



SWEDISH ENVIRONMENTAL PROTECTION AGENCY

Ingela Grudin
Tel: 010-698 12 46
ingela.grudin@naturvardsverket.se

SKRIVELSE
2020-01-20 Ärendenr:
NV-06147-19

Konsekvensutredning gällande förslag till föreskrift om undantag från krav på kommuner att tillhandahålla separat insamling av matavfall

Innehåll

| | |
|--|----|
| Konsekvensutredning gällande förslag till föreskrift om undantag från krav på kommuner att tillhandahålla separat insamling av matavfall..... | 1 |
| 1. Inledning | 3 |
| 2. Bakgrund..... | 3 |
| 3. Problembeskrivning | 5 |
| 4. Nollalternativ – ingen föreskrift om undantag..... | 6 |
| 5. Naturvårdsverkets förslag – föreskrift om undantag..... | 6 |
| 6. Rättsliga förutsättningar | 8 |
| 6.1. Begrepp | 8 |
| 6.2. Krav på kommunerna | 8 |
| 6.3. Avfallsdirektivet..... | 8 |
| 6.4. Kommande förändringar | 9 |
| 6.5. Kravet på utsortering av matavfall | 10 |
| 6.6. System för insamling..... | 10 |
| 7. Uppgifter om de bemyndiganden som myndighetens beslutanderätt grundar sig på | 10 |
| 8. Konsekvenser | 11 |
| 8.1. Berörda aktörer..... | 11 |
| 8.2. Konsekvenser av nollalternativet | 11 |
| 8.3. Konsekvenser av utredningsalternativet - Naturvårdsverkets förslag.. | 11 |
| 8.3.1. Konsekvenser för kommuner | 11 |
| Kommunen som tillsynsmyndighet | 11 |
| I de kommuner där undantaget kommer att tillämpas kommer det att behövas resurser i form av tillsyn. Även en ökad insats i form av vägledning kring bedömningar om när undantaget är tillämpligt eller inte kan krävas. | 11 |
| 8.3.2. Konsekvenser för länsstyrelser | 12 |
| 8.3.3. Konsekvenser för Naturvårdsverket..... | 12 |
| 8.3.4. Konsekvenser för verksamheter som hanterar matavfall | 12 |
| 9. En bedömning av om särskilda hänsyn behöver tas när det gäller tidpunkten för ikraftträdande och om det finns behov av speciella informationsinsatser. Förordning (2015:530)..... | 12 |

Bilaga:

Förslag till föreskrift: Naturvårdsverkets föreskrifter (NFS 2020:XX) om undantag från krav på separat insamling av matavfall

1. Inledning

Innan en myndighet beslutar om föreskrifter ska en konsekvensutredning upprättas och remitteras till aktörer som kan förväntas påverkas av föreskriften. Denna konsekvensbeskrivning beskriver konsekvenserna av ett förslag på föreskrifter om undantag från kravet i 15 a § i avfallsförordningen (2011:927) som innebär att kommuner ska tillhandahålla separat insamling av matavfall.

2. Bakgrund

Regeringen fattade den 28 juni 2018 beslut om ändringar i avfallsförordningen som innebär följande:

15 a § Kommunen ska tillhandahålla ett system för att från hushåll samla in matavfall som hushållen har separerat från annat avfall och transportera bort det matavfallet skilt från annat avfall. Förordning (2018:1466).

15 b § Naturvårdsverket får meddela föreskrifter om undantag från kravet i 15 a §. Förordning (2018:1466).

15 c § Naturvårdsverket får i det enskilda fallet ge dispens från kravet i 15 a §, om det finns särskilda skäl. Förordning (2018:1466).

