

Mot det hållbara samhället

– resurseffektiv avfallshantering

Betänkande av Avfallsutredningen

Stockholm 2012



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2012:56

Sammanfattning

Uppdraget

Avfallsutredningen (M 2011:02) ska enligt direktivet (dir. 2011:66) göra en allmän översyn av avfallsområdet. Översynen ska främst omfatta utformningen och ansvaret för insamling och omhändertagande av hushållens avfall men även ansvaret för verksamheters avfall, särskilt avseende hushållsavfall, förpackningar och returpapper ingår i uppdraget. Översynen ska ta sin utgångspunkt i att avfallshanteringen ska ske på ett resurseffektivt och miljömässigt sätt.

Utredaren ska bl.a. lämna förslag som syftar till att avfallshanteringen ska vara effektiv för samhället, enkel, begriplig och lättillgänglig för alla konsumenter och andra användargrupper, såväl i tätort som i glesbygd. Regeringen har betonat vikten av att avfallshanteringen ska kunna gå hand i hand med andra infrastrukturer för hållbart stads- och samhällsbyggande samt att avfallet bör ses som en resurs samtidigt som spridningen av farliga ämnen minimeras. Dagens styrmedel för att få producenterna att tillverka förpackningar på ett sådant sätt att miljöbelastningen och resursförbrukningen minimeras i ett helhetsperspektiv ska utvärderas. Uppdraget ska redovisas senast den 3 september 2012 (dir. 2012:33).

Betänkandet innehåller, förutom de inledande allmänna delarna inklusive författningsförslag, en genomgång av gällande regelverk och förutsättningar (kapitel 2) och en gemensam målbild (kapitel 3). Därefter presenteras förslag rörande resurseffektiva kretslopp (kapitel 4), insamling och omhändertagande av avfall från hushåll och verksamheter (kapitel 5 och 6), utformning av förpackningar och förebyggande av förpackningsavfall (kapitel 7) samt en samlad och effektiv målstruktur, uppföljning och tillsyn (kapitel 8). Sist

redovisas konsekvenser (kapitel 9) och författningskommentarer (kapitel 10).

Utgångspunkter

Utgångspunkter för utredningsarbetet

Utredningsarbetet har fokuserats på hushållens och verksamheternas avfall och hur samverkan mellan producenter och kommuner kan förbättras för att uppnå den enkelhet som konsumenter och andra användargrupper efterlyser. En bättre samverkan mellan berörda aktörer, med avfallshierarkin som gemensam grund, bör inte bara resultera i en ökad "konsumentvänlighet" utan också i en förbättrad resurshushållning och miljömässighet. Det i sin tur torde leda till en högre effektivitet i avfallshanteringen såväl för samhället som för aktörer och enskilda verksamheter och konsumenter.

Tyvärr har min ambition i det avseendet inte varit framgångsrik. En dialog mellan kommuner och producenter initierades förvisso under våren 2012 men resultatet av denna var nedslående utifrån ett samverkansperspektiv. Parternas oförmåga att "tänka nytt och framåt" och lägga fram ett gemensamt förslag till förbättring har därmed inneburit att jag med hjälp av ett konstruktivt sekretariat presenterar ett huvudförslag som tyvärr till alla delar inte är så optimalt som vore önskvärt.

I utredningsarbetet har marknadsaspekter och konkurrensneutralitet haft betydelse. Genom den fördelning som kommit att råda mellan kommuners och producenters ansvar är konkurrensfrågan av särskilt intresse och syns ha bidragit negativt i de samtal om samverkan som hållits mellan aktörerna.

Jag har därför sett det som angeläget att försöka hitta ett system där konkurrensproblemen minimeras samtidigt som mångfalden på avfallsmarknaden bejakas som drivkraft för nya marknadslösningar och teknisk utveckling.

Vidare har jag funnit att det föreligger behov av att ytterligare förbättra och förfina avfallsstatistiken för att kunna dra konkreta slutsatser om hur producentansvaret påverkat förpackningsmängderna och därmed sammanhängande miljö- och resurshushållningsaspekter.

