



Datum 2021-09-29  
Diarienummer 0922/21

Miljödepartementet  
[m.remissvar@regeringskansliet.se](mailto:m.remissvar@regeringskansliet.se)

Kopia till  
[charlotta.broman@regeringskansliet.se](mailto:charlotta.broman@regeringskansliet.se)  
[linn.akesson@regeringskansliet.se](mailto:linn.akesson@regeringskansliet.se)

Miljödepartementets diarienummer:  
M2021/00950

## **Göteborgs Stads yttrande över remissen - Äga avfall – en del av den cirkulära ekonomin (SOU 2021:24)**

### **Avfallshierarkin**

Målet med lagstiftningen på avfallsområdet är att gå från avfallshantering till resurshushållning. Visionen om ett kretsloppssamhälle utvecklades i Sverige på nittioalet, i dag används framförallt begreppet cirkulär ekonomi men syftet är detsamma – produkternas mervärde ska bevaras så länge som möjligt i slutna kretslopp och avfall ska förebyggas. Den så kallade avfallshierarkin är gemensam för hela EU. Prioriteringsordningen innebär att avfall i första hand ska förebyggas, i andra hand återanvändas, i tredje hand materialåtervinnas, i fjärde hand kommer annan återvinning som energiåtervinning och sist bortskaffande som deponering. Målsättningen kommer från avfallsdirektivet (2008/98/EG) och finns i miljöbalken både i de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap 5 § och i 15 kap 10 §. Det återfinns även i Göteborgsregionens gemensamma avfallsplan Göteborgsregionen minskar avfallet. Göteborgs Stad anser att denna målsättning borde ha varit den främsta utgångspunkten i utredningen.

### **Frival**

Utredningen har gett ett exempel på avfall som har nått en ökad återvinningsgrad genom att det har getts ett undantag från det kommunala monopolet. Det gällde torkpapper/pappershanddukar från hygienutrymmen där torkpappersföretaget genom en dispens fick möjlighet att ta tillbaka avfallet för materialåtervinning i den ursprungliga produktionen istället för att avfallet gick till förbränning genom kommunens försorg. Göteborgs Stad bedömer inte att det genom att frivalet, så som det föreslås, kommer innebära att fler företag gör något liknande. I synnerhet eftersom det inte

ställer några krav på resurshushållning eller koppling till avfallshierarkin mot verksamheterna som vill utnyttja det. Frivalet riskerar därmed att missa målet om bättre materialåtervinning och cirkuläret om det inte förenas med högre krav.

#### Behov av krav på miljömässigt omhändertagande

Utredningen har redogjort för varför ett frival ska vara enkelt att ansöka om och inte belastas med särskilda krav. Till exempel kravställs inte att omhändertagandet av avfallet ska innebära ett bättre miljömässigt omhändertagande än om kommunen skulle gjort det. Utredningen bedömer att ett sådant krav gör att det inte längre blir ett frival, utan att tillsynsmyndigheten först måste göra en bedömning och det kommer vara resurskrävande för tillsynsmyndigheten. Tanken är att verksamheterna bara behöver registrera frivalet, utan någon särskild motprestation från tillsynsmyndigheten annat än en bekräftelse på att anmälan är mottagen.

Göteborgs Stad förordar istället ett frival som ställer krav att den som ansöker om frival, ska intyga att hanteringen utgör ett lika bra eller bättre val utifrån avfallshierarkin i miljöbalkens 15 kap 10 § än om det hade hanterats inom kommunens försorg. Därefter kan tillsynsmyndigheten kontrollera omständigheterna i sin tillsyn.

Enligt miljöbalken 15 kap 10 § har avfallsinnehavaren ansvar för att avfallet blir behandlat enligt avfallshierarkin. En avfallsinnehavare kan få avlastning med detta genom att kunna lämna över avfallet till en kommun eller genom producentansvaret. Om avfallsinnehavaren väljer att ta tillbaka detta ansvar anser staden därför att de behöver intyga att de även är medvetna om att de tar över ansvaret för att det hanteras enligt avfallshierarkin och att avfallet hanteras av verksamheter med tillstånd.

