

Miljö- och energidepartementet
103 33 Stockholm

Ert dnr M2021/00950
Vårt dnr R-2021-35

Malmö den 30 september 2021

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

Avfall Sverige är kommunernas branschorganisation inom avfallshantering. Det är Avfall Sveriges medlemmar som ser till att avfall tas om hand och återvinns i landets alla kommuner. Vi gör det på samhällets uppdrag: miljösäkert, hållbart och långsiktigt. Vår vision är "Det finns inget avfall". Vi verkar för att förebygga att avfall uppstår, att mer återanvänds och att det avfall som uppstår återvinns och tas om hand på bästa sätt. Kommunerna och deras bolag är ambassadör, katalysator och garant för denna omställning.

Avfall Sverige bildades redan 1947 och har omkring 400 medlemmar. Avfall Sveriges medlemmar är kommuner, kommunalförbund, kommunala bolag och kommunala regionbolag inom avfall och återvinning. Deras kunder utgör Sveriges invånare och en stor del av näringslivet. Genom medlemmarna representerar Avfall Sverige Sveriges befolkning. I Avfall Sverige ingår, som associerade medlemmar, cirka 150 tillverkare, konsulter och entreprenörer aktiva inom avfallshantering.

1. Förslagets koppling till Avfall Sveriges generella ståndpunkter

Avfall Sveriges årsmöte har fastställt ett antal ståndpunkter som är vägledande för Avfall Sveriges ställningstaganden och åtgärder för att utveckla avfallshanteringen och kommunernas roller.

Avfall Sveriges stödjer avfallshierarkin som princip. Avfall Sverige anser att

- avfallshanteringen är en väsentlig del av samhällets infrastruktur.
- kommunernas ansvar för avfall är en allmännyttig tjänst som alla behöver.
- avfallshanteringen ska ge en god och behovsanpassad service till medborgare och verksamheter.
- avfallshanteringen utformas så den främjar förebyggande och återanvändning.
- kommunerna verkar för att förebygga avfall och främja återanvändning samt för att återvinna och bortskaffa avfall på bästa sätt.
- en helhetssyn för insamlingen av olika avfallsfraktioner ska förordas.
- produkter behöver få en längre livslängd, bli lättare att återvinna och vara giftfria när de återvinns.

- producenterna har ansvar för utformning av alla de produkter som sätts på marknaden och att avfallshierarkin ska följas.
- förorenarens betalningsansvar och principen om producentansvar är centrala aspekter som ska fullföljas.
- avfallsinnehavare ska följa avfallshierarkins principer på samma sätt som kommuner och producenter.
- gemensam rapportering, statistik och jämförelser är strategiska verktyg för uppföljning och utveckling inom området.
- kommunikation och information är viktiga verktyg för att förändra attityder och beteenden som behövs för att nå Avfall Sveriges övergripande mål.

Avfall Sverige konstaterar att förslagen i Frivalsutredningens betänkande SOU 2021:24 Äga avfall – en del av den cirkulära ekonomin inte ligger i linje med Avfall Sveriges generella ståndpunkter.

Innehållsförteckning

1.	Förslagets koppling till Avfall Sveriges generella ståndpunkter	1
2.	Sammanfattning	3
3.	Generella kommentarer	6
	3.1 Övergripande noteringar	
	3.2 Definitionen av kommunalt avfall och kommunalt ansvar	
	3.3 Förslagets koppling till gällande producentansvar samt generellt krav på utsortering av biologiskt avfall	
	3.4 Angående Frivalsutredningens hantering av statistik	
4.	Specifika kommentarer	10
	4.1 Avsnitt 3 Mängder, ursprung och behandling av kommunalt avfall – en nulägesbeskrivning	
	4.2 Avsnitt 4 Aktörer inom avfallshanteringen och deras ansvar	
	4.3 Avsnitt 6 En nordisk utblick över hantering av kommunalt avfall	
	4.4 Avsnitt 7.3 Överväganden och förslag om frival	
	4.5 Avsnitt 7.3.2 och 7.3.3 Föreslagna författningsändringar	
	4.6 Avsnitt 7.4 Dispens som alternativ till frival	
	4.7 Avsnitt 7.6 Konkurrens från det offentliga	
	4.8 Avsnitt 8 Kompletterande åtgärder som bör övervägas	
	4.9 Avsnitt 9 Cirkulär ekonomi och miljöeffekter av Frivalsutredningens förslag	
	4.10 Avsnitt 10 Konsekvenser av Frivalsutredningens förslag	
	4.11 Bilaga 6 Studie om konsekvenser vid hantering av verksamhetens kommunala avfall	
5.	Förslag från Avfall Sverige avseende ansvaret för kommunalt avfall och utvidgad dispens	26

Bilaga 1, Särskilt yttrande till Frivalsutredningen.

Bilaga 2, Kommentarer till Rambolls konsekvensbeskrivning "Studie om konsekvenser vid hantering av verksamheters kommunala avfall" samt rapport "Frivalsutredning".

Bilaga 3, Kommentarer avseende kommunal avfallshantering, frival samt konsekvenser av frival från Avfall Sverige och medlemmar i Avfall Sverige.

Bilaga 4, Kommentarer till inspel från aktörer samt konsultrapporter ingivna till utredningen.

2. Sammanfattning

- a. Avfall Sverige *avstyrker* Frivalsutredningens förslag om frival och förordar istället en utvidgad dispensmöjlighet. En sådan utvecklad dispensmöjlighet behöver dock regleras på ett annat sätt och tydligare än vad som framgår av Frivalsutredningens förslag.
- b. *Regeringen behöver hantera olika frågor i rätt ordning:* (1) Fastställ och förtydliga ansvaret för insamlingen av förpackningsavfall från hushåll och verksamheter (2) hantera frågan om innebörden av definitionen av kommunalt avfall och gränsdragningen för det kommunala avfallsansvaret (3) säkerställ regelverk och tillämpning av regelverk som förhindrar illegal avfallshantering (4) först därefter kan det övervägas om och hur verksamhetsutövare ska få större möjlighet att förfoga över sitt kommunala avfall. Sistnämnda med undantag för en utmönstring av kommunalt ansvar för kommunalt avfall från detaljhandeln, vilket kan verkställas oberoende av de nämnda punkterna 1-4.
- c. Avfall Sverige *anser inte att Frivalsutredningens förslag om frival bidrar till en helhetssyn eller leder till de målsättningar som regeringen vill uppnå med föreliggande utredning.* Avfall Sverige anser generellt att Frivalsutredningens fokus legat på att ta fram förslag som främjar vissa enskilda intressen och inte på förslag som främjar den samlade miljö- och samhällsnyttan och bidrar till innovativa lösningar för en cirkulär ekonomi vilket är en utgångspunkt för uppdraget.
- d. I praktiken ser Avfall Sverige att frival framför allt kommer att handla om *ett val angående vem som ska borttransportera avfallet.* Om verksamhetsutövare efterlever kravet på att förebygga avfall samt tillämpliga och kommande utsorteringskrav för bland annat bioavfall och förpackningsavfall, finns det framförallt kvar en restfraktion som i dagsläget inte kan hanteras på något bättre sätt än genom energiåtervinning i enlighet med avfallshierarkin.
- e. Det krävs att förslagen bygger på en *helhetssyn på insamling av avfall.* Genom att Frivalsutredningen inte föreslår att frival ska avse allt kommunalt avfall från en verksamhet är *risken för "russinplockning" stor.*

- f. Avfall Sverige ser också *brister när det gäller den ”djupare analys av konsekvenserna av det remitterade förslaget om ett frival”* som Frivalsutredningen skulle utföra. Avfall Sverige ser inte att de *ekonomiska och miljömässiga konsekvenserna samt analyserna av säkerhets- och hälsoaspekter* (som Avfall Sverige i sig ser som bristfälliga) visar att förslagen skulle bidra till något bättre än i gällande ordning.
- g. I utredningsdirektiven anges att Frivalsutredningen ska analysera de ekonomiska konsekvenserna av förslaget för kommunala aktörer. Avfall Sverige anser att Frivalsutredningen har brustit i denna del och *inte i tillräckligt hög grad har analyserat de ekonomiska konsekvenserna för kommunerna*.
- h. *Vid frival bortfaller kommunens möjligheter att ta ut avgifter enligt 27 kap. 4 § miljöbalken*. Sannolikt kan inte heller grundavgift tas ut, om frival avser allt kommunalt avfall från en verksamhet. *Anmälnings- och tillsynsavgift* som tas ut av den kommunala miljönämnden med stöd av 27 kap. 1 § miljöbalken, kan inte fördelas med avfallsorganisationen. Kommunens avfallsorganisation kommer dock att ha fortsatta kostnader för frivalsavfallet. Om avfallsorganisationen står utan kostnadstäckning för dessa åtgärder riskerar detta att drabba övriga avfallskollektivet. Kommunen behöver dessutom stå med kapacitet för 100 procent av verksamheternas kommunala avfall, men kommer inte att på förhand veta hur stor kapacitet som kommer att behöva nyttjas. *Frival kan dessutom medföra ökad illegal dumpning av avfall, som i slutändan ofta drabbar kommunerna och skattekollektivet enligt kommunernas skyldigheter i lag om gaturenhållning och skyltning*.
- i. Med utgångspunkt i avstyrkandet av frival konstaterar Avfall Sverige följande: Till skillnad mot hur den bestämmelse om frival som föreslogs år 2009 var utformad *saknar det aktuella förslaget en hänvisning till att den som gör frival ska säkerställa att avfallet behandlas i enlighet med avfallshierarkin och/eller på ett miljö- och hälsomässigt godtagbart sätt*. Detta är en väsentlig brist anser Avfall Sverige.
- j. *Frågan hur kommunen ska kompenseras vid frival måste lösas*. Om regeringen väljer att gå vidare med en frivalslösning är det *Avfall Sveriges bestämda uppfattning att staten behöver garantera kompensation till kommunerna vid ökade kostnader för kommunernas avfallshantering till följd av frival*. Det är inte rimligt att de verksamhetsutövare och hushåll som kommer att finnas kvar i kommunens taxekollektiv ska åläggas höjda avgifter som en möjlig konsekvens av att vissa avfallsinnehavare har gjort frival.
- k. Avfall Sverige för genom föreliggande yttrande också fram *ett förslag till alternativ till frival, nämligen att avfall från detaljhandel (med lämplig avgränsning) utmönstras från det kommunala ansvaret* genom begränsning i 15 kap. 20 § 1 p. miljöbalken.
- l. Av miljö- och hälsoskyddsskäl menar Avfall Sverige att *restaurangernas avfall varken ska utmönstras från det kommunala ansvaret, eller medges frival*. En utvidgad dispensmöjlighet är lösningen för att tillgodose restaurangers önskemål om att själva förfoga över sitt avfall när detta kan bedömas medföra miljönytta.

- m. *Föreslagen utformning av utvidgad dispensbestämmelse avstyrks.* Avfall Sverige anser inte att Frivalsutredningen har fullföljt utredningsuppdraget när det gäller en utvidgad dispensbestämmelse som alternativ till frival, på det sätt som förslaget är utformat. Detta utgör en väsentlig brist i utredningens förslag. Avfall Sverige föreslår därför att det *istället föreskrivs att viss hantering ska anses utgöra särskilda skäl* för dispens. Prövningen av om hanteringen dessutom är hälso- och miljömässigt godtagbar kvarstår då. Frivalsutredningen borde ha utrett *förutsättningarna för regionala eller nationella dispenser.*
- n. *Konkurrensmyndigheterna bortser från den samlade miljö- och samhällsnyttan av kommunalt insamlingsansvar.* Det är också anmärkningsvärt att Konkurrensverket tar ställning för ökad konkurrens när miljöbalken reglerar möjligheten för kommunen att organisera avfallshanteringen som den finner bäst själv.
- o. Det är en *felaktig utgångspunkt* att lägga förpackningsavfall, som inte sorteras ut korrekt från det kommunalt avfall, till grund för en frivalslösning som bygger på att det framför allt är avseende förpackningsfraktionen som materialåtervinningen av kommunalt avfall från verksamheter kan och behöver öka. Dessutom ökar behovet ytterligare av aktiva tillsynsmyndigheter. Det är förstas bra att Frivalsutredningen anser att regeringen bör överväga att tydliggöra kraven på källsortering. Men Avfall Sverige *anser inte att det primärt är information som löser brister i källsorteringen utan snarare tydliggjord reglering avseende servicenivåer för utsortering.*
- p. Avfall Sverige har påtalat att det saknas uppdelning på hushåll och verksamheter avseende hushållsavfall, till följd av att *hushållsavfall (d.v.s. numera kommunalt avfall) från hushåll och verksamheter hanteras i samma flöde.* I många fall har Frivalsutredningen gjort omarbetningar och uppskattningar utifrån Avfall Sveriges statistik, men Avfall Sverige har alltjämt angivits som källa utan att det har angivits att det handlar om omarbetningar eller uppskattningar. Dessa har gjorts på ett sätt som Avfall Sverige över huvud taget inte kan ställa sig bakom.
- q. Det är *inte möjligt att överföra eller bygga förslag om frival på erfarenheter från Danmark, Finland och Norge eftersom de omregleringar som gjordes där för 15 år sedan har en annan innebörd.* De innehåller helt enkelt inte något frival i den mening som nu föreslås.
- r. Utredningen lägger alltför stort tilltro till att tillsynsmyndigheterna ska ha kapacitet att ha kontroll över avfall under frival. De förstärkta insatser som pågår mot brottslighet inom avfallsområdet avser växande illegal hantering som just verksamhetsavfall som redan omfattas av frival, där avfallsproducerande verksamheterna var anmälda hos myndigheterna. Om frival för verksamheters kommunala avfall genomförs krävs *ytterligare* omfattande insatser. *Länsstyrelsen* har för övrigt en mer omfattande roll inom avfallsområdet än vad som anges av Frivalsutredningen och *kan förväntas få en ökad arbetsbelastning vid frival.*
- s. Just det faktum att *kommunerna äger avfallet* har borgat för en bra avfallshantering med säkerställande av skydd för människors hälsa och miljön, vilket är grundläggande aspekter när det gäller hanteringen av det kommunala avfallet. Den kommunala avfallshanteringen bidrar

också i allra högsta grad till den cirkulära ekonomin genom t.ex. biologisk återvinning av matavfall där biogas och biogödsel produceras.

3. Generella kommentarer

3.1 Övergripande noteringar

Frival leder inte till de målsättningar som regeringen vill uppnå

Avfall Sverige anser inte att Frivalsutredningens förslag om frival leder till de målsättningar som regeringen vill uppnå med föreliggande utredning. Avfall Sverige anser generellt att Frivalsutredningens fokus legat på att ta fram förslag som främjar vissa enskilda intressen och inte på förslag som främjar den samlade miljö- och samhällsnyttan och bidrar till cirkulär ekonomi vilket är en utgångspunkt för uppdraget.

Just det faktum att kommunerna äger avfallet borgar för en bra avfallshantering med säkerställande av skydd för människors hälsa och miljön, vilket är grundläggande aspekter när det gäller hanteringen av det kommunala avfallet. Den kommunala avfallshanteringen bidrar också i allra högsta grad till den cirkulära ekonomin genom t.ex. biologisk återvinning av matavfall. Att kommunen äger det kommunala avfallet från verksamheter bidrar också till utbyggnaden av biologisk återvinning av matavfall genom rötning där både nyttigheterna biogödsel och biogas produceras.

Kommunalt avfall från verksamheter har generellt samma karaktär som kommunalt avfall från hushåll och det är generellt endast volymen som skiljer sig åt när det gäller verksamheter respektive hushåll. Oavsett om det kommunala avfallet uppstår i ett hushåll eller i en verksamhet finns det samma behov av frekvent borttransport med utgångspunkt i miljö- och hälsoskyddsskäl. Samhällets kontroll över det kommunala avfallet är också central för att säkerställa att avfallet tas om hand.

I Frivalsutredningens förslag motiveras det inte varför frival skulle innebära ökad miljö- och hälsoskyddsnytta eller ens bibehållen sådan. Eftergift åt privata aktörers hävdande av rationalitet i sina verksamheter kan inte få väga tyngre än ett säkerställt miljö- och hälsoskydd.

Avfall Sverige ser inte att Frivalsutredningens förslag tillgodoser följande aspekter:

- att ha en helhetssyn som gynnar innovativa cirkulära lösningar som bidrar till bättre cirkuläret i enlighet med avfallshierarkin än vad som nås med gällande system,
- att de ekonomiska och miljömässiga konsekvenserna samt analyserna av säkerhets- och hälsoaspekter visar att förslagen är bättre än med gällande system,
- att det finns goda möjligheter att bedriva tillsyn över avfallshanteringen,
- att inrapporteringen av mängden kommunalt avfall kan säkerställas, utan det blir snarare svårare att föra statistik över mängden kommunalt avfall från verksamheter vid ett frival (även

om krav uppställs om att lämna uppgifter till kommunen) till skillnad från när det finns en huvudman, kommunen, för allt kommunalt avfall,

- att utgå från en helhetssyn på avfallsfrågorna och i tillräcklig utsträckning ta hänsyn till existerande system och regelverk gällande t.ex. producentansvar samt de förändringar om fastighetsnära insamling som har aviserats genom 2018 års förordningsändringar,
- samt att det finns en bred acceptans för förslagen både från den privata och kommunala sidan.

Avfall Sverige ser inte heller att Frivalsutredningen har uppfyllt det som anges i utredningsdirektiven:

- Ett grundkriterium i utredningsdirektiven är att ”det bör utredas om verksamheter bör ges möjlighet att hantera sitt kommunala avfall på nya sätt för att främja miljömässigt goda lösningar som bidrar till den cirkulära ekonomin”.

Avfall Sverige konstaterar att det förslag till frivalsreglering som lämnas inte garanterar något främjande av några miljömässigt goda lösningar genom att förslaget till reglering inte villkoras av att hanteringen ska ske på ett miljö- och hälsomässigt godtagbart sätt och genom hantering i enlighet med avfallshierarkin.

- När det gäller uppdraget att utreda ökade möjligheter till dispens från den kommunala ensamrätten för kommunalt avfall konstaterar Avfall Sverige att den delen av uppdraget är betydligt mindre utredd än uppdraget angående frival. Avfall Sverige anser inte att Frivalsutredningen har fullföljt utredningsuppdraget när det gäller en utvidgad dispensbestämmelse som alternativ till frival. Se vidare nedan avsnitt 5 angående Avfall Sveriges förslag till en utvidgad dispensmöjlighet för verksamhetsutövare som innehar kommunalt avfall.
- Avfall Sverige ser också brister när det gäller den ”djupare analys av konsekvenserna av det remitterade förslaget om ett frival” som Frivalsutredningen skulle utföra. Eftersom Frivalsutredningen bland annat baserar sina slutsatser på ett alltför litet statistikunderlag, drar felaktiga slutsatser angående frival baserat på de omregleringar (och inte frival) som har gjorts i Norge, Danmark och Finland (se nedan avsnitt 4.3), en inte i alla delar tydlig definition av kommunalt avfall samt de osäkra ekonomiska konsekvenserna för kommunerna vid frival ser inte Avfall Sverige att någon sådan djupare analys har genomförts.

Frivalsutredningen har inte heller övervägt några alternativ till frival eller utvidgad dispensmöjlighet. En sådan möjlighet skulle vara en avgränsning av kommunens ansvar för kommunalt avfall, nämligen att avfall från detaljhandel (med lämplig avgränsning) utmönstras från det kommunala ansvaret enligt 15 kap. 20 § miljöbalken. Detta är någonting som Avfall Sverige förordar. Se nedan [avsnitt 5](#).

Tidigare remissvar

Det är åtminstone fjärde gången frågan om frival utreds eller övervägs (2009, 2012, 2019 och nu 2020-21). Hitintills har förslagen om frival, på goda grunder, inte gått vidare till några formella beslut. Samma argument som har framförts mot frival tidigare från kommunsidan och Avfall Sverige kvarstår och det viktigaste argumentet mot frival är att varken tidigare eller nuvarande utredning har visat hur miljö- och samhällsnyttan när det gäller avfallsförebyggande och avfallshantering skulle öka genom frival. Avfall Sverige kvarstår vid de invändningar mot frival som har gjorts i remissvar till de tidigare förslag om frival som har presenterats.

Särskilt yttrande

Avfall Sverige hänvisar till det särskilda yttrande som gavs in till Frivalsutredningen, när det gäller närmare synpunkter avseende frival och dispens samt Frivalsutredningens övriga förslag. Se Avfall Sveriges särskilda yttrande till Frivalsutredningen, bilaga 1.

3.2 Definitionen av kommunalt avfall och kommunalt ansvar

Avfall Sverige vill framföra följande när det gäller definitionen av kommunalt avfall: När det gäller definitionen av kommunalt avfall i 15 kap. 3 § miljöbalken är det lagtext som har ändrats, med hänvisning till avfallsdirektivet. Ordalydelsen i ljust av direktivet och eventuellt i viss mån av förarbetena, måste gälla. Definitionen kan komma att behöva prövas i domstol för att det ska kunna klargöras hur den ska avgränsas generellt.

När det gäller såväl frival som dispens från kommunal hantering av en verksamhets kommunala avfall behöver det stå klart vilket "delmängd" man utgår från. Det kan i relation till detta uppmärksammas att det ytterst är miljönämnden i den enskilda kommunen som avgör hur avgränsningen av vad som utgör kommunalt avfall ska uttolkas. Det kommer därför att kunna föreligga variationer mellan kommunerna avseende vad som ska anses utgöra kommunalt avfall.

Så länge som det finns oklarheter avseende hur definitionen av kommunalt avfall ska uttolkas samt det inte finns några vägledande avgöranden från domstol går det inte att verkställa något frival eftersom det i så fall inte står klart vilken "delmängd" man utgår från.

3.3 Förslagets koppling till gällande producentansvar samt generellt krav på utsortering av biologiskt avfall

Frivalsutredningen har utgått från det faktum att det kommunala avfallet från verksamheter idag innehåller avfallsfraktioner som över huvud taget inte ska förekomma där. I enlighet med de utsorteringskrav för förpackningsavfall och returpapper som har gällt sedan år 1994 – och som även gäller för verksamhetsutövare – är de avfallsströmmarna producenternas ansvar att hantera. Bristande utsortering rör sig snarare om verksamheternas underlåtenhet av att uppfylla lagstiftningens krav och en generellt bristande tillsyn över verksamheterna i fråga om resurshushållning och utsortering.

Det är därför en felaktig utgångspunkt att lägga förpackningsavfall, som inte sorteras ut korrekt från det kommunala avfall som lyder under kommunalt ansvar, till grund för en frivalslösning som bygger på att det framför allt är avseende förpackningsfraktionen som materialåtervinningen av kommunalt avfall från verksamheter kan och behöver öka – och som dessutom ytterligare utökar behovet av aktiva tillsynsmyndigheter. Detsamma gäller utsortering av biologiskt avfall från verksamheter, vilket redan sker i många kommuner och för vilket det från och med år 2023 inträder ett generellt krav baserat på EU-lagstiftning.

Avfall Sverige anser inte att Frivalsutredningen har belagt varför återvinningen skulle öka bara för att en annan aktör än kommunen förfogar över avfallet eller hur Frivalsutredningens förslag tydligt visar på vilket sätt förslagen skulle leda till bättre cirkuläret.

I en skrivelse till bokstavsutredningen om förpackningsavfall angående hanteringen av förpackningsavfall från den 28 juni 2021 anger Svensk Dagligvaruhandel följande:
”Det finns också förpackningsavfall från verksamheter som idag inte samlas in för materialåtervinning. Främst handlar det om förpackningsavfall vars värde som råvara är lågt eller som inte ens går att använda som råvara och som därför går till energiutvinning. Kostnaden för detta belastar den verksamhet som innehar avfallet.”

Här yttrar sig en direkt felaktig hantering utifrån gällande lagstiftning.

- Den som sätter förpackningen på marknaden, d.v.s. handeln själv, har inte gjort ett miljörättigt val av produkt- eller förpackningsslag i de fallen förpackningen inte går att återvinna. Detta strider mot de grundläggande principerna för producentansvaret.
- Värdet i sig är inte avgörande för om en producent ska uppfylla sitt finansiella och operativa ansvar i enlighet med polluter pays principle och principen om förlängt ekonomiskt producentansvar. D.v.s. ansvar för förpackningen även som avfall.
- Det är en sanning med modifikation att det enkom är den enskilda verksamheten som träffas av kostnader för förpackningar som går till energiåtervinning. Det drabbar hela avfallshanteringen genom att normeringen av kapacitet för energiåtervinning blir högre än vad som hade behövts om förpackningarna hade kunnat materialåtervinnas. Om avfallet dessutom hamnar i den kommunala avfallshanteringen träffas kostnaderna hela avfallskollektivet genom normeringen av de avfallsavgifter som behöver tas ut.

Slutsatsen är att frival inte råder bot på brister i producentansvaret för förpackningsavfall samt verksamhetsutövers ovilja att sortera ut förpackningsavfall från annat avfall i enlighet med gällande regelverk.

3.4 Angående Frivalsutredningens hantering av statistik

Avfall Sverige har bidragit med en hel del underlag och statistik till Frivalsutredningen. T.ex. avseende avfallsmängder och avfallsavgifter och vilka kommuner som har viktbaserad taxa.

Avfall Sverige har påtalat att det saknas uppdelning på hushåll och verksamheter avseende hushållsavfall, till följd av att hushållsavfall (d.v.s. numera kommunalt avfall) från hushåll och verksamheter hanteras i samma flöde. I många fall har Frivalsutredningen gjort omarbetningar och uppskattningar utifrån Avfall Sveriges statistik, men Avfall Sverige har alltjämt angivits som källa utan att det har angivits att det handlar om omarbetningar eller uppskattningar.

Avfall Sverige har också under Frivalsutredningens gång invänt mot att uppskattningar av mängder med mera har gjorts utifrån ett begränsat underlag och framför allt utifrån *en* kommun, som i sin verksamhet har gjort uppdelningar avseende kommunalt avfall från hushåll respektive från verksamheter. Uppgifter från detaljhandelns egen avfallshantering är dessutom högst osäkra. Se [bilaga 2 \(och särskilt avsnitt 3.3\)](#). Avfall Sverige invänder mot att alltför långtgående slutsatser har dragits avseende påstådda positiva effekter av ett frival utifrån ett bristande statistikunderlag.

I vissa sammanhang har Frivalsutredningen dragit slutsatser utifrån data från endast en kommun och det är ett helt otillräckligt underlag för att göra uppskalningar av tilltänkta effekter av frival. När det gäller Profus rapport om statistik är det inte möjligt att ur detta underlag ta de fem kommunernas mängder och sedan utifrån invånarantal räkna upp total för Sverige som helhet.

4. Specifika kommentarer

4.1 Avsnitt 3 Mängder, ursprung och behandling av kommunalt avfall s. 45 ff:

Avsnitt 3.1.2 Betydande mängder matavfall

Frivalsutredningen nämner att det från den 1 januari 2024 kommer det vara ett nationellt krav på att kommunerna ska tillhandahålla ett system för att samla in matavfall från hushåll (3 kap. 1 § avfallsförordningen). Frivalsutredningen förbiser att nämna att EUs generella krav avseende utsortering av biologiskt avfall träder i kraft vid samma tidpunkt. Det kravet avser alla innehavare av biologiskt avfall och således även verksamhetsutövare som innehar kommunalt avfall. Detta innebär att kravet blir generellt oavsett vem som ansvarar för att borttransportera och behandla avfallet.

Avfall Sverige har dock farhågor för att ett frival skulle kunna försvåra möjligheten att uppnå det reviderade och ambitiösa etappmålet om 75 procents återvinning av matavfall genom att samhällets kontroll över avfallet skulle försvåras.

Avsnitt 3.3 Behandling av kommunalt avfall i Sverige

Den behandlade mängden kommunalt avfall, i statistiken benämnt hushållsavfall, uppgick år 2018 till 5 590 000 ton. Detaljhandelns avfall som hanteras inom egna lösningar, ingår inte i statistiken.

Här blir det felaktigt att skriva kommunalt avfall. Figuren (3.2) som sammanställer statistiken visar behandlat hushållsavfall. Slam inkluderades i hushållsavfallsdefinitionen, men utgör inte kommunalt avfall.

Avsnitt 3.3.4 Varierande förutsättningar i landet

Frivalsutredningen anger att de vanligaste typerna av behandling av det kommunala avfallet är att – förbränna restavfallet (cirka 75 procent)

- röta matavfallet (cirka 15 procent)
- kompostera matavfallet (cirka 10 procent).

Avfall Sverige anser att det är en märklig uppräknings av behandling och vad procentsatserna ska visa. Om tanken är att det ska bli 100 procent av kommunalt avfall så saknas materialåtervinning och deponering. När Avfall Sverige verifierar figur 3.2 så blir energiåtervinningen t.ex. ca 54 procent och rötningen 8 procent. Om man utgår för hur restavfall behandlas så borde procentsatsen snarare vara 100 procent. Andelen biologiskt avfall till rötning är 62 procent och kompostering 38 procent enligt figur 3.2.

Frivalsutredningen anger att Sveriges 290 kommuner ska utarbeta egna *renhållningsförordningar* och de beslutar självständigt om avfallstaxor och lämplig organisationsform för att hantera avfallet. Korrekt begrepp är förstås renhållningsordningar.

