommunen hämtar och behandlar denna typ av fett. Samtliga alternativ innebär en viss ökad administration för kommunen och beroende på lösning också en kostnad för insamling och behandling.

Sociala konsekvenser

Ett fortsatt ansvar för kommunerna avseende använt matfett bedöms inte medföra några sociala konsekvenser.

8.5.3 Ingen förändring av ansvaret för vissa jordmassor med invasiva främmande arter från hushåll

Ekonomiska och administrativa konsekvenser

Att inte kunna klassa avfall med IAS som kräver särskild hantering innebär en otydlighet gällande hur jordmassor med IAS ska hanteras. Tydlig reglering saknas gällande ansvaret för hantering av avfall bestående av jordmassor med IAS, som kommer från hushåll men inte utgör bygg- och rivningsavfall. Det kan leda till att kontaminerade jordmassor hanteras felaktigt eller dumpas, vilket i sin tur kan leda till att saneringskostnader uppstår och/eller ökar för kommuner, företag och enskilda hushåll.

Konsekvenser för hushåll och andra slutanvändare

Om ansvaret för jordmassor med IAS från hushåll som kommer från sanering av fastighet från IAS är otydligt, innebär det också en otydlighet för medborgarna,

som inte vet vart de ska vända sig för att få sådana jordmassor borttransporterade eller var de ska lämna dem för behandling.

Miljökonsekvenser

Kravet i befintlig lagstiftning om IAS är att arterna ska utrotas. Lagstiftningen saknar dock ett avfallsperspektiv för IAS. Det finns vägledningar om hur avfall som innehåller IAS ska behandlas. Det finns dock inte reglering inom avfallslagstiftningen med utpekat ansvar, särskilda koder eller restriktioner för behandling av sådant avfall. Detta kan i sin tur innebära en ökad spridningsrisk, att arterna inte utrotas och därmed en negativ påverkan på den biologiska mångfalden, till exempel om anläggningar utan rätt kompetens tar hand om detta avfall.

Spridningen av IAS hotar den biologiska mångfalden och kan orsaka stora skador i naturen, vilket innebär stora negativa miljökonsekvenser. Ett otydligt ansvar innebär risk för att avfallet från hushållen hanteras felaktigt eller dumpas och därmed resulterar i ytterligare spridning. Hur man hanterar IAS i avfallshanteringen är viktigt eftersom det är i just detta led man kan se en ökad spridningsrisk.

Konsekvenser för offentlig sektor och statsbudgeten

En fortsatt otydlighet avseende ansvaret för jordmassor med IAS från hushåll som uppstår vid IAS-sanering av fastigheter leder till att kommunerna kommer att hantera denna typ av avfall på olika sätt i olika kommuner. Som nämns ovan kan osäkerheten leda till ökad dumpning. Om dumpning skett på kommunens mark kan kommunen behöva ansvara för saneringsåtgärder.

Sociala konsekvenser

Att ansvaret för jordmassor med IAS inte tydliggörs bedöms inte medföra några sociala konsekvenser.

8.5.4 Kommunen ansvarar för kommunalt avfall i form av kontorspapper

Som framgår av avsnitt 5.5 föreslår Naturvårdsverket inom detta uppdrag inte något förändrat ansvar avseende kontorspapper, som vi i dagsläget anser utgör kommunalt avfall. Eftersom kontorspapper är en avfallsström som kommunen av praxis inte har ansvarat för innebär dock nollalternativet att en anpassning till gällande regelverk måste göras, vilket får konsekvenser som sammanfattas i detta avsnitt. Eftersom det finns en viss otydlighet angående i vilken omfattning kontorspapper utgör kommunalt avfall är dock konsekvenserna svårbedömda. Vi kan dessutom konstatera att det idag varken finns en definition av kontorspapper eller något krav på utsortering och separat insamling.

Ekonomiska och administrativa konsekvenser

Om ingen förändring sker avseende ansvar för kontorspapper innebär det att kommunen får fortsatt ansvar för insamling och behandling av kontorspapper. Detta har betydelse för de verksamheter som idag sorterar ut kontorspapper på sina

kontor, de aktörer som samlar in kontorspapper, de pappersbruk som köper denna typ av avfall och för kommunen som har ett ansvar för insamling och återvinning av kontorspapper som är kommunalt avfall.

Verksamheter som anlitar de privata aktörer som idag samlar in kontorspapper kan inte fortsätta att göra det, såvida aktörerna inte arbetar på uppdrag av kommunen, eller om verksamheterna har beviljats dispens för eget omhändertagande.

De privata aktörer som erbjuder hämtning av kontorspapper får inte fortsätta med det om inte kontoren ansöker om dispens för egen hantering, eller om det insamlande företaget genom exempelvis auktorisation får kommunens godkännande för att få fortsätta med denna verksamhet. De privata aktörer som samlar in kontorspapper idag kan därmed förlora sina kunder, om de inte kan fortsätta insamlingen på uppdrag av kommunen.

Om privata aktörer av kommunen tillåts hämta kontorspapper kommer dessa aktörer också att behöva lämna uppgifter om insamlade mängder kontorspapper till kommunen som det ser ut idag. Detta är något som branchorganisationen menar påverkar deras konkurrenskraft eftersom de delar sina kundregister med kommunen. En möjlig lösning skulle kunna vara att aktörerna rapporterar samlad statistik till kommunen per avfallsslag.

Konsekvenser för hushåll och andra slutanvändare

Att kommunen ansvarar för insamling och behandling av kontorspapper som är kommunalt avfall bedöms inte leda till några större direkta konsekvenser för hushållen eller andra slutanvändare.

Miljökonsekvenser

Kommunerna ansvarar redan för insamling av returpapper och i de fall kontorspapper och returpapper kan samlas in tillsammans är det möjligt att antalet transporter och därmed mängden utsläpp från tunga fordon kan minska. Returpapperet innehåller redan idag en viss mängd kontorspapper och vice versa. I det fall kommunen inte kan erbjuda samma servicegrad som finns på många kontor idag, där papperet hämtas från kopieringsrum och liknande, finns en viss risk för att det kommunala ansvaret medför att utsorteringen av kontorspapper minskar. En anledning till att detta kan bli en konsekvens är att det kan bli dyrare för kommunen att samla in papperet vid källan, och att servicen med anledning av detta kan försämrats. En möjlig negativ miljökonsekvens är att mängden kontorspapper som går till återvinning riskerar att minska, med konsekvensen att mer jungfruligt material kan behöva användas i stället.

Konsekvenser för offentlig sektor och statsbudgeten

Att kommunen ansvarar för insamling och behandling av kontorspapper som är kommunalt avfall innebär också att kommunen ansvarar för att lämna uppgifter om avfallet till Naturvårdsverket för vidare rapportering av avfallsstatistik till EU.

Kommunen kan behöva erbjuda en ny typ av insamlingstjänst. Eftersom kontorspapper idag i stor utsträckning hämtas av privata aktörer kan kommunen genom exempelvis auktorisation ge dessa tillåtelse att fortsätta att utföra tjänsten.

