

Jonas Dahllöf
Avfallsavdelningen

REMISSVAR

Till: m.remissvar@regeringskansliet.se

**REMISSVAR:
ÄGA AVFALL – EN DEL AV DEN CIRKULÄRA EKONOMIN (SOU 2021:24),
M2021/00950**

SAMMANFATTNING

Den 12 april överlämnade regeringens utredare sin utredning om frival till regeringen. Det är tredje gången frågan utreds under de senaste tolv åren. Stockholm Vatten och Avfall AB, SVOA, ser en hel del brister i utredningen, till stor del kopplade till allt för långtgående slutsatser utifrån bristande och i vissa fall till synes feltolkat underlag. Utredningens förslag förefaller inte vara förankrade med utredningens egna experter och heller inte med landets kommuner.

SVOA noterar att flera av de experter som förordnats i utredningen har lämnat särskilda yttranden med kritiska synpunkter på såväl utredningen i sig som utredningens slutsatser och rekommendationer. SVOA ansluter sig till de synpunkter som framförs i de särskilda yttrandena av experterna Sven Lundgren och Fredrik Bäck.

SVOA ser inte att utredningen på något sätt lyckas visa hur ett frival skulle främja innovativa cirkulära lösningar eller på annat sätt bidra till en ökad cirkulär ekonomi.

SVOA efterlyser en helhetssyn på föreslagna förändringar inom avfallsområdet där hänsyn tas till redan fattade beslut och andra pågående processer med långtgående påverkan på kommuner och andra aktörer. Exempelvis är avsaknaden av helhetssyn och samordning kring det förändrade insamlingsansvaret för tidningar och returpapper, regeringens pågående översyn av producentansvaret samt nu aktuell frivalsutredning problematisk.

SVOA bedömer att kostnaderna för kommunen kommer att öka med negativ påverkan på avfallstaxan till följd av bland annat osäkerheter avseende den långsiktiga planeringen, ”russinplockning”, ökad administration samt dyrare transport- och behandlingsentreprenader i och med att kommunen där behöver ta höjd för hela mängden av verksamheternas kommunala avfall utan kunna garantera den över tid gentemot entreprenörerna.

SVOA anser att frivalet, så som förslaget är utformat, framför allt blir en fråga om val av transportör med stor risk för att prispress blir normerande medan klimat-, arbetsmiljö- och miljönytta blir lidande.

Sammantaget avstyrker SVOA utredningens förslag.

BAKGRUND

Kommunen har en i miljöbalken, av miljö- och hälsoskyddsskäl, reglerad ensamrätt och skyldighet avseende borttransport och behandling av kommunalt avfall och avfall under kommunalt ansvar. Även om det handlar om ett kommunalt ansvar så utförs ca 2/3 av insamlingen av upphandlade privata utförare när det gäller insamlingen av kommunalt avfall och avfall under kommunalt ansvar i Sverige idag. I Stockholm upphandlas all denna transport enligt Lag om offentlig upphandling, LOU. LOU har som syfte bland annat att säkerställa konkurrensen på marknaden. Den ska också främja innovativa lösningar och ha miljö- och sociala hänsyn i beaktande.

Det kommunala renhållningsansvaret i Sverige ålägger kommunerna med ansvar för insamling och behandling av kommunalt avfall (tidigare definierat som hushållsavfall) från hushåll och verksamheter. Frågan om frival har utretts och förslag remitterats vid flera tillfällen och då mött kritik från olika remissinstanser. Med frival menas att verksamheterna ska få anlita önskad entreprenör för bortskaftning och behandling av sitt kommunala avfall, istället för att behöva lämna över avfallet till kommunens insamlingssystem. Senast ett förslag till frival lades fram var i Miljödepartementets promemoria ”Genomförande av reviderade EU direktiv på avfallsområdet” (dnr M2019/01776/R). Efter kritik från remissinstanserna återtogs förslaget. Den 23 juli 2020 beslutade regeringen att tillsätta en särskild utredare med uppgift att föreslå alternativa lösningar för ökade möjligheter för yrkesmässiga verksamhetsutövare att ta hand om det kommunala avfall som uppstår inom den egna verksamheten. Utredningen har utmynnat i betänkandet Åga avfall – en del av den cirkulära ekonomin (SOU 2021:24) som överlämnades till regeringen den 12 april 2021.

