

Västerås 2021-09-17

Till:

Diariern:
2021/0582-VKF (VafabMiljö)
M2021/00950 (Departementet)
KS 2021/01139–1.7.1 (Västerås stad)

Västerås stad
Kommunstyrelsen
Miljödepartementet

VafabMiljös yttrande över SOU 2021:24 Äga avfall – en del av den cirkulära ekonomin.

VafabMiljö är ett kommunalförbund bildat av kommunerna i Västmanlands län samt Heby och Enköpings kommun. Inom vår region bor cirka 330 000 personer och här finns cirka 16 000 företag. Vi ansvarar för insamling av hushållsavfall, men erbjuder även olika typer av avfallslösningar till företag, i och utanför regionen.

En av våra medlemskommuner, Västerås stad, är utnämnd till remissinstans med möjlighet att yttra sig över utredningen *SOU 2021:24 Äga avfall – en del av den cirkulära ekonomin*. Västerås stad har bitt om VafabMiljös synpunkter på rubricerat ärende. Nedan följer VafabMiljös svar.

Beskrivning av ärendet

Västerås stad har fått utredningen *SOU 2021:24 Äga avfall – en del av den cirkulära ekonomin* på remiss från Miljö- och energidepartementet.

Frival innebär att verksamheterna kan välja att hantera avfallet på annat sätt än att lämna det till kommunen. Förslaget med frival föreslås införas 1 januari 2022 för både transport och hantering av avfallet.

Utredningen har undersökt alternativa lösningar för hur yrkesmässiga verksamheter ska få ökad möjlighet att ta hand om sitt kommunala avfall. Idag har kommunerna, med vissa undantag, monopol på att samla in och behandla kommunalt avfall från både hushåll och verksamheter.

Kommunerna ska alltså ha grundansvaret för kommunalt avfall som har producerats i eller i samband med yrkesmässig verksamhet. Men verksamheterna ska ges möjlighet att lämna den kommunala hanteringen och själva bestämma över transport och behandling av sitt avfall.

Utredningens förslag till lösningar avser möjliggöra nya modeller och metoder för en cirkulär ekonomi.

Som ett alternativ till frival lägger utredningen fram ett förslag till nya dispensregler som förslagsvis är reserverad för verksamheter. Det avfallsslag eller den avfallsfraktion som en verksamhet söker dispens för ska på ett övergripande sätt syfta till ökad hållbarhet, lokalt, regionalt eller nationellt. Dispensen ska sikta mot att minska mängden avfall eller främja hushållningen med råvaror och energi, och en dispensansökan ska redovisa en genomtänkt idé för hur detta ska åstadkommas. Samlat bör en beviljad dispens leda till att avfallet tas om hand bättre än vad som vore fallet utifrån det förfarande som kommunen kan erbjuda. Dispensen ska alltså ses som ett verktyg för att åstadkomma ökad hållbarhet.

Utredningen beskriver även olika konsekvenser av förslagen, till exempel:

Påverkan på kommunernas avfallsinsamling

Införandet av ett frival kommer utifrån utredningens beräkningar att minska omsättningen för kommunernas insamling av restavfall och matavfall från hushåll och verksamheter med cirka 7 procent. Kommunernas intäkter från verksamheters abonnemang för insamling av restavfall och matavfall kommer att minska med 25 procent i genomsnitt, enligt utredningens uppskattningar.

Påverkan på tillsyn, kontroll och information

Kommunernas miljö- och hälsotillsyn kommer att kunna förstärkas genom tillsynsavgifter från verksamheter som anmäler om frival. Eftersom tillsynen till stor del är avgiftsfinansierad kommer de nya tillsynsavgifterna kunna bidra till utökad tillsyn på ett område som är eftersatt och svårt att tillsyna på grund av att många aktörer ofta är aktiva i flera kommuner. Tillsyn är också en viktig grund för att marknadsekonomi ska fungera. Idag är kommunernas tillsyn på avfallsområdet ofta begränsad till klagomål och till farligt avfall.

VafabMiljös synpunkter

Tillsynsmyndigheten kommer att få en ökad arbetsbelastning och administrativ börda, vilken beskrivs i Västerås stads yttrande över utredningen *SOU 2021:24 Äga avfall – en del av den cirkulära ekonomin*. VafabMiljö ställer sig bakom yttrandet som beslutades i Miljö- och konsumentnämnden den 31 augusti 2021, dnr MOKN 2021/00074–1.7.1.

VafabMiljö är medlemmar i branschorganisationen Avfall Sverige och ställer sig bakom deras yttrande över utredningen *SOU 2021:24 Äga avfall – en del av den cirkulära ekonomin*.

Vi ställer oss också bakom de generella ståndpunkter som är vägledande för ställningstaganden och åtgärder för att utveckla förebyggande, återanvändning och hantering av avfall och kommunernas roller inom dessa områden. Vi instämmer med Avfall Sveriges konstaterande att förslagen i Frivalsutredningens betänkande *SOU 2021:24 Äga avfall – en del av den cirkulära ekonomin* inte ligger i linje med Avfall Sveriges generella ståndpunkter.