Intresset för ett ökat resursutnyttjande av avfall, t.ex. i form av bl.a. biogasproduktion, ligger också till grund utredningsarbetet.

I flera av de frågor och problemområden som har behandlats har behovet av tydlig tillsyn och vägledning aktualiserats. Behovet av en nationell tillsynsmyndighet vars uppgift bl.a. skulle vara att komplettera den självklara kommunala tillsynen på avfallsområdet har blivit uppenbart. Inte minst gäller det tillsynen över hur systemet med flera aktörer på avfallsområdet fungerar nationellt samt för hur förpackningars resurseffektivitet ska kunna följas upp.

Utgångspunkter för förslagen

Den gemensamma målbild som presenteras omfattar tre huvudområden:

- Miljön – Miljömässig och resurseffektiv.
- Medborgaren – Enkel och lättillgänglig.
- Marknaden – Effektiv för samhället och ekonomiskt försvarbar.

Mellan dessa tre områden kan det uppstå målkonflikter. Ett mål eller en åtgärd som skulle vara den bästa för miljön kanske inte är det bästa för marknaden eller för medborgaren. En lösning som vore den bästa för medborgaren, t.ex. insamling av avfall i materialströmmar, är utifrån dagens förutsättningar kanske inte den bästa för marknaden. En generell målhierarki är därför, enligt min mening, inte möjlig att föreslå.

Förslagen, som rör flera olika områden inom avfallshanteringen och innebär förändringar på systemnivå, syftar till att åtgärda flera av de problem som lyfts fram under en lång tid av såväl aktörer som enskilda medborgare. Det finns dock i det föreslagna systemet, liksom i det nuvarande, motstående intressen och olika ambitionsnivåer. Ambitionen har ändå varit att skapa en struktur som är så optimal som möjligt med avseende på miljön, enkelheten för medborgarna och på marknaden.

Med de föreslagna åtgärderna flyttas visst ansvar för insamling för olika avfallsfraktioner mellan olika aktörer. Svårigheterna att avgöra ansvarsfördelningen mellan aktörerna har länge varit föremål för diskussioner och tvister och var också ett tungt vägande skäl till att Avfallsutredningen tillsattes. Tanken är att förslagen i kapitel 5 och 6 tillsammans ska medföra ett balanserat

ansvar mellan olika aktörer och att ta tillvara de positiva erfarenheter som vunnits av dessa genom åren.

Kommunernas insamlingsverksamhet från hushållen bedöms öka genom att förpackningar och returpapper kommer att omfattas enligt huvudförslaget. De kommuner som verkar på den konkurrensutsatta marknaden kan komma att få en ytterligare konkurrensfördel av detta. Eftersom kommunerna samtidigt förlorar insamlingsansvaret för det avfall som är jämförligt med hushållsavfall från verksamheterna, som i stället blir tillgängligt för de privata avfallsentreprenörerna, bedöms emellertid balansen på marknaden till viss del kompenseras.

Att möjliggöra för andra aktörer än kommunen att hämta hushållens grovavfall kan innebära, förutom förbättrad service för medborgarna, att fler entreprenörer får möjlighet att lyfta avfallshanteringen till en högre nivå i avfallshierarkin som också genomförs tydligare i svensk lagstiftning. Mängden produkter som hamnar som avfall på återvinningscentralerna och som enligt hierarkin ska förberedas för återanvändning skulle kunna minska och medföra att omfattningen av kommunernas roll i arbetet med steget förberedelse för återanvändning blir begränsad och därmed inte så resurskrävande.

Miljökonsekvenserna är svåra att bedöma likväl som kostnader för företag, offentliga verksamheter och kommunal ekonomi, till stor del beroende på att kostnadsunderlag från aktörerna saknas. En slutsats är dock att det även kostar att inte lösa de problem som identifierats och att miljönyttan och tillgängligheten för medborgarna i flera fall bör uppväga kostnaderna för systemet.

Förslag rörande resurseffektiva kretslopp (4)

Om ökningen av avfallsmängderna fortsätter i samma takt som hittills och med en rikare och större befolkning, kan mängderna ha ökat med 50 procent till år 2035. Samtidigt ökar dock medvetenheten om behovet av åtgärder för att förebygga avfall. Stigande priser på råvaror kan leda till att avfallet i större utsträckning återvinns och att det ändrar karaktär från att vara ett miljöproblem till att bli en värdefull resurs.

