

Miljödepartementet:
m.remissvar@regeringskansliet.se

Kopia:
charlotta.broman@regeringskansliet.se
linn.akesson@regeringskansliet.se

Stockholm 2021-10-01

REMISSYTTRANDE;
Betänkandet Äga avfall - en del av den cirkulära ekonomin (SOU
2021:24)
(Ert diarienummer M2021/00950)

Visita är bransch- och arbetsgivarorganisation för den svenska besöksnäringen. Visita samlar ca 5 600 medlemsföretag med runt 8 090 arbetsställen, huvudsakligen hotell, restauranger, caféer, nöjesrestauranger, cateringföretag, konferens-anläggningar, spa, campingföretag, vandrarhem, skidanläggningar, nöjes- och djurparker, turistbyråer, museer samt turist- och eventföretag. Visita tecknar branschens kollektivavtal och är en medlemsorganisation i Svenskt Näringsliv. Som branschorganisation hjälper Visita företagen att växa och utvecklas och är besöksnäringens företrädare i politiska frågor.

Visita har tagit del av rubricerat betänkande och får härmed inkomma med följande

YTTRANDE

1. Sammanfattande synpunkter

- Visita välkomnar förslaget om införande av ett frival. Ett väl fungerande frival skulle innebära stora fördelar som ökad resursanvändning, miljönytta och cirkulära flöden samt anpassning till verksamhetsutövarnas behov.
- Då det finns en risk för en ny bredare tolkning av begreppet kommunalt avfall, vilket skulle innebära att mer avfall faller in under det kommunala monopolet, föreligger nu ett ännu större behov av att möjligheten till frival införs skyndsamt. Detta för att företagens äganderätt över dess resurser inte ska fråntas dem och för att inte bryta sönder redan nu miljömässigt och ekonomiskt välfungerande strukturer.

- Visita anser att det är en brist att frivalsförslaget i praktiken innebär att det inte är avfallsproducenten utan fastighetsägaren som har makten över frivalet. Detta kan leda till inlåsnings effekter med sämre miljönytta som följd och det är viktigt att, efter införandet av frivalet, följa upp utvecklingen på detta område.
- Det alternativa dispensförslaget är för snävt och komplicerat för att fungera väl.

2. Förslagen i betänkandet

I betänkandet föreslås bland annat att den som är avgiftsskyldig enligt kommunens föreskrifter om renhållningsavgift får, i fråga om kommunalt avfall som inte kommer från hushåll, lämna avfallet för vidare hantering till någon som yrkesmässigt transporterar avfall (frival). En anmälan för registrering om frival ska göras till kommunen där avfallet uppstår och kan avse en eller flera fraktioner alternativt allt kommunalt avfall från verksamheten. Hämtning av aktuellt avfall får påbörjas tidigast sex veckor efter det att anmälan gjorts. Den som gjort ett frival får återgå till att lämna avfallet till kommunen inom sex månader efter kommunen mottagit sådant besked. Om avfall som omfattas av frival orsakar störningar får kommunen besluta att frivalet ska upphöra.

Som alternativ till frival lägger utredningen även fram ett förslag till nya dispensregler. Här föreslås att kommunen, i fråga om kommunalt avfall som inte kommer från hushåll, efter ansökan om det ska ge dispens från förbudet att hanteringen inte får utföras av någon annan än kommunen, om mängderna avfall minskar eller hushållningen med råvaror och energi främjas.

Bestämmelserna föreslås träda i kraft den 1 januari 2022.

3. Visitas synpunkter på förslagen

3.1. *Mycket viktigt att frival införs*

Genom strategin för cirkulär ekonomi och tillhörande handlingsplan har regeringen tydliggjort att cirkulär ekonomi är en prioriterad fråga. Som utredningen poängterar framhåller forskningen att förutsättningarna för en fungerande cirkulär ekonomi, liksom för linjär ekonomi, behöver innehålla beståndsdelar i form av äganderätt, tydligt regelverk och konkurrens. Visita stöder utredningens slutsatser att ett fungerande frival skulle innebära stora fördelar såsom bland annat ökad miljönytta och anpassning till verksamhetsutövarnas behov. Ett frival skulle t.ex. ge privata avfallsinsamlare möjlighet att specialisera sig och erbjuda nya innovativa lösningar, bättre service och nya cirkulära flöden. Ett frival skulle också innebära

samordningsfördelar såsom minskat antal transporter när hämtningen av kommunalt avfall kan ske samlat med annat avfall. Det skulle också t.ex. innebära en möjlighet för företagen att få statistik på aktuella avfallsmängder, vilket är mycket viktigt för företagens miljöarbete för att bl.a. kunna följa upp minskningsmål på avfallsområdet.

