

Äga avfall – en del av den cirkulära ekonomin (SOU 2021:24)

Sammanfattning

Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) avstyrker utredningens förslag av följande skäl:

SKR anser inte att utredningens förslag skulle ge en större miljönytta än dagens reglering, men däremot ge en större arbetsbelastning för kommunerna och en stor otydlighet i förutsättningarna för tillsyn.

Utredningen skulle särskilt beakta behovet av att bedriva tillsyn över verksamheternas avfallshantering”. SKR anser att utredningen är mycket bristfällig på det området, vilket medför att inget av förslagen kan tillstyrkas.

Utredningens förslag om frival förutsätter inte att miljönyttan ska vara bättre än eller likvärdigt med att lämna avfallet till kommunen, utan skulle främst bli ett sätt för verksamheter att pressa kostnaderna för avfallshandlingen och en möjlighet att, i förekommande fall, samordna det kommunala avfallet med verksamhetsavfallet. Det finns dock risker med förslagens utformning att oseriösa aktörer kan nyttja systemet och att det totalt sett finns en risk för försämring. Förslaget riskerar att motverka de satsningar mot avfallsbrottslighet som görs.

Det framgår att dispensmöjligheten inte var utredningens huvudalternativ och ett grundligare försök till tydlighet med rimliga krav hade varit önskvärd.

SKR kan inte se att utredningens förslag till utökad dispens uppfyller uppdraget i direktivet att den ska utformas så att den är tydlig, förutsägbar, administrativt enkel och ger lika villkor. Utredningens förslag innebär i praktiken knappast någon förändring av den dispensmöjlighet som finns idag.

Förbundets synpunkter

1. Författningsförslag

I föreslagen lydelse 7 kap. 2 a § respektive 2 b § avfallsförordningen (2020:614) föreskrivs att insamlare respektive behandlare ”ska senast den 31 mars varje år lämna uppgifter avseende föregående kalenderår till kommunen om vem som har lämnat avfallet” e t c.

Här bör det framgå att uppgifter ska lämnas till den/de kommuner där avfallet uppkommit.

Tidsaspekten för införande/ikraftträdande är orimlig, dels med hänvisning till revidering av taxor, framtagande av administrativ hantering och material. dels med de sammanlagda oklarheterna i förutsättningar för kommunerna såväl som renhållare som tillsynsmyndigheter.

4. Aktörer inom avfallshanteringen och deras ansvar

4.2.3 Kommunerna

Av betänkandet framgår att tillsynen har en viktig uppgift för att det föreslagna regelverket ska följas och att tillsyn är ovanligt avseende kommunalt avfall. SKR vill i sammanhanget framhålla att verksamheter som genererar annat avfall än farligt avfall, till skillnad från verksamheter i avfallsbranschen, idag inte är utpekade som sådana verksamheter som ska omfattas av miljönämndens tillsynsprogram. Restauranger och andra livsmedelsföretag har kontakter med miljönämnden i dess egenskap av kontrollmyndighet för livsmedel.

Även om det finns en stor potential i att förbättra tillsyn över avfallsförebyggande åtgärder för denna typ av verksamheter skulle ett frival innebära ett antal nya verksamheter med behov av återkommande tillsyn för miljönämnderna. Även om tillsynen kan avgiftsfinansieras har miljönämnderna i många fall en hårt ansträngd arbetsbelastning och det finns således ett behov av att särskilt överväga vilka uppgifter som myndigheten ska ha och göra regelverken som ska tillämpas enkla.

7. Utredningens överväganden och förslag

7.2 Vad är kommunalt avfall

En viktig utgångspunkt både för kommunens ansvar för avfallshantering, och för behovet av reglering med frival är hur uttrycket ”kommunalt avfall” ska tolkas. SKR anser att införande av den EU-rättsliga definitionen i miljöbalken innebär att uttrycket bör tolkas mot bakgrund av EU-rättens direktiv och de vägledningar som tas fram på EU-nivå. Den praxis som utredningen redogör för är enligt SKR:S bedömning inte av direkt relevans för tolkning av begreppet. Den EU-rättsliga definitionen har tagits fram för statistikändamål men styr genom den svenska regleringen med ansvar kopplat till definitionen vad som är kommunens ansvar (15 kap. 20 § MB).