Göteborgs Stad bedömer att frivalet, om det inte förenas med krav, istället endast möjliggör för fler avfallsaktörer att ta hand om kommunalt avfall till ett marknadsmässigt billigare pris. Även om det finns många seriösa privata aktörer ser vi en risk för att det även bäddar för bräckliga avfallsaktörer som i förlängningen kan komma att upphöra eller gå i konkurs. Det innebär att kommunen ändå måste ha beredskap för att ta hand om avfallet om det kommit på avvägar. Det kan ibland ske med höga kostnader och med risk för att andra miljöskador uppstått under tiden. Detta framförs mer ingående i särskilda yttranden från experterna Fredrik Bäck (SKR) och Sven Lundgren (Avfall Sverige) som har bifogats utredningen.

Med anledning av detta anser Göteborgs Stad att, i samband med att en verksamhet anmäler frival, ska skriva under på att kommunen måste meddelas om två hämtningstillfällen i följd har uteblivit av den avfallsinsamlare som skulle hämtat. Staden ser detta som viktigt för att undvika olägenheter från uteblivna hämtningar samt minska de resurser som kan komma att läggas på handläggning av klagomål.

### Kort tid för avslut

Enligt förslaget ska anmälan om frival lämnas till kommunen sex veckor innan frivalet ska börja tillämpas. Efter att anmälan skett till tillsynsmyndigheten ska stadens kretslopp och vattenförvaltning hinna meddela avslut till dagens utförare, slutfakturera, ta tillbaka behållare samt återlämna nycklar. En längre tid skulle underlätta dessa avslut.

### **Miljöstyrande taxa, sortering och fossilfria transporter**

Göteborgs Stad bedömer att förslaget att verksamheter ska kunna välja frival för bara vissa av de avfallsslag som kommunen ansvarar för minskar kommunernas möjlighet att använda miljöstyrande avfallstaxa. Idag har Göteborg en avfallstaxa där kostnaden för matavfallshantering inte tas ut fullt ut som avgifter för den tjänsten. För viktavgiften är det tvärtom så att den är högre än behandlingskostnaden. Detta för att styra mot ökad sortering. Om förslaget införs och kunder kan välja att enbart ha matavfallstjänsten utan restavfall blir detta styrmedel inte verksamt. Lösningar kan eventuellt vara att enbart erbjuda tjänsterna som paket eller att inte ha miljöstyrande taxa för verksamheter, men stadens kretslopp och vattenförvaltning har i detta skede inte undersökt om det är juridiskt möjligt.

Kommunerna har flera verktyg för att påverka för förbättrad avfallshantering, genom kommunikation, upphandlingskrav och taxestyning. Dessa verktyg förlorar kraft avseende verksamheternas avfallshantering om ett frival genomförs.

Göteborgs Stad instämmer i utredningens bedömning att många verksamheter skulle kunna samordna hanteringen av verksamhetsavfallet och det kommunala avfallet. Verksamheterna tar ansvar för sitt eget avfall redan idag och att addera det avfall som hittills varit kommunalt och utgör en mindre mängd bedöms inte påverka hanteringen i någon större utsträckning. Staden instämmer inte i utredningens bedömning att detta skulle öka sorteringen och ge positiva miljöeffekter. Sortering som ger en behandling med låga miljöeffekter är möjlig redan i dagens system och uppmuntras och subventioneras genom den miljöstyrande avfallstaxan. De kommunala avfallstransporterna i Göteborg samordnas med varandra och sker med fossilfria fordon.

För ett flertal verksamheter skulle det ge en ekonomisk effekt. Eftersom dagens avfallstaxa är miljöstyrande kan det finnas lösningar utanför taxesystemet som är billigare för verksamheter med stora restavfallsmängder. Staden bedömer att prisskillnaden mellan kommunens avfallstjänster och de som erbjuds på marknaden huvudsakligen består dels av miljöstyrande avfallstaxa, dels av de högre krav som kommunerna ställer på avfallstransporterna.

