

Handläggare
Lena Lausevic
08-508 289 04
Lena.Lausevic@stockholm.se

Till
Miljö- och hälsoskyddsnämnden
2021-08-24 p. 11

Remissyttrande kring betänkande av utredningen om verksamheters kommunala avfall - Äga avfall (SOU 2021:24)

Svar på remiss från kommunstyrelsen roteln IX, KS 2021/848

Förvaltningens förslag till beslut

1. Avstyrka utredningens förslag i sin helhet.
2. Överlämna förvaltningens tjänsteutlåtande som svar på remissen.
3. Justera beslutet omedelbart.

Anna Hadenius
Förvaltningschef

Monika Gerdhem
Avdelningschef

Sammanfattning

Regeringen tillsatte under sommaren 2020 en utredning för att undersöka möjligheter för verksamheter att själva omhänderta sitt kommunala avfall. Utredningens slutsatser presenteras i betänkandet ”Äga avfall – en del av den cirkulära ekonomin” (SOU 2021:24). Enligt utredningen föreslås lagändringar som innebär att verksamheter ska ha möjlighet till frival för transport och hantering av sitt kommunala avfall, istället för att tvingas lämna över avfallet till kommunens insamlingsssystem. Utredningen presenterar också ett förslag till utökade dispensmöjligheter för eget omhändertagande av kommunalt avfall.

medför en ökad administrativ börda för kommunerna samtidigt som möjligheterna att bedriva effektiv tillsyn inom avfallsområdet försvåras. Förvaltningen ser även en risk för att frivalsalternativet kan leda till ökad nedskräpningsproblematik, olägenheter till följd av bristfällig avfallshantering och fler oseriösa aktörer inom branschen. Det kan enligt förvaltningen inte heller anses ha framkommit i utredningen att frival verkligen skulle medföra så stor miljönytta att det uppväger nackdelarna med systemet. Förvaltningen avstyrker därför förslaget om frival som presenteras i utredningen. Förvaltningen anser istället att en utvidgad dispensmöjlighet är ett bättre medel för att främja cirkulär ekonomi, om en ändring från nuvarande lagstiftning bedöms vara nödvändig för att uppnå det ändamålet.

Bakgrund

I Sverige har kommunerna ensamrätt till insamling och behandling av kommunalt avfall (tidigare definierat som hushållsavfall) från hushåll och verksamheter. Frågan om frival har utretts vid flera tidigare tillfällen och då mött kritik från olika remissinstanser. Senast förslag till frival lades fram var i Regeringskansliets (Miljödepartementet) promemoria ”Genomförande av reviderade EU direktiv på avfallsområdet” (dnr M2019/01776/R). Efter kritik från remissinstanserna återtogs förslaget. Den 23 juli 2020 beslutade regeringen att tillsätta en särskild utredare med uppgift att föreslå alternativa lösningar för ökade möjligheter för yrkesmässiga verksamhetsutövare att ta hand om det kommunala avfall som uppstår inom den egna verksamheten. Utredningen har utmynnat i betänkandet Äga avfall – en del av den cirkulära ekonomin (SOU 2021:24).

Det som definieras som kommunalt avfall utgör en relativt begränsad del av de totala avfallsmängderna som uppstår hos verksamheter. En betydande andel av avfall klassificeras istället som verksamhetsavfall eller utgörs av sådant avfall som omfattas av producentansvaret. Av utredningen framgår att det kommunala avfallet som uppstår hos verksamheter ofta består av blandade fraktioner från personalutrymmen eller avfall som uppstått till följd av att människor vistats i lokalen. Exempelvis utgörs kommunalt avfall ofta av servetter, pappershanddukar och hygienartiklar som uppstår i gemensamma utrymmen eller separat utsorterade matrester från serveringsställen. Kommunalt avfall från verksamheter beräknas utgöra cirka 1,5 procent av allt avfall i Sverige, borträknat från gruvavfallet.

