



Miljödepartementet

m.remissvar@regeringskansliet.se

Kopia

charlotta.broman@regeringskansliet.se

linn.akesson@regeringskansliet.se

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

Sammanfattning

Kiruna kommun avstryker utredningsförslaget och motsätter sig att frival för kommunalt avfall införs, dock ställer sig kommunen positiv till en utökad dispensmöjlighet. Kiruna kommun ställer sig bakom den skrivelse som Avfall Sverige lämnat till utredningen 2021-02-09, det särskilda yttrande som Sven Lundgren lämnat till utredningen 2021-03-11, samt det remissvar som Avfall Sverige lämnar in till departementet.

Kiruna kommun anser att:

- Ett frival för kommunalt avfall inte ska införas
- En utökad dispensmöjlighet är ett bättre alternativ som bör utredas vidare.

Motivering

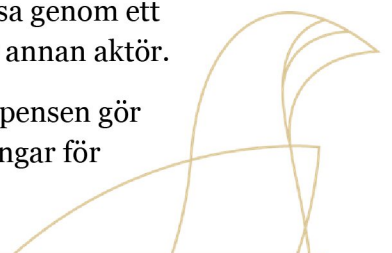
Kiruna kommuns ståndpunkt är att förslaget om frival inte ska verkställas. Kiruna kommun tar dock tillfället i akt att kommentera innehållet i utredningen.

Kommentarerna som delges nedan ska inte tolkas som ett tillstrykande till vissa förändringar.

- **Utökad dispensmöjlighet**

En utökad dispensmöjlighet kan bidra till ökad återvinning hos företag och uppfyller 1 kap. 1 §, punkt 5 miljöbalken (1998:808) gällande miljöbalkens syfte om ökad återvinning och återanvändning, hushållning med resurser och främjande av kretslopp. Yrkesverksamma har krav att minska sitt avfall och återvinna avfall, i de fall den kommunala renhållningen inte kan erbjuda den bästa lösningen för en eller flera av företagets avfallsfraktioner bedöms det som lämpligt att dessa genom ett dispensförfarande ska kunna transporteras, lagras och behandlas av annan aktör.

Justering av gällande dispensregler bör utgå från att den som får dispensen gör det på ett hälso- och miljömässigt godtagbart sätt och att förutsättningar för ökad cirkularitet uppnås. Det vill säga att den sökande kan



påvisa att hanteringen blir bättre än den kommunen tillhandhåller. Om en verksamhet kan ta hand om avfallet på ett bättre sätt än kommunen så är det rimligt att dispens medges.

En regional eller nationell dispensmöjlighet skulle kunna utredas. Det vill säga att ett företag, som är verksam i flera kommuner eller regioner, kan ansöka om dispens för hela eller delar av sin verksamhet. En sådan dispens bör handläggas av en central myndighet, troligen Naturvårdsverket. Frågan kring säkerhetsställandet av rättssäkerheten bör vara central i en sådan utredning. Då det säkerligen kan uppkomma fall där kommuner fattar olika beslut i exempelvis fall av återkallande av en dispens.

I avsnitt 10.8.1 tar utredningen upp att en utökad dispensmöjlighet kommer i första hand intressera större verksamheter i mer tätbefolkade kommuner. Utöver detta uppskattar utredningen att en sådan dispensansökan skulle vara tidskrävande och kostsam för verksamheter. Dock bör miljönyttan vägas in i detta. Som påtalats tidigare bör miljönyttan vara en central fråga, där en förutsättning för att undantas kommunens ansvar bör vara att verksamheten kan påvisa att hanteringen blir bättre än den kommunen tillhandhåller. Ett frival med anmälan kommer inte säkerhetsställa detta.

