



SWEDISH ENVIRONMENTAL PROTECTION AGENCY

SKRIVELSE

2020-01-23

Ärendenr:

NV-08878-19

Konsekvensutredning – förslag till nya föreskrifter om undantag från krav på utsortering av vissa avfallsslag för den som producerar bygg- och rivningsavfall

Innehåll

1	BAKGRUND OCH SYFTE	5
2	PROBLEMBESKRIVNING	7
2.1	Aspekter att inte beakta vid utformning av undantag	7
2.2	Referens/Samråd	9
3	NOLLALTERNATIV	11
4	NATURVÅRDSVERKETS FÖRSLAG	12
5	RÄTTSLIGA FÖRUTSÄTTNINGAR	14
6	KONSEKVENSER	17
6.1	Berörda aktörer	17
7	SÄRSKILDA HÄNSYN ANGÅENDE TIDPUNKT FÖR IKRAFTTRÄDANDE	20
8	ANMÄLAN AV KRAV GÄLLANDE TJÄNSTEVERKSAMHET FEL! BOKMÄRKET ÄR INTE DEFINIERAT.	
9	ANMÄLAN AV TEKNISKA REGLER FEL! BOKMÄRKET ÄR INTE DEFINIERAT.	
10	SLUTSATSER	21

1 Bakgrund och syfte

EU-kommissionen presenterade den 2 december 2015 ett paket om cirkulär ekonomi som innehöll ett lagstiftningspaket med förslag på revideringar av sex direktiv på avfallsområdet (det så kallade avfallspaketet) och efter förhandlingar trädde de reviderade direktiven i kraft den 4 juli 2018. Ett av de direktiv som reviderades var avfallsdirektivet där det i artikel 11.1 bl.a. infördes ett krav på att samtliga medlemsstater ska ”säkerställa att det inrättas sorteringsystem för bygg- och rivningsavfall åtminstone för trä, mineralfraktioner (betong, tegel, klinker och keramik samt stenar) metall, glas, plast och gips.”. Detta krav ska vara genomfört i Sverige senast den 5 juli 2020.

Regeringen har remitterat ett förslag på hur de reviderade EU-direktiven på avfallsområdet ska genomföras i svensk lagstiftning och remisstiden gick ut den 7 januari 2020.¹ Enligt artikel 10.3 avfallsdirektivet ges möjligheter för medlemsstaterna att meddela undantag från kravet i artikel 10.2 avfallsdirektivet om att avfall ska samlas in separat och inte får blandas med annat avfall eller andra material med andra egenskaper. Regeringen har i förslaget infört en bestämmelse i 15 b § avfallsförordningen som motsvarar kravet på utsorteringsystem i artikel 11.1 avfallsdirektivet. Naturvårdsverket föreslås få bemyndigande av regeringen att ta fram de föreskrifter som, utöver de bestämmelser som föreslås på lag och förordningsnivå, behövs för genomförandet av det så kallade Avfallspaketet i svensk rätt. Det gäller bl.a. undantag om kravet i förslaget i 15 b § avfallsförordningen på utsortering för bygg – och rivningsavfall. Vidare föreslås kommunen få möjlighet att utfärda dispenser från kravet i enskilda fall.

Syftet med föreskrifterna är att redogöra för de situationer där Naturvårdsverket bedömer att ett generellt undantag från utsorteringskravet är lämpligt. Lämpligheten bestäms utifrån de fall där fördelarna överväger nackdelarna enligt 15 g § avfallsförordningen (2011:927) i regeringens förslag. Ett generellt undantag innebär att antalet dispensansökningar till kommunerna skulle minska.

Föreskriften bör läsas tillsammans med Naturvårdsverkets kommande vägledning. Naturvårdsverket har inte ansett det lämpligt att precisera undantaget ytterligare eller att ta fram en uttömmande lista på sådana konstruktioner. Vilka undantag som kan bli aktuella bör istället framkomma genom praxis på området och genom Naturvårdsverkets vägledning. Naturvårdsverket har därför valt att hålla formuleringen av undantagen mycket nära delar av de skrivningar som finns i regeringens förslag till 15 g § i avfallsförordningen. I en framtida översyn av undantagen kan övervägas att göra dem mer detaljerade.

