



Datum

2022-10-28

Vår referens

Daniel Kjellqvist

Stadsjurist

daniel.kjellqvist@malmo.se

**Remiss från Miljödepartementet om Naturvårdsverkets redovisning - Ansvar för kommunalt avfall för vissa enskilda avfallsströmmar
MN-2022-10162**

Sammanfattning

Begreppet hushållsavfall ersattes 2020 av begreppet kommunalt avfall, vilket har lett till tolkningssvårigheter, eftersom omfattningen av begreppet kommunalt avfall inte i alla avseenden motsvarar det som har benämnts och omfattats av termen hushållsavfall. Att kommunalt avfall idag omfattar strömmar som tidigare enligt praxis utgjorde verksamhetsavfall har både för vissa branscher och för kommunerna inneburit förändringar och krav på anpassning av avfallshantering. Regeringen har givit Naturvårdsverket i uppdrag att analysera om ansvaret för kommunalt avfall kan förändras avseende vissa enskilda avfallsströmmar för att bland annat åtgärda de problem som uppstått. Miljönämnden anser fortfarande att införande av frival generellt sätt riskerar att urholka det system som idag garanterar en välfungerande avfallshantering. Förslaget om frival för detaljhandeln kommer dock inte nödvändigtvis innebära att större förändringar sker. Dock är de handläggningstider som föreslås för att informera om frival och återgång till kommunal hantering alltför korta för att inte riskera ökade kostnader för avfallskollektivet. Miljönämnden anser att det är viktigt att problemen med invasiva främmande arter adresseras och är positiva till avfallskoder införs och att ansvaret läggs på kommunen.

Förslag till beslut

1. Miljönämnden svarar på kommunstyrelsen remiss enligt förvaltningens förslag till yttrande.

Beslutsunderlag

- Tjänsteskrivelsen, daterad 2022-10-28
- Bilaga 1 - Ansvar för kommunalt avfall avseende vissa enskilda avfallsströmmar

Beslutsplanering

Miljönämnden, 2022-11-15

Beslutet skickas till

Kommunstyrelsen

Ärendet

Kommunstyrelsen har översänt en remiss från Miljödepartementet om ”Naturvårdsverkets redovisning - Ansvar för kommunalt avfall för vissa enskilda avfallsströmmar” till bland annat miljönämnden för samråd. Svar önskas senast 2022-11-30.

Bakgrund

Begreppet kommunalt avfall ersatte begreppet hushållsavfall vid genomförandet av avfallsdirektivet den 1 augusti 2020. Införandet av begreppet kommunalt avfall har inneburit att kommunerna har fått ett utökat ansvar för insamling och behandling av avfall. Vidare har det lett till oklarheter för vissa avfallsströmmar gällande vad som omfattas av begreppet och vem som ansvarar för avfallet i förhållande till hur det var tidigare. Kommunernas ansvar för visst kommunalt avfall, har tidigare utretts i den så kallade frivalsutredningen ”Åga avfall – en del av den cirkulära ekonomin (SOU2021:24)” där utredningens förslag var en möjlighet för avfallsproducenter att själva ansvara för ett stort antal avfallsfraktioner men att kommunen skulle stå redo som garant för det fall att den privata marknaden av olika anledningar inte längre var ett godtagbart alternativ. Utredningens förslag genomfördes inte utan i stället har Regeringen givit Naturvårdsverket i uppdrag att analysera om ansvaret för kommunalt avfall kan förändras avseende vissa enskilda avfallsströmmar. I uppdraget har det inte ingått att föreslå förändringar för det kommunala avfall som idag ingår i ett författningsreglerat producentansvar. I uppdraget har det ingått att samråda med Sveriges Kommuner och Regioner, Avfall Sverige, Svenskt Näringsliv och andra berörda aktörer. Svenskt Näringsliv hemställde i mars 2021 att regeringen omgående ska klargöra att avsikten inte är att utöka det kommunala avfallsmonopolet och att regeringen snarast möjligt ska återställa reglerna så att det kommunala ansvaret begränsas till det rättsläge som förelåg den 1 augusti 2020, dvs. att kommunernas ansvar begränsas till hushållsavfall och därmed jämförligt avfall. Avfall Sverige har i en hemställan från april 2021 uppmanat regeringen att agera angående behovet av att tydliggöra ansvarsavgränsningen avseende kommunalt avfall.