Avfallsutredningen föreslog redan 2012 i sitt betänkande Mot det hållbara samhället — resurseffektiv avfallshantering¹ att en ny bestämmelse skulle införas i avfallsförordningen. Denna ställde krav på att kommunen ska tillhandahålla medborgarna ett insamlingssystem för matavfall i den utsträckning det inte kan anses orimligt utifrån ett samhällsekonomiskt eller insamlingstekniskt perspektiv. En sådan bestämmelse infördes inte då men däremot fastställde regeringen etappmålet Ökad resurshushållning i livsmedelskedjan²: ”Insatser ska vidtas så att resurshushållningen i livsmedelskedjan ökar genom att minst 50 procent av matavfallet från hushåll, storkök, butiker och restauranger sorteras ut och behandlas biologiskt så att växtnäring tas tillvara, där minst 40 procent behandlas, så att även energi tas tillvara senast 2018.

Etappmålet avvek en del från det förslag som Miljömålsberedningen lade fram. Beredningen föreslog att etappmålet skulle omfatta *minskat* matavfall och att 40 procent av det matavfall som uppstår skulle behandlas biologiskt genom rötning till 2015. Regeringen gjorde bedömningen att minskat matavfall istället skulle vara en övergripande inriktning och att det var hanteringen av det matavfall som uppstår som var viktig. Regeringen ansåg därför att det behövdes ett etappmål som angav vikten av en ökad resurshushållning i livsmedelskedjan genom att matavfallet behandlas biologiskt så att växtnäring och energi tas tillvara. Samtidigt ansågs det viktigt att även möjliggöra för dem som investerat i komposteringsanläggningar att kunna fortsätta med denna behandling och ändå till viss del kunna räkna in detta i måluppfyllelsen av etappmålet. Etappmålet kompletterades därför med en formulering som tydliggör att även biologisk behandling utan att energin tillvaratas ingår i etappmålet under förutsättning att

¹ SOU 2012:56 Mot det hållbara samhället – resurseffektiv avfallshantering

² Ds 2012:23 Svenska miljömål – preciseringar av miljökvalitetsmålen och en första uppsättning etappmål

växtnäringen tas tillvara. Måläret sattes till 2018 eftersom det behövdes stora insatser i form av utbyggnad av insamlingssystem och anläggningar för att kunna nå målet. Mot bakgrund av de utbyggnadsplaner som fanns, att måläret flyttades fram samt möjligheten att även inkludera kompostering i målet, höjdes nivån som ska sorteras och behandlas biologiskt så att växtnäring tas tillvara till 50 procent och nivån på andelen där både växtnäring och energi ska tas tillvara sattes till 40 procent. Regeringen ansåg att formuleringen tydliggör att det, med dagens teknik, framför allt är omhändertagande genom rötning med biogasproduktion som avses.

I den nationella uppföljningen 2018 kom Naturvårdsverket fram till att etappmålet inte skulle nås. Naturvårdsverket inkom då med en hemställan³ till Regeringskansliet (Miljö- och energidepartementet) om att etappmålet skulle förlängas till 2022. Naturvårdsverket konstaterade bland annat att 38 procent av allt matavfall återvanns genom biologisk behandling där näringsämnen togs tillvara under 2014 och under 2016 ökade andelen till 40 procent. Naturvårdsverket konstaterade vidare att etappmålet hade haft stor betydelse för kommuners arbete med att bygga ut den separata insamlingen av matavfall samt att det är mycket viktigt med tydliga och mätbara mål för avfall, annars riskerar avfallsarbetet att avstanna.

Samma dag som regeringen beslutade om ändringarna i avfallsförordningen beslutade regeringen även om att revidera⁴ etappmålet och det lyder idag: *”Insatser ska vidtas så att senast år 2020 sorteras minst 50 procent av matavfallet från hushåll, storkök, butiker och restauranger ut och behandlas biologiskt så att växtnäring tas tillvara, och minst 40 procent av matavfallet behandlas så att även energi tas tillvara.”* Regeringen konstaterade i sitt beslut om revidering av etappmålet att det finns en stor potential att öka resurshushållningen i livsmedelskedjan och gjorde bedömningen är att det har hänt en hel del på området, men inte tillräckligt. Införandet av kravet i 15 § a avfallsförordningen uppfattas därmed som ett led i att uppnå etappmålet.

