

Miljö- och energidepartementet
103 33 Stockholm
Ert dnr M2021/00950

Helsingborg 2021-0929
NSRs dnr 21/0350

Yttrande över betänkandet Äga avfall - en del av den cirkulära ekonomin (SOU 2021:24)

Sammanfattning

NSR anser inte att utredningen fullföljt sitt uppdrag med att utreda alternativa lösningar som ska möjliggöra utveckling av nya modeller och metoder för den cirkulära ekonomin. **NSR menar** att en utredning som påverkar kommunen, invånarna och miljön så mycket, kräver en ordentlig konsekvensanalys. Utredningen borde ha fokuserat på ett helhetsgrepp kring avfall och inte som nu enbart bidra till russionplock som enbart gynnar stora aktörer och verksamheter

NSR anser att utredningen saknar stora väsentliga delar om påverkan på miljön och invånarna. **NSR tycker** att förslaget behöver vara konstruerat så det totalt sett bidrar till en effektivare infrastruktur, minskad klimatpåverkan och genomtänkta finansieringssystem.

NSR ställer sig bakom vikten att bidra till en marknad med innovativa cirkulära lösningar men anser **inte** att frival är rätt väg. **NSR anser** att utredningen skulle haft mer tid för att kunna analysera konsekvenserna av de olika förslagen som framkommit och inte förlita sig på ett fåtal exempel i Sverige.

NSR önskar en redogörelse på hur möjligheten att välja annan aktör än kommunen bidrar till att stimulera framväxten av en marknad med innovativa och cirkulära lösningar. **NSR anser** att utredningens förslagtydligt behöver visa hur förslaget om frival leder till bättre cirkuläritet.

NSR anser att möjligheten till dispensansökan för enskilda fraktioner är ett bättre alternativ än anmälan om frival. En verksamhet kan då söka dispens för en eller flera fraktioner om man kan visa att man kan behandla det på ett bättre sätt ur miljöskäl än om kommunen skulle samla in det. Detta bidrar till att utredningens syfte uppfylls för ökad materialåtervinning och skapar cirkulära flöden. Om verksamheter istället kan anmäla om frival är **NSR oroliga** att verksamheterna kommer bli erbjudna en

helhetslösning av aktörer där de material som går att sälja vidare sorteras ut medan de fraktioner som har en dyrare behandlingsmetod för återvinning än om det skulle gått till förbränning kommer hamna i en container för brännbart. **NSR är oroliga** att det kommer handla mer om att minska kostnaderna för avfallshanteringen än att värna om miljön och möjligheten att skapa nya innovationer som bidrar till cirkulära flöden.

NSR anser att utredningens konsekvensbeskrivning även bör innehålla ett nollalternativ, det vill säga hur ser situationen ut om frival inte införs. Om skillnaden är marginella med frival kan den totala miljö- och samhällsnyttan ifrågasättas.

NSR anser att mer fokus bör läggas på att få verksamheterna att sortera ut förpackningar istället för frival. Stor andel av det som verksamheternas kommunala avfall innehåller ska redan idag sorteras ut men görs inte. **NSR ser inte** hur ett frival ska bidra till ökad utsortering.

NSR anser att det finns en risk att frival kommer ta bort möjligheten till miljöstyrande taxa som NSR har idag. En miljöstyrande taxa har en effekt för ökad utsortering.

Särskilda synpunkter

Sidan 13. *Sammanfattning – Våra övervägande och förslag*

I avsnittet skrivs det att miljöbalken, avfallsförordningen och miljöstraffförordningen ändras så verksamheter som har ett abonnemang hos kommunen ska ha möjlighet att från den 1 januari 2022 ha möjlighet att anmäla om frival för transport och hantering av sitt kommunala avfall. **NSR anser** att tiden inte är rimlig för ett genomförande då taxan för 2022 tas på hösten 2021, så senast halvårsskiftet innan behöver man veta förändringar inför kommande år.

På sidan 14 står det att de som samlar in kommunalt avfall som omfattas av frival ska senast den 31 mars varje år lämna uppgifter om förgående kalenderår till kommunen om vem som lämnat avfallet, sammansättning, ursprung och vikt i kilo. **NSR anser** att detta är försent för kommunen att få in dessa uppgifter eftersom kommunen i sin tur ska sammanställa uppgifterna, kontrollera så det stämmer samt i sin tur rapportera till andra myndigheter och förvaltningar. Skulle avfallet behandlas i annan kommun innebär detta mer arbete med att säkerställa att det hanteras rätt utan att påverka människans hälsa och miljö.