- ***Avsaknad av helhetsperspektivet***

Kiruna kommun uppmanar regeringen att göra saker i rätt ordning. Det finns en ny definition, hushållsavfall har blivit kommunalt avfall. Vägledning tas för närvarande fram inom EU och i Sverige har det nya begreppet ännu inte prövats. Dessutom utreds producentansvaret för förpackningar där huvudinriktningen är ett kommunalt övertagande av insamlingen av dessa. Dessa frågor behöver vara lösta innan man börjar fundera på eventuella dispenser och frival från kommunalt avfall. Senaste åren finns en avsaknad av "helhetsperspektivet" vid flertalet utredningar som gjorts, inte minst upphävandet av producentansvaret för returpapper.

Utredningen har inte visat på vilket sätt ett frival skulle vara en bättre lösning än dagens hantering. Utredningen har inte heller kartlagt om det finns ett stort intresse för införande av frival. Detta hade man enkelt kunnat göra genom en enkätstudie.

- ***Tillsyn***

Statens utredning framhåller att frivalet innebär att ett område som inte prioriterats i tillsynen nu får större fokus. Det som däremot inte lyfts är hur ett kommunalt avfallsmonopol kan underlätta för tillsynsmyndigheten och göra tillsynen effektiv och ändamålsenlig. Det lyfts då heller inte fram att utökad tillsyn egentligen är en konsekvens av att införa ett nytt konkurrerande system (frival).

Med ett gott samarbete mellan tillsynsmyndighet och den kommunala renhållningen kan bristande avfallshantering identifieras och hanteras händelsestyrt eller med punktinsatser. Det innebär att avfallstillsynen av företagare utförs där den gör som störst nytta och tillsynsresurser kan frigöras till andra

tillsynsområden. Detta gäller självklart även i frågan om hushållens kommunala avfall och eventuella brister.

Med fler aktörer, som dessutom kan lagra och behandla det kommunala avfallet i annan kommun, innebär det att samarbetet mellan tillsynsmyndighet och kommunal renhållare inte kommer se likadant ut. Det kommer även sätta samverkan mellan de kommunala tillsynsmyndigheterna på prov och bristen på kommunikationssystem för att underlätta avvikelserapportering och upphörda frival kommer sannolikt bli kännbar. Lärdom från livsmedelskontrollen är tiden innan RASFF övergick till iRASFF och fick börja användas av kontrollmyndigheter på nationell nivå. Verifiering av en nationell återkallelse av ett osäkert livsmedel var tidsödande och inte alltid helt fullständig.

Att upphöra ett frival känns rättsosäkert och svårarbetat. Det är hemkommunen som registrerar frivalet och således har möjligheten att upphöra frivalet. Grund för upphörande ska baseras på brister som finns vid hanteringen av frivals-avfallet. Sammanfattningsvis handlar det om en myndighetsutövning över kommungränser som inte tidigare funnits inom avfallsområdet och hur det ska fungera framgår inte av utredningen.

Rättsosäkerheten ligger även i hur de olika hemkommunernas tillsynsmyndigheter värderar en avvikelserapportering från anläggningens tillsynsmyndighet. Det kommer sannolikt leda till situationer där vissa hemkommuner återkallar frivalet och där vissa inte gör det.

- ***Tidsfrist för ikraftträdande***

Utredningen föreslår att frival ska börja gälla från och med 2022-01-01. Detta är inte rimlig tidsfrist, inte minst sagt med tanke på att kommunerna kan behöva se över sin renhållningsordning och sin renhållningstaxa, vilket i många kommuner sker i början av året.

- ***Risk för russinplockande***

Kiruna kommun ser en stor risk att så kallad "russinplockning" kommer ske, vilket kommer få negativa konsekvenser för framför allt renhållningskollektivet och småföretag på landsbygden.

Det kommer bli högre kostnader för landsbygden, men billigare för centralorten. Det allmänna och mindre företag får betala kostnadsbesparingen för större företag. Detta anser inte vi är rättvist.

