



SWEDISH
ENVIRONMENTAL
PROTECTION
AGENCY

YTTRANDE
2021-09-30

Ärendenummer:
NV-05323-21

Miljödepartementet
m.remissvar@regeringskansliet.se

Yttrande över betänkandet Äga avfall – en del av den cirkulära ekonomin (SOU 2021:24) (M2021/00950)

Sammanfattning

- Naturvårdsverket tillstyrker införandet av ett frivalsförfarande. Naturvårdsverket anser under nuvarande förutsättningar att frival kan utgöra en lämplig lösning för att underlätta för verksamheter att få sitt kommunala avfall omhändertaget.
- Naturvårdsverket avstyrker förslaget om dispens.
- Naturvårdsverket tillstyrker förslaget till bestämmelser om miljösanktionsavgift, som ska påföras om föreskrivna uppgifter inte lämnas i tid till kommunen enligt de föreslagna rapporteringsbestämmelserna.
- Naturvårdsverket lämnar vissa förslag till förtydliganden och förändringar i författningsförslagen.

Naturvårdsverkets ställningstagande och skäl

Nedan redogörs för de närmare motiven för ställningstagandena gällande de förslag som lämnats i betänkandet.

Avsnitt 7.2 Vad är kommunalt avfall

Angående begreppet kommunalt avfall och kommunalt ansvar

Naturvårdsverket anser att nuvarande situation, där kommunen ansvarar för hanteringen av allt kommunalt avfall, behöver ses över. Detta dels för att främja lämpliga lösningar som underlättar för verksamheter att få sitt kommunala avfall omhändertaget genom olika cirkulära samarbeten och modeller som innebär ett omhändertagande av avfallet högt upp i avfallshierarkin, och dels för att underlätta för kommunerna att kunna fullgöra sitt ansvar. Ett frivalsförfarande, i enlighet med vad som föreslås, kan utgöra en lämplig lösning under nuvarande förutsättningar, men kan behöva kompletteras med ytterligare åtgärder.

Inledningsvis kan konstateras att *kommunalt avfall*¹ är ett nytt begrepp att förhålla sig till vars omfattning till viss del avviker från det tidigare begreppet hushållsavfall. Till följd av det nya begreppets omfattning har ansvaret för hanteringen av kommunalt avfall till viss del ändrats eftersom ansvaret i svensk rätt de facto är kopplat till begreppet. Arbete med vägledning om definitionen och omfattningen av begreppet kommunalt avfall pågår, vilket innebär att det fortfarande finns vissa oklarheter kring hur avfall från exempelvis vissa mindre verksamheter ska klassificeras. Det kan i sin tur påverka vilka verksamheter som kommer att kunna ansöka om frival och hur behovet av ett frivalsförfarande kan komma att se ut.

Mot bakgrund av att ansvarsfrågan är starkt kopplad till begreppets omfattning vars tolkning fortfarande är oklar anser Naturvårdsverket att det behöver tas ett brett grepp för att underlätta hanteringen av kommunalt avfall. Som en del av en bredare lösning behöver, enligt Naturvårdsverkets uppfattning, det kommunala ansvarets omfattning tydliggöras, bl.a. avseende transporter och omhändertagande av kommunalt avfall. Otydligheter i detta avseende har gett upphov till förmedlingstjänster² för transport av mindre mängder kommunalt avfall, vilket även små verksamheter torde använda sig av. Delar av de förslag som nu lämnats av frivalsutredningen skulle kunna utgöra del av en lösning som kan kompletteras med ytterligare åtgärder längre fram i syfte att underlätta för verksamheter att få sitt kommunala avfall omhändertaget och för kommunerna att kunna fullgöra sitt ansvar. Naturvårdsverket anser att det i dagsläget inte finns behov av att undersöka huruvida omfattningen av det avfall som kommunen ansvarar för behöver minskas.

Avsnitt 7.3 Överväganden om förslag om frival

Naturvårdsverket tillstyrker införandet av ett frivalsförfarande. Naturvårdsverket anser under nuvarande förutsättningar att frival kan utgöra en lämplig lösning för att underlätta för verksamheter att få sitt kommunala avfall omhändertaget.