I avfallsutredningen från 2012 fanns förslag på ett tillägg om att utsortering och insamling av matavfall ska ske i den utsträckning det inte kan anses orimligt utifrån ett samhällsekonomiskt eller insamlingstekniskt perspektiv. En sådan skrivning togs inte in i ändringen av avfallsförordningen 2018. Däremot infördes en möjlighet för Naturvårdsverket att enligt 15 b § meddela föreskrifter om undantag från kravet i 15 a §.

Under 2018 beslutades det i EU om det så kallade avfallspaketet som är en genomgripande revidering av flera EU-direktiv inom avfallsområdet. Bland annat beslutades det om ett reviderat avfallsdirektiv⁵ i vilket det ställs krav på att medlemsländerna ska tillhandahålla separat insamling av biologiskt avfall senast den 31 december 2023. I Miljödepartementets promemoria⁶ för genomförande

³ Hemställan Förlängning av etappmål för ökad resurshushållning i livsmedelskedjan 2018-06-07 NV-04251-18

⁴ Beslut om etappmålet om resurshushållning i livsmedelskedjan 2018-06-28 M2018/01784/Ke

⁵ Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/98/EG av den 19 november 2008 om avfall och om upphävande av vissa direktiv

⁶ Genomförande av reviderade EU-direktiv på avfallsområdet M2019/01776/R

av de reviderade EU-direktiven finns förslag på att Naturvårdsverket får meddela föreskrifter om undantag och ge dispens från kravet i 15 a § när separat insamling *inte är genomförbar eller inte ger fördelar som överväger nackdelar*.

3. Problembeskrivning

Med anledning av införandet av kravet har flera kommuner kontaktat Naturvårdsverket och efterfrågat förtydliganden angående bestämmelserna. Kommunerna är angelägna om att få klarhet i möjligheterna till undantag eller dispens. Av övergångsbestämmelserna framgår att de aktuella bestämmelserna ska tillämpas första gången i fråga om matavfall som samlas in 1 januari 2021. Eftersom det av flera anledningar tar tid att inrätta system för matavfallsinsamling har kommunerna påpekat att det viktigt att de får veta om exempelvis tidsbegränsad dispens kan sökas om de inte hinner upprätta sina system i tid. Av de kommuner som hört av sig är flera glesbygdskommuner som har förhållandevis långa avstånd till behandlingsanläggningar och små avfallsvolymer.

Naturvårdsverket har konstaterat att ca 230, dvs ungefär 80 procent av Sveriges 290 kommuner redan idag har separat insamling av matavfall. En del av dessa kommuner har obligatoriska system där hushållen måste separera ut sitt matavfall medan andra kommuner tillämpar så kallad miljöstyrande taxa där hushållen betalar en högre taxa om de väljer att inte sortera ut sitt matavfall. Vissa kommuner kan idag av olika skäl inte erbjuda insamling i hela kommunen.

I dagsläget är det drygt 20 procent av kommunerna som ännu inte har infört något separat insamlingsystem för matavfall från hushållen. Dessa riskerar att inte klara kravet i 15 a § i avfallsförordningen. Omkring hälften av dessa kommuner har i olika utsträckning påbörjat arbetet med att införa olika system för matavfallsinsamling medan andra hälften av olika orsaker har svårt att klara kravet i tid eller överhuvudtaget. De orsaker som kommunerna har lyft fram kan i stort delas in i två kategorier:

- Orsaker som har med tidsbrist att göra:
 - Nödvändiga utredningar är inte klara, nödvändiga beslut är ännu inte fattade och upphandlingar tar lång tid.
 - Befintliga avtal med entreprenörer sträcker sig bortom 1 januari 2021.
 - Kommuner vill kunna få en effektiv avfallsinsamling totalt sett och uppnå samordningsvinster vid införandet av fastighetsnära insamling av förpackningar och returpapper. 2021 ska 60 procent av alla bostadsfastigheter erbjudas en samlingsplats nära huset eller i kvarteret och från 2025 är målet att alla bostäder ska erbjudas den möjligheten. För vissa kommuner är införandet av fastighetsnära insamling flera år bort.
 - Kapacitetsbrist i befintliga biogasanläggningar. Utbyggnation och nybyggnation är under utredning eller planerade men ännu inte klara.
- Orsaker som har med kommunens förutsättningar att göra:
 - Långa avstånd till befintliga behandlingsanläggningar innebär långa transporter i förhållande till mängden matavfall som uppstår.
 - Lagring, som en del av insamling av matavfallet, för att samla ihop en tillräcklig volym för vidare transport till en behandlingsanläggning

minskar matavfallets lämplighet som substrat för rötning då nedbrytningsprocessen hinner komma i gång.