VafabMiljö vill lyfta följande punkter som framför allt har påverkan på den kommunala avfallsorganisationen:

- Enligt förslaget ska detta genomföras från 1 januari 2022. Tidshorisonten är för snäv då ett beslut om frival för kommunalt avfall som inte kommer från hushåll påverkar både taxa och föreskrifter. Att arbeta om både taxa och föreskrifter utifrån de nya förhållandena kommer inte hinnas med innan årsskiftet.
- Under året pågår ett intensivt arbete med att förbereda verksamheten på övertagandet av ansvaret för insamling av returpapper, enligt regeringens beslut den 22 december 2020. Även returpapper räknas som kommunalt avfall från den 1 januari 2022 och är då möjligt att friväljas.
- Det saknas en helhetssyn på avfallshanteringen, det pågår andra processer som påverkar. Till exempel utredningen om vem som ansvarar för förpackningarna och inom EU pågår framtagande av riktlinjer för definition av kommunalt avfall och gränsdragningen för det kommunala avfallsansvaret.

- Ett annat exempel på pågående process är regeringsuppdraget om hur artikel 22 om bioavfall i EUs avfallsdirektiv kan genomföras i svensk lagstiftning. Artikel 22 i avfallsdirektivet innebär att bioavfall ska sorteras ut och antingen samlas in separat för materialåtervinning, eller materialåtervinnas på plats. Reglerna blir obligatoriska för alla, både verksamheter och hushåll. Naturvårdsverket föreslår bland annat att kommunerna ska erbjuda särskilda insamlingsystem för livsmedels- och köksavfall och insamlingsplatser för trädgårds- och parkavfall. Hur detta ska förenas med möjligheten till frival presenteras inte i utredningen.
- Genom att Frivalsutredningen inte föreslår att frival ska avse allt kommunalt avfall från en verksamhet är risken för "russinplockning" stor. Om ett frival ska tillåtas behöver det avse hela flödet från en verksamhet. Det är inte rimligt att verksamhetsutövare ska kunna plocka ut de flöden ur det kommunala avfallet, som de bedömer som lönsamma och sedan lämna resten till kommunens avfallshantering.
- Vi kommer ha ett inkomstbortfall men i stort sett alla kostnader kvar. I utredningsdirektiven anges att Frivalsutredningen ska analysera de ekonomiska konsekvenserna av förslaget för kommunala aktörer. Utredningen har inte i tillräckligt hög grad analyserat de ekonomiska konsekvenserna för kommunerna.
- Det är inte rimligt att de verksamhetsutövare och hushåll som kommer att finnas kvar i kommunens taxekollektiv ska åläggas höjda avgifter som en möjlig konsekvens av att vissa avfallsinnehavare har gjort frival.
- Förslagen i utredningen innebär inte en effektivisering av verksamheten eller ekonomin, vilket går emot tanken om effektivisering som en effekt när vi bildade kommunalförbund.
- Frågan hur kommunen ska kompenseras vid frival måste lösas. Vid frival bortfaller kommunens möjligheter att ta ut avgifter enligt 27 kap. 4 § miljöbalken. Sannolikt kan inte heller grundavgift tas ut, om frival avser allt kommunalt avfall från en verksamhet. Anmälnings- och tillsynsavgift som tas ut av den kommunala miljönämnden med stöd av 27 kap. 1 § miljöbalken, kan inte fördelas med avfallsorganisationen. Kommunens avfallsorganisation kommer dock att ha fortsatta kostnader för frivalsavfallet. Om avfallsorganisationen står utan kostnadstäckning för dessa åtgärder riskerar detta att drabba övriga avfallskollektivet. Kommunen behöver dessutom stå med kapacitet för 100 procent av verksamheternas kommunala avfall, men kommer inte att på förhand veta hur stor kapacitet som kommer att behöva nyttjas. Frival kan dessutom medföra ökad illegal dumpning av avfall, som i slutändan ofta drabbar kommunerna och skattekollektivet enligt kommunernas skyldigheter i lag om gatuhållning och skyltning.
- Förslaget om frival visar inte hur det ska bli bättre än nuvarande system. Det aktuella förslaget saknar en hänvisning till att den som gör frival ska säkerställa att avfallet behandlas i enlighet med avfallshierarkin och/eller på ett miljö- och hälsomässigt godtagbart sätt. Detta är en stor brist i förslaget och är inte förenligt med ambitionen

då frival har lanserats som en möjlighet för att öka innovationen och få fram alternativa lösningar för en högre grad av cirkularitet.

- Att kommunerna äger avfallet har borgat för en bra avfallshantering med säkerställande av skydd för människors hälsa och miljön, vilket är grundläggande aspekter när det gäller hanteringen av det kommunala avfallet. Den kommunala avfallshanteringen bidrar också i allra högsta grad till den cirkulära ekonomin genom till exempel biologisk återvinning av matavfall där biogas och biogödsel produceras.
- Inrapporteringen av mängden kommunalt avfall måste säkerställas. Vid ett frival blir det svårare att föra statistik över mängden kommunalt avfall från verksamheter (även om krav uppställs om att lämna uppgifter till kommunen) till skillnad från när det finns en huvudman, kommunen, för allt kommunalt avfall.