Utredningen har fokuserat på möjlighet för verksamheter att använda sig av frival för omhändertagande av det blandade restavfallet och det utsorterade matavfallet, två av de största avfallsfraktionerna som kommunen samlar in i dag. Med frival menas att verksamheterna ska få anlita önskad entreprenör för bortskaffning och behandling av sitt kommunala avfall, istället för att tvingas lämna över avfallet till kommunens insamlingssystem. Utgångspunkten enligt utredningen är att kommunerna ska behålla grundansvaret för kommunalt avfall som har producerats i eller i samband med yrkesmässig verksamhet. Utredningen föreslår dock lagändringar som innebär att verksamheterna ges möjlighet att lämna den kommunala hanteringen om de så önskar och själva bestämma över transport och behandling av sitt avfall. Föreslagna ändringar avser enbart kommunalt avfall som uppstår i yrkesmässiga verksamheter, dock inte avfall som uppkommer i privatbostäder eller verksamheter som bedrivs i privatbostäder. Syftet med förändringarna anges vara att skapa marknadsincitament som främjar innovation och framtagande av nya metoder för cirkulär ekonomi bland verksamheterna.

Utredningen lämnar också förslag till en alternativ lösning med ökade möjligheter till dispens från det kommunala monopolet för yrkesmässiga verksamheter som, något förenklat, kan visa att den alternativa hanteringen av avfallet medför ökad miljönytta.

Länk till förslaget:

<https://www.regeringen.se/497958/contentassets/2334a6a9ff214662af25f1aceaa0e3e5/aga-avfall--en-del-av-den-cirkulara-ekonomi-sou-202124>

Utredningens förslag

Nedan presenteras en kort sammanställning över de föreslagna ändringar i lagstiftning som utredningen presenterar.

Frivalsalternativ

Utredningen förordnar frival som en möjlighet för verksamheter att själva bestämma över sitt kommunala avfall. Enligt utredningen föreslås ändringar i miljöbalken, avfallsförordningen och miljösanctionsförordningen som innebär att samtliga som har ett avfallsabonnemang hos kommunen ska ha möjlighet till frival för transport och hantering av sitt kommunala avfall från och med 1 januari 2022. En anmälan om frival omfattar både val av transportentreprenör och behandlingsmetod för avfallet. Frivalet ska kunna omfatta samtliga delar av det kommunala avfallet från

verksamheter, men även tillämpas för enstaka utsorterade fraktioner.

Det administrativa förfarandet innebär att anmälan om frival ska göras till kommunen minst sex veckor innan frivalet ska börja tillämpas. Verksamheten ska kunna uppvisa ett kontrakt där det framgår att en yrkesverksam avfallsentreprenör anlitas och att de som transporterar och behandlar avfallet årligen ska rapportera in uppgifter om hanteringen till sin kommun. Abonnenten bör i god tid innan tillämpningen av frivalet inleds få en bekräftelse från kommunen. Anmälningsförfarandet ska inte medföra en förhandsprövning eller godkännande från tillsynsmyndigheten. Kommunen ska endast skicka en bekräftelse på mottagen anmälan. Tillsynsmyndigheten ska kunna återkalla en registrering om frival i det fall hanteringen medför olägenheter eller misskötsel. Handläggningen av frivalsanmälan föreslås vara avgiftsfinansierad.

Den entreprenör som samlar in kommunalt avfall som omfattas av frival ska senast den 31 mars varje år lämna uppgifter om föregående kalenderår till kommunen om vem som lämnat avfallet samt avfallets sammansättning, ursprung och vikt i kilo. Vidare ska den som yrkesmässigt behandlar avfall som omfattas av frival enligt 7 kap. 2 c § avfallsförordningen (2020:614) senast den 31 mars varje år lämna uppgifter i samlad form om föregående kalenderår till kommunen med uppgifter om behandlat avfall vad gäller:

- avfallets vikt i kilo
- den plats där avfallet har behandlats
- de behandlingsmetoder som har använts
- antal kilo produkter och material som har upphört att vara avfall efter att ha förberetts för återanvändning, materialåtervunnits eller återvunnits på annat sätt.

Att inte i tid lämna ovan föreskrivna uppgifter ska föranleda sanktionsavgift.