UTREDNINGENS FÖRSLAG I KORTHET

Frivalsalternativ

Utredningen förordnar frival som en möjlighet för verksamheter att själva bestämma över sitt kommunala avfall. Enligt utredningen föreslås ändringar i miljöbalken, avfallsförordningen och miljöstraffbalken som innebär att samtliga som har ett avfallsabonnemang hos kommunen ska ha möjlighet till frival för transport och hantering av sitt kommunala avfall från och med 1 januari 2022. En anmälan om frival omfattar både val av transportentreprenör och behandlingsmetod för avfallet. Frivalet ska kunna omfatta samtliga delar av det kommunala avfallet från verksamheter, men även tillämpas för enstaka utsorterade fraktioner.

Det administrativa förfarandet innebär att anmälan om frival ska göras till kommunen minst sex veckor innan frivalet ska börja tillämpas. Verksamheten ska kunna uppvisa ett

kontrakt där det framgår att en yrkesverksam avfallsentreprenör anlitas och att de som transporterar och behandlar avfallet årligen ska rapportera in uppgifter om hanteringen till sin kommun. Abonnenten bör i god tid innan tillämpningen av frivålet inleds få en bekräftelse från kommunen. Anmälningförfarandet ska inte medföra en förhandsprövning eller godkännande från tillsynsmyndigheten. Kommunen ska endast skicka en bekräftelse på mottagen anmälan. Tillsynsmyndigheten ska kunna återkalla en registrering om frival i det fall hanteringen medför olägenheter eller misskötsel. Handläggningen av frivalsanmälan föreslås vara avgiftsfinansierad.

Den entreprenör som samlar in kommunalt avfall som omfattas av frival ska senast den 31 mars varje år lämna uppgifter om föregående kalenderår till kommunen om vem som lämnat avfallet samt avfallsets sammansättning, ursprung och vikt i kilo. Vidare ska den som yrkesmässigt behandlar avfall som omfattas av frival enligt 7 kap. 2 c § avfallsförordningen (2020:614) senast den 31 mars varje år lämna uppgifter i samlad form om föregående kalenderår till kommunen med uppgifter om behandlat avfall vad gäller:

- avfallsets vikt i kilo
- den plats där avfallet har behandlats
- de behandlingsmetoder som har använts
- antal kilo produkter och material som har upphört att vara avfall efter att ha förberetts för återanvändning, materialåtervunnits eller återvunnits på annat sätt.

Att inte i tid lämna ovan föreskrivna uppgifter ska föranleda sanktionsavgift.

Dispensalternativ

Utredningen lägger också fram ett förslag till utökade dispensmöjligheter för eget omhändertagande av kommunalt avfall. Enligt nuvarande lagstiftning finns det endast möjlighet till dispens om det förekommer särskilda skäl. Utredningen presenterar utökade möjligheter för verksamheter att erhålla dispens för det avfallsslag eller den avfallsfraktion som kan hanteras på ett sätt som bidrar till ökad hållbarhet lokalt, regionalt eller nationellt. Exempelvis kan dispens medges i det fall verksamhetsutövaren vidtar ändringar som leder till minskade mängder avfall eller på annat sätt främjar hushållningen med råvaror och energi. Utgångspunkten är att en beviljad dispens ska leda till att avfallet tas bättre om hand av verksamheter själva än om avfallet skulle lämnats in till kommunen.

Utredningens sammanfattade slutsatser

Utredningen anger frival som det mest effektiva incitamentet för främjandet av cirkulär ekonomi och ökad hållbarhet. Genom frival ges verksamheter större möjligheter till avfallsförebyggande lösningar och till att utveckla innovationer som främjar en mer resurseffektiv avfallshantering. Enligt utredningens uppskattningar kommer färre verksamheter vara intresserade av att ansöka om dispens än att använda sig av frival. Detta eftersom dispenser ställer större redovisningskrav på verksamhetsutövarna och är förknippade med högre tillsynskostnader. Frivålet är inte förenat med något tillstånd eller

godkännande från tillsynsmyndigheten, vilket medför en ökad förutsägbarhet vid ansökningsförfarandet jämfört med en dispensansökan där prövning sker.

