

Datum
2021-09-20

Diarienummer
KS 00390-2021

Till Miljödepartementet

Yttrande Remiss SOU 2021:24 Äga avfall- en del av den cirkulära ekonomin

Remissinstansen diarienummer: M2021/00950

Övergripande kommentarer

Tillsynsverksamheten

För kommunens tillsynsmyndighet innebär förslaget handläggning av nya typer av avfallsärenden:

- Anmälan om frival: anmälan skickas in minst 6 veckor innan.
 - Ansökan om dispens för specifikt avfallsslag/avfallsfraktion
 - Årlig rapport om avfall för föregående år från den som samlar in kommunalt avfall från yrkesmässiga verksamheter, senast 31 mars
 - Årlig rapport om avfall för föregående år från den som behandlar kommunalt avfall från yrkesmässiga verksamheter, senast 31 mars
 - Miljösanktionsavgift om någon av ovanstående rapportering uteblir.
- Utöver ovan beskrivna ärenden tillkommer det tillsyn på den avfallsproducent som valt frival samt på privata aktörer som utför tjänster via frival.

Matavfall till rötningsanläggningen äventyras

Östersunds kommun har långt gångna planer på att tillsammans med övriga kommuner i Jämtlands län bygga en rötningsanläggning för cirkulär behandling av matavfall i länet. Anläggningen är en långsiktig investering och kräver förutsägbarhet.

Konkurrenssituationen

I dagsläget råder ingen stor konkurrens gällande matavfall i vår region. Detta kan naturligtvis ändras på sikt. Om förslaget genomförs och en annan aktör erbjuder en alternativ behandling så kan kommunen potentiellt förlora värdefullt substrat till den planerade rötningsanläggningen samt chans till återförsel av näringsämnen till regionens livsmedelsproducenter.

Förslaget kommer sannolikt inte ge en stor effekt i Östersunds kommun. Det finns inte många återvinningsaktörer i Östersund med omnejd. Som exempel kan nämnas att för verksamheter som vill lämna sina förpackningar finns det bara en återvinningsstation i Jämtlands län, trots frivalsmöjligheten sedan 90-talet.

Ekonomiska effekter

Förslaget kan innebära ökade kostnader för i synnerhet glesbygdskommuner. De ökade kostnaderna beror på att kommunen fortfarande måste ha full beredskap med

tillhörande organisation, vilket gäller oavsett om man har verksamheten i egen regi eller på entreprenad.

Begreppet ”kommunalt avfall”

Det är svårt att uppskatta effekterna av det här förslaget eftersom EU-kommissionen dröjer med sin vägledning av definitionen för det nya begreppet ”kommunalt avfall”. Kommunen som verksamhetsutövare vet alltså inte hur avgränsningarna kommer att se ut vilket gör det svårt att uppskatta konsekvenserna. Till exempel ligger följande avfallsslag i en gråzon: möbler från verksamheter (benämns som kommunalt avfall av utredarna i rapporten), fettavskiljarslam, kasserad frityrolja, matavfall från butiker och restaurang med mera. Risk finns att begreppet ”kommunalt avfall” kommer att omfatta en större mängd avfall än det tidigare begreppet ”hushållsavfall”.

Beräkningarna i remissförslaget

Underlaget i utredningen är bristfällig. Förslagen är baserade på statistiska data från en enda kommun, Göteborgs stad som inte kan jämföras med Östersunds kommuns förutsättningar. Det försvårar därför möjligheterna att förutspå konsekvenserna.

Kommuners förmåga att driva på den cirkulära ekonomin

Utredningen likställer kommunernas agerande med en passivitet där innovation är sällsynt vilket kommunen inte instämmer i. Kommunens uppfattning är att den utveckling som skett på senare år drivits på av kommunerna/kommunala bolag. Till exempel textilåtervinning som det kommunala avfallsbolaget Sysav driver, röttningsanläggningar för matavfall samt fyrfackslösningar som flera kommuner satsat på.

