

Promemoria

Klimat- och näringslivsdepartementet

Hantering av trädgårds- och parkavfall

KN2024/01288

Juni 2024

Innehållsförteckning

1	Författningsförslag.....	4
1.1	Förslag till förordning om ändring i avfallsförordningen (2020:614).....	4
1.2	Förslag till förordning om ändring i avfallsförordningen (2020:614).....	7
1.3	Förslag till förordning om ändring i förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd.....	8
2	Ärendet.....	9
3	Nuvarande reglering om hantering av trädgårds- och parkavfall	9
4	Uttrycket trädgårds- och parkavfall ska förklaras i avfallsförordningen	10
5	Valet av behandlingsmetod för en kommun eller någon annan som yrkesmässigt behandlar bioavfall	11
6	Hantering av trädgårds- och parkavfall på den egna fastigheten	12
7	Eldning av trädgårds- och parkavfall vid allmänna sammansamlingar och offentliga tillställningar	14
8	Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser.....	15
9	Konsekvensutredning.....	16
9.1	Problembeskrivning	16
9.2	Effekter om inga förändringar kommer till stånd.....	16
9.3	Alternativa lösningar till förslaget.....	16
9.4	Effekter för kommuner, fastighetsinnehavare och andra aktörer.....	17
9.4.1	Kommuner.....	17
9.4.2	Fastighetsinnehavare	18
9.4.3	Yrkesmässiga verksamheter	18
9.4.4	Naturvårdsverket	18
9.5	Miljömässiga konsekvenser	19
9.6	Bestämmelsernas förenlighet med avfallsdirektivet.....	19

Promemorians huvudsakliga innehåll

I promemorian föreslås förändringar och förtydliganden i avfallsförordningen av hur trädgårds- och parkavfall får hanteras. Det föreslås också att kravet på dispens för förbränning av utsorterat trädgårds- och parkavfall vid allmänna sammankomster och offentliga tillställningar tas bort.

Förordningsändringarna föreslås träda i kraft den 1 december 2024.

1 Författningsförslag

1.1 Förslag till förordning om ändring i avfallsförordningen (2020:614)

Härigenom föreskrivs¹ i fråga om avfallsförordningen (2020:614)

dels att och 3 kap. 1 c, 13 a och 19 a §§ ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas fem nya paragrafer, 1 kap. 5 a § och 3 kap. 1 d–1 f och 13 c §§, och närmast före 3 kap. 19 a § en ny rubrik av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 kap.

5 a §

Med trädgårds- och parkavfall avses i denna förordning kommunalt avfall som är biologiskt nedbrytbart och består av gräsklipp, löv, grenar, stubbar och andra växtdelar.

3 kap.

1 c §²

Den som behandlar bioavfall ska vid val av behandlingsmetod prioritera

1. materialåtervinning, eller

2. annan behandling än

materialåtervinning som sammantaget ger likvärdiga eller bättre miljöeffekter.

I 15 kap. 10 § miljöbalken finns bestämmelser om val av behandlingsmetod när en kommun eller någon annan yrkesmässigt samlar in och behandlar bioavfall.

Bioavfall som innehåller parkslide eller invasiva främmande arter som finns upptagna på unionsförteckningen enligt förordning (EU) nr 1143/2014 ska dock förbrännas eller behandlas på annat sätt som förhindrar spridning av dessa arter.

1 d §

Fastighetsinnehavaren eller den som har nyttjanderätt till en fastighet ska

1. kompostera trädgårds- och parkavfall som har producerats på fastigheten, eller

¹ Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/98/EG av den 19 november 2008 om avfall och om upphävande av vissa direktiv, i lydelsen enligt Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2018/851.

² Senaste lydelse 2022:1871.

2. lämna avfallet på en plats där avfallet hämtas eller tas emot av kommunen.

Avfallet får i stället eldas på fastigheten, om det är lämpligt och det kan ske på ett sätt som medför endast ringa eller helt tillfälliga störningar i närområdet.

1 e §

Kommunen får meddela föreskrifter om undantag från 1 d § andra stycket och förbjuda eller begränsa eldning av trädgårds- och parkavfall som kan medföra olägenheter för människors hälsa eller miljön.

1 f §

Ytterligare bestämmelser om förbud mot eller begränsning av eldning utomhus kan finnas i föreskrifter meddelade med stöd av 2 kap. 7 § förordningen om (2003:789) om skydd mot olyckor.

13 a §³

Kommunen får meddela föreskrifter om

1. att biologiskt nedbrytbart trädgårds- eller parkavfall som avses i 1 § 2 får hanteras tillsammans med biologiskt nedbrytbart livsmedels- eller köksavfall, och

2. undantag från kraven på val av behandlingsmetod i 1 c § första stycket.

Sådana föreskrifter får endast avse avfall där hanteringen annars inte är genomförbar eller inte ger fördelar som överväger nackdelarna enligt 16 §.