Sidan 17. *Uppgifter till Naturvårdsverket*

Naturvårdsverket bör med fördel ta fram nationella riktlinjer för hur anmälningar om frival, rapportering och tillsyn ska bedrivas, för att få en nationell samordning samt undvika parallellt arbete i kommunerna. **NSR anser** att detta ska vara framtaget

innan verksamheterna har möjlighet att anmäla frival.

1.1 förslag om ändringar i miljöbalken.

25 § sista meningen: En dispens får begränsas i tiden. Här **anser NSR** att dispenser SKA begränsas i tiden.

1.3 Förslag till förordning om ändring i avfallsförordningen (2020:614)

7 kap. 2 f § Den som har gjort ett frival får återgå att lämna avfallet till kommunen eller den kommunen anlitar. Det får ske inom sex månader efter det att kommunen har mottagit ett sådant besked. **NSR anser** att ha denna beredskap att ta tillbaka kunder, lir på bekostnad av invånarna eftersom det innebär en ökad kostnad vid upphandling av kommunens entreprenör eftersom kommunen inte kan säkerställa hur mycket körning och tömning det blir varje vecka/månad. Kostnaden för denna beredskap kommer hamna hos kommuninvånarna via grundavgiften vilket innebär att invånarna kommer behöva betala mer för att verksamheterna ska kunna spara pengar.

3 Mängder, ursprung och behandling av kommunalt avfall – en nulägesbeskrivning

3.1 Verksamheternas kommunala avfall uppstår ofta i lunchmatsalen

På sidan 47 utgår man ifrån mängder från de som har en viktbaserad taxa och får fram att 22 procent av mängden hushållsavfall som förbränns kommer från verksamheterna. När **NSR har gjort uträkningar** om var restavfall kommer ifrån är det mellan 40–45 procent som kommer från verksamheternas kommunala avfall. Det är en stor skillnad mot utredningens uträkning och **NSR anser** inte att värdet är representativt för Sverige och **anser inte** att det ska ligga till grund för utredningens slutsatser.

3.1.1 Restavfallet innehåller felsorterade fraktioner

Trots kraven som finns idag att förpackningar och tidningar ska sorteras ut finns det en stor andel förpackningar och tidningar kvar i restavfallet. **NSR anser** inte att ett frival bidrar till ökad utsortering. Idag är det fritt för verksamheterna att anlita vem som ska hämta förpackningar och tidningar och det bidrar inte till att det sorteras ut.

3.2.1 Exempel från några av verksamheterna och deras kommunala avfall

Sidan 57 nämns en rapport som utredningen tagit del av från Svensk dagligvaruhandel om hur några olika butiker har löst avfallslogistiken kring paketerad mat som blivit gammal i butiken. Mat som blivit gammal i butik klassar inte våra ägarkommuner som ett kommunalt avfall utan som ett verksamhetsavfall eftersom det uppstår till följd av att driva verksamheten. När det gäller denna typ av avfall kan verksamheterna välja aktör som hanterar det och resultatet som **NSR upplever** är att allt detta avfall hamnar i en container för brännbart.

3.3.3 Materialåtervinning

Här skrivs det om hur Essety tar tillbaka använda pappershanddukar och återvinner de till nya produkter. **NSR är positiva** till denna möjlighet att få pappershanddukarna högre upp i avfallstrappan. **NSR vill dock poängtera** att detta är möjligt även utan frival. Genom en dispensansökan är det redan idag möjligt med dessa lösningar om verksamheten kan visa att avfallet kommer behandlas högre upp i avfallstrappan än om kommunen skulle samla in det som restavfall. **NSR anser** att möjligheten att söka dispens för att hantera delar av det kommunala avfallet högre upp i avfallstrappan är bättre än frival. **NSR anser att det finns en stor risk** med frival då olika aktörer kommer erbjuda verksamheter en helhetslösning och kommer samla in de fraktioner som de kan tjäna pengar på separat medan de fraktioner som kostar mer att materialåtervinna än att förbränna kommer hamna i en container för brännbart tex. plast.

6.5 Lärdomar från de nordiska länderna

På sidan 114 skrivs det att krav på nationella regler om källsortering vid källan lyfts fram som en viktig åtgärd i alla tre studerade länderna och nya krav håller på att införas kring detta. **NSR håller med** i att det behövs nationella krav på källsortering vid källan och anser att detta bör ligga på kommunen att samla in. Om det är fritt att välja vilka insamlingsaktörer man vill innebär det att flera olika aktörer kan hämta avfall i samma områden vilket innebär ökade transporter. För att hålla kostnaderna nere är det inte säkert att aktörerna väljer det miljömässigt bästa drivmedlet utan risken är att det kör på fossila drivmedel medan flera kommuner väljer att upphandla fossilbränslefria insamlare.