Utredningen kommer inte med några förslag som tar sikte på avfallsbegreppet som sådant eller ansvarsfördelningen. Tolkningen av begreppet har stor inverkan på konsekvenserna både med och utan utredningens förslag, varför en klarhet i tolkning av begreppet eller ansvaret för avfallet borde förekomma förslag om hur kommunalt avfall ska hanteras och av vem. SKR anser att det för alla parter behövs ökad klarhet i hur begreppet ska tolkas och hur kommunernas ansvar ska förhålla sig till begreppet.

Då begreppet ”kommunalt avfall” ännu inte är tydligt definierat är inte utredningens konsekvensanalys fullständig och det är inte rimligt att införa frival eller dispens från något som inte är helt klarlagt.

7.3 Överväganden och förslag om frival samt 7.4 Dispens som alternativ till frival

I beskrivningen av frivalet anges att:

”Ett frival bör inte omgärdas med krav på närmare angivna förutsättningar eller kriterier för verksamheterna att kunna välja frival. Den verksamhetsutövare som vill begagna sig av möjligheten till frival ska kunna välja detta utan att belasta den kommunala förvaltningen med en omständlig och kostnadskrävande förhandsprövning. En sådan ordning skulle tynga systemet och kunna ge till resultat att olika praxis skapas hos skilda kommuner och så småningom överklaganden och domstolsprövningar.”

I beskrivningen av utökad dispensmöjlighet anges däremot:

”Vårt uppdrag är annorlunda och handlar om att utveckla möjligheter till en utökad cirkulär ekonomi. Det är idén om en ökad hållbarhet i vårt sätt att ta hand om avfallet som bär fram våra förslag, alltså det rör sig om andra bevekelsegrunder för att bevilja dispens än vad som är tänkt regleras i dag. Vi föreslår därför en ytterligare dispensgrund reserverad för verksamheter. Det avfallsslag eller den avfallsfraktion som en näringsidkare söker dispens för ska helt enkelt på ett övergripande sätt syfta till en ökad hållbarhet, lokalt, regionalt eller nationellt. Det sagda innebär att en utökad dispensmöjlighet som den beskrivs i vårt uppdrag ska regleras skild från övriga dispenser enligt 15 kap. Vi föreställer oss att dispensen ska sikta mot att minska mängderna avfall eller främja hushållningen med råvaror och energi och redovisa en genomtänkt idé hur detta ska åstadkommas. Samlat bör en beviljad dispens leda till att avfallet tas om hand bättre än det förfarande som kommunen kan erbjuda.”

I frivalet är alltså en utgångspunkt att det ska vara så enkelt som möjligt, men för dispensalternativet förordar man att det ska visas att det blir en bättre avfallshantering än kommunens och har inga förslag på hur dispensalternativet ska bli enkelt och förutsägbart och inte leda till olika praxis.

I utredningens direktiv sägs att dispensmöjligheten ska utformas så att den är tydlig, förutsägbart, administrativt enkel och ger lika villkor för verksamheter oavsett i vilka kommuner de bedriver sin verksamhet. SKR anser inte att utredningens förslag på dispensmöjlighet är utformad enligt dessa kriterier.

7.3 Överväganden och förslag om frival

SKR anser att det är svårt att se några vinster för miljön av förslaget. Att utsorteringen förbättras och avfallsförebyggande prioriteras följer inte av förslaget som inte är förknippat med några krav med avseende på klimat eller miljöförbättring utan närmast en ren transportdispens.

Utredningen föreslår införande av s.k. frival för kommunalt avfall som innebär att en verksamhetsutövare kan informera kommunen (anmäla registrering av frival) att man tar hand om hela eller delar av det kommunala avfallet på eget sätt.

Utredningen menar att avfallsproducenterna med ett frival kan hitta bättre lösningar ur ett cirkulärt perspektiv för vissa avfallsflöden. SKR ifrågasätter om det kommer att medföra så stora förbättringar då det är enbart det kommunala avfallet och inte verksamhetsavfall det är fråga om.