Avfallshierarkin (4.2)

I 2 kap. 5 § miljöbalken införs ett tillägg där det framgår att alla som bedriver en verksamhet eller vidtar en åtgärd ska utnyttja möjligheterna att förebygga avfall.

I 15 kap. miljöbalken införs en inledande bestämmelse som anger att kapitlet ska syfta till att förebygga avfall samt att avfall ska hanteras enligt den ordning som innebär att förberedelse för återanvändning har företräde framför materialåtervinning, att materialåtervinning har företräde framför annan återvinning och att annan återvinning har företräde framför bortskaffande. Bestämmelsen kopplas även till de aktörer som i dagsläget har ett ansvar för att se till att avfall samlas in och tas om hand.

För att förebygga uppkomsten av avfall kan de bästa effekterna nås i samband med konstruktion, tillverkning och användning. Mot bakgrund av detta förs hierarkins första steg in i 2 kap. 5 § miljöbalken. På så sätt kommer tydligare krav kunna ställas på att varje verksamhet och åtgärd av betydelse för miljöbalkens mål i större utsträckning ska utnyttja möjligheten att förebygga avfall.

Hierarkin förslås även föras in i sin helhet som en syftesbestämmelse i 15 kap. Detta för att säkerställa att alla bestämmelser i kapitlet ska tillämpas mot bakgrund av den uppräknade prioriteringsordningen.

Förebyggande av avfall (4.3)

Kommuner ska informera medborgarna i kommunen hur de kan förebygga uppkomsten av avfall. Kommunen ska i enlighet med avfallshierarkin i första hand arbeta avfallsförebyggande genom att samarbeta med aktörer till vilka medborgaren kan skänka sådana produkter som annars skulle ha blivit till avfall.

Förberedelse för återanvändning (4.4)

Kommunen ges möjlighet att förbereda avfall för återanvändning. En ny paragraf införs i avfallsförordningen som anger att kommunen ges möjlighet att sortera ut sådant avfall som lämpar sig för förberedelse för återanvändning från sådant avfall som från hälso- och miljösynpunkt bättre lämpar sig för återvinning eller bortskaffande. Av bestämmelsen framgår även att kommunen kan

bereda frivilligorganisationer och andra aktörer tillfälle att hämta utsorterade produkter på en av kommunen anvisad plats, innan kommunen själv hanterar dessa. Genom en ändring i 27 kap. 4 § framgår att kommunen får meddela föreskrifter om att avgift ska betalas för kommunens ansvar för hanteringen. Av ändringen framgår emellertid att sådana föreskrifter inte får avse hantering som innebär rengöring och reparation av hushållsavfall.

Materialåtervinning (4.5)

Ordet biologisk stryks ur etappmålet för ökad resurshushållning i livsmedelskedjan då det finns en risk att formuleringen styr matavfall mot rötning och kompostering även i de fall där det finns en mer resurseffektiv behandling. Formuleringen kan även vara hämmande för teknikutvecklingen på området. Behandling av använt utsorterat matfett bör t.ex. rangordnas högre upp än biologisk behandling i avfallshierarkin.

Vad gäller textilier bör regeringen överväga att införa ett miljömål för återanvändning, förberedelse för återanvändning och materialåtervinning. Regeringen bör därtill se över möjligheterna att på sikt införa ett producentansvar för textilier.

Annan återvinning (4.6)

En utredning med uppdrag att se över möjligheterna att införa ett förbud mot eller skatt på förbränning av vissa utpekade avfallsflöden bör tillsättas.

Biologisk behandling utan återförsel till åkermark ska likställas med avfallsförbränning med energiutvinning. En utredning bör tillsättas som ser över möjligheterna att införa styrmedel som förhindrar att avfall med högt näringsinnehåll används för anläggningsändamål.