Införandet av begreppet kommunalt avfall har medfört att kommunernas ansvar för insamling och behandling av avfall idag är större än tidigare. Om frival eller annan lösning som underlättar för verksamheterna att få sitt kommunala avfall omhändertaget inte införs måste kommunerna ha kapacitet för insamling och behandling av de större mängderna. Samtidigt måste verksamheter som tidigare har haft ett väl fungerande omhändertagande av sitt avfall, där privata aktörer har handlat upp, säga upp dessa avtal eftersom insamlingen och behandlingen av det kommunala avfallet ska utföras av kommunen eller dess anlitade entreprenör. Det påverkar i sin tur de entreprenörer och behandlingsanläggningar som tidigare skött insamling och behandling av kommunalt avfall. Detta gäller exempelvis för hantering av livsmedelsavfall från butiker, där det ofta finns inarbetade modeller och samarbeten för cirkulära flöden som innebär ett omhändertagande högt upp i avfallshierarkin. Exempel på detta är att utgångna varor tas omhand av privata entreprenörer i samband med att nya varor

¹ Begreppet definieras i 15 kap. 3 § miljöbalken.

² Jfr. Mark- och miljödomstolens vid Nacka tingsrätt avgörande den 26 maj 2020 i mål nr. M 8370-19.

levereras. Eftersom sådant avfall från butiker är kommunalt avfall ska det hämtas och behandlas av kommunen eller dess anlitade entreprenör. Möjligheten till frival skulle dock innebära att butikernas samarbete med leverantörer kan fortsätta att tillämpas.

För kommunerna kan dock frivalet medföra vissa svårigheter och kräva en högre flexibilitet jämfört med tidigare då det gäller planering av insamling och omhändertagande av avfall, upphandling av entreprenörer m.m. Detta eftersom verksamheter med kort varsel (redan sex veckor efter att anmälan om frival gjorts) får anlita andra aktörer än kommunen för hämtning och behandling av avfallet som omfattas av anmälan. Kommunen måste dessutom ha en beredskap och kapacitet för att kunna ta hand om avfallet om verksamheterna vill återansluta sig till kommunens insamling. För detta ges kommunen en tidsfrist på sex månader.

Huruvida dessa tidsfrister är tillräckliga är främst en fråga för kommunerna att ta ställning till. Det kan dock konstateras att det i regeringens promemoria *Genomförande av reviderade EU-direktiv på avfallsområdet* (dnr M2019/01776/R) föreslogs avsevärt mycket längre tidsfrister, framförallt vid anmälan om frival, för att ge kommunerna möjlighet att planera och dimensionera sin verksamhet. För Naturvårdsverket framstår de tidsfrister som då föreslogs som lämpliga.

Avsnitt 7.3.2 Författningsändringar med anledning av frivalet m.m

Naturvårdsverket tillstyrker förslaget till bestämmelser om miljöskaktionsavgift, som ska påföras om föreskrivna uppgifter inte lämnas i tid till kommunen enligt de föreslagna rapporteringsbestämmelserna i 7 kap. 2 a och 2 b §§ avfallsförordningen (2020:614). Att koppla den föreslagna rapporteringsskyldigheten till en miljöskaktionsavgift kan bidra till att uppgifterna lämnas i tid så att kommunerna i sin tur ges tillräcklig tid att sammanställa uppgifterna för sin rapportering.

En förutsättning är dock att det av bestämmelserna i fråga tydligt framgår vilka uppgifter det är som ska lämnas inom den föreskrivna tiden. Se vidare nedan under författningsförslag, 7 kap. 2 a och 2 b §§.

Avsnitt 7.3.3 Förordningsändringar (förslaget om lämnande av uppgifter om kommunalt avfall)

I enlighet med vad som beskrivits ovan tillstyrker Naturvårdsverket förslaget om frival, men vill uppmärksamma regeringen på att en konsekvens av förslaget är att flödet av avfallsuppgifter blir mer komplext. Detta lyfts endast översiktligt i skrivelsen. Det innebär att det är viktigt att det i kommunerna finns en väl definierad ordning som säkerställer ett flöde av uppgifter om den totala mängden kommunalt avfall som uppkommer i kommunerna. Dels för rapportering till Naturvårdsverket, dels för kommunernas planering och beredskap för uppkomna mängder kommunalt avfall.