- ***Likställighetsprincipen***

Likställighetsprincipen i kommunlagen gäller för kommuner, men inte det privata näringslivet. Vilket kommer få konsekvenser för mindre företag eller företag på landsbygden där den privata marknaden inte erbjuder sina tjänster, eller åtminstone inte till samma pris som de gör gentemot större företag eller företag belägna i centralorten.

- ***Behov av bibehållen kapacitet för kommunen***

Om utredningsförslaget genomförs kommer kommunen fortsatt behöva ha

kapacitet för att hämta stora delar av verksamheternas avfall. Enligt förslaget ska kommunen inom 6 månader ha kapacitet för att hämta avfall från en verksamhet som avsäger sig frivalet. Vilket innebär att kommunen har overheadkostnader som exempelvis kostnader för personal och fordon. Det innebär också att kommunen vid en eventuell upphandling av tömningsuppdrag eller behandling av mat- och restavfall behöver upphandla "luft". Det vill säga kapacitet för att hämta eller behandla ett avfall som "kanske uppstår". Detta är något som kommer belasta renhållningskollektivet. Frågan hur kommunen ska kompenseras vid ett frival behöver utredas, så att inte renhållningskollektivet drabbas av ökade avgifter.

- **Konsekvenser för utvecklingen av kommunens avfallshantering**
Kommunens behov av att bibehålla en stor del av kapaciteten kommer få konsekvenser för framtida utveckling av kommunens avfallshantering, exempelvis satsningar på främjande av förebyggande av kommunalt avfall och insamling för återanvändning. Detta på grund av de overheadkostnader som kommunen har för att upprätthålla en beredskap för att eventuellt ta emot avfall från verksamhetsutövare som haft frival men väljer att återgå till kommunens insamling.
- **Administrativ börda och grundavgift**
Ett frival skulle innebära en ökad administrativ belastning. Det är endast tillsynsmyndigheten som kan ta betalt med avgift för detta. Renhållaren kommer dock behöva göra mycket administrativt arbete som grundavgiften normalt finansierar. Det är därför av största vikt att det finns möjlighet för kommunen att via renhållningstaxan ta ut en grundavgift även för verksamheter med frival, även om det är en något reducerad sådan.
- **Rapporteringsplikt**
Enligt utredningsförslaget är det årlig rapporteringsplikt på de verksamheter som ansöker om frival. Rapporteringen ska enligt utredningsförslaget ske senast 31/3 till kommunen. Detta datum är alldeles för sent för att kommunen ska säkerhetsställa sin rapporteringsplikt till Naturvårdsverket senast 30 juni. Om utredningsförslaget genomförs måste rapporteringsplikten ändras till senast 15/2.
- **Arbetsmiljöfrågor**
Behöver belysas mer än vad utredningen gjort. I den kommunala renhållningsverksamheten är säkerställandet av en god arbetsmiljö en grundläggande aspekt. Hur kommer en god arbetsmiljö säkerställas under frival med priskonkurrens?
- **Blandade fastigheter**
Kiruna kommun anser inte att det är lämpligt att möjligheten till frival innefattar fastigheter där verksamheter och boende blandas.
- **Påverkan på miljön**
Utredningen uppskattar att cirka 130 000 ton kommunalt avfall från företagen kommer hanteras genom frivalet. Det motsvarar ungefär 6 % av allt kommunalt avfall som produceras i Sverige enligt siffror från utredningen.

Kiruna kommun ifrågasätter hur mycket miljönytta och hur mycket cirkulär ekonomi som uppnås genom att förändra det kommunala avfallsmonopolet med ett frival för 130 000 ton avfall, 6 % av kommunalt avfall? Ett alternativ till frival skulle vara att ställa högre krav på de kommunala renhållarna att hantera avfall på ett ur miljöbalkens syfte lämpligt sätt eller upphandla lämplig behandling.