¹ PM Genomförande av reviderade EU-direktiv på avfallsområdet Dnr M2019/01776/R

Denna konsekvensutredning beskriver konsekvenserna av ett förslag på föreskrifter om undantag från krav på utsortering vid bygg- och rivningsåtgärder.

2 Problembeskrivning

Bygg- och rivningsverksamheter är den industrisektor som skapar störst mängder avfall i Sverige efter gruvsektorn². För att kunna tillvarata dessa resurser krävs bl.a. att avfallet sorteras på ett effektivt sätt. Idag finns få detaljerade lagkrav på utsortering av bygg- och rivningsavfall. Det finns övergripande krav i 15 kap 11 § miljöbalken (1998:808) på att den som innehar ett avfall ska hantera det på ett sätt som är godtagbart med hänsyn till människors hälsa och miljön. För att man ska kunna uppfylla det kravet krävs det att man vet vilken typ av avfall man har ansvar för och vilka egenskaper det innehar eftersom det är först då man kan ta ställning till hur det ska hanteras i enlighet med 2 kap 5 § miljöbalken. Detta kan sägas vara grundläggande delar i avfallsregelverket. En förutsättning för att kunna hantera avfallet korrekt är att det sorteras. Det nu föreslagna kravet på den som vidtar bygg- eller rivningsåtgärder att sortera ut vissa avfallsslag ser Naturvårdsverket som en naturlig följd av de övriga krav som ställs i miljöbalken. Det är noterbart att kravet gäller både yrkesmässiga verksamheter och enskilda medborgare.

Då Naturvårdsverket anser att det är av vikt att åstadkomma en bättre avfallshantering inom bygg- och rivningssektorn bör undantagen från kravet vara få och kommunerna vara restriktiva med att utfärda dispenser i det enskilda fallet.

Genom sorteringskravet kommer sannolikt materialåtervinningen öka och det kommer också att ge ökade förutsättningar för att kunna åstadkomma fler cirkulära flöden av material inom bygg- och rivningsverksamheter.

2.1 Aspekter som övervägts vid utformning av undantag

Det har framhållits i regeringens PM³ att sortering och materialåtervinning skulle vara svårare vid en rivningsåtgärd än vid en byggåtgärd men någon närmare motivering till det lämnas inte. Det är dock enklare att i en byggprocess ha kunskap om det avfall som uppstår eftersom man bör ha kontroll på, och information om, allt material som ska användas inom byggverksamheten. När/om materialet då blir ett avfall har man genom att man har information om materialets innehåll även information om avfallets sammansättning. Vid en rivning så har det i bästa fall genomförts en grundlig inventering av vilket avfall som kan uppkomma vid rivningen som innebär att den som river vet vilka avfallsslag som kommer att uppstå och vilka egenskaper som avfallet ifråga har. Det är dock vanligt förekommande att det uppkommer avfall som inte finns upptagna i inventeringen eller som visar sig ha egenskaper som inte var kända på förhand och det innebär ofta problem eftersom man planerat för hantering av det avfall som ingår i

² Avfall i Sverige, Rapport 6839 Naturvårdsverket

³ PM Genomförande av reviderade EU-direktiv på avfallsområdet Dnr M2019/01776/R

inventeringen. Vid rivningar har man dock ofta någon form av förfarande för att hantera sådana situationer eftersom den huvudsakliga aktiviteten i en rivning kan sägas vara avfallshantering. Naturvårdsverket anser mot bakgrund av ovanstående att det är tveksamt om skillnader mellan byggåtgärder och rivningsåtgärder bör beaktas vid framtagandet av undantag från sorteringskravet.