Angående tabell 3.5: Det framgår inte att uppgifterna utgörs av en egen bearbetning av data från Avfall Sverige.

Ovan nämnda felaktiga begrepps användningar och andra felaktigheter hade kunnat justeras om Frivalsutredningen hade berett experterna i Frivalsutredningen möjlighet att ta del av ett komplett förslag till slutversion av betänkandet, vilket aldrig gjordes.

4.2 Avsnitt 4 Aktörer inom avfallshanteringen och deras ansvar s. 65:

Avsnitt 4.2.2

Länsstyrelsen har en mer omfattande roll inom avfallsområdet än vad som anges av Frivalsutredningen och kan förväntas få en ökad arbetsbelastning vid frival. Detta nämns inte alls i Frivalsutredningen (kap. 10.5). Förutom möjligheten att förelägga kommuner som inte fullgör sitt tillsynsuppdrag, länsstyrelsens eget tillsynsansvar över avfallstransporter och de andra uppgifter som nämns i Frivalsutredningen, har länsstyrelserna även följande uppgifter inom avfallsområdet:

- Ge tillsynsvägledning i länet och ge kommunerna stöd för att utveckla tillsynen (26 kap. 1 a § miljöbalken och 3 kap. 16 § miljötillsynsförordningen 2011:13),
- arbeta för samverkan mot miljöbrott (1 kap. 17 § miljötillsynsförordningen),
- överprövning av de kommunala nämndernas beslut i exempelvis tillsynsärenden samt
- mottagande och registrering av samtliga ny- och ändringsanmälningar för tillståndspliktiga eller anmälningspliktiga miljöfarliga verksamheter (25 f § förordning 1998:899 om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd).

Mot bakgrund av länsstyrelsernas viktiga och omfattande uppgifter inom avfallsområdet (se här ovan) är det för övrigt anmärkningsvärt att Frivalsutredningen i kap 7.4.2. som skäl mot att utreda möjligheten till länsvisa dispenser påstår att länsstyrelserna saknar erfarenheter och kunskap om ärenden rörande kommunalt avfall.

Avsnitt 4.2.3

Under beskrivningen av tillsynen i avsnitt 4.2.3 står det felaktigt att hur kommunerna ska bedriva sin tillsyn framgår av 26 kap. 1 a § miljöbalken, och så beskrivs de statliga myndigheternas tillsynsvägledning. Kommunernas tillsynsuppgifter framgår rätteligen av 26 kap. 1 och 2 §§, 3 § tredje stycket samt miljötillsynsförordningen.

Avsnitt 4.2.4

Avfall Sverige saknar en beskrivning av avfallsproducenternas ansvar för utsortering av förpackningar under producentansvar, något som är mycket relevant för utredningen eftersom bristande utsortering av förpackningar hos verksamheter är vanligt förekommande och högst begränsat föremål för tillsyn. Avfall Sverige saknar en närmare genomgång i utredningen av skälen till att verksamheter inte sorterar ut sitt förpackningsavfall i enlighet med lagstiftningens krav och på vilket sätt situationen anses kunna förbättras genom ett frival.

4.3 Avsnitt 6 En nordisk utblick över hantering av kommunalt avfall s. 95 ff:

Det är inte möjligt att överföra eller bygga förslag om frival på erfarenheter från Danmark, Finland och Norge eftersom de omregleringar som gjordes där för 15 år sedan har en annan innebörd. Dessa omregleringar innehåller helt enkelt inte något frival i den mening som nu utreds.

De omregleringar som genomfördes i Danmark, Finland och Norge utgick ifrån en situation där kommunerna hade ett större - och vad avser Danmark och Norge avsevärt större - ansvar för verksamheternas avfall än det som i dag finns i Sverige. I våra nordiska grannländer hade kommunerna före omregleringen ett ansvar som när det gäller verksamheter sträckte sig långt längre än till att omfatta verksamheternas kommunala avfall¹.

I Sverige gjordes motsvarande omregleringar vad gäller kommunernas ansvar långt tidigare. T.ex. så avreglerades kommunens ansvar för farligt avfall från verksamheter (annat avfall än med hushållsavfall jämförbart avfall) redan år 2005.

Omregleringarna i övriga nordiska länder är således inte fråga om att införa frival inom ramen för det kommunala ansvaret, utan en reglerad minskning av kommunernas ansvar. Det primära syftet var att ändra ansvarsfördelningen gällande verksamhetsavfall utöver kommunalt avfall till förmån för det privata näringslivet. Det hade inte som primärt syfte att öka materialåtervinning eller skapa cirkulära lösningar med mer innovation.

Erfarenheten visar att omregleringarna som sådana, som alltså inte ska förväxlas med det tänkta frivale, inte skapat ökad materialåtervinning, inte bidragit till nya cirkulära lösningar och inte heller inneburit mer innovation inom området.

Rapporterna bidrar därför inte med data om utfall från ett system med frival som kan läggas till

¹ Det var alltså från den nivån omregleringen gjordes.

grund för en sådan reglering i Sverige. Inget av de aktuella länderna tillämpar frival inom ramen för det kommunala ansvaret. Om rapporterna ska användas som utgångspunkt för ett frival måste man alltså vara klar över förändringarna i Finland, Norge och Danmark har haft andra utgångspunkter.

Se vidare skrivelse från Avfall Sverige till Frivalsutredningen ”kommentarer till inspel från aktörer samt konsultrapporter ingivna till Frivalsutredningen”, [bilaga 4 \(avsnitt 4.1-4.4\)](#).

4.4 Avsnitt 7.3 Överväganden och förslag om frival s. 117:

Avfall Sverige argumenterar alltså emot frival. Om en sådan reglering ändå skulle beslutas behöver förutsättningarna för frival förtydligas.

Till skillnad mot hur den bestämmelse om frival som föreslogs år 2009 var utformad saknar det aktuella förslaget en hänvisning till att den som gör frival ska säkerställa att avfallet behandlas i enlighet med avfallshierarkin och/eller på ett miljö- och hälsomässigt godtagbart sätt. Detta är en väsentlig brist anser Avfall Sverige. Avsaknaden av den typen av rekvisit skapar otydlighet när det gäller tillsynsmyndighetens möjligheter att ingripa mot en frivald avfallshantering som inte uppfyller generella krav på skydd för människors hälsa och miljö och/eller med avfallshierarkin.

Avfall Sverige har sammanfattningsvis nedanstående invändningar mot frival.

Hela avfallsflödet: Om ett frival ska tillåtas behöver det avse hela flödet från en verksamhet. Det är inte rimligt att verksamhetsutövare ska kunna plocka ut de flöden ur det kommunala avfallet, som de bedömer som lönsamma och sedan lämna resten till kommunens avfallshantering.

2009 års förslag: Förslaget om frival år 2009 (jfr Ds 2009:37 Nya avfallsregler) innehöll en tydlig koppling till avfallshierarkin. Det är en viktig förutsättning även i en reglering av frival, liksom säkerställande av miljö- och hälsoskyddsintressen. Båda aspekterna bör vara med i en reglering om frival.

Blandade fastigheter: Avfall Sverige anser inte att det är lämpligt att möjligheten till frival innefattar fastigheter där verksamheter och boende blandas.

Kompensation av kommunen vid frival: Frågan hur kommunen ska kompenseras vid frival måste lösas. Kommunen behöver stå med kapacitet för 100 procent av verksamheternas kommunala avfall, men kommer inte att på förhand veta hur stor kapacitet som kommer att behöva nyttjas. Om regeringen väljer att gå vidare med en frivalslösning är det Avfall Sveriges bestämda uppfattning att staten behöver garantera kompensation till kommunerna vid ökade kostnader för kommunernas avfallshantering till följd av frival. Det är inte rimligt att de verksamhetsutövare och hushåll som kommer att finnas kvar i kommunens taxekollektiv ska åläggas höjda avfallsavgifter som en möjlig konsekvens av att vissa verksamhetsutövare har gjort frival. Avfall Sverige hänvisar återigen till Norge, Danmark och Finland där det inte har reglerats frival utan är en fråga om en avreglering av ansvaret för verksamheternas kommunala avfall. Kommunerna har, med undantag för Finland, inte

någon skyldighet att ha kapacitet i beredskap för att hantera kommunalt avfall från verksamheter varken vad gäller borttransport eller behandling.

Konsekvenser för andra angelägna satsningar: Frival får konsekvenser för kommunen när det gäller möjligheten att finansiera andra, för avfallshanteringen viktiga aspekter, såsom ökade satsningar på främjande av förebyggande av kommunalt avfall och insamling för återanvändning. Detta eftersom avfallsavgifter kan behöva läggas på att upprätthålla beredskap för verksamhetsutövare som inte längre önskar nyttja frival samt finansiering av overhead-kostnader som inte nödvändigtvis bortfaller vid frival.

Trafiksituationen: Ett frival skulle öka antalet fordon och särskilt i samlad bebyggelse där då både kommunen behöver hämta avfall från hushåll och ej frivalt avfall samt privata entreprenörer hämta frivalt avfall. Tillsynen försvåras avsevärt vid störningar för omgivningen från olika avfallstransporter, då det blir oklart vem av de berörda aktörerna som ska föreläggas om försiktighetsåtgärder eller begränsningar. Det blir dessutom svårare att ställa krav på tidsbegränsningar, när fler aktörer ska samsas om utrymme och tid för hämtning av avfall.

Avfallshantering i tätbebyggelse: Ett frival innebär potentiellt fler kärl – och vid ett frival kommer de kärl och anordningar som finns idag att behöva kompletteras med kärl för det frivalda avfallet. Risken för att kärl, vid platsbrist, då också börjar ställas ut i gatumiljön med just ökad risk för brand och sanitära olägenheter, något som också hade behövt analyseras i en konsekvensbeskrivning.

Fordon med god miljöstandard: En viktig konsekvens av frival är att det inte finns några garantier att fordon med god miljöstandard används för insamlingen.

Arbetsmiljö: I den kommunala avfallshanteringen är säkerställandet av en god arbetsmiljö en grundläggande aspekt, vid sidan av efterlevnad av miljö- och hälsoskydds krav för avfallshanteringen. Frågan om hur en god arbetsmiljö kommer att säkerställas under frival med pris konkurrens hade behövt belysas i Frivalsutredningens konsekvensbeskrivning.

Ett bibehållet miljö- och hälsoskydd: Konsekvenserna av den eftergift åt privata aktörers hävdande av rationalitet i sina verksamheter i relation till att ett bibehållet miljö- och hälsoskydd säkerställs behöver analyseras inom ramen för Frivalsutredningens konsekvensbeskrivning.

Den administrativa bördan: Avfall Sveriges bedömning är att den administrativa bördan kommer att öka för kommunerna vid ett frival bland annat till följd av att kommunen åläggs att administrera anmälningar, ändringar och årsrapporter om frival samt vidare rapportera inrapporterade uppgifter till Naturvårdsverket. Den ökade administrativa bördan gäller såväl tillsynsmyndigheten som avfallsorganisationen, varav den senare inte kan finansiera arbetet med tillsynsavgifter utan kommer att behöva göra det med ökade grundavgifter för (det kvarstående) avgiftskollektivet.

Ny och kostsam infrastruktur: Hur påverkas möjligheterna att etablera ny och kostsam infrastruktur, exempelvis sopsugssystem som på sikt skulle vara miljömässigt välkomna, men

hindras genom att frivalet riskerar att urgröpa underlaget för sådana investeringar för kommunen?

Minskade skalfördelar för det allmänna: Med frivalet kommer färre företag och kommunernas invånare att få bära större andel av de fasta gemensamma kostnaderna. Avfall Sverige drar slutsatsen att frivalet kan innebära lägre kostnader för några men samtidigt högre för andra inklusive mindre företag och hushåll. Något tillspetsat skulle det kunna uttryckas som att frivalet skapar potentiella möjligheter för ett fåtal, främst inom storstadsområden, som bekostas av allmänheten och mindre företag, särskilt inom glesbygd.

Fast datum för anmälan: En reglering måste utgå från det som föreslogs i regeringens promemoria från hösten 2019 där förslag om frival lämnades. Där föreslogs att anmälan om frival skulle göras årligen, senast den 1 mars. Detta i syfte att skapa en någorlunda rimlig framförhållning i kommunens planeringsförutsättningar inklusive justering av nästkommande års avfallstaxa. Det fanns alltså formella skäl för angivandet av den tidsgränsen.

Miljöstyrande avgifter inklusive felsorteringsavgifter: Detta är möjligheter som bortfaller vid frival. Många kommuner tillämpar sådana avgifter och det har en säkerställd effekt för ökad utsortering.

I praktiken ser Avfall Sverige att frival framför allt kommer att handla om ett val angående vem som ska borttransportera avfallet. Om verksamhetsutövare efterlever kravet på att förebygga avfall samt tillämpliga kommande utsorteringskrav för bland annat bioavfall och förpackningsavfall, finns det nämligen framförallt kvar en restfraktion, som i dagsläget inte kan hanteras på något bättre sätt än genom energiåtervinning i enlighet med avfallshierarkin. Avfall Sverige arbetar samtidigt aktivt för en fossilfri energiåtervinning och energiåtervinningen har inte något självändamål, men behövs så länge som det uppstår avfall som inte kan hanteras högre upp i avfallshierarkin. I Sverige sker all energiåtervinning av kommunalt avfall med hög energieffektivitet och nyttigheterna värme och el produceras.

Eftersom merparten av kapaciteten för energiåtervinning finns i kommunal regi kommer avfallet ändå att hamna där, om det hanteras på ett legalt sätt. Kommuner och kommunala bolag innehar majoriteten av kapaciteten för rötning av matavfall och även det mesta av matavfallet hamnar i kommunala anläggningar.

Se Avfall Sveriges till Frivalsutredningen ingivna skrivelse ”Kommentarer avseende kommunal avfallshantering, frival samt konsekvenser av frival från Avfall Sverige och medlemmar i Avfall Sverige”, [bilaga 3](#).

4.5 Avsnitt 7.3.2 Föreslagna författningsändringar s. 132:

Anmälan om frival, 7 kap. avfallsförordningen

Utredningen föreslår en anmälan om registrering av frival som ska innehålla vissa uppgifter och till vilken ska bifogas avtalen med anlitate insamlare och andra som behandlar avfallet. Det rör sig om en rent administrativ åtgärd, utan övervägande av miljö- och hälsoaspekten. Här kan jämföras med anmälan om registrering av livsmedelsverksamhet, som har som syfte att ge myndigheten

information om verksamheten så att offentlig kontroll kan utföras. Om uppgifterna är kompletta och avtalen ingivna, ska registrering ske. Avfall Sverige förutsätter dock att kommunikation med parter också ska ske i enlighet med förvaltningslagen, så att exempelvis avfallsproducenten får ta del av och möjlighet att yttra sig över en anmälan som utförs av avgiftsskyldig avseende avfallsproducentens avfall. Det är ju mycket möjligt att dessa parter inte är överens.

Tillsynsmyndigheten kan inte neka registrering av frival i det fall exempelvis

- anmälare och avfallsproducent inte är överens,
- en aktör kan befaras utgöra del av en illegal verksamhet,
- en aktör inte innehar de tillstånd eller har gjort de anmälningar som krävs enligt lagstiftningen,
- frivalet befaras medföra risker för miljö och hälsa, eller
- anmälningsavgiften uteblir.

En anmälan om registrering kan nämligen bara medföra antingen registrering eller (efter begäran om komplettering som inte följs) ett avvisande av en inkomplett eller felaktig anmälan. Avfall Sverige vill uppmärksamma regeringen på att flera tillsynsmyndigheter begär in kopia på identifikationshandling för den företrädare som utför anmälan om registrering av livsmedelsverksamheter, eftersom det har förekommit målvakter och falska ansökningar i syfte att undkomma delgivning samt betalningsskyldighet för avgifter och viten. I detta avseende kan Avfall Sverige hålla med utredningen om att det vore lämpligt med en nationell samordning av rutiner för frivalsanmälningar. I övrigt finns inte anledning till det, anmälningarna ska ju inte prövas utan bara kontrolleras så att namn, organisationsnummer, fastighet etcetera är korrekta och avtal lämnats in. Någon lämplighetsprövning eller kontroll mot lagstiftningens krav i övrigt får tyvärr inte ske med det förslag som lämnats. Det får endast ske i samband med ett separat tillsynsärende. En statlig samordning av tillsynsinsatserna är här lika angelägen som i övriga avfallsärenden.

Sekretess

Utredningen anger sig ha svårt att se vilken skada som skulle kunna uppstå för företagen om en anmälan om frival blir offentlig. Utredningen har dock föreslagit att avtalen ska lämnas in. Det är uppenbart att anlitat företag kommer att vilja att avtal sekretessbeläggs. Även uppgift om vilka kunder företaget har och vilka mängder och avfallsfraktioner som hanteras, är sådant som de eventuellt vill ska sekretessbeläggas för att förhindra att konkurrenter får tillgång till uppgifterna. Aktuell sekretessbestämmelse är 30 kap. 27 § offentlighets- och sekretesslagen (2019:900) om en enskilds affärs- eller driftförhållanden eller andra ekonomiska förhållanden. Sekretessen är begränsad i kommunala miljönämndernas tillsynsverksamhet, om intresset av allmän kännedom har sådan vikt att uppgiften bör lämnas ut. Detta innebär ett bryderi för tillsynsmyndigheten som ska handlägga anmälan: Vilka uppgifter och dokument ska kommuniceras med hänsyn till rätten till partsinsyn för andra parter som berörs av frivalsanmälan (avfallsproducenten)? Vilka uppgifter kan lämnas till den kommunala avfallsentreprenören? Denne behöver veta vilka avfallsfraktioner som inte ska hämtas och från vem. För att den kommunala tillsynsmyndigheten ska kunna arbeta effektivt behöver också löpande uppgifter kunna bytas med avfallsorganisationen om vem som hämtar kommunalt avfall på olika adresser, så som sker idag för att upptäcka illegal avfallstransport.

Tillsynsåtgärder i samband med frival

Bedömningen av om miljö- och avfallslagstiftningen uppfylls, måste göras i tillsynsärenden som är separata från registreringsanmälan. Avfall Sverige antar att sådan kontroll inte kommer att ske i varje ärende, utan stickprovsmässigt och vid misstanke om oegentligheter eller störningsrisker. Ett tillsynsärende kan exempelvis leda till ett förbud mot att anlita en viss aktör eller ett förbud mot att starta verksamheten utan att först göra anmälan eller erhålla tillstånd enligt skyldighet i miljöprövningsförordningen eller ett föreläggande om försiktighetsmått (exempelvis om frivalet avser en behandlingsverksamhet som är prövningspliktig enligt nämnda förordning). Eftersom den som anmäler frival, inte föreslås skyldighet att lämna in uppgifter om att anlita aktörers tillstånd eller anmälningar, måste tillsynsmyndigheten antingen leta upp dessa själv eller förelägga anmälaren om att lämna in uppgifterna. Det kan ifrågasättas om det är anmälaren som ska ha dessa uppgifter, ifall avfallsproducenten är en annan, t.ex. anmälarens hyresgäst. Tillsynsmyndigheten måste sedan kontrollera uppgifterna och vid behov ta kontakt med andra tillsynsmyndigheter för att kontrollera uppgifterna. Detta parallella tillsynsärende finansieras med tillsynsavgifter, sannolikt genom timdebitering av den som anmält frival.

Eftersom anmälaren antagit att frival endast kommer att kosta denne anmälningsavgiften och att frivalet ska kunna nyttjas inom föreskrivna 6 veckor, måste vi kunna anta att det kommer att uppstå en hel del tvister. Hantering av överklaganden får inte debiteras med tillsynsavgifter, vilket alltså kan medföra ett finansieringsunderskott för tillsynsmyndigheterna. Sammantaget skulle ett dispensförfarande ha större förutsättningar till likabehandling och transparens för avfallsproducenterna, förutom bättre förutsättningar att säkerställa miljö- och hälsoskyddet.

Oklara grunder för upphörande av frival

Utredningen anger att tillsynsmyndigheten ska kunna återkalla en registrering om frival om en entreprenör inte "håller måttet" eller "förutsättningarna för att få lämna avfallet till någon annan än kommunen" inte längre är uppfyllda. Den enda regel som föreslås (7 kap. 2 g § avfallsförordningen) kan dock tolkas som att den begränsar de förutsättningarna under vilka kommunen kan besluta att frivalet ska upphöra, till när "avfall som omfattas av frival orsakar störningar på människors hälsa och miljön och störningarna har sin orsak i hur avfallet hanterats". Bestämmelsen lägger en bevisbörda på tillsynsmyndigheten som motsvarar att bevisa kausalitet – att störningarna avser just det avfallet. Det kan vara i det närmaste omöjligt att göra, exempelvis om det handlar om bullerstörningar från ett flertal avfallstransporter och avfallsproducenter i ett kvarter, eller om dumpat avfall som bevisligen kommer från avfallsproducenten hittas dumpat i skogen: kan myndigheten bevisa att dumpningen beror just på frivalet? Det är denna typ av frågor som prövas inom avfallstillsynen och förslaget försvårar tillsynsmyndighetens uppgifter ytterligare.

Utredningen föreslår att den som har gjort ett frival får återgå till att lämna avfallet till kommunen inom 6 månader efter att kommunen fått besked om detta. Tiden är vald för en ordnad övergång av ansvaret. En tillsynsmyndighets förbud kan dock innebära en omedelbar återgång till kommunens ansvar, eller en återgång inom tre veckor från beslut om beslutet inte överklagas. Det framgår inte av utredningen vad som händer vid konkurs eller akuta situationer, under övergångstiden. Detta kan komma att utnyttjas av parter i avtalsförhandlingar eller av andra skäl.

Rapportering

Utredningen föreslår att insamlare och behandlare av kommunalt avfall som omfattas av frival, senast den 31 mars varje år ska lämna vissa uppgifter till kommunen. Vid försening ska miljöstraffavgift betalas. Avfall Sverige avstyrker detta då:

- insamlarens rapporteringsskyldighet redan framgår av 7 kap 2 § avfallsförordningen, med sista rapporteringsdag den 28 februari, som i så fall hellre ska kompletteras;
- avfallsbehandlare åläggs att registrera och rapportera till kommunen en sammanställning av avfall som tagits emot av transportörer från en verksamhet som anmält frival, vilket innebär att varje avfallsbehandlingsanläggning måste ha kännedom huruvida det avfall som lämnas till dem härrör från en verksamhet med frival. Eftersom transportörerna kan ha samlastat avfall i egenskap av kommunens upphandlade entreprenör för kommunalt avfall, med kommunalt avfall från verksamheter med frival (men annat pris), kan uppgiften bli näst intill omöjlig för avfallsbehandlaren. Inget undantag görs för kommunala avfallsbehandlingsanläggningar, vilket borde vara fallet.
- avfallsbehandlaren oftast är antingen anmälningspliktig eller tillståndspliktig enligt miljöprövningsförordningen och därför kan ha ett parallellt rapporteringsansvar i form av miljörapport eller föreläggande om årsrapport (dessutom har nyligen remitterats ett förslag från Naturvårdsverket om standardiserad och utökad rapportering av avfall i miljörapporter).

4.6 Avsnitt 7.4 Dispens som alternativ till frival s. 138:

I Frivalsutredningens uppdrag ingick att analysera och överväga att utveckla den befintliga dispensmöjligheten i miljöbalken.

Avfall Sverige anser att utgångspunkter för en justering av gällande dispensregler bör vara

- att den som ska hantera avfallet med stöd av dispensen kan göra det på ett hälso- och miljömässigt godtagbart sätt,
- att justeringen bidrar till bättre förutsättningar för ökad cirkuläret,
- att nyttan av justeringen står i rimlig proportion till att kommunerna ska ha kvar grundansvaret även i ett system med utökade dispenser, samt;
- att en justerad reglering är så tydlig, förutsägbar och administrativt enkel att den kan hanteras utan extra pålagor av alla kommuner i hela landet.

Avfall Sverige kan inte se att dessa aspekter uppfylls genom Frivalsutredningens förslag.

Frivalsutredningen hade kunnat utreda alternativet att i lag ange vad som normalt ska anses utgöra särskilda skäl för dispens. Avfall Sverige förordar också att det i lagstiftningen fastställs vad som ska utgöra särskilda skäl för dispens (se här nedan). Se vidare angående en förtydligad dispensmöjlighet nedan i avsnitt 5.

Vidare ser Avfall Sverige inte hur en verksamhetsutövare som innehar kommunalt avfall skulle kunna visa hur avfallsmängderna skulle minska, som en av förutsättningarna för dispens.

Uppkommen avfallsmängd är rimligtvis densamma oavsett om kommunen eller verksamhetsutövaren hanterar avfallet. Avfallsmängder kan däremot minska genom förebyggande av

avfall och återanvändning. Utöver detta anser Avfall Sverige att Frivalsutredningen borde ha utrett förutsättningarna för regionala eller nationella dispenser, vilket Avfall Sverige anser hade varit en lämplig lösning för att underlätta för de verksamhetsutövare som vill hantera sitt kommunala avfall. Avslutningsvis, när det gäller dispens, anser Avfall Sverige inte att Frivalsutredningen närmare har motiverat på vilket sätt nuvarande dispensgrund i 15 kap. 25 § 1 p. miljöbalken inte skulle möjliggöra för verksamhetsutövare att erhålla dispens. Det torkpappersföretag som omnämns i Frivalsutredningen har beviljats dispens med utgångspunkt i gällande dispensgrund.

Frivalsutredningen föreslår ett tillägg till 15 kap. 25 § miljöbalken, om att dispens för kommunalt avfall som inte kommer från hushåll ska meddelas om mängderna avfall minskar eller hushållningen med råvaror och energi främjas. Lagtekniskt gäller det föreslagna andra stycket separat från första stycket, vilket innebär att förutsättningarna i första stycket (hälso- och miljömässigt godtagbart sätt) inte behöver vara uppfyllda för att kommunen ska tvingas att ge dispens. Det är en för myndigheten tvingande regel och därför oklart om dispens ens kan nekas vid överhängande risk för störningar för hälsan eller vid säkerhetsrisker. Föreslagen utformning av bestämmelsen måste därför avstyrkas.

Avfall Sverige föreslår att det istället föreskrivs att en hantering som bevisligen medför minskade avfallsmängder i enlighet med 2 kap. 5 § första punkten och 15 kap. 10 § andra stycket första punkten miljöbalken, ska anses utgöra särskilda skäl för dispens. Andra miljöeffekter som kan föreskrivas utgöra särskilt skäl för dispens är en sammanlagt förbättrad resurshantering eller minskad klimatpåverkan. Prövningen av om hanteringen dessutom är hälso- och miljömässigt godtagbar kvarstår då.

De enstaka sidor i Frivalsutredningen som rör dispens handlar till stor del om vilken kostnad och arbetsbörda det skulle innebära för företag och kommuner att hantera dispensärendena samt ett antagande om att endast större företag kommer att vara intresserade av att ansöka om dispens. Möjligheten till regionala, länsvisa eller nationella dispenser avfärdas bland annat med en kommentar om länsstyrelsens bristande kompetens på området. Någon närmare utredning i frågan har inte gjorts.

Kostnaderna för dispenser beräknas i Frivalsutredningen till i genomsnitt 57 000 kr för avfallsproducenten, jämfört med beräknade 3 300 kr för handläggningen av anmälan om frival. Avfall Sverige vill påpeka att i dispenskostnaderna ingår tillsynsmyndighetens miljö- och hälsoprövning och kontroll av att aktörerna har de tillstånd och gjort de anmälningar som krävs enligt lagstiftningen, medan avgifter för den tillsyn som (förhoppningsvis) följer på ett frival ska läggas till på anmälningskostnaden för frivalet. Jämförelsen mellan de två avgifterna är därför inte korrekt utan att tillsynsavgiften omnämns. 32 timmars handläggningstid för en dispensansökan är dessutom sannolikt högt räknat och kan eventuellt bero på en missuppfattning. Om den behandling som ansökan avser är anmälningspliktig C-verksamhet enligt miljöprövningsförordningen (2013:251), är kommunen nämligen nödsakad att samtidigt begära in det underlag och göra den prövning som krävs av en C-verksamhet enligt miljöprövningsförordningen och förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd. Sådan anmälningsplikt kvarstår för övrigt även vid anmälan om frival, om den avfallsbehandling som frivalet avser innebär uppstart av en C-verksamhet.

Naturvårdsverket har nyligen inkommit till regeringen med redovisning av regeringsuppdraget om genomförande av artikel 22 i avfallsdirektivet, rörande bioavfall. Där föreslås i enlighet med avfallsdirektivet krav även på verksamheter om utsortering av bioavfall för i första hand materialåtervinning. Det är mycket välkommet. Trots att detaljhandeln under tio år inte ansetts ligga under kommunalt ansvar, har stora mängder matavfall och förpackningsavfall underlåtit att sorteras ut av verksamheterna och istället skickats till energiåtervinning. Kommunens kommande skyldighet att ha ett insamlingssystem för hushållens matavfall föreslås av Naturvårdsverket utvidgas till skyldighet att ha ett system för insamling av köks- och livsmedelsavfall som är kommunalt avfall – oavsett om det är från hushåll eller verksamheter. Naturvårdsverket anger att om nuvarande ansvarsfördelning för kommunalt avfall ska ändras på annat sätt än vad som föreslås i Frivalsutredningen, behöver det utredas i särskild ordning och ett helhetsgrepp behöver tas för aktuella avfallsfraktioner.