Vidare framgår det av utredningsförslaget att 80 procent av restavfallet består av fraktioner som går att sortera ut och återvinna. Det stämmer givetvis att restavfallet innehåller mycket felsorterat och en stor andel av det som ska sorteras ut ur restavfallet är exempelvis förpackningar. I utredningsförslaget står vidare att *”Frivalet kommer att underlätta för avfallsproducenter att anpassa sin insamling och hantering av avfall utifrån verksamhetens behov och krav”*. Detta stämmer inte. Redan idag finns möjlighet för verksamheter att sortera ut en stor del av det restavfall som kommunen samlar in. Det är för verksamheter fritt att välja någon annan än kommunen för hämtning av förpackningar. Kommunens renhållningsbolags uppfattning är att verksamheter inte är särskilt duktiga på att sortera ut förpackningar, i jämförelse med hushållen. Vi ser inte att frivalet, i det stora hela, skulle skapa incitament för ökad materialåtervinning hos verksamheter.

Utöver detta finns en risk att fordon med god miljöstandard inte används vid insamlingen, något som är en viktig aspekt när kommunen upphandlar renhållningsfordon.

- ***Trafiksituationen***

Ett införande av frival skulle öka antalet fordon, särskilt i samlad bebyggelse, där både kommunen behöver hämta avfall från hushåll och ej frivalent avfall, samt att entreprenörer hämtar frivalent avfall från verksamheter. Ett ökat antal fordon kan innebära att trafiksäkerheten bli sämre och även risken för ökad problematik med buller.

- ***Informationssvårigheter mot kommunmedlemmar och företag inom kommunen***

Vi har svårt att informera våra kommunmedlemmar och företag om vad som händer och varför vissa beslut fattas. Ett frival känns varken rimligt utifrån ett miljö- eller hälsoperspektiv, utredningen har inte påvisat att ett frival skulle innebära en förbättring än dagens system. Det blir även mer komplext för den enskilde att förstå de beslut som fattas, och vem som ansvarar för vad. I den enskildes ögon så hanterar kommunen allt. Återigen uppmanar vi regeringen att göra saker i rätt ordning. Utred först vad kommunen är ansvarig för och sedan kan man börja fundera på en utökad dispensmöjlighet eller frival.

- ***Osäker framtid påverkar beslutsfattandet om avfallshandlingens utveckling inom kommunen***

Senaste åren har utredning på utredning presenteras inom avfallsområdet. Bland annat har producentansvaret för förpackningar och tidningar har utretts, där regeringen, trots massiv kritik från kommunssidan, beslutade om att kommunerna skulle överta ansvaret för returpapper. Förpackningsfrågan ännu inte avklarad.

Frivalet har utretts åtskilda gånger. Det kommer hela tiden något nytt vilket innebär att det blir svårt för kommunen att budgetera eller fatta viktiga inriktningsbeslut på hur avfallshanteringen i kommunen ska utvecklas. Känslan är att kommunens kompetens blir ifrågasatt, vilket är tråkigt då det i stor utsträckning är kommunerna som drivit utvecklingen inom avfallsområdet framåt.

- ***Handläggning på kommunal nivå***

Kiruna kommun ser en risk för den kommunala handläggningen av ärenden då det är flera aktörer som påverkas. Tillsynsnämnden kommer vara den som handlägger anmälan om frival, medan den kommunala renhållningen får en administrativ roll där abonnemang, körlistor, inhämtande av kärl etc behöver genomföras inom en kort tid efter anmälan.

Kommunen har även ett rapporteringsansvar för det kommunala avfallet till Naturvårdsverket. Denna uppgift ligger naturligt hos det kommunala renhållningsbolaget som har hand om all statistik. Tillsynsnämnden är dock den som kan fatta beslut om miljöstraffavgifter när verksamheter inte rapporterat in sin statistik över det frivalda avfallet i tid. Detta innebär att det finns en stor risk för att det blir fel. Vi ser också att det finns en stor risk för dubbelrapportering till den nationella statistiken.

Gunnar Selberg (C)
Kommunalråd

Lennart Andersson
Kommundirektör