Dispensalternativ

Utredningen lägger också fram ett förslag till utökade dispensmöjligheter för eget omhändertagande av kommunalt avfall. Enligt nuvarande lagstiftning finns det endast möjlighet till dispens om det förekommer särskilda skäl. Utredningen presenterar utökade möjligheter för verksamheter att erhålla dispens för det avfallsslag eller den avfallsfraktion som kan hanteras på ett sätt som bidrar till ökad hållbarhet lokalt, regionalt eller nationellt. Exempelvis kan dispens medges i det fall verksamhetsutövaren vidtar ändringar som

leder till minskade mängder avfall eller på annat sätt främjar hushållningen med råvaror och energi. Utgångspunkten är att en beviljad dispens ska leda till att avfallet tas bättre om hand av verksamheter själva än om avfallet skulle lämnats in till kommunen.

Utredningens sammanfattade slutsatser

Utredningen anger frival som det mest effektiva incitamentet för främjandet av cirkulär ekonomi och ökad hållbarhet. Genom frival ges verksamheter större möjligheter för avfallsförebyggande lösningar och för att utveckla innovationer som främjar en mer resurseffektiv avfallshantering. Enligt utredningens uppskattningar kommer färre verksamheter vara intresserade av att ansöka dispens än att använda sig av frival. Detta eftersom dispenser ställer större redovisningskrav på verksamhetsutövarna och är förknippade med högre tillsynskostnader. Frivalet är inte förenat med något tillstånd eller godkännande från tillsynsmyndigheten, vilket medför en ökad förutsägbarhet vid ansökningsförfarandet jämfört med en dispensansökan där prövning sker.

Uppskattningsvis beräknar utredningen att cirka 130 000 ton av verksamheters kommunala avfall på sikt kan komma att hanteras under frival. Kommunernas intäkter från verksamheters abonnemang för insamling av restavfall och matavfall uppskattas minska med motsvarande 25 procent.

Förvaltningens synpunkter

Avgränsning

Förvaltningen har granskat utredningen utifrån sin roll som tillsynsmyndighet, vilket innebär att miljöförvaltningens synpunkter är avgränsade med utgångspunkt i det. Därmed kommenteras de ekonomiska konsekvenserna till följd av frivalsalternativet eller andra praktiska aspekter av renhållningen inte i någon vidare utsträckning, då förvaltningen förutsätter att Stockholm Vatten och Avfall AB är bäst lämpad att belysa dessa perspektiv.

Förvaltningens inställning till förslagen

Förvaltningen noterar att flera av de experter som förordnats i utredningen har lämnat särskilda yttranden med kritiska synpunkter på såväl utredningen i sig som utredningens slutsatser och rekommendationer (de särskilda yttrandena är bifogade betänkandet). Förvaltningen ansluter sig till de synpunkter som framförs i de särskilda yttrandena av experterna Sven Lundgren och Fredrik Bäck. Förvaltningen avstyrker därför förslaget om frival som presenteras i utredningen. Om en ändring måste göras bedömer

förvaltning istället att en utvidgad dispensmöjlighet är ett bättre medel för att främja cirkulär ekonomi och utöka verksamheters rådighet om sin avfallshantering. För att förvaltningen ska kunna tillstyrka dispensalternativet behövs grundligare utredningar av dess konsekvenser än det underlag som presenteras i betänkandet. Nedan anges huvudskälen till bedömningen att avstyra utredningens förslag.

Konsekvenser för cirkulär ekonomi

I utredningen anges främjandet av cirkulär ekonomi och en ökad resurshållning i samhället som de främsta anledningarna till att yrkesmässiga verksamheter ska få överta ansvaret för sitt kommunala avfall. Samtidigt presenterar utredningen inga närmare belägg för att frivalsalternativet faktiskt medför den önskade effekten. Enligt tillgänglig erfarenhet från grannländerna som redan infört frival saknas det ett samband mellan verksamheters möjlighet till eget omhändertagande av kommunalt avfall och ökad återvinning/återanvändning av avfallet. I utredningen kommenteras detta med att möjlighet till ökad resurshållning inte heller varit målsättningen när frivalet infördes i grannländerna, utan en önskad konsekvens som eventuellt förväntades tillkomma efteråt. Någon sådan effekt har enligt utredningen inte kunnat påvisas. Förvaltningen ställer sig därför frågande till om de slutsatser om positiva konsekvenser av ett frivalssystem som beskrivs i utredningen överhuvudtaget kan dras utifrån aktuellt kunskapsunderlag.