13 c §

Kommunen får meddela föreskrifter om upphävande av föreskrifter om undantag från kraven på val av behandlingsmetod för den som behandlar bioavfall.

³ Senaste lydelse 2022:1871.

Eldning i samband med allmänna sammankomster och offentliga tillställningar

19 a §⁴

Tillsynsmyndigheten får i fråga om utsorterat trädgårds- eller parkavfall ge dispens från förbudet mot förbränning av separat insamlat avfall i 19 § om förbränningen sker i samband med sådana offentliga tillställningar som avses i 2 kap. 3 § ordningslagen (1993:1617) och görs utan risk för olägenhet för människors hälsa eller miljön.

En dispens enligt första stycket ska avse en viss mängd avfall samt tid och plats.

Utsorterat trädgårds- och parkavfall får eldas, om eldningen sker i samband med en allmän sammankomst eller offentlig tillställning som har fått tillstånd enligt ordningslagen (1993:1617).

Denna förordning träder i kraft den 1 december 2024.

1.2 Förslag till förordning om ändring i avfallsförordningen (2020:614)

Härigenom föreskrivs att 3 kap. 13 c § avfallsförordningen (2020:614) ska upphöra att gälla den 30 juni 2025.

1.3 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd att 40 § ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

40 §⁵

Om det behövs för att hindra att olägenheter för människors hälsa uppkommer i en kommun, får kommunen meddela föreskrifter om

1. tomgångskörning med motordrivna fordon,
2. spridande av naturligt gödsel, slam och annan orenlighet inom område med detaljplan eller intill sådant område,
3. inrättande av annat slag av toalett än vattentoalett,
4. hantering av mjölk i utrymme för mjölkprodukter, på vilken livsmedelslagen (2006:804) inte tillämpas,
5. skydd för ytvattentäkter och enskilda grundvattentäkter,
6. tillfälligt förbud mot småskalig eldning med vissa fasta bränslen inom särskilt angivna områden,
7. skötsel och tillsyn av eldningsanordning för vissa fasta bränslen,
8. *tillfälligt förbud mot eldning av löv, kvistar och annat trädgårdsavfall inom planlagt område,*

9. bränning av halm på åkermark, och
8. bränning av halm på åkermark, och
10. luftvärmepumpar.
9. luftvärmepumpar.

Om det i en kommun förekommer camping i betydande omfattning, får kommunen meddela föreskrifter för eller förbjuda sådan camping inom särskilt utsatta områden om det behövs för att förhindra att olägenheter för människors hälsa uppkommer.

Kommunen får i ett enskilt fall meddela föreskrifter om begränsningar av eller villkor för utövande av gatamusik på viss offentlig plats om det behövs för att hindra att olägenheter för människors hälsa uppkommer.

Denna förordning träder i kraft den 30 juni 2025.

2 Ärendet

Den 1 januari 2024 trädde nya bestämmelser i avfallsförordningen (2020:614) i kraft, som syftar till att utnyttja bioavfallet som en resurs i större utsträckning än vad som redan görs. De nya bestämmelserna är en del av genomförandet av Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/98/EG av den 19 november 2008 om avfall och om upphävande av vissa direktiv (avfallsdirektivet) som är ändrat genom Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2018/851 av den 30 maj 2018 om ändring av direktiv 2008/98/EG om avfall. Ändringen innebär bland annat att bioavfall i första hand ska materialåtervinnas.

I denna promemoria lämnas förslag på förändringar och förtydliganden av regleringen, framför allt när det gäller eldning av trädgårds- och parkavfall på den egna fastigheten.

3 Nuvarande reglering om hantering av trädgårds- och parkavfall

Från och med den 1 januari 2024 gäller att den som behandlar bioavfall, vilket inkluderar trädgårds- och parkavfall, ska prioritera materialåtervinning eller annan behandling än materialåtervinning som sammantaget ger likvärdiga eller bättre miljöeffekter (3 kap. 1 c § avfallsförordningen). Kommunen har möjlighet att under vissa förutsättningar meddela föreskrifter om undantag från kraven på val av behandlingsmetod (3 kap. 13 a och 16 §§).

Det har framkommit att den gällande regleringen har tolkats på olika sätt. Enligt Naturvårdsverket har flera kommuner beslutat om nya föreskrifter utifrån den gällande regleringen samtidigt som många andra kommuner inte har gjort det.

Många kommuner har sedan länge även haft föreskrifter som reglerar eldning och som har meddelats med stöd av lagen (2003:778) om skydd mot olyckor, förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd eller 9 kap. 2 § avfallsförordningen (2020:614). Gällande rätt har alltså både före och efter den 1 januari 2024 inneburit att det är kommunens föreskrifter som måste följas. Det har däremot upplevts som otydligt vad som gäller när kommunen inte har meddelat några föreskrifter alls.