Slutligen vill vi särskilt lyfta fram följande punkter från Avfall Sveriges yttrande av betydelse för både Västerås stad och VafabMiljö:

Konsekvenser för andra angelägna satsningar: Frival får konsekvenser för kommunen när det gäller möjligheten att finansiera andra, för avfallshanteringen viktiga aspekter, såsom ökade satsningar på främjande av förebyggande av kommunalt avfall och insamling för återanvändning. Detta eftersom avfallsavgifter kan behöva läggas på att upprätthålla beredskap för verksamhetsutövare som inte längre önskar nyttja frival samt finansiering av overhead-kostnader som inte nödvändigtvis bortfaller vid frival.

Trafiksituationen: Ett frival skulle öka antalet fordon och särskilt i samlad bebyggelse där då både kommunen behöver hämta avfall från hushåll och ej frivalt avfall samt privata entreprenörer hämta frivalt avfall. Tillsynen försvåras avsevärt vid störningar för omgivningen från olika avfallstransporter, då det blir oklart vem av de berörda aktörerna som ska föreläggas om försiktighetsåtgärder eller begränsningar. Det blir dessutom svårare att ställa krav på tidsbegränsningar, när fler aktörer ska samsas om utrymme och tid för hämtning av avfall.

Avfallshantering i tätbebyggelse: Ett frival innebär potentiellt fler kärl – och vid ett frival kommer de kärl och anordningar som finns idag att behöva kompletteras med kärl för det frivalda avfallet. Risker för att kärl, vid platsbrist, då också börjar ställas ut i gatumiljön med just ökad risk för brand och sanitära olägenheter, något som också hade behövt analyseras i en konsekvensbeskrivning.

Fordon med god miljöstandard: En viktig konsekvens av frival är att det inte finns några garantier att fordon med god miljöstandard används för insamlingen.

Arbetsmiljö: I den kommunala avfallshanteringen är säkerställandet av en god arbetsmiljö en grundläggande aspekt, vid sidan av efterlevnad av miljö- och hälsoskydds krav för avfallshanteringen. Frågan om hur en god arbetsmiljö kommer att säkerställas under frival med priskonkurrens hade behövt belysas i Frivalsutredningens konsekvensbeskrivning.

Ett bibehållet miljö- och hälsoskydd: Konsekvenserna av den eftergift åt privata aktörers hävdande av rationalitet i sina verksamheter i relation till att ett bibehållet miljö- och

hälsoskydd säkerställs behöver analyseras inom ramen för Frivalsutredningens konsekvensbeskrivning.

Den administrativa bördan: Avfall Sveriges bedömning är att den administrativa bördan kommer att öka för kommunerna vid ett frival bland annat till följd av att kommunen åläggs att administrera anmälningar, ändringar och årsrapporter om frival samt vidare rapportera inrapporterade uppgifter till Naturvårdsverket. Den ökade administrativa bördan gäller såväl tillsynsmyndigheten som avfallsorganisationen, varav den senare inte kan finansiera arbetet med tillsynsavgifter utan kommer att behöva göra det med ökade grundavgifter för (det kvarstående) avgiftskollektivet.

Ny och kostsam infrastruktur: Hur påverkas möjligheterna att etablera ny och kostsam infrastruktur, exempelvis sopsugssystem som på sikt skulle vara miljömässigt välkomna, men hindras genom att frivalet riskerar att urgröpa underlaget för sådana investeringar för kommunen?

Minskade skalfördelar för det allmänna: Med frivalet kommer färre företag och kommunernas invånare att få bära större andel av de fasta gemensamma kostnaderna. Avfall Sverige drar slutsatsen att frivalet kan innebära lägre kostnader för några men samtidigt högre för andra inklusive mindre företag och hushåll. Något tillspetsat skulle det kunna uttryckas som att frivalet skapar potentiella möjligheter för ett fåtal, främst inom storstadsområden, som bekostas av allmänheten och mindre företag, särskilt inom glesbygd.

Fast datum för anmälan: En reglering måste utgå från det som föreslogs i regeringens promemoria från hösten 2019 där förslag om frival lämnades. Där föreslogs att anmälan om frival skulle göras årligen, senast den 1 mars. Detta i syfte att skapa en någorlunda rimlig framförhållning i kommunens planeringsförutsättningar inklusive justering av nästkommande års avfallstaxa. Det fanns alltså formella skäl för angivandet av den tidsgränsen.

Miljöstyrande avgifter inklusive felsorteringsavgifter: Detta är möjligheter som bortfaller vid frival. Många kommuner tillämpar sådana avgifter och det har en säkerställd effekt för ökad utsortering.

I den slutliga handläggningen har Johanna Olsson, Avfallsstrateg, deltagit.

För VafabMiljö Kommunalförbund

Carina Färm
Förbundsdirektör