Förslag rörande hushållens avfall (5)

Målet för insamling av avfall från hushållen är att systemet ska vara organiserat så att Sveriges medborgare upplever att det är enkelt att delta i och förstå. För den enskilde medborgaren erbjuder faktorer såsom närhet och tydlighet bra förutsättningar för att delta i

systemet. Systemet bör även generera så rena fraktioner som möjligt och vara samhällsekonomiskt försvarbart.

Ansvar för det avfall som uppkommer i hushållen är i dagens system delat mellan kommunen och producentkollektivet (kap. 3). Emellertid har det nuvarande systemet bl.a. lett till oklarheter i ansvarsförhållanden och rollfördelning mellan kommuner och producenter. Systemet har vidare kritiserats för att ha skapat en marknad där olika aktörer inte konkurrerar på samma villkor. Därtill upplever många medborgare att insamlingen inte är tillfredsställande. Dagens system där vissa fraktioner hanteras fastighetsnära och andra utanför fastigheten är inte rationellt för medborgare och det skapar inte heller optimala förhållanden för utsortering av olika fraktioner.

Förhandsgodkända insamlingssystem, FGI (5.2)

En ordning med på förhand godkända insamlingssystem införs.

Ett godkänt insamlingssystem innebär att producenter av förpackningar och tidningar ska svara för att deras produkter ingår i ett eller flera insamlingssystem för återanvändning eller återvinning. Endast aktörer som godkänts av en nationell myndighet får bedriva insamling av förpackningar eller returpapper. Systemen kan omfatta ett eller flera förpackningsmaterial och/eller returpapper.

Förhandsgodkända insamlingssystem utgör en förutsättning för såväl huvudförslaget (5.3) som alternativförslaget (5.4) men med kommunerna som insamlare, i enlighet med huvudförslaget, ingår insamlingsledet i FGI inte i tillåtlighetsförfarandet. Producenternas ansvar omfattar hela kedjan undantaget den fysiska insamlingen. I huvudförslaget föreslås därför en ordning där godkännandeförfarandet exkluderar insamlingsledet.

Förslag till ny ordning: Kommunalt insamlingsansvar (5.3)

Det fysiska ansvaret för insamling av förpacknings- och tidningsavfall från hushållen övergår från producenterna till kommunerna. Kommunen ges ansvaret att transportera insamlade fraktioner till den avlämningsplats som utpekats av godkänd systemadministratör för FGI.

Kommunen ges det övergripande ansvaret för en sammanhållen information till allmänheten.

Kommunen ska rapportera statistikuppgifter om insamlingen till den nationella myndigheten.

Kravet i förordning (2006:1273) om producentansvar för förpackningar och förordning (1994:1205) om producentansvar för returpapper på att producenterna ska tillhandahålla ett insamlings-system upphör.

Kommunen ska samråda med godkända systemadministratörer i frågor som rör kommunens insamling av förpackningar och returpapper.

En årlig schablonavgift för kommunens kostnader tas ut av producenterna genom de godkända systemoperatörerna.

Förhandsgodkänd systemadministratör (5.3.6)

Endast en förhandsgodkänd systemadministratör eller den som systemadministratören anlitat för ändamålet har rätt att i efterföljande led hantera det insamlade materialet.

Förslaget är en anpassning av FGI till en ordning med ett kommunalt ansvar för insamlingen av förpackningar och returpapper.

Alternativförslag: Producenternas ansvar för insamling av förpacknings- och tidningsavfall kvarstår, kompletterat med FGI (5.4)

Den nuvarande ordningen där producenterna ansvarar för både insamling och omhändertagande av förpackningar och returpapper kvarstår. Systemet kompletteras med att en ordning med på förhand godkända insamlingssystem införs.

Insamling av matavfall (5.5)

Avfallsförordningen kompletteras med en paragraf med krav på att kommunen ska tillhandahålla medborgarna ett insamlingssystem för matavfall i den utsträckning det inte kan anses orimligt utifrån ett samhällsekonomiskt eller insamlingstekniskt perspektiv.

Insamling av grovavfall (5.6)

En ny paragraf införs i avfallsförordningen som fastställer att verksamhetsutövare som godkänts av den myndighet regeringen bestämmer får samla in och omhänderta skrymmande eller icke brännbart hushållsavfall. Kommunens övergripande ansvar för detta hushållsavfall kvarstår.