Det finns därför skäl att förändra och förtydliga bestämmelserna i avfallsförordningen, framför allt i fråga om vad som gäller för eldning av trädgårds- och parkavfall på den egna fastigheten när kommunen inte meddelat några föreskrifter.

4 Uttrycket trädgårds- och parkavfall ska förklaras i avfallsförordningen

Förslag: I avfallsförordningen ska det med *trädgårds- och parkavfall* avses kommunalt avfall som är biologiskt nedbrytbart och består av gräsclipp, löv, grenar, stubbar och andra växtdelar.

Skälen för förslaget

Det bör införas en förklaring av uttrycket trädgårds- och parkavfall

Det finns ingen uttrycklig definition av trädgårds- och parkavfall vare sig i avfallsdirektivet, miljöbalken eller avfallsförordningen. Trädgårds- och parkavfall är dock en del av uttrycket bioavfall (1 kap. 5 § avfallsförordningen). I avfallsdirektivet anges att kommunalt avfall omfattar bioavfall och att trädgårds- och parkavfall är bioavfall (artikel 3.2 b a och 3.4). Vad som är kommunalt avfall framgår av 15 kap. 3 § miljöbalken. I skäl 10 i ändringsdirektivet (EU) 2018/851 till avfallsdirektivet anges att kommunalt avfall omfattar bland annat ”avfall från park- och trädgårdsskötsel såsom löv, gräs- och trädklipp”. För att kunna förtydliga bestämmelserna om trädgårds- och parkavfall bedöms att det finns ett behov av en förklaring av uttrycket i avfallsförordningen.

Uttrycket trädgårds- och parkavfall bör endast omfatta kommunalt avfall

Kommunalt avfall är avfall från hushåll men också avfall som inte kommer från hushåll, om sådant avfall till sin art och sammansättning liknar avfall från hushåll (15 kap. 3 § miljöbalken och prop. 2019/20:156 s. 91). Av ordförklaringen av trädgårds- och parkavfall bör det uttryckligen framgå att den endast omfattar kommunalt avfall. Det gör det tydligt att till exempel avfall från jord- och skogsbruk inte omfattas av uttrycket trädgårds- och parkavfall.

De avfallskoder som anges i bilaga 3 till avfallsförordningen är relevanta för vad som utgör kommunalt avfall. Kommunalt avfall är kategori 20 *Kommunalt avfall (hushållsavfall och liknande handels-, industri- och institutionsavfall) även separat insamlade fraktioner*. Sådant avfall kan komma både från hushåll och verksamheter, eftersom frågan om det är kommunalt avfall eller inte avgörs genom en bedömning av om det till sin art och sammansättning liknar hushållens avfall. En ny ordförklaring bör täcka kod 20 02 *Trädgårds- och parkavfall (även avfall från begravningsplatser)* med underkategorin 20 02 01 *Biologiskt nedbrytbart avfall*. Däremot bör inte koden 02 01 *Avfall från jordbruk, trädgårdsnäring, vattenbruk, skogsbruk, jakt och fiske* med underkategori 02 01 07 *Skogsbruksavfall* ingå. Med trädgårdsnäring avses i detta sammanhang en verksamhet som producerar produkter från en trädgård, exempelvis grönsaker, frukt, bär eller blommor, men även verksamheter som säljer hela träd och buskar.

Trädgårds- och parkavfall från privata företagsparker bör också ingå, eftersom detta avfall till sin art och sammansättning är likt det avfall som hushållen producerar, dvs. kommunalt avfall.

Avfall från röjning som utförs som en del av skötseln av vägar och järnvägar bör inte ingå. Naturvårdsverket bedömer i sin redovisning av regeringsuppdraget om bioavfall att detta avfall liknar det avfall som uppkommer vid skogsbruk och därför bör ges en 02-kod och därmed inte betraktas som kommunalt avfall (M2021/01629). Den bedömningen delades av bland annat Avfall Sverige vid remitteringen av Naturvårdsverkets förslag.

Uttrycket trädgårds- och parkavfall omfattar inte heller avfall från borttagande av växtlighet inför en exploatering av en fastighet eller inför en sanering av en fastighet. Sådant avfall bör anses ha uppkommit som en del av en exploatering i form av bygg- och rivningsarbeten eller som en del av en saneringsverksamhet.

Sammanfattningsvis bör uttrycket trädgårds- och parkavfall endast avse kommunalt avfall som är biologiskt nedbrytbart och består av gräsklipp, löv, grenar, stubbar och andra växtdelar.

En förutsättning för att omfattas av uttrycket är att det är fråga om avfall enligt definitionen i 15 kap. 1 § miljöbalken. Ved är inte avfall och omfattas därför inte av uttrycket trädgårds- och parkavfall.