Det finns många goda exempel på verksamheter som arbetar med innovativa lösningar för att förbättra återvinning och återanvändning av avfall. Att främja detta utvecklingsarbete är av stor vikt för lagstiftare. Men förvaltningen ser för egen del en risk att nyttjandet av frivalsalternativet i vissa fall främst kommer att drivas av ekonomiska intressen, exempelvis i syfte för en verksamhetsutövare att erhålla billigare avfallstransporter eller behandlingssätt för sitt avfall. Detta kan gynna oseriösa avfallsaktörer på marknaden. Farhågan är att ett cirkulärt tänkande och resurshållning inte kommer vara den styrande faktorn vid byte av entreprenör. Frivalet skulle då tvärtom strida mot utredningens mål om att öka hållbarheten i samhället.

Miljöförvaltningen vill även belysa att det i nuläget redan finns stora möjligheter för verksamheter att öka sin resurshållning. Verksamhetsutövare har exempelvis möjlighet att själva anlita

entreprenör för det avfallet som omfattas av producentansvar, såsom plast-, glas-, metall- och pappersförpackningar. För verksamheter som ger upphov till avfall som omfattas av producentansvar gäller dessutom utsorteringskrav, då verksamheterna är skyldiga att separera sådant avfall från kommunalt avfall. Ändå lämnas stora mängder återvinningsbart material, som borde ha sorterats ut, kvar i det kommunala avfallet. Enligt förvaltningens tillsynserfarenhet finns det stor förbättringspotential när det kommer till verksamheters avfallshantering. Många fraktioner som redan omfattas av producentansvar sorterats ut bristfälligt eller inte alls. En betydande del av kommunalt avfall består därför av förpackningsavfall eller verksamhetsavfall som inte hör hemma där. Den situationen behöver förbättras. Men enligt förvaltningens bedömning finns inget som tyder på att utsortering av dessa fraktioner kommer förbättras med ett frivalsalternativ. Förvaltningen ifrågasätter varför avfallsfraktioner som redan i nuläget inte klassificeras som kommunalt avfall, exempelvis materialslag som omfattas av producentansvar, skulle behandlas annorlunda med ett frivalssystem. Skärpta krav avseende producentansvaret eller andra utsorteringskrav skulle enligt förvaltningen kunna vara ett effektivare sätt att främja ökad resurshållning.

Om allt avfall som omfattas av producentansvar eller som klassificeras som verksamhetsavfall sorterats ut finns det relativt lite kvarstående materialslag av det avfall som uppstår hos verksamheter. Det kommunala avfallet som återstår är ofta svåråtervunnet med anledning av blandade materialfraktioner eller en hög föroreningsgrad, exempelvis innehållet från papperskorgar i personalutrymmen. Förvaltningens uppfattning är att det finns ett relativt begränsat intresse för återvinning av dessa fraktioner. Om det finns en önskan från verksamheter att återvinna avfallet går det enligt nuvarande lagstiftning att ansöka om dispens. Miljöförvaltningen har sedan tidigare godkänt dispenser i enskilda fall där omständigheterna med eget omhändertagande av kommunalt avfall visat på ökad miljönytta. Exempelvis har förvaltningen beviljat utsortering av pappershanddukar där miljönyttan med separat hantering kunnat påvisas.