Kommunalt avfall vs hushållsavfall

En definition av uttrycket kommunalt avfall infördes i 15 kap. 3 § miljöbalken vid det svenska genomförandet av kraven i avfallsdirektivet. Begreppet hushållsavfall ersattes därmed av begreppet kommunalt avfall, vilket har lett till tolkningssvårigheter, eftersom omfattningen av begreppet kommunalt avfall inte i alla avseenden motsvarar det som har benämnts och omfattats av termen hushållsavfall. Att kommunalt avfall idag omfattar strömmar som tidigare enligt praxis utgjorde verksamhetsavfall har både för vissa branscher och för kommunerna inneburit förändringar och krav på anpassning av avfallshantering. Kommunalt avfall definieras som avfall från hushåll och avfall från andra källor, såsom detaljhandeln, förvaltningar, skolor, hälso- och sjukvårdsinrättningar, hotell- och restaurangbranschen och andra tjänster och verksamheter, som liknar hushållsavfall till sin art och sammansättning. Kommunalt avfall omfattar därför bland annat avfall från park- och trädgårdsskötsel, såsom löv, gräs- och trädklipp, samt avfall från mark- och gaturenhallningstjänster, såsom innehåll i papperskorgar och skräp, utom material såsom sand, sten, lera eller damm. Vid införandet av begreppet kommunalt avfall i miljöbalken justerades även paragrafen som reglerar kommunernas ansvar för avfallshantering i 15 kap. 20 § miljöbalken.

Förslagets huvudsakliga innehåll

Naturvårdsverket föreslår att ansvaret för tre avfallsströmmar ska förändras:

Avfall från detaljhandeln: Förslaget innebär att butiker inom detaljhandeln får möjlighet att välja om de vill hantera sitt avfall själva. Möjligheten till valfrihet innebär att kommunen fortsättningsvis

har ett ansvar och att de aktörer som inte vill ta hand om sitt eget avfall inte heller behöver göra det. Möjligheten förslås utformas som en anmälan för registrering av egen hantering av kommunalt avfall och enbart avse verksamheter inom detaljhandeln.

Naturvårdsverket har i huvudsak grundat sitt förslag på att:

- Nuvarande system, som har utvecklats efter den så kallade frukt- och gröntdomen, fungerar relativt väl och att legalisera den praxis som har rått sedan år 2012 innebär inga större förändringar i praktiken. Att inte ändra ansvaret för avfall från detaljhandeln innebär däremot att kommuner ska ta över ansvaret, vilket medför att såväl kommuner som aktörer inom handeln kan behöva genomföra stora omställningar avseende avfallshanteringen.
- Både de kontaktade kommunerna och handels aktörer har framfört att privata aktörer har större möjlighet än kommunerna att möta handels önskemål om flexibilitet och speciallösningar.
- Ny teknik för att kunna behandla förpackat matavfall behöver utvecklas. Om butikerna själva ansvarar för att avfallet tas omhand på rätt sätt kan incitamenten för att hitta nya lösningar vara starkare än om kommunen ansvarar för hanteringen. Detta har framförts av både kommuner och branschaktörer.
- Enligt representanter för detaljhandeln är möjligheterna att få återkoppling och statistik avseende insamlade och behandlade avfallsmängder bättre i de fall då man kan välja privat aktör än då kommunen sköter hämtningen.
- Kommunerna hämtar idag avfall från vissa butiker, det gäller samtliga kommuner som Naturvårdsverket har varit i kontakt med.
- Det saknas privata aktörer på vissa platser i landet som innebär att kommunen även i framtiden kommer att behöva ta ansvar för hämtning och behandling av avfall från butiker, eftersom kommunen är den enda tillgängliga leverantören av tjänsten.

Använt matfett: Förslaget innebär att insamling och behandling av använt matfett (det vill säga inte fett som samlas upp i fettavskiljare) undantas från det kommunala ansvaret.