En annan aspekt som tagits upp i regeringens PM är att undantag bör övervägas när det är fråga om så små mängder av ett avfallsslag att det inte är motiverat att kräva sortering. Naturvårdsverket bedömer dock att det bör vara enklare att sortera avfallet när det rör sig om mindre mängder. Det handlar främst om att hitta lämpliga logistiklösningar för att underlätta sortering i sådana fall och det bör inte vara ett oskäligt krav. Att sortera ut avfall där det uppkommer ger generellt ett bättre utsorteringsresultat än att eftersortera. Det innebär exempelvis att om man vidtar en bygg- eller rivningsåtgärd där mindre mängder avfall uppstår så måste man sortera ut avfallsslagen enligt 15 b § avfallsförordningen i regeringens förslag. Då det redan finns ett krav i 24 b, c och d §§ avfallsförordningen på att sortera ut förpackningsavfall och returpapper från annat avfall anser vi det rimligt att ställa krav på utsortering av avfallsslagen vid en bygg- eller rivningsåtgärd även när det rör sig om mindre mängder. Att sortera ut förpackningar är något man gör dagligen men att vidta en bygg- eller rivningsåtgärd görs troligen mer sällan.

Naturvårdsverket har möjlighet att meddela undantag när separat insamling kan innebära oskäliga ekonomiska kostnader. Eftersom alla bygg- eller rivningsåtgärder skapar avfall i någon form bör också kostnader som härrör till hanteringen av avfallet ses som en integrerad del av åtgärden som denne bör ta med i beräkningen när man t.ex. lägger anbud. Naturvårdsverket anser därför inte att kostnader bör vägas in vid bedömningen av om den som vidtar en bygg- eller rivningsåtgärd ska vara föremål för ett undantag eller dispens från sorteringskravet.

För farligt avfall som producerats finns redan bestämmelser i 16 och 17 §§ avfallsförordningen. Av 16 § avfallsförordningen framgår ett allmänt förbud att blanda eller späda ut farligt avfall. Det finns också i 17 § avfallsförordningen ett krav på att separera farligt avfall som har blandats eller späts ut i strid mot förbudet. Naturvårdsverket har därför inte sett att det finns anledningen att i de föreslagna undantagen ta in bestämmelser om farligt avfall.

Inom bygg- och rivningsbranschen har det länge funnits ett behov av tydligare lagkrav⁴ för avfallshanteringen. Bygg- och rivningsbranschen består av en stor mängd små och medelstora aktörer. Idag finns det ca 100 000 yrkesmässiga bygg- eller rivningsverksamheter i Sverige.⁵ Det finns problem för branschorganisationer och tillsynsmyndigheter med att nå alla aktörer och kommunicera information på

⁴ <https://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2018/09/samverkan-mot-fusk-och-kriminalitet-i-byggbranschen/>

⁵ https://www.foretagsregistret.scb.se/Rakna?RakneTyp=RAKNA_FORETAG

området. Hur lagefterlevnaden generellt ser ut inom branschen är ett problem men inte en aspekt som kan vägas in vid bedömningen av utformning av undantag från sortering av de aktuella avfallsslagen.

2.2 Samråd

För att få en uppfattning om hur delar av branschen ställer sig till det nya kravet på sortering samt vilka situationer som de anser skulle kunna vara aktuella för undantag har Naturvårdsverket haft två möten med representant från Sveriges byggindustrier (26/11 och den 10/12). På det andra mötet deltog även en representant från Återvinningsindustrierna som bl.a. framförde att det är viktigt att det blir tydligt i vilka situationer undantag från utsorteringskravet ska gälla.

På dessa möten informerade Sveriges byggindustrier om att riktlinjerna Resurs- och avfallshantering vid byggande och rivning⁶ har en basnivå för sortering av avfallsslag vid byggande och rivning som överensstämmer med de krav på sortering som nu föreslås i 15 b § i avfallsförordningen i regeringens PM⁷. Sveriges Byggindustrier, Fastighetsägarna, Återvinningsindustrierna, Bygghandelsindustrierna, Golvbranschen, HSB, Riksbyggen och Sveriges Allmännyttan står som avsändare av riktlinjerna. Det bör innebära att de nya lagkraven på sortering inte bör komma som en överraskning för aktörerna inom en betydande del av branschen. Det är dock många små och medelstora verksamheter som inte är medlemmar i branschorganisationer men som ofta blir föremål för krav från de stora byggverksamheterna och byggherrarna vid större bygg- eller rivningsentreprenader och även de mindre verksamheterna får på så sätt kännedom om dessa krav.