5 Valet av behandlingsmetod för en kommun eller någon annan som yrkesmässigt behandlar bioavfall

<p>Förslag: När en kommun eller någon annan yrkesmässigt samlar in och behandlar bioavfall ska valet av behandlingsmetod göras utifrån avfallshierarkin.</p>

Skälen för förslaget

Regleringen om val av behandlingsmetod bör rikta sig till kommuner och andra yrkesmässiga aktörer

Det har framförts synpunkter om att det är svårt att veta om regleringen i 3 kap. 1 c § avfallsförordningen av hur bioavfall ska behandlas riktas till samtliga som har bioavfall, inklusive fastighetsinnehavare, eller om den enbart reglerar hur kommunen eller andra yrkesmässiga aktörer ska hantera sitt separat insamlade avfall.

Vid reglering av valet av behandlingsmetod är det rimligt att ställa separata krav på de aktörer som yrkesmässigt ska samla in och behandla bioavfall, dvs. livsmedels- och köksavfall samt trädgårds- och parkavfall (1 kap. 5 § avfallsförordningen). Bioavfall ingår i kommunalt avfall. Det är kommunen som är ansvarig för att transportera bort och behandla kommunalt avfall (15 kap. 20 § och 20 a § miljöbalken). I fråga om livsmedels- och köksavfall ska kommunen samla in detta avfall genom fastighetsnära insamling (3 kap. 1 b § avfallsförordningen). Det finns möjlighet till undantag enligt Naturvårdsverkets föreskrifter (NFS 2023:11) eller i särskilda dispenser som kommunen kan ansöka om hos Naturvårdsverket. Fastighetsinnehavare som vill kompostera livsmedels-

och köksavfall ska göra en anmälan (5 kap. 15 § avfallsförordningen). Motsvarande bestämmelser finns inte för trädgårds- och parkavfall, vilket har gjort att bestämmelserna har upplevts vara otydliga. I fråga om trädgårds- och parkavfall bör kraven för fastighetsinnehavare och nyttjanderättshavare därför förtydligas i egna bestämmelser, se avsnitt 4.

Regleringen av valet av behandlingsmetod för bioavfallet bör därför ändras så att det blir tydligt att den riktar sig till en kommun eller andra yrkesmässiga aktörer som har bioavfall som de samlat in och ska behandla. Med yrkesmässiga aktörer avses de som har fått en dispens för behandling av bioavfall (15 kap. 25 § 1 miljöbalken).

Val av behandlingsmetod

Dagens reglering innehåller en prioriteringsordning mellan olika behandlingsmetoder. Den som behandlar bioavfall ska prioritera materialåtervinning, eller någon annan behandling än materialåtervinning som sammantaget ger likvärdiga eller bättre miljöeffekter (3 kap. 1 c § avfallsförordningen). Under vissa förutsättningar får avsteg göras i kommunala föreskrifter (3 kap. 13 a § och 16 § avfallsförordningen).

Avfallsdirektivet anger att medlemsländerna ska, i enlighet med artiklarna 4 och 13, vidta åtgärder för att uppmuntra till materialåtervinning, inklusive kompostering och rötning, av bioavfall som sker på ett sådant sätt att en hög miljöskyddsnivå iaktas och resultatet uppfyller relevanta, högt ställda kvalitetsnormer, uppmuntra till hemkompostering, och främja användning av material som produceras av bioavfall (artikel 22). Sverige har infört direktivets avfallshierarki (artikel 4) som gällande prioritetsordning för valet av behandlingsmetod av avfall och bestämmelser om skydd för hälsa och miljö vid hantering av avfall (artikel 13) i miljöbalken (15 kap. 10 och 11 §§).

Bedömningen är att avfallsdirektivet innebär att valet av behandlingsmetod för en kommun eller någon annan som samlar in och behandlar bioavfall ska utgå från avfallshierarkin. Den prioriteringsordning som anges i avfallsförordningen bör därför utgå och ersättas av en hänvisning till avfallshierarkin i miljöbalken.

Därutöver finns det ett förbränningsförbud och ett deponeringsförbud för avfallsströmmar som samlas in separat i syfte att återanvändas eller materialåtervinnas, se 3 kap. 19 § avfallsförordningen och 8 § förordningen (2001:512) om deponering av avfall. Det kan dock vara tillåtet att förbränna eller deponera sådant trädgårds- och parkavfall som efter utsortering inte är lämpligt att materialåtervinna, t.ex. vedartat avfall (3 kap. 19 § andra stycket avfallsförordningen och 10 § deponeringsförordningen).

6 Hantering av trädgårds- och parkavfall på den egna fastigheten

Förslag: Fastighetsinnehavaren eller den som har nyttjanderätt till en fastighet ska kompostera trädgårds- och parkavfall som har producerats
--

på fastigheten eller lämna avfallet på en plats där avfallet hämtas eller tas emot av kommunen. Avfallet får i stället eldas på fastigheten, om det är lämpligt och det kan ske på ett sätt som medför endast ringa eller helt tillfälliga störningar i närområdet.

Kommunen ska få meddela föreskrifter om undantag och förbjuda eller begränsa eldning av trädgårds- och parkavfall som kan medföra olägenheter för människors hälsa eller miljön.

