



Stadsledningskontoret
Anna Jungmarker
Epost: anna.jungmarker@vasteras.se

Miljödepartementet

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

Sammanfattning

Det är oklart vilka samhällsekonomiska och miljömässiga vinster förslaget om frival egentligen ser och varför det skulle leda till ökad utsortering.

Tidsramen för införande är för snäv och kommer att kräva betydande resurser för tillsynsmyndigheten samt att både avfallstaxor och -föreskrifter behöver arbetas om, något som inte hinns med innan 1 januari 2022.

Hur utredarna har tänkt sig tillsynens innehåll och omfattning är oklart. Tillsynsmyndigheten har inte möjlighet att fördjupa sig i de mängder avfall som olika verksamheter ger upphov till. Det skulle innebära mycket tillsynstid och höga tillsynsavgifter för det enskilda företaget.

Kommunens avfallsorganisation kommer fortsatt att ha kostnader för frivalsavfallet då man behöver stå med kapacitet för det fall man behöver ta hand om avfallet. 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 avfallsproducenter har gjort frival.

Det kommer att krävs en omfattande samordning mellan den kommunala organisation som hämtar kommunalt avfall och tillsynsmyndigheten för att kommunen ska kunna säkerställa att avfallsproducenter inte hamnar utanför hämtningssystemen. Det är oklart hur denna registerhållning ska finansieras.

Med ny lagstiftning skapas alltid ett ökat behov av tillsynsvägledning. Med bakgrund i tidigare ändringar av lagstiftning utan direkt medföljande vägledning har vi sett vilka resurser det tar att tillämpa ny lagstiftning. Så det är av stor vikt att riktlinjer och vägledning kommer på plats snabbt för att vara till hjälp när lagändringarna träder i kraft.

Synpunkter och kommentarer

Kommunalt avfall

I utredningen pekar man på att det mesta av det kommunala avfall som skulle vara aktuellt för frival utgörs av matavfall och förpackningar med producentansvar. Redan idag ska i princip dessa avfallsfraktioner sorteras ut och det är oklart varför frival skulle leda till ökad utsortering.

Den enda avfallskategori som lyfts i utredningen, vilken skulle kunna materialåtervinnas och öka den cirkulära ekonomin, är så kallat mjukpapper (som pappershanddukar). Redan idag finns det möjlighet att få dispens för

insamling av denna fraktion. Om utsorteringen av producentansvarsavfall och matavfall förbättras samt möjligheten till dispens underlättas för enskilda fraktioner är det oklart vilka samhällsekonomiska och miljömässiga vinster utredningen egentligen ser med möjligheten till frival av kommunalt avfall.

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.

Under året pågår ett intensivt arbete med att förbereda för 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.

Tidsram

Utredningen om frival innebär en stor omställning för tillsynsmyndigheterna inom en alltför snäv tilltänkt tidsram, till 1 januari 2022. Det kommer att krävas betydande resurser hos tillsynsmyndigheterna, dels för att kunna besvara frågor från berörda verksamheter, dels för att hantera anmälan och övrig tillsyn.

Vidare beskrivs att det ska vara sex veckor från att anmälan till kommunen om frival görs till tillämpning, där kommunen i god tid ska gett bekräftelse till avfallsabonnten. Sex veckor kan vara för kort tid att administrera detta i det inledande skedet då intresset kan förväntas vara stort.

Ett beslut om frival påverkar också både taxa och föreskrifter. Att arbeta om både taxa och föreskrifter utifrån de nya förhållandena kommer inte hinnas med innan årsskiftet.

Av tidigare erfarenhet vet vi att framtagande av vägledningsmaterial från centrala myndigheter samt en eventuell nationell digital tjänst för registrering och rapportering tar lång tid. Det handlar snarare om ett antal år än ett antal månader. För att få ett fungerande och rättssäkert system från start måste det finnas tid för förberedelser och nationell samordning.

Dispensmöjligheter

Syftet med alternativet dispensmöjlighet ska vara att öka hållbarheten och att avfallet tas om hand på ett miljömässigt bättre sätt än vad som skulle skett om kommunen hade tagit hand om det. Här är det i utredningen otvetydigt beskrivet vad man menar med bättre. Om utökade dispensmöjligheter kommer till stånd behövs en tydlig beskrivning av syftet och hur dispensreglerna ska tillämpas.

Tillsyn och tillsynsavgifter

För att kunna ha tillräckliga resurser för tillsyn av det kommunala avfallet inom ramen för frival bör årliga avgifter tas ut. På sidan 199 finns ett räkneexempel från Malmö. Enligt det skulle den genomsnittliga tillsynsavgiften per frivalsansluten bli cirka 1600 kronor per år.