Efter att Naturvårdsverket efterfrågat information om i vilka situationer som Sveriges byggindustrier såg att ett undantag från sorteringskraven kan vara lämpliga listade de följande situationer:

1. betong innehållande armering eller isolering,
2. betong med limmade material,
3. gips med reglar,
4. yttertak med limmad tjärpapp eller asfaltspapp,
5. våtrumsmatta limmad på vägg,
6. prefabricerade stödmurar innehållande isolering eller som är sammansatt av ett flertal olika material,
7. Hela fönster och glaspartier (planglas) sammanfogade med andra material såsom till exempel trä eller aluminium och där separering t.ex. kan utgöra ett arbetsmiljöproblem om glaset krossas.

⁶ https://publikationer.sverigesbyggindustrier.se/sv/energi-miljo/resurs-och-avfallshantering-vid-byggand_860

⁷ PM Genomförande av reviderade EU-direktiv på avfallsområdet *Dnr M2019/01776/R*

Sveriges byggindustrier framhåller generellt att en grundtanke i detta arbete bör vara att undantag bör övervägas vid konstruktioner där materialen sammanfogats på ett sätt som gör att separering vid byggande eller rivning medför problem såsom exempelvis buller, damning eller som kräver stora utrymmen för att separera materialet. I de fallen är separering hos en avfallsanläggning med utrustning anpassad för arbetet att föredra.

3 Nollalternativ

I regeringens förslag har Naturvårdsverket fått ett bemyndigande att meddela föreskrifter om undantag från kravet på utsortering av bygg- och rivningsavfall och kommunen har fått möjlighet att i det enskilda fallet ge dispens från kravet. Det vägval som finns för Naturvårdsverket i detta sammanhang är att antingen meddela föreskrifter eller att inte meddela föreskrifter.

Om Naturvårdsverket skulle välja att inte utfärda dessa föreskrifter skulle troligtvis antalet dispensansökningar som lämnas in till kommunen bli fler än om föreskrifterna utfärdas.

4 Naturvårdsverkets förslag

Naturvårdsverket har i föreskriften utformat undantagen från krav på utsortering av vissa avfallsslag på följande sätt:

Kravet i 15 b § avfallsförordningen (2011:927) gäller inte

1. *konstruktioner där ämnen eller föremål sammanfogats på ett sätt som gör att separering inte är tekniskt genomförbar med hänsyn till god praxis för avfallsinsamling, eller*
2. *fraktioner av avfallsslag som är förorenade på sådant sätt att en inblandning av den fraktionen i det utsorterade avfallsslaget medför att behandling enligt avfallshierarkin i 15 kap 10 § miljöbalken försvåras eller omöjliggörs.*

Syftet med föreskrifterna är att redogöra för de situationer där Naturvårdsverket bedömer att ett generellt undantag från sorteringskravet är lämpligt. Lämpligheten bestäms utifrån de fall där fördelarna överväger nackdelarna enligt de fyra punkter som listas i 15 g § avfallsförordningen i regeringens förslag⁸.

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 oskäliga ekonomiska kostnader.*

Vi har i utformningen av generella undantag i föreskrifterna tagit fasta på två av de fyra punkterna ovan nämligen punkt 1 och 3.

Undantag enligt 4 § 1 i föreskriften innebär exempelvis att den som producerar bygg- och rivningsavfall inte ska behöva söka dispens i de situationer där ämnen eller föremål är sammanfogade genom exempelvis limning eller inbyggda på ett sätt som gör de mycket svåra att separera och som i sin helhet kan separeras på ett bättre sätt hos en verksamhetsutövare med kompetens för just den typen av demontering/separering. Naturvårdsverket bedömer att fördelarna inte överväger nackdelarna i enlighet med 15 g § 1 avfallsförordningen i regeringens förslag.