I konsekvensanalysen verkar det vara ökad utsortering snarare än frivalet i sig som förväntas leda till miljövinster.

Utsortering av förpackningsavfall är svårt att se att det skulle bli bättre av ett frival. Ett frival är snarare ett sätt för seriösa företag att samordna logistiken för sitt totala avfall och samordna med verksamhetsavfallet och för verksamheter generellt, en möjlighet att pressa priserna för avfallshanteringen.

SKR avstyrker utformningen av frival i avfallsförordningen. Både frågan om vem som ska vara sökande i förfarandet och vad händer i en konfliktsituation mellan fastighetsägare (avgiftsskyldig) och avfallsproducent hade behövt analyseras ytterligare.

Utredningen belyser inte närmare hur kommunen vare sig som renhållare eller tillsynsmyndighet kan hantera situationer om t.ex. en utförare hamnar i obestånd, förlorar tillstånd och liknande och vilken beredskap som behöver finnas för uppkomna situationer där åtgärder kan behöva sättas in med omedelbar verkan.

Anmälan för registrering innebär å en ny typ av arbetsuppgift för kommunerna som är ett mellanting mellan det myndighetsförfarande som föranleds av en anmälan och den möjlighet som finns att t.ex. meddela uppehåll i hämtning under vissa förutsättningar som anges i avfallsföreskrifterna.

Dokumentation ska inges, även vid förändrade förhållanden, men några krav på hanteringen ska, som det får förstås, inte ställas i anledning av en registrering. Om avfall som omfattas av frival orsakar störningar på människors hälsa och miljön och störningarna har sin orsak i hur avfallet har hanterats, får kommunen enligt förslaget besluta att frivalet ska upphöra. Systematiken ger upphov till frågetecken.

Mot bakgrund att kommunen efter anmälan för registrering inte förutsätts fatta något särskilt beslut är det oklart på vilket sätt frivalet ska upphöra. Att anmälaren t.ex. inte

följer avfallshierarkin i 15 kap. 10 § MB (vilket ansetts vara en del av poängen med förfarandet) eller bara ger upphov till *risk* för olägenhet (jfr. 15 kap. 11 § MB) medför inga konsekvenser för den som använt sig av frivalet. I teorin skulle alltså avfallshantering där det finns klagomål men där miljö- och hälsoskyddsnämnden inte kan visa störningar på människors hälsa och miljön som har sin orsak i avfallshantering, inte påverka frivalet.

Det finns också en risk att eventuella brister i avfallshantering kan ta lång tid att upptäcka beroende på hur lång tid det kan gå mellan registrering och första tillsynsbesök. Frivalet skulle innebära att nya objekt tillkommer med behov av regelbunden tillsyn. Tillsynssituationen kan också bli komplicerad, till exempel om en fastighetsägare anmält frival för flera verksamhetsutövare inom fastigheten, avfallet transporteras av en aktör (med eventuella underentreprenörer) som inte är hemmahörande i kommunen till en mottagningsanläggning i annan del av landet. Om det uppdragas oegentligheter i den kedjan kan det medföra ärenden som blir mycket svåra att hantera för kommunen.

Ett stort problem med utredningen är att tillsynsperspektivet till största delen saknas, framför allt vad gäller förutsättningar och praktiska möjligheter till genomförande.

I utredningens sammanfattning skrivs även att ”Det finns ingen forskning som visar att antalet transporter kommer att öka om avfallsproducenter i och med frivalet får möjlighet att samordna restavfallet och matavfallet med producentansvarsfraktioner och övrigt verksamhetsavfall.”

Det är dock ingen förutsättning i förslaget frival att restavfallet och matavfallet ska samordnas med annat avfall. I praktiken kan det alltså innebära att vissa verksamheters frival medför ökade transporter och därmed risk för ökat buller i närmiljön. Då det inte heller blir nödvändigt att ställa miljökrav på transporterna finns risk för högre utsläpp från dessa transporter.