En alternativ handlingsväg till den föreslagna förändringen av dagens system är att den myndighet som regeringen bestämmer får utfärda närmare föreskrifter om kommunernas hantering av hushållsavfall (5.6.1).

Bemyndigande för kommunen att meddela föreskrifter om utrymmen för avfallshantering (5.7)

Det införs en ny paragraf i 74 a § avfallsförordningen som anger att kommunen får meddela föreskrifter om att fastighetsinnehavare ska avsätta och utrusta utrymmen för avfallshantering.

Förslag rörande verksamheters avfall (6)

I utredningsuppdraget ingår att överväga hur ansvaret för insamling och omhändertagande av verksamheternas avfall, särskilt hushållsavfall, förpackningar och returpapper, bör vara organiserat. Verksamhetsutövaren ansvarar enligt nu gällande regelverk för att det inom verksamheten uppkomna avfallet, undantaget verksamhetens hushållsavfall som ligger inom kommunens ansvar, och i viss mån avfall som är belagt med producentansvar, hanteras på ett hälso- och miljömässigt godtagbart sätt. Ansvaret för insamling och omhändertagande av avfall som uppstår inom verksamheten delas således mellan verksamhetsutövaren, kommunen och producenter.

Dagens reglering har skapat en oklar ansvarsfördelning mellan verksamhetsutövare och kommuner. Under många år har diskussioner pågått om vilken typ av avfall som ingår respektive inte omfattas av definitionen av verksamheternas hushållsavfall.

En tydligare ansvarsfördelning mellan kommuner och verksamhetsutövare (6.2)

Definitionen av hushållsavfall i 15 kap. 2 § miljöbalken begränsas till att enbart omfatta avfall från bostäder.

Avfallsförordningen kompletteras med krav på att verksamheter ska sortera ut matavfall från annat avfall samt se till att hantera det på det sätt som anges i 15 kap. 1 § miljöbalken.

Förslaget innebär att en verksamhetsutövare får ansvar för hanteringen av allt sitt avfall.

Alternativ handlingsväg (6.2.5)

I det alternativa förslaget får kommunerna, utöver ansvaret för insamling av avfall från bostäder, också ansvaret för insamling av matavfall från vissa särskilt utpekade verksamheter. Kommunen får genom förslaget också ansvaret för hanteringen hos de utpekade verksamheterna av sådant matavfall som är sammanblandat med annat avfall, medan de särskilt utpekade verksamhetsutövarna får ansvar för övrigt avfall. Hur ett sådant avfallsflöde skulle kunna specificeras och avgränsas utan att skapa nya tolknings- och gränsdragningsproblem måste dock analyseras vidare.

Verksamheternas ansvar för insamling av förpackningsavfall och returpapper (6.3)

Den som bedriver ett godkänt insamlingssystem får ansvar för att samla in statistik på insamlade mängder förpackningsavfall och returpapper från verksamheter samt att ge den som transporterar förpackningsavfall och returpapper från verksamheter möjlighet att lämna avfallet till en avlämningsplats.

Förslag rörande utformning av förpackningar och förebyggande av förpackningsavfall (7)

I uppdraget ingår att undersöka om producentansvaret för förpackningar har medfört att de negativa effekterna på miljön från förpackningar och förpackningsavfall har minskat. Vidare ska, med utgångspunkt i kraven i EU-direktivet 1994/62 om förpackningar

och förpackningsavfall, åtgärder och styrmedel för att producenterna ska utveckla förpackningar som är mer resurseffektiva föreslås.

Bedömning avseende förpackningars påverkan på miljön (7.2)

En jämförelse av om förpackningar och förpackningsavfallets belastning på miljön har förändrats sedan producentansvaret infördes är inte möjlig att genomföra eftersom det, vad jag erfarit, inte finns tillgängliga mätdata. Mycket tyder dock på att det sker en utveckling av förpackningarnas utformning. Bl.a. har globala standarder för förpackningar tagits fram. Standarderna behandlar t.ex. förpackningsoptimering, återanvändning och återvinning och syftar till att få fram mer resurseffektiva förpackningar som är lätta att återvinna.