### **Dispensförfarande som alternativ till frival**

Utredningen har även lagt fram ett förslag om ett dispensförfarande som alternativ till frival. Idag finns en möjlighet att söka dispens för eget omhändertagande av kommunalt avfall. Förslaget innebär en omskrivning av dagens lagstiftning där skälet till dispensen specificeras. Som skäl för dispensen ska gälla att mängderna avfall minskar eller hushållningen med råvaror och energi främjas. Det ska även innebära ett bättre omhändertagande av avfallet än vad som skulle ha skett, om kommunen hade tagit hand om av det. Utredningen bedömer dock att ett dispensförfarande är resurskrävande för tillsynsmyndigheterna. Det blir även en inbyggd osäkerhet för verksamheterna då de inte på förhand kan veta om ansökan kommer avslås eller beviljas. Göteborgs Stad delar den bilden.

Göteborgs Stads miljöförvaltning har tidigare handlagt dispensärenden som avser torkpapper/pappershanddukar som utredningen presenterat som ett gott exempel (se rubrik Frival). I samband med förvaltningens handläggning lyftes frågor om huruvida det är rimligt för förvaltningen att handlägga dispensärenden i den mängd som skulle kunna uppstå om fler verksamheter vill söka samma dispens. En dispens måste dessutom sökas av varje fastighetsägare för sig, där avfallet uppstår. Därav är ett dispensförfarande inte optimalt ur den synpunkten. Ett frival med krav på god resurshushållning (se ovan) kan därför vara mer effektivt för både tillsynsmyndigheten och verksamheterna.

### **Rapportering av insamlat och behandlat kommunalt avfall**

Rapporteringskravet har sin grund i att Sverige måste rapportera mängden kommunalt avfall till EU. Utredningen föreslår att de mängder av kommunalt avfall som samlats in och sedan behandlats ska årligen rapporteras till kommunen. Det är inte tydligt angivet i utredningen om det ska rapporteras in till den kommunala avfallsorganisationen eller tillsynsmyndigheten.

Göteborgs Stad anser inte att det i övrigt är tydligt vilka som ska rapportera in uppgifterna. Är det samtliga i kedjan som hanterar avfallet eller den första anläggningen som tagit emot avfallet. Det är ofta inte enbart en aktör som kommer hantera avfallet. En aktör kan agera insamlare, en annan kan sortera det eller behandla det inför att det ska till en annan avfallsbehandlare och så vidare. Detta behöver klargöras för att undvika dubbelrapporteringar. Det finns också en risk att hanteringen inte blir rationell om behandlare i alla led ska behöva särskilja kommunalt avfall från annat avfall.

Göteborgs Stad anser att rapporteringen bör göras till Naturvårdsverket direkt, istället för till kommunen. I likhet med farligt avfallregistret som Naturvårdsverket äger bör kommunen sedan få tillgång till uppgifterna som grund för sin tillsyn. Det är inte lämpligt att varje enskild kommun upprättar ett digitalt system som avfallsbolagen, som ofta har verksamhet i flera olika

kommuner, ska anpassa sig till. Därför är det lämpligt att Naturvårdsverket får informationen direkt utan mellanhänder.

Vidare anser staden att av Naturvårdsverkets nyligen upprättade farligt avfallregister ska tillåtas en viss tid till etablering och invänjning, innan Naturvårdsverket även ska upprätta ett liknande system för rapportering av frivalsavfall. Det gör också att staden inte anser det lämpligt att införa ett frival redan den 1 januari 2022, som utredningen förordar.

### **Helhetsperspektiv**

Göteborgs Stad anser att alla avfallsslag som regeringen avser förändra ansvaret för borde hanteras utifrån ett helhetsperspektiv. Parallellt utreds nu hur ansvaret för förpackningar ska fördelas mellan producenter och kommuner. Ansvaret för returpapper flyttas till kommunerna vid årsskiftet. För ett år sedan ändrades miljöbalken avseende vad som inkluderas i det kommunala ansvaret. Utan en övergripande inriktning och struktur riskerar det uppstå många oklarheter i framtida lagstiftning när man endast försöker lösa olika delproblem.