Undantag enligt 4 § 2 i föreskriften innebär exempelvis att den som producerar bygg- och rivningsavfall inte ska behöva söka dispens i de situationer där

⁸ PM Genomförande av reviderade EU-direktiv på avfallsområdet Dnr M2019/01776/R

avfallsfraktioner av ett avfallsslag är så förorenade att om det sorteras ut tillsammans med det ”rena” avfallsslaget riskerar att kontaminera hela det utsorterade avfallsslaget på ett sådant sätt att det måste gå till förbränning istället för att materialåtervinnas. Om en förorenad fraktion av ett avfallsslag förorenar hela det utsorterade avfallsslaget på ett sådant sätt att behandling i enlighet med avfallshierarkin skulle försvåras eller omöjliggöras så innebär det att separat insamling i ett sådant fall skulle ge ett sämre miljömässigt resultat med hänsyn till avfallshanteringens sammanlagda miljöpåverkan. Naturvårdsverket bedömer att fördelarna inte överväger nackdelarna i enlighet 15 g 3 § avfallsförordningen i regeringens förslag.

De undantag som medlemsstaterna meddelar från kraven i artikel 10.2 avfallsdirektivet ska följas upp. Av artikel 10.3 framgår att medlemsstaterna regelbundet ska se över undantagen som meddelats enligt samma punkt och då beakta god praxis för separat insamling av avfall och annan utveckling inom avfallshantering. Av artikel 28.3 cb framgår att det i avfallsplanerna ska ingå uppgifter om vilka eventuella undantag som beviljats i enlighet med artikel 10.3.

För att uppfylla kraven i avfallsdirektivet om uppföljning kommer Naturvårdsverket att behöva begära in uppgifter om vilka beslut om dispenser som fattas av kommunerna enligt regeringens nya förslag i 15 f § avfallsförordningen. Naturvårdsverket har i dag inte bemyndigande för att ta in dessa uppgifter från kommunerna och bedömer därför att det behövs ett utökat bemyndigande i den delen.

5 Rättsliga förutsättningar

Regeringens förslag på krav på att utsortera bygg- och rivningsavfall ser ut enligt följande:

15 b § Den som producerar bygg- och rivningsavfall ska sortera ut följande avfallsslag och förvara dem skilda från varandra och från annat avfall:

- 1. trä,*
- 2. mineral som består av betong, tegel, klinker, keramik eller sten,*
- 3. metall,*
- 4. glas,*
- 5. plast, och*
- 6. gips.*

Formuleringen innebär att kravet gäller samtliga som producerar bygg- och rivningsavfall dvs. inte bara yrkesmässiga verksamheter utan även enskilda medborgare som bygger eller river.

Med avfallsproducent avses den som ger upphov till avfall, se förslag på ny lydelse i 15 kap 4 § miljöbalken.⁹ Av 15 kap 11 § miljöbalken framgår att den som innehar ett avfall ska hantera det på ett sätt som är godtagbart med hänsyn till människors hälsa och miljön. Den som producerar bygg- och rivningsavfall är en avfallsproducent. Av 15 kap 11 a § miljöbalken, regeringens förslag på ny lydelse, framgår att om inte annat avtalats eller är föreskrivet i lag eller annan författning, ansvarar den ursprungliga avfallsproducenten för 1) att avfallet genomgår ett fullständigt behandlingsförfarande i enlighet med 10 §, och 2) kostnaderna för att hantera det avfall som har producerats.

För att man ska kunna uppfylla kravet i 15 kap 11 § miljöbalken krävs det att man vet vilken typ av avfall man har ansvar för och vilka egenskaper det innehar eftersom det är först då man kan ta ställning till hur det ska hanteras.