STOCKHOLM VATTEN OCH AVFALLS SYNPUNKTER

Nedan anges huvudskälen till Stockholm Vatten och Avfalls (SVOA) bedömning att avstyrka utredningens förslag ur bolagets perspektiv som kommunal renhållare.

Utredningens underlag och generella slutsatser

SVOA ser en hel del brister i utredningen, till stor del kopplade till allt för långtgående slutsatser utifrån bristande och i vissa fall till synes feltolkat underlag. Utredningens förslag förefaller inte vara förankrade med utredningens egna experter och heller inte med landets kommuner.

Exempelvis drar man i utredningen långtgående slutsatser avseende effekterna av ett svenskt frivalssystem utifrån konsultutredningar baserade på historiska omregleringar på avfallsområdet i Norge, Danmark och Finland. Inte i något av dessa länder motsvarade förutsättningarna eller omregleringarna de svenska förutsättningarna på området eller de i utredningen föreslagna lösningarna för ett frival. Vidare dras långtgående och enligt bolagets bedömning felaktiga slutsatser även utifrån ett begränsat svenskt statistikunderlag där det exempelvis saknats uppdelning på hushåll och verksamheter.

SVOA noterar att flera av de experter som förordnats i utredningen har lämnat särskilda yttranden med kritiska synpunkter på såväl utredningen i sig som utredningens slutsatser och rekommendationer. SVOA ansluter sig till de synpunkter som framförs i de särskilda yttrandena av experterna Sven Lundgren och Fredrik Bäck.

SVOA anser att avfallsfrågorna bör beaktas utifrån en helhetssyn och att förslag till förändringar måste läggas i rätt ordning och hänsyn tas till pågående processer på området. Exempelvis pågår arbete på miljödepartementet med en översyn av producentansvaret där man förväntas lägga fram en utredning på remiss redan nu under hösten 2021. Ett förändrat producentansvar kommer få stora konsekvenser för kommunerna och övriga aktörer. Vidare har kommunerna nyligen ålagts insamlingsansvar för tidningar och returpapper, något som det planeras för och arbetas med intensivt inför övertagandet av ansvar från 1 januari 2022.

Vidare anser SVOA att förslag till förändringar på avfallsområdet måste baseras på en system- och helhetsanalys, ekonomiska och miljömässiga konsekvenser samt säkerhets-, arbetsmiljö- och hälsoaspekter. Inga sådana analyser redovisas i utredningens förslag, man adresserar enbart valfrihetsfrågan för verksamheter.

I dagsläget finns det möjlighet för verksamhetsutövare att ansöka om och få beviljat dispens från kommunal hantering av avfallet. SVOA ser en utvidgad dispensmöjlighet, kanske med möjlighet till prövning av regionala eller t o m nationella dispenser som en bättre lösning när det gäller att möjliggöra för verksamhetsutövare att förfoga över och

ansvara för sitt kommunala avfall än frival. En annan möjlighet skulle kunna vara så kallad auktorisation av verksamhetsutövare för hantering av kommunalt avfall från verksamheter.

Konsekvenser avseende främjande av innovation och cirkulär ekonomi

SVOA ser inte att utredningen på något sätt lyckas visa hur ett frival skulle främja innovativa cirkulära lösningar eller på annat sätt bidra till en ökad cirkulär ekonomi eller annan klimatnytta.

När det gäller insamling av matavfall, ett av utredningens två huvudsakligen utpekade avfallsflöden, finns redan idag goda möjligheter till detta, samt även befintligt regelverk i Stockholms kommun med krav på obligatorisk utsortering och insamling från verksamheter senast år 2023. SVOA ser inte hur ett frival eller en utökad dispensmöjlighet på något sätt skulle öka utsortering och insamling av matavfall från verksamheter eller bidra till nya innovativa lösningar på detta område.

Avseende förpackningsmaterialet i restavfallet, det andra av utredningens två huvudsakligen utpekade avfallsflöden, har verksamheter redan idag möjlighet, och skyldighet enligt lag, att sortera ut detta istället för att det hamnar i restavfallet. Verksamheter har redan idag möjlighet att välja vilken entreprenör man vill för denna hantering.