Sociala konsekvenser

Att kommunen får fortsatt ansvar för insamling och behandling av kontorspapper som är kommunalt avfall bedöms inte medföra några större sociala konsekvenser.

8.5.5 Kommunen ansvarar för insamling av trädgårds- och parkavfall från verksamheter

Som framgår av kapitel 5 föreslår Naturvårdsverket inom detta uppdrag inte något förändrat ansvar avseende trädgårds- och parkavfall som är kommunalt avfall. Eftersom kommunerna i sina avfallsföreskrifter kan reglera hur borttransport av trädgårds- och parkavfall ska ske, anser vi att kommunerna bör säkerställa att detta tydligt framkommer i lokala avfallsföreskrifter. Om det inte görs kan det innebära att trädgårds- och parkavfall som uppkommit i verksamheter får transporteras bort enbart av kommunen eller en aktör som arbetar på uppdrag av kommunen. I detta avsnitt beskrivs konsekvenserna av att kommunerna ansvarar för insamling och behandling av trädgårds- och parkavfall om inte annat framgår av de kommunala föreskrifterna.

Ekonomiska och administrativa konsekvenser

De verksamheter som exempelvis beskär buskar hos privatpersoner och andra företag har inte rätt att transportera bort avfallet från beskärningen om det inte framgår av kommunens avfallsföreskrifter att detta är tillåtet, eller om de har dispens som medger borttransport.

I de fall de lokala avfallsföreskrifterna inte möjliggör för entreprenörer att transportera bort avfallet, skulle dessa, ofta mindre, företags affärsverksamhet begränsas genom att de inte kan erbjuda en helhetslösning till sina kunder. Entreprenörer som blir anlitade av kommunen kan i stället gynnas när kommunens behov av transporter ökar.

För andra verksamheter som kan ge upphov till stora mängder trädgårds- och parkavfall, såsom golfklubbar, kyrkogårdar och konferensanläggningar, innebär det förslag som Naturvårdsverket har lagt fram i redovisningen av regeringsuppdraget om bioavfall ett enklare förfarande för de verksamheter som själva vill kompostera sitt trädgårds- och parkavfall.¹⁶¹ I övrigt gäller det som beskrivs ovan, det vill säga att om inte annat framgår av avfallsföreskrifterna är det bara kommunen eller dess entreprenör som får transportera bort avfallet.

Konsekvenser för hushåll och andra slutanvändare

Om borttransport av trädgårds- och parkavfall enbart får göras av kommunen eller entreprenörer som kommunen anlitar, påverkas den som anlitar någon för

¹⁶¹ (c) Naturvårdsverket (2021), s. 89 ff.

trädgårdsskötsel eftersom hen själv då antingen måste transportera avfallet till återvinningscentral alternativt anlita kommunen eller dess entreprenör. Detta gäller i det fall kompostering vid källan inte är möjlig eller önskvärd och om det inte framgår av de lokala avfallsföreskrifterna att den privata entreprenören får transportera bort avfallet. Det innebär alltså att det är svårare för enskilda att få en helhetslösning.

Miljökonsekvenser

Om ingen reglering görs i de kommunala föreskrifterna är det endast kommunen eller en aktör som arbetar på uppdrag av kommunen som får transportera bort verksamhetens kommunala trädgårds- och parkavfall. Om företag inte kan erbjuda en helhetslösning, där borttransport av avfallet ingår, kan det medföra ökad risk för att avfall dumpas i naturen. Det finns också risk för ökade transporter och därmed ökade utsläpp från tunga fordon eftersom företag som utför trädgårdstjänster inte får ta med sig avfallet, utan en separat hämtning med kommunens fordon krävs.

Konsekvenser för offentlig sektor och statsbudgeten

Om kommunerna uppfyller sin lagstadgade skyldighet avseende trädgårds- och parkavfall från verksamheter kan de komma att behöva transportera och behandla betydligt större mängder trädgårds- och parkavfall än idag. Enligt rapporten om bioavfall kommer i dagsläget endast små mängder trädgårds- och parkavfall från verksamheter till återvinningscentralerna i vissa kommuner, eftersom en avgift tas ut från verksamheter vid avlämning. Kommunernas eget verksamhetsavfall från parkskötsel och gaturenhållning kommer inte heller till återvinningscentralerna i någon större utsträckning enligt flera respondenter.¹⁶²

Detta innebär ökade kostnader eftersom mer personal och fler fordon behövs för att sköta insamlingen. Behovet är dessutom säsongbundet med arbetstoppar som följd, främst under vår och höst. Eftersom kommunens avfallshantering är taxefinansierad täcks ökade kostnader med de avgifter kommunen tar ut för sina tjänster. Större investeringar och eventuella ökade administrativa kostnader kan dock behöva fördelas ut på hela taxekollektivet.

Genom att säkerställa att de lokala avfallsföreskrifterna tillåter det kan kommunerna dock ge verksamheter möjlighet att själva transporterar bort avfallet och lämnar det på återvinningscentralen. I dagsläget medger kommuners avfallsföreskrifter oftast att hushållen kan lämna sitt trädgårdsavfall på återvinningscentralen. De anger däremot inte hur verksamhetens trädgårds- och parkavfall ska hanteras, eftersom kommunerna tidigare inte hade ansvar för detta avfall. Kommunernas föreskrifter kan alltså behöva revideras, vilket kräver viss administration, men innebär en liten insats i jämförelse med de ökade avfallstransporter som annars blir konsekvensen av kommunens ansvar för denna typ av avfall.

¹⁶² (c) Naturvårdsverket (2021), s. 42 ff.

Tillsynsbehovet kan eventuellt komma att öka när större mängder trädgårds- och parkavfall materialåtervinns vid källan.

Sociala konsekvenser

Nollalternativet bedöms inte innebära några sociala konsekvenser.

8.6 Konsekvenser av Naturvårdsverkets förslag

De förändringar som Naturvårdsverket föreslår har beskrivits i kapitel 7. Förslagen innebär en förändring av ansvaret genom en avgränsad valfrihet för detaljhandeln, ett undantag från kommunalt ansvar för använt matfett och ett tydliggörande av kommunens ansvar för vissa jordmassor med invasiva främmande arter. Ingen förändring föreslås gällande ansvaret för matavfall från restauranger och storkök, fett från fettavskiljare, kontorspapper, trädgårds- och parkavfall, grovavfall eller avfall från sjukhus. I det här kapitlet går vi igenom konsekvenserna av de föreslagna förändringarna.

8.6.1 Detaljhandeln får valfrihet

Ekonomiska konsekvenser av att detaljhandeln får valfrihet

Förslaget innebär att verksamheter inom detaljhandeln ges möjlighet att själva ta ansvar för hanteringen av sitt kommunala avfall om de så önskar. Detta medför att de verksamheter som anmäler att de vill anlita privata aktörer kan påverka sina kostnader för avfallshantering, eftersom de själva får upphandla insamling och behandling av de olika avfallsslagen. Detta underlättar central upphandling för detaljhandel som tillhör kedjor eller har annan typ av samarbete över kommungränser. Branschen uppger också att de får möjlighet att verka för innovation och det de själva kallar cirkulära affärlösningar. Eftersom avfall från detaljhandeln redan idag ofta hämtas av privata aktörer utan kommunens medverkan, innebär förslaget i praktiken att denna hantering kan fortgå, men att detaljhandelsverksamheten behöver göra en anmälan till kommunen.