- Stora investeringar för att bygga behandlingsanläggningar i förhållande till mängden matavfall som uppstår i kommunen eller kommunens närområde. Detta gäller både för biogas- och kompostanläggningar.
- Svårt att genomföra på grund av tillgänglighet t ex på öar utan fast landförbindelse.
- Varierande belastning på systemet på grund av turistsäsonger.

Alla kommuner bedöms kunna erbjuda separat matavfallsinsamling till alla kommunens hushåll givet att mer tid erbjuds. Hur mycket mer tid som krävs ser lite olika ut, beroende på hur långt kommunerna har kommit i sitt arbete och vilka utmaningar de står inför. För flera kommuner kommer dock införandet av ett system för separat matavfallsinsamling som ska erbjudas till samtliga hushåll i kommunen inte ge det bästa miljömässiga resultatet med hänsyn till hanteringens sammanlagda miljöpåverkan.

Syftet med förslaget till föreskrift är att tydliggöra när ett generellt undantag från kravet på separat matavfallsinsamling är lämpligt. Målet är att de kommuner där införandet av separat insamling av matavfall inte kommer att ge det bästa miljömässiga resultatet med hänsyn till hanteringens sammanlagda miljöpåverkan ska kunna undantas från kravet i 15 a §, utan att det äventyrar möjligheten för Sverige som helhet att nå etappmålet Ökad resurshushållning i livsmedelskedjan.

4. Nollalternativ – ingen föreskrift om undantag

Naturvårdsverket har fått bemyndigande att meddela föreskrifter om undantag från kravet i 15 a §. Naturvårdsverket får också i det enskilda fallet ge dispens från kravet i 15 a §, om det finns särskilda skäl. Om Naturvårdsverket skulle välja att inte föreskriva om undantag blir alternativet för kommunerna som anser att de inte kan uppfylla kravet i 15 a §, att ansöka om dispens.

5. Naturvårdsverkets förslag – föreskrift om undantag

Naturvårdsverket har kommit fram till att det finns anledning att föreskriva om undantag från kravet på kommunerna i 15 a § och föreslår följande formulering:

Kravet i 15 a § avfallsförordningen gäller inte om det är fråga om sådana mängder matavfall, att insamlingen av utsorterat matavfall i kommunen eller del av kommunen, inte skulle ge det bästa miljömässiga resultatet med hänsyn till avfallshanteringens sammanlagda miljöpåverkan.

Det fullständiga förslaget till föreskrift finns i bilagan.

Utgångspunkten för Naturvårdsverkets arbete med att ta fram förslag på när undantag kan ges har varit Avfallsutredningen betänkande från 2012 och Miljödepartementets nyligen remitterade promemoria⁷ för genomförande av reviderade EU-direktiv på avfallsområdet. I författningskommentaren till den

⁷ Genomförande av reviderade EU-direktiv på avfallsområdet, M2019/01776/R

ändring av avfallsförordningen som föreslogs i Avfallsutredningens betänkande, men som då inte infördes, står det ”Kravet på utsortering för kommuner och andra gäller i den utsträckning det *utifrån ett samhällsekonomiskt eller insamlingstekniskt perspektiv inte kan anses orimligt*. För det fall att det skulle visa sig innebära *orimligt höga kostnader* för en kommun eller annan att se till att matavfall sorterades ut och tas om hand enligt 15 kap. 1 § miljöbalken kan detta vara *ett godtagbart skäl till undantag*.”. I promemorian för genomförande av reviderade EU-direktiv på avfallsområdet finns förslag på att införa tillägg i avfallsförordningen som anger när separat insamling inte ska anses genomförbar eller ge fördelar som överväger nackdelarna som utgår från artikel 10.3 i avfallsdirektivet, se vidare kapitel 5, Rättsliga förutsättningar.