I enlighet med vad som beskrivits ovan tillstyrker Naturvårdsverket förslaget om miljöskaktionsavgift för att säkerställa att uppgifter om kommunalt avfall lämnas till kommunerna. Naturvårdsverket bedömer dock att sammanställning och lämnande av avfallsuppgifter fortsatt inte bör hanteras av den kommunala tillsynsmyndigheten utan av den tekniska förvaltningen. Effektiva arbetssätt för

att samordna insamling och sammanställning av uppgifter behöver därför tas fram. Detta enligt kommunernas utpekade ansvar för lämnande av uppgifter om den totala mängd kommunalt avfall som samlats in i kommunen.

Avsnitt 7.4.1 Dispensmöjligheten i miljöbalken och 7.4.2 Överväganden för en utökad dispensmöjlighet

Naturvårdsverket avstyrker förslaget om dispens.

Naturvårdsverket har uppfattat förslaget som ett alternativ för lagstiftaren till det föreslagna frivalsförfarandet. Så som Naturvårdsverket förstår det får i så fall en anmälan om frival i stort sett samma verkan som en dispens, om än tidsbegränsad, trots att det ställs högre krav för att erhålla en dispens.

Naturvårdsverket har därför svårt att se varför ett dispensförfarande skulle vara att föredra, i synnerhet eftersom det bedöms vara mer administrativt betungande än ett frivalsförfarande. Det är dessutom svårt att se hur dispensen skulle minska mängderna avfall eller främja hushållningen med råvaror och energi eller att avfallet tas om hand bättre än det förfarande som kommunen kan erbjuda. Det kan tänkas att i frågan om t.ex. eget bioavfall (utsorteringskrav från 31 december 2023) kan en materialåtervinning vid källan vara ett bättre förfarande än hantering av sådant avfall i kommunens regi. När utsorteringskravet börjar gälla kan materialåtervinning vid källan vara ett bättre förfarande om det är lite avfall och långa transporter.

Precis som för alternativet om ett frival förutsätter dispens att kommunen behöver ha kvar sin transport- och behandlingskapacitet för det avfall som en dispensansökan omfattar ifall dispens inte ges. Ett nekande svar kan, om beslutet överklagas, efterföljas av en prövningsprocess, vilket generellt kan uppfattas som ett kostsamt hinder av företagskollektivet.

Avsnitt 10.5.6 Effekter på den kommunala tillsynen och administrationen

Naturvårdsverket delar inte utredningens slutsats att antalet tillsynsobjekt skulle öka om frival genomförs. Enligt utredningen förväntas kommunerna få ökade kostnader för tillsyn, men även kunna ta ut tillsynsavgift från de verksamheter som anmäler frival. Den nämnd som inom kommunen ansvarar för tillsyn enligt miljöbalken har dock ansvar för tillsynen över objektet oavsett om det är kommunen som samlar in och behandlar avfallet eller om verksamhetsutövaren valt att utnyttja frivalet. Om tillsynen inom avfallsområdet behöver öka, så är det ett generellt problem som inte har med själva frivalsfrågan att göra.

Kapitel 1 Författningsförslag

Med undantag för förslaget till ändring av 15 kap. 25 § miljöbalken tillstyrker Naturvårdsverket i huvudsak de författningsförslag som lämnats, men vill lämna vissa förslag till förtydliganden och förändringar.

15 kap. 21 § miljöbalken

Naturvårdsverket vill uppmärksamma vad som får antas vara en felskrivning. I bestämmelsens första stycke saknas två ord enligt följande: ”får meddela föreskrifter om undantag”.

11 kap. 9 a och 9 b §§ förordningen om miljöstraffavgifter

Naturvårdsverket föreslår en enklare skrivning som enligt vår bedömning bättre överensstämmer med andra liknande bestämmelser i förordningen; ”genom att inte i tid lämna föreskrivna uppgifter till kommunen, ska en miljösanktionsavgift...”.

7 kap. 2 a § avfallsförordningen - Begreppet avfallets sammansättning

Naturvårdsverket anser att begreppet *avfallets sammansättning* bör förtydligas så att det framgår att det är de olika typerna av avfall som behöver beskrivas. Detta för att det tillräckligt tydligt ska framgå vilka uppgifter som verksamhetsutövaren ska lämna. Det får anses vara en förutsättning för att koppla en miljösanktionsavgift till en försenad rapportering.