3.2. Nu än viktigare att frival införs snarast

Frågan om hur begreppet kommunalt avfall, som infördes av statistikskäl i svensk lagstiftning den 1 augusti 2020, ska tolkas är för närvarande uppe för diskussion. Naturvårdsverket publicerade fredagen den 24 september 2021 en ny vägledning och framför där uppfattningen att vissa strömmar som tidigare bedömts som verksamhetsavfall, såsom t.ex. restaurangavfall, nu ska räknas som kommunalt avfall, vilket medför att det omfattas av det kommunala monopolet. Detta trots att det i förarbetena uttryckligen angavs att ändringen till begreppet kommunalt avfall i princip inte är avsedd att förändra ansvaret för avfallshanteringen (prop. 2019/20:156). Som utredningen konstaterar kan således en stegrad ambition med bättre statistikredovisning från EU:s sida alltså för svenskt få vidkommande konsekvenser som ligger långt vid sidan av vad EU har eftersträvat med sin tydligare definition av begreppet kommunalt avfall.

Som utredningen anger kan ändringen av definitionen komma att få betydligt större räckvidd för tolkningen av miljöbalken än vad som kunnat utläsas av konsekvensanalysen av förslagen i prop. 2019/20:156. Det innebär att ett stort antal potentiella konsekvenser till följd av förändringen varken är tillräckligt utredda eller beaktade såsom t.ex. vilken betydelse utvidgningen får för de verksamheter där avfallet har ett värde samt om utvidgningen är förenlig med utvecklingen inom avfallsområdet om vikten av att betrakta avfall som resurs. Det är också tydligt att det inte går att motivera utvidgningen av begreppet utifrån aktuella EU-regler där det, som också anges i utredningen, uttryckligen fastställs att reglerna inte syftar till att påverka ansvarsfördelningen mellan offentliga och privata aktörer. I 15 kap 3 § miljöbalken anges vidare att avfall från tillverkning inte avses som kommunalt avfall. Det är dock inte klarlagt var gränsen går mellan kommunalt avfall och avfall från tillverkning. Sammanlagt kan konstateras att rättsläget för var gränsen ska dras – om vissa avfall ska anses utgöra kommunalt avfall eller inte – i dagsläget är högst oklart.

Om införd lagstiftning ska tolkas på det vis Naturvårdsverket nu anser föreligger risk för det principiellt felaktiga praktiska resultatet att företagens äganderätt över deras egendom fräntas dem, även vad gäller sådana resurser där det redan idag finns upparbetade miljömässigt och ekonomiskt välfungerande strukturer. Ett exempel på

förädlingsflöde som kan komma att drabbas av en breddning av det kommunala ansvaret är McDonalds kedja för fritureolja, som idag omvandlas till bränsle, bland annat för restaurangkedjans egna leveranser. Logistikkedjan används också av andra restauranger som vill hantera sin fritureolja på ett ekonomiskt och miljömässigt hållbart sätt. Dagens system bygger på logistikkedjor med regelbundna hämtningar (av lastbilar som kör på förnybart bränsle) längst rutterna, där även andra aktörer får sin olja hämtad. Om ägandeskapet istället går över till kommunerna, på grund av breddningen av det kommunala ansvaret så kommer dagens system att försvinna, och det finns en stor risk för att fritureoljan går till förbränning istället för att förädlas. Det skulle också innebära en resursförlust och ett kostnadspåslag för restaurangerna, något man sett i de fall där kommuner tidigare har skött denna hantering.

Det är således på grund av den nuvarande risken för förstörandet av redan existerande och välfungerande cirkulära kedjor nu av ännu större vikt att det införs en möjlighet till frival snarast.