Under arbetets gång har Naturvårdsverket kommit fram till att den gemensamma nämnaren för den kategori av orsaker som handlar om kommunernas förutsättningar är *små mängder eller inte tillräckligt stora mängder* matavfall. Med stora mängder matavfall som samlas in och behandlas kan t ex långa transporter motiveras men vid en viss mängd uteblir nyttan i förhållande till hanteringens sammanlagda miljöpåverkan. Naturvårdsverket bedömer därför att mängden matavfall som uppkommer och sorteras ut hos hushållen i vissa kommuner eller delar av kommuner skulle kunna bli för liten i förhållande till den nytta som fås ut av att ta tillvara matavfallet. Även när det gäller öar eller andra områden där tillgängligheten gör insamlingen tekniskt utmanande är mängden matavfall central.

Formuleringen av undantaget liknar formuleringarna i direktivet (och kommande bestämmelser i avfallsförordningen) om när fördelarna med insamling av utsorterat matavfall inte kan anses överväga nackdelarna. Undantaget är preciserat till att omfatta kommuner som kan visa att det bästa miljömässiga resultatet, med hänsyn till hanteringens sammanlagda miljöpåverkan inte uppnås med insamling av den tillgängliga mängden utsorterat matavfall. Som anförts ovan finns det mycket skilda förutsättningar i de olika kommunerna och Naturvårdsverket har varken ansett det vara lämpligt eller möjligt att specificera undantaget mer. Genom att föreskriva om att undantaget kan gälla delar av en kommun är det möjligt för kommunen att uppfylla kravet i 15 a § avfallsförordningen i övriga delar av kommunen vilket ökar möjligheten för kommunerna att införa en i kommunen totalt sett ändamålsenlig insamling.

Förslaget på när undantag ska tillämpas är allmänt formulerat och kan tolkas relativt brett. Kommunerna ska sträva efter att uppfylla kravet i avfallsförordningen om att tillhandahålla system för separat matavfallsinsamling. Undantaget ska användas endast om det finns skäl för det. Kommunerna behöver ta fram ett väl underbyggt underlag för att kunna visa på och motivera att insamling i kommunen eller del av kommunen inte skulle ge det bästa miljömässiga resultatet med hänsyn till hanteringens sammanlagda miljöpåverkan att uppfylla det lagstadgade kravet. Enligt artikel 10.3 avfallsdirektivet ska medlemsstaterna regelbundet se över de undantag som ges. Naturvårdsverket avser att följa upp undantaget beträffande hur och när undantaget används.

Naturvårdsverket har tittat på möjligheten att specificera undantaget utifrån olika avstånd, avfalls-/befolkningsmängder eller befolkningstäthet etc. Risken med den typen av specifika undantag har bedömts vara att de skulle komma att omfatta kommuner som redan infört matavfallsinsamling eller är på god väg. Eftersom huvudregeln är att system för separat matavfallsinsamling ska införas så bör inte ett undantag från kravet motverka de goda initiativ och incitament som finns.

Naturvårdsverket anser inte att det finns förutsättningar att föreskriva om undantag på grund av orsaker som har med tidsbrist att göra. Behovet av sådana undantag bedöms istället till stor del kunna tillgodoses genom eventuella dispensansökningar.

6. Rättsliga förutsättningar

6.1. Begrepp

Vad som avses med *hantera avfall* anges i 15 kap. 5 § miljöbalken. Vad som avses med *samla in avfall* framgår av 15 kap 7 § miljöbalken. Vad som avses med *samla in separat* framgår av artikel 3.11 i avfallsdirektivet.

6.2. Krav på kommunerna

Av 15 kap 20 § miljöbalken framgår att varje kommun ansvarar för att hushållsavfall⁸ inom kommunen behandlas. Av 15 kap 10 § framgår avfallshierarkin. Kommunerna ska även vidta förebyggande åtgärder i enlighet med 2 kap 5 § miljöbalken.