Utredningens utformning av förslag till frival medför flera oklarheter främst vad gäller administrativ hantering och förutsättningar för tillsyn. Vidare ställs höga krav på kommunernas beredskap att snabbt ställa om i avfallshantering och upprätthållande av kapacitet och det är oklart om förslaget innebär någon miljönytta.

7.4 Dispens som alternativ till frival

SKR är inte avvisande till dispensalternativet som sådant; möjligheten finns redan i dag. Förbundet avstyrker förslaget i nuvarande utformning. Dispensmöjligheten är inte utredningens huvudalternativ och ett grundligare försök att ta fram en tydlig regel med rimliga krav hade varit önskvärd.

Idag får kommunen ge dispens för hantering av kommunalt avfall ”om det finns särskilda skäl och den som ska hantera avfallet med stöd av dispensen kan göra det på ett hälso- och miljömässigt godtagbart sätt.

Utredningen föreslår ett tillägg att kommunen för ”kommunalt avfall som inte kommer från hushåll” ska ge dispens ”om mängderna avfall minskar eller hushållningen med råvaror och energi främjas”.

Det innebär en skillnad i ”får” till ”ska”, men här ställs (till skillnad från frivalsförslaget) krav på att hanteringen också måste bli bättre än kommunens hantering. Om hanteringen är likvärdig med kommunens kan inte dispens bli aktuellt, t.ex. i de fall då det enbart handlar om samordnad logistik inom verksamheten eller lägre kostnader.

Detta innebär en utmaning i bevisbördan och det är högst tveksamt att minskning av avfallsmängder ska vara ett kriterium, då mängderna oftast har störst samband med produktionsintensitet.

I utredningens direktiv sägs att dispensmöjligheten ska utformas så att den är tydlig, förutsägbar, administrativt enkel och ger lika villkor för verksamheter oavsett i vilka kommuner de bedriver sin verksamhet.

Utformningen av dispensalternativet kan inte anses uppfylla dessa kriterier.

Dispens innebär en prövning i aktuell kommun. Utredningen beskriver detta som ett kostsammare alternativ för såväl verksamhetsutövare som kommunen och bedömer det som sannolikt att det inte kommer att utnyttjas i någon större utsträckning. Så som man utformat förslaget håller SKR med i den slutsatsen.

En fördel med dispensen är att den söks av avfallproducenten, till skillnad från frivalet som görs av den som är avgiftsskyldig vilket normalt är fastighetsägare och fastighetsinnehavare.

Dispensalternativet är inte så utförligt klarlagt i utredningen, men om utredningen förordar en ordning där omständliga och kostnadskrävande förhandsprövningar undviks, så borde detta ha motiverat en grundligare utredning av dispensalternativet med denna utgångspunkt. På motsvarande sätt kan det inte anses klarlagt att frivalsalternativet i praktiken skulle innebära utökad hållbarhet/utökad cirkulär ekonomi enbart för att det är en enklare process än en dispensmöjlighet. Det hade varit önskvärt med en utförligare utredning av dispensalternativet med förslag på hur det kan utformas för att förenkla processen, den administrativa hanteringen och ge lika villkor för verksamheter oavsett i vilka kommuner de bedriver sin verksamhet.

8. Kompletterande åtgärder som bör övervägas

Om frival ska genomföras trots SKRs avstyrkan delar SKR utredningens uppfattning att ytterligare vägledning behövas. Den behöver även komma i god tid inför ikraftträdande. SKR och kommunernas erfarenheter av centrala digitala lösningar är inte odelat positiva och det är av största vikt att kommunerna involveras i eventuellt sådant arbete. Det är viktigt att Naturvårdsverket arbetar för hur tillsynen ska bedrivas i händelse av konkurs för transportör eller behandlare av frivalt avfall och hur missförhållanden ska kunna följas upp när de skett i andra kommuner.

Kompletterande åtgärder bör även omfatta en djupare analys och vägledning för kommunernas administrativa hantering, hantering och agerande vid eventuella missförhållanden samt förutsättningar för, och praktiskt genomförande av tillsyn.

Sveriges Kommuner och Regioner

Anders Knape
Ordförande