### **Begreppet kommunalt avfall**

Utredningen avser kommunalt avfall, som innan ändringen i miljöbalken förra året benämndes hushållsavfall. Det finns ingen färdig vägledning från Naturvårdsverket eller rättsfall utifrån det nya begreppet kommunalt avfall (tidigare hushållsavfall). Göteborgs Stad anser att det inte är tydligt klarlagt vad som ingår i kommunalt avfall och därmed är också utredningens omfattning något oklar. Staden har särskilt farhågor kring tömningen av fettavskiljare där det är viktigt med regelbunden tömning för att skydda avloppsledningsnätet. Om avfallet framöver kommer klassas som kommunalt avfall, vilket är osäkert för närvarande, anser Göteborgs Stad att det inte bör ingå i frivalet. Detta för att kommunen ska kunna ha löpande rådighet över att tömning genomförs.

Detaljerade synpunkter på författningsförändringar finns i bilaga 6a.

----

Vid behandlingen av ärendet i kommunstyrelsen förekom skiljaktiga meningar:

Emmyly Bönfors (C) och Jörgen Fogelklou (SD) yrkade att kommunstyrelsens yttrande skulle ha den lydelse som anges ovan enligt stadsledningskontorets förslag samt avslag på yrkande från V och MP den 23 september 2021 (bilaga A).

Daniel Bernmar (V), Blerta Hoti (S) och Karin Pleijel (MP) yrkade att kommunstyrelsens yttrande skulle ha den lydelse som framgår av yrkande från V och MP den 23 september 2021 (bilaga A).

Vid omröstning röstade Axel Darvik (L), Martin Wannholt (D), Jessica Blixt (D), Jörgen Fogelklou (SD), Emmyly Bönfors (C), tjänstgörande ersättaren Elisabet Lann (KD) och ordföranden Axel Josefson (M) för bifall till Emmyly Bönfors yrkande.

Daniel Bernmar (V), Blerta Hoti (S), Karin Pleijel (MP), Marina Johansson (S), Grith Fjeldmose (V) och Jonas Attenius (S) röstade för bifall till Daniel Bernmars m.fl. yrkande.

Kommunstyrelsen beslutade med sju röster mot sex att bifalla Emmyly Bönfors yrkande.

Jörgen Fogelklou (SD) antecknade som yttrande en skrivelse från den 24 september 2021 (bilaga B).

Göteborg den 29 september 2021  
GÖTEBORGS KOMMUNSTYRELSE

Axel Josefson

Mathias Sköld

## Synpunkter på föreslagna författningsändringar

I kursivt anges de författningsändringar som utredningen lagt fram.

7 kap. 2 c § avfallsförordningen (2020:614)

*Den som är avgiftsskyldig enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av 27 kap. 4 § första stycket miljöbalken får, i fråga om kommunalt avfall som inte kommer från hushåll, lämna avfallet för vidare hantering till någon som yrkesmässigt transporterar avfall (frival).*

Göteborgs Stad anser att det ska tydliggöras att den som ansöker om frival endast får lämna avfallet till en yrkesmässig transportör med tillstånd enligt 5 kap. avfallsförordningen (2020:614).

Vidare bör den som ansöker om frival intyga att de kontrollerat att den som ska behandla avfallet har gjort de anmälningar eller ansökt om de tillstånd som krävs för behandlingen, i enlighet med kraven i 5 kap. 18 § avfallsförordningen (2020:614).

7 kap. 2 d § avfallsförordningen (2020:614)

*Utöver första stycket ska till anmälan fogas ett skriftligt avtal med den som samlar in och transporterar avfallet samt den eller de som i övrigt hanterar avfallet på sätt som anges i 15 kap. 5 § 1 miljöbalken.*

Göteborgs Stad tycker det är bra att det ska finnas ett avtal upprättat mellan den som söker frival och avfallsinsamlaren. Staden anser även att den som söker ska behöva intyga att den sökta hanteringen utgör ett lika bra eller bättre val utifrån avfallshierarkin i miljöbalkens 15 kap 10 § än om det hade hanterats inom kommunens försorg. Detta skulle kunna intygas i samband med registrering av frivalet.