7.3.3 Förordningsändringar

I stycke 2 skrivs det att en anmälan ska göras till kommunen sex veckor före frival kan tillämpas och att abonnenten i god tid innan ska erhållit en bekräftelse från kommunen. **NSR anser att detta ställer stora krav på kommunen** med resurser som de kanske inte har. **NSR undrar** även hur ofta kommunen ska behöva göra tillsyn hos de som har frival för att säkerställa att avfallet hamnar högre upp i avfallstrappan än om kommunen samlar in det?

Sidan 137 står det att återvinningsindustrierna vill kunna sekretessbelägga uppgifter som framgår av en anmälan om frival eftersom anmälan skulle kunna innehålla affärshemligheter. **NSR anser inte** att det finns någon risk för affärshemligheter i en sådan anmälan då det intressanta är hur avfallet behandlas, var det behandlas och hur mycket avfall som har behandlats. Skulle dessa uppgifter sekretessbeläggas innebär det en risk att inte kunna spåra avfallet, sammansättning, var det uppstår och var det behandlas. **NSR anser att risken är stor** att avfallet inte hanteras på rätt sätt om man inte kan spåra avfallet.

I stycket efter skrivs det att den som samlar in kommunalt avfall som omfattas av frival varje år senast den 31 mars ska rapportera in uppgifter avseende föregående kalenderår till kommunen i fråga om vem som lämnat avfallet, avfallets

sammansättning, ursprung och vikt i kilo. **NSR anser** att detta är för sent med anledning av att kommunen i sin tur ska rapportera in uppgifter till myndigheter och förvaltningar. **NSR önskar även ett förtydligande** kring hur rapporteringen ska se ut. Ska det vara per fastighet/kund eller i kommunen som helhet. Det är också viktigt att avfall från olika kommuner inte blandas om det inte går att separera vikterna. Det kan vara i form av en våg på liften. Om insamling skulle ske från olika kommuner och avfallsmängderna delas utifrån schablonvärden **anser NSR att det finns för stora risker** att vikterna inte stämmer vilket kan bidra till stora variationer i avfallsmängderna.

7.4 Dispens som alternativ till frival.

I förslaget står det att dispensen bör leda till bättre omhändertagande av avfallet än vad som skulle skett, om kommunen hade tagit hand om det. Här **anser NSR** att det **SKA** leda till bättre omhändertagande för att dispensen ska godkännas. **NSR anser** att detta är ett bättre alternativ än frival för att avfallet ska kunna hamna högre upp i avfallstrappan. Syftet med utredningen är att skapa en cirkulär ekonomi och skapa nya innovationer samt att avfallet ska hanteras bättre. Därför **anser NSR att det inte ska** finnas möjlighet att söka dispens för restavfall eftersom bästa lösningen är att förbränna det och genom att kommunen samlar in allt restavfall ökar inte transportererna i kommunen.

9.6 sammanfattande slutsatser

Kapitel 9 beskriver cirkulär ekonomi och miljöeffekter av utredningens förslag och i sammanfattande slutsatserna på sidan 172 skrivs det att en ökad utsortering vid källan är nyckeln till att skapa en utökad och säker materialåtervinning, samtidigt som det förutsätter att materialen är utformade för att kunna återvinnas. **NSR håller med** om att det är viktigt att utsorteringen sker vid källan men **ser inte** hur frival skulle öka detta. Många kommuner har redan idag utsortering vid källan vilket inte kräver en anmälan om frival eller en dispensansökan.

10.5.4 påverkan på transporter

NSR förkastar uträkningen kring att transportbehovet skulle minska med 3 procent om hälften av verksamheterna skulle anmäla frival. Vid frival kommer transportererna att öka eftersom det innebär fler fordon i kommunen. Även om kommunen inte skulle samla in kommunalt avfall hos alla verksamheter kommer de ändå behöva köra sina turer med luft i i med anledning av att kommunen kan behöva ta över insamling igen, vilket i sin tur innebär en högre kostnad för kommunens invånare. Många städer pratar om att minska körningarna i tätorterna och få till en hållbar citylogistik. Med frival försvåras detta eftersom det blir flera aktörer som ska hämta och istället skapas mer körning med tunga fordon i tätorterna.