Utöver dessa krav tillkommer kravet i 15 a § på att kommunerna ska tillhandahålla ett system för att från hushåll samla in matavfall som hushållen har separerat från annat avfall och transportera bort det matavfallet skilt från annat avfall.

6.3. Avfallsdirektivet

I art 10.1 avfallsdirektivet anges att medlemsstaterna ska vidta de åtgärder som krävs för att säkerställa att avfall genomgår förberedelse för återanvändning, materialåtervinning eller andra återvinningsförfaranden i enlighet med avfallshierarkin och direktivets bestämmelser om skydd för människors hälsa och miljö. Avfall ska samlas in separat när det är nödvändigt för att uppfylla dessa krav, se artikel 10.2. Medlemsstaterna får liksom tidigare medge undantag från kraven på separat insamling. Villkoren för detta har dock skärpts något. Undantag får enligt artikel 10.3 medges om minst ett av följande villkor är uppfyllt:

- a. Insamling av vissa typer av avfall tillsammans påverkar inte deras möjligheter att i enlighet med artikel 4 genomgå förberedelse för återanvändning, materialåtervinning eller andra återvinningsförfaranden och leder till ett återvinningsresultat som är kvalitetsmässigt jämförbart med det som uppnås vid separat insamling.

⁸ Enligt förslag i Genomförande av reviderade EU-direktiv på avfallsområdet, M2019/01776/R kommer begreppet hushållsavfall ersättas med kommunalt avfall.

- b. Separat insamling leder inte till det bästa miljömässiga resultatet, mot bakgrund av den sammanlagda miljöpåverkan från hanteringen av de aktuella avfallsströmmarna.
- c. Separat insamling är inte tekniskt genomförbar med beaktande av god praxis för avfallsinsamling.
- d. Separat insamling skulle medföra oskäligen ekonomiska kostnader med beaktande av kostnaderna för negativ påverkan på miljö och hälsa vid insamling och behandling av blandat avfall, möjligheterna till effektivitetsförbättringar inom insamling och behandling av avfall, intäkterna från försäljning av returråvaror och tillämpningen av principen att förorenaren betalar och av utökat producentansvar.

I artikel 10.3 anges också att medlemsstaterna regelbundet ska se över meddelade undantag och då beakta god praxis för separat insamling av avfall och annan utveckling inom avfallshanteringen.

6.4. Kommande förändringar

Under hösten 2019 har miljödepartementet i en remiss⁹ bland annat lämnat författningsförslag på preciserade bestämmelser om undantag från kravet på utsortering och separat insamling. De föreslagna bestämmelserna framgår av 15 d – h §§ i remissen. Av 15 d § framgår att Naturvårdsverket får meddela undantag om separat insamling inte är genomförbar eller inte ger fördelar som överväger nackdelarna. Av 15 e § framgår när Naturvårdsverket får meddela dispens. Vidare föreslås i 15 g § nya bestämmelser för när separat insamling inte ska anses vara genomförbar eller ge fördelar som överväger nackdelarna. Bestämmelsen motsvarar artikel 10.3, punkterna a-d (se ovan).

15 g § Separat insamling ska inte anses genomförbar eller ge fördelar som överväger nackdelarna, om

- 1. separat insamling inte är tekniskt genomförbar med hänsyn till god praxis för avfallsinsamling,*
- 2. en annan hantering ger ett återvinningsresultat som är jämförbart med det som skulle uppnås vid separat insamling,*
- 3. separat insamling inte ger det bästa miljömässiga resultatet med hänsyn till avfallshanteringens sammanlagda miljöpåverkan, eller*
- 4. separat insamling skulle medföra oskäligen ekonomiska kostnader.*

Av 15 h § framgår vilken hänsyn som ska tas i bedömningen av kostnaders skälighet enligt 15 g § 4.

Det finns även förslag på att en bestämmelse ska införas i avfallsförordningen för begreppet *samla in separat*. Definitionen motsvarar bestämmelsen i art 3.11 avfallsdirektivet.

5 § I denna förordning avses med samla in separat: samla in avfall och, i syfte att underlätta behandling av avfallet genomföra insamlingen på ett sådant sätt att olika avfallslag hålls åtskilda efter avfallens typ och natur.