Avfall Sverige konstaterar att Frivalsutredningen inte uppfyllt sitt uppdrag att utreda möjligheten till utökad dispens, vilket hade varit lämpligt för den verksamhet som vill hantera bioavfallet på ett annat sätt än genom kommunen. Vid en dispensansökan måste kommunens tillsynsmyndighet göra en prövning av miljö- och hälsoaspekterna av den ansökta hanteringen och därmed kontrollerar myndigheten också att utsorterings- och behandlingskraven uppfylls. Detta kan inte garanteras vid ett frival, utan kräver då att myndigheten faktiskt utför en efterföljande särskild tillsyn.

4.7 Avsnitt 7.6 Konkurrens från det offentliga s. 146:

Den rapport från de nordiska konkurrensmyndigheterna som omnämns har som huvudsyfte att beskriva just hur kommunernas ansvar kan begränsas eller åtminstone konkurrensutsättas. Konkurrensmyndigheterna bortser helt från den samlade miljö- och samhällsnyttan av kommunalt insamlingsansvar. Det är också anmärkningsvärt att Konkurrensverket tar ställning för ökad konkurrens när miljöbalken reglerar möjligheten för kommunen att organisera avfallshanteringen som den finner bäst själv.

Som Avfall Sverige har påpekat många gånger är det upp till den enskilda kommunen hur denna väljer att organisera verkställandet av det i 15 kap. 20 och 20 a §§ miljöbalken lagstadgade kommunala avfallsansvaret. Kommunen kan välja att bedriva verksamheten i förvaltningsform (egen förvaltning, gemensam nämnd eller kommunalförbund) eller i eget eller med andra kommuner samägt bolag, i egen regi, i hel- eller delägt kommunalt bolag och/eller genom upphandlade privata utförare. Cirka två tredjedelar av insamlingen av kommunalt avfall utförs ungefär av privata utförare som upphandlats i enlighet med LOU som garanterar konkurrens.

En jämförelse mellan att bedriva verksamheten i egen regi eller genom upphandlade privata utförare ger också den enskilda kommunen besked avseende vad som är mest kostnadseffektivt. I sammanhanget ska det också uppmärksammas att andelen kommuner som väljer att bedriva insamlingen av kommunalt avfall i egen regi har ökat. För några år sedan bedrevs ungefär 75 procent av insamlingen av upphandlade privata utförare, medan det i dagsläget alltså handlar om cirka två

tredjedelar. Den ökade andelen egen regi har i många fall sin grund i ett missnöje hos kommuner och kommunala bolag med hur de upphandlade privata utförarna har verkställt sina uppdrag.

Det kan konstateras att inom exempelvis området biologisk återvinning, alltså insamling av matavfall från olika verksamheter och hushåll för omvandling till biogas och biogödsel ligger Sverige långt före Finland och Norge i utvecklingen. Det finns därför inget som tyder på att de norska eller finska exemplen leder till förbättrad cirkuläret eller miljönytta, vilket ju ska vara fokus för Frivalsutredningen.

I kommunallagen (2017:725) finns det bestämmelser som reglerar när och under vilka förutsättningar kommuner får överlämna vården av kommunala angelägenheter till t.ex. ett kommunalt aktiebolag (jfr 3 kap. 11-12 §§ kommunallagen). Den verksamhet som överlämnas från en kommun till ett aktiebolag måste falla inom ramen för den kommunala kompetensen. För sådana aktiebolag där kommunen direkt eller indirekt äger samtliga aktier är fullmäktige även skyldig att enligt 10 kap. 3 § kommunallagen vidta flera åtgärder för att säkerställa det kommunala inflytandet.

Innan överlämnandet sker till sådant bolag ska fullmäktige 1) fastställa det kommunala ändamålet med verksamheten, 2) se till att det fastställda kommunala ändamålet och de kommunala befogenheterna som utgör ram för verksamheten anges i bolagsordningen, 3) utse samtliga styrelseledamöter och 4) se till att det anges i bolagsordningen att fullmäktige får ta ställning till sådana beslut i verksamheten som är av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt innan de fattas, 5) utse minst en lekmannarevisor, och 6) se till att bolaget ger allmänheten insyn i den verksamhet som genom avtal lämnas över till privata utförare.

Offentlighetsprincipen gäller även i företag som kommuner har ett rättsligt bestämmande över.

För de kommunala aktiebolagen gäller aktiebolagslagen och kommunen får i fråga om styrningen av dessa bolag som aktieägare använda sig av olika aktiebolagsrättsliga instrument. Eftersom de kommunalrättsliga reglerna i princip inte gäller direkt för kommunala företag får kommunen, när den bildar eller hanterar företaget som ägare, använda sig av de olika styrmedel som den har till sitt förfogande för att se till att exempelvis kommunalrättsliga regler efterlevs.

Avfall Sverige konstaterar, med hänvisning till vad som nämnts här ovan, att både hanteringen av kommunalt avfall och kommunala bolag står under en tydlig offentlig kontroll.

4.8 Avsnitt 8 Kompletterande åtgärder som bör övervägas s. 153:

Om utredningens förslag genomförs anser Avfall Sverige att tillsynsmyndigheterna och avfallsorganisationen måste avlastas genom att rapporteringen ska ske direkt till Naturvårdsverket från verksamheter som omfattas av frival. Det finns ingen anledning att uppgifterna ska gå via kommunerna. Däremot måste såväl tillsynsmyndighet som avfallsorganisation som utredningen påpekar, få tillgång till desamma.

Frivalsutredningen uttalar att ”regeringen bör också överväga att på skilda sätt tydliggöra att både verksamheter och hushåll ska källsortera ett antal utpekade avfallsflöden med störst värde för cirkulär ekonomi”.

Det är förstås bra att regeringen bör överväga att tydliggöra kraven på källsortering. Men Avfall Sverige anser inte att det primärt är information som löser brister i källsorteringen utan snarare tydliggjord reglering avseende utsorteringskrav och servicenivåer för utsortering, t.ex. krav på fastighetsnära insamling av förpackningsavfall under ett fullt finansiellt producentansvar även avseende verksamheternas förpackningsavfall.

4.9 Avsnitt 9 Cirkulär ekonomi och miljöeffekter av Frivalsutredningens förslag s. 155:

Kommunerna får ta hand om det som är en konsekvens av brister i den cirkulära ekonomin. Kommunens ansvar avser hela avfallshierarkin eftersom det kommunala avfallet kommer i kontakt med alla stegen. Kommunerna har dock lyckats att i stort sett fasa ut deponeringen av kommunalt avfall genom att mindre än en procent av det kommunala avfallet deponeras och då i synnerhet inert avfall som inte har någon annan avsättningsmetod, men där Avfall Sverige driver på för ökade möjligheter att använda avfall för anläggningsändamål.

Kommunernas avfallshantering är en del av den cirkulära ekonomin, men avfallshierarkin är en viktig ram för det avfall som ändå uppstår och som behöver tas om hand på ett ur miljö- och hälsoskyddssynpunkt så bra sätt som möjligt.

4.10 Avsnitt 10 Konsekvenser av Frivalsutredningens förslag s. 175:

Att länsstyrelsen utför sina tillsyns- och tillsynsvägledningsuppgifter (se kommentar till 4.2.2) och får den finansiering som behövs, är av stor betydelse vid ett frival. Ett frival skulle innebära att ett stort antal aktörer får tillgång till avfall som under ett sekel legat på kommunernas ansvar. Med detta ökar tillsynsmyndigheternas behov av tillsynsvägledning och kommun- och länsövergripande samarbeten för att följa avfallets väg. Vikten av vägledning framgår även av de kompletterande åtgärder som Frivalsutredningen anses bör övervägas, kap. 8. Dessutom ökar behovet av tillsyn över själva avfallstransporterna, vilket är länsstyrelsernas eget ansvar. Länsstyrelserna får således en ökad arbetsbelastning vid ett frival, men nämns ändå inte alls i Frivalsutredningen (kap. 10.5). Det är en allvarlig brist i Frivalsutredningen.

Avsnitt 10.5.5 Riskerna för avfallsproducenterna underskattas

Avfall Sverige saknar en redogörelse för vilka risker ett utökat ansvar kan innebära för verksamheter som anmäler frival. I kap. 10.5.5 och 10.5.10 bedömer Frivalsutredningen att mindre företag inte kommer att ha lika stor drivkraft att anmäla frival, eftersom de har ”så små mängder avfall...därmed låg avfallstaxa”. Frivalsutredningen missbedömer gravt vilka följder en fri marknad för verksamheternas kommunala avfall medför, och missbedömer allvarligt vilken drivkraft små verksamheter har att sänka sina omkostnader. Avfall Sverige tror tvärtom, att ett stort antal transportföretag kommer att locka småföretag med allt lägre priser för avfallshanteringen, priser ibland långt under vad en ansvarsfull avfallshantering kostar. Små företag vill förstås sänka sina kostnader så mycket som möjligt och har inte

samma finansiella styrka och möjlighet att anställa personal, med tid och kompetens att kontrollera anlitade transportörer och avfallsmottagare.

I detta sammanhang saknar Avfall Sverige en kommentar i konsekvensbeskrivningen om innebörden av skyldigheten att kontrollera tillstånd och anmälan hos avfallstransportör och -mottagare om avfall som lämnas till någon annan än kommunen, 5 kap. 18 § avfallsförordningen (2020:614). Att anlita annan utan fullständig kunskap och kontroll, innebär en risk att i egenskap av ursprunglig avfallsproducent och beställare att få stå för saneringskostnader om avfallet visar sig hanteras på ett felaktigt sätt.

Riskerna för brottslighet underskattas

Trots utsorteringskrav sedan nästan tre decennier, är tillsynen över restaurangers och butikers utsortering av förpackningar och att dessa går till materialåtervinning närmast obefintlig. Kommande utökade och tydligare krav på verksamheter kommer att medföra behov av tillsyn över efterlevnaden.

Frivalsutredningen anger (sid. 205) att det inte finns några tecken på att brottsligheten skulle öka vid ett frival. Enligt Avfall Sverige har Frivalsutredningen en alltför hög tilltro till att tillsynsmyndigheterna ska ha tid och möjlighet att stävja illegal hantering, när marknaden öppnas upp.

De brott på avfallsområdet som har upptäckts på senaste tiden och de andra avfallsbrott som beskrivs av utredningen avser dels restauranger som lämnat sitt avfall i strid mot kommunens ensamrätt till andra transportörer, dels verksamhetsavfall. Think Pink-anläggningarna, ytbehandlaren i Jönköping, batteriavfallet Black Mass – alla dessa fall avser anmälningspliktiga verksamheter som myndigheterna har haft regelbunden tillsyn över men där avfallet inte ligger under kommunens hämtningsansvar eller hanterats i strid mot detta.

Regeringsuppdraget om åtgärder för att stävja avfallsbrottsligheten, kommer knappast att förmå lösa både detta och framtida kontroll över det Frivalsutredningen beräknar till en övergång omfattande 27 procent av verksamhetens kommunala avfall.

Avsnitt 10.5.5 Riskerna för avfallsproducenterna underskattas

Om det öppnas för ytterligare dispens eller för frival, innebär det att kommunernas kontroll – inklusive statistikinsamling – över avfallshanteringen och avfallsflödena försvåras ännu mer. Om kommunens ansvar för frivalt avfall ska upphöra bortfaller också kommunens möjligheter att meddela föreskrifter i enlighet med 9 kap. 2 § avfallsförordningen (2020:614) avseende kommunalt avfall från verksamheter. Det kan handla om viktiga hanteringsföreskrifter av miljö- och hälsoskyddsskäl. Detta ser Avfall Sverige som en allvarlig konsekvens av frival. Det frivalda avfallet har generellt samma karaktär som kommunalt avfall från hushåll och samma krav avseende miljö- och hälsoskydd behöver säkerställas avseende det frivalda avfallet. Det kan också innebära svårigheter när ett frival upphör och kommunens ansvar återinträder.

Avfall Sverige vill betona vikten av att bedömningen av marknaden måste bygga på realistiska antaganden om fungerande affärsmässiga modeller. Lösningar som innebär risk för att verksamheterna inte kan bära sina egna kostnader eller som bygger på att det offentliga står för en del av kostnaden eller den finansiella risken, kräver att det finns förslag till realistisk finansiering av förslagen där merkostnader för kommunen, som följd av frival, behöver kompenseras av staten.

En förutsättning som framhålls i direktivet är att de lösningar som Frivalsutredningen föreslår ska stimulera framväxten av en marknad med innovativa cirkulära lösningar. Det behöver dock vara tydligt på vilket sätt möjligheten att välja en annan aktör än kommunen bidrar till att stimulera framväxten av en marknad med innovativa cirkulära lösningar. Frivalsutredningen har inte förmått redovisa detta. Frivalsutredningen har inte heller redovisat i vilken mån avfall från livsmedelsbutiker minskat sitt avfall eller ökat materialåtervinningen och cirkuläriteten av sitt avfall de senaste tio åren då detta till följd av nämnda dom bedömts inte ingå i kommunalt ansvar.

Det krävs att förslagen bygger på en helhetssyn på insamling av avfall. Genom att Frivalsutredningen inte föreslår att frival ska avse allt kommunalt avfall från en verksamhet är risken för ”russinplockning” stor. Ett frival behöver vara konstruerat så att det totalt sett bidrar till att bygga en effektiv infrastruktur och genomtänkta finansieringssystem. I en sådan helhetssyn ingår bland annat risken för ökad miljöbelastning genom att t.ex. antalet transporter ökar. Det finns även mycket praktiska frågor som behöver hanteras t.ex. tillträde och utrymme för kärl för insamling inte minst i flerbostadshus i de fall det också bedrivs en yrkesmässig verksamhet i sådana.

Det är också viktigt att belysa vad som ska gälla om den entreprenör som utför borttransport och hantering på uppdrag av en verksamhetsutövare går i konkurs eller på annat sätt bortfaller vid ett frival. Här finns paralleller till de negativa konsekvenser som har debatterats med anledning av friskolors konkurser inom ramen för det fria skolvalet.

Vid frival bortfaller kommunens möjligheter att ta ut avgifter enligt 27 kap. 4 § miljöbalken. Sannolikt kan inte heller grundavgift tas ut, om frival avser allt kommunalt avfall. Kommunens avfallsorganisation kommer dock att ha fortsatta kostnader för frivalsavfallet, bland annat att registrera och bevaka frivalet även hos avfallsorganisationen (en annan organisation än tillsynsmyndigheten), informera entreprenörer om frivalet samt ta in uppgifter från verksamheten (eventuellt med hjälp av tillsynsmyndigheten) och utföra rapportering till Naturvårdsverket. Om avfallsorganisationen står utan kostnadstäckning för dessa åtgärder riskerar detta att drabba övriga avfallskollektivet, de avgiftsskyldiga som inte omfattas av, erbjuds, vill eller kan utnyttja frivalet. Anmälnings- och tillsynsavgift som tas ut av den kommunala miljönämnden med stöd av 27 kap. 1 § miljöbalken, kan inte fördelas med avfallsorganisationen.

Frival kan förstas dessutom medföra ökad illegal dumpning av avfall, eftersom kommunen (det allmänna) mister den kontroll innehas i egenskap av avfallstransportör och/eller beställare. Kostnaderna för illegal dumpning drabbar ofta kommunerna och

skattekollektivet enligt kommunernas skyldigheter att ta hand om avfall enligt lag om gaturenhållning och skyltning. Det kan förstås anses utgöra en snedvridning av marknaden, när vissa verksamheter på detta sätt får möjlighet att vältra över sina avfallskostnader på kollektivet och det allmänna, så att deras omkostnader minskar och de kan ha lägre priser på sina varor och tjänster än de verksamheter som följer lagstiftningen.

I utredningsdirektiven anges att Frivalsutredningen ska analysera de ekonomiska konsekvenserna av förslaget för kommunala aktörer. Avfall Sverige anser inte att Frivalsutredningen i tillräckligt hög grad har analyserat de ekonomiska konsekvenserna för kommunerna. Ett ikraftträdande av förslagen föreslås till den 1 januari 2022. Detta kommer att få omedelbara ekonomiska konsekvenser för kommunerna eftersom de efter det datumet riskerar att sitta med överkapacitet om och när avfall friväljs. Detta drabbar såväl kommuner som bedriver avfallshanteringen i egen regi som kommuner som använder upphandlade privata utförare. Särskilt problematiskt kan det bli när avtal om insamling och behandling av avfall löper under ett antal år och kommunerna enligt avtalen betalar ersättning för en viss upphandlad mängd, där de privata utförarna liksom behandlingsanläggningarna då förväntar sig ett visst inflöde av avfall för återvinning.

För övrigt är föreslagen ikraftträdande alltför kort också för att kommunfullmäktige ska hinna justera sin miljötillsynstaxa, om det behövs för att anmälningsavgift ska kunna tas ut över frivalsanmälan.

Avfallstaxan

Om det avfall lämnas kvar till kommunen som har högre kostnader att hantera kommer det ofrånkomligen drabba hushållen och övriga verksamheter genom höjda avfallsavgifter för det fall sådana höjningar blir nödvändiga, vilket är troligt.

Kommunen behöver stå med kapacitet för 100 procent av verksamheternas kommunala avfall, men kommer inte att på förhand veta hur stor kapacitet som kommer att behöva nyttjas. Detta innebär att kommunen behöver anskaffa eller upphandla en överkapacitet för både insamling och behandling av kommunalt avfall, med fördyringar som följd som kommer att drabba avfallsavgifterna. Dessutom kan avfallsorganisationen inte som tillsynsmyndigheten finansiera administrationen som frival innebär (registrera, informera entreprenör, ta emot och lämna vidare uppgifter till Naturvårdsverket) med avgifter som betalas av den som anmäler frival. Det är Avfall Sveriges bedömning att avfallsavgifterna åtminstone inte kommer att kunna sänkas, snarare behöva höjas till följd av ökad administration samt minskad rationalitet och skalfördelar för kommunen.

En konsekvens av frival är att förutsättningarna för kommunal innovation inom avfallshanteringen riskerar att minska då kommuner inte längre kommer att ha framförhållning, t.ex. vilka avfallsflöden och mängder som kommer ingå. Kommunens avfallsavgifter går till kompensation av minskad rationalitet och skalfördelar istället för att

gå till innovation. Kommunen bedriver ju sin verksamhet med stöd av uttag av avfallsavgifter inom ramen för självkostnadsprincipen och långsiktigt stabila förutsättningar är en viktig förutsättning för att kunna ta beslut om investeringar. Tillämpningen av miljöstyrande avgifter (t ex att den som väljer att sortera ut matavfall får en lägre avgift än den som väljer att inte göra det) är en möjlighet som bortfaller vid frival. Även felsorteringsavgifter kan vara effektiva för verksamheter ska efterleva sorteringskrav i såväl avfallsförordningen som i kommunala avfallsföreskrifter.

4.11 Bilaga 6 Studie om konsekvenser vid hantering av verksamheters kommunala avfall s. 383: Avfall Sverige vill påtala att felaktiga slutsatser dras avseende konsekvenser av verksamheters hantering av kommunalt avfall.

Den framlagda konsekvensstudien (Ramboll) bygger i allt väsentligt på data från Finland. Studien är en matematisk modellering och utfallet motsägs delvis av de tidigare rapporterna från Finland, (Lilja), samt föreliggande rapporter från Norge (Hanssen) och Danmark (Planmiljö).

Konsekvensstudien innehåller, trots det bristfälliga underlaget, extremt många slutsatser och antaganden men också direkta felaktigheter, ofullständigheter och motsägelser vilket enligt Avfall Sveriges bedömning gör rapporten mindre användbar.

Konsekvensstudiens slutsats, givet dess brist på empiriska data, blir ändå till slut att effekterna av en omreglering knappast är mätbara, annat än avseende vinstnivån för privata utförare av servicetjänster i storstadsområden samt högre kostnader för kommunerna och deras invånare.

Det verkar som om Ramboll har haft tillgång till Hanssens utredning och citerar slutsatser från denna utredning som redan där är felaktiga slutsatser.

Generellt verkar det finnas en brist även i våra grannländer i vad avser att följa upp och utvärdera effekterna av genomförda omregleringar. Även i Sverige finns liknande brister. Exempelvis har det aldrig följts upp effekterna av borttagandet av kommunernas möjlighet till utökat ansvar för verksamheternas avfall (utöver verksamheternas kommunala avfall) som skedde år 2000.

Se vidare skrivelse från Avfall Sverige till Frivalsutredningen ”kommentarer till inspel från aktörer samt konsultrapporter ingivna till Frivalsutredningen”, [bilaga 4](#).

5. Förslag från Avfall Sverige avseende ansvaret för kommunalt avfall och utvidgad dispens

Den 8 april 2021 skickade Avfall Sverige en hemställan till regeringen med begäran angående behovet av att tydliggöra ansvarsavgränsningen avseende kommunalt avfall. Det som anges i detta avsnitt tar sin utgångspunkt i nämnda hemställan och Avfall Sverige ser alltså en sådan ansvarsbegränsning som ett mycket tydligare och bättre alternativ till frival, om kommunernas ansvar ska begränsas. Avfall Sverige kan konstatera att utredningen inte alls har analyserat denna möjlighet.

Avfall Sverige föreslår att om kommunernas ansvar ska begränsas sker det genom ett tillägg avseende 15 kap. 20 § första punkten miljöbalken. Utan att ange exakt formulering menar Avfall Sverige att begränsningen bör avse detaljhandel där huvuddelen av avfallet kan antas härröra från detaljhandelsverksamheten. På så sätt skulle kommunen fortfarande ha ansvar för de minsta handelsverksamheterna, där avfallet från detaljhandeln inte överstiger avfallet från personalens kök, toalett och olika uppehållsrum, och de fall där detaljhandel exempelvis bedrivs från bostaden eller utgörs av en kiosk i en fritidsanläggning.

Avfall Sverige anser inte att avfallshanteringen i detaljhandeln fungerar utan anmärkning eller bättre idag, än under kommunalt ansvar. Syftet med att lyfta denna möjlighet att i lag begränsa kommunernas ansvar är att:

- undvika gränsdragningsfrågor rörande det EU-rättsliga begreppet av art och sammansättning i avseende på storleken på detaljhandeln,
- avlasta kommunerna ansvaret att upphandla och bygga upp en infrastruktur som inte ålagts dem sedan "Frukt & grönt-domen" år 2012 samt
- avlasta kommunerna ansvaret för att hantera en avfallskategori som till stor del utgörs av animaliska biprodukter (ABP) och ska hanteras enligt särskild lagstiftning. Kommunernas avfallsorganisationer kan då även undvika frågor om förpackat livsmedel är avfall eller inte, frågor kring leverantörens återtagande av produkter, med mera.

En grundläggande förutsättning för den begränsning av det kommunala ansvaret som Avfall Sverige föreslår här är att krav på utsortering av biologiskt avfall regleras även för verksamhetsutövare. Naturvårdsverket har nyligen (redovisning av regeringsuppdrag avseende genomförande av artikel 22 i avfallsdirektivet, NV-09062-20) ett sådant allmänt krav på alla avfallsproducenter. Även krav på verksamhetsutövares utsortering av förpackningsavfall behöver vara tydligt i lagstiftningen.

Avfall Sverige noterar att Naturvårdsverket i sin vägledning till definitionen av kommunalt avfall har konstaterat att avfall från detaljhandeln utgör kommunalt avfall. Avfall Sverige här ovan redovisade förslag tar därmed också sin utgångspunkt i hur Naturvårdsverket anser att definitionen av kommunalt avfall ska uttolkas i denna del.

Avfall Sverige anser inte att restauranger, storkök, torghandel, caféer och liknande ska omfattas av ett undantag från kommunalt ansvar. Det finns flera skäl för detta. EU-rättsliga begreppet kommunalt avfall gäller oavsett restaurangens storlek. Avfallet är av samma karaktär som hushållens avfall, vilket även utredningen konstaterar. Avfallet har legat kvar i kommunernas ansvar även efter nämnda dom och kommunernas infrastruktur är uppbyggd för att ta hand om detta avfall och väl lämpat för det. Avfallet från denna typ av verksamheter omfattas vanligen inte av ABP-regelverkets särskilda hanteringskrav, har inte återtagning till producent så som ofta är inom detaljhandeln, samt har samma nedskräpningseffekt och hälso- och hygienrisker som hushållens avfall. Dessutom byter restauranger sannolikt innehavare oftare än butiker.

Utöver ett uttryckligt undantag från kommunernas ansvar kan, som Avfall Sverige redan påtalat, möjligheten till dispens förtydligas och utökas genom att ange vissa miljöförbättringar som ska anses utgöra särskilda skäl för dispens. Avfall Sverige föreslår därför att det istället föreskrivs att en hantering som kan anses medföra beaktansvärt minskade avfallsmängder eller beaktansvärd minskning av resursanvändningen i enlighet med 2 kap. 5 § och 15 kap. 10 § andra stycket miljöbalken, ska anses utgöra särskilda skäl för dispens. Ett annat exempel är användning av Prövningen av om hanteringen dessutom är hälso- och miljömässigt godtagbar kvarstår då.

Kommunerna har också möjlighet att där det är lämpligt, använda sig av auktorisation som ett alternativ till offentlig upphandling. Upphandlingsmyndigheten kan förslagsvis få i uppdrag att vägleda kommunerna mer om detta.

För fortsatta kontakter i dessa frågor hänvisar vi till vår chefsjurist Sven Lundgren, sven.lundgren@avfallsverige.se, eller till vår seniora miljöjurist Andrea Hjärne, andrea.hjarne@avfallsverige.se, telefon 040-35 66 00.

Med vänlig hälsning,
Avfall Sverige



Lars Stjernkvist
Ordförande



Tony Clark
Vd

Bilaga 1

Utredningen M 2020:05 om
verksamhetens kommunala avfall
103 33 Stockholm

Malmö den 11 mars 2021

Särskilt yttrande

1. Bakgrund

I egenskap av förordnad expert i utredningen tar jag tillfället i akt att lämna ett särskilt yttrande.

2. Utredningens arbete

Jag vill inledningsvis uppmärksamma att jag anser att det föreligger brister i hur utredningen har bedrivit sitt arbete. Jag har full respekt för att den korta utredningstid som har stått till förfogande har inneburit en utmaning för utredningen. Jag anser därför att utredningen borde ha övervägt att begära förlängd tid så att tid hade medgivits dels för att kunna göra en mer allsidig och fördjupad problemanalys, dels bättre kunnat förankra olika förslag med experterna i utredningen. Det förfarande som har valts, där alla förslag till texter har delats samtidigt inför sista sammanträdet, med mycket kort tid för synpunkter har inneburit begränsade möjligheter för experterna att fullfölja sitt uppdrag i utredningen att bidra med faktaunderlag och lämna synpunkter. Även nu när detta särskilda yttrande skrivs, har expertgruppen inte fått möjlighet att ta del av utredningens slutjusterade förslag.

Avfall Sverige har bidragit med en hel del underlag och statistik till utredningen. Jag vill invända mot att det i många fall har gjorts omarbetningar och uppskattningar utifrån Avfall Sveriges statistik, men att Avfall Sverige alltjämt har angivits som källa utan att det har angivits att det handlar om omarbetningar eller uppskattningar. Jag har också under utredningens gång invänt mot att uppskattningar av mängder med mera har gjorts utifrån ett

begränsat underlag och framför allt utifrån en kommun, som i sin verksamhet har gjort uppdelningar avseende kommunalt avfall från hushåll respektive från verksamheter. Jag invänder mot att alltför långtgående slutsatser har dragits avseende påstådda positiva effekter av ett frival utifrån ett bristande statistikunderlag.

Frival innebär i praktiken en avreglering genom inskränkning av kommunens allmänna av miljö- och hälsoskyddsskäl inrättade ensamrätt för kommunalt avfall. När begreppet frival fortsättningsvis anges i detta yttrande är det med den innebörden som jag ser på begreppet.

3. Förslagets koppling i relation till utredningens uppdrag

Jag vill ta tillfället i akt att uppmärksamma att utredningens förslag för frival inte leder till de målsättningar som regeringen vill uppnå med föreliggande utredning. Jag anser generellt att utredningens fokus legat på att ta fram förslag som främjar vissa enskilda intressen och inte på förslag som främjar den samlade miljö- och samhällsnyttan och bidrar till cirkulär ekonomi vilket är en utgångspunkt för uppdraget.

Jag ser inte att utredningens förslag tillgodoser följande aspekter:

- att ha en helhetssyn som gynnar innovativa cirkulära lösningar som bidrar till bättre cirkularitet i enlighet med avfallshierarkin än vad som nås med gällande system,
- att de ekonomiska och miljömässiga konsekvenser samt analyserna av säkerhets- och hälsoaspekter visar att förslagen är bättre än med gällande system,
- att det finns goda möjligheter att bedriva tillsyn över avfallshanteringen,
- att inrapporteringen av mängden kommunalt avfall kan säkerställas, utan det blir snarare svårare att föra statistik över mängden kommunalt avfall från verksamheter vid ett frival (även om krav uppställs om att lämna uppgifter till kommunen) till skillnad från när det finns en huvudman, kommunen, för allt kommunalt avfall,
- att utgå från en helhetssyn på avfallsfrågorna och i tillräcklig utsträckning ta hänsyn till existerande system och regelverk gällande t.ex. - producentansvar samt de förändringar om fastighetsnära insamling som har aviserats genom 2018 års förordningsändringar,
- samt att det finns en bred acceptans för förslagen både från den privata och kommunala sidan.