Förslaget i avfallsförordningen (2011:927) om att Naturvårdsverket ska få ett bemyndigande att utfärda föreskrifter om undantag från krav på utsortering är formulerat på följande sätt:

15 d § Naturvårdsverket får meddela föreskrifter om undantag från kraven i 14 § första stycket och 15 a och 15 b §§ i fråga om avfall där separat insamling inte är genomförbar eller inte ger fördelar som överväger nackdelarna.

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

Bestämmelserna i 15 g och 15 h §§ i regeringens förslag¹⁰ sätter ramen för hur Naturvårdsverket kan utforma eventuella undantag.

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 oskäliga ekonomiska kostnader.*

15 h § Vid bedömningen av kostnaders skälighet enligt 15 g § 4 ska hänsyn tas till

- 1. negativa effekter på människors hälsa och miljön vid insamling och behandling av blandat avfall,*
- 2. möjligheterna till effektivitetsförbättringar vid insamling och behandling av blandat avfall,*
- 3. vilka intäkter som försäljning av återvunnet material kan ge, och*
- 4. principen om att den som förorenar bör stå för de kostnader som föroreningen medför och de bestämmelser om producentansvar som ger uttryck för den principen.*

I avfallsförordningen finns särskilda krav på hantering av farligt avfall. Av 16 § avfallsförordningen framgår att farligt avfall inte får blandas eller spädas ut med 1) andra slag av farligt avfall, 2) annat avfall, eller 3) andra ämnen eller material. Av 17 § avfallsförordningen framgår att farligt avfall som har blandats eller späts ut i strid med 16 § ska separeras, om det 1) behövs från miljöskyddssynpunkt, 2) är tekniskt möjligt, och 3) är ekonomiskt rimligt. Bestämmelserna har sin grund i artikel 18 i avfallsdirektivet och avsikten är bl.a. att farligt avfall ska hanteras separat för att inte försvåra behandlingen eller riskera att kontaminera annat avfall. Naturvårdsverket bedömer att utsortering av bygg- och rivningsavfall som är farligt avfall redan gäller enligt 15 kap 11 § miljöbalken och 16 § avfallsförordningen.

De undantag som medlemsstaterna meddelar från kraven i artikel 10.2 avfallsdirektivet ska följas upp. Av artikel 10.3 framgår att medlemsstaterna regelbundet ska se över undantagen som meddelats enligt samma punkt och då beakta god praxis för separat insamling av avfall och annan utveckling inom avfallshantering. Av artikel 28.3 cb framgår att det i avfallsplanerna

¹⁰ PM Genomförande av reviderade EU-direktiv på avfallsområdet Dnr M2019/01776/R

ska ingå uppgifter om vilka eventuella undantag som beviljats i enlighet med artikel 10.3.

För att kunna redovisa efterfrågade uppgifter behöver Naturvårdsverket begära in uppgifter från kommunerna om vilka beslut som fattats om dispenser enligt 15 f § avfallsförordningen.

Naturvårdsverket har i dag inte bemyndigande för att ta in dessa uppgifter från kommunerna. För att uppfylla kraven i avfallsdirektivet bedömer Naturvårdsverket att det behövs ett utökat bemyndigande i den delen.

6 Konsekvenser

I detta avsnitt beskriver vi konsekvenserna av ett förslag på föreskrifter om undantag från krav på utsortering vid bygg- och rivningsåtgärder.

6.1 Berörda aktörer

De aktörer som direkt berörs av föreskriften är:

- Den som producerar bygg- och rivningsavfall
- Avfallshanteringsverksamheter
- Naturvårdsverket (i form av vägledande myndighet)
- Den kommunala nämnd som ansvarar för operativ tillsyn enligt miljöbalken
- Länsstyrelser (i sin tillsynsroll)
- Den kommunala nämnd som ansvarar för handläggning av dispensansökningar från sorteringskravet

6.1.1 Konsekvenser för den som producerar bygg- och rivningsavfall

Kravet på utsortering av bygg- och rivningsavfall gäller samtliga som vidtar en bygg- eller rivningsåtgärd där avfall uppstår dvs. inte bara yrkesmässiga verksamheter utan även enskilda medborgare som bygger eller river. När den som producerar bygg- och rivningsavfall ställs inför en situation där man anser att man inte kan uppfylla lagkravet om utsortering av de sex avfallsslagen kommer föreskrifterna tillsammans med Naturvårdsverkets vägledning att underlätta bedömningen av om dispens från kravet behöver sökas hos kommunen eller inte. Undantagen innebär att de som producerar bygg- och rivningsavfall i vissa fall inte behöver söka dispens.