Förvaltnings uppfattning är att nuvarande dispensmöjligheter är tillräckliga för att främja resurshållning. Möjligtvis skulle ökad tillsynsvägledning eller tydligare lagpraxis underlätta för verksamheter att få sina dispensärenden prövade på ett mer

likvärdigt sätt inom landets olika kommuner. Om ändringar kring hantering för verksamheters kommunala avfall ändå måste införas ser förvaltningen fler positiva aspekter med ett alternativ som innebär utökade dispensmöjligheter. Detta då dispenser bedöms vara mer effektiva för att säkerställa att avfallshanteringen bedrivs på ett ur miljösynpunkt fördelaktigt sätt. Eftersom utredningen inte presenterar några närmare detaljer med ett utökat dispensalternativ eller hur en sådan skulle skilja sig från dagens tillämpning av dispensförfarandet bedömer förvaltningen att ytterligare utredning behövs för att kunna tillstyrka alternativet.

Förvaltningen ser även en risk att vissa mer värdefulla avfallsslag kommer att hanteras via frival, medan kommunen lämnas med ansvaret för de mindre lönsamma fraktionerna. Sådan avfallshandling, så kallad ”russinplockning”, kan leda till att enstaka begärliga fraktioner hanteras separat medan andra lämnas kvar till kommunen som får högre kostnader för hantering av det kvarstående avfallet. Detta kommer troligtvis leda till höjda avfallsavgifter för medborgare och övriga verksamheter som inte nyttjar frivalet. På sikt kan uppdelningen leda till ökade transporter då flera flöden behandlas parallellt och minskade möjligheter för kommunen att fortsätta bedriva en kostnadseffektiv avfallshandling. Enligt utredningen väntas transporter inte öka med ett frivalssystem, samtidigt som närmare belägg för att stödja detta påstående saknas. Inom Stockholms stad är det inte ovanligt att flera olika verksamhetsutövare delar på samma soputrymmen. I sådana bostadsområden ser förvaltningen en tydlig risk för ökade transporter, om vissa verksamheter väljer att använda sig av frival medan andra inte gör det. Detta kan i sin tur medföra ökade klagomål på exempelvis buller eller andra störningar för närboende.

Konsekvenser för tillsynen

Miljöförvaltningen ser svårigheter med frivalsalternativet som bedöms kunna påverka avfallstillsynen och renhållningen på ett negativt sätt. Bland annat bedömer förvaltningen att tillsynsmyndighetens roll är otydlig i den utredning som presenteras. Eftersom frivalet endast behöver anmälas, inte godkännas av kommunen, har tillsynsmyndigheten begränsade möjligheter att proaktivt besluta om försiktighetsmått. I det fall avfallshandling bedrivs av oseriösa aktörer har tillsynsmyndigheten endast möjlighet att agera i efterhand, exempelvis vid inkomna klagomål. Enligt utredningen finns möjlighet för tillsynsmyndigheten att återkalla registrering av frival.

Samtidigt är denna formulering motsägelsefull då tillsynsmyndigheten från början inte beslutat om att godkänna frivalet. Det finns således inget beslut att återkalla. Ytterligare en fråga som inställer sig är vilka konsekvenser ett återkallande innebär: Är verksamheten för all framtid förhindrad att anmäla frival eller gäller det enbart under viss tid eller för vissa aktörer?

Utifrån rådande formulering verkar en frivalsanmälan i praktiken innebära en slags underrättelse till kommunen. Det finns därför få möjligheter för tillsynsmyndigheten att påverka hanteringen till en mer hållbar och effektiv hantering genom kravställning. Dessutom presenteras inga sanktionsavgifter för abonnemangshavaren i det fall frival inte har anmälts till kommunen, vilket kan leda till att stora flöden av det kommunala avfallet sker utan kommunens vetskap och omöjliggör tillsyn. Detta kan leda till oordning samt försvåra för avfallstillsynen och renhållningen i övrigt. Förvaltningen anser att det vid en dispensansökan, där prövning kan förenas med kravställning, finns större möjligheter för tillsynsmyndigheten att säkerställa miljönytta och förebygga olägenheter.