4. Förslagets koppling till gällande producentansvar

Utredningen har utgått från det faktum att det kommunala avfallet från verksamheter idag innehåller avfallsfraktioner som över huvud taget inte ska

förekomma där. I enlighet med de utsorteringskrav för förpackningsavfall och returpapper som har gällt sedan år 1994 – och som även gäller för verksamhetsutövare – är de avfallsströmmarna producenternas ansvar att hantera. Det är därför en felaktig utgångspunkt att lägga förpackningsavfall, som inte sorteras ut korrekt från det kommunala avfall som lyder under kommunalt ansvar, till grund för en frivalslösning som bygger på att det framför allt är avseende förpackningsfraktionen som materialåtervinningen av kommunalt avfall från verksamheter kan och behöver öka. Detsamma gäller utsortering av matavfall från verksamheter, vilket redan sker i många kommuner och för vilket det från och med år 2023 inträder ett generellt krav baserat på EU-lagstiftning.

Jag konstaterar därför att det gynnande av innovativa cirkulära lösningar, som utredningens förslag bland annat ska syfta till, framför allt skulle handla om det förpackningsavfall som – i strid med gällande lagkrav – finns kvar i restavfallet. Eftersom det alltså är avfall som lyder under producentansvar löses den frågan genom skärpta krav på producenterna att inom ramen för producentansvaret ta ett operativt och finansiellt ansvar för detta förpackningsavfall och inte genom en frivalslösning.

När det gäller förpackningsavfall i livsmedelsbutikernas kommunala avfall har det åtminstone alltsedan Mark- och miljööverdomstolens avgörande MÖD 2012:49 (där bedömningen gjordes att avfall från försäljningsverksamheten i en livsmedelsbutik inte utgör hushållsavfall) inte saknats incitament för privata entreprenörer att erbjuda specialiserade tjänster för förpackade livsmedel som har sorterats ut.

Jag anser inte att utredningen har belagt varför återvinningen skulle öka bara för att en annan aktör än kommunen förfogar över avfallet eller hur utredningens förslag tydligt visar på vilket sätt förslagen skulle leda till bättre cirkularitet.

5. Utredningens förslag om frival och särskild dispensgrund

Frival: Jag ser inte att frival är lösningen på det som utredningen ska komma fram till genom sina förslag.

Hela avfallsflödet: Om ett frival ska införas behöver det avse hela flödet från en verksamhet.

2009 års förslag: Förslaget om frival år 2009 (jfr Ds 2009:37 Nya avfallsregler) innehöll en tydlig koppling till avfallshierarkin. Det är en viktig förutsättning även i en reglering av frival, liksom säkerställande av miljö- och hälsoskyddsintressen. Båda aspekterna bör vara med i en reglering om frival.

Blandade fastigheter: Jag anser inte att det är lämpligt att möjligheten till frival innefattar fastigheter där verksamheter och boende blandas.

Kompensation av kommunen vid frival: Frågan hur kommunen ska kompenseras vid frival måste lösas. Kommunen behöver stå med kapacitet för 100 procent av verksamheternas kommunala avfall, men kommer inte att på förhand veta hur stor kapacitet som kommer att behöva nyttjas.

Konsekvenser för andra angelägna satsningar: Frival får konsekvenser för kommunen när det gäller möjligheten att finansiera andra, för avfallshanteringen viktiga aspekter, såsom ökade satsningar på främjande av förebyggande av kommunalt avfall och insamling för återanvändning. Detta eftersom avfallsavgifter kan behöva läggas på att upprätthålla beredskap för verksamhetsutövare som inte längre önskar nyttja frival samt finansiering av overhead-kostnader som inte nödvändigtvis bortfaller vid frival.

Trafiksituationen: Ett frival skulle öka antalet fordon och särskilt i samlad bebyggelse där då både kommunen behöver hämta avfall från hushåll och ej frivalt avfall samt privata entreprenörer hämta frivalt avfall.

Avfallshantering i tätbebyggelse: Ett frival innebär potentiellt fler kärl – och vid ett frival kommer de kärl och anordningar som finns idag att behöva kompletteras med kärl för det frivalda avfallet. Risken för att kärl, vid platsbrist, då också börjar ställas ut i gatumiljön med just ökad risk för brand och sanitära olägenheter hade också behövt analyseras i en konsekvensbeskrivning.

Fordon med god miljöstandard: En viktig konsekvens av frival är att det inte finns några garantier att fordon med god miljöstandard används för insamlingen.

Arbetsmiljö: I den kommunala avfallshanteringen är säkerställandet av en god arbetsmiljö i den kommunala avfallshanteringen en grundläggande aspekt, vid sidan av efterlevnad av miljö- och hälsoskydds krav för avfallshanteringen. Frågan om hur en god arbetsmiljö kommer att säkerställas under frival med priskonkurrens hade behövt belysas i utredningens konsekvensbeskrivning.

Ett bibehållet miljö- och hälsoskydd: Konsekvenserna av den eftergift åt privata aktörers hävdande av rationalitet i sina verksamheter i relation till att ett bibehållet miljö- och hälsoskydd säkerställs behöver analyseras inom ramen för utredningens konsekvensbeskrivning.

Den administrativa bördan: Min bedömning är att den administrativa bördan kommer att öka för kommunerna vid ett frival bland annat till följd av att kommunen åläggs att administrera anmälningar om frival. Det gäller såväl tillsynsmyndigheten som avfallsorganisationen.

Ny och kostsam infrastruktur: Hur påverkas möjligheterna att etablera ny och kostsam infrastruktur, exempelvis sopsugssystem som på sikt skulle vara miljömässigt välkomna, men hindras genom att frivalet riskerar att urgröpa underlaget för sådana investeringar för kommunen?

Minskade skalfördelar för det allmänna: Med frivalet kommer färre företag och kommunernas invånare att få bära större andel av de fasta gemensamma kostnaderna. Jag drar slutsatsen att frivalet kan innebära lägre kostnader för några men samtidigt högre för andra inklusive mindre företag och hushåll. Något tillspetsat skulle det kunna uttryckas som att frivalet skapar potentiella möjligheter för ett fåtal, främst inom storstadsområden, som bekostas av allmänheten och mindre företag, särskilt inom glesbygd.

Fast datum för anmälan: En reglering måste utgå från det som föreslogs i regeringens promemoria från hösten 2019 där förslag om frival lämnades. Där föreslogs att anmälan om frival skulle göras årligen, senast den 1 mars. Detta i syfte att skapa en någorlunda rimlig framförhållning i kommunens planeringsförutsättningar inklusive justering av nästkommande års avfallstaxa. Det fanns alltså formella skäl för angivandet av den tidsgränsen.

Miljöstyrande avgifter inklusive felsorteringsavgifter: Detta är möjligheter som bortfaller vid frival. Många kommuner tillämpar sådana avgifter och det har en säkerställd effekt för ökad utsortering.

Dispens

Jag anser att utgångspunkter för en justering av gällande dispensregler bör vara

- att den som ska hantera avfallet med stöd av dispensen kan göra det på ett hälso- och miljömässigt godtagbart sätt,
- att justeringen bidrar till bättre förutsättningar för ökad cirkularitet,
- att nyttan av justeringen står i rimlig proportion till att kommunerna ska ha kvar grundansvaret även i ett system med utökade dispenser, samt;
- att en justerad reglering är så tydlig, förutsägbar och administrativt enkel att den kan hanteras utan extra pålagor av alla kommuner i hela landet.

Jag kan inte se att dessa aspekter uppfylls genom utredningens förslag. Utredningen hade kunnat utreda alternativet att i lag ange vad som normalt ska anses utgöra särskilda skäl för dispens. Vidare ser jag inte hur en verksamhetsutövare som innehar kommunalt avfall skulle kunna visa hur avfallsmängderna skulle minska, som en av förutsättningarna för dispens. Uppkommen avfallsmängd är rimligtvis densamma oavsett om kommunen eller verksamhetsutövaren hanterar avfallet. Avfallsmängder kan däremot minska genom förebyggande av avfall och återanvändning. Utöver detta anser jag att utredningen borde ha utrett förutsättningarna för regionala eller nationella dispenser, vilket jag anser hade varit en lämplig lösning för att underlätta för de verksamhetsutövare som vill hantera sitt kommunala avfall. Avslutningsvis, när det gäller dispens, anser jag inte att utredningen närmare har motiverat på vilket sätt

nuvarande dispensgrund i 15 kap. 25 § 1 p. miljöbalken inte skulle möjliggöra för verksamhetsutövare att erhålla dispens. Det torkpappersföretag som omnämns i utredningen har beviljats dispens med utgångspunkt i gällande dispensgrund.

6. Konsekvenser för miljö- och samhällsnyttan och den kommunala avfallshanteringen

Om det öppnas för ytterligare dispens eller för frival, innebär det att kommunernas kontroll – inklusive statistikinsamling – över avfallshanteringen och avfallsflödena försvåras ännu mer. Om kommunens ansvar för frivalt avfall ska upphöra bortfaller också kommunens möjligheter att meddela föreskrifter i enlighet med 9 kap. 2 § avfallsförordningen (2020:614) avseende kommunalt avfall från verksamheter. Det kan handla om viktiga hanteringsföreskrifter av miljö- och hälsoskyddsskäl. Detta ser jag som en allvarlig konsekvens av frival. Det frivalda avfallet har generellt samma karaktär som kommunalt avfall från hushåll och samma krav avseende miljö- och hälsoskydd behöver säkerställas avseende det frivalda avfallet. Det kan också innebära svårigheter när ett frival upphör och kommunens ansvar återinträder.

Kommunerna får ta hand om det som är en konsekvens av brister i den cirkulära ekonomin. Kommunens ansvar avser hela avfallshierarkin eftersom det kommunala avfallet kommer i kontakt med alla stegen i hierarkin. Kommunerna har dock lyckats att i stort sett fasa ut deponeringen av kommunalt avfall till mindre än en procent av det kommunala avfallet. Sverige är i världsklass när det gäller hantering av kommunalt avfall från hushåll och verksamheter, som kommunerna har ansvarat för sedan förra sekelskiftet.

Jag vill betona vikten av att bedömningen av marknaden måste bygga på realistiska antaganden om fungerande affärsmässiga modeller. Lösningar som innebär risk för att verksamheterna inte kan bära sina egna kostnader eller som bygger på att det offentliga står för en del av kostnaden eller den finansiella risken, kräver att det finns förslag till realistisk finansiering av förslagen där merkostnader för kommunen, som följd av frival, behöver kompenseras av staten.

En förutsättning som framhålls i direktivet är att de lösningar som utredningen föreslår ska stimulera framväxten av en marknad med innovativa cirkulära lösningar. Det behöver dock vara tydligt på vilket sätt möjligheten att välja en annan aktör än kommunen bidrar till att stimulera framväxten av en marknad med innovativa cirkulära lösningar. Utredningen har inte förmått redovisa detta. Utredningen har inte heller redovisat i vilken mån avfall från livsmedelsbutiker minskat sitt avfall eller ökat materialåtervinningen och cirkulariteten av sitt avfall de senaste tio åren då detta till följd av nämnda dom bedömts inte ingå i kommunalt ansvar.

Det krävs att förslagen bygger på en helhetssyn på insamling av avfall. Genom att utredningen inte föreslår att frival ska avse allt kommunalt avfall från en verksamhet är risken för "russinplockning" stor. Ett frival behöver vara konstruerat så att det totalt sett bidrar till att bygga en effektiv infrastruktur och genomtänkta finansieringssystem. I en sådan helhetssyn ingår bland annat risken för ökad miljöbelastning genom att till exempel antalet transporter ökar. Det finns även mycket praktiska frågor som behöver hanteras t.ex. tillträde och utrymme för kärl för insamling inte minst i flerbostadshus i de fall det också bedrivs en yrkesmässig verksamhet i sådana.

Det är också viktigt att belysa vad som ska gälla om den entreprenör som utför borttransport och hantering på uppdrag av en verksamhetsutövare går i konkurs eller på annat sätt bortfaller vid ett frival. Här finns paralleller till de negativa konsekvenser som har debatterats med anledning av friskolors konkurser inom ramen för det fria skolvalet.

En konsekvens av frival är att förutsättningarna för kommunal innovation inom avfallshanteringen riskerar att minska då kommuner inte längre kommer att ha framförhållning avseende vilka avfallsflöden kommunen kommer att förfoga över eller vilka mängder och där kommunens avfallsavgifter istället för att gå till innovation just riskerar att gå till kompensation av minskad rationalitet och skalfördelar när flöden av kommunalt avfall istället kommer att hanteras genom frival. Kommunen bedriver sin verksamhet med stöd av uttag av avfallsavgifter inom ramen för självkostnadsprincipen och långsiktigt stabila förutsättningar är en viktig förutsättning för att kunna ta beslut om investeringar.

Vid frival bortfaller kommunens möjligheter att ta ut avgifter enligt 27 kap. 4 § miljöbalken. Inte heller grundavgift kan tas ut, om frival avser allt kommunalt avfall. Kommunens avfallsorganisation kommer dock att ha fortsatta kostnader för frivalsavfallet, bland annat att registrera och bevaka frivalet även hos avfallsorganisationen (en annan organisation än tillsynsmyndigheten), informera entreprenörer om frivalet samt ta in uppgifter från verksamheten (eventuellt med hjälp av tillsynsmyndigheten) och utföra rapportering till Naturvårdsverket. Om avfallsorganisationen står utan kostnadstäckning för dessa åtgärder riskerar detta att drabba övriga avfallskollektivet, de avgiftsskyldiga som inte omfattas av, erbjuds, vill eller kan utnyttja frivalet. Anmälnings- och tillsynsavgift som tas ut av den kommunala miljönämnden med stöd av 27 kap. 1 § miljöbalken, kan inte fördelas med avfallsorganisationen.

I utredningsdirektiven anges att utredningen ska analysera de ekonomiska konsekvenserna av förslaget för kommunala aktörer. Jag anser inte att

utredningen i tillräckligt hög grad har analyserat de ekonomiska konsekvenserna för kommunerna. Ett ikraftträdande av förslagen föreslås till den 1 januari 2022. Detta kommer att få omedelbara ekonomiska konsekvenser för kommunerna eftersom de efter det datumet riskerar att sitta med överkapacitet om och när avfall friväljs. Detta drabbar såväl kommuner som bedriver avfallshanteringen i egen regi som kommuner som använder upphandlade privata utförare. Särskilt problematiskt kan det bli när avtal om insamling och behandling av avfall löper under ett antal år och kommunerna enligt avtalen betalar ersättning för en viss upphandlad mängd, där de privata utförarna liksom behandlingsanläggningarna då förväntar sig ett visst inflöde av avfall för återvinning.

7. Kommunalt avfall och kommunalt ansvar

I brist på att ha kunnat ta del av utredningens slutjusterade förslag vill jag framföra följande när det gäller definitionen av kommunalt avfall: När det gäller definitionen av kommunalt avfall i 15 kap. 3 § miljöbalken är det lagtext som har ändrats, med hänvisning till avfallsdirektivet. Ordalydelsen i ljuset av direktivet och eventuellt i viss mån av förarbetena, måste gälla. Definitionen kan komma att behöva prövas i domstol för att det ska kunna klargöras hur den ska avgränsas generellt.

När det gäller såväl frival som dispens från kommunal hantering av en verksamhets kommunala avfall behöver det stå klart vilket "delmängd" man utgår från. Det kan i relation till detta uppmärksammas att det ytterst är miljönämnden i den enskilda kommunen som avgör hur avgränsningen av vad som utgör kommunalt avfall ska uttolkas. Det kommer därför att kunna föreligga variationer mellan kommunerna avseende vad som ska anses utgöra kommunalt avfall.

8. Tillsynsfrågor

Förutsättningar att bedriva en fungerande tillsyn är en viktig förutsättning när det gäller frival och jag vill här uppmärksamma några viktiga aspekter när det gäller tillsyn över avfallshanteringen.

Av utredningsdirektiven framgår att frågan om att bedriva tillsyn över verksamheternas avfallshandling behöver utredas eftersom flera verksamheter i dag väljer att ta hand om sitt avfall själva trots att hanteringen av avfallet är kommunens ansvar.

Jag anser inte att det är en lämplig utgångspunkt att ha verksamhetsutövare som hanterar det kommunala avfallet i strid med gällande regler. Däremot anser jag att det är väsentligt att möjligheterna att bedriva tillsyn säkerställs. Tillsynen får i detta sammanhang ses som ett viktigt styrmedel för att säkra att den föreslagna lösningen

verkligen bidrar till att gynna innovativa cirkulära lösningar.

Kommunerna har idag ingen närmare kunskap eller tillsyn över vilka avfallstransportörer som anlitas av fastighetsägare och verksamheter för hämtning av farligt avfall och avfall som omfattas av producentansvaret.

Att hämtning av kommunalt avfall sker kontrolleras idag däremot relativt enkelt genom kommunens ensamrätt att hämta detta avfall.

Om det finns möjlighet till frival, behöver kommunen då först kontrollera om det föreligger ett sådant och vilka aktörer som är inblandade. Utan ett klagomål på grund av olägenheter, är det sannolikt liten chans att en närmare tillsynskontroll över den vidare hanteringen av avfallet görs. Fler aktörer i avfallsledet försvårar tillsynen. Användningen av underentreprenörer komplicerar tillsynen ytterligare. Oftast har olika myndigheter tillsynen över olika aktörer i avfallsledet. En kommun kan också bara bedriva tillsyn inom sin egen kommun och är beroende av andra kommuners samarbete för att kunna följa en avfallstransport över kommungränsen. Just avfallets rörlighet utgör grunden för att denna tillsyn är komplicerad och tidskrävande.

Med fler aktörer följer fler transporter av avfall och därmed sammanlagt längre transportsträckor. Förutom ett ökat behov av tillsyn över att avfallslagstiftningen uppfylls, medföljer en ökning av bullerstörningar, luftföroreningar och nedskräpning, vilket i sin tur riskerar att öka antalet klagomålsärenden.

Utöver risken för ökat tillsynsbehov på grund av ökade störningar för omgivningen, behöver tillsynen förstås omfatta avfallsaktörernas genomförande av frivalet utifrån ett miljöskyddsperspektiv. Frågan är om och hur behovet av sådan tillsyn kommer att säkerställas.

Möjligheten att ta ut tillsynsavgifter för att täcka kostnaderna är också begränsad. Tillsynsavgift får inte tas ut för att svara på remisser och andra förfrågningar från andra kommuner som följer upp ett frival i sin kommun, om det inte samtidigt ger skäl för egen inspektion eller annan tillsynsåtgärd. Då avfallstillsynen ofta är tidskrävande, bland annat för att många olika aktörer är inblandade och ansvarsförhållandena behöver klarläggas, finns risk för att den fulla tillsynskostnaden inte anses rimlig vid en prövning. Tillsynsavgift kan dessutom svårligen tas ut av ansvariga som är okända, illegal verksamhet eller verksamhet på obestånd eller i konkurs.

Tillsynsproblemen vid obestånd, konkurser och avtalstvister m.m. måste dessutom tas i beaktande i relation till kommunens skyldighet att upprätthålla beredskap: Om ett avfall på grund av en sådan situation inte hämtas eller omhändertas enligt regelverket – till exempel vid en tvist mellan avfallslämnaren och avfallshämtaren, träder kommunens hämtningsansvar in. Om verksamheten inte kan bevisa att frivalet uppfyller miljölagstiftningen i hela ledet, borde tillsynsmyndigheten kunna förbjuda att

denna möjlighet används och istället hänvisa till kommunens hämtningsansvar. Eftersom det offentliga alltid tvingas ingripa som reserv, kan det dock finnas ett kommersiellt intresse av att utnyttja detta.

Utredningen föreslår att 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 besluta att frivalet ska upphöra*. Denna formulering är problematisk. Det kan eventuellt tolkas som att tillsynsmyndigheten får denna möjlighet endast när en störning kan härledas till det enskilda frivalet. Det är också oklart vad det är för ett slags beslut som avses. Om ett beslut ska kunna förenas med hot om vite, ska det formuleras som ett föreläggande eller förbud (se 26 kap. 14 § miljöbalken). Formuleringen behöver därför justeras.

Att tillsynsåtgärder hindrats av formella skäl eller för att de ansetts för ingripande, är vanligt och kan konstateras i ett flertal relevanta tillsynsärenden. De grova miljöbrotten i fråga om verksamhetsavfall som upptäcks under 2020 visar att risken för allvarliga brott på avfallsområdet är högst påtaglig även i Sverige.

För fortsatta kontakter i dessa frågor hänvisas till undertecknad, sven.lundgren@avfallsverige.se, telefon 040-356609.

Med vänlig hälsning,

Sven
Lundgren

Bilaga 2

Utredningen M 2020:05 om
verksamhetens kommunala avfall
103 33 Stockholm

Malmö den 1 februari 2021

Kommentarer till Rambolls konsekvensbeskrivning "Studie om konsekvenser vid hantering av verksamhetens kommunala avfall" samt rapport "Frivalsutredning"

1. Bakgrund

Med denna skrivelse vill jag ta tillfället i akt att, i egenskap av expert i utredningen, kommentera dels Rambolls konsekvensbeskrivning "*Studie om konsekvenser vid hantering av verksamhetens kommunala avfall*" och dels konsultrapporten "*Frivalsutredning*" ingiven av Svensk Dagligvaruhandel.

Detta med syfte att jag, som bidrag till utredningens konsekvensbeskrivning, vill vederlägga en del påståenden och slutsatser samt nyansera bilden av konsekvenserna av ett frival utifrån hur situationen rent faktiskt ser ut i nuläget.

2. Sammanfattning

2.1 Studie om konsekvenser vid hantering av verksamhetens kommunala avfall¹

- Den framlagda konsekvensstudien (Ramboll) bygger i allt väsentligt på data från Finland. Studien är en matematisk modellering och utfallet motsägs delvis av de tidigare rapporterna från Finland, (Lilja), samt föreliggande rapporter från Norge (Hanssen) och Danmark (Planmiljö).

¹ Hokkanen Joonas, Savikko Heikki, Sirkiä Ari och Kortelainen Essi: *Studie om konsekvenser vid hantering av verksamhetens kommunala avfall*.

- Konsekvensstudien innehåller, trots det bristfälliga underlaget, extremt många slutsatser och antaganden men också direkta felaktigheter, ofullständigheter och motsägelser vilket enligt min bedömning gör rapporten mindre användbar.
- Konsekvensstudiens slutsats, givet dess brist på empiriska data, blir ändå till slut att effekterna av en omreglering knappast är mätbara, annat än avseende vinstnivån för privata utförare av servicetjänster i storstadsområden samt högre kostnader för kommunerna och deras invånare.
- Det verkar som om Ramboll har haft tillgång till Hanssens utredning och citerar slutsatser från denna utredning som redan i denna utredning är felaktiga slutsatser.
- Generellt verkar det finnas en brist även i våra grannländer i vad avser att följa upp och utvärdera effekterna av genomförda omregleringar. Även i Sverige finns liknande brister. Exempelvis har det aldrig följts upp effekterna av borttagandet av kommunernas möjlighet till utökat ansvar för verksamheternas avfall (utöver verksamheternas kommunala avfall) som skedde år 2000.

2.2 Frivalsutredning²

- Till att börja med är det svårt att första metoden för rapportens analys av olika exempel. Är det en kontrafaktisk beskrivning, alltså det som författaren tror skulle kunna ha hänt om frivalet hade införts, eller är det en analys av modus operandi?
- Rapporten ger en ensidig beskrivning av allt det som skulle kunna ske med ett frival, utan att överhuvudtaget ens ägna en tanke om eventuella baksidor av en sådan förändring.
- De angivna exemplen av butiker utgör ett synnerligen begränsat och litet urval.
- Rapporten visar att det inte skapas nya återvinningsanläggningar utan entreprenörerna använder befintliga sådana för matavfall och vidtar ingen ytterligare åtgärd för det blandade/brännbara avfallet.
- Inga initiativ tas för att åtgärda avfallshanteringen, i angivna aktuella exempel, högre upp i avfallshierarkin för att minska avfallsmängderna och öka återanvändningen. Detta visar, vilket jag har framfört i min skrivelse från den 25 januari 2021, att det behövs mer och andra styrmedel som adresserar de aspekterna.
- Kort sagt visar studien att det som sker vid införandet av frival, baserat på denna rapport, är en ändrad transportlogistik med en ny eller med samma transportör.

² Peter Johansson, Svensk Avfallsrådgivning AB: *Frivalsutredning*.

3. "Studie om konsekvenser vid hantering av verksamheters kommunala avfall"

3.1 Samlad bedömning

- Rapporten är synnerligen problematisk. Den innehåller så många antaganden som är felaktiga och slutsatser från ett väldigt grunt material att det blir nästan omöjligt att bedöma rapportens innehåll.
- Framför allt är rapporten en matematisk modellering avseende kvantitativa effekter och som saknar empiriska bevis.
- Det saknas en analys av de slutsatser man drar utifrån sannolikhet, använt källmaterial, olikheter visavi Sverige osv. liksom egna bias.
- Rapporten brister i att förklara hur man gjort den kvalitativa bedömningen.
- Sammanfattningsvis utgör rapporten ett inte i alla delar underbyggt underlag, men rapportförfattarna vill gärna ge bilden av exakthet och korrekthet när det gäller siffror.
- Detaljkommentarer till rapporten återfinns som kommentarer i själva rapporten, som bifogas, se Bilaga 1.

3.2 Detaljerad granskning

3.2.1 Mål och metoder

Mål

Det klargörs tydligt att situationen i Finland är den omvända när det gäller frival. Denna utredning tar sin utgångspunkt från finska erfarenheter, som alltså per definition vilar på annan grund.

Det förvånar att rapportförfattarna inte problematiserar mer över detta grundläggande faktum och som alltså redan från början gör framkomna slutsatser tveksamma för att inte säga i huvudsak oanvändbara.

I rapporten används hela tiden, felaktigt, begreppet "avfallsbolag" när man talar om kommunen. Det har att göra med att kommuner i Finland, som utförare i Finland, uppträder som just bolag, och rapportförfattarna tycks tro det är på samma sätt i Sverige.

Det förs ett märkligt resonemang under "logistikoptimering" som antyder att det skulle kunna bli mer investeringar i avancerad kringutrustning typ vågar, med en mer "långsiktig förfoganderätt" över avfallet. Detta är helt feltänkt. Det blir, om frival införs, verksamheten som får förfoganderätten, men utföraren är en entreprenör som lätt kan bytas ut, och alltså är det svårt att se att det blir några sådana investeringar. Det blir det däremot om kommunen har

ansvaret, vilket redan sker. Det verkar som om författarna tror att det är entreprenören som ska få ansvaret (och det tror nog entreprenörerna ibland).

Under begreppet "marknadsprissättning" resoneras om att "i vilken mån avfallsproducenterna betalar för den kostnad avfallet orsakar". Det är en häpnadsväckande kommentar. Priset ska väl alltid motsvara kostnaden.

Under innovation kan man läsa "tex möjligheten att sortera fler fraktioner". Det är väl knappast en innovation i sig. Innovation uppstår först när ett sorterat avfall i verkligheten omsätts för återbruk eller riktig materialåtervinning.

Metod

Observera att detta är en matematisk analys och inte en empirisk studie. Återkommer till det. I metodbeskrivningen görs ansatsen att avfallshanteringen i Sverige och Finland beter sig på samma sätt. Detta är en helt felaktig utgångspunkt. Näringslivsstruktur, befolkningsstruktur, kommunernas struktur och den grundläggande ansvarsfördelningen är olika. Inom avfallsområdet är det mycket stora skillnader avseende vem som äger och driver olika verksamheter, tex insamling eller behandlingsanläggningar. Marknaden fungerar helt enkelt väldigt olika i Finland och i Sverige.

Det saknas beskrivning av konsekvenser för kommunala avfallsverksamheter (förvaltning/bolag). Kommunala avfallsanläggningar nämns, men det är ju bara en av flera kommunala aktörer.

Var kommer siffran 539 580 ton i från? Utifrån källhänvisningen kan man få intrycket av att den kommer från Avfall Sverige. Visserligen är även hänvisning till Statistikcentralen i samma mening, men jag antar att det hänvisar till den finska mängden.

Avfall Sverige redovisar inga uppgifter över verksamheternas kommunala avfall i våra rapporter, eftersom vi inte har tillgång till sådan statistik. Det är inte någon siffra som finns med i Avfall Sveriges rapport "Svensk avfallshantering". Om det är rapportförfattarens omarbetning av Avfall Sveriges statistik borde det framgå.

Logistik

Det framgår att modellering av logistik utgår från modellering i Finland som överförs till svenska avfallsmängder. Detta blir systemmässigt felaktigt eftersom logistik och ansvar ser olika ut. Därmed blir eventuella slutsatser knappast relevanta.