I detta sammanhang bör även Naturvårdsverket redovisning av regeringsuppdraget att föreslå genomförande av artikel 22 om bioavfall Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/98/EG i den svenska lagstiftningen från den 2 september 2021 nämnas. Denna reglering innebär att EU:s medlemsstater senast den 31 december 2023 ska säkerställa att bioavfall antingen separeras och materialåtervinns vid källan eller samlas in separat och inte blandas med andra typer av avfall. Naturvårdsverket konstaterar att förslagen i utredningen kommer att kräva betydande investeringar, ökade kostnader och få stor påverkan på bl.a. restauranger och storkök. Naturvårdsverket framhäver följande. ”*Det är svårt att överblicka hur den nya definitionen av kommunalt avfall och den förändrade ansvarsfördelningen som gäller från den 1 augusti 2020 kommer påverka hanteringen av bioavfallet från dagligvaruhandeln, storköken och restaurangerna. Branschen har framfört att den mest resurseffektiva och miljömässigt bästa avfallshanteringen förutsätter att det finns en flexibilitet så att företagen även kan anlita privata aktörer. Naturvårdsverket anser att om nuvarande ansvarsfördelning ska ändras på annat sätt än vad som föreslås i Frivalsutredningen, behöver det utredas i särskild ordning och ett helhetsgrepp behöver tas för aktuella avfallsfraktioner.*”

3.3. Risk för inlåsnings effekter måste följas upp

Utredningens förslag till frival har flera fördelar som t.ex. att det räcker med en ansökan med relativt kort framförhållning för att få frival och det finns också möjlighet att få frival för en, flera eller samtliga fraktioner. Ett problem som Visita anser föreligger med utredningens förslag är dock att det bygger på samma lagtekniska

konstruktion som 2019 års avfallsutredning, dvs. att möjligheten till frival knyts till den av kommunerna beslutade renhållningsförordning varigenom kommunen bestämmer vem som är skyldig att erlægga renhållningsavgift enligt renhållningstaxan. I en övervägande majoritet av kommunerna har man beslutat att fastighetsägaren ska vara avgiftsskyldig. Detta medför i praktiken att en ansökan om frival endast kan göras av eller via fastighetsägaren. Frivalet blir således inte något frival för verksamhetsutövarna/avfallsproducenterna utan fastighetsägaren får makten över verksamheternas avfall och kan hindra verksamheterna från att göra ett frival. Förutom att det blir principiellt felaktigt vad gäller äganderätten/förfoganderätten över verksamhetsutövarnas aktuella resurser riskerar detta bl.a. uteblivna frival, sämre miljönytta och förstärkt obalans mellan den starkare hyresvärden och svagare hyresgästen. Som utredningen konstaterar finns här inlåsnings effekter och risk för förhindrad ökad återvinning och det finns stor anledning att följa upp utvecklingen på detta område och framöver justera eventuella missförhållanden.

3.4. Dispensmöjligheten är för svår

I utredningsdirektivet anges att dispensmöjligheten ska utformas så den är *”tydlig, förutsägbar, administrativt enkel och ger lika villkor för verksamheter oavsett i vilka kommuner verksamheter bedrivs.”* Som dispensregeln är föreslagen uppnås dock tyvärr inte dessa mål. Föreslagen dispensregel är svårtolkad och komplicerad och det finns stor risk att företag inte kommer att söka eller få dispens samt risk för olika bedömningar i olika kommuner. Kravet som anges i utredningen att företagen bl.a. måste bevisa att hanteringen ska vara miljömässigt *”bättre”* än den kommunala hanteringen kommer att vara mycket svårt att uppnå då *”bättre miljömässighet”* är en komplex fråga som går att mäta på olika sätt och då det är kommunen själv som ska bedöma att den egna hanteringen är sämre. Det skulle med detta krav även vara omöjligt att få dispens för det fall alternativet är precis lika bra som kommunens. Härmed skulle man missa t.ex. innovativa cirkulära lösningar och företags möjlighet till samordningsfördelar såsom färre transporter samt bättre service såsom viktig statistik för företagen att kunna använda sig av i miljöarbetet. Visita delar utredningens uppfattning att föreslagen dispens skulle ge begränsad effekt.

Enligt Visitas uppfattning vore det bättre som ett dispensalternativ att exempelvis ta bort kravet på särskilda skäl i den dispensmöjlighet som föreligger idag i 15 kap. 25 § miljöbalken och istället bevilja dispens om den som ska hantera avfallet kan göra det på ett hälso- och miljömässigt godtagbart sätt och det inte föreligger särskilda skäl att neka dispens. I och med detta skulle det bli enklare att söka och få dispens och det skulle ändå finnas möjlighet för kommunerna att neka om det föreligger särskilda skäl

att göra det. Visita ser inget hinder mot att en möjlighet till frival kompletteras med en dispensmöjlighet.