Naturvårdsverket har i huvudsak grundat sitt förslag på att:

- Relativt få kommuner erbjuder hämtning av använt matfett idag.
- Det finns etablerade privata aktörer som hämtar använt matfett från restauranger.
- Kommunspecifika lösningar leder till svårigheter för de privata aktörerna, eftersom de ofta arbetar regionalt och nationellt.

- Kommunerna kan till exempel tillämpa auktorisation/tjänstekoncession för att möjliggöra för etablerade privata aktörer att fortsätta verka på samma sätt som idag.
- Det kan finnas platser där privata aktörer av ekonomiska skäl inte är intresserade av att omhänderta använt matfett från restauranger.
- Uppgifter om använt matfett som samlas in av privata aktörer omfattas idag inte av kommunernas uppgifter som lämnas till Naturvårdsverket.

Utgrävd jord med invasiva främmande arter: Förslaget innebär att kommunerna får ett tydligt ansvar för utgrävda massor med invasiva främmande arter (IAS) från hushållen. Det lämnas även förslag till nya avfallskoder för avfall med invasiva främmande arter så att ansvaret tydliggörs och på så sätt säkerställs att avfallet behandlas på ett sådant sätt att spridning förhindras.

Naturvårdsverket har i huvudsak grundat sitt förslag på att:

- Koden 20 02 02 (jord och sten från kommunalt trädgårds- och parkavfall) är undantagen från definitionen av kommunalt avfall och därmed från det kommunala ansvaret för insamling, borttransport och behandling. Avfall som har getts denna kod utgör varken bygg- och rivningsavfall eller kommunalt avfall.
- Avfallet kommer från hushåll, men det är undantaget från definitionen av kommunalt avfall och kommunens ansvar. Om enskilda gräver upp jord med IAS i egen trädgård som en saneringsåtgärd är det otydligt både hur detta avfall ska klassas och vem som har ansvar för att det omhändertas på rätt sätt, vilket i sin tur leder till gränsdragningssvårigheter.
- Det är viktigt att avfall som innehåller rester av IAS hanteras på ett sätt som innebär att IAS utrotas och spridning förhindras.
- Det saknas avfallskoder för avfall med IAS vilket är nödvändigt för att avfall med IAS hanteras rätt samt att tillsynen ska kunna utföras på ett enklare sätt.

Övriga undersökta avfallsströmmar

Det föreslås ingen förändring av övriga undersökta avfallsströmmarna vilket innebär att det kommunala ansvaret kvarstår för matavfall från restauranger och storkök, fett från fettavskiljare, kontorspapper, trädgårds- och parkavfall, grovavfall samt kommunalt avfall från sjukhus.

Förvaltningens förslag till yttrande

Generellt om frival

Miljönämndens inställning till denna utredning kan inte utan vidare frikopplas från miljönämndens inställning till den så kallade frivalsutredningen som remitterades under 2021. Miljönämnden framförde då bland annat att:

”Kommunerna har i dag en sammanhållen hantering av kommunalt avfall för verksamhetsutövare som är ett robust system med långsiktiga och stabila förutsättningar vilket är till gagn för den samlade miljö- och samhällsnyttan. Risken med att införa ett frival blir att denna robusthet äventyras till nackdel för den samlade miljö- och samhällsnyttan. Kommunerna verkar utifrån perspektivet miljö- och samhällsnytta och inte vinstintressen. Kommunen är en garant för en fungerande avfallsantering i hela landet oberoende av några vinstmarginaler. Ett frival kan undanröja de långsiktiga planeringsförutsättningarna för kommunen och inverka på kommunens möjligheter att investera i utvecklingen av hanteringen av kommunalt avfall från verksamheter.”

Miljönämnden anser fortfarande att införande av frival generellt sätt riskerar att urholka det system som idag garanterar en, ur både samhällsekonomiskt och miljömässigt perspektiv, välfungerande avfallshantering.