⁹ Genomförande av reviderade EU-direktiv på avfallsområdet, M2019/01776/R

6.5. Kravet på utsortering av matavfall

Av 15 a § i avfallsförordningen framgår att kommunen ska tillhandahålla ett system för att från hushåll samla in matavfall som hushållen har separerat från annat avfall och transportera bort det matavfallet skilt från annat avfall.

Bestämmelsen riktar sig mot kommunerna. Kravet på att samla in förutsätter att hushållen har separerat matavfallet från annat avfall. Kraven i bestämmelsen riktar sig dock inte mot hushållen och kommunens informationsplikt till hushållen är därför mycket viktig för att avsedd miljönytta ska kunna uppnås.

6.6. System för insamling

Ett system i detta sammanhang skiljer sig från vad ett insamlingssystem är enligt exempelvis förpackningsförordningen¹⁰ på det viset att det där ska vara fråga om ett *lämpligt* insamlingssystem. Någon sådan begränsning finns inte för det system som kommunerna ska tillhandahålla enligt 15 a §. Av betänkande från 2012¹¹ framgår bland annat att kravet på tillhandahållande av insamlingssystem för matavfall bidrar till efterfrågan på nya system, vilket gynnar marknaden genom utveckling av produkter och tjänster. Vidare framgår att målet för insamlingen av avfall från hushållen är att systemet ska vara organiserat så att Sveriges medborgare upplever att det är enkelt att delta i och förstå och att utredarens uppfattning är att insamlingssystemen bör samordnas för hushållen så att medborgarnas medverkan i utsortering av avfallsfraktioner underlättas för att åstadkomma det mest resurseffektiva sättet att hantera hushållens avfall.

I samband med beslutet 2018 om ändringarna i avfallsförordningen framgick följande på regeringens hemsida: ”De nya bestämmelserna innebär att kommunen blir skyldig att tillhandahålla ett system för att samla in sådant matavfall som hushållen har sorterat ut. Någon närmare reglering av hur detta ska ske införs inte utan det blir upp till varje kommun att bestämma hur insamlingen ska organiseras”. Naturvårdsverket har därför inte sett att det finns anledning att begränsa uttrycket system.

7. Uppgifter om de bemyndiganden som myndighetens beslutanderätt grundar sig på

Naturvårdsverkets bemyndigande om att meddela föreskrifter är reglerat i 15 b §¹² avfallsförordningen. Att använda bemyndigandet och föreskriva om undantag från 15 a § bedöms ge större möjligheter till likabehandling och konsekventa bedömningar än andra typer av styrmedel.

I detta fall är det inte fråga om direkt genomförande av EU-lagstiftning men eftersom det följer av artikel 10.2 i avfallsdirektivet att krav ställs på separat insamling av avfall kan man säga att det blir ett indirekt genomförande. Det är också i artikel 10.3 som möjligheterna till undantag föreskrivs. Dessa undantag har använts som riktlinjer i arbetet med föreskriften och regeringen har även utgått ifrån dessa i sitt förslag till nya bestämmelser i avfallsförordningen.

¹⁰ Förordning (2018:1462) om producentansvar för förpackningar

¹¹ SOU 2012:56 s 238 ff, Mot det hållbara samhället – resurseffektiv avfallshantering.

¹² Kommande 15 d § avfallsförordningen Genomförande av reviderade EU-direktiv på avfallsområdet, M2019/01776/R

8. Konsekvenser

Konsekvenserna av föreskriften kommer att variera på grund av att förutsättningarna är olika i olika delar av landet. Det är därför svårt att på förhand uppskatta vilka kostnader förslaget kan förväntas innebära. Konsekvenserna uttrycks därför i kvalitativa termer.