Västerås stad bedömer att det behövs en tillsynsavgift i minst den storleksordningen för att klara uppdraget med full avgiftsfinansiering. Att genomföra tillsyn på plats ute i verksamheterna, och till och med kontrollera avfallsmängderna som uppstår i de olika avfallskärnen, som någon av experterna föreslog i sitt särskilda yttrande, bedömer förvaltningen vara realistiskt. Tillsynsmyndigheten har inte möjlighet att fördjupa sig i de mängder avfall i olika fraktioner som olika verksamheter ger upphov till. Det skulle innebära att mycket tillsynstid skulle behöva läggas på varje verksamhet och därmed höga tillsynsavgifter för det enskilda företaget.

Det är oklart hur utredarna har tänkt sig tillsynens innehåll och omfattning, dels för att kontrollera att regelverket följs, dels för att frival ska leda till större miljönytta än dagens system.

I räkneexemplet anges också att den ökade tillsynen av frivalsaktörer skulle utgöra 2,3 procent av antalet tillsynstimmar i Malmö. Det låter dock som en orimligt stor andel av tillsynen att lägga på ett tillsynsområde som idag inte är prioriterat.

Det görs idag ingen tillsyn på avfallsproducenter som baseras på årlig tillsynsavgift utan sådan tillsyn görs projektbaserat, initierat av klagomål eller i samband med annan tillsyn på verksamheter som betalar årlig tillsynsavgift. I sammanhanget kan man jämföra med den tillsyn som sker vid köldmedierapportering. Det handlar nästan uteslutande om rapportgranskning. Risker är stora även vid tillsyn av frivalsanslutna att det i stort sett enbart kommer att handla om en administrativ tillsyn där de som rapporterar för sent drabbas av en miljöstraffavgift medan de som inte sköter sin avfallshämtning på ett korrekt sätt inte upptäcks.

Västerås stad instämmer till stora delar i det som Sven Lundgren anger i sitt särskilda yttrande om tillsynsfrågor på sidorna 252-253. Vi delar också de synpunkter som Fredrik Bäck framför kopplat till den kommunala tillsynen samt avsnittet om dumpning på sidorna 231-233.

Taxor

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.

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 avfallsproducenter har gjort frival.

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 gaturenhållning och skyltning.

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.

Registerhållning och rapportering

Det kommer att krävs en omfattande samordning mellan den kommunala organisation som hämtar kommunalt avfall och tillsynsmyndigheten för att kommunen ska kunna säkerställa att avfallsproducenter inte hamnar utanför hämtningssystemen. För detta torde krävas att kommunens avfallsorganisation har ett heltäckande register över alla avfallsproducenter oavsett om de har kommunal hämtning eller har anmält frival. Det är oklart hur denna registerhållning ska finansieras. I jämförelse kan nämnas att det register som funnits över fastigheter som har fettavskiljare i vår kommun nu riskerar att falla eftersom ingen kommunal instans längre har ansvaret för att fettavskiljarna töms på grund av att det inte längre räknas som ett kommunalt ansvar.

För att upprätthålla ett så fullständigt register som möjligt över avfallsproducenterna i kommunen samt kunna ha beredskap för hämtning av kommunalt avfall från de som eventuellt lämnar frivalssystemet, behöver den del av kommunen som ansvarar för den kommunala hämtningen ha tillgång till uppgifter om alla som anmält frival till tillsynsmyndigheten. Idag hänvisar flera avfallsbolag till sekretessbestämmelser av företagsekonomiska skäl då avfallsmängder med mera ska redovisas till tillsynsmyndigheten. För att ha beredskap för att kunna hämta avfall från fler producenter behöver även den kommunala utföraren ha tillgång till vissa volymuppgifter. Här kan man förvänta sig ett ökat antal ärenden med prövning av sekretess.

Registrering av frival samt inlämning av statistik kan låta som en mindre administrativ börda för kommuner och verksamheter. I en mellanstor kommun som Västerås är det ett fåtal handläggare som ska hantera ett par tusen ärenden inom miljöbalkens hela område varje år och det krävs en hård prioritering för att överhuvudtaget hinna med. Vikten av att minska ren administration är central för att få tid till operativ tillsyn. En stor andel av tillsynen är idag händelsestyrd och många gånger är det inte möjligt att ta ut tillsynsavgifter i den utsträckning som skulle behövas för att få kostnadstäckning.

Utredningen beskriver att för att frival ska fungera på ett smidigt sätt krävs någon form av rapporteringssamordning, i digital form. Vi delar uppfattningen om att dessa typer av rapporteringslösningar har en stor betydelse. Systemet bör även ge ett fritt utbyte av information till tillsynsmyndigheterna. Ett positivt förslag är om systemet där ökad digital tillgänglighet till samordning, information, anmälan och rapportering överförs direkt till tillsynsmyndigheternas system.

Att skapa en digital plattform bidrar även till att öka transparens kring bland annat spårbarhet och avfallsmängder. Det kommer att krävas samordning mellan kommuner för att över huvud taget kunna kontrollera avfallsflödena, vilket är resurskrävande.