Avfall från detaljhandeln

Miljönämnden är således fortsatt generellt negativ till frival. Dock måste man i sammanhanget beakta vilka faktiska konsekvenser en förändring av enskilda avfallsströmmar faktiskt får. Innan begreppet kommunalt avfall ersatte begreppet hushållsavfall ansvarade kommunen endast för sådant avfall från detaljhandeln som bestod av hushållsavfall (och därmed jämförligt avfall från annan verksamhet). I och med införandet av begreppet kommunalt avfall, som inbegriper allt avfall från detaljhandeln, har kommunens ansvar utökats på ett sätt som de olika aktörerna dels sannolikt inte hunnit anpassa sig till och som dels inte överensstämmer med alla aktörers önskemål, vilka omfattar både kommuner och avfallsproducenter. Om frivalet utnyttjas så kommer det i praktiken innebära att det avfall som tidigare definierades som hushållsavfall från detaljhandeln, får hanteras av annan än kommunen men ligger kvar under kommunens ansvar. I de fall frivalet endast nyttjas för de avfallstyper som tidigare låg utanför kommunens ansvar uppstår sannolikt inga omedelbara konsekvenser för kommunen. Den faktiska konsekvensen av frivalet behöver då i inte bli så omfattande i de kommuner där tillämpningen av kommunalt avfall inte slagit igenom i praktiken. Det är dock svårt att förutse hur detaljhandeln kommer att nyttja de möjligheter som ges och vilka avfallstyper som kommer att beröras men ett frival tillsammans med det utökade ansvaret enligt begreppet kommunalt avfall kommer innebära att kommunen måste vara beredd på att inom väldigt korta ledtider anpassa sin verksamhet inom såväl ruttplanering som upphandling av kapacitet. Miljönämnden anser att båda handläggningstiden för anmälan om att nyttja frivalet och för återgång till kommunal hantering bör förlängas avsevärt för att minimera risken för att enskilda avfallsproducenters valfrihet leder till en oacceptabel ekonomisk belastning för hela avfallskollektivet. Miljönämnden ser även risk för att det blir betydligt svårare och mer tidskrävande att bevaka och utöva tillsyn på de nya avfallsströmmarna, inte minst då det inte finns någon skyldighet för avfallsproducenten att i förväg informera om det sker ett byte av avfallstransportör efter att frivalet nyttjats.

Använt matfett

Miljönämnden bedömer att förslaget om att undanta använt matfett från kommunens ansvar varken förändrar situationen för kommunens avfallshantering eller tillsyn av den samma då endast fett från fettavskiljare hanteras av Malmö kommun.

Utgrävd jord med invasiva främmande arter

Miljönämnden är positiv till att lösningar för att hantera problemen med utbredningen av invasiva arter fortsätter. Nämnden var i sitt yttrande över Naturvårdsverket utredning om ”Hantering av schaktmassor och annat naturligt förekommande material som kan användas för anläggningsändamål” positiv till att det införs en anmälningsplikt för återvinning av avfall som innehåller invasiva främmande arter. Nämnden anser i likhet med Naturvårdsverket att

otydligheten om hur detta avfall ska klassas och i förlängningen vem som ansvarar för det måste hanteras. Nämnden instämmer i att ansvaret bör ligga på kommunen då en icke fungerande hantering kan få väldigt stora negativa effekter på miljön och kostnaderna för att åtgärda dessa kommer i slutändan att få bäras av kommunen.

Övriga konsekvenser för tillsynsmyndigheten

För det fall att föreslagna förändringar genomförs kommer en redigering av de lokala avfallsföreskrifterna behöva genomföras vilket kommer att kräva en viss insats från personal på miljöförvaltningen. Enligt miljönämnden finns det också en risk att handläggning av dispensansökningar kommer att öka som ett resultat av främst de otydligheter som följer av införandet av begreppet kommunalt avfall men även till viss del av förslagen i denna utredning.

Barnkonventionen

Beaktande av barnkonventionen är inte aktuellt i detta ärende.

Förslaget har utarbetats av Daniel Kjellqvist, Stadsjurist
Samråd har skett med Matilde Törnqvist, enhetschef, avdelningen för miljö- och hälsoskydd.

Ansvariga

Rebecka Persson
Miljödirektör

Vian Mirza
Enhetschef
Kansli och juridik