Förslaget innebär viss ökad administration för detaljhandelsverksamheten (se nedan, avsnitt administrativa konsekvenser), men dessa insatser förväntas inte medföra några höga kostnader för företagen.

Förslaget innebär att de verksamheter som redan har avfallslösningar utan kommunens medverkan kan fortsätta med den hantering de har idag. Det kan finnas exempel på kommuner som från år 2020 har uppfyllt sin lagstadgade skyldighet avseende insamling och behandling av kommunalt avfall från butiker. För dessa innebär förslaget att detaljhandelsverksamheterna åter får möjlighet att påverka sina kostnader för avfallshanteringen då konkurrens tillåts. Några exempel på att kommuner har valt att inte tillåta privata aktörer att samla in avfall från detaljhandeln har inte framkommit under arbetet med detta uppdrag.

De verksamheter som väljer att inte nyttja den avgränsade valfriheten, kommer förmodligen inte att påverkas ekonomiskt av förslaget.

Faktorer som påverkar möjligheterna för detaljhandelsverksamheterna att själva upphandla avfallshanteringen är, förutom intresse och kunskap, exempelvis butikens storlek och omsättning, huruvida den tillhör en kedja eller ingår i ett annat samarbete samt hur de lokala förutsättningarna ser ut avseende privata aktörers intresse för att erbjuda avfallsinsamlingstjänster. Större butiker och verksamheter som tillhör kedjor, eller har etablerade samarbeten på annat sätt, har förmodligen större både intresse av och möjligheter att själva upphandla insamling och behandling av sitt avfall.

I vissa kommuner i landet saknas en marknad för att samla in avfall och därmed finns det inga privata aktörer som kan göra det. I dessa kommuner har detaljhandelsverksamheterna begränsade eller obefintliga möjligheter att nyttja den avgränsade valfriheten. Här kommer kommunen fortsatt att vara den aktör som samlar in och behandlar avfallet. Om en verksamhet behöver ha en speciallösning, till exempel en typ av komprimator som sällan används i övrigt i kommunens insamlingssystem, kan det innebära höga kostnader för verksamheterna. Detta eftersom sådana lösningar ofta är kostsamma även för kommunen. Brist på privata alternativ bedöms ha större påverkan på större detaljhandelsverksamheter, eftersom mindre verksamheter inom detaljhandeln sällan har de resurser som krävs för att kunna upphandla sina egna lösningar. Brist på privata alternativ kan dock innebära att både stora och små detaljhandelsverksamheter får anpassa sig till en service där de inte kan ställa några krav på olika typer av speciallösningar.

I gallerior och på andra platser där flera typer av verksamheter, såsom butiker, restauranger och kontor, finns i samma byggnad eller på samma fastighet är det vanligt att avfallshanteringen är samordnad. Butikerna kan i dessa fall sakna egna avfallsabonnemang och de kan därmed inte utnyttja den avgränsade valfriheten utan behöver en separat överenskommelse med hyresvärden.

Privata aktörer som idag hämtar avfall från detaljhandeln kommer förmodligen inte att påverkas ekonomiskt i någon större utsträckning, eftersom de förväntas behålla sina uppdrag. I vissa kommuner kan privata aktörer påverkas positivt, genom att de återfår en marknad som under en tid inte har varit tillgänglig för dem. Det gäller i de fall kommunen redan har tagit fullt ansvar för insamling och behandling av avfall från detaljhandeln. Kommunerna anlitar ofta privata aktörer för insamling av avfall, vilket innebär att en privat aktör kan hämta avfall från en viss detaljhandelsverksamhet antingen på uppdrag av kommunen, eller, om verksamheten gör ett eget val, enligt avtal med detaljhandelsverksamheten.

Administrativa konsekvenser av att detaljhandeln får valfrihet

Verksamheter inom detaljhandeln som vill hantera sitt avfall själva, kommer att behöva göra en anmälan för registrering till kommunen. Detaljhandelskedjor eller butiker som på annat sätt samarbetar över kommungränserna när det gäller avfallshanteringen, måste göra en anmälan för registrering i var och en av de berörda kommunerna. Insatsen är dock av engångskaraktär.

Det ges i redovisningen av detta uppdrag inget slutligt förslag på hur uppgiftslämnande ska genomföras, men ett genomförande av de förslag som lämnas innebär oavsett att uppgifter om kommunalt avfall årligen behöver sammanställas av de företag som anmält avgränsad valfrihet, alternativt att det uppdras till de återvinningsföretag som samlar in kommunalt avfall. Huruvida kommunerna eller Naturvårdsverket är bäst lämpade att ta emot uppgifterna behöver dock utredas vidare. För Naturvårdsverkets rapportering till EU krävs att vi årligen får uppgifter om de avfallsmängder som har samlats in fördelat på avfallstyp och hur det har behandlats. Lämnande av uppgifter innebär därmed en årligen återkommande administrativ insats för uppgiftslämnaren oavsett om det är verksamheten själv eller transportören som lämnar uppgifterna.

Större butikskedjor eller insamlingsaktörer har förmodligen goda möjligheter till detta, medan mindre aktörer kanske inte i samma utsträckning har etablerade system för hantering av statistik och insamling av uppgifter.

Det är svårt att bedöma hur omfattande denna administrativa förändring kommer att bli för såväl insamlingsaktörer som detaljhandelsverksamheter, men som tidigare konstaterats är det förmodligen i första hand de stora kedjorna som kommer att nyttja möjligheten att anlita privat entreprenör för insamling av avfallet.

För kedjornas del innebär förslaget om avgränsad valfrihet för detaljhandel mer administration jämfört med en nationell dispens, eftersom anmälan behöver göras till varje berörd kommun. Fördelen att kommunen finns kvar som aktör där privata aktörer inte finns eller inte väljs, bedöms dock överväga den administrativa nackdelen, framför allt för mindre verksamheter men även för kedjor

Konsekvenser för hushåll och andra slutanvändare

Förslagets konsekvenser för avfallstaxekollektivet, det vill säga alla abonnenter som betalar renhållningsavgift enligt avfallstaxa, är beroende av hur avfallshanteringen är organiserad i respektive kommun idag. Vi förväntar oss att det i första hand är de detaljhandelsverksamheter som idag anlitar privata aktörer som kommer att vilja fortsätta att göra det. Eftersom den avgränsade valfriheten innebär att verksamheterna kan anlita annan aktör än kommunen för samtliga typer av kommunalt avfall, inklusive mat- och restavfall från städning, lunchrum med mera, är det dock möjligt att de privata aktörerna kommer att få samla in större mängder avfall än tidigare. Orsaken till detta är bland annat att den så kallade frukt- och gröntdomen visserligen gav verksamheterna rätt att välja annan aktör än kommunen för insamling av avfall från butiken, men kommunen ansvarade fortfarande för avfall från omklädningsrum, lunchrum med mera.