Alternativ till remissförslaget

Kommunen förordar att en utredning tillsätts som ser till helheten och fokuserar högre upp i aktörskedjan för att undersöka hur uppkomst av avfall kan undvikas samt hitta incitamenten till det, exempelvis utökat och skärpt producentansvar och styrmedel längre upp i avfallshierarkin.

Kommunen förordar att kraven på förpackningsproducenterna ökar så att incitament för verksamheterna att sortera skapas. Kommunen kan inte se hur frival skulle öka verksamheternas vilja att öka utsorteringsgraden av förpackningar som idag i vissa branscher är låg.

Möjligheten att sortera för företag bör harmonisera med de förhållandevis höga ambitionerna för sortering av förpackningar för hushållen. Det finns inte många återvinningsaktörer som är intresserade av dessa fraktioner i Östersund med omnejd. För verksamheter som vill lämna sina förpackningar själv finns det bara en återvinningsstation i Östersunds kommun, vilket även är den enda i hela Jämtlands län

Kommentarer till specifika delar av remissen

Avsnitt 1, Författningsförslag

Ändringarna i lagstiftningen föreslås träda i kraft redan den 1 januari 2022. Kommunen anser att det är alldeles för kort tid för en sådan stor omställning som förslaget innebär.

Avsnitt 7, Våra överväganden och förslag Avsnitt 7.2 Vad är kommunalt avfall

Kommunen ser det som riskabelt att konsekvensanalysen av förslaget har gjorts innan det är säkerställt hur tolkningen av begreppet kommunalt avfall ska göras. Förändringar i tolkningen av begreppet kan medföra konsekvenser som inte behandlas i betänkandet. Innan möjligheten till frival erbjuds anser kommunen att det behöver vara helt tydligt vad begreppet innefattar och vilken påverkan det ger.

Avsnitt 7.3, Överväganden och förslag om frival

Kommunen anser att den föreslagna handläggningen av frivalsanmälan är för knapphändig vilket kan medföra att syftet motverkas och oseriösa aktörer får hantera avfallet istället för kommunen. Om regeringen går vidare med förslaget behöver det kompletteras med någon sorts bedömning av om den privata aktören kan ta hand om avfallet på ett likvärdigt/bättre sätt än kommunen. Bedömningen behöver inte vara lika omfattande som för förslaget om utökad dispens men någon typ av bedömning krävs annars riskerar kommunerna att få hantera besvärliga och tidskrävande tillsynsärenden.

Vidare anser kommunen att det behöver tydliggöras vad det innebär att en vald entreprenör inte håller måttet vilket i sin tur ger kommunen rätt att besluta att frivale ska upphöra och det kommunala ansvaret åter faller in.

Avsnitt 7.4, Dispens som alternativ till frival

Kommunen avstyrker även förslaget om utökad dispensmöjlighet i den presenterade formen eftersom det skulle ge mindre effekt än förslaget om frival samt att hanteringen av ansökningar om dispens skulle bli alltför betungande för både kommuner och verksamhetsutövare.

Kommunen ser i grunden förslaget om utökad dispens som positivt men anser att ansökningsförfarandet behöver förenklas, dispensregeln förtydligas och tydliggörande kring hur en dispensansökan ska bedömas då den informationen saknas i nuläget.

Avsnitt 8, Kompletterande åtgärder som bör övervägas

Förslaget kommer att medföra en ökad administrativ börda för kommunerna i och med registrering, hantering av nya typer av ärenden och rapportering av uppgifter. Kommunen ser det däremot som positivt om rapportering av uppgifter från aktörer som transporterar eller hanterar avfallet kan göras direkt till central myndighet för att sen ta del av uppgifterna inför tillsynen.