När man sorterat ut matavfall och förpackningsmaterial ur restavfallet återstår i princip bara material som lämpar sig för energiåtervinning. Det är ändå framförallt kring denna restavfallsfraktion som utredningen pekar på att de stora möjligheterna finns för innovativ utveckling i och med ett frival. Här har utredningen inte tagit hänsyn till de möjligheter som redan finns idag och det faktum att det redan finns krav på obligatorisk matavfallsinsamling samt en producentansvarsförordning som hanterar förpackningsmaterialet. Eftersom förpackningarna alltså är ett avfall som lyder under producentansvar borde den frågan rimligtvis lösas genom skärpta krav på producenterna att inom ramen för producentansvaret ta ett operativt och finansiellt ansvar för detta förpackningsavfall och inte genom en frivalslösning.

Utredningen framhåller att ett frival skulle ge privata avfallsinsamlare möjlighet att specialisera sig och erbjuda nya och innovativa insamlingslösningar till verksamhetsutövare. Man anser därmed att ett frival skulle främja utsortering och återvinning/återbruk av olika avfallsfraktioner. SVOA ser dock snarare en risk för det motsatta. Eftersom det inte ställs några krav på att avfallet ska hanteras på ett lika bra eller bättre sätt än om det hade hanterats av kommunen ser inte SVOA några incitament eller garantier för att frival skulle bidra till utvecklingen av nya insamlingslösningar. Istället är det stor risk för att konkurrens om enbart lägsta pris för insamlingen blir normerande.

Det är också svårt att tro att avfallsmängderna skulle minska bara för att en annan entreprenör hämtar det. Risken är snarare det motsatta när kommunernas möjlighet till miljöstyrande taxor och kontroll över flödena minskar.

Konsekvenser avseende kommunal avfallshantering

SVOA redogör här för synpunkter främst kopplade till kommunens renhållningsansvar vilket åligger bolaget.

Inledningsvis kan konstateras att utredningens föreslagna tidplan, med ett förslaget ikraftträdande 1 januari 2022 är orimlig. Dessutom är den korta framförhållningen som föreslås både avseende anmälan av frival och återanmälan till kommunal insamling problematisk för kommunerna, såväl administrativt som med avseende på upphandlade entreprenader.

Utredningen hävdar att förslagen inte kommer att påverka kommunernas ekonomi och avfallstaxorna i någon nämnvärd omfattning, en uppfattning SVOA inte delar.

För det första riskerar utredningens förslag att leda till ”russinplockning” där de effektiva och attraktiva hämtställena sannolikt går till frival medan svåra och dyra hämtställen med komplicerade arbetsmiljöförhållanden kommer behöva bekostas av kommunens taxa.

Därutöver kan kommunens möjlighet att styra mot ökad insamling av matavfall genom att kompensera en subventionerad, billigare, matavfallstaxa med en högre restavfallstaxa, så kallad ”miljöstyrande taxa”, riskera att påverkas negativt vid ett frival i och med att verksamheterna ges möjlighet att välja vilka avfallslag de vill ha frival på. Det vill säga en verksamhet kan välja att behålla den subventionerade matavfallsinsamlingen, men välja frival för sitt restavfall vars taxa i dessa fall är konstruerad för att ekonomiskt kompensera den billigare matavfallstaxan. Utöver minskade möjligheter för kommuner att använda miljöstyrande avgifter och taxor likt exemplet ovan försvinner även möjligheten att ta ut felsorteringsavgifter och liknande för det avfall som omfattas av ett frival.

Vidare bedriver kommunerna sin verksamhet via uttag av avfallsavgifter inom ramen för självkostnadsprincipen där långsiktigt stabila förutsättningar är en viktig förutsättning för att kunna ta beslut om verksamheten och lämpliga investeringar. Bolaget ser en risk för kostnader för att upprätthålla beredskap för verksamhetsutövare som inte längre önskar nyttja frival, tillkommande administrativa uppgifter samt finansiering av overheadkostnader som inte nödvändigtvis bortfaller vid frival. Kommunen kommer därutöver behöva ha extra kapacitet för verksamheternas kommunala avfall såväl i egna anläggningar som i upphandlade transport- och behandlingsentreprenader. Kommunerna riskerar att behöva ”betala för luft” för att man med avseende på frivalet inte på förhand kan förutse hur stor kapacitet som kommer att behöva nyttjas.