Det kan inte heller uteslutas att andelen verksamheter som väljer privata aktörer ökar eller minskar jämfört med dagens situation, vilket kan medföra förändringar avseende hur mycket avfall kommunen respektive privata aktörer samlar in. Sådana förändringar kan påverka kommunernas kostnader för avfallshantering, vilket i förlängningen påverkar de avgifter abonnenterna betalar. Avfallstaxan tas ofta ut enligt självkostnadsprincipen, men ökade administrativa kostnader och

behov av större investeringar kan behöva fördelas ut på hela taxekollektivet. Som framgår av kapitel 4 sker det också många förändringar inom lagstiftningen på avfallsområdet som påverkar både hushåll och verksamheter. Genomförandet av dessa förändringar förväntas ha betydligt större påverkan på taxekollektivets kostnader än vad de förslag som vi här lämnar förväntas få.

Eftersom kommunen har fortsatt ansvar för insamling och behandling för avfall från detaljhandeln om inte anmälan om avgränsad valfrihet görs, innebär förslaget att service i form av avfallshämtning bibehålls och säkerställs i glesbygd, där det kan vara brist på privata aktörer.

Fastighetsägare och hyresvärdar kan komma att påverkas om butiker som hyr deras lokaler vill utnyttja möjligheten till avgränsad valfrihet, i de fall då avfallshanteringen ingår i hyran. I dessa fall får hyresvärderna och detaljhandelsverksamheten komma överens civilrättsligt om hur avfallshanteringen ska ske.

Miljökonsekvenser av att detaljhandeln får valfrihet

Att detaljhandelsverksamheterna själva kan välja vem som ska transportera bort och behandla verksamhetens kommunala avfall kan komma att innebära att transporter kan samordnas i större utsträckning än om kommunen ansvarar för all insamling. Detta gäller i synnerhet om transporter samordnas över kommungränserna. Färre transporter kan innebära en fördel för miljön i form av minskade utsläpp. Förslaget kan dock även leda till att vissa transporter ökar, till exempel om både kommunen eller dess entreprenör och en privat insamlingsaktör hämtar samma typ av avfall från två närliggande butiker.

Branschen själv framhåller att möjligheterna att använda avfallet som resurs och skapa cirkulära flöden ökar om de själva får rådighet över avfallshanteringen. Branschen menar också att möjligheterna till återkoppling och statistik avseende insamlade avfallsmängder är bättre när privata aktörer ansvarar för insamlingen. Statistik avseende verksamhetens avfall är en viktig förutsättning för detaljhandelns miljö- och hållbarhetsarbete.

Konsekvenser för offentlig sektor och statsbudgeten

Förslaget innebär viss ökad administration för kommunen i samband med att anmälningar gällande avgränsad valfrihet ska hanteras. Om kommunen ska ansvara för att ta emot uppgifter om insamlade och behandlade avfallsmängder tillkommer också denna årligen återkommande administration. Detaljhandelsverksamheterna förväntas att i stor utsträckning göra samma val som idag då det gäller vem som ska samla in avfallet. De som har privata avtal idag förväntas därmed att fortsätta med det. När det gäller förändringar i avfallshanteringen, exempelvis antal abonnemang och hämtställen, ruttplanering och insamlade mängder, förväntas förslaget därmed innebära en betydligt mindre arbetsbörda för kommunen i jämförelse med nollalternativet.

Det har inte varit möjligt att inom tidsramen för detta uppdrag lämna ett slutligt förslag på uppgiftslämnande. Om författningsförslagen genomförs så behöver

därför olika alternativ för genomförande i denna del utredas vidare inklusive en analys av konsekvenserna för berörda aktörer.

Ett mottagande av uppgifter om det kommunala avfall som kommer hanteras utanför kommunernas ansvar kommer att innebära en administrativ börda och vara kostnadsdrivande oavsett hur det genomförs. Till detta kommer behov av att ta fram föreskrifter och vägledning. Förutom ekonomiska, administrativa och personalresurser som kommer att behöva tas fram och planeras för kommer framtagandet av ett lämpligt system också innebära en fördröjning för när uppgifter kan tas emot.

Sociala konsekvenser av detaljhandelns valfrihet

Kommunernas ökade ansvar för avfallshantering såsom det beskrivits i kapitel 5 kommer att leda till ökade kostnader, vilka finansieras genom avfallstaxans avgifter. Generellt sett är avfallshandlingen mer kostsam i glesbygd än i tätbefolkade områden. Hur kostnaderna påverkas av kommundyp samt servicenivå illustreras i Avfall Sveriges rapport om kostnader för insamling av returpapper (se avsnitt 5.5).

Om kommunernas kostnader för avfallshantering stiger kraftigt, finns det risk för att kommunerna sänker servicenivån för att undvika att avfallsavgifterna blir för höga. Det kan exempelvis röra sig om att dra ner på öppettider på återvinningscentralen eller att erbjuda hämtning av vissa avfallsslag mer sällan.

8.6.2 Använt matfett undantas från kommunalt ansvar

Ekonomiska konsekvenser av att använt matfett undantas från kommunalt ansvar

Förslaget om att undanta använt matfett från kommunalt ansvar innebär att restauranger och andra verksamheter som ger upphov till denna typ av avfall och som idag anlitar privata aktörer för borttransport, kan fortsätta som tidigare. Verksamheterna påverkas inte ekonomiskt av förslaget. De verksamheter som idag får sitt fett upphämtat av kommunen eller dess anlitade entreprenör behöver dock hitta privata lösningar, vilket kan komma att påverka verksamheternas kostnader. I de kommuner som har undersökts inom uppdraget och som hämtar använt matfett tas en avgift ut i 11 av de 12 kommuner som erbjuder tjänsten. Endast i Stockholm sker hämtning utan kostnad för verksamheterna. Utveckling av råvarupriser kan dock komma att påverka kostnaderna för insamling och behandling av använt matfett, oavsett om det är kommunen eller annan aktör som ansvarar för detta.

Privata aktörer som samlar in och behandlar använt matfett kan fortsätta med nuvarande verksamhet. De kan dessutom gynnas ekonomiskt genom nya uppdrag i de kommuner där insamling av använt matfett idag görs av kommunen eller aktör som verkar på kommunens uppdrag.

Administrativa konsekvenser av att använt matfett undantas från kommunalt ansvar

Förslaget innebär att aktörer som samlar in använt matfett årligen ska sammanställa och lämna uppgifter om insamlade mängder fett, antingen till kommunen eller till Naturvårdsverket; vilket som är lämpligast bör utredas vidare. Detta innebär en viss ökad administrativ börda, eftersom ingen uppgiftslämning sker i dag. Om använt matfett inte skulle undantas från kommunalt ansvar skulle sammanställning och lämnande av uppgifter i stället ingå i kommunens ansvar.