8.1. Berörda aktörer

Aktörer som berörs av förslaget till föreskrift:

- Hushållen
- Verksamheter som hanterar matavfall
- Kommuner
- Länsstyrelser
- Naturvårdsverket

Eftersom förslaget till föreskrift innebär en möjlig lättnad från ett krav berör konsekvenserna i huvudsak kommuner och myndigheter. För övriga aktörer i samhället som producerar och hanterar matavfall blir konsekvensen att den ambitionshöjning som förväntas, genom att kravet på separat matavfallinsamling infördes, till viss del uteblir. En föreskrift om undantag riskerar också att hämma engagemanget och pågående arbete med att ta fram lösningar för de kommuner som bedömer att de har vissa svårigheter att uppfylla 15 a § idag.

8.2. Konsekvenser av nollalternativet

Om ingen föreskrift om undantag tas fram kommer de kommuner som anser att de inte kommer att klara kravet i 15 a § behöva ansöka om dispens. Sannolikt kommer krav att ställas på kommunen att i en dispensansökan utförlig redogöra för skälen för varför de ska få dispens. Tidsbegränsade dispenser ger en osäkerhet för kommunerna i fråga om de kommer att kunna få fortsatta dispenser eller inte. Nollalternativet skulle också troligen innebära att Naturvårdsverket kommer att få ta emot och handlägga fler dispensansökningar.

8.3. Konsekvenser av utredningsalternativet - Naturvårdsverkets förslag

8.3.1. Konsekvenser för kommuner

Det är framför allt kommuner som berörs av den föreslagna föreskriften eftersom kravet på separat insamling av matavfall riktar sig mot kommuner.

Kommunen som avfallshanterare

Kommuner som anser att de inte kommer att klara kravet i 15 a § behöver själva utreda om de omfattas av undantaget och redovisa detta i avfallsplanen. Kommunen kommer att behöva lägga resurser på utredning samt redovisning i avfallsplanen. Undantaget innebär å andra sidan att kommunen i dessa fall inte behöver ansöka om dispens.

Kommunen som tillsynsmyndighet

I de kommuner där undantaget kommer att tillämpas kommer det att behövas resurser i form av tillsyn. Även en ökad insats i form av vägledning kring bedömningar om när undantaget är tillämpligt eller inte kan krävas.

8.3.2. *Konsekvenser för länsstyrelser*

Berörda länsstyrelser kommer i viss mån att inkluderas i Naturvårdsverkets uppföljningsarbete.

8.3.3. *Konsekvenser för Naturvårdsverket*

Naturvårdsverket kommer att behöva avsätta resurser för att utforma vägledning om hur föreskriften bör tolkas. Naturvårdsverket kommer också att behöva avsätta resurser för att följa upp hur och när undantaget används. Uppföljningen av undantag är ett krav i artikel 10.3 avfallsdirektivet. Utöver det kommer Naturvårdsverket att ändå behöva handlägga dispensansökningar men troligen i mindre omfattning.

En föreskrift med undantag skulle också kunna innebära att kritik riktas mot Naturvårdsverket. Det har konstaterats att etappmålet Ökad resurshushållning i livsmedelskedjan har haft stor betydelse för kommuners arbete med att bygga ut den separata insamlingen av matavfall samt att det är mycket viktigt med tydliga och mätbara mål för avfall. Ett undantag skulle därför på kort sikt kunna resultera i att takten för ökad resurshållning minskar och på längre sikt omöjliggöra insamling av matavfall till 100 procent, om detta är önskvärt framgent.

8.3.4. *Konsekvenser för verksamheter som hanterar matavfall*

Ett undantag riskerar att försvåra för vissa aktörer när det gäller att uppfylla villkoren för beviljade åtgärder inom Klimatklivet gällande stöd till produktionsanläggningar för biogas och förbehandlingsanläggningar för matavfall. Dessa åtgärder bygger i vissa fall helt eller delvis på förväntningar om ökade matavfallsvolymer.

9. En bedömning av om särskilda hänsyn behöver tas när det gäller tidpunkten för ikraftträdande och om det finns behov av speciella informationsinsatser. Förordning (2015:530)

Föreskrifterna behöver beslutas i direkt anslutning till att ändringarna som följer av avfallsdirektivet som träder i kraft den 5 juli 2020.

Naturvårdsverkets behöver kommunicera vad undantaget i föreskriften innebär. Målgruppen för kommunikationen är främst kommunerna och länsstyrelserna.