Vid frival kan inte heller grundavgift tas ut från verksamheten om frivalet avser allt kommunalt avfall. Kommunens avfallsorganisation kommer dock att ha fortsatta kostnader för frivalsavfallet, bland annat att registrera och bevaka frivalet, informera entreprenörer om frivalet samt ta in uppgifter från verksamheten (eventuellt med hjälp av tillsynsmyndigheten) och utföra rapportering till Naturvårdsverket. Om avfallsorganisationen står utan kostnadstäckning för dessa åtgärder riskerar detta att drabba övriga avfallskollektivet, dvs de avgiftsskyldiga som inte omfattas av, erbjuds, vill eller kan utnyttja frivalet. Anmälnings- och tillsynsavgift som tas ut av den kommunala

miljönämnden med stöd av 27 kap. 1 § miljöbalken, kan inte fördelas på avfallsorganisationen.

En konsekvens av frival är att förutsättningarna för kommunal innovation inom avfallshanteringen riskerar att minska då kommuner inte längre kommer att ha framförhållning avseende vilka avfallsflöden kommunen kommer att förfoga över eller vilka mängder och där kommunens avfallsavgifter istället för att gå till innovation just riskerar att gå till kompensation av minskad rationalitet och skalfördelar när flöden av kommunalt avfall istället kommer att hanteras genom frival.

Den administrativa bördan kommer att öka för kommunerna vid ett frival, bland annat till följd av att kommunen åläggs att administrera anmälningar om frival samt hantera transportörer och behandlares årliga rapportering. Det gäller såväl tillsynsmyndigheten som avfallsorganisationen.

Avsaknaden av helhetssyn på det föreslagna förändringsarbetet på avfallsområdet gör att det hos kommunerna nu samtidigt pågår förberedelser för ett kommunalt insamlingsansvar för tidningar och returpapper med beslutat ikraftträdande 1 januari 2022, samtidigt som det råder stor oklarhet kring producentansvarets framtida utformning i och med regeringens pågående utredning som väntas komma på remiss nu under hösten. Att den nu aktuella utredningen föreslår ett införande av frival redan 1 januari 2022 och med så pass stora luckor i analys avseende förväntad nytta, ökad kostnad för kommuner etcetera är anmärkningsvärt och högst olyckligt.

Förslagen saknar en helhetssyn kring avfallshanteringen även ur ett rent tekniskt avseende. Ett frival motverkar den samplanering av borttransport av kommunalt avfall som idag sker i kommunal regi. Ett frival riskerar öka antalet transporter, särskilt i samlad bebyggelse, där kommunen behöver hämta avfall från hushåll och ej frivalent avfall från verksamheter samt att privata entreprenörer hämtar frivalent avfall från verksamheter. Ökade transporter medför ökade utsläpp, ökat buller, ökade olycksrisker och ökad trängsel i transportsystemen.

Utredningens förslag kring frival medför även problematisk logistik när frival tillåts i fastigheter där avfallsutrymmen inrymmer hantering för både verksamheter och boende.

SVOA ser inte hur förslaget om frival skulle bidra till en miljö- och hälsomässigt bättre avfallshandling än den som idag bedrivs i kommunal regi. Förslaget om frival innehåller inte något krav avseende hur avfallet ska behandlas eller att det ska behandlas med minst lika god eller bättre miljö-, klimat-, arbetsmiljö- och hälsoskyddsnivå jämfört med vad som sker i kommunal regi. Frivalet blir därför framför allt en fråga om val av transportör med stor risk för att konkurrens om lägsta pris för insamlingen blir normerande.

Risk finns att mindre seriösa aktörer etablerar sig och riktar in sig på kommunalt avfall från verksamheter. Då inga krav på redovisning av miljö- eller arbetsmiljökrav eller liknande ställs vid anmälan av frival, vare sig avseende transportfordon, behandling eller annat, är kommunens enda möjlighet till kontroll av detta sannolikt via stickprov. Kommunens tillsynsmyndighet skulle behöva stora extra resurser för att via den vägen

kunna stävja miljö- och arbetsmiljömässigt undermåliga förhållanden och förhindra avfallsrelaterad brottslighet i detta avseende.