Ekonomiska konsekvenser

Återigen används metod och data som härrör från Finland och att marknaden i Sverige beter sig som i Finland. Vilket den alltså inte gör.

Andra konsekvenser

I studien görs kvalitativa bedömningar avseende ett antal konsekvenser. Det framgår inte vilken metod som används i detta fall. Bygger det på egna uppskattningar, intervjuer och i så fall med vilka och vilken metod har använts för att värdera konsekvenserna?

3.3 Kommunalt avfall som föremål för förändring

I avsnittet används begreppet "kommunalt monopol" felaktigt. Det är ett ansvar, men utförandet sker ofta med hjälp av upphandlade privata utförare.

I rapporten används värderingen "restriktivt" om dispenser. Hur vet man det? En dispensprövning är en prövning i det enskilda fallet och det är bedömningen i just det enskilda fallet som kan bli restriktiv eller ej. De generella ramarna för dispensprövning, som en domstol förhåller sig objektiv till, utgår från 15 kap. 25 § miljöbalken.

De data om avfallsmängder som visas i *tabell 1* och som ligger till grund för hela undersökningen är mycket grova antaganden. Rapporten ger intrycket att mängden kommunalt avfall från verksamheter uppgår till exakt 929 760 ton. Och så är det ju inte. I verkligheten vet ingen hur stort andel verksamheternas kommunala avfall utgör av det samlade kommunala avfallet.

Därmed blir den fortsatta konsekvensanalysen synnerligen osäker. Detta borde rapportförfattarna uppmärksammat och problematisera kring.

Därmed blir områdes och mängdfördelningen i *figur 1* högst teoretisk. Det verkar högt räknat och väldigt exakt för något som egentligen ingen har koll på.

Matavfall från tillverkning och jordbruk utgör INTE kommunalt avfall och är redan idag på den fria marknaden:

Totalt uppkom 4,8 miljoner ton hushållsavfall 2019. Det skulle innebära att verksamheterna står för 20 procent. Det är möjligt att det är så för vissa kommuner, men det är sannolikt högt räknat för Sverige som helhet. Det är också märkligt att ange något så exakt när man egentligen inte kan veta andelen. Om man tittar på matavfallet i *tabell 1* så ser man att rapportförfattarna har angett 211.000 ton för livsmedelsbranschen. Matavfall från tillverkning utgör inte kommunalt avfall. Jordbruk etc ska inte heller inkluderas (det är ju primärproduktion).

Tabell 2:

Det är vanskligt att endast utgå från en kommuns uppgifter. Göteborg kan definitivt inte ses som representativt för Sverige som helhet.

3.3 Konsekvensbedömning

3.3.1 Insamling

I stycket står att *"numera kan rutterna för företagsavfall och avfall från privathushåll läggas upp på samma tömningsrutt"*. Vad menas med detta? Så har det alltid varit i Sverige.

I andra stycket står att *"efter ändring av avfallsslagen överförs avfallet från företagsverksamhet på en del av områdena till egna rutter, då insamlingen och återvinningen av avfall blir marknadsmässig"*. Huruvida den blir marknadsmässig är ju en konkurrensfråga men det verkar inte som att författarna inser att i verkligheten blir det nya rutter för de som väljer frival med just den entreprenören och en annan rutt med en annan entreprenör i samma område osv. Det tycks som att författarna tror att det vid en omreglering skulle uppstå en aktör som skapar en ny rutt.

Rapportförfattarna tycks tro att det blir en ny entreprenör för ett företags kommunala avfall för evigt. Men det kan mycket väl bli så att företaget byter entreprenör, går ur frivalet, in i frivalet igen osv. Inget av detta diskuteras.

Rapporten tar inte alls upp effekten av att det blir fler bilar på gatorna och bostadsområdena och mer trängsel i de större städerna.

Hur kommunerna hanterar rutterna är inget som framgår av Avfall Sveriges rapporter som det refereras till. Det som står i den refererade rapporten är att 49 procent av villahushållen har insamlingen i två separata kärl, 19 procent har insamlingen (blandat) i ett kärl, 19 procent har fyrfack och 12 procent har optisk sortering. Det måste också tydliggöras att det som avses är systemen för villor.

För lägenheter är det vanligt med separata kärl i miljörum, men även underjordsbehållare, sopsug etc förekommer. Från verksamheter är det vanligt med separata kärl, men även container om större mängder. För restauranger inför allt fler matavfallsinsamling via tank.

I nästa stycke förs ett resonemang, igen, utgående från förhållandena i Finland som leder till en helt felaktig slutsats om transportlogistik. Den modellering som görs är inte trovärdig. Som redan framförts är det mer troligt att det blir ett gytter av rutter i vissa storstadsområden och inga nya rutter eller få nya rutter alls i glesbygd.

Sen följer en lång redogörelse för det så kallade omvända frivalet i Finland, vilket naturligtvis får till följd att kommunerna måste ta hand om det som inte är *"marknadsmässigt"* intressant, vilket innebär sämre effektivitet logistiskt sett, som i sin tur mindre företag och privathushåll måste täcka kostnaderna för.

3.3.2 Vidaretransport

Här dras slutsatsen att vidaretransporter inte kommer att påverkas eftersom avfallet kommer att utnyttjas på samma platser. Det är i och för sig intressant att författarna slår fast att avfallet ändå kommer gå till samma anläggningar som innan.

Däremot har man fel om vidaretransporter. Självfallet kommer de att bli fler och mer ineffektiva eftersom både kommunen och många entreprenörer ska ordna detta och det blir svårare med samordning, särskilt i mer glest befolkade områden.

3.3.3 Behandling

I första stycket står Avfall Sverige som källa. Dessa andelar är inget som kan utläsas i Avfall Sveriges rapport "Svensk avfallshantering". Det är problematiskt att författarna ofta har två referenser till samma stycke så att man inte vet vilken källa som avses för vilken uppgift.

I andra stycket förs ett resonemang om att mer avfall från verksamheter efter en tänkt omreglering skulle kunna föras till mer sortering och materialåtervinning. Som stöd för detta antagande anför man skillnader i sammansättningen för olika avfall. Det författarna inte verkar ha kännedom om är att i Sverige sker redan återvinning till exempel av kartong från affärer på kommersiell basis och producentansvaret för förpackningar omfattar också verksamheter. Därmed blir det som möjligen skulle kunna materialåtervinnas svårare att ekonomisera och det kommer inte att ske utan mer legala krav och tvång på mer utsortering.

I tredje stycket resoneras om bearbetning av så kallat returbränsle. Det författarna inte förstår är att det sker också i Sverige, för annat verksamhetsavfall, men att sådant returbränsle i Sverige i huvudsak tas om hand i avfallsförbränningsanläggningar snarare än så kallade samförbränningsanläggningar. Men i sak är det ganska lika.

Därefter citerar man konkurrensmyndigheterna som felaktigt påstår att energiutvinning hindrat utveckling av materialåtervinning. Så är det inte. Det som hindrat materialåtervinning är bristen på skarpa tvång om utsortering och en brist på fungerande avsättningsmarknad. I samma stycke skriver man oombett att "avfallet kommer att räcka till avfallsförbränningsanläggningar trots lagändringen". Återigen ett värderande uttalande men i sak är det korrekt eftersom avfallsströmmarna i behandlingsledet inte kommer ändras särskilt mycket. Energiåtervinningen har inte i sig heller något självändamål, men i dagsläget utgör avfall cirka 20 procent av bränslet till värme- och elproduktion och energiåtervinningen bidrar alltså till det energibehov som finns. Om skärpta krav och styrmedel kan öka materialåtervinningen kommer alltså mängden avfall för energiproduktion att minska och ersättas av andra bränslen för att fylla värme- och elbehovet.

Figur 1

I figuren finns index för avfallshantering (prisindex). Något sådant index eller kostnader per län finns inte med i den refererade rapporten. Det som sammanställs på kommunnivå är kommunernas vanligaste avfallsavgifter fördelat på villa, lägenhet och fritidshus. Kan denna uppgift ha använts?

Det går definitivt inte att likställa avgifter med kostnader. Kommuner har styrning i sina avgifter och kan även inkludera mer eller mindre tjänster i ordinarie avgift, medan andra

kommuner har fler tilläggsavgifter. Oklart vad avsikten är att inkludera denna uppgift i figuren och vad det är tänkt att den ska visa.

I nästa stycke sker en ny tankekurva där man drar slutsatsen att inte allt av verksamheternas avfall kommer att övergå till privat behandling. Här blandar författarna ihop olika saker. Det är en sak hur många företag och hur mycket avfall som kommer att omfattas av frival och en annan sak vem som sköter behandlingen. Den senare kommer inte att ändras. Slutsats dras om att 60-80 procent kommer att utnyttja frivalet, man får anta de menar avfallsmängden, men det framgår inte. Sett till antalet verksamheter är de sannolikt en väldigt liten andel som kommer att omfattas av frival.

I nästa stycke blir det väldigt tydligt att privata utförare kommer att verka inom frivalet främst i befolkningstäta områden eftersom det gynnar deras lönsamhet.

Det påstås att en lagändring *"kan möjliggöra en snabbare utveckling av materialåtervinning på lång sikt"*. Det saknas dock empiriska bevis för detta och det blir igen en egen värdering grundad på önsketänkande.

Rapporten konstaterar dock, helt korrekt, att det mest troligt inte blir några investeringar i nya behandlingsanläggningar till följd av omregleringen i sig, eftersom sådana investeringar främst drivs fram av lagkrav och att skalan vanligtvis är för liten. Det senare talar alltså för mer samordning, men det säger inte rapportförfattarna.

I stycket "På lång sikt kan man anta" osv. dras slutsatser utifrån situationen i Finland och, märkligt nog, Norge, som inte är tillämpliga i Sverige eftersom ägandet av anläggningar ser helt annorlunda ut här. Man kan alltså inte dra slutsatsen att avfallshanteringen i Sverige kommer utvecklas som i Finland.

De refererade norska uppgifterna har att göra med att kommunerna i Norge innan omregleringen hade ansvar för allt avfall från verksamheter, vilket rapportförfattarna inte verkar ha insett.

I det sista stycket tar rapportförfattarna upp en studie av elverkningsgrad och att den skulle vara högre vid samförbränning. Så är inte fallet, men det visar återigen att rapportförfattarna verkligen letar efter alla möjliga, och omöjliga, argument som skulle tala för en omreglering.

3.3.4 Ekonomi

I avsnittet görs en aggregering till det man kallar gränsvån för lönsam hantering av verksamheternas kommunala avfall. Det säger i och för sig något om avfallstätheten men inte nödvändigtvis hur avfallet i respektive del kommer att hanteras under ett frival.

Saknar källhänvisning till *tabell 4*. Hur kan man veta detta så exakt när inte ens kommunerna känner till fördelningen?

3.3.5 Effekter på avfallsproducenter

Det förefaller osannolikt att den avfallshantering som avses med verksamheternas kommunala avfall skulle omsätta 13 miljarder kronor. För några år sedan gjorde Avfall Sverige bedömningen att hela kommunansvaret omsatte ca 13 miljarder kronor. Om verksamheternas avfall skulle utgöra 20 procent så blir det ca 2,5 miljarder kronor.

Därav följer att de uppskattade ekonomiska effekterna sammanlagt blir avsevärt mindre än vad som rapporten anger.

Den väsentliga slutsatsen är att avfallsproducenternas kostnader inte kommer att förändras nämnvärt och att deras lönsamhet inte påverkas. Här dras slutsatsen att avfallshantering i stor sett kommer att skötas som nu.

Jag är inte bekant med begreppet insatsavkastning, men gissar att det är omsättning som avses. Enligt den officiella statistiken från SCB:s miljöräkenskaper framgår nedan:

2018 var hela avfallshanteringens produktionsvärde knappt 35 miljarder kr och förädlingsvärdet 14 miljarder kr. Avfallsbranschen sysselsatte 13 000 personer. Avfallshantering inkluderar både privat och kommunal verksamhet utifrån indelning i arbetsställen. Det finns ingen ytterligare fördelning på kommunal respektive privat verksamhet. Men rent spontant tänker jag att det måste vara en ganska stor del som hamnar på att hantera annat avfall är kommunalt avfall från industri och producentansvar etc. Om vi antar att hälften utgör kommunal avfallsverksamhet och av denna del är det sedan 20 procent som utgör verksamheternas kommunala avfall så hamnar man på 3,5 miljarder kronor.

3.3.6 Effekter på avfallshanteringsbolag på den fria marknaden

I andra stycket görs en tankekurpa där man påstår att högst 34 procent utgör ny omsättning för privata företag. Så enkelt är det inte. Det kan ju också ske bortfall av omsättning för privata företag med kommunala uppdrag då verksamheter inom frivalet väljer en annan entreprenör. Så det sker alltså en omfördelning mellan de privata utförarna. Det har rapportförfattarna inte insett.

Det framförs lite luddigt att privata utförare kan konkurrera genom att sänka sina täckningsbidrag. Det skulle kunna leda till sämre lönsamhet. Det är inte troligt, utan sannolikt väljer entreprenörerna endast uppdrag som ökar täckningsbidraget.

I stycket "Jämfört med nuläget" förs ett osammanhängande resonemang om konkurrens mellan privata företag. Det intressanta är slutsatsen att omregleringen inte kommer att leda till att det uppstår nya företag.

Av texten i andra stycket kan utläsas att privata företag samlar in 66 procent av avfallet. Det är en feltolkning. 66 procent av kommunerna upphandlar privata utförare för verkställande av sitt ansvar att hantera kommunalt avfall. Det är inte liktydigt med att det är 66 procent av avfallet. Någon sådan sammanställning har inte gjorts.

I fjärde stycket görs en beskrivning av biologisk behandling av bioavfallet och att det kommer nyttjas i bioraffinaderier. Utgångspunkten och ambitionen är rimligtvis att matavfallet behandlas i biogasanläggningar så att man får ut biogas och biogödsel. Ett nytt, mycket ambitiöst etappmål har precis antagits om att 75 procent av matavfallet ska behandlas biologiskt så att växtnäring och energi nyttjas.

3.3.7 Effekter på kommunbolagen

Ansatsen i första stycket är felaktig eftersom författarna själva redovisat att allt kommunalt avfall från verksamheter inte kommer att bli föremål för frival, snarare 60-75 procent.

I hela avsnittet sker en sammanblandning mellan kommunen som ansvarig och kommunen som utförare främst i egenskap av behandlingsanläggning. Återigen förstår inte rapportförfattarna hur det svenska systemet fungerar.

Rapportförfattarna beskriver inte alls den nya administration som kommunerna måste sköta med frivalet samt den beredskap som måste finnas i händelse av att utförare av frivalet försvinner. Inte heller beskrivs den problematik som kan uppstå mellan kommunen och kommunens entreprenör när/om frivalskunder kommer till eller faller ifrån. Avsnittet slutar med en häpnadsväckande slutsats att det på lång sikt skulle föras betydande strömmar till annan behandling än idag. Det stämmer inte med det som tidigare antagits i rapporten om att effekterna är små och att det saknas skalfördelar att investera i nya anläggningar. Återigen har man bara rakt av utgått från situationen i Finland.

3.3.8 Effekter på privathushåll

Avsnittet bjuder på en motsättning där författarna först drar slutsatsen att privat hushålls-ekonomi inte kommer att beröras, men senare slår fast att hushållens avgifter sannolikt kommer att öka.

Jag delar inte bilden som framförs i rapporten. Hushållens avgifter kommer troligen att behöva höjas. Färre kunder som ska dela på fasta kostnader. Kommunerna måste ha beredskap för att hantera de företag som ej önskar frival längre samt verksamheterna med mindre lönsamt avfall. Det är svårt att se att transporteffektiviteten som Ramboll nämner skulle kompensera detta.

3.3.9 Myndigheternas verksamhet

Rapporten drar slutsatsen att myndigheternas arbetsbörda inte skulle komma att påverkas av en lagändring. Samtidigt påpekar man att det ändå kan ske. Rapporten resonerar inte alls över det förväntade ökade tillsynsbehovet.

Det finns stor risk för sämre avfallshantering. Självklart finns det många företag som värnar miljön och vill ha bra avfallshantering. Men det finns också många företag som bara vill minska kostnader och gärna blandar avfallet och skickar allt till förbränning.

3.3.10 Miljö

Här upprepas felaktiga argument om att lagändringen skulle kunna leda till nya investeringar trots att rapporten själv kommit till slutsatsen att så inte kommer att ske.

Beräkningen av effekterna avseende trafikprestanda ger ett intryck av exakthet men saknar empiriskt stöd. Tidigare Rambollrapporter, refereras av Lilja, har visat på ökat transportarbete med tillhörande miljöutsläpp, och det är väl det rimliga att anta.

Hänsyn tas inte till fler lastbilar på gatorna, boendemiljön och trängsel osv.

Jag tror att det finns stora risker att transporterna totalt sett ökar med många aktörer som hämtar verksamheternas avfall. Där finns ju ingen samordning.

4. "Frivalsutredning"

4.1 Detaljerad granskning

Rapporten tar sats utifrån en ensidig problembeskrivning med följande innehåll;

"Den svenska avfallsmarknaden har under flera år präglats av en osund begreppsförvirring kring huruvida verksamheter skall få avgöra vilken eller vilka avfallsentreprenörer som skall ombesörja avfallshanteringen i sina respektive verksamheter. Nomenklaturen "hushållsavfall & därmed jämförligt avfall" har skapat låsningar och stoppat nödvändig utveckling på avfallsområdet med cirkulära & innovativa systemlösningar för såväl insamling som slutomhändertagande av avfall"

Detta är inte bara felaktigt i sak utan dessutom problematiskt, om nu syftet med rapporten är att till utredningen presentera ett någorlunda neutralt underlag.

Rapporten fortsätter dock i samma anda och beskriver utfall och möjligheter av ett tänkt frival endast utifrån verksamhetsinnehavarens och entreprenörens perspektiv.

Rapportförfattaren är redan från början helt säker på vad ett frival skulle leda till, trots att det är just det som ska utredas. Hen skriver och med användning av ett antal starka värdeord följande;

"Ett frival för verksamheternas avfallshantering skulle både konkurrensetsätta och öppna upp möjligheter för de privata aktörerna på den svenska avfallsmarknaden att bidra med pragmatiska & progressiva avfallslösningar, inom ramen för sitt tjänsteutbud."

Det förefaller som att rapportförfattaren inte är klar över själva innebörden av frivalet, det vill säga att kommunen alltså fortsatt har huvudansvaret, men

verksamhetsutföraren kan välja egen utförare för transport och återvinning. Det förfaller som att rapportförfattaren anser att syftet med frivalet skulle vara att i första hand gynna de privata aktörerna (transportörernas) intressen. Det är nog i sak en helt riktig analys, men inte den officiella bilden om varför frival nu utreds.

Rapportförfattaren redovisar egna slutsatser avseende avgränsningen av vad som utgör med hushållsavfall jämförligt avfall och anger att kommunerna "hävdar monopol". För det första verkställer kommunerna genom sin lagstadgade ensamrätt det uppdrag som staten har ålagt kommunerna att hantera kommunalt avfall. För det andra saknar det som påstås avseende avgränsningen av med hushållsavfall jämförligt avfall relevans eftersom en avgränsning av vilket avfall från verksamheter som utgör kommunalt avfall numera förhåller sig till vilket avfall som till sin art och sammansättning liknar avfall från hushåll. Definitionen av kommunalt avfall kan inte rakt av ses i ljuset av rättspraxis som förhåller sig till den nu ur miljöbalken utmönstrade definitionen av hushållsavfall och med hushållsavfall jämförligt avfall.

I rapporten beskrivs Dagligvaruhandels interna riktlinjer avseende ABP (animaliska biprodukter) men detta har inte någon direkt koppling till frivalsfrågan.

Rapportförfattaren problematiserar över att ett antal biogasanläggningar inte kan hantera animaliska biprodukter (ABP). Det är korrekt, men flertalet kan och inte heller denna fråga har med frivalet att göra.

Rapportförfattarens slutsats angående behandling av ABP. Om man tittar på SJVs lista med godkända anläggningar så har 101 biogasanläggningar per den 17 december 2020 godkännande för att behandla ABP kategori 2 och/eller 3. Många av dessa anläggningar är små gårdsanläggningar som behandlar gödsel. Det finns också ett antal reningsverk med godkännande, men jag har valt att fokusera på de anläggningar som klassas som samrötningsanläggningar (där ju de flesta är medlemmar hos Avfall Sverige) och då ser man att 32 av 36 samrötningsanläggningar får ta emot ABP.

Matavfall och före detta livsmedel från tex butiker klassas ju som kategori 3 och av de 32 samrötningsanläggningarna som får ta emot ABP så är det två anläggningar som bara har godkänt för kategori 2 dvs de skulle inte dagsläget få ta emot före detta livsmedel från butiker. Men om dessa anläggningar skulle vilja ta emot kat. 3 så borde det ju handla om en enkel anmälan till SJV eftersom de redan har hygieniseringsutrustning för kategori 2³.

I kommande stycke beskrivs en så kallad "låsning" som enligt rapporten består av en brist på kapacitet för förpackade livsmedel. Det är inte korrekt att det skulle finnas

³ Här är länk till SJVs

lista: <https://jordbruksverket.se/download/18.7e5a3089174de6ff80b9eb1a/1610976328245/Sek%20VI-biogasanlaggningar.pdf>(uppdaterad 201217). Huvudlänk där man kan ladda ner

listan: <https://jordbruksverket.se/djur/foder-och-produkter-fran-djur/listor-over-anlaggningar-for-foder-och-animaliska-biprodukter-och-darav-framstallda-produkter#h-Godkandaochregistreradeanlaggningarforanimaliskabiprodukterochdaravframstalldaprodukter>

någon sådan "låsning" som beror på någon "monopolsituation", som skulle ha hämrat privata aktörer att bygga ut kapacitet för förbehandling av förpackat matavfall. Det är direkt felaktigt eftersom utrensade livsmedel från försäljningsverksamheten i livsmedelsbutiker till följd av Mark- och miljööverdomstolens avgörande MÖD 2012:49 har bedömts utgöra annat avfall än hushållsavfall och därmed fallit under avfallsinnehavaransvar med stöd av 15 kap. 11 § miljöbalken. Det har under hushållsavfallsdefinitionen, allt sedan domen meddelades, således stått privata aktörer helt fritt att bygga ut kapacitet för förbehandling av förpackade livsmedel.

Det finns inte heller någon kapacitetsbrist ur ett samlat nationellt perspektiv när det gäller förbehandling av förpackade livsmedel. Däremot kan det i förekommande fall finnas brist på regional/lokal nivå.

Utöver detta finns det rötningsanläggningar certifierade enligt biogasbranschens certifieringssystem SPCR 120 som inte vill ta emot förbehandlat matavfall som härrör från förpackade livsmedel eftersom sådant matavfall generellt har en för hög nivå av plastinnehåll. Här ser vi återigen exempel på en fråga som måste lösas uppströms, det vill säga att i första hand förebygga att förpackade livsmedel blir avfall samt att minska användningen av fossil plast samt icke korrekt biologiskt nedbrytbar plast.

Rapportförfattaren antyder också att vi står inför en betydande internationalisering och att flera multinationella avfallsbolag visar intresse för Sverige. Det är inte heller någon nyhet och redan nu finns såväl tyska, kinesiska och franska aktörer på marknaden. Det rapporten antyder i denna del är snarare att det pågår en fortsatt strukturuomvandling med större och färre aktörer som följd. Det finns således inget som tyder på att själva frivalet skulle gynna nya och mindre företag.

4.2 Genomförande

Metodbeskrivningen är något oklar men jag tolkar det som att rapportförfattaren använt faktiska fall från sin konsultverksamhet för att beskriva hur avfallshanteringen i butik förändrats. Det framgår dock inte om genomförandet är en historisk analys utifrån gällande regler eller en beskrivning av vad som skulle kunna hänt vid införandet av ett frival.

4.3 Butiksexempel

I detta avsnitt beskrivs fyra enskilda butiker och en grupp i butiker, inom ett avgränsat geografiskt område. Samtliga är belägna i södra Sverige.

Tyvärr saknas helt en analys av hur representativa dessa utvalda dagligvarubutiker är i förhållande till alla andra dagligvarubutiker. En viktig aspekt, som inte framgår, är om butiken ifråga ligger i en bostadsfastighet. Redovisade exempel säger inget om alla andra butiker, andra än dagligvarubutiker, eller verksamheter som ger upphov till mer eller mindre mycket kommunalt avfall såsom restauranger, storkök, skolor, kontor osv.

Kort sagt, det är ett litet dataunderlag till grund för långtgående slutsatser.

Såvitt kan förstås måste de förändringar som beskrivs för de olika exemplen skett med kommunens goda minne, om det nu är historiska fakta som beskrivs. I alla de exempel som nämns har butikerna fått till en bättre hantering genom kommunernas "goda minne" och godkännande. Det är ju precis så butikerna kan göra, antingen genom dispens eller i dialog med kommunernas "avfallsrådgivare/kundsamordnare" diskutera fram bättre lösningar. Den här typen av dialog med verksamheter och flerbostadshusägare med verksamheter är vanlig inom ramen för kommunens avfallshantering och de avfallsrådgivare som de ofta har anställda.

Det kan alltså konstateras att utveckling förstås också sker även inom kommunala ansvaret. Kommunerna vill ju också se bättre sortering, bättre arbetsmiljö för sophämtare, bättre behandling etc.

Det kan konstateras att inte i något exempel skapas ny innovativ återvinningsteknik utan det som händer är att butikerna sorterar sitt matavfall, som tas om hand dels i biogasanläggning och i vad avser förbehandlat avfall med förpackningar, dels i energiåtervinningsanläggning (förbränning). Detta är inget nytt utan *modus operandi*.

Med kommande krav på utsortering av matavfall kommer i stort sett alla butiker att behöva ordna sådan sortering, vilket författaren inte tycks inse.

Det kan vidare konstateras att någon ytterligare aktivitet som syftar till att skapa bättre cirkulära lösningar och mer materialåtervinning för det blandade avfallet redovisas inte. Det är också i linje med erfarenheterna från Finland, Danmark och Norge och som visar att så inte sker utan nya och skärpta krav på sortering. Innebörden blir att det blandade avfallet, precis som innan, går till energiåtervinning.

Det betyder också att det uppenbarligen inte tas några nya steg för att förbättra sortering av butikernas egna förpackningar eller att på en högre TRL-nivå (Technology Readiness Level) skapa returlösningar i stil med det som görs för transportförpackningar, bröd osv. eller att ändrade på produktutbudet så att det skapas mindre avfall.

Det står helt klart att en del avfall i livsmedelshandeln, exempelvis sådant som ingår i retur- och återtagningssystem och hanteras separat, inte utgör kommunalt avfall. Avfall Sverige vill uppmärksamma att retur- eller återtagningssystem avser *system som ägs och upprätthålls av innehavaren, leverantören eller varuproducenten*. Systemet kan bara bygga på att varan kasserats av producent eller leverantör. Verksamhetsutövaren kan inte vara innehavaren, jämför definitionen av avfall 15 kap. 1 § miljöbalken, då returtransporten i så fall omfattas av tillstånds- och anmälningsskrav för avfallstransporter. Detta innebär således att returneringen och återtagningen måste tillhandahållas av producent eller leverantör av varan i fråga.

Det uppenbara är att det som beskrivs i första hand innebär en transportoptimering för de utvalda butikerna och för entreprenören, men inget sägs om vad det i sin tur innebär för andra butiker eller verksamheter. Därför går det inte att i ett större

perspektiv avgöra om den optimering som framställs i angivna exempel i själva verket leder till en suboptimering för alla andra verksamhetsutövare. Rapportförfattaren tycks helt blunda för denna problematik.

Överhuvudtaget saknas en problematisering kring konsekvenser för helheten och att det faktum att redovisade exempel inte inneburit åtgärder högre upp i avfallshierarkin.

Inte heller problematiserar rapporten kring effekten av ett frival för mindre butiker och i glesbygd eller för kommunen som bär grundansvaret, även vid ett frival.

4.4 Slutsatser

I avsnittet dras en stor mängd långtgående slutsatser. Med tanke på det begränsade urval av "typfall" kunde man möjligen förvänta sig en något mindre tvärsäker slutledning i rapporten.

Exempelvis påstås att det som skett, som alltså är svårt att förstå om det är ett frival eftersom det ännu inte införts något frival, skulle lett till "stora fördelar" ekonomiskt. Detta trots att exemplen visar ganska så marginella- eller inga ekonomiska vinster alls.

Vidare påstås att frival "tycks" kunna skapa mer diversifierad marknad med olika insamlings- och behandlingsmetoder. Men det som beskrivs är i allt väsentligt att butikerna skickar sitt matavfall till redan existerande behandlingsanläggningar (biogas- och energiåtervinningsanläggningar).

Rapportförfattaren går så långt som att påstå att *"i slutomhändertagandet tycks innovationskraft och investeringsvilja från privata aktörer i branschen öka vid införandet av ett frival"*. Det är anmärkningsvärt påstående. De anläggningar som beskrivs i exemplen finns redan och har kommit till genom övergripande miljökrav, inte på grund av frivalet och framför allt inte genom investeringar gjorda av de privata transportörerna.