Konsekvenser för hushåll och andra slutanvändare

Ett undantag från kommunalt ansvar för använt matfett förväntas inte leda till några konsekvenser för hushåll eller andra slutanvändare. Däremot bör det av de lokala avfallsföreskrifterna framgå hur använt matfett från hushåll ska hanteras.

Miljökonsekvenser av att använt matfett undantas från kommunalt ansvar

Ett undantag från kommunalt ansvar innebär att använt matfett i de flesta fall kommer att hanteras på samma sätt som idag. Det insamlade fettet används i stor utsträckning till fordonsbränsle och andra produkter. I de 20 procent av kommunerna som idag erbjuder insamling av använt matfett kan fettet komma att behandlas på annat sätt än idag om privata aktörer får börja samla in fettet. Eftersom använt matfett är ett avfallsslag som kan användas som ersättning för andra råvaror bedöms det dock som troligt att fettet kommer att användas till nya produkter. Råvarupriser kan dock i framtiden komma att påverka det ekonomiska intresset för detta avfallsslag, något som även kan innebära att det behandlas på annat sätt i framtiden.

Konsekvenser för offentlig sektor och statsbudgeten

Uppgifter om insamlade mängder använt matfett måste tas emot antingen av kommunerna eller av Naturvårdsverket, se avsnitt 8.6.1.

Att inom ramen för detta uppdrag lämna ett slutligt förslag på uppgiftslämnande har inte varit möjligt och Naturvårdsverket föreslår därför att alternativ för genomförande utreds vidare inklusive en analys av konsekvenserna för berörda aktörer. Ett mottagande av uppgifter om det kommunala avfall som kommer hanteras utanför kommunernas ansvar kommer att innebära en administrativ börda och vara kostnadsdrivande oavsett hur det genomförs.

Sociala konsekvenser

Inga specifika sociala konsekvenser av förslaget har identifierats.

8.6.3 Kommunens ansvar för vissa jordmassor med invasiva främmande arter (IAS) förtydligas

I våra samråd med aktörer inom ramen för det här uppdraget har vi inte tagit upp frågan om IAS, därmed vet vi inte deras syn på det här förslaget. Avsaknaden av tydlig reglering när det gäller IAS är dock något som bland annat tagits upp i Riksrevisionens granskning av myndigheters arbete avseende IAS, och det är

tydligt att det finns ett behov av reglering inom området.¹⁶³ Att utöka det kommunala ansvaret för jordmassor med IAS som kommer från hushåll och inte utgör bygg- och rivningsavfall innebär att otydligheten avseende vem som ansvarar för avfallet försvinner.

Ekonomiska och administrativa konsekvenser för verksamheter

Naturvårdsverkets förslag innefattar även nya avfallskoder för avfall med IAS. Nya avfallskoder innebär att de privata verksamheter som idag har tillstånd att behandla denna typ av avfall kommer att behöva vidta vissa åtgärder. De kan komma att behöva förnya eller ändra sina miljötillstånd som reglerar vilka avfallstyper och avfallsmängder som får tas emot. Detta kan ha både administrativa och ekonomiska konsekvenser.

Miljömässiga konsekvenser

Vi bedömer att förslaget kan leda till en positiv miljöpåverkan på sikt. Ett bättre omhändertagande med tydligare ansvarsfördelning innebär en minskad spridningsrisk, vilket innebär en positiv konsekvens för den biologiska mångfalden och naturen. En välfungerande tillsyn och förebyggande arbete för att minska omfattningen av de miljömässiga konsekvenserna är också viktigt.

Konsekvenser för offentlig sektor och statsbudgeten

Förslaget om att införa speciella avfallskoder samt förtydliga kommunernas ansvar för jordmassor med IAS, som kommer från hushåll och inte utgör bygg- och rivningsavfall, innebär att det är tydligare reglerat att hushållen kan lämna dessa massor till kommunen. För de verksamheter som idag behandlar IAS kan en konsekvens av införandet av nya koder bli att de behöver ändra sina tillstånd. Regleringen kan leda till positiva ekonomiska konsekvenser om det är lättare för privatpersoner att lämna ifrån sig denna typ av avfall och att det tas om hand på bästa sätt.

Kostnaderna för samhället som är förknippade med IAS gäller bland annat sanering, men också andra negativa effekter i naturen som ger ekonomiska konsekvenser, såsom påverkan på odling, skogsbruk eller infrastruktur. Till exempel beräknas kostnaden för att utrota växten parkslide i Storbritannien bli minst 15 miljarder kronor.¹⁶⁴

Förslaget kan påverka kommunens olika verksamheter på olika sätt. För kommunen som insamlare innebär det en kostnad för att ta ansvar för denna fraktion, och denna kostnad läggs på avfallstaxekollektivet i stort. Det är dock möjligt att man ser en positiv konsekvens i annan kommunal verksamhet där man arbetar med sanering av dessa arter. Denna effekt bör dock främst ske i de kommuner som idag inte erbjuder denna typ av mottagande. Om ett tydligare juridiskt ansvar bidrar till en bättre hantering av denna typ av avfall och därmed en

¹⁶³ Riksrevisionen (2022).

¹⁶⁴ (a) Naturvårdsverket (2019), s. 5.

minskad spridning, skulle även det kunna ge positiva konsekvenser, i synnerhet på lång sikt.

Sociala konsekvenser

Inga specifika sociala konsekvenser av förslaget har identifierats.

8.6.4 Uppgifter om bemyndigande som myndighets beslutanderätt grundar sig på

Förslaget innefattar ändringar i miljöbalken och avfallsförordningen. Idag saknas det enligt vår bedömning ett bemyndigande för att kunna genomföra vissa av de föreslagna ändringarna på förordningsnivå. Därför behöver bemyndigandet i 15 kap. 21 § miljöbalken utökas så att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela undantag från kommunens ansvar enligt 20 och 20 a §§ miljöbalken i fråga om kommunalt avfall som inte produceras av hushåll.

Förslaget om anmälan för registrering om egen hantering av kommunalt avfall från detaljhandel bör kunna meddelas med stöd av det utökade bemyndigandet. Likaså skulle bemyndigandet kunna nyttjas för att meddela föreskrifter på förordningsnivå om att kommunen trots bestämmelserna i 15 kap. 20 och 20 a §§ miljöbalken inte ska ansvara för att inom kommunen samla in, transportera bort och behandla använt matfett.

I övrigt bedömer vi att befintligt bemyndigande i 15 kap. 39 §§ miljöbalken är tillräckligt för att kunna genomföra de föreslagna ändringarna i avfallsförordningen avseende kravet på separering och separat insamling av använt matfett samt att tillsynsmyndigheten får meddela dispens från dessa krav i det enskilda fallet.

8.6.5 Bedömning av om regleringen överensstämmer med eller går utöver de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till Europeiska unionen

Naturvårdsverket bedömer att lämnade författningsförslag överensstämmer med och inte går utöver de skyldigheter som följer av avfallsdirektivet eller av Sveriges medlemskap i EU.