Naturvårdsverket har valt att inte meddela ett undantag från sorteringskravet för situationer där mindre mängder bygg- och rivningsavfall uppstår. Det innebär exempelvis att den som vidtar en bygg- eller rivningsåtgärd där mindre mängder avfall uppstår måste sortera ut dessa avfallsslag. Då det redan finns ett krav i 24 b, c och d §§ avfallsförordningen att sortera ut förpackningsavfall och returpapper från annat avfall anser vi det rimligt att ställa krav på utsortering av avfallsslagen vid en bygg- eller rivningsåtgärd även när det rör sig om mindre mängder. Att sortera ut förpackningar är något som görs ofta men att vidta en bygg- eller rivningsåtgärd görs troligen mer sällan. Naturvårdsverket bedömer att det bör vara enklare att sortera avfallet när det rör sig om mindre mängder. Att sortera ut avfall där det uppkommer ger generellt ett bättre utsorteringsresultat än att eftersortera. Det handlar främst om att hitta lämpliga logistiklösningar för att underlätta sortering i sådana fall och det bör inte vara ett oskäligt krav. Eftersortering av blandat bygg- och rivningsavfall genomförs ofta på så sätt att avfallet läggs ut på en yta för att sorteras ut maskinellt dvs. plockas med en gripklo eller liknande. När man vidtar en bygg- eller rivningsåtgärd där det uppkommer små mängder avfall

blir också de avfallsslagen små till storleken och svårare att eftersortera enligt det förfarandet. När en privatperson producerar bygg- och rivningsavfall är det i regeringens förslag tänkt att kommunen har ansvar för att samla in avfallet. Det kommer troligtvis att fungera så att personen i fråga kommer att kunna lämna avfallet på en kommunal återvinningscentral och då lägga avfallsslagen i korrekt behållare. Det kan i vissa kommuner vara så att även verksamhetsutövare erbjuds möjligheter att lämna sitt bygg- och rivningsavfall på sådant sätt. Mot bakgrund av ovanstående anser Naturvårdsverket kravet på utsortering bör gälla även när det är fråga om små mängder av bygg- och rivningsavfall.

6.1.2 Konsekvenser för avfallshanteringsverksamheter

Genom undantagen i föreskriften kommer de som producerar bygg- och rivningsavfall att kunna lämna över visst avfall sammansatt av olika avfallsslag till en avfallshanterare. Genom undantaget i 4 § punkt 3 i föreskriften kommer de avfallsslag som sorterats ut kunna hållas ”rena” dvs inte innehålla avfallsslag som är förorenade så att de försvårar eller omöjliggör återvinning. Om avfallsslagen inte innehåller föroreningar blir det lättare för avfallsbehandlingsanläggningar att behandla avfallsslagen.

I övrigt kommer undantagen troligtvis inte att innebära några större konsekvenser för anläggningar som sorterar och/eller behandlar avfall eftersom eftersortering redan sker i stor utsträckning på dessa anläggningar. Eftersom eftersortering redan sker i stor utsträckning så transporteras också redan dessa avfallsfraktioner. Följaktligen bör konsekvenserna av föreskrifterna för avfallstransportörer inte heller bli särskilt stora.

Det bör nämnas att även om föreskriften inte skulle utfärdas skulle det finnas en möjlighet för de som producerar bygg- och rivningsavfall att kunna lämna över visst avfall sammansatt av olika avfallsslag till en avfallshanterare men då först efter att de erhållit en dispens från kommunen.