7 kap. 2 f § avfallsförordningen (2020:614)

*Den som har gjort ett frival får återgå till att lämna avfallet till kommunen eller den som kommunen anlitar. Det får ske inom sex månader efter det kommunen har mottagit ett sådant besked.*

Göteborgs Stad anser att det bör förtydligas vad som avses med 6 månader. Det förefaller vara en orimligt lång tid. Det kommunala avfallet bör kunna övergå till kommunen inom ett mycket snabbare tidsförlopp.

7 kap. 2 g § avfallsförordningen (2020:614)

*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.*

Göteborgs Stad ser brister i hur paragrafen är formulerad. Staden tolkar skrivningen så att tillsynsmyndigheten inte skulle kunna ingripa förrän *efter* ett frival har startats. Tillsynsmyndigheten bör få befogenheter att ingripa vid första tecken på att frivalsaktören inte anlitat en godkänd avfallsinsamlare och/eller behandlare, eller att frivalet erbjuder ett sämre behandlingsalternativ än det som kommunen erbjuder. Tillsynsmyndigheten bör således föreskrivas tydligare lagstöd om att på bakgrund av ovanstående krav ha möjlighet att förbjuda ett frival, eller förelägga om krav på åtgärder. Tillsynsmyndighetens befogenheter är i författningsförslaget inte överensstämmande med hur miljöbalken i övrigt reglerar förelägganden och förbud. Paragrafen bör kopplas till tillsynsmyndighetens mandat i 26 kap. miljöbalken som handlar om tillsyn.



## Yrkande angående Remiss från Miljödepartementet - Äga avfall - en del av den cirkulära ekonomin (SOU2021:24).

### Förslag till beslut

I kommunstyrelsen

1. Första meningen i andra stycket på sidan 12 i förslaget till yttrande utgår

*”Göteborgs Stad förordar istället ett frival som ställer krav att den som ansöker om frival, ska intyga att hanteringen utgör ett lika bra eller bättre val utifrån avfallshierarkin miljöbalkens 15 kap 10 § än om det hade hanterats inom kommunens försorg.”*

och ersätts med följande:

*”Göteborgs Stad förordar i första hand att avstyrka förslaget om frival och i andra hand att ett eventuellt införande av frival ställer krav på att den som ansöker om frival, ska intyga att hanteringen utgör ett lika bra eller bättre val utifrån avfallshierarkin i miljöbalkens 15 kap 10 § än om det hade hanterats inom kommunens försorg”.*

2. I övrigt bifalla stadsledningskontorets förslag till yttrande.

### Yrkande

Flera av remissinstanserna har framfört synpunkter om att ett frival sannolikt *inte* kommer att leda till ett mer cirkulärt omhändertagande av avfall. Istället riskerar förslaget att leda till ökad administration, sämre ekonomi och minskade möjligheter till miljöstyrning via avfallstaxan för kommunerna. Vi rödgrönrosa anser därmed inte att Göteborgs stad ska förorda införande av frival.

## **Yttrande – Remiss från Miljödepartementet - Äga avfall - en del av den cirkulära ekonomin (SOU 2021:24)**

Eftersom frival riskerar att minska kommunernas intäkter finns det risk för att stadens remissvar färgas av egennytta framför nytta för näringsliv och konsumenter.

*” Utredningen uppskattar att cirka 130 000 ton av verksamheternas kommunala avfall (cirka 27 procent) kommer att hanteras av verksamheternas valda utförare i stället för av kommunernas utförare vid införandet av ett frival.”<sup>1</sup>*

Frival har inte haft negativ inverkan på avgifter i våra nordiska grannländer. Detta stärker argumentet att stadens remissvar färgas av kommunens ekonomiska egenintresse istället för nytta för konsumenter och näringsliv.

*”Kommunerna lyfter farhågan att frivalet kan komma att leda till högre taxor för de mindre företagen och för hushållen. Någon sådan effekt har inte kunnat ses i Finland, Norge eller Danmark efter att de länderna minskat kommunernas ansvar för kommunalt avfall.”<sup>2</sup>*

Sverigedemokraterna anser att kommunen är till för invånarna, därför ifrågasätter vi om remissvarsvaran från staden representerar folkviljan och konsumenternas bästa.

---

<sup>1</sup> SOU 2021:24 sammanfattning sid 15

<sup>2</sup> SOU 2021:24 sammanfattning sid 18