10.5.6 Effekter på den kommunala tillsynen och administration

Enligt utredningen kommer ingen prövning behövas göras av tillsyn utan de kommer enbart påverkas med en viss tidsåtgång för att se till att anmälan är komplett. **NSR**

anser inte att detta kommer fungera. För det första måste tillsyn kontrollera att avfallet kommer hanteras på ett mer lämpligt sätt och för det andra kommer tillsyn behöva genomföra tillsyn för att se till att avfallet hanteras rätt även en tid efter anmälan.

Sidan 199 Exempel tillsyn på verksamheter i Malmö

NSR anser inte att det är representativt att ta exempel från en kommun och de ska spegla Sveriges 290 kommuner. **NSR anser även** att ett tillsynsbesök var tredje år är för lite. Vi kan se idag att tillsynen på verksamheternas avfall bör vara oftare och hårdare då många verksamheter kastar allt i en container för brännbart.

10.5.8 Effekter på materialåtervinning

I detta avsnitt beskrivs det att en besparing kan göras med cirka 1000 kr per ton avfall genom att det materialåtervinns istället för att förbrännas. Flera fraktioner har en dyrare behandlingskostnad om det materialåtervinns istället för förbränning, därav har **NSR svårt att se** hur en besparing kan göras med 1000 kr per ton avfall.

10.5.10 Övriga direkta och indirekta konsekvenser

Utredningen föreslår att man ska kunna bli av med sitt frival. **NSR ställer frågan** hur detta ska kunna ske när arbetsbelastningen hos tillsyns inte räknas med att öka. För att kunna veta att en verksamhet inte följer det som innefattas av frival kommer det krävas ett tillsynsbesök och för att kunna säkerställa att avfall inte hamnar fel **anser NSR** att det behövs minst 1 tillsynsbesök per år.

Effekter på brottsligheten

Enligt utredningen kommer inte brottsligheten att öka med anledning av frival. **NSR vill tydliggöra** att det finns lite kontroll på vad som händer med verksamheternas avfall idag och var det tar vägen. Samma kommer det bli med kommunalt avfall som hamnar under frival. **NSR anser** att bara för att brottsligheten inte är synlig eller kan knytas till en specifik verksamhet eller utövare så finns det ändå. Många kommuner kan berätta om stora dumpningar runt om i kommunerna vilket är brottsligt.

10.6 Andra effekter

Utredningen bedömer att en ökad materialåtervinning innebär en besparing. **NSR anser att detta inte stämmer** då det finns material som är dyrare att materialåtervinna istället för att förbränna. Det medför istället en risk att materialflödena som ger en intäkt sorteras ut och övrigt går till förbränning.

10.7 Sammanfattning av frivalets konsekvenser

Punkt 2 - **NSR anser** att antagandena om att mer avfall materialåtervinns och att avfallsmängderna till förbränning kommer minska inte stämmer. Mycket av uträkningarna utgår från en kommuns arbetssätt eller avfallsmängd samt att uträkningarna kring statistik bygger på data från AvfallWeb. I Avfallweb separeras inte kommunalt avfall från verksamheter och hushållens kommunala avfall. **NSR anser** att om utredningens förslag om frival antas, trots att utredningen bygger på

antaganden och bristfällig statistik kommer det skapa stora problem för Sveriges kommuner.

Punkt 3 – Att frival ger privata avfallsinsamlare möjlighet att specialisera sig och erbjuda nya insamlingslösningar **håller inte NSR med om**. Utredningen uppskattar att 27 procent av insamlingen från verksamheternas restavfall och matavfall kommer flyttas från kommunen till privata avfallsinsamlare men hanteringen är fortfarande den samma. Det kommer enbart medföra ökade transporter.

Punkt 5 – Enligt utredningen kommer överföringen av avfallsinsamlingen från kommunal till privat regi inte påverka kommunernas övriga avfallsinsamling eftersom den sker till självkostnadspris. **NSR anser inte att detta stämmer** eftersom kommunen måste ha luft i körturerna om kommunen tvingas ta över igen från de privata. Även det administrativa ligger kvar på kommunen och hamnar på invånarnas taxa. Det kommer påverka upphandlingarna eftersom kommunen inte kan skriva hur många tömningar det rör sig varje vecka/månad vilket kommer innebära att entreprenörerna kommer lämna ett högre pris.

Punkt 8 – Konsekvenserna för frival kommer innebära en fördubbling av anmälningar till kommunen. **NSR undrar hur** detta ska fungera när tillsyn inte har tid att kontrollera verksamheternas avfall som det är idag.

NSR håller med experten Fredrik Bäck om att utredningen skulle haft mer tid för att utreda konsekvenserna av föreslagna förändringar samt att det finns brister i analysen och att det är tveksamt om förslaget kommer uppnå de eftersträvade målen i direktiven.