6.1.3 Konsekvenser för Naturvårdsverket

Naturvårdsverket kommer att behöva avsätta resurser för att utforma vägledning om hur undantagen bör tolkas samt ta fram exempel på konstruktioner där ämnen och föremål sammanfogats på ett sätt som gör att de inte bör vara föremål för kravet på utsortering. Även exempel på situationer där en separering av avfallsslagen inte ger det bästa miljömässiga resultatet med hänsyn till avfallshanteringens sammanlagda miljöpåverkan kan behöva tas fram.

Naturvårdsverket kommer behöva avsätta resurser för att följa upp hur och när undantagen används eftersom det är ett krav i artikel 10.3 avfallsdirektivet¹¹. Vid

¹¹ Europaparlamentet och rådets direktiv (EU) 2018/851 av den 30 maj 2018 om ändring av direktiv 2008/98/EG om avfall

uppföljningen bör man titta närmare på de dispensansökningar från utsorteringskravet som kommit in till kommunerna.

6.1.4 Konsekvenser för kommunala nämnder som ansvarar för operativ tillsyn enligt miljöbalken

Undantagen innebär att tillsynsmyndigheten måste göra bedömningar av när undantagen är tillämpliga och när de inte är det. Naturvårdsverkets kommande vägledning avser att förtydliga när producenter av bygg- och rivningsavfall kan använda sig av föreskriften. Vägledningen kommer att underlätta för tillsynsmyndigheter att avgöra när de ska ställa krav på utsortering och när de inte ska göra det.

6.1.5 Konsekvenser för länsstyrelser

Det är i huvudsak den kommunala nämnden, ansvarig för tillsyn enligt miljöbalken, som bedriver tillsyn på producenter av bygg- och rivningsavfall men det kan ibland vara länsstyrelsen som bedriver denna tillsyn t.ex. om det är en tillståndspliktig verksamhet som skapar bygg- och rivningsavfall. Konsekvenserna är då desamma som för den kommunala nämnden som ansvarar för tillsyn enligt miljöbalken.

6.1.6 Konsekvenser för den kommunala nämnd som ansvarar för handläggning av dispensansökningar från utsorteringskravet

Föreskrifterna tar upp situationer där producenter av bygg- och rivningsavfall kan undantas från utsorteringskravet. Om inte föreskrifter ges skulle dessa situationer innebära att den som producerar bygg- och rivningsavfall behöver söka dispens från kravet hos den kommunala nämnden som handlägger sådana ärenden. Det är sannolikt att föreskrifterna kommer innebära att antalet dispensansökningar minskar och därmed ta mindre resurser i anspråk hos den kommunala nämnden. Föreskrifterna innebär ett nytt krav på kommunerna om att de ska skicka besluten som de eventuellt fattar enligt 15 f § avfallsförordningen till Naturvårdsverket för kännedom.

7 Särskilda hänsyn angående tidpunkt för ikraftträdande

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

Naturvårdsverkets behöver kommunicera vad undantaget i föreskriften innebär. Målgruppen för kommunikationen är främst producenter av bygg- och rivningsavfall och de kommunala nämnderna ansvariga för tillsyn enligt miljöbalken.

8 Slutsatser

Naturvårdsverket har utformat en föreskrift med undantagsformuleringar som ligger mycket nära skrivningar i regeringens förslag till 15 g § i avfallsförordningen ¹².

Naturvårdsverket kommer regelbundet och i enlighet med artikel 10.3 i avfallsdirektivet se över hur undantagen eventuellt skulle behöva justeras. Vid uppföljningen bör man titta närmare på de dispensansökningar från utsorteringskravet som kommit in till kommunerna.

Regeringens förslag på nya bestämmelser¹³ kommer att öka utsorteringen av bygg- och rivningsavfall. Naturvårdsverket bedömer att undantagen tillsammans med Naturvårdsverkets kommande vägledning ändå på ett lämpligt sätt kommer att verka för att förbättra resurseffektiviteten och minska miljöpåverkan från den som producerar bygg- och rivningsavfall.

¹² PM Genomförande av reviderade EU-direktiv på avfallsområdet *Dnr M2019/01776/R*