Kommunens möjlighet att enligt förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd meddela föreskrifter om tillfälligt förbud mot eldning av löv, kvistar och annat trädgårdsavfall inom planlagt område ska tas bort.

Skälen för förslaget

Hantering av trädgårds- och parkavfall som produceras på fastigheter

Som framgår av avsnitt 3 finns det skäl att förändra och förtydliga vad som gäller för eldning av trädgårds- och parkavfall på den egna fastigheten.

En fastighetsinnehavare bör i första hand kompostera trädgårds- och parkavfall på den egna fastigheten eller lämna det på en plats där avfallet hämtas eller tas emot av kommunen. Avfallet får i stället eldas på fastigheten, om det är lämpligt och det kan ske på ett sätt som medför endast ringa eller helt tillfälliga störningar i närområdet. Om en kommun erbjuder fastighetsnära insamling av trädgårds- och parkavfall är det sällan lämpligt att elda avfallet på fastigheten. Fastighetsnära insamling förekommer dock endast i liten omfattning i dagsläget. Om det är långt till kommunens insamlingssystem kan det vara lämpligt att elda trädgårds- och parkavfall på den egna fastigheten. Det kan också vara lämpligt om avfallet producerats på en fastighet där det är oländig terräng eller besvärliga förhållanden som gör det svårt att flytta avfallet från platsen. Dessa exempel är inte uttömmande om när eldning kan vara lämpligt. Eldningen får dock bara ske om den kan genomföras på ett sätt som medför endast ringa eller helt tillfälliga störningar i närområdet. Eldningen bör anpassas utifrån att den kan medföra olägenheter i form av rök, lukt och sotflakor som kan störa närboende grannar. Här bör avståndet till grannfastigheter beaktas liksom vind och andra väderförhållanden.

Vad som avses med en fastighetsinnehavare framgår av 15 kap. 8 § miljöbalken. Regleringen bör dock inte gälla endast fastighetsinnehavaren, utan också den som har nyttjanderätt till fastigheten, t.ex. i form av hyra eller arrende. Även företag äger fastigheter där trädgårds- och parkavfall kan produceras. Regleringen bör gälla även för dem. Det bör också sakna betydelse om trädgårds- och parkavfallet producerats genom att en yrkesmässig verksamhet har arbetat i en trädgård eller park.

Kommunala föreskrifter om undantag för att förbjuda eller begränsa eldning

Flertalet kommuner har i dag föreskrifter som i frågan om det är tillåtet eller inte att elda trädgårds- och parkavfall på en fastighet gör skillnad på om fastigheten befinner sig inom eller utanför ett detaljplanlagt område. Vissa kommuner har föreskrifter som endast tillåter eldning av små mängder trädgårds- och parkavfall under begränsade tider. Flertalet

kommuner reglerar eller informerar också om eller vilket avfall som är lämpligt att elda. I Sverige finns stora regionala skillnader och kommunerna bör därför även fortsatt ha möjlighet att göra undantag från den nationella regleringen. I vissa områden kan det vara befogat att införa eldningsförbud medan det i andra delar av landet med långa avstånd bör vara tillåtet i en större omfattning. Kommunen bör därför få möjlighet att meddela föreskrifter om undantag och förbjuda eller begränsa eldning av trädgårds- och parkavfall som kan medföra olägenheter för människors hälsa eller miljön.

Upplyningsbestämmelse om brandskyddsföreskrifter

Enligt 2 kap. 7 § förordningen (2003:789) om skydd mot olyckor får en länsstyrelse och en kommun meddela föreskrifter om förbud helt eller delvis mot eldning utomhus samt om liknande förebyggande åtgärder mot brand. I denna promemoria föreslås att eldning av trädgårds- och parkavfall ska vara tillåtet för en fastighetsinnehavare under vissa förutsättningar. I de fall det finns meddelade brandskyddsföreskrifter kan det innebära att eldning inte är tillåtet trots att avfallsförordningens bestämmelser anger detta. Av tydlighetsskäl bör det därför i avfallsförordningen införas en upplysningsbestämmelse om att det även kan finnas brandskyddsföreskrifter.

Bemyndigandet till kommunerna i förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd bör tas bort

I 40 § förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd anges att kommunen, om det behövs för att hindra att olägenheter för människors hälsa uppkommer, får meddela föreskrifter om tillfälligt förbud mot eldning av löv, kvistar och annat trädgårdsavfall inom planlagt område. Bestämmelsen utgår ifrån att eldning av trädgårdsavfall är tillåten, men får förbjudas av kommunen. Bestämmelsen har inte uppdaterats med avseende på definitionen av bioavfall eller bestämmelserna i avfallsdirektivet och bidrar till oklarheten om vad som gäller för eldningen. Eftersom förslagen i promemorian innebär att nya möjligheter för kommunen att meddela föreskrifter införs bör bestämmelsen tas bort.