8.6.6 Bedömning av om särskild hänsyn behöver tas när det gäller tidpunkten för ikraftträdande

Övergångsbestämmelser bedöms nödvändiga för att ge tid till anpassning bland aktörer och myndigheter. Behovet avser först och främst verksamheter som behandlar avfall. Dessa verksamheter ska, om de vill behandla sådant avfall som har klassats enligt de nya koderna, lämna in ansökningar avseende de ändringar i tillstånd eller göra de tillägg i sin anmälan som anses nödvändiga för att kunna behandla sådant avfall.

Tillstånd för yrkesmässig transport av avfall provas enligt 5 kap. avfallsförordningen. Det är inte uteslutet att dessa verksamheter i vissa fall också kan anses behöva tid till anpassning.

9. Källförteckning

Avfall Sverige (2015). rev 2018, *Insamling av matavfall enligt regelverken om animaliska biprodukter*. Avfall Sverige Guide # 15, rev. januari 2018.

Avfall Sverige (2018). *Fettavskiljare och kombisystem med avskiljare för matavfall och fett – en vägledning*. Avfall Sverige rapport 2018:35.

Avfall Sverige (2020). *Beräkning av kostnaden för hantering av returpapper i Sverige*, Rapport 2020:30.

(a) Avfall Sverige (2021). *Svensk avfallshantering 2020*.

(b) Avfall Sverige (2021). *Nya mallar för upphandling av returpapper*, hämtad 2022-05-30 från: <https://www.avfallsverige.se/aktuellt/nyhetsarkiv/artikel/nya-mallar-for-upphandling-av-returpapper/>

(c) Avfall Sverige (2021). *HEMSTÄLLAN: Behov av att tydliggöra ansvarsavgränsningen avseende kommunalt avfall*, 2021-04-08.

(d) Avfall Sverige (2021). *Skrivelse: Utveckling av Avfall Sveriges remissvar över Äga avfall – en del av den cirkulära ekonomin (SOU 2021:24) – Förslag avseende kommunernas ansvar för verksamhetens kommunala avfall*, 2021-12-16.

(a) Avfall Sverige (2022). *Remissvar: Naturvårdsverkets förslag om genomförande av artikel 22 om bioavfall*.

(b) Avfall Sverige (2022). *Innebörden av begreppet kommunalt avfall*. Avfall Sverige Guide # 25, april 2022.

(c) Avfall Sverige (2022). *RU-NV ansvarsavgränsning kommunalt avfall – Uppföljning till möte 220512: KOMMENTARER*.

Dagligvaruleverantörers förbund och Svensk Dagligvaruhandel (2020). *Remissvar: promemoria Kommunalt ansvar för insamling och materialåtervinning av returpapper*. Dnr: M2020/01079/Ke.

Delfi (2021). *Dagligvarukartan 2021*, hämtad 2022-06-03 från: <https://kundservice.delfi.se/wp-content/uploads/2021/11/Dagligvarukartan2021.pdf>

Ds 2009:37, *Nya avfallsregler*, Miljödepartementet.

Europaparlamentets och rådets direktiv (2008/98/EG) av den 19 november 2008 om avfall och om upphävande av vissa direktiv (Avfallsdirektivet).

Europaparlamentet och rådets direktiv (EU) 2018/851 om ändring av direktiv 2008/98/EG om avfall (Ändringsdirektivet)

Europaparlamentet och rådets direktiv (EU) 2019/633 av den 17 april 2019 om otillbörliga handelsmetoder mellan företag i jordbruks- och livsmedelskedjan.

Europeiska kommissionen (2000). *Kommissionens beslut 2000/532/EG av den 3 maj 2000 om ersättning av beslut 94/3/EG om en förteckning över avfall i enlighet med artikel 1 a i rådets direktiv 75/442/EEG om avfall*.

Europeiska kommissionen (2003). Kommissionens rekommendation av den 6 maj 2003 om definitionen av mikroföretag samt små och medelstora företag (2003/361/EG).

Europeiska kommissionen (2011). Kommissionens förordning (EU) nr 142/2011 av den 25 februari 2011 om genomförande av Europaparlamentets och rådet förordning (EG) nr 1069/2009 om hälsobestämmelser för animaliska biprodukter och därav framställda produkter som inte är avsedda att användas som livsmedel och om genomförande av rådets direktiv 97/78/EG vad gäller vissa prover och produkter som enligt det direktivet är undantagna från veterinärkontroller vid gränsen.

Europeiska kommissionen (2018). *Kommissionens tillkännagivande om teknisk vägledning om klassificering av avfall* (2018/C 124/01).

Europeiska kommissionen (2020). Guidance for the compilation and reporting of data on municipal waste according to Commission Implementing Decisions 2019/1004/EC and 2019/1885/EC, and the Joint Questionnaire of Eurostat and OECD, version 2020-10-20.

Europeiska kommissionen (2021). Guidance for the compilation and reporting of data on municipal waste according to Commission Implementing Decisions 2019/1004/EC and 2019/1885/EC.

(a) Europeiska kommissionen (2022). *Operationalisation of municipal waste definition: Special cases and their treatment*, besökt 2022-06-02.

(b) Europeiska kommissionen (2022). *2023 WFD revision*, hämtad 2022-05-16 från: https://ec.europa.eu/environment/topics/waste-and-recycling/waste-framework-directive_en

Eurostat (2008), *Methodologies and working papers, NACE Rev. 2, Statistical classification of economic activities in the European Community*, ISSN 1977-0375.

Eurostat (2021). Special Cases on municipal waste, version 2021-10-25.

Eurostat and OECD (2021). The Joint Questionnaire of Eurostat and OECD, version 2021-08-12.

Fastighetstidningen (2021). "Kommunerna måste ta sitt ansvar", hämtad 2022-05-30 från: <https://fastighetstidningen.se/kommunerna-maste-ta-sitt-ansvar/>

Handelsrådet (2019). *Handelns struktur och utveckling*, HUI research på uppdrag av Handelsrådet, hämtad 2022-05-15 från: <https://hui.se/wp-content/uploads/2019/11/Handelns-struktur-och-utveckling.pdf>

Informant, MBP Solutions 2022, e-post 2022-06-28.

Informant, Produkter och produktsäkerhet, Skogsindustrierna, telefonsamtal 2022-06-16.

Jordbruksverket (2021). *Livsmedelsförluster i Sverige*, Rapport 2021:2.

Jordbruksverket, 2022, Transportera och mellanlagra animaliska biprodukter och därav framställda produkter, hämtad 2022-06-21 från:

<https://jordbruksverket.se/djur/foder-och-produkter-fran-djur/produkter-fran-djur/transportera-animalska-biprodukter-och-darav-framstallda-produkter>

Kemikalieinspektionen (2022). *Remissvar om Naturvårdsverkets rapport Uppdrag att föreslå genomförande av artikel 22 om bioavfall Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/98/EG i den svenska lagstiftningen.*

Livsmedelsföretagen (2021). *Konjunkturbrev från livsmedelsföretagen Q3 2021*, hämtad 2022-05-31 från:

<https://www.livsmedelsforetagen.se/app/uploads/2021/11/livsmedelsfoxxretagen-konjunkturbrev-q3-2021.pdf>

Madell T., m.fl. (2021). Kommunallagen, En kommentar, JUNO version: 3A, Publicerad digitalt 2022-02-24.