Naturvårdsverket anser att det vore lämpligt att det avfall som omfattas av de föreslagna rapporteringskraven redovisas med lämplig avfallskod enligt bilaga 3 i avfallsförordningen. Begreppet kommunalt avfall är i sig knutet till vissa avfallskoder i bilaga 3. Även vid framtagande av avfallsstatistik och rapportering till EU på avfallsområdet används avfallskoderna. Verksamheter som hanterar avfall ska kunna klassificera och tilldela avfallet lämplig avfallskod. I 2 kap. 1 § avfallsförordningen beskrivs tillvägagångssättet för klassificering av avfall. Ett krav på att i rapporteringen till kommunen redovisa typ av avfall med avfallskod skulle behöva regleras, antingen på förordningsnivå eller genom föreskrifter. Om det regleras på förordningsnivå behöver det beaktas att begreppet används även i andra bestämmelser, t.ex. i 7 kap. 1 och 2 §§.

7 kap. 2 a och b § avfallsförordningen - Tidpunkt för rapportering

Utredningen föreslår att uppgifter ska lämnas senast den 31 mars. Enligt 7 kap. 2 § avfallsförordningen ska den som yrkesmässigt samlar in kommunalt avfall senast den 28 februari varje år lämna information till kommunen om det avfall som insamlaren har samlat in i kommunen under föregående kalenderår. Naturvårdsverket anser att den 28 februari bör gälla även uppgiftslämnandet från återvinningsföretag som anlitas för kunder som omfattas av frival. Senast den 30 juni ska kommunerna lämna uppgifter om kommunalt avfall till Naturvårdsverket.

7 kap. 2 a och b § avfallsförordningen - Otydliga rapporteringskrav

Naturvårdsverket ifrågasätter om det är lämpligt att ställa krav på verksamheter att lämna de ”uppgifter i övrigt som följer av *kommunens* uppgiftsskyldighet om kommunalt avfall enligt särskilda föreskrifter från Naturvårdsverket”. Naturvårdsverket bedömer att det är alltför oklart vilka uppgifter det är som avses med ett sådant krav, i synnerhet om bestämmelsen är tänkt att kopplas till en miljösanktionsavgift.

7 kap. 2 c–2 g §§ avfallsförordningen

Naturvårdsverket anser att de bestämmelser som reglerar det särskilda frivalsförfarandet bör placeras i 5 kap. avfallsförordningen, eftersom det är fråga om ett anmälningsförfarande för visst avfall. Som jämförelse kan nämnas 5 kap. 15 § som ställer krav på anmälan till kommunen för fastighetsägare som avser att på fastigheten kompostera eller på annat sätt behandla avfall som inte är trädgårdsavfall och som kommunen ansvarar för enligt 15 kap. 20 § miljöbalken. Den nuvarande placeringen i 7 kap. avfallsförordningen är inte lämplig eftersom

det kapitlet innehåller bestämmelser om lämnande av uppgifter om avfallshantering.

7 kap. 2 c § avfallsförordningen

Naturvårdsverket ser behov av att se över formuleringen ”lämna avfallet för vidare hantering till någon som yrkesmässigt transporterar avfall (frival)”, för att det inte ska missförstås. Frival innebär att avfallet inte längre omfattas av kommunens ansvar för borttransport och behandling. Begreppet hantering inkluderar visserligen såväl transport, insamling som behandling. Att en verksamhetsutövare får lämna för vidare hantering till någon som yrkesmässigt transporterar avfall uppfattas som att det alltid är en transportör som övertar ansvaret för den fortsatta hanteringen av avfallet, oavsett om transportören är den som samlar in eller behandlar avfallet.

Naturvårdsverket har svårt att förstå innebörden av andra stycket och på vilket sätt det kan anses innefatta någon annan hantering än den som redan omfattas av första stycket.

Om det i bestämmelsens första stycke är den som är avgiftsskyldig enligt 27 kap. 4 § första stycket *punkt 1* miljöbalken som avses bör detta förtydligas.