Därefter drar rapporten slutsatsen att *"de huvudsakliga miljömässiga effekterna av att införa ett frival är att skapa förutsättningar för privata aktörer att operera över större geografiska områden"*. Återigen saknas det grund för påståendet eftersom det inte framgår hur helheten betar sig och om det som en privat aktör genomför leder till förluster för andra och suboptimering för de flesta.

Avslutningsvis konstaterar rapporten att det behövs utökad tillsyn, men utan att problematisera över varför det behövs mer tillsyn som följd av ett tänkt frival.

4.5 Övriga kommentarer

I avsnittet övriga kommentarer påstår författaren, utifrån ett resonemang om konkurrens att företagen måste kunna välja utförare. Denna slutsats är dock helt tagen ur luften eftersom det kommunala ansvaret är ett ansvar och som i sin tur verkställs i kommunal egen regi eller med hjälp av upphandlade privata utförare. Här blandar författaren ihop frågeställningar som avser den konkurrensutsatta marknaden för att verksamhetsavfall.

Till slut botaniserar författaren kring att privata aktörer måste ta ansvar och leva upp till förväntningar om nya investeringar. Det är inte utan att man som läsare av rapporten här anar en oro att de privata företagen inte skulle vare sig vilja eller kunna utveckla hanteringen i den omfattning författaren själv önskar.

För fortsatta kontakter i dessa frågor hänvisas till undertecknad, svnen.lundgren@avfallsverige.se, telefon 040-356609.

Med vänlig hälsning,

Sven Lundgren

Bilaga 3

Utredningen M 2020:05 om
verksamhetens kommunala avfall
103 33 Stockholm

Malmö den 9 februari 2021

SKRIVELSE: Kommentarer avseende kommunal avfallshantering, frival samt konsekvenser av frival från Avfall Sverige och medlemmar i Avfall Sverige

1. Sammanfattning

- Avfall Sverige vill uppmärksamma vad statssekreterare Gunvor G. Ericson har uttalat i kontakten med Avfall Sverige, nämligen att en frivalsreglering inte ska leda till så kallad ”russinplockning”. Detta är just en oönskad konsekvens som Avfall Sverige ser som följd av frival.
- Avfall Sverige vill också påtala vad näringsminister Ibrahim Baylan uttalade i samband med att handlingsplanen för den nationella strategin för cirkulär ekonomi presenterades, nämligen att säkerställa ett bibehållet miljöskydd. Detta är en annan grundläggande och viktig aspekt, men där Avfall Sverige ser att ett frival utan tydliga krav avseende miljö- och hälsoskyddsaspekter riskerar att försämra miljöskyddet avseende kommunalt avfall från verksamheter.
- Avfall Sverige anser att det är grundläggande att utredningens konsekvensbeskrivning även innehåller ett nollalternativ, det vill säga hur ser situationen ut om frival inte införs. Om skillnaden är marginell med frival kan det totala miljö- och samhällsnyttan ifrågasättas.
- En åtgärd som bör övervägas är att föreslå skärpta krav avseende producentansvaret för förpackningsavfall från verksamheter. Tydliga servicekrav och sanktioner för bristande utsortering hade löst en av grundförutsättningarna i utredningens uppdrag, nämligen att möjliggöra för privata aktörer att på uppdrag av producenterna bidra med innovativa och cirkulära lösningar.
- Utöver ett skärpt producentansvar behövs lösningar och styrmedel högre upp i avfallshierarkin som syftar till att minska avfallsmängderna och öka återanvändningen och recirkulationen

genom cirkulära affärsmodeller för återtillverkning och reparation med mera. Detta är inte aspekter som frival i sig kan bidra till att lösa.

- Det krävs att utredningens förslag bygger på en helhetssyn på insamling av avfall. Risken för russionplockning måste undvikas. Förslagen behöver vara konstruerade så att de totalt sett bidrar till att bygga en effektiv infrastruktur och genomtänkta finansieringssystem.
- Avfall Sverige vill betona vikten av att bedömningen av marknaden måste bygga på realistiska antaganden om fungerande affärsmässiga modeller. Lösningar som innebär risk för att verksamheterna inte kan bära sina egna kostnader eller som bygger på att det offentliga står för en del av kostnaden eller den finansiella risken, kräver att det finns förslag till realistisk finansiering av förslagen.
- Avfall Sverige ser att det förslag till en särskild dispensbestämmelse för verksamhetsutövare som innehar kommunalt avfall och de ramar att en sådan dispens ska vara "idéburen och leda till något bättre" kan få rimliga konsekvenser i relation till nuvarande generella dispensgrund i 15 kap. 25 § miljöbalken. Avfall Sverige ser att en sådan särskild dispensgrund, istället för frival, kan tillgodose det som ska uppnås genom förslagen.
- Kommunerna får ta hand om det som är en konsekvens av brister i den cirkulära ekonomin. Kommunens ansvar avser hela avfallshierarkin eftersom det kommunala avfallet kommer i kontakt med alla stegen. Kommunerna har dock lyckats att i stort sett fasa ut deponeringen av kommunalt avfall genom att mindre än en procent av det kommunala avfallet deponeras och då i synnerhet inert avfall som inte har någon annan avsättningsmetod, men där Avfall Sverige driver på för ökade möjligheter att använda avfall för anläggningsändamål.
- Om det öppnas för ytterligare dispens eller för frival, innebär det att kommunernas kontroll – inklusive statistikinsamling – över avfallsflödena försvåras ännu mer. Fler aktörer i avfallsledet försvårar tillsynen. Användningen av underentreprenörer komplicerar tillsynen ytterligare.
- Följden av ett frival blir fler aktörer, fler transporter av avfall och därmed sammanlagt längre transportsträckor. Förutom ett ökat behov av tillsyn över att avfallslagstiftningen uppfylls, medföljer en ökning av bullerstörningar, luftföroreningar och nedskräpning, vilket i sin tur riskerar att öka antalet klagomålsärenden.
- Om det finns möjlighet till frival, behöver kommunen då först kontrollera om det föreligger ett sådant och vilka aktörer som är inblandade. Utan ett klagomål på grund av olägenheter, är det sannolikt liten chans att en närmare tillsynskontroll över den vidare hanteringen av avfallet görs.
- Möjligheten att ta ut tillsynsavgifter för att täcka kostnaderna är också begränsad. Tillsynsavgift kan svårligen tas ut av ansvariga som är okända, illegal verksamhet eller verksamhet på obestånd eller i konkurs.

- Att tillsynsåtgärder hindrats av formella skäl eller för att de ansetts för ingripande, är vanligt och kan konstateras i ett flertal relevanta tillsynsärenden, bland annat i fråga om NM Trading/Think Pinks anläggningar och förelägganden om utsortering av producentansvarsavfall.
- De två grova miljöbrotten som upptäckts under 2020 visar att risken för allvarliga brott på avfallsområdet är högst påtaglig även i Sverige.
- När det gäller såväl frival som dispens från kommunal hantering av en verksamhets kommunala avfall behöver det förstås stå klart vilket "delmängd" man utgår från. Den definition av kommunalt avfall som är reglerad i 15 kap. 3 § miljöbalken kommer att behöva prövas i domstol för att det efterhand ska kunna klargöras hur den ska avgränsas.
- Tillämpningen av miljöstyrande avgifter (t ex att den som väljer att sortera ut matavfall får en lägre avgift än den som väljer att inte göra det) är en möjlighet som bortfaller vid frival. Sådana avgifter tillämpar många kommuner (som alternativ till obligatorisk utsortering av matavfall) och det har också effekt för ökad utsortering.
- Inom ramen för kommunens möjlighet att tillämpa miljöstyrande avgifter finns det utrymme att tillämpa felsorteringsavgifter. Felsorteringsavgifter är ett mycket bra verktyg för att erhålla efterlevnad när det gäller utsorteringskrav i såväl avfallsförordningen (bl a förpackningsavfall) som sorteringskrav i kommunala avfallsföreskrifter.
- Avfall Sverige anser att det är grundläggande att frival för en verksamhetsutövare, om det införs, ska avse hela flödet av kommunalt avfall från verksamheten och inte endast kunna avse vissa fraktioner.
- Tänkbara konsekvenser för kommunen av frival är bland andra nödvändigheten av att kommunen upprätthåller *100 procent kapacitet* för att ta hand om kommunalt avfall även från verksamheter, *påverkan på trafiksituationen, risker vid avfallshantering i tätbebyggelse ur bland annat brandskyddssynpunkt* när fler aktörers behållare och andra anordningar ska samsas på samma yta, *risk för sämre fordon ur miljösynpunkt av kostnadsbesparingsskäl* jämfört med när kommunen köper in eller handlar upp fordon med hög miljöstandard, osäkerhet avseende om *ett bibehållet miljö- och hälsoskydd avseende det kommunala avfallet* upprätthålls vid frival, *minskade möjligheter för kommunen att investera i ny och kostsam infrastruktur* samt *minskade skalfördelar för det allmänna*.

2. Inledande kommentarer

Avfall Sverige vill ta tillfället i akt att, som underlag till utredningen, bidra med en beskrivning av den kommunala avfallshanteringens roll och betydelse i relation till miljö- och samhällsnyttan samt som garanten för säkerställande även av hälsoskyddsmässiga aspekter av avfallshanteringens, vilka utgör ett av de grundläggande syftena med det kommunala avfallsansvaret. Vikten av säkerställandet av de hälsoskyddsmässiga aspekterna har ju inte minst visat sig nu under pågående pandemi. Konsekvensen av en sammanhållen kommunal hantering av kommunalt avfall (med en

särskild dispensgrund) för verksamhetsutövare är ett robust system med långsiktiga och stabila förutsättningar till gagn för den samlade miljö- och samhällsnyttan. Här kan en jämförelse göras med VA-området, där just det samlade kommunala verkställandet innebär sådana förutsättningar. Konsekvensen av ett frival är att denna robusthet äventyras till nackdel för den samlade miljö- och samhällsnyttan.

Avfall Sverige vill också bidra med redogörelser för konsekvenser av ett frival och i det avseendet även direkta kommentarer kring konsekvenser avseende frival från medlemmar i Avfall Sverige, det vill säga kommuner och kommunala bolag. Avfall Sverige anser att det är grundläggande att den konsekvensutredning som görs av utredningens förslag tar sin utgångspunkt i förhållanden i Sverige och inte enbart i förhållandena i våra nordiska grannländer Danmark, Norge och Finland.

Sven Lundgren, representant i utredningens expertgrupp, har inför utredningens expertgruppsmöte den 25 januari 2020 skickat in kommentarer angående konsultrapporter som rör förhållandena i Danmark, Norge och Finland samt en konsekvensbeskrivning från Ramboll i Finland. Avfall Sverige ställer sig bakom vad som uttalas i de kommentarer som Sven Lundgren har skickat in till utredningen där det konstateras att förhållandena i de nordiska grannländerna och de omregleringar (ej frival) som har gjorts där inte kan läggas till grund för en reglering av frival i Sverige.

Avfall Sverige vill uppmärksamma vad statssekreterare Gunvor G. Ericson har uttalat i kontakten med Avfall Sverige, nämligen att en frivalsreglering inte ska leda till så kallad ”russinplockning”¹. Att ett frival inte skulle vara intressant i glesbygd, utan sannolikt endast i stadsmiljö på grund av skalfördelar, bekräftades också av en av utredningens konsulter vid ett möte med Avfall Sverige den 2 februari. Om utredningen går vidare med en reglering av möjligheten att frivälja delströmmen av kommunalt avfall från en verksamhet är det dock just precis det som vi ser som en fullt möjlig konsekvens av ett sådant frival med följden att kommunen får hantera det avfall som verksamhetsutövarna inte vill hantera själva. Om det avfall som lämnas kvar till kommunen som har högre kostnader att hantera kommer det ofrånkomligen drabba den enskilda medborgaren genom höjda avfallsavgifter för det fall sådana höjningar blir nödvändiga, vilket både Avfall Sverige och våra medlemmar ser att de kommer att vara. En fullt rimlig utgångspunkt är därför att frival ska avse allt avfall kommunalt avfall från en verksamhetsutövare.

I detta sammanhang vill Avfall Sverige påtala att det inte kan vara en rimlig konsekvens av ett frival att privata näringsidkare ska kunna ges möjlighet till högre vinstmarginaler med kommunen som garant för det avfall som dessa näringsidkare inte önskar hantera.

Avfall Sverige vill också påtala vad näringsminister Ibrahim Baylan uttalade i samband med att handlingsplanen för den nationella strategin för cirkulär ekonomi presenterades, nämligen att säkerställa ett bibehållet miljöskydd. Avfall Sverige ser stora risker med att frival, som alltså sker genom ett anmälningsförfarande, är svårt att verifiera på förhand om det uppfyller de krav på miljö- och hälsoskydd som är grundläggande för tillämpningen av miljöbalken och dess följdlagstiftning kommer att efterlevas av den enskilde verksamhetsutövaren eftersom det inte sker någon prövning

¹ Avfall Sveriges ordförande och vd:s möte med statssekreteraren den 7 februari 2020.

på förhand av förutsättningarna för frival. Detta till skillnad från ett enhetligt kommunalt avfall med en dispensmöjlighet, där kommunen agerar som ”statens förlängda arm” i säkerställandet av miljö- och hälsoskyddet för det kommunala avfallet.

3. Utgångspunkter

3.1 Viktiga aspekter i relation till utredningens uppdrag

Avfall Sverige vill ta tillfället i akt att återigen uppmärksamma de viktiga aspekter i relation till utredningens uppdrag, som vi framförde vid vårt möte med utredningen den 24 september 2020. Avfall Sverige ser inte att frival skulle leda till de målsättningar som regeringen vill uppnå med föreliggande utredning.

Det är ett faktum att det kommunala avfallet från verksamheter innehåller avfallsfraktioner som över huvud taget inte ska förekomma där. I enlighet med de utsorteringskrav för förpackningsavfall och returpapper som har gällt sedan år 1994 – och som även gäller för verksamhetsutövare – är de avfallsströmmarna producenternas ansvar att hantera. Att förpackningsavfall inte sorteras ut korrekt från det kommunala avfall som lyder under kommunalt ansvar kan inte kommunerna lastas för.

Jfr t ex pågående tillsynsärenden i Skåne (Hässleholms kommun och Ystad-Österlenregionens miljöförbund) om krav på snabbmatsrestauranger att sortera ut producentansvarsförpackningar från sitt blandade avfall och avfall sorterat av kunderna, och se till att de går till återvinning.

Lösningen hade varit att skärpa producentansvaret även för verksamheternas förpackningsavfall och reglera tydliga servicekrav även för dessa flöden (vid sidan av bostadsnära insamling från hushåll). Sådana åtgärder hade kunnat styra avfall som ska materialåtervinnas från det flöde där det inte ska finnas, det vill säga det restavfall som ska vara källsorterat och där energiåtervinning i dagsläget är den miljöbästa behandlingsmetoden. Energiåtervinningen har dock inte något självändamål som behandlingsmetod utan ska enbart användas för det avfall som inte kan behandlas högre upp i avfallshierarkin (oaktat att all energiåtervinning av kommunalt avfall i Sverige sker med hög energieffektivitet och att värme och el produceras samt att avfallet ersätter andra bränslen som behövs för att fylla efterfrågan på värme och el).

Utöver ett skärpt producentansvar behövs lösningar och styrmedel högre upp i avfallshierarkin som syftar till att minska avfallsmängderna och öka återanvändningen och recirkulationen genom cirkulära affärsmodeller för återtillverkning och reparation med mera. Sådana lösningar hade på ett mer effektivt sätt fått positiva konsekvenser för ökad cirkularitet istället för ett frival, som innebär åtgärder längst ned i kedjan. Konsekvenserna av de omregleringar som har gjorts i Danmark, Norge och Finland har endast i marginell omfattning bidragit till ökad materialåtervinning, nya innovationer eller cirkulära lösningar.

Det pågår i Sverige några få kommunala tillsynsinsatser för att verksamhetsutövare ska arbeta för att minska mängden avfall. Användningen av detta styrmedel behöver förbättras för att säkerställa efterlevnad av lagstiftningen.

Avfall Sverige ser nedanstående punkter som viktiga aspekter respektive konsekvenser av utredningens förslag:

- Att det tas fram förslag som baserat på en helhetssyn gynnar innovativa cirkulära lösningar som bidrar till bättre cirkularitet i enlighet med avfallshierarkin än vad som nås med gällande system, inte enbart förändra ansvarsfrågor eller införa valmöjlighet.
- Att de ekonomiska och miljömässiga konsekvenser samt analyserna av säkerhets- och hälsoaspekter visar att förslagen är bättre än med gällande system.
- Att det finns goda möjligheter att bedriva tillsyn över avfallshanteringen.
- Att inrapporteringen av mängden kommunalt avfall kan säkerställas. Det blir svårare att föra statistik över mängden kommunalt avfall från verksamheter vid ett frival (även om krav uppställs om att lämna uppgifter till kommunen) till skillnad från när det finns en huvudman, kommunen, för allt kommunalt avfall.
- Att förslagen läggs utifrån en helhetssyn på avfallsfrågorna och att hänsyn tas till existerande förslag t.ex. om producentansvar samt de förändringar om fastighetsnära insamling som har aviserats.
- Att det finns en bred acceptans för förslagen både från den privata och kommunala sidan.

3.2 Förslag som gynnar innovativa cirkulära lösningar

En förutsättning som framhålls i direktivet är att de lösningar som utredningen föreslår ska stimulera framväxten av en marknad med innovativa cirkulära lösningar.

Avfall Sverige ställer sig bakom vikten av att bidra till en marknad med innovativa cirkulära lösningar. Det behöver dock vara tydligt på vilket sätt möjligheten att välja en annan aktör än kommunen bidrar till att stimulera framväxten av en marknad med innovativa cirkulära lösningar.

Sverige har redan idag ett av världens bästa system för att ta hand om avfall och ta till vara avfall som på nytt kan ingå i kretsloppet som material, energi och näringsämne. Kommunerna har ett samhällsuppdrag att året om i hela landet säkerställa en miljömässig och säker avfallshantering, och är en central del i den cirkulära ekonomin där avfall är en resurs. De förslag som utredningen tar fram behöver därför tydligt visa på vilket sätt förslagen leder till bättre cirkularitet.

Det krävs att förslagen bygger på en helhetssyn på insamling av avfall. Risken för ”russinplockning” måste undvikas. Förslagen behöver vara konstruerade så att de totalt sett bidrar till att bygga en effektiv infrastruktur och genomtänkta finansieringssystem. I en sådan helhetssyn ingår bland annat risken för ökad miljöbelastning genom att t.ex. antalet transporter ökar. Det behöver också tas hänsyn till hur taxekollektivet drabbas. Det finns även mycket praktiska frågor som behöver hanteras t.ex. tillträde och utrymme för kärl för insamling inte minst i flerbostadshus i vilka det också bedrivs en yrkesmässig verksamhet.

Avfall Sverige vill betona vikten av att bedömningen av marknaden måste bygga på realistiska antaganden om fungerande affärsmässiga modeller. Lösningar som innebär risk för att verksamheterna inte kan bära sina egna kostnader eller som bygger på att det offentliga står för en del av kostnaden eller den finansiella risken, kräver att det finns förslag till realistisk finansiering av förslagen.

Det är också viktigt att belysa vad som ska gälla om den entreprenör som utför borttransport och hantering på uppdrag av en verksamhetsutövare går i konkurs eller på annat sätt bortfaller vid ett frival. Det finns risk för att kommunens kapacitet för att verkställa borttransport och hantering av avfallet inte är tillräcklig, för stunden, eftersom kommunen inte kan ha en permanent överkapacitet. Här finns paralleller till de negativa konsekvenser som har debatterats med anledning av friskolors konkurser inom ramen för det fria skolvalet.

Det behöver också göras en bedömning av hur fördelningen av de yrkesmässiga verksamheterna som är intresserade av att få ökade möjligheter att ta hand om sitt kommunala avfall ser ut över hela landet. De lösningar som föreslås måste fungera över hela landet året om. Enligt Tillväxtverket är drygt 96 procent av alla företag småföretag med färre än 10 anställda. Hos många småföretag är den största delen av det avfall som företaget producerar kommunalt avfall. Frågan är därför om det finns en sådan efterfrågan bland landets yrkesmässiga verksamheter att anlita en annan insamlare än kommunen eller den som kommunen anlitar att det totalt sett bidrar till en förbättrad cirkularitet och motiverar en så stor förändring som frival innebär.

En konsekvens av frival som behöver beskrivas i utredningens konsekvensbeskrivning är att förutsättningarna för kommunal innovation inom avfallshanteringen riskerar att minska då kommuner inte längre kommer att ha framförhållning avseende vilka avfallsflöden kommunen kommer att förfoga över eller vilka mängder och där kommunens avfallsavgifter istället för att gå till innovation just riskerar att gå till kompensation av minskad rationalitet och skalfördelar när flöden av kommunalt avfall istället kommer att hanteras genom frival. Det är också viktigt att uppmärksamma att kommunerna i många fall inte har haft möjlighet att vara så innovativa när det gäller hanteringen av verksamheternas kommunala avfall som de kanske hade önskat. Detta till följd av att olika initiativ om omreglering av hanteringen av kommunalt avfall från verksamheter har legat som en "våt filt" över kommunernas innovationsmöjligheter alltsedan det år 2007 aviserades en översyn av kommunens ansvar för med hushållsavfall jämförligt avfall. Kommunen bedriver sin verksamhet med stöd av uttag av avfallsavgifter inom ramen för självkostnadsprincipen och långsiktigt stabila förutsättningar är en viktig förutsättning för att kunna ta beslut om investeringar.

3.3 Behovet av och möjligheterna att bedriva tillsyn över verksamheternas avfallshantering

Av utredningsdirektiven framgår att frågan om att bedriva tillsyn över verksamheternas avfallshantering behöver utredas eftersom flera verksamheter i dag väljer att ta hand om sitt avfall själva trots att hanteringen av avfallet är kommunens ansvar.

Avfall Sverige anser inte att det är en lämplig utgångspunkt att ha verksamhetsutövare som hanterar det kommunala avfallet i strid med gällande regler. Däremot anser Avfall Sverige att det är väsentligt att utredningen i sina förslag beaktar möjligheterna att bedriva tillsyn. Tillsynen får i detta sammanhang ses som ett viktigt styrmedel för att säkra att den föreslagna lösningen verkligen bidrar till att gynna innovativa cirkulära lösningar.

Kommunernas avfallsplaner ska innehålla mål och åtgärder för att förebygga och hantera avfall som kommunen inte ansvarar för, i den utsträckning som kommunen kan påverka detta. Avfallsplanen ska redogöra för de styrmedel som kommunen planerar att använda för att uppnå målen och genomföra åtgärderna. Naturvårdsverket anger i sin vägledning att tillsynen är ett av dessa styrmedel. Det framgår bland annat Naturvårdsverkets uppföljning (2014) av de tidigare reglerna för avfallsplan, att kommunerna ansåg vara svårast att uppfylla var kraven om mål och åtgärder för avfall som kommunen inte ansvarar för. Om det öppnas för ytterligare dispens eller för frival, innebär det att kommunernas kontroll – inklusive statistikinsamling – över avfallsflödena försvåras ännu mer.

Fler aktörer i avfallsledet försvårar tillsynen. Användningen av underentreprenörer komplicerar tillsynen ytterligare. Oftast har olika myndigheter tillsynen över olika aktörer i avfallsledet. Den kommunala miljönämnden har enligt 26 kap 3 § miljöbalken tillsynen inom kommunens geografiska gränser över avfallshanteringen, hälsoskyddet och icke tillståndspliktiga miljöfarliga verksamheter. Vid ett frival kan det vara en myndighet som har tillsynen över avfallslämnaren, en eller fler myndigheter som har tillsynen över transportören och en eller fler myndigheter som har tillsynen över behandlare och slutlig mottagare. Avfall transporteras ju dessutom ofta över kommungränserna. Utöver detta, ska påminnas om att den kommunala tillsynsmyndigheten är självständig i relationen till kommunens avfallsorganisation och övriga kommunen.

Förutom att kontrollen av avfallsströmmar över kommungränserna kräver samverkan mellan olika kommuners tillsynsmyndigheter, krävs även samverkan med länsstyrelser i det fall mellanlagrande anläggning eller slutlig avfallsanläggning ligger under länsstyrelsens tillsynsansvar. Det delade tillsynsansvaret och det ömsesidiga beroendet mellan myndigheterna ställer enligt Riksrevisionens Granskningsrapport *Transporter av farligt avfall – fungerar tillsynen?* (RiR 2015:10) höga krav på samordning, tillgänglighet, samarbete samt utbyte av information som är relevant för tillsynen över farligt avfall. Samma sak gäller förstås för tillsynen över annat avfall.

Följden av ett frival blir fler aktörer, fler transporter av avfall och därmed sammanlagt längre transportsträckor. Förutom ett ökat behov av tillsyn över att avfallslagstiftningen uppfylls, medföljer en ökning av bullerstörningar, luftföroreningar och nedskräpning, vilket i sin tur riskerar att öka antalet klagomålsärenden. Kommunerna har idag ingen närmare kunskap eller tillsyn över vilka

avfallstransportörer som anlitas av fastighetsägare och verksamheter för hämtning av farligt avfall och avfall som omfattas av producentansvaret. Detta kontrolleras vanligen endast i större miljöfarliga verksamheter med regelbunden tillsyn eller vid klagomål på avfallshandlingen. I detta sammanhang bör man jämföra med att kommunerna oftast ställer miljö- och hälsokrav i sin upphandling av på de entreprenörer som anlitas och på dessas fordon, medan det sannolikt ofta endast kommer att vara priset som avgör vilken avfallstransportör som anlitas av avfallslämnarna själva.

Redan i tillsynen över återvinningsstationernas skötsel har konstaterats oklarheter över mot vilken part myndigheternas tillsyn ska riktas mot (se bl a Naturvårdsverkets rapport 5942, 2009). I det fall det uppstår klagomål från närboende, blir det svårt att ställa krav på en enskild transportör eller en enskild avfallslämnare, utan att detta tar i anspråk stora resurser från myndighetens sida. Som ett annat exempel kan nämnas fett från fettavskiljare. Huvudmannen för de allmänna avloppsledningarna kräver att fettavskiljare töms med regelbundna intervall, så att inte fett i avloppsnätet medför stopp, korrosion och stora kostnader i form av läckage och rörbyten. Att tömning sker kontrolleras idag relativt enkelt genom kommunens ensamrätt att hämta detta avfall. Detta till skillnad från tömning av oljeavskiljare, eftersom oljeslam är farligt avfall och redan utanför det kommunala hämtningsansvaret.

Utöver risken för ökat tillsynsbehov på grund av ökade störningar för omgivningen, behöver tillsynen förstås omfatta avfallsaktörernas genomförande av frivalet utifrån ett miljöskyddsperspektiv. Frågan är om och hur behovet av sådan tillsyn kommer att säkerställas. Idag kan kommunens avfallshuvudman meddela kommunens miljönämnd om en verksamhet inte lämnar hushållsavfall till kommunen, så att tillsynsmyndigheten kan följa upp det. Om det finns möjlighet till frival, behöver kommunen då först kontrollera om det föreligger ett sådant och vilka aktörer som är inblandade. Utan ett klagomål på grund av olägenheter, är det sannolikt liten chans att en närmare tillsynskontroll över den vidare handlingen av avfallet görs. Jämförelsevis kan nämnas att trots tillsynsmyndigheternas skyldighet att säkerställa att miljöbalken och dess föreskrifter uppfylls, sker idag nästan ingen tillsyn över verksamheters utsortering av avfall som omfattas av producentansvar, åtminstone inte mindre verksamheter som inte är tillstånds- eller anmälningspliktiga enligt miljöprövningsförordningen. När det sker, synes det göras kampanjvis och inte genom kontinuerlig tillsyn.

I Miljösamverkan Stockholm och i Skåne har genomförts tillsynskampanjer. Under 2017-2018 genomfördes inom Miljösamverkan Stockholms län ett tillsynsprojekt kring avfallssortering på restauranger och butiker. Av slutrapporten *Samsyn av hushållsavfall verksamhetsavfall och producentavfall (2018)*, framgår att totalt 273 livsmedelsbutiker och restauranger kontrollerades med avseende på utsortering av förpackningar och matavfall, att förpackningar lämnas till de insamlingssystem som producenterna tillhandahåller samt att matavfall, hushållsavfall och annat brännbart avfall lämnas till godkända entreprenörer. Inspektionerna visade att det fanns stor potential för verksamheter att förbättra utsortering av förpackningar särskilt hos restauranger. Utsorterat förpackningsavfall ligger inte inom kommunens hämtningsansvar, utan är redan idag verksamheternas och producenternas eget ansvar. Det finns få fasta insamlingsplatser (återvinningscentraler) för förpackningsavfall som verksamheter får använda. De hänvisas istället till

entreprenörer som mot avgift hämtar förpackningar och transporterar dem till producenternas återvinningsanläggningar.