Skärpt tillsyn (7.3)

Ansvar för tillsynen över producentansvaret för förpackningars utformning läggs på en nationell myndighet.

För att underlätta myndighetens arbete för tillsyn likställs tillämpning av de harmoniserade standarderna eller liknande standard med att första punkten i 1 och 4 §§ i förpackningsförordningen uppfylls.

Förslag rörande en samlad och effektiv målstruktur, uppföljning och tillsyn (8)

Inom avfallsområdet finns en mängd olika miljömål, bestämmelser och andra styrmedel som alla som är verksamma inom området bör eller måste känna till. För att målen och bestämmelserna ska kunna omsättas i praktiken måste emellertid uppföljningen av dem vara effektiv. Därtill måste tillsynen över de verksamma aktörerna vara väl fungerande.

Förslag ges till hur avfallsrelaterade miljömål kan samlas i en struktur samt hur uppföljningen av dem kan förbättras. I kapitlet presenteras även hur den operativa tillsynen och tillsynsvägledningen kan förbättras.

Därtill presenteras de nya myndighetsuppgifterna som hör samman med de presenterade förslagen om en ny ordning för insamling av förpackningsavfall och returpapper samt för förpackningars utformning.

En samlad målstruktur (8.2)

Det avfallsförebyggande programmet integreras med den nationella avfallsplanen. Beslut om den nationella avfallsplanen, som föreslås gälla för en fyraårsperiod, fattas av regeringen. Den myndighet som regeringen bestämmer ansvarar för att bereda planen. Återvinningsmålen i förordning (2006:1273) om producentansvar för förpackningar, förordning (1994:1205) om producentansvar för returpapper samt övriga författningar som anger återvinningsmål samlas i och framgår enbart av den nationella avfallsplanen.

En effektiv uppföljning (8.3)

Den nationella avfallsplanen ska följas upp vart fjärde år. Av uppföljningen ska framgå om de antagna målen i planen har nåtts samt hur pass effektiva eventuella införda styrmedel har varit.

Den som omfattas av tillstånds- eller anmälningsplikt enligt 36 § respektive 42 § avfallsförordningen ska varje år lämna en avfallsrapport till länsstyrelsen. Rapporten ska innehålla uppgift om mängd och typ av avfall som verksamhetsutövaren transporterar samt uppgift om vart avfallet transporteras och om de metoder som används för hantering i enlighet med 15 kap. 1 § miljöbalken. Den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter som kompletterar bestämmelsen om det behövs för att myndigheten ska kunna följa upp avfallsmängder och avfallsflöden på nationell nivå.

Länsstyrelsen får i uppgift att sammanställa avfallsrapporterna inom länet. Sammanställningen ska överlämnas till den myndighet som regeringen bestämmer. Underlaget ska användas för att följa upp avfallsmängderna och avfallsflödena på nationell nivå.

En effektiv tillsyn (8.4)

Tillsynen över tillstånds- och anmälningsskyldiga verksamheter enligt 36 §, 42 §, 46 § och 47 § avfallsförordningen övertas av länsstyrelsen.

I dag ligger den operativa tillsynen över hanteringen av avfall främst på kommunerna. Omfattningen av ansvaret förväntas öka till följd av de föreslagna ändringarna om bl.a. införande av avfallshierarkin och begränsning av definitionen av hushållsavfall.

Enligt avfallsförordningen prövas frågor om tillstånd för yrkesmässig transport av avfall och transport av avfall som uppkommit i yrkesmässig verksamhet av länsstyrelsen. Enligt förslaget bör det därför vara lämpligt att länsstyrelsen övertar tillsynen över de verksamheter som omfattas av tillstånds- eller anmälningsskyldighet enligt 36 §, 42 §, 46 § och 47 § avfallsförordningen.

Vidare måste Naturvårdsverket bli mer aktivt i sin roll som vägledande tillsynsmyndighet och hantera de övergripande samordningsfrågorna på nationell nivå på ett mer offensivt sätt om samordning och tillsynsvägledning för avfallsfrågorna fortsättningsvis ska skötas av myndigheten.