MBP Solutions (2022). *Used cooking oil (UCO) insamling och försäljning*, hämtad 2022-06-03 från: mbpsolutions.com/sv/used-cooking-oil-collection-se/

McDonald's (2022). *Miljö*, hämtad 2022-06-03 från:

<https://www.mcdonalds.com/se/sv-se/hallbarhet/miljo.html>

Miljödepartementet (2019). *Genomförande av reviderade EU-direktiv på avfallsområdet: Rapportering och miljösanktionsavgifter*, Promemoria, M2019/02091/R.

Miljödepartementet (2020). *Kommunalt ansvar för insamling och materialåtervinning av returpapper*, Promemoria, M2020/01079/Ke.

Miljödepartementet (2021). *En förbättrad förpackningsinsamling – nya roller för kommuner och producenter*, Promemoria, M2021/02118.

Miljödepartementet (2022). *Uppdrag till Naturvårdsverket om kommunalt avfall*, regeringsbeslut M2021/00686, M2021/00782, M2021/00950 (delvis), M2022/0050.

Naturvårdsverket (1996). *Materialflöden i samhället: redovisning till regeringen del 2*. Kontorspapper, Rapport 4678.

Naturvårdsverket (2007). *Biologiskt avfall från livsmedelsbutiker - faktorer för returer till grossist. Del i WStatR 2008 Statistikproduktion*, SMED på uppdrag av Naturvårdsverket.

Naturvårdsverket (2009). *Att välja efterbehandlingsåtgärd*, rapport nr 5978.

Naturvårdsverket (2019). *Förslag till författningsändringar med allmänna regler för vissa verksamheter som behandlar avfall – Redovisning av regeringsuppdraget att utreda undantag från tillstånds- och anmälningsplikt för verksamheter som behandlar avfall*, 2019-09-25, NV- 07431-17.

Naturvårdsverket (2020). *Sveriges återvinning av förpackningar och tidningar – Uppföljning av producentansvar för förpackningar och tidningar 2020*, SMED på uppdrag av Naturvårdsverket.

(a) Naturvårdsverket (2021). *Vägledning gällande definitionen av kommunalt avfall, version 1*, 2021-09-24.

- (b) Naturvårdsverket (2021). *Grovavfall och farligt avfall - Redovisning av ett regeringsuppdrag*, 2021-10-07, NV-00195-21.
- (c) Naturvårdsverket (2021). *Uppdrag att föreslå genomförande av artikel 22 om bioavfall Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/98/EG i den svenska lagstiftningen - Redovisning av ett regeringsuppdrag*, 2021-09-02, NV-09062-20.
- (d) Naturvårdsverket (2021). *Avfallskoder för litium-jonbatterier samt klassning av alkaliska batterier som farligt avfall – Redovisning av regeringsuppdrag om avfallskoder för Li-jonbatterier samt klassning av alkaliska batterier som farligt avfall*, 2021-05-20, NV-00197-21.
- (e) Naturvårdsverket (2021). *Samverkansbeskrivning för Naturvårdsverket och Avfall Sverige avseende avfall web*, dnr NV-02977-21.
- (f) Naturvårdsverket (2021). *Yttrande över betänkandet Äga avfall – en del av den cirkulära ekonomin (SOU 2021:24)*, 2021-09-30, NV-05323-21.
- (a) Naturvårdsverket (2022). *Hantering av schaktmassor och annat naturligt förekommande material som kan användas för anläggningsändamål – Redovisning av ett regeringsuppdrag*, 2022-06-01, NV-01151-21.
- (b) Naturvårdsverket (2022). *Rapportera till avfallsregistret, frågor och svar, avfall som kommer direkt från hushåll*, hämtad 2022-05-31 från:
<https://www.naturvardsverket.se/vagledning-och-stod/avfall-farligt-avfall/rapportera-till-avfallsregistret/fragor-och-svar/#E-1185994763>
- (c) Naturvårdsverket (2022). *Yttrande över promemoria "En förbättrad förpackningsinsamling – nya roller för kommuner och producenter"* (M2021/02118), 2022-02-03. NV-08520-21.
- (d) Naturvårdsverket (2022). *Nationell strategi för tillsyn enligt miljöbalken, tillsynsvägledning*, hämtad 2022-05-25 från:
<https://www.naturvardsverket.se/vagledning-och-stod/miljobalken/nationell-strategi-for-miljobalkstillsynen/tillsynsuppdraget/>
- (e) Naturvårdsverket (2022). *Vägledning om säker avfallshantering för att undvika spridning av invasiva växter*, hämtad 2022-07-04 från:
<https://www.naturvardsverket.se/vagledning-och-stod/invasiva-frammande-arter/saker-avfallshantering/#E-1759052347>
- Naturvårdsverket och Havs- och vattenmyndigheten (2022). *Om invasiva främmande arter – ett växande problem där din hjälp behövs*, 2022-05-19.
- Neste (2022). *Turning fries into miles*, hämtad 2022-06-03 från:
<https://www.neste.com/friestomiles>
- Prop. 1978/79:205 Proposition med förslag till renhållningslag, m.m.
- Prop. 1990/91:117 Om en ny kommunallag.
- Prop. 1996/97:172 Hantering av uttjänta varor i ett ekologiskt hållbart samhälle – ett ansvar för alla.
- Prop. 1997/98:45 Miljöbalk.

Prop. 2009/10:80 En reformerad grundlag.

Prop. 2019/20:156 Genomförande av EU-direktiv på avfallsområdet.

Prop. 2020/21:198 Producentansvar och straffansvar för nedskräpning.

Regeringskansliet (2020). *Kommunerna tar över ansvaret för returpappret*, hämtad 2022-05-30 från:

<https://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2020/12/kommunerna-tar-over-ansvaret-for-returpappret/>

Samrådsgrupp Avfall (2020). *Remissvar – Promemoria ”Kommunalt ansvar för in-samling och materialåtervinning av returpapper”* hämtad 2022-05-30 från:

<https://www.regeringen.se/4abe15/contentassets/8ffeb9dfc22d46b9966f227bd61a5844/dorotea-kommun.pdf>

SMED (2019). *Uppföljning av etappmålen för ökad resurshushållning i livsmedelskedjan*. Rapport Nr 15, 2019.

SOU 2001:102 Utredningen för översyn av producentansvaret (2001). *Resurs i retur: betänkande*.

SOU 2021:24 Utredningen om verksamhetens kommunala avfall (2021). *Äga avfall – en del av den cirkulära ekonomin: betänkande*.

Svensk Dagligvaruhandel (2018). *Branschriktlinjer – Livsmedelsbutikers hantering av animaliska biprodukter (ABP) som avfall*.