NSR undrar hur experten Ann Christiansson anser att frival ligger i linje med regeringens handlingsplan för cirkulär ekonomi? **NSR anser** att dispensmöjligheter för en eller flera fraktioner som idag hamnar i restavfallet istället kan materialåtervinnas är mer i linje med regeringens handlingsplan för cirkulär ekonomi än frival.

NSR håller med experten Viveke Ihd om att det är önskvärt att miljökontoren på årlig basis kontrollerar avfallsabonnemangen, hämtningsintervall och storlek på kärl samt om det är rimligt i förhållande till verksamhetens storlek.

Viveke Ihd även nämner i sitt utlåtande att om verksamheter ska söka dispens kan de behöva vänta upp till ett år för att de ska börja gälla. **NSR undrar** vad är det som gör att det ska ta så lång tid? I avfallsföreskrifterna för NSR:s kommuner står det inskrivet att en dispens ska sökas minst 30 dagar innan den önskas börja gälla. Det **NSR vill tydliggöra** är att det går att styra detta via avfallsföreskrifterna.

NSR håller med experten Sven Lundgrens i hans yttrande.

Bilaga 5 Materialåtervinnings klimatpotential hos olika fraktioner av verksamheternas kommunala avfall.

Enligt slutsatsen i studien är det plast och plastförpackningar samt metallförpackningar som har högts återvinningspotential ur aspekten utsläpp av växthusgaser och är därför viktigast att materialåtervinna. **NSR vill poängtera** att enligt producentansvaret ska förpackningar redan idag sorteras ut, det vill säga det ska inte finnas i verksamheternas kommunala avfall utan kan hämtas av andra aktörer som verksamheten väljer. När det gäller övrig plast vill **NSR tydliggöra** att det är dyrare att materialåtervinna plasten än att förbränna den. **NSR är oroliga** att det kommer bli mer fokus på kostnader än på miljö och utsläpp om det blir frival.

Enligt studien så finns det en klimatvinst att återvinna alla fraktioner, dock är de osäker med matavfallet. Därför **föreslår NSR** att verksamheterna kan ansöka om dispens för en eller flera fraktioner som flyttas högre upp i avfallstrappan vilket ger den effekt som utredningen är ute efter. **NSR vill dock förtydliga** att det inte ska gå att söka dispens för restavfall som skickas till förbränning.

NSR anser att det är viktigt att transporten räknas in klimatvinsten. Om kommunen kör, är det en optimerad rutt, dvs kort avstånd mellan tömningarna men om olika aktörer ska hämta olika typer av fraktioner bidrar det till mer körning i kommunerna samt längre sträcka mellan tömningarna. Många kommuner ställer även krav på fossilbränslefria transporter vilket inte sker i samma utsträckning hos privata aktörer.

Bilaga 6 Studie om konsekvenser vid hantering av verksamheternas kommunala avfall

Kapitel 3 konsekvensbeskrivning antar man att hälften av företagsverksamheternas rutter överförs till egna rutter och hälften fortsätter på samma rutter som privathushållen skulle det totala transportavståndet minska med cirka 3 % på hela Sveriges nivå. **NSR har svårt** att se hur detta går ihop. Bara för att det är färre tömningar per rutt kan körsträckan bilen behöver köra vara densamma. **NSR anser** att det är mer logiskt om transportsträckan ökar med anledning av att fler fordon ska hämta avfall.

Kapitel 4 slutsatser skrivs det att den föreslagna förändringen inte har någon direkt inverkan på hushållen, deras ekonomiska ställning eller tjänstens kvalitet. **NSR håller inte** med om detta eftersom kommunen ska vara inställda på att de kan behöva ta över tömning av verksamheternas kommunala avfall vilket innebär att det blir mer osäkert i upphandlingen om hur många tömningar det blir per vecka/månad vilket i sin tur bidrar till att entreprenörerna behöver lägga ett högre bud och detta kommer hamna i de privata hushållens grundavgift. Även det administrativa kring inrapportering av avfallsmängder, sammanställa det som kommer in samt se till att uppgifterna kommer in bidrar till en kostnad som hamnar i grundavgiften.

I slutsatsen skrivs det även att det inte blir någon betydande förändring i myndigheternas arbetsmängd vilket **NSR anser är fel**. Det kommer innebära ökad arbetsbelastning för miljökontoren i form av tillsyn, kontrollera uppgifterna samt sammanställa mängder.



Med vänlig hälsning

Ulf Molén
VD NSR AB