Exempelvis miljöinspektörer vid Ystad-Österlenregionens miljöförbund och Hässleholms kommun, har inom Miljösamverkan Skånes projekt *Avfallsförebyggande genom information och tillsyn* gjort försök att förelägga snabbmatsrestauranger att sortera ut sitt avfall som omfattas av producentansvaret och att detta ska lämnas för materialåtervinning. Kraven framgår av lagstiftningen, men föreläggandena har upphävts av formella skäl. I ett fall har överinstansen upphävt beslutet för med hänvisning till att beslutet har felaktig laghänvisning, trots att överinstansen kan korrigera hänvisningen. Det är alltså inte lätt för tillsynsmyndigheterna att genomdriva lagstiftningen i praktiken. Möjligheten att ta ut tillsynsavgifter för att täcka kostnaderna är också begränsad. Tillsynsavgift kan svårligen tas ut av ansvariga som är okända, illegal verksamhet eller verksamhet på obestånd eller i konkurs. Tillsynsmyndigheterna får dessutom inte ta ut tillsynsavgift för handläggning av överklaganden, tiden som läggs på handläggning av delgivning av beslut (ofta tidskrävande i fråga om skygga verksamheter) eller för att skriva remissyttranden till andra myndigheter.

Tillsynsproblemen vid obestånd, konkurser och avtalstvister m.m. måste dessutom tas i beaktande i relation till kommunens skyldighet att upprätthålla beredskap: Om ett avfall på grund av en sådan situation inte hämtas eller omhändertas enligt regelverket – till exempel vid en tvist mellan avfallslämnaren och avfallshämtaren, träder kommunens hämtningsansvar in. Om verksamheten inte kan bevisa att frivalet uppfyller miljölagstiftningen i hela ledet, borde tillsynsmyndigheten kunna förbjuda att denna möjlighet används och istället hänvisa till kommunens hämtningsansvar. Eftersom det offentliga alltid tvingas ingripa som reserv, kan dock finnas ett kommersiellt intresse av att utnyttja detta. Risker är dessutom att tillsynsmyndighetens beslut upphävs av formella skäl eller att överinstans anser beslutet för ingripande, bland annat för att den leder till en monopolposition (så som prövats i fråga om exempelvis fjärrvärme och enskilda avlopp), så att den undermåliga hanteringen fortgår. Att tillsynsåtgärder hindrats av formella skäl eller för att de ansetts för ingripande, är vanligt och kan konstateras i ett flertal relevanta tillsynsärenden, bland annat i fråga om NM Trading/Think Pinks anläggningar och förelägganden om utsortering av producentansvarsavfall.

Riksdagens revisorer konstaterade i sin granskningsrapport *Transporter av farligt avfall – fungerar tillsynen?* (RiR 2015:10) att det fanns en mängd brister i tillsynen av avfallstransporter och att det saknades överblick över vart det farliga avfallet tar vägen. Bristerna handlade bland annat om att det saknas överblick över avfallet och olaglig verksamhet, att det fanns luckor i tillsynen, att arbetssätt är ineffektiva och att sanktionerna troligtvis inte avskräcker oseriösa aktörer. Rapporten nämner också att Konjunkturinstitutet skattade 2009 att avfallsmängderna i Sverige ökar under perioden 2006–2030. Enligt myndigheten uppstår inte någon absolut frikoppling av avfall från ekonomisk tillväxt, det vill säga att avfallet minskar fastän ekonomin växer, för något avfallsslag eller inom någon sektor. Tillsynsbehovet är alltså ständigt ökande, redan utan ytterligare aktörer.

Riksdagens revisorer hänvisade också till att Brottsförebyggande rådet (Brå) framhåller att de flesta miljöbrott troligen aldrig upptäcks, än mindre anmäls. Tillsynsmyndigheternas verksamheter anges

inte ha förutsättningar att i någon större omfattning hitta de verksamheter som begår allvarliga brott mot miljöbalkens bestämmelser. På EU-nivå redovisar olika bedömare att illegala avfallstransporter är ett växande problem. Den organiserade brottsligheten anges vara alltmer inblandad i avfallshanteringen på EU-nivå. Straffen är låga och möjligheterna till ekonomisk vinning är stora, fortsätter Brå. Den samlade erfarenheten på EU-nivå visar att de illegala aktörerna inom avfallsbranschen ofta använder legala fasader och då lägger sig en bit under marknadspriset för att hantera avfallet. Metoderna att göra sig av med avfallet kan vara sofistikerade. De kan exempelvis bestå i att dumpa avfall i ett lager och därefter täcka över det med olika byggmaterial.

De två grova miljöbrotten som upptäckts under 2020 visar att risken för allvarliga brott på avfallsområdet är högst påtaglig även i Sverige.

3.4 Ökade möjligheter att få dispens från det kommunala avfallsmonopolet

Utgångspunkter för en eventuell justering av gällande dispensregler bör vara att

- den som ska hantera avfallet med stöd av dispensen kan göra det på ett hälso- och miljömässigt godtagbart sätt,
- justeringen bidrar till bättre förutsättningar för ökad cirkularitet,
- att nyttan av justeringen står i rimlig proportion till att kommunerna ska ha kvar grundansvaret även i ett system med ökade dispenser,
- samt att en justerad reglering är så tydlig, förutsägbar och administrativt enkel att den kan hanteras utan extra pålagor av alla kommuner i hela landet.

Avfall Sverige anser att det i sammanhanget är viktigt att utredningen reflekterar att olikheter kan komma att uppstå som en effekt av olika tillämpning inom ramen för det kommunala självstyret.

Avfall Sverige ser att det förslag till en särskild dispensbestämmelse för verksamhetsutövare som innehar kommunalt avfall och de ramar att en sådan dispens ska vara ”idéburen och leda till något bättre” kan få rimliga konsekvenser i relation till nuvarande generella dispensgrund i 15 kap. 25 § miljöbalken.

4. Bakgrund

4.1 Beskrivning av den kommunala avfallshanteringen

Avfall Sverige vill bidra till utredningen med en beskrivning av kommunernas avfallshantering och det kommunala ansvaret för kommunalt avfall.

Kommunerna verkar utifrån perspektivet miljö- och samhällsnytta och inte vinstintressen. Kommunen är en garant för en fungerande avfallshantering i hela landet oberoende av några vinstmarginaler. Men ett frival kan undanröja de långsiktiga planeringsförutsättningarna för kommunen och inverka på kommunens möjligheter att investera i utvecklingen av hanteringen av kommunalt avfall från verksamheter genom att kommunen inte från år till år kommer att kunna ha

en heltäckande överblick över vilka flöden av kommunalt avfall från verksamheter som ska hanteras i kommunal regi.

Kommunen har ett lagstadgat ansvar för insamling, återvinning och bortskaffande av kommunalt avfall och annat avfall under kommunalt ansvar (jfr 15 kap. 20 och 15 kap. 20 a §§ miljöbalken). Kommunen har ålagts denna ensamrätt av miljö- och hälsoskyddsskäl i syfte att det ska säkerställas att kommunalt avfall tas om hand. För denna avfallshantering får kommunen ta ut avgifter (jfr 27 kap. 4 § miljöbalken). Detta avgiftsuttag ska förhålla sig till självkostnadsprincipen i kommunallagen och nödvändiga kostnader enligt 27 kap. 5 § miljöbalken.

Kommunalt avfall inom kommunen ska borttransporteras om det behövs för att tillgodose såväl skyddet för människors hälsa och miljön som enskilda intressen². Lagstiftningen innebär dock inte att varje kommun ska ha egna resurser för insamling, återvinning och bortskaffande. Sådana resurser kan vara en gemensam kommunal angelägenhet för flera kommuner och kan organiseras i bolagsform. De kan också ägas och drivas av någon juridisk person som är fristående från kommunen. För kommunen gäller dock skyldigheten att avfallet antingen ska återvinnas eller bortskaffas. Förberedelse för återanvändning inkluderas i definitionen av återvinning och kommunerna verkar på olika sätt för att förebygga uppkomsten av avfall. 15 kap. 20 § miljöbalken är en rambestämmelse som ger kommunen stor frihet att utforma sin avfallshantering efter lokala förhållanden med iakttagande av miljöbalkens mål och andra föreskrifter.³ Det är exempelvis relativt vanligt att kommuner på olika sätt samverkar inom hela eller delar av sitt ansvarsområde.

I 66 procent av landets kommuner utförs insamling av mat- och restavfall huvudsakligen av privata utförare upphandlade av kommunerna, 30 procent av kommunerna utför insamlingen i egen regi och övriga har en kombination av upphandlade privata utförare och egen regi. Det har skett en tydlig ökning av antalet kommuner som utför insamlingen i egen regi, 2014 var andelen 25 procent. Det följer en internationell trend och beror på att kommunerna vill ha större flexibilitet och kontroll.

När det gäller återvinning och bortskaffande är bilden något annorlunda. Materialåtervinningen är starkt knuten till industrins råvaruförsörjning, vilket avspeglar sig i hur ägandet för sådana resurser gestaltar sig. Kommunerna äger majoriteten av kapaciteten för avfallsbehandling i Sverige. Det handlar om allt från anläggningar för energiåtervinning, anläggningar för biologisk återvinning (såsom rötningsanläggningar där biogas produceras) till avfallsanläggningar med deponier. I den utsträckning som denna kapacitet inte behövs för kommunalt avfall erbjuder kommunerna återvinningstjänster till marknaden. Att kommunerna skulle ha en roll för återvinning och bortskaffande av annat avfall än avfall under kommunalt ansvar förutsattes av lagstiftaren i samband med införandet av förbud mot deponering av organiskt och brännbart avfall i början av 2000-talet. Det förutsattes vidare när möjligheten för kommunerna att utvidga sitt ansvar för annat

² Jfr 15 kap. 20 a § miljöbalken.

³ Bengtsson, Bjällås, Rubenson, Strömberg: *Miljöbalken En kommentar*, Norstedts juridik s. 15:19.

avfall än hushållsavfall respektive farligt avfall togs bort år 2000 respektive år 2007. Vidare har kommunernas erbjudande av tjänster till marknaden varit förutsatt när olika producentansvar för avfall har införts, exempelvis för förpackningar och elavfall. När det gäller återvinning och bortskaffande av annat avfall än hushållsavfall är näringslivets verksamheter i dagsläget beroende av tillgång till den kapacitet som de kommunägda anläggningarna erbjuder.

Kommunen har under vissa förutsättningar rätt att bedriva verksamhet som har en naturlig anknytning till sådan kommunal verksamhet som kommunen bedriver inom ramen för den kommunala kompetensen.

Den kommunala anknytningskompetensen tar sikte på verksamheter som kommuner tillåts att bedriva trots att dessa verksamheter, sett fristående, varit att betrakta som kompetensstridig näringsverksamhet. De exempel som finns från praxis visar att den anknyttande verksamheten ska vara en naturlig följd av den större, kompetensenliga verksamheten. Vidare måste den vara av begränsad omfattning och bedrivs utan vinstsyfte. Försäljning av produkter som förberetts för återanvändning är ett exempel på sådan kompetensenlig verksamhet⁴.

Det finns redan en tydlig lagstiftning som drar upp gränserna för kommunal näringsverksamhet i kommunallagen (2017:725) och 3 kap. 27-32 §§ konkurrenslagen (2008:579).

I 2 kap. 8 § kommunallagen anges att kommunen får genomföra åtgärder för att allmänt främja näringslivet i kommunen (eller landstinget). I en kommentar till kommunallagen anges att sådana åtgärder kan röra kommunalteknisk service till företagen.⁵ Upplåtelse av behandlingskapacitet i kommunala avfallsanläggningar och energiåtervinningsanläggningar eller mottagande av annat avfall än kommunalt avfall vid återvinningscentraler bör utgöra exempel på kommunalteknisk service till företag, som hade haft svårigheter att behandla sitt avfall på ett miljö- och hälsomässigt godtagbart sätt i enlighet med kraven i 15 kap. 11 och 11 a §§ miljöbalken om inte kommunerna hade ställt sin kapacitet till förfogande.

Om en viss verksamhet, som normalt faller utanför den kommunala kompetensen, har en anknytning till en redan befintlig och erkänd kommunal verksamhet kan det te sig opraktiskt och verklighetsfrämmande att inte tillåta verksamheten. Exempel på en verksamhet som anses kompetensenlig på grund av anknytningsmomentet är förädling och försäljning av grus från kommunägda grustag.⁶ Av detta kan slutsatsen dras att upplåtelse av behandlingskapacitet i kommunala avfallsanläggningar och energiåtervinningsanläggningar eller mottagande av annat avfall än kommunalt avfall vid återvinningscentraler rimligtvis bör anses ha sådana anknytningsmoment till befintlig

⁴ Jfr Avfall Sveriges guide nr. 9 Juridiska förutsättningar för förebyggande och återanvändning.

⁵ Lindqvist, Ulf och Losman, Sten: *Kommunallagen En handbok med lagtext och kommentarer, Tofte upplagan 2010* s. 34.

⁶ A.a.

kommunal verksamhet för behandling av kommunalt avfall att den generellt måste anses vara kompetensentlig.

Som en garant för att denna offentliga säljverksamhet inte blir för omfattande och riskerar att snedvrider konkurrensen på marknaden finns 3 kap. 27-32 §§ konkurrenslagen. Där framgår att kommunen till och med kan förbjudas att tillämpa ett visst förfarande om detta snedvrider eller är ägnat att snedvrider förutsättningarna för en effektiv konkurrens på marknaden eller är ägnat att hämma förekomsten eller utvecklingen av en sådan konkurrens.

Avfall Sveriges slutsats är med andra ord att kommunala bolag redan idag står under en fullt tillräcklig och tydlig offentlig kontroll.

4.1.1 Särredovisning

När det gäller korssubventionering har Avfall Sverige tagit fram en rapport (2005:22) och en guide nummer 16 (Redovisning för den kommunala avfallsbranschen – rekommendationer för intäkts-, investerings- och särredovisning) där det redogörs för vikten av särredovisning vid bedrivande av säljverksamhet på marknaden.

Utöver sitt lagstadgade avfallsuppdrag, agerar många kommuner, kommunalförbund och kommunala bolag på den konkurrensutsatta marknaden. Detta sker bland annat med anledning av stordriftsfördelar och synergieffekter som kommer alla kunder till nytta och som medför lägre kostnadsnivå för alla. Kommunernas avfallsanläggningar fyller, som tidigare nämnts, en viktig funktion för hantering av näringslivets avfall.

Kommuner eller kommunala bolag som bedriver verksamhet utanför det kommunala ansvaret måste redovisa kostnader och intäkter för dessa separat. Detta görs bland annat för att kunna utesluta alla missförstånd kring felaktiga subventioneringar mellan de båda kundkategorierna. Kommunala bolag som till exempel driver en behandlingsanläggning måste redovisa kostnader och intäkter för tjänster som utförs för avfall utanför det egna kommunala ansvaret separat.

De särskilda regler för insyn i ekonomisk verksamhet, som gäller från och med den 1 augusti 2005, innefattar – när det gäller avfallshantering som utförs inom ramen för ett offentligt företag – såväl den lagstadgade (alltså när det gäller den kommunala avfallshanteringen den verksamhet som har ålagts kommunerna enligt 15 kap. 20 § miljöbalken) som den affärsmässiga verksamheten.

Avfall Sverige ger i rapporten ”Särredovisning inom kommunal avfallshantering – Motiv och rekommendationer (RVF Utveckling 2005:22)” rekommendationer avseende särredovisning till kommuner och kommunala bolag som är verksamma inom avfallshantering.

Kostnader som tillhör affärsverksamheten får naturligtvis inte bäras av kunderna inom det kommunala uppdraget där framför allt hushållen ingår. Med hjälp av särredovisning kan man visa att så inte sker. Särredovisningens funktion är att skapa transparens. Genom att öppet redovisa kostnader och intäkter för det kommunala uppdraget respektive affärsverksamheten kan efterlevnaden kontrolleras, vilket i sin tur ökar legitimiteten för verksamheten.

4.2 Övriga aspekter när det gäller den kommunala avfallshanteringen

Kommunerna får ta hand om det som är en konsekvens av brister i den cirkulära ekonomin. Kommunens ansvar avser hela avfallshierarkin eftersom det kommunala avfallet kommer i kontakt med alla stegen. Kommunerna har dock lyckats att i stort sett fasa ut deponeringen av kommunalt avfall genom att mindre än en procent av det kommunala avfallet deponeras och då i synnerhet inert avfall som inte har någon annan avsättningsmetod, men där Avfall Sverige driver på för ökade möjligheter att använda avfall för anläggningsändamål.

Kommunernas avfallshantering är en del av den cirkulära ekonomin, men avfallshierarkin är en viktig ram för det avfall som ändå uppstår och som behöver tas om hand på ett ur miljö- och hälsoskyddssynpunkt så bra sätt som möjligt.

5. Angående definitionen av kommunalt avfall

5.1 Generella kommentarer

När det gäller såväl frival som dispens från kommunal hantering av en verksamhets kommunala avfall behöver det förstås stå klart vilket "delmängd" man utgår från. Den definition av kommunalt avfall som är reglerad i 15 kap. 3 § miljöbalken kommer att behöva prövas i domstol för att det efterhand ska kunna klargöras hur den ska avgränsas.

Beskrivningen av konsekvenserna av ett förslag om frival behöver därför också förhålla sig till hur definitionen av kommunalt avfall ska uttolkas och tillämpas.

Det står inte helt klart hur definitionen kommunalt avfall ska uttolkas och avgränsas. *Art och sammansättning är ju avgörande för att avgöra om avfall från en verksamhet utgör kommunalt avfall och inte primärt härkomst.*

- Mot den bakgrunden är regeringens uttalanden i förarbetena till 15 kap. 3 § miljöbalken om att dels ingen ändring för hanteringen är avsedd, dels att bestämmelsen om vad som avses med kommunalt avfall ska överensstämma med direktivet, omöjliga att förena. Frågan kommer att få avgöras i praxis.
- Att ändring inte är avsedd att förändra ansvaret för avfallshanteringen innebär i sig inte så mycket i förhållande till att begreppet, och utgångspunkterna för tolkning måste följa av EU-rätten.

- Däremot är det svårt att med stöd av tillämplig vägledning komma fram till en helt säker utgång i frågan avseende fett från en restaurang som hålls separerat från annat avfall. Även om ett flertal oklarheter lösts i praxis på senare år är den nya definitionen sådan att ytterligare gränsdragningsfrågor inte är uteslutna vid användande av den nya definitionen. Frågan om vilka avfallsfraktioner som ska definieras som "kommunalt avfall" bör ses i ljuset av den nya definitionen och relevant vägledning.
- Avfallets härkomst, som i praxis spelat en framträdande roll vid bedömningen av olika fraktioner skulle ses som hushållsavfall (se MÖD 2012:49 och Mark- och miljööverdomstolens avgörande 19 mars 2020 i mål 6924-19), får anses ha förlorat i betydelse vid bedömning av vad som ska anses som kommunalt avfall, som i den ändrade bestämmelsen tar sikte på av avfallets karaktär och likheten med kommunalt avfall. I enlighet med Kommissionens "Guidance on municipal waste data collection" behöver dock slutsatser i vissa fall dras utifrån var avfallet uppkommit när relevanta koder inte ger vägledning⁷. Avfall i form av spillfett respektive fett från fettavskiljare kan sägas skilja sig åt i fråga om art och sammansättning. Vilken betydelse det har för den juridiska klassificeringen av avfallet, och i förlängningen för det svenska ansvaret får slutligt avgöras i rättspraxis⁸. Frågan om spillfett respektive fettavskiljarfett ska definieras som kommunalt avfall måste ses i ljuset av den nuvarande definitionen och relevant vägledning.
- Även om ett flertal oklarheter lösts i praxis på senare år är den nya definitionen sådan att ytterligare gränsdragningsfrågor, kan antas uppkomma. Vilken tyngd olika vägledningar från EU-kommissionen, eller svenska myndigheter får vid sådana överväganden får utvisas i rättspraxis.
- Av Kommissionens Guidande on Municipal waste data collection⁹ framgår att utgångspunkten är att när ett hushåll och en verksamhet genererar avfall med samma kod, och det samlas in separat, är det fråga om kommunalt avfall. Detsamma gäller om avfall inte separeras utan är en del av blandat kommunalt avfall. Som exempel nämns att när ett hushåll ger upphov till köksavfall eller när en personalmatsal vid ett kontor eller tillverkningsverksamhet ger upphov till köksavfall, som samlas in separat har avfallet samma kod i enlighet med European List of Waste (LoW) biologiskt nedbrytbart köks och matsalsavfall). Det kommer även ha samma kod om det inte samlas in separat utan samlas in som blandat kommunalt avfall.

5.2 Restauranger, storkök, catering, caféer mm

Avgörande är inledningsvis om avfallet till sin art och sammansättning liknar avfall från hushåll eller inte samt om det är fråga om avfall som omfattas av producentansvar (jfr avsnitt 2.5 ovan). Det är inte helt tydligt om utsorterat avfall från matlagning i restauranger med grund i Kommissionens Guidance on waste data collection ska hänföras till annat avfall än kommunalt avfall eller kommunalt avfall. *Uttryckssättet tyder på att avsikten kan ha varit att dra gränsen för vad som är verksamhetsavfall vid mer industrialiserad matbearbetning. Det kan således inte uteslutas att definitionsfrågor återigen kan komma att prövas av domstol. I och med att*

⁷ Jfr Karnov-kommentaren till 15 kap. 3 § miljöbalken.

⁸ Jfr Lexinokommentaren till 15 kap. 3 § miljöbalken.

⁹ s. 11.

definitionen är densamma som på EU-nivå kan rättsfall från EU-domstolen och vägledningarna från EU då tjäna som vägledning.

6. Konsekvenser av frival ur kommunal synvinkel

6.1 Generella kommentarer

Avfall Sverige anser att det är grundläggande att utredningens konsekvensbeskrivning även innehåller ett nollalternativ, det vill säga hur ser situationen ut om frival inte införs. Om skillnaden är marginell med frival kan den totala miljö- och samhällsnyttan ifrågasättas.

6.2 Olika konsekvenser av frival ur kommunal synvinkel

Som har angivits inledningsvis ser inte Avfall Sverige att frival är lösningen på det som utredningen ska komma fram till genom sina förslag.

- *Hela avfallsflödet:* Om ett frival ska införas behöver det avse hela flödet från en verksamhet. Det är inte rimligt att plocka ut de värdefulla flödena och lämna resten till kommunens avfallshantering, med flera potentiella konsekvenser som att transporterarna ökar med olika bilar för olika flöden, att privata aktörer då kan bedriva sin verksamhet med kommunen som garant för de flöden man ratar (mest sannolikt de som inte i förlängningen kan innebära några intäkter) med konsekvensen att kommunen inte kan balansera sina avfallsavgifter med eventuella intäkter från de flöden som har ett värde.
- *2009 års förslag:* Förslaget om frival år 2009 (j fr Ds 2009:37 Nya avfallsregler) innehöll en tydlig koppling till avfallshierarkin¹⁰. J fr 18 § förslag till avfallsförordning i Ds 2009:37:

Den som bedriver en yrkesmässig verksamhet och innehar hushållsavfall som har uppkommit i samband med den verksamheten får låta hushållsavfallet transporteras bort och i övrigt tas om hand av någon annan än kommunen eller den som kommunen har anlitat, om den som tar om hand avfallet kan visa att avfallet kommer att hanteras på det sätt som är mest lämpligt enligt 15 kap. 1 § miljöbalken. Första stycket gäller inte hushållsavfall som har uppkommit i andra bostäder än hotell eller institutioner för vård eller tillsyn.

Det är en absolut nödvändighet att miljöskälen finns med som en förutsättning om frival trots allt införs. Kopplingen till avfallshierarkin är grundläggande. Avfallsinnehavare ska ändå uppfylla avfallshierarkin och ursprungliga avfallsproducenter har fått ett förtydligt ansvar genom EU:s avfallsdirektiv (j fr 15 kap. 11 a § miljöbalken). Att ange efterlevnad av avfallshierarkin som en av förutsättningarna för frival är därför bara att förtydliga en redan gällande förutsättning.

¹⁰ Dåvarande föreslagen 15 kap. 1 § miljöbalken.

- *Allt kommunalt avfall från en verksamhetsutövare:* Avfall Sverige anser inte att det är lämpligt att möjligheten till frival innefattar fastigheter där verksamheter och boende blandas. På grund av platsbrist kommer det att vara svårt att verkställa frival och miljö- och samhällsnyttan minskar när rest- och matavfall från samma fastighet ska hämtas i olika flöden och med olika fordon.
- *Kompensation av kommunen vid frival:* Frågan hur kommunen ska kompenseras vid frival måste lösas. Kommunen behöver stå med kapacitet för 100 procent av verksamheternas kommunala avfall, men kommer inte att på förhand veta hur stor kapacitet som kommer att behöva nyttjas. Detta innebär att kommunen behöver anskaffa eller upphandla en överkapacitet för både insamling och behandling av kommunalt avfall, med fördyrningar som följd som kommer att drabba avfallsavgifterna. Det är Avfall Sveriges bedömning att avfallsavgifterna åtminstone inte kommer att kunna sänkas, snarare behöva höjas till följd av minskad rationalitet och skalfördelar för kommunen.
- *Konsekvenser för andra angelägna satsningar:* Dessutom får frival konsekvenser för kommunen när det gäller möjligheten att finansiera andra, för avfallshanteringen viktiga aspekter, såsom ökade satsningar på främjande av förebyggande av kommunalt avfall och insamling för återanvändning, vilka har drivits igenom av Avfall Sverige och som nu är reglerade i 27 kap. 4 § miljöbalken. Detta eftersom avfallsavgifter kan behöva läggas på att upprätthålla beredskap för verksamhetsutövare som inte längre önskar nyttja frival samt finansiering av över head-kostnader som inte nödvändigtvis bortfaller vid frival.
- *Trafiksituationen:* Trafiksituationen är redan idag svår i många tätorter när allt fler servicefordon ska samsas om en begränsad yta (både samhällsnyttig infrastruktur såsom avfallshantering men också ett ökat antal budbilar, där det inte heller sker samordning eftersom de flesta aktörer agerar i sina egna logistiknät). Ett frival skulle öka antalet fordon och särskilt i samlad bebyggelse där då både kommunen behöver hämta avfall från hushåll och ej frivalt avfall samt privata entreprenörer hämta frivalt avfall. Detta måste också analyseras inom ramen för en konsekvensbeskrivning.
- *Avfallshantering i tätbebyggelse:* När det gäller avfallshanteringen i tätbebyggelse är brandskyddet en viktig aspekt. Redan idag kan den förtätade staden innebära risker ur brandskyddssynpunkt när många människor och det avfall som de genererar ska hanteras på begränsade ytor. Ett frival innebär potentiellt fler kärl – och vid ett frival kommer de kärl och anordningar som finns idag att behöva kompletteras med kärl för det frivalda avfallet. Risken för att kärl, vid platsbrist, då också börjar ställas ut i gatumiljön med just ökad risk för brand och sanitära olägenheter behöver också analyseras i en konsekvensbeskrivning.
- *Fordon med god miljöstandard:* En viktig konsekvens av frival är att det inte finns några garantier att fordon med god miljöstandard används för insamlingen. Den typen av krav tillämpar kommunen vid inköp av fordon vid insamling i egen regi samt vid upphandling av privata utförare. Om privata entreprenörer ska konkurrera om insamling av avfall under frival är ett lågt pris den främsta konkurrensfördelen och då är det sannolikt att fordon med god miljöstandard får stryka på foten. Detta är en viktig aspekt som behöver belysas i utredningens

konsekvensbeskrivning.

- Som offentlig aktör är säkerställandet av en god arbetsmiljö i den kommunala avfallshanteringen en grundläggande aspekt, vid sidan av efterlevnad av miljö- och hälsoskyddskrav för avfallshanteringen. Säkerställandet av god arbetsmiljö kostar förstås pengar, men det är inte någonting som en kommunal aktör kan pruta på och krav på efterlevnad av arbetsmiljökrav ställs också vid upphandling av privata utförare (som ju dock har det formella ansvaret själv i egenskap av arbetsgivare). Kommunerna strävar dock generellt efter att utveckla avfallshanteringen så att den också säkerställer en god arbetsmiljö. Frågan om hur en god arbetsmiljö kommer att säkerställas under frival med priskonkurrens måste också belysas i utredningens konsekvensbeskrivning.
- *Ett bibehållet miljö- och hälsoskydd:* Konsekvenserna av den eftergift åt privata aktörers hävdande av rationalitet i sina verksamheter i relation till att ett bibehållet miljö- och hälsoskydd säkerställs behöver analyseras inom ramen för utredningens konsekvensbeskrivning.
- *Den administrativa bördan:* Den administrativa bördan kommer att öka för kommunerna vid ett frival bland annat till följd av att kommunen åläggs att administrera anmälningar om frival. Även detta behöver belysas.
- *Ny och kostsam infrastruktur:* Hur påverkas möjligheterna att etablera ny och kostsam infrastruktur exempelvis sopsugssystem som på sikt skulle vara miljömässigt välkomna men hindras genom att frivalet urgröper underlaget för sådana investeringar.
- *Minskade skalfördelar för det allmänna:* Med frivalet kommer färre företag och kommunernas invånare att få bära större andel av de fasta gemensamma kostnaderna. Avfall Sverige drar slutsatsen att frivalet kan innebära lägre priser för några men samtidigt högre för andra inklusive mindre företag och hushåll. Något tillspetsat skulle det kunna uttryckas som att frivalet skapar potentiella möjligheter för ett fåtal som bekostas av allmänheten och mindre företag.