Svensk Dagligvaruhandel (2021). *Remissyttrande av SOU 2021:24 Äga avfall – en del av den cirkulära ekonomin*, M2021/00950.

Svensk Dagligvaruhandel (2022). *Kommentarer till uppdrag om ansvar för kommunalt avfall*.

Svensk fettåtervinning (2022). *Svensk fettåtervinning – från avfall till resurs*, hämtad 22-06-03 från: <http://www.fettatervinning.se>

Svenskt Ekonomilexikon (2022). *Definition detaljhandel*, hämtad 2022-06-22. <https://www.ekolex.se/definition/detaljhandel>.

Svenskt Näringsliv (2021). *Svenskt Näringsliv hemställer att Regeringen omgående tar initiativ för att ändra reglerna för hantering av kommunalt avfall*, 2021-03-25.

Riksrevisionen (2022). *Granskningsrapport: Statens insatser mot invasiva främmande arter*.

Återvinningsindustrierna (2020). *Yttrande över Promemoria om Kommunalt ansvar för insamling och materialåtervinning av returpapper*, dnr 2020/01079/Ke, Hämtad 2022-05-30 från:

<https://www.regeringen.se/4aab5d/contentassets/8ffeb9dfc22d46b9966f227bd61a5844/atervinningsindustrierna.pdf>

Bilaga 1



Regeringen

Miljödepartementet

Regeringsbeslut

4

2022-03-03
M2021/00686
M2021/00782
M2021/00950 (delvis)
M2022/00510

Naturvårdsverket
106 48 Stockholm

Uppdrag till Naturvårdsverket om ansvar för kommunalt avfall

Regeringens beslut

Naturvårdsverket ska analysera om ansvaret för kommunalt avfall bör förändras avseende vissa enskilda avfallsströmmar. Verket ska i arbetet beakta de skrivelser som inkommit till regeringen i frågan från Svenskt Näringsliv (M2021/00686) och Avfall Sverige (M2021/00782 och M2021/00950). I uppdraget ingår inte att föreslå förändringar för det kommunala avfall som i dag ingår i ett författningsreglerat producentansvar.

Om Naturvårdsverket i sin analys och utifrån de konsekvenser som följer av olika lösningar, bedömer att det finns skäl att förändra ansvaret för vissa enskilda avfallsströmmar av det kommunala avfallet, så ska nödvändiga författningsförslag lämnas. Naturvårdsverket ska i arbetet beakta skyldigheterna att rapportera uppgifter till EU.

Naturvårdsverket ska göra en analys av konsekvenserna av förslagen i enlighet med 6–8 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning. Naturvårdsverket ska samråda med Sveriges Kommuner och Regioner, Avfall Sverige, Svenskt Näringsliv och andra berörda aktörer.

Naturvårdsverket ska redovisa uppdraget till Regeringskansliet (Miljödepartementet) senast den 1 september 2022.

Skälen för regeringens beslut

Vid det svenska genomförandet av kraven i Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/98/EG av den 19 november 2008 om avfall och om upphävande av vissa direktiv (avfallsdirektivet) infördes en förklaring av uttrycket kommunalt avfall i miljöbalken (15 kap. 3 §). Det framhålls i

Telefonväxel: 08-405 10 00
Fax: 08-24 46 31
Webb: www.regeringen.se

Postadress: 103 33 Stockholm
Besöksadress: Fredsgatan 6
E-post: m.registrator@regeringskansliet.se

avfallsdirektivet att definitionen bör vara i linje med den som används för statistiska ändamål av Eurostat och Organisationen för ekonomiskt samarbete och utveckling (OECD). Det innebär att avfallskoderna ska beaktas vid bedömningen av vad som är kommunalt avfall (jfr skäl 10 i direktivet (EU) 2018/851 om ändring av avfallsdirektivet). I propositionen Genomförande av EU-direktiv på avfallsområdet (prop. 2019/20:156) utvecklar regeringen i författningskommentarena att kommunalt avfall ska förstås som motsvarande de avfallskategorier som ingår i underkapitel 15 01 och kapitel 20, med undantag för koderna 20 02 02, 20 03 04 och 20 03 06, i kommissionens beslut 2000/532/EG om avfallsförteckningen. Avfall som omfattas av andra kapitel i den förteckningen ska inte anses som kommunalt avfall annat än i fall där kommunalt avfall behandlas och tilldelas koder i kapitel 19 i förteckningen. Koderna i kommissionens beslut om avfallsförteckning har motsvarigheter i bilaga 3 till avfallsförordningen.

När uttrycket kommunalt avfall ersatte begreppet hushållsavfall i miljöbalken, föreslog regeringen att även paragrafen som reglerar kommunernas ansvar för avfallshantering skulle ändras på så sätt att det nya uttrycket användes (15 kap. 20 §). Ändringarna i miljöbalken trädde i kraft den 1 augusti 2020. Uttrycket används även för måluppföljning och rapportering.

Begreppet hushållsavfall, som tidigare styrde kommunernas ansvar, var otydligt och föremål för flera tvister mellan kommuner och verksamhetsutövare. Införandet av uttrycket kommunalt avfall har gjort ansvaret tydligare men innebär också att tidigare rättspraxis inte längre är relevant.

Svenskt Näringsliv har hemställt att regeringen omgående klargör att avsikten inte är att utöka det kommunala avfallsmonopolet och att regeringen snarast möjligt ska återställa reglerna så att det kommunala ansvaret begränsas till det rättsläge som förelåg den 1 augusti 2020, dvs. att kommunernas ansvar begränsas till hushållsavfall och därmed jämförligt avfall (M2021/00686).

Avfall Sverige har svarat på Svenskt Näringslivs skrivelse med en egen skrivelse med en hemställan om att regeringen agerar angående behovet av att tydliggöra ansvarsavgränsningen avseende kommunalt avfall (M2021/00782). Avfall Sverige har utvecklat detta i en kompletterande skrivelse (M2021/00950).

Bilaga 2

Aktörer som medverkat i möten och intervjuer:

Avfall Sverige
Borgholm Energi
Coop Butiker & Stormarknader AB
Ikea Sverige
Kretslopp och Vatten Göteborg
Krokoms kommun
Livsmedelsföretagen
Lycksele Avfall och Vatten AB
RAMBO AB
Region Gävleborg
Region Jämtland Härjedalen
Region Jönköpings län
Region Sörmland
Svensk Dagligvaruhandel
Svensk Handel
Svenskt Näringsliv
Sveriges Kommuner och Regioner
VafabMiljö Kommunalförbund
Vatten och Miljöresurs (Bergs och Härjedalens kommuner)
Visita
Värmdö kommun
Västra Götalandsregionen
Återvinningsindustrierna

Aktörer som under uppdragets genomförande inkommit med skriftliga underlag:

Avfall Sverige
Coop Butiker & Stormarknader AB
Food Folk Sverige AB (McDonald's)
Svensk Dagligvaruhandel
Svensk Handel
Svenskt Näringsliv
Återvinningsindustrierna