3.5. Frågor om förslag till ändring i avfallsförordningen (2020:614)

Vad gäller föreslagen lydelse i 2 e § avfallsförordningen att hämtning får påbörjas *”tidigast sex veckor efter det att anmälan har gjorts”* är det positivt att framförhållningen för en anmälan inte behöver vara onödigt lång. Men frågan är vad *”tidigast”* här innebär. I utredningen anges att *”Anmälan görs till kommunen sex veckor före det frivalet kan börja tillämpas, vid vilken tidpunkt abonnenten i god tid dessförinnan bör ha erhållit en bekräftelse av kommunen.”* Men om inte kommunen ger en sådan bekräftelse inom sex veckor – har den som gjort frivalet ändå rätt att påbörja frivalet? Då handläggning kan ta olika lång tid i olika kommuner finns här anledning att antingen införa en tidsgaranti, dvs. att kommunen måste ge en bekräftelse på komplett anmälan inom sex veckor alternativt att frivalet alltid får påbörjas sex veckor efter anmälan *om inte* kommunen motsatt sig detta. Det är positivt att utredningen anser att Naturvårdsverket borde få i uppdrag att utarbeta rutiner och riktlinjer härom men vad gäller denna fråga är det viktigt med klar och tydlig reglering för att öka förutsebarheten för verksamhetsutövarna och dess leverantörer.

Vad gäller föreslagen lydelse i 2 f § avfallsförordningen anges att *”Den som gjort frival får återgå till att lämna avfallet till kommunen eller den kommunen anlitar. Det får ske inom sex månader efter det kommunen har mottagit ett sådant besked.”* Utredningen anger att kommunen ska ha sex månader på sig att inordna verksamheten i den kommunala ordningen och att tiden är vald för att en ordnad övergång ska kunna ske. Visita anser att det är rimligt med en tidsutdräkt såsom de föreslagna sex månaderna för att få byta tillbaka till det kommunala systemet om den som gjort ett frival endast skulle ändra sig. Men skulle t.ex. leverantören gå i konkurs eller avtalet måste upphöra på grund av störningar behöver verksamhetsutövaren/avfallsproducenten få lämna relevant avfall till kommunen snarast (i alla fall om inga andra alternativ finns tillgängliga i kommunen). Visita ser positivt på att utredningen fastställt att kommunen fortfarande har grundansvaret för relevant avfall men anser att det är viktigt att en rätt till omedelbar återgång till det kommunala systemet fastställs, i vart fall då inga andra alternativ finns. Visita ser inte att det i praktiken skulle innebära något större problem för kommunerna att ta höjd för dylika situationer då de kommer ha kännedom om hur konkurrensen ser ut i kommunen på avfallshämtningssidan. De företag som gör det arbete som behövs för att få till ett frival gör ju dessutom detta för att få till långsiktiga lösningar med seriösa aktörer, vilket också bör begränsa att dylika situationer uppstår.

Vad gäller föreslagen lydelse i 2 g § avfallsförordningen anges att *”Om avfall som omfattas av frival orsakar störningar på människors hälsa och miljön och störningarna har sin orsak hur avfallet har hanterats, får kommunen besluta att frivalet ska upphöra.”* Visita anser att förslaget att det endast ska föreligga *”störningar”* innebär en risk för att även t.ex. mycket kortvariga och begränsade störning kan leda till beslut om att frivalet ska upphöra. Här borde det istället anges tex *”väsentliga/upprepade störningar”* alternativt att det tydliggörs vilken typ eller vilken omfattning av störningar som avses. Ett alternativ är också att beslut att frival ska upphöra ska föregås av en rättelseanmaning om att kommunen anser att det föreligger en störning/väsentlig störning så företagen har möjlighet att anpassa verksamheten efter kommunens uppfattning. Av utredningen framgår inte heller vad ett aktuellt beslut om att frivalet ska upphöra skulle medföra, om avfallsproducenten i ett sådant läge t.ex. har rätt att omgående återgå till det kommunala systemet. Det borde här också tydliggöras om det föreligger någon *”karenstid”* eller liknande för en ny anmälan med samma leverantör och/eller om det är möjligt att direkt anmäla om ett nytt frival med ny leverantör.



Jonas Siljhammar
VD

Anna Sandborgh
Branschjurist