I utredningen anges att nationella digitala lösningar är viktiga förutsättningar för att frivalssystemet ska fungera effektivt både för verksamheter och kommuner. Under "Särskilda yttranden" föreslås att ett gemensamt system för anmälan och rapportering med fördel bör hanteras centralt av Naturvårdsverket för att underlätta för såväl verksamheter som kommuner och vi anser att detta bör utredas.

Utifrån en central anmälan/registrering, rapportering och kontroll på nationell nivå borde Naturvårdsverket initiera och samordna den tillsyn som behöver utföras av tillsynsmyndigheterna på lokal nivå.

Ett exempel på svårigheter vid införandet av ett rapporteringssystem, där tillsynen idag inte är prioriterad av resursskäl, är det nyligen införda kravet på rapportering av farligt avfall. Sedan den 1 november 2020 ska alla producenter av farligt avfall rapportera till ett centralt register som handhas av Naturvårdsverket. I juli 2021 redovisade Naturvårdsverket att ca 20 000 olika verksamheter, av ca en miljon som omfattas av kravet på rapportering har rapporterat till registret. Eftersom kravet gäller för alla som producerar farligt avfall, inklusive kontorsverksamheter och liknande, finns det ingen möjlighet för tillsynsmyndigheterna att bedriva tillsyn över de verksamheter som inte rapporterat, om det inte uppstår klagomål eller på annat sätt blir aktualiserat.

Det faktum att kommunalt avfall kommer att hanteras över kommungränserna och kan bli svårare att följa upp belyses inte i utredningen.

Nationellt register för aktörer på avfallsmarknaden

Det vore önskvärt med ett nationellt register, liknande det som finns i Danmark, för att samlat kunna se både transportörer och avfallsbehandlare som har tillstånd eller anmält sin verksamhet enligt miljöbalken.

Tillsynsvägledning

Med ny lagstiftning skapas alltid ett ökat behov av tillsynsvägledning. Utredningen föreslår att Naturvårdsverket tar fram nationella riktlinjer för hur frival, rapportering och tillsyn ska gå till för att undvika att kommunerna utför parallellt arbete i att ta fram detta.

Med bakgrund i tidigare ändringar av lagstiftning utan direkt medföljande vägledning har vi sett vilka resurser det tar att tillämpa ny lagstiftning. Så det är av stor vikt att riktlinjer och vägledning kommer på plats snabbt för att vara till hjälp när lagändringarna träder i kraft. Avsaknad av riktlinjer och vägledning vid tillämpning av ny lagstiftning skapar en rättsosäkerhet med olika tillämpning av lagen i olika kommuner till följd.

Övriga synpunkter

- Enligt utredningen har miljöbrottsligheten inte ökat i våra grannländer när kommunala avfallsmonopol avskaffats. Samtidigt har inte tillsynen av avfallshanteringen prioriterats i de nordiska länderna. Frågan är om eventuell brottslighet upptäcks utifrån den begränsade tillsyn och kontroll av avfallshantering som faktiskt bedrivs i våra grannländer och även i Sverige.

- Vi håller med om att det är olämpligt att avfallsproducent själv ska få transportera sitt kommunala avfall. Frival/dispens ska, om det genomförs, innebära både borttransport och vidare omhändertagande.
- Man kan tänka sig att det dyker upp fler aktörer inom transport och hantering av detta avfall. Tillsynsmyndigheterna och de tillståndsprovande myndigheterna behöver ta höjd för att hantera anmälningar och tillståndsansökningar från nya aktörer. Att bedriva tillsyn över verksamheter som transporterar och på annat sätt hanterar avfall är komplicerat eftersom verksamheterna ofta bedrivs i flera kommuner. Även att bevaka konkurser bland dessa bolag för att tillse att det kommunala avfallet hanteras på rätt sätt blir en komplicerad uppgift.
- Tillsynsmyndigheten och även den kommunala utföraren kan komma att få många frågor kring frivalet och behöver avsätta tid och resurser även för information, inte minst kring tillsynsavgifterna.
- Det pågår andra processer inom avfallsområdet som hade varit lämpliga att vänta in om förslaget ska genomföras. 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 EU:s 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 insamlingssystem för livsmedels- och köksavfall och insamlingsplatser för trädgårds- och parkavfall. Hur detta ska förenas med möjligheten till frival presenteras inte i utredningen.
- 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.
- 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.

- Även om det enligt utredningen inte finns någon forskning på att antalet transporter skulle öka och att det är en försumbar andel av alla transporter i Sverige så är farhågan att antalet transporter kommer att öka och särskilt i stadskärnan där utrymmet både i tid och rum redan är begränsat och störningar lätt kan uppstå. Om det är flera olika avfallstransportörer kan oklarheter uppstå om vem som ska föreläggas om försiktighetsåtgärder eller begränsningar.