6.3 Juridiska aspekter av frival

6.3.1 Avfallsfraktioner som utgör kommunalt avfall från verksamheter

I Rambolls konsekvensbeskrivning¹¹ anges att de avfallsfraktioner som idag produceras av verksamheter och som omfattas av det kommunala monopolet¹² för insamling och behandling till uteslutande delen utgör "blandat brännbart" och matavfall. För det första: Den fraktion som här benämns "blandat brännbart" benämns restavfall i Avfall Sveriges statistiksystem Avfall Web. Det är just en fraktion som, om alla redan gällande lagkrav efterlevs, endast ska innehålla sådant avfall som inte omfattas av sorteringskrav och som inte kan behandlas på något annat sätt än genom

¹¹ Hokkanen Joonas, Savikko Heikki, Sirkiä Ari och Kortelainen Essi: *Studie om konsekvenser vid hantering av verksameters kommunala avfall* s. 5.

¹² Det vill säga den ensamrätt att hantera kommunalt avfall som staten har lagt på kommunen av miljö- och hälsoskydsskäl, jfr 15 kap. 24 § miljöbalken.

energiåtervinning.

För det andra: Det är inte korrekt att det endast är rest- och matavfall som utgör kommunalt avfall från verksamheter. Varken innan omregleringen från hushållsavfall till kommunalt avfall eller efter det. Allt avfall från verksamheter som till sin art och sammansättning liknar avfall från hushåll utgör kommunalt avfall och detta måste det också redogöras för i utredningens konsekvensbeskrivning (jfr avsnitt 5.1 ovan). Konsekvenserna för kommunens avfallshantering av ett frival är alltså större än bara i relation till fraktionerna rest- och matavfall och de slutsatser som dras av förslagen i utredningens konsekvensbeskrivning måste därför även belysa detta.

Utöver detta kan det konstateras att från och med år 2023 gäller generella krav avseende utsortering av biologiskt avfall (matavfall inkluderat). Under ett kommunalt ansvar utan frival kan detta avfall tas om hand separat och gå till biologisk återvinning genom rötning, vilket utgör materialåtervinning¹³ och rationaliteten i redan etablerad infrastruktur kan bibehållas och utvecklas till förmån för den samlade miljö- och samhällsnyttan. Även denna aspekt behöver belysas i utredningens konsekvensbeskrivning.

6.3.2 Miljöstyrande avgifter inklusive felsorteringsavgifter

Tillämpningen av miljöstyrande avgifter (t ex att den som väljer att sortera ut matavfall får en lägre avgift än den som väljer att inte göra det) är en möjlighet som bortfaller vid frival. Sådana avgifter tillämpar många kommuner (som alternativ till obligatorisk utsortering av matavfall) och det har också effekt för ökad utsortering.

Inom ramen för kommunens möjlighet att tillämpa miljöstyrande avgifter finns det utrymme att tillämpa felsorteringsavgifter. Felsorteringsavgifter är ett mycket bra verktyg för att erhålla efterlevnad när det gäller utsorteringskrav i såväl avfallsförordningen (bl a förpackningsavfall) som sorteringskrav i kommunala avfallsföreskrifter.

I Förvaltningsrättens i Karlstad dom i mål nr FT2802-11 prövades uttag av felsorteringsavgift. Domstolen kom fram till följande:

Enligt 27 kap. 5 § miljöbalken är huvudregeln att avgifter som har med sophämtning och dylikt att göra ska vara periodiska. Det finns dock utrymme för undantag då det gäller enstaka tillfällen. Avgiften får tas ut på ett sådant sätt att återanvändning, återvinning eller, annan miljöanpassad avfallshantering främjas. Därmed finns enligt förvaltningsrättens mening lagligt stöd för en felsorteringsavgift av det aktuella slaget.

Möjligheten för kommunen att med stöd av avfallstaxan debitera felsorteringsavgift är ett viktigt verktyg för att få bättre efterlevnad när det gäller sorteringen av kommunalt avfall samt utsortering från kommunalt avfall av sådant avfall som inte ligger under kommunens ansvar (t ex

¹³ I relation till avfallshierarkin i 15 kap. 10 § miljöbalken har dåvarande Alliansregeringen 2006-2010 uttalat att: *Vid tillämpning av hierarkin [avfallshierarkin] bör biologisk behandling i form av kompostering och rötning likställas med materialåtervinning (Ds 2009:37 s. 126).*

förpackningar). Många kommuner tillämpar också tömning mot extra avgift vid felsortering (d v s hämtning vid ett senare tillfälle efter korrekt sortering). Detta är verktyg som kan riktas även mot verksamhetsutövare som innehar kommunalt avfall och som bortfaller vid anmälan om frival.

Exempelvis har det kommunala avfallsbolaget Vamas i Malung-Sälen uppdraget att verkställa hanteringen av avfall under kommunalt ansvar enligt 15 kap. 20 § i de kommunerna infört en kraftigt höjd felsorteringsavgift (ca 8000 kr per hämtningstillfälle) för verksamhetsutövare eftersom det hade varit dålig utsortering av matavfall från den aktör som driver skidanläggningarna. Detta fick tydlig effekt genom kraftigt ökad utsortering.

6.4 Angående konkurrensmyndigheternas rapport från år 2016

I en rapport från de nordiska Konkurrensmyndigheterna (Competition in the Waste Management Sector) konstateras att hushållsavfallshanteringen i Norge och Finland delvis har avreglerats de senaste åren men att det samtidigt inte finns något som visar att återvinningen skulle ha ökat. Tvärtom gör miljömyndigheterna bedömningen att avregleringen inte gynnat vare sig kontrollen eller själva återvinningen i varken Norge eller Finland.

Konkurrensmyndigheterna påstår felaktigt att energiutvinning hindrat utveckling av materialåtervinning. Så är det inte. *Det som hindrat materialåtervinning är bristen på skarpa och sanktionerade krav på utsortering och en brist på fungerande avsättningsmarknad.*

För övrigt arbetar Avfall Sverige och energiåtervinningsanläggningar aktivt med frågan om fossilfri avfallsförbränning – det fossila innehållet ska inte finnas i avfallet

- Ståndpunkter för fossilfri energiåtervinning
- Färdplanen för en fossilfri uppvärmningsbransch (Fossilfritt Sverige)
- Uppströms-fokus - i avfallsledet är det för sent.

Dessutom avgör den enskilda kommunen – med stöd av 15:20 MB – hur den ska utföra avfallshanteringen (egen regi eller upphandlade privata utförare). Andelen upphandlat utförande har minskat från 75 procent till ca 67 procent till följd av att många kommuner inte är nöjda med de privata utförarnas utförande. Det är således även andra aspekter än kostnader som är avgörande för val av utförandeform.

För fortsatta kontakter i dessa frågor hänvisar vi till vår seniora miljöjurist Andrea Hjärne, andrea.hjarne@avfallsverige.se, till vår rådgivare för samhällskontakter Katarina Sundberg eller till vår chefsjurist svan.lundgren@avfallsverige.se, telefon 040-35 66 00.

Med vänlig hälsning,



Tony Clark, vd

Bilaga 4

Utredningen M 2020:05 om
verksamhetens kommunala avfall
103 33 Stockholm

Malmö den 22 januari 2021

Kommentarer till inspel från aktörer samt konsultrapporter ingivna till utredningen

1. Bakgrund

Med denna skrivelse vill jag ta tillfället i akt att, i egenskap av expert i utredningen, dels kommentera inspel från Svensk Handel och Visita till utredningen, dels kommentera inspel och konsultrapporter som har ingivits till utredningen inför expertgruppsmötet den 12 december 2020 samt de rapporter som har skickats ut inför mötet i expertgruppen den 25 januari 2021.

2. Sammanfattning

2.1 Rapporter ingivna till utredningen inför expertgruppsmötet den 12 december 2020

Efter att ha tagit del av och analyserat tillgängliga dokument kan jag dra följande slutsatser, som har bäring på den nu aktuella utredningens uppdrag om att lämna förslag om s.k. frival:

- Det är inte möjligt att överföra eller bygga förslag om frival på erfarenheter från Danmark, Finland och Norge eftersom de omregleringar som gjordes där för 15 år sedan har en annan innebörd. Dessa omregleringar innehåller helt enkelt inte något frival i den mening som nu utreds.
- De omregleringar som genomfördes i Danmark, Finland och Norge utgick ifrån en situation där kommunerna hade ett större - och vad avser Danmark och Norge avsevärt större - ansvar för verksamheternas avfall än det som i dag finns i Sverige.

I våra nordiska grannländer hade kommunerna före omregleringen ett ansvar som när det gäller verksamheter sträckte sig långt längre än till att omfatta verksamheternas kommunala avfall¹.

- I Sverige gjordes motsvarande omregleringar vad gäller kommunernas ansvar långt tidigare. Till exempel så avreglerades kommunen ansvar för farligt avfall från verksamheter (annat avfall än med hushållsavfall jämförligt avfall) redan år 2005.
- Omregleringarna i övriga nordiska länder är således inte fråga om att införa frival inom ramen för det kommunala ansvaret, utan en reglerad minskning av kommunernas ansvar. Det primära syftet var att ändra ansvarsfördelningen gällande verksamhetsavfall utöver kommunalt avfall till förmån för det privata näringslivet. Det hade inte som primärt syfte att öka materialåtervinning eller skapa cirkulära lösningar med mer innovation.
- Erfarenheten visar att omregleringarna som sådana, som alltså inte ska förväxlas med det tänkta frivalet, inte skapat ökad materialåtervinning, inte bidragit till nya cirkulära lösningar och inte heller inneburit mer innovation inom området.

Rapporterna bidrar därför inte med data om utfall från ett system med frival som kan läggas till grund för en sådan reglering i Sverige. Inget av de aktuella länderna tillämpar frival inom ramen för det kommunala ansvaret. Om rapporterna ska användas som utgångspunkt för ett frival måste man alltså vara klar över förändringarna i Finland, Norge och Danmark har haft andra utgångspunkter.

- Det kan avslutningsvis, för helhetens skull, noteras att kommunerna i Danmark, Finland och Norge har ett heltäckande ansvar för insamling av allt kommunalt avfall från hushåll, alltså även avfall som omfattas av producentansvar, till exempel förpackningar och returpapper. Så är som bekant inte fallet i Sverige².

2.2 Rapporter ingivna till utredningen inför expertgruppsmötet den 25 januari 2021³

Efter att jag har tagit del av och analyserat tillkommande dokument kan följande slutsatser dras, som har bäring på den nu aktuella utredningen om frival. Kommentarer ska läsas tillsammans med de slutsatser som lämnas under punkten 2.1 här ovan.

¹ Det var alltså från den nivå omregleringen gjordes.

² Detta framgår dåligt av tillgängliga rapporter, men är ett faktum.

³ -Report on collection and management of municipal-like waste from business sector/private companies, Norway, Ole Jorgen Hanssen, Fredrikstad, desember 2020.

-The Danish Approach to household waste from companies, David McKinnon, Plan Miljö, Danmark.

-Studie av konsekvenser vid hantering av verksamheternas kommunala avfall, Ramböll, Finland, 10.1.2021

-Organisation av avfallsinsamling, Profu, 2020-12-11

-PM: Statistik för verksamheternas kommunala avfall på uppdrag för Regeringskansliet/SOU, Profu 2020-12-15.

- Slutsatsen kvarstår att jämförelsen mellan tänkt omreglering i Sverige, s.k. frival och den nu aktuella situationen Finland, Norge och Danmark inte kan göras, eftersom grundförutsättningarna är fundamentalt olika.
- Rapporterna visar generellt på svårigheterna att jämföra ansvars- och rollfördelningen mellan olika länder, varför det blir synnerligen vanskligt att dra slutsatser om olika utfall i olika länder och att försöka överföra dem till Sverige med vår kontext.
- Företag i Sverige redan kan redan ordna retursystem utanför det kommunala ansvaret och kommersiell återvinning av exempelvis kartong och viss streckfilm har skett sedan länge från butiker mm.
- De nya rapporterna avseende Norge och Danmark bekräftar att materialåtervinningen inte ökat som resultat av den genomförda omregleringen.
- Återigen visar rapporterna att omregleringen inte leder till fler nya företag eller nya innovationer eller s.k. cirkulära lösningar. Även graden av materialåtervinning påverkas endast marginellt. Sammantaget krävs alltså helt andra styrmedel och regleringar för att uppnå sådana mål.
- De nya rapporterna visar att företag i storstäder kan göra ekonomiska vinster på en omreglering, såsom det utförts i Danmark, Finland och Norge medan företag i mindre städer och glesbygd får sämre utfall.
- Det kan vidare konstateras att det oavsett omregleringens art kommer det att krävas särskilda lösningar i fastigheter med både företag och verksamheter.
- Det kan konstateras att verksamheternas kommunala avfall är ganska lika kommunernas avfall så det passar bra för samordnad insamling.
- Notera att Danmark är på väg att omreglera blandat avfall verksamheter, alltså inte bara, som nu, återvinningsbart avfall.
- Intressant slutsats från Danmark; viktig med tydlig ansvarsfördelning och tillräcklig övergångstid, minst fem år.
- Den framlagda konsekvensstudien(Ramböll) bygger i allt väsentligt på data från Finland. Studien är en matematisk modellering och utfallet motsägs delvis av tidigare rapporterna från Finland, (Lilja), samt föreliggande rapporter från Norge (Hanssen) och Danmark (Planmiljö).
- Konsekvensstudien innehåller, trots det bristande underlaget, väldigt många slutsatser och antaganden men också direkta felaktigheter, ofullständigheter och motsägelser vilket gör att rapporten inte är särskilt användbar.

- Konsekvensstudiens slutsats, givet dess brist på empiriska data, blir ändå till slut att effekterna av en omreglering knappast är mätbara, annat än avseende vinstnivån för privata utförare av servicetjänster i storstadsområden samt högre kostnader för kommunerna och deras invånare.
- Generellt verkar det finnas en brist även i våra grannländer i vad avser att följa upp och utvärdera effekterna av genomförda omregleringar. Även i Sverige finns liknande brister. Exempelvis har det aldrig följts upp effekterna av borttagandet av kommunernas möjlighet till utökat ansvar för verksamheternas avfall (utöver verksamheternas kommunala avfall) som skedde år 2000.
- När det gäller Profus rapport om statistik är det inte möjligt att ur detta underlag ta de fem kommunernas mängder och sedan utifrån invånarantal räkna upp total för Sverige som helhet.

3. Inspel från aktörer

3.1 Svensk Handel

Skrivelsen från Svensk Handel är intressant men är svår att tillämpa som grund för utredningens uppdrag om att lämna förslag om frival för kommunalt avfall från verksamheter.

Den aspekt som tas upp genom Svensk Handel, med exempel från IKEA, har inte heller någon direkt koppling till utredningen om frival, eftersom detta är exempel som ligger högre upp i avfallshierarkin. Det handlar om ökad recirkulering genom återbruk av produkter **innan** de blir avfall. De aspekter som Svensk Handel tar upp i detta avseende löses primärt genom skärpta produktkrav, garantitider mm och är viktiga "uppströmsfrågor" som också Avfall Sverige driver.

3.2 Visita

Skrivelsen uppehåller sig främst kring hantering av matavfall.

Visita konstaterar att insamling en gång per vecka fungerar dåligt för restauranger. Detta kan säkert stämma i enskilda fall. Uttalandet stämmer dock inte med hur hämtningsfrekvenserna ser ut generellt. Kommunal insamling (i egen eller upphandlad regi) från restauranger sker på en mängd olika sätt och med olika frekvenser. Detta regleras genom abonnemangsavtal mellan kommunen och restauranginnehavaren.

Visita lyfter också frågan om att använda returtransporter. Det vore välkommet, men för att ett sådant förslag ska kunna realiseras måste en analys göras av hur en sådan ordning ställer sig i förhållande till regler för avfallstransporter, animaliska biprodukter (ABP) och hygienkrav och i förekommande fall regler för omlastning i logistikterminal för vidare transport till biogasanläggning.

I skrivelsen framförs vidare att en konkurrensutsättning av endast matavfallet skulle ge positiva ekonomiska effekter med bibehållen miljöprestanda. Visita visar inte på vilket sätt dessa effekter kan uppnås. Utfallet torde bli väldigt olika för restauranger av olika storlek på olika platser i Sverige.

En annan aspekt är att enskilda restauranger, till skillnad mot av kommunen upphandlade privata utförare eller insamling i egen regi där miljökrav på fordon kan uppställas som skallkrav, kan ha svårt att ställa motsvarande krav.

Till skillnad från Visita så är min bedömning att det inte kommer att uppstå entreprenörer som specialiserar sig på restaurangsektorn i hela landet. Det är möjligt att det kan ske på platser där utbudet av möjliga kunder, alltså restauranger, är stort, men som systemlösning för Sverige som helhet är det osannolikt. Det finns heller ingen erfarenhet från andra länder, där matavfall från restauranger ligger utanför det kommunala ansvaret, som pekar i en sådan riktning.

Till skillnad från Visita så är min bedömning att det inte heller finns några stordriftsfördelar som pressar priserna och ökar återvinningen för utbytet av biogödsel och biogas. Det saknas ekonomisk empiri för att en ökad konsolidering skulle leda till en mer följsam prisutveckling, snarare tvärtom. För det andra är bortforsling och transport av matavfall synnerligen känsligt för transportavstånd. Därför måste det i realiteten bildas lokal/regionala upptagningsområden för matavfall till biogasanläggningar. Detta framgår också av rapporten från IVL från december 2020.

4. Konsultrapporter

Min bedömning i detta avsnitt baseras på följande:

- Avfallshantering i Norge och Finland, New Republic och Lindh Petrén Sustainability Affairs AB, 20201021 (beställt av Svenskt Näringsliv),
- Review and comments of report, Raimo Lilja Ecolabel Partnership, 20201123, (beställt av Regeringskansliet),
- The Finnish approach to municipal waste from other sources than households, Raimo Lilja Ecolabel Partnership, 20201124, (beställt av Regeringskansliet),
- Avfallshantering i Danmark med fokus på kommunalt avfall, Lindh Petrén Sustainability Affairs AB 20201214, (beställt av Svensk Näringsliv),
- Materialåtervinningens klimatpotential hos olika fraktioner av verksamheternas kommunal avfall, IVL, december 2020, (beställt av Regeringskansliet).

4.1 Avfallshantering i Norge och Finland⁴

4.1.1 Samlad bedömning

Rapporten ger en ofullständig och i vissa stycken direkt felaktig bild om skälen till och utfallen av de omregleringar, avseende ansvarsfördelningen för avfallshanteringen, i Finland och Norge som genomfördes för 15 år sedan.

De förändringar avseende kommunernas ansvar som gjorts i Finland och Norge har inneburit att gränsdragningen mellan kommunen och avfallsinnehavares ansvar förskjutits i riktningen så att avfallsinnehavaren fått ett större och kommunerna ett mindre ansvar. Detta skiljer sig fundamentalt från den tänkta svenska lösningen om frival där gränsdragningen ligger fast, men där avfallsinnehavare inom ramen för kommunens ansvar ska kunna ordna med egen avfallshantering. Erfarenheterna från Finland och Norge bygger på helt andra premisser.

Vidare så var syftet inte att ge avfallsinnehavare möjlighet att skapa cirkulära lösningar som låg bakom omregleringen som skedde i Finland och Norge. De avgörande drivkrafterna var snarare att försöka skapa en tydligare legal gränslinje mellan olika ansvar.

I Norge har kommunerna övergripande ansvar för allt avfall som kommer från boende, det vill säga även avfall från till exempel förpackningar som omfattas av producentansvar. Det är en avgörande skillnad från situationen i Sverige och som påverkar helhetsbilden. Det framgår inte heller att kommunerna i Norge betydligt oftare än i Sverige är involverade som utförare i insamlingsledet för avfall även från verksamheter. Detta är historiskt betingat eftersom kommunernas ansvar i Norge, före omregleringen, var betydligt mer omfattande än det vi i Sverige kan benämna kommunalt avfall jämförligt avfall från verksamheter. Mot bakgrund av att omregleringen i Norge hade helt andra utgångspunkter och syften jämfört med det uppdrag som utredningen har, så ser jag inte hur rapporten skulle kunna ligga till grund för några slutliga ställningstagande av utredningen till förmån för ett eventuellt frival.

Rapporten belyser inte heller det marknadsmisslyckande som inträffade genom en konkurs hos en större privat entreprenör för fem år sedan och som i sin tur ledde till att fler kommuner tvingades återta utförandet av insamling i egen regi. Det bör finnas med som en illustration för vilka effekter som kan uppstå när kommunen bär huvudansvaret för sitt avfall med ett tänkt frival.

Avslutningsvis kan det konstateras att omregleringarna i Finland och Norge inte lett fram till mer cirkulära lösningar eller någon ökad materialåtervinning som följd av omregleringen.

⁴ New Republic och Lindh Petrén Sustainability Affairs AB (beställt av Svenskt Näringsliv).

Det rapporten visar är att valfriheten ökat, bland annat baserat på en rapport från de nordiska konkurrensmyndigheterna. Denna rapport har för övrigt som huvudsyfte att beskriva just hur kommunernas ansvar kan begränsas eller åtminstone konkurrensutsättas. Det kan dock konstateras att inom exempelvis området biologisk återvinning, alltså insamling av matavfall från olika verksamheter och hushåll för omvandling till biogas och biogödsel ligger Sverige långt före Finland och Norge i utvecklingen. Det finns därför inget som tyder på att de norska eller finska exemplen leder till förbättrad cirkularitet eller miljönytta vilket ju är fokus för Frivalsutredningen

4.3 The Finnish approach to municipal waste from other sources than households⁵

4.3.1 Samlad bedömning

Rapporten utgör en detaljerad beskrivning av hur avfallshanteringen är organiserad i Finland och särskilt omregleringen år 2007. Den ger en nyanserad och i vissa stycken kritisk inblick i hur kommunerna grundansvar efter hand har avlövats samt hur ansvarsfördelningen bollats fram och åter under många år.

Det finns många kloka slutsatser men följande punkter bedömer jag som viktigast:

- Omregleringen har inte drivits med tanke på cirkulär ekonomi utan med syfte att öka företagets ansvar.
- Inget tyder på att omregleringen lett till ökad materialåtervinning.
- Det har blivit svårare att följa upp statistik och flöden.
- Inget tyder på att omregleringen lett till mer innovation i privat sektor.
- Kommunernas grundansvar föreslås nu att återigen göras tydligare och bredare, bland annat avseende förpackningsavfall.

4.4 Avfallshantering i Danmark med fokus på kommunalt avfall⁶

4.4.1 Samlad bedömning

- På samma sätt som i Svensk Näringslivs rapport om Finland och Norge så ger beskrivningen av Danmark inte en heltäckande bild.

4.4.2 Detaljerad beskrivning

Generellt om utvecklingen av Danmarks avfallshantering, avsnitt 3:

Det bör noteras att Danmark inte haft producentansvar för förpackningar och returpapper och nästan ingen separat insamling av matavfall. Därför har Danmark under lång tid legat efter Sverige i vad avser materialåtervinning från kommunalt avfall. De mål för år 2022 som relateras i rapporten är numera överspelade genom det

⁵ Raimo Lilja Ecolabel Partnership 20201124 (beställt av utredningen).

⁶ Lindh Petrén Sustainability Affairs AB 20201214 (beställt av Svensk Näringsliv).

reviderade EU-direktivet som sätter målet för år 2030 till 60 procent. Det har inte rapportförfattaren uppmärksammat.

I sista stycket påstås att omregleringen år 2007 genomfördes med syfte att mer avfall skulle föras högre upp i avfallshierarkin. Det är inte riktigt korrekt. För att förstå utvecklingen i Danmark gäller följande. Det avgörande skälet till förändringen år 2007 som trädde ikraft år 2010 var att verksamheterna själva skulle få styra återvinningsbart avfall till rätt anläggning. Innan dess hade nämligen kommunen ansvar för att styra allt avfall från verksamheterna till lämplig behandling, alltså även avfall från verksamheten som inte var att betrakta som kommunalt avfall. Med omregleringen kunde verksamheterna styra sitt eget avfall mot återvinning, även avfall till energiåtervinning. Dock kvarstod kommunernas ansvar för såväl insamling som behandling av blandat avfall, även från verksamheter.

Producentansvar, avsnitt 3.2:

Den anpassning som rapporten talar om avses innebära att kommunerna får ansvar att ordna insamling av förpackningar under producentansvar, vilket rapporten inte tar upp.

Regeringens fokus för förändrat ansvar 2007 med komplettering, avsnitt 4.1:

Det framgår inte, men förändringen ska ses i ljuset av kommunernas mycket stora ansvar för avfall - även från verksamheterna - långt större än i Sverige, se ovan, fram till år 2007.

I rapporten relateras också hur ansvar och roller samt ekonomisk transparens skulle bli tydligare med den ändrade ansvarsfördelningen. Detta stärker intrycket att just rollfördelningen var det primära syftet med omregleringen.

Punktlistan ger en delvis felaktig bild av omregleringen eftersom kommunerna även efter år 2007 har haft ett ansvar för blandat avfall/restavfall, även från verksamheter.

Klimatplanens vision och fokusområden för att nå visionen, avsnitt 5.1:

I avsnittet beskrivs regeringens planer för att nå den cirkulära visionen. Ansvarsfördelningen mellan kommuner och företag ändras inte. Dock ska kommunerna uppmanas att lägga mer uppgifter, främst återvinning, på anbud. Detta måste förstås utifrån att kommunerna i Danmark byggt upp egen kapacitet för sortering av återvinningsbart avfall. Detta eftersom kommunerna fram till år 2010 hade ansvar för att ordna materialåtervinning, även från verksamheternas avfall och eftersom det inte funnit producentansvar, utan kommunalt ansvar för förpackningar och returpapper. Situationen är alltså helt olik den i Sverige.

Näringslivets syn på reformerna och utvecklingen i Danmark, avsnitt 6:

I avsnittet relateras näringslivets syn på olika reformer. Företaget Joe and the Juice lämnar uppgifter om att avfallshanteringen i Sverige är 40 procent dyrare, men något närmare underlag för jämförelsen lämnas inte.

En stor del av avsnittet ägnas åt näringslivets syn på särredovisning i kommunerna. Det kan noteras att mindre verksamheter ofta önskar vara kvar i kommunernas insamling och återvinning. För övrigt rekommenderar branschorganisationen Avfall Sverige kommunerna att alltid särredovisa intäkter från verksamhet på marknaden från avgiftsfinansierad verksamhet⁷.

Vad Sverige kan lära av Danmark, avsnitt 7:

Rapportförfattaren säger avslutningsvis att Sverige kan dra lärdom av Danmarks strategiska arbete. Det författaren tycks dock bortse från att utgångspunkten är helt olika eftersom kommunerna i Danmark, fram till för tio år sedan hade ett komplett ansvar för att styra allt avfall i landet. Danmark hade, även i ett nordiskt och internationellt perspektiv, en mycket starkare och mer reglerad (kommunal) avfallssektor än vad som någonsin varit fallet i Sverige. Den förändring som skett, och som fortfarande pågår, i Danmark är av en helt annan dignitet än både motsvarande förändringar i Norge och i Finland.

4.5 Materialåtervinningens klimatpotential hos olika fraktioner av verksamheters kommunala avfall⁸

4.5.1 Samlad bedömning

- Den jämförelse som görs för hur långt man kan transportera ett kilogram insamlat avfall till återvinning blir enbart teoretisk. Den verkliga begränsningen ligger i insamlingsledet, alltså den transport som sker innan en så stor vikt fås fram av en särskild fraktion så att en effektiv längre transport kan äga rum. Detta är särskilt problematiskt för plast eftersom volymvikten är låg. Det borde framgått av rapporten.
- Problemet är således inte vad som händer när något sorterats ut utan hur man ser till att mer sorteras.
- Man måste istället ställa sig frågan varför kraven på materialåtervinning av exempelvis plastförpackningar är så låg när nu klimatvinsten är så stor, och varför så lite av det som samlas in i verkligheten materialåtervinns. Det är ju det som är kärnan i frågeställningen.

⁷ Avfall Sverige har också givit ut en rapport i frågan, Rapport 2005:22.

⁸ IVL, december 2020 (beställt av Regeringskansliet).

- Den fråga som inte ställs, och som för Frivalsutredningen måste vara den intressanta, är huruvida ett frival kommer att leda till mer utsortering och bättre återvinning.
- Såvitt framgår av begränsade likartade jämförelser från våra grannländer finns inget som tyder på att ett frival skulle leda till mer utsortering för materialåtervinning, i all synnerhet inte för plast eftersom det är arbetskrävande och transporttekniskt komplicerat att få till en bra logistik i insamlingsledet. Detta framgår tydligt av erfarenheterna från Finland, att man snarare väljer den enkla vägen genom förbränning framför materialåtervinning, särskilt när det kommer till plast.
- Slutsatsen är att det behövs andra styrmedel, såsom ett skärpt producentansvar för att styra över mer avfall från förbränning till materialåtervinning.
- Stort fokus läggs på materialåtervinning när man istället borde undersöka hur avfallsmängderna kan minska och hur mer kan återbrukas.

För fortsatta kontakter i dessa frågor hänvisas till undertecknad, sv.en.lundgren@avfallsverige.se, telefon 040-356609.

Med vänlig hälsning,

Sven Lundgren