Det är också viktigt att belysa vad som ska gälla om den entreprenör som utför borttransport och hantering på uppdrag av en verksamhetsutövare går i konkurs eller på annat sätt bortfaller vid ett frival. Här finns paralleller till de negativa konsekvenser som har debatterats med anledning av friskolors konkurser inom ramen för det fria skolvalet.

Stockholms specifika konsekvenser

För Stockholms stad bedöms förslaget om frival kunna få stora konsekvenser. Det finns ca 10 000 hämtställen tillhörande olika verksamheter med egna abonnemang. Verksamheterna står idag för ca 50 000 ton av totalt ca 200 000 ton restavfall som energiåtervinns (förbränns). Hur stor del av verksamheterna som skulle välja frival är ovisst, men det är troligt att större kunder och kedjor skulle välja detta i syfte att få en heltäckande avfallslösning.

Även om frivald entreprenör har transporttillstånd och levererar avfallet till godkänd anläggning kan denne göra avkall på exempelvis fossilfria bränslen och arbetsmiljö och därigenom erbjuda en billigare och ur arbetsmiljö-, klimat- och miljöhänsesämre hämtning än den som erbjuds via kommunen.

Genom att stadens upphandlade entreprenörer för hushållsavfall är indelade områdesvis uppnås i dag en god ruttoptimering. Vid införande av frival kommer det totala antalet transporter med stor sannolikhet att öka, vilket innebär negativa effekter både ur miljö-, trafik- och bullersynpunkt.

Stockholm Vatten och Avfall har i dag fleråriga avtal med flera insamlings- och behandlingsentreprenörer. Med en mycket kort framförhållning kan det innebära många täta omförhandlingar och dyrare avtal för staden på grund av avsteg från beräknad omfattning i avtalen.

Ett frivalssystem skulle medföra större osäkerheter vid planering av den tekniska infrastrukturen för sopsugar och andra maskinella insamlingsystem då anslutningsgraden inte kan garanteras på grund av frival.

Utmaningar genom att såväl hushåll som flera olika verksamheter, med egna abonnemang, kan ha utrymme i samma soprum. Avfallet hämtas lätt av fel entreprenör och reklamationer riskerar att hamna fel. Vidare risk för praktiska och ekonomiska problem vid så kallade övermängder (avfall utöver abonnerade kär!) vilket riskerar hamna på kommunen.

Stockholm Vatten och Avfall har de senaste åren lagt stora resurser på att öka insamlingen av matavfall från verksamheter, framförallt skolor och restauranger. I Stockholm beräknas knappt hälften (45%) av det tillgängliga matavfallet för insamling och behandling finns hos verksamheter. I dag har Stockholm miljöstyrande taxa, t ex är taxan för matavfall subventionerad av taxan för restavfall i syfte att styra mot ökad insamling av matavfall. Denna möjlighet att styra mot ökad insamling av matavfall och kompensera subventionen

genom restavfallstaxan riskerar att påverkas vid ett frival. SVOA ser en risk för att det absolut minsta abonnemanget för restavfall tecknas hos kommunen, som därmed får hantera insamlingen av matavfall till subventionerad taxa, men att den största delen av restavfallet som är tänkt att ekonomiskt kompensera subventionen ändå går till frival. Det är mycket svårt att följa upp ett sådant förfarande.

Kommunen har ett ansvar för att ha en avfallsplan omfattande det avfall som uppkommer i kommunen. Möjligheterna att styra mot uppsatta mål kan försvåras som följd av införandet av frival.

Det kan också påpekas att redan i dag finns en möjlighet för tillsynsmyndigheten att bevilja dispens för verksamhetsutövare som kan visa att de genom att anlita en egen entreprenör kan uppnå ett bättre omhändertagande ur miljösynpunkt.

Förslaget kommer vidare medföra ökade kostnader och behov av resurser för administration av förändringar i abonnemang, statistiskhantering och tillsyn. Kostnaden för administration beräknas bli högre och bekostas av färre. Ett införande av frival beräknas ge en nettoförlust för staden, på grund av att intäktsreduceringen är större än kostnadsminskningen. Dessutom tillkommande kostnader för administration och tillsyn samt olika aspekter på kapacitet vid snabba förändringar. Frivalet kommer därmed att påverka avfallstaxan negativt.

Utredningens förslag om ändringar avstyrkes i sin helhet.



Malin Werner
Avdelningschef
Stockholm Vatten och Avfall AB