7 Eldning av trädgårds- och parkavfall vid allmänna sammankomster och offentliga tillställningar

Förslag: Det ska inte längre krävas någon dispens enligt avfallsförordningen för att elda utsorterat trädgårds- och parkavfall, om eldningen sker i samband med sådana allmänna sammankomster och offentliga tillställningar som har fått tillstånd enligt ordningslagen.

Skälen för förslaget: Nuvarande bestämmelser innebär att det får ges dispens från förbudet att förbränna avfall som samlats in separat i syfte att

förbereda det för återanvändning eller för att materialåtervinna det, om förbränningen sker i samband med sådana offentliga tillställningar som avses i 2 kap. 3 § ordningslagen (1993:1617). Dispens kan ges om förbränningen kan göras utan risk för olägenhet för människors hälsa eller miljön. En dispens ska avse en viss mängd avfall samt tid och plats (3 kap. 19 a § avfallsförordningen).

Dispensmöjligheten är begränsad till offentliga tillställningar enligt 2 kap. 3 § ordningslagen. Det har ifrågasatts om den kommunala nämnden med stöd av avfallsförordningen också kan bevilja dispens för en allmän sammankomst enligt 2 kap. 1 § ordningslagen.

Syftet med dispensförfarandet är att skapa möjligheter för tillsynsmyndigheten att tillåta majbrasor eller valborgsmäsoeldar och liknande offentliga eldar. Från ett miljöperspektiv saknar det betydelse enligt vilken bestämmelse polisen har beviljat tillstånd till sammankomsten enligt ordningslagen. Dispens bör kunna ges även vid allmänna sammankomster som har fått tillstånd enligt ordningslagen.

Bedömningen är att valborgsmäsoeldar och liknande eldar kan genomföras utan risk för människors hälsa eller miljön, om eldningen sker på en specifik plats och tid samt avser en viss mängd avfall. Regleringen avser också endast eldning av utsorterat trädgårds- och parkavfall. Innan ett tillstånd meddelas enligt ordningslagen inhämtas ett yttrande från kommunen. Kommunens miljö- och hälsoskyddsnämnd har då möjlighet att ge anvisningar om vad som är viktigt ur miljö- och hälsosynpunkt. Det bör därför inte längre krävas någon särskild dispens för denna typ av eldning, utan det bör räcka att den allmänna sammankomsten eller offentliga tillställningen har fått ett tillstånd enligt ordningslagen.

8 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Förslag: Förslagen till ändringar i avfallsförordningen ska träda i kraft den 1 december 2024.

Det nya bemyndigande för kommunerna som föreslås ge dem möjligheter att upphäva äldre föreskrifter ska upphöra att gälla den 30 juni 2025.

Ändringarna i förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd ska träda i kraft den 30 juni 2025.

Skälen för förslaget: Förslagen i denna promemoria syftar till att förtydliga rättsläget i fråga om vad som gäller för hanteringen av trädgårds- och parkavfall. Detta gäller särskilt frågan om tillåtligheten av eldning på den egna fastigheten och vid allmänna sammankomster och offentliga tillställningar. Den nya förordningen bör därför träda i kraft så snart som möjligt. Bedömningen är att den 1 december 2024 är den tidigaste tidpunkten som förslagen kan träda i kraft.

Om en myndighet tidigare har utfärdat föreskrifter med stöd av ett befintligt bemyndigande men dessa föreskrifter strider mot en ny förordning som regeringen har beslutat, bör givetvis myndighetens

föreskrifter upphävas så att inga missförstånd uppstår (Ds 1998:43 s. 54). Myndigheten kan själv upphäva sina föreskrifter endast så länge myndigheten har kvar sitt bemyndigande.

För att göra det möjligt för kommuner som har meddelat föreskrifter enligt nuvarande 3 kap. 13 a § 2 avfallsförordningen att upphäva dessa under en övergångstid bör ett tillfälligt bemyndigande införas. Kommunerna behöver få tillräcklig tid på sig att justera sina föreskrifter. En kommun bör därför få möjlighet att upphäva föreskrifter som meddelats med stöd av 3 kap. 13 a § i den äldre lydelsen till och med den 29 juni 2025. Ändringen av förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd bör av samma anledning träda i kraft först den 30 juni 2025

9 Konsekvensutredning

I promemorian föreslås nya bestämmelser för att förtydliga och förändra vad som ska gälla för hanteringen av trädgårds- och parkavfall när kommunen inte har meddelat några föreskrifter.

9.1 Problembeskrivning

Den 1 januari 2024 trädde nya bestämmelser om bioavfall i kraft som syftar till att utnyttja bioavfallet som en resurs i ännu större utsträckning. De nya bestämmelserna är en del av införandet av avfallsdirektivet, som bland annat innebär att bioavfall i första hand ska materialåtervinnas. Sedan bestämmelserna har trätt i kraft har det upplevts som otydligt vad som gäller. Det finns därför skäl att förändra och framför allt förtydliga dem.