Vidare anser kommunen att förslaget att ge Naturvårdsverket uppdraget att ta fram rutiner och riktlinjer för handläggningen av anmälningar om frival är extra viktigt. Detta eftersom betänkandet inte tydliggör hur dessa ska hanteras och det är mycket viktigt att vägledning finns på plats innan ett frival börjar gälla.

Ett annat alternativ som bör övervägas som kompletterande åtgärd är att verksamheter med samma organisationsnummer kan samla sin frivalsregistrering.

Det skulle minska den administrativa bördan, både för kommunen och avfallsabonmenten.

Avsnitt 9, Cirkulär ekonomi och miljöeffekter av utredningens förslag

Kommunen anser att förslaget om frival skulle försvåra miljö- och samhällsnämndens tillsyn på avfallsområdet, vilket utredningen anger som ett hinder för cirkulär ekonomi.

Tillsynen på avfallsområdet är redan eftersatt och begränsas i nuläget oftast till klagomålsärenden och farligt avfall. Fler inblandade avfallsaktörer, samt underentreprenörer, skulle innebära att det skulle bli svårare att få överblick över avfallshandlingen samt att bedriva tillsyn på området. I sammanställningen av erfarenheter från våra nordiska grannländer framgår dessutom att tillsyn inom detta område inte har visat sig prioriterat i något av länderna.

Avfallens rörlighet är också en aspekt som försvårar tillsynen eftersom en kommun bara kan bedriva tillsyn inom sin egen kommun. Tillsynen kan då bli beroende av andra kommuners samarbete när avfallet rör sig över kommungränserna.

Avsnitt 9.5 Miljöbrottslighet- illegal hantering av avfall

Dumpning av avfall är ett problem i kommunerna idag och ofta är det svårt att hitta den ansvarige vilket innebär att hanteringen av avfallet ofta blir kommunens ansvar och kostnad. Miljö- och samhällsnämnden anser att flera nya aktörer på avfallsområdet, förutom att öka risken för dumpning, även riskerar att försvåra den uppsökande tillsynen i dessa nedskräpningsärenden.

I avsnittet poängteras att fler aktörer på avfallsområdet kan medföra ökad risk för felaktig hantering av avfall med följd effekter som råttor och sanitär olägenhet men resonemanget utvecklas inte. Risken för ökning av sanitär olägenhet till följd av förslaget skulle också behöva utredas med avseende på en trolig ökning av avfallskärl som förslaget kan medföra.

Avsnitt 10, Konsekvenser av utredningens förslag Avsnitt 10.5.4 Påverkan på transporter

Av betänkandet framgår att behovet av transporter för avfallet kommer att öka i och med frival. Dels som en konsekvens om frivalet leder till en ökad grad materialåtervinning. Men även ifall flera verksamheter som är lokaliserade i samma fastighet väljer olika avfallshämtare. Ett ökat antal transporter i stadsmiljö skulle medföra ökning av klimatutsläpp, luftföroreningar, bullerstörningar och nedskräpning. Kommunen vill uppmärksamma att detta även medför en ökad risk för att antalen klagomålsärenden ökar vilket ytterligare ökar tillsynsarbetet för kommunerna. Kommunen anser att en viktig åtgärd för att undvika miljöbelastning från det ökade antalet avfallstransporter som frivalet medför är att säkerställa att samma miljökrav ställs på fordon som transporterar avfallet som vid kommunens upphandlingar. Denna fråga behöver utredas ytterligare för att säkerställa att fordonen som används är av god miljöstandard.

Avsnitt 10.5.9, Nya uppgifter för Naturvårdsverket

Kommunen anser att det är mycket viktigt att tillsynsvägledning finns på plats innan frivalet börjar gälla eftersom det inte framgår av utredningen hur anmälan/registrering av frivalet ska hanteras. Därav stödjer kommunen utredningens förslag om att uppdra åt Naturvårdsverket att vägleda om frivalet och ta fram smidiga digitala lösningar.