7 kap. 2 d § avfallsförordningen

Naturvårdsverket anser att det avfall som omfattas av en anmälan om frival bör beskrivas med lämplig avfallskod enligt bilaga 3 i avfallsförordningen, inte endast med en beskrivning av avfallsfraktioner. Det bör gälla även om anmälan omfattar allt kommunalt avfall från verksamheten. Detta bl.a. utifrån att den som producerar avfall också ska klassificera avfallet med användande av avfallskoder. Utifrån avfallskod ska detta redovisas vid anmälan om frival. Se vidare kommentarer om detta ovan under 7 kap. 2 a §.

Naturvårdsverket anser att en anmälan bör innehålla relevanta uppgifter om den verksamhet som anmälan om frival avser som ett första grundläggande krav. Vidare anser Naturvårdsverket att det bör anges från vilken tidpunkt verksamhetsutövaren avser att tillämpa frival.

Angående de avtal som enligt andra stycket ska inges framstår det som oklart vem som ska ingå avtal med vem. Detta kopplar också till frågeställningen under 7 kap. 2 c § ovan, om hur förutsättningarna för frival ska formuleras.

7 kap. 2 e § avfallsförordningen

Naturvårdsverket anser att första stycket behöver omformuleras enligt följande: ”hämtning av avfall som omfattas av *en anmälan om frival*...”.

Avsikten är att det avfall som omfattas av frival inte ska omfattas av kommunens ansvar, under den tid som frivalet gäller. Naturvårdsverket anser att det kan finnas skäl att se över om det innebär att kommunen inte heller kan ta ut avgift enligt 24 kap. 7 § punkt 2 och 3 miljöbalken, i de fall frival anmälts.

I 2 d § används formuleringen ”anmälan för registrering om frival”, i övrigt används anmälan om frival och på något ställe ”gjort ett frival”.

Naturvårdsverket skulle önska en mer konsekvent användning av något av dessa begrepp. Gällande frågan om när ett anmält frival ska börja ”gälla”, se kommentarer ovan under avsnitt 7.3.

7 kap. 2 f § avfallsförordningen

Naturvårdsverket föreslår att formuleringen ”gjort ett frival” ändras till ”gjort en anmälan om frival”.

I fråga om tidsfrister, se kommentarer ovan under avsnitt 7.3.

7 kap. 2 g § avfallsförordningen

Naturvårdsverket föreslår att ”orsakar störningar” ersätts med uttrycket ”orsakar eller riskerar att orsaka skada eller olägenhet för människors hälsa eller miljö” vilket är en bredare formulering som inkluderar störningar och som enligt vår bedömning bättre överensstämmer med såväl de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. miljöbalken som med 9 kap. 3 § miljöbalken, som definierar begreppet olägenhet för människors hälsa.

Angående Naturvårdsverkets roll

Naturvårdsverket instämmer i utredningens slutsats att verket som tillsynsvägledande central myndighet bör ha ansvar för att ta fram en vägledning om frival inklusive rapportering och tillsyn. Att samordna en nationell informationsinsats om avfallsförebyggande ligger också i linje med Naturvårdsverkets roll.

Vidare instämmer Naturvårdsverket i att en nationell samordning och digitala lösningar på sikt kommer att kunna underlätta både för kommunerna och verksamheterna. Naturvårdsverket har nyligen lanserat ett digitalt system för verksamheter att rapportera in antecknade uppgifter om farligt avfall till ett avfallsregister hos verket. Systemet är nytt och det behövs tid och resurser för att utvärdera av systemet och justera utifrån förbättringspotentialer. Naturvårdsverket anser därför att det är för tidigt att undersöka om det kan finnas möjlighet att inkludera ytterligare uppgifter i befintligt system eller ta fram ett nytt digitalt system för rapportering av uppgifter om avfall som omfattas av frival till ett centralt register.

Beslut om detta yttrande har fattats av generaldirektören Björn Risinger efter föredragning av avdelningschefen Maria Ohlman.

Vid den slutliga handläggningen har i övrigt deltagit enhetschefen Gunilla Sallhed och handläggarna Anna Karin Cederblad, Julia Jourak, Ylva Lindén och Milla Sundström.

Detta beslut har fattats digitalt och saknar därför namnunderskrifter.

För Naturvårdsverket

Björn Risinger

Maria Ohlman

Kopia till:
charlotta.broman@regeringskansliet.se
linn.akesson@regeringskansliet.se