9.2 Effekter om inga förändringar kommer till stånd

Att inte genomföra någon förändring av bestämmelserna skulle innebära att rättsläget fortsatt skulle vara oklart i de kommuner där föreskrifter inte meddelats. Det bedöms inte vara en lämplig lösning.

9.3 Alternativa lösningar till förslaget

Förslagen i promemorian är ett genomförande av avfallsdirektivet om hantering av bioavfall. Det föreslås att kommunerna fortsatt ska kunna få meddela föreskrifter om eldningen i kommunen. Ett alternativ skulle kunna vara att införa mer detaljerade bestämmelser på nationell nivå. Det bedöms inte vara en lämplig lösning, eftersom det inte ger möjlighet att beakta de lokala förutsättningarna.

9.4 Effekter för kommuner, fastighetsinnehavare och andra aktörer

9.4.1 Kommuner

Kommunerna ansvarar för insamling och behandling av trädgårds- och parkavfall som är kommunalt avfall enligt 15 kap. 20 § miljöbalken och 3 kap. 1 a § avfallsförordningen.

Val av behandlingsmetod

Förslaget om ändring i vad som gäller för valet av behandlingsmetod för kommuner och andra yrkesmässiga insamlare och behandlare innebär att det skapas ett större utrymme att bedöma vilken behandlingsmetod som är lämpligast utifrån avfallshierarkin (15 kap. 10 § miljöbalken). Förslaget avser allt bioavfall (trädgårds- och parkavfall eller livsmedels- och köksavfall). Lämplighetsbedömningen enligt avfallshierarkin ska utgå från det aktuella avfallet som ska behandlas. För trädgårds- och parkavfall kan det variera vilken behandling som bedöms lämpligast, exempelvis utifrån om det består av gräs och löv som lämpar sig för kompostering eller olika former av jordförbättringsmedel eller vedartat avfall som kan utnyttjas vid förbränning med energiutvinning.

Kommunens föreskriftsrätt vid fastighetsinnehavarnas behandling av sitt trädgårds- och parkavfall

Kommunerna föreslås få meddela föreskrifter och att förbjuda eller begränsa eldning av trädgårds- och parkavfall som kan medföra olägenheter för människors hälsa eller miljön. Den nuvaranderegleringen innebär att utgångspunkten är att fastighetsinnehavarna inte får elda sitt trädgårds- och parkavfall och att kommunerna får meddela undantag. Eftersom huvudreglerna nu ändras, kommer de kommuner som önskar införa förbud eller begränsningar att behöva meddela nya föreskrifter. För att underlätta för kommunerna föreslås att de kommuner som meddelat föreskrifter enligt den tidigare regleringen ska få på sig till och med den 29 juni år 2025 att upphäva föreskrifterna.

En konsekvens av att mer trädgårds- och parkavfall eldas av fastighetsinnehavarna på den egna fastigheten, i stället för att lämnas till kommunens insamlingssystem, kan bli att förbränningsanläggningarna inte får in lika mycket bränsle. Det kan innebära ökade kostnader för avfallsförbränningsanläggningarna. En ytterligare konsekvens skulle kunna bli att antalet tillsynsändanden hos kommunen ökar på grund av klagomål från närboende grannar på störande eldning. Detta kan dock begränsas genom att kommunen reglerar eldningen i sina föreskrifter.

Därutöver påverkas kommunerna av förslaget på samma sätt som andra fastighetsägare (se avsnitt 6).

Eldning vid allmänna sammankomster och offentliga tillställningar

Förslaget att inte längre kräva dispens enligt avfallsbestämmelserna vid eldning av trädgårds- och parkavfall vid en offentlig tillställning innebär en lättnad för kommunen, eftersom de inte behöver administrera dessa dispenser.

Kommunerna kommer även fortsättningsvis att bli kontaktade av polisen i samband med hanteringen av tillstånd enligt ordningslagen, vilket innebär att de får möjlighet att bidra med eventuell kunskap som kan vara värdefull ur ett miljöperspektiv för prövningen. Promemorians förslag innebär en mindre arbetsbörda för kommunerna.

9.4.2 Fastighetsinnehavare

Förslagen syftar till att förtydliga vad som ska gälla för fastighetsinnehavarens skyldigheter att hantera sitt trädgårds- och parkavfall på den egna fastigheten. I första hand ska trädgårds- och parkavfallet komposteras eller lämna avfallet på en plats där avfallet hämtas eller tas emot av kommunen. Avfallet får i stället eldas på fastigheten, om det är lämpligt och det kan ske på ett sätt som medför endast ringa eller helt tillfälliga störningar i närområdet. Förslagen innebär en större frihet för fastighetsinnehavaren att själv avgöra vilken behandling som är lämplig. Beroende på vilka val som görs kan dock vissa störningar, som tillfälligt försämrad luftkvalitet och negativa hälsoeffekter för närboende grannar uppkomma. Konsekvenserna för fastighetsinnehavare och nyttjanderättsinnehavare är också beroende av om och när kommunen meddelar föreskrifter och vad dessa innehåller.