Avsnitt 10.5.10 Övriga direkta och indirekta konsekvenser. Påverkan på innovation
Kommunen anser att osäkerheten kring hur avfallsströmmarna kommer att se ut i framtiden och minskad mängd avfall medför en risk för att kommuner (och till viss del även privata aktörer) inte kan investera i nya avfallslösningar som biogasanläggningar, sopsugsystem eller nya sorteringsanläggningar. Vid sammanställningen av de nordiska grannländernas erfarenheter diskuteras risken med små eller osäkra avfallsflöden och det framgår att osäkerheten skapar rädsla för att investera vilket motverkar syftet med frivalet. Speciellt för mindre kommuner där det är mer osäkert hur frivalet kommer att påverka kan detta bli problematiskt.

Effekter på förhållandet mellan fastighetsägare och avfallsproducenter
Ofta är det fastighetsägaren som är avfallsabonnet vilket skapar svårigheter kring hur frivalet ska hanteras för alla verksamheter som hyr lokaler. Av utredningen framgår att båda förväntas ha ett gemensamt intresse av att minimera avfallsmängden, möjliggöra källsortering och öka materialåtervinningen. Kommunen tror inte att det alltid ligger till på det viset och ser en risk att verksamhetsutövarna kommer bli begränsade till att hantera det kommunala avfallet så som fastighetsägaren önskar. I betänkandet borde alternativet om att avfallsproducenten får anmäla frival ha utretts ytterligare.

Ställningstagande

Östersunds kommun anser inte att det framgår hur frivalet ska bidra till cirkulär ekonomi eftersom ingen bedömning görs av den privata aktören som ska ta hand om avfallet istället för kommunen. Istället finns det en risk att det kommunala avfallet hanteras av oseriösa avfallsaktörer vilket motverkar syftet med förslaget.

Vidare kommer frivalet leda till ökat tillsynsbehov och större administrativ börda för kommunen samt svårigheter att få överblick över avfallshanteringen i kommunen. Följdeffekter som ökade transporter, negativ påverkan på innovation och ytterligare problem med dumpning av avfall går inte att utesluta.

Förslaget bedöms även få ekonomiska konsekvenserna för kommunen som avfallshämtare, då privata aktörer troligtvis kommer att välja avfallsfraktioner som kan ge en intäkt, samt att prioritera avfallet i tätbebyggt område, där det kan göras på ett kostnadseffektivt sätt. Medan resterande avfallslag och hämtning i perifera områden kvarstår för kommunen utifrån renhållningsansvaret. Dessutom kommer kommunen att behöva ha en beredskap och kapacitet att hämta avfall ifall en privat aktör inte kan fullgöra sitt uppdrag pga konkurs eller liknande. Detta kan medföra ökade renhållningsavgifter för kommuninvånare och företag.

Med anledning av ovanstående avstyrker Östersunds kommun förslaget om frival.

Vidare delar kommunen utredarnas åsikt om att den utökade dispensmöjligheten skulle ge liten effekt på den cirkulära ekonomin eftersom hanteringen av ansökningar om dispens skulle bli alltför betungande för både kommuner och verksamhetsutövare. I förslaget om utökad dispens ställs tvärtemot förslaget om frival, allt för stora krav på verksamhetsutövaren, vilket kan ha en avskräckande verkan. Lagkraven bedöms även vara för svårtolkade.

Med anledning av ovanstående avstyrker Östersunds kommun förslaget om utökad dispens.

ÖSTERSUNDS KOMMUN

Kommunledningsförvaltningen

Yttrandet ska ha kommit in till Miljödepartementet senast den 1 oktober 2021.
Svaren bör lämnas per e-post till m.remissvar@regeringskansliet.se och med kopia till charlotta.broman@regeringskansliet.se samt linn.akesson@regeringskansliet.se.
Ange diarienummer M2021/00950 och remissinstansens namn i ämnesraden på e-postmeddelandet.