Förvaltningen ser även en risk för ökning av oseriösa aktörer inom avfallsbranschen, framförallt när det främsta incitamentet till ett byte för många verksamheter kan vara orimligt billiga transporter och behandlingsmetoder. Detta kan i sin tur leda till en ökad nedskräpning i staden och risk för buller-, lukt- och skadedjursolägenheter. Möjligheten att ta ut tillsynsavgifter för att hantera frivalsanmälningar bedöms troligtvis inte täcka hela kostnaderna för en utökad hantering av klagomålsärenden som införandet av frival medför. Avfallstillsynen är generellt ofta tidskrävande, bland annat för att många olika aktörer är inblandade och det råder oklara ansvarsförhållanden. Tillsynsavgift kan dessutom inte tas ut av ansvariga som är okända i det fall anmälningar inte uppger korrekta uppgifter eller som bedriver illegal verksamhet. Förvaltningen delar därför inte utredningens uppfattning om att möjlighet till uttag av tillsynsavgifter för administration av frival kommer öka tillsyn på avfallsområdet i övrigt, eftersom avgifterna enbart täcker själva anmälningsförfarandet. De negativa konsekvenserna som ett frival kan medföra har inte utretts tillräckligt i utredningen.

Oavsett om möjlighet till frival eller utökad dispensansökan införs bedömer förvaltningen att den administrativa bördan för

kommunerna kommer att öka avsevärt. Särskilt stor påverkan väntas ske i storstadsregionerna, såsom inom Stockholms kommun, där intresset för eget omhändertagande av avfall kan vara mer aktuellt än på mindre orter.

Slutsatser

Sammanfattningsvis bedömer förvaltningen att konsekvenserna med införandet av frival inte utretts i tillräckligt stor omfattning. Bland annat är de positiva aspekterna, såsom argumentationen att ett frivalssystem skulle leda till ökad miljönytta, inte klarlagda i utredningen. Ändå anges cirkulär ekonomi vara det primära skälet till varför ett frival borde införas. De negativa konsekvenserna, såsom ökad nedskräpning i stadsmiljön, klagomål på buller från ökade transporter eller andra olägenheter samt fler oseriösa aktörer inom branschen undersöks inte heller i någon vidare utsträckning. Det kan enligt förvaltningen inte anses ha fastställts av utredningen att ett frival verkligen skulle medföra så stor miljönytta att det uppväger eventuella nackdelarna. Förvaltningens bedömning är att frivalalternativet istället medför en ökad administration för kommunerna samtidigt som möjligheterna att bedriva effektiv tillsyn inom avfallsområdet försvåras. Förvaltningen avstyrker därför införandet av ett frival och instämmer därmed med sakinnehållet i de särskilda yttrandena av experterna Sven Lundgren och Fredrik Bäck.

Förvaltningen önskar belysa att det redan finns möjligheter för verksamheter att öka sin resurshållning. Det kan exempelvis ske via en dispensansökan för eget omhändertagande av kommunalt avfall, som utifrån befintlig lagstiftning kan erhållas vid särskilda skäl. Om en ändring i det kommunala monopolet bedöms nödvändig för att genomföra omställning till cirkulär ekonomi förordar förvaltningen istället ett utökat dispensalternativ. Via dispensförfarandet har tillsynsmyndigheterna möjligheter att ställa miljömässiga krav som säkerställer att avfallshanteringen har det önskade effekten på resurshållning, samtidigt som systemet ger en ökad förutsägbarhet för både tillsynsmyndigheten och renhållaren. De utökade dispensmöjligheterna skulle också innebära att det, till skillnad från vid frival, måste kunna påvisas att åtgärderna faktiskt främjar återvinning och resurshushållning. I slutändan bedömer därför förvaltningen att dispensförfarandet stämmer bäst överens med utredningens målsättning, vilket är främjandet och utvecklingen av metoder för cirkulär ekonomi.

Då ett utökat dispensalternativ inte redovisas närmare i utredningen kan förvaltningen inte tillstyrka förslaget. Utredningens förslag om ändringar i sin nuvarande utformning avstyrkes därför i sin helhet. Däremot ser förvaltningen positivt på att möjligheter för utökade dispensansökningar av verksamhetens kommunala avfall utreds vidare.

Slut