9.4.3 Yrkesmässiga verksamheter

Förslaget innebär ett större utrymme för yrkesmässiga verksamheter att bedöma vilken behandlingsmetod som är lämpligast utifrån avfallshierarkin i 15 kap. 10 § miljöbalken. Förslaget avser allt bioavfall (trädgårds- och parkavfall eller livsmedels- och köksavfall). De enda som träffas av denna reglering är yrkesmässiga behandlare som har en dispens som innebär att de får hantera avfallet. Bioavfall är kommunalt avfall som kommunen ansvarar för att hantera. Lämplighetsbedömningen enligt avfallshierarkin ska utgå från det avfall som ska behandlas. För trädgårds- och parkavfall kan det variera vilken behandling som bedöms lämpligast, exempelvis utifrån om det består av gräs och löv som lämpar sig för kompostering eller olika former av jordförbättringsmedel eller vedartat avfall som kan utnyttjas vid förbränning med energiutvinning.

9.4.4 Naturvårdsverket

Naturvårdsverket är ansvarig tillsynsvägledande myndighet för avfallsfrågorna. Naturvårdsverket kommer även i fortsättningen att vara ansvarig för vägledning om avfall samt ansvarig för sammanställning av statistik och för den nationella avfallsplaneringen. På grund av förslagen kommer Naturvårdsverket att bli tvunget att ta fram ny vägledning.

Bioavfall är en del av det som ingår i uttrycket kommunalt avfall. Det är därför fortsättningsvis viktigt att Naturvårdsverket samlar in uppgifter om hur stora avfallsmängder som uppstår av trädgårds- och parkavfall samt annat bioavfall, eftersom det ingår i EU-målet om materialåtervinning av kommunalt avfall. Uppgiftsinsamlingen försvåras om större mängder

trädgårds- och parkavfall hanteras av fastighetsinnehavarna i stället för av kommunen.

Naturvårdsverket bedöms kunna hantera uppgifterna inom befintliga budgetramar.

9.5 Miljömässiga konsekvenser

Förslagen syftar i huvudsak till att förenkla redan gällande bestämmelser för att främja ett resurseffektivt utnyttjande av bioavfall och främst trädgårds- och parkavfall.

För fastighetsinnehavare föreslås att avfallet får eldas på fastigheten, om det är lämpligt och det kan ske på ett sätt som medför endast ringa eller helt tillfälliga störningar i närområdet. Förslaget kan komma att medföra att mer avfall eldas på fastigheterna, men det beror bland annat på i vilken omfattning och på vilket sätt kommunerna meddelar föreskrifter som begränsar sådan eldning. Eldningen ger ökade biogena koldioxidutsläpp som räknas som noll mot klimatmålen, men samtidigt kan andra utsläpp från den eventuella transporten till kommunens insamlingssystem undvikas. Eldningen kan också medföra vissa luftföroreningar. Kommunen ska få meddela ytterligare föreskrifter om förbud mot eller begränsning av eldning av trädgårds- och parkavfall som kan medföra olägenheter för människors hälsa eller miljön. Om kommunen begränsar eller meddelar förbud mot eldning, kan det vara positivt för miljön.

Förslagen kan leda till att mindre trädgårds- och parkavfall lämnas in i kommunens insamlingssystem, vilket påverkar andelen materialåtervinning negativt. Materialåtervinning i stor skala, till exempel genom biogasproduktion och avfallsförbränning med energiutvinning, är bättre för miljön än att avfallet eldas upp på den egna fastigheten.

Förslaget att det inte ska krävas någon dispens från avfallsförordningen för att elda trädgårds- och parkavfall vid en allmän sammankomst eller offentlig tillställning innebär inte någon skillnad ur ett avfallsperspektiv. Det bedöms därmed inte ha några miljömässiga konsekvenser i jämförelse med vad som gäller i dag.

9.6 Bestämmelsernas förenlighet med avfallsdirektivet

Avfallsdirektivet ställer krav på medlemsstaterna att säkerställa att bioavfallet antingen separeras och materialåtervinns vid källan, eller insamlas separat och inte blandas med andra typer av avfall (artikel 22.1). Medlemsstaterna ska i enlighet med avfallshierarkin uppmuntra materialåtervinning och hemkompostering (artikel 22.2 a och b). Huvudregeln enligt EU-rätten är alltså att andra metoder än förbränning ska användas i första hand för att utnyttja avfallet som en resurs. Förslagen om kommuners, yrkesmässiga behandlares och fastighetsinnehavares hantering följer avfallshierarkin och bedöms därför vara förenliga med kraven i avfallsdirektivet.