



Datum

2019-11-26

Vår referens

Christian Resebo

Enhetschef

Christian.Resebo@malmö.se

Tjänsteskrivelse

Remiss från Miljödepartementet angående promemorian Genomförande av reviderade EU-direktiv på avfallsområdet TN-2019-3366

Sammanfattning

Från Miljödepartementet har inkommit remiss angående promemorian *Genomförande av reviderade EU-direktiv på avfallsområdet*, M2019/01776/R. Tekniska nämnden föreslås lämna synpunkter på promemorian i enlighet med förvaltningens förslag till yttrande och besvarar remissen direkt till Miljödepartementet för stadens räkning.

Förslag till beslut

Tekniska nämnden föreslås besluta

att till Miljödepartementet avge yttrande i enlighet med förvaltningens förslag.

Beslutsunderlag

- Promemorian Genomförande av reviderade EU-direktiv på avfallsområdet, M2019/01776/R
- Förslag till yttrande TN 191216 Remiss från Miljödepartementet angående promemorian Genomförande av reviderade EU-direktiv på avfallsområdet
- G-Tjänsteskrivelse TN 191217 Remiss från Miljödepartementet angående promemorian Genomförande av reviderade EU-direktiv på avfallsområdet

Beslutsplanering

Tekniska nämnden 2019-12-17

Beslutet skickas till

Miljödepartementet

Ärendet

Från Miljödepartementet har inkommit remiss: Genomförande av reviderade EU-direktiv på avfallsområdet, M2019/01776/R. Remissvaren ska ha kommit in till Miljödepartementet senast den 7 januari 2020. Remissen blev översänd till tekniska nämnden av stadskontoret för direkt besvarande i samråd med VA Syd. Fastighets- och gatukontoret har inhämtat synpunkter på promemorias från VA Syd och lämnar sitt förslag till remissvar. På grund av tidsbrist och frågans komplexitet har inte alla berörda enheternas synpunkter samlats in. Anstånd för inlämnande av

svar har sökts hos handläggare på Miljödepartementet med ej erhållits.

Bakgrund

I promemorian lämnas förslag till hur ändringar i sex EU-direktiv på avfallsområdet ska genomföras i lag och förordning som sammanfattningsvist innebär följande. Uttrycket kommunalt avfall ersätter termen hushållsavfall och utformas i huvudsak på samma sätt som i avfallsdirektivet. Samtidigt införs ett s.k. frival för hantering av kommunalt avfall som uppstår i eller i samband med en yrkesmässig verksamhet. Bestämmelserna kompletteras om kontrollplaner som omfattar uppgifter om allt bygg- och rivningsavfall och även byggprodukter som kan återanvändas, och krav på källsortering av bygg- och rivningsavfall. Det införs ett förbud mot förbränning eller deponering av avfall som samlats in separat för att förberedas för återanvändning eller materialåtervinning. Det införs nya bestämmelser om avfallsförebyggande. Bland annat ska den som driver ett insamlingssystem informera användare av förpackningar om fördelarna med en ökad återanvändning av förpackningar och verka för att de producenter som låter förpackningar omfattas av systemet ökar andelen återanvändbara förpackningar som släpps ut på marknaden. Leverantörer av varor ska tillhandahålla information om förekomst av särskilt farliga ämnen i varorna till europeiska kemikaliemyndigheten.

Det har även i avfallsdirektivet införts en skyldighet för medlemsstaterna att inrätta elektroniska register för uppgifter om farligt avfall. Naturvårdsverket har fått i uppdrag att tillhandahålla en sådan digital lösning. Myndigheten redovisade detta regeringsuppdrag i rapporten Rättliga förutsättningar för ändamålsenlig avfallsstatistik och en digital lösning för spårbarhet av farligt avfall- Redovisning av Naturvårdsverkets regeringsuppdrag 2019-09-05 (dnr M2019/01642/Ke). Naturvårdsverket föreslår bland annat att uppgifter om avfall ska lämnas digitalt till ett avfallsregister som Naturvårdsverket ska föra. Redovisningen av uppdraget remitteras samtidigt som promemorian. Promemoria föreslås att bestämmelser införs om att sekretess under vissa förutsättningar ska gälla för uppgifter i avfallsregistret.

Författningsändringarna föreslås träda i kraft den 5 juli 2020.

Av kommunen påpekad problematik

Tekniska nämnden ställer sig generellt positiv till slutbetänkandets förslag från ett resurshushållningsperspektiv och även med avseende på resiliens. Förslagna ändringar kommer att leda till ökade kostnader och mer administration, men det anses vara försvarbart i vår omställning till en mer cirkulär ekonomi. Nedan redovisas de problem fastighets- och gatukontoret tillsammans med VA Syd påpekat för promemorians utredare. Under huvudrubriker lämnas tillstyrk med kommentar, tillstyrk med reservation, avstyrk och övrigt samt en motivering.

Tillstyrkes med kommentar

- ”Kontrollplaner i plan- och bygglagen ska omfatta uppgifter om allt bygg- och rivningsavfall och även byggprodukter som kan återanvändas och krav införs på källsortering av bygg- och rivningsavfall i ett antal fraktioner.” Förslaget är mycket positivt från ett resurshushållningsperspektiv och även med avseende på resiliens (lokal tillgång till byggmaterial) och nya arbetstillfällen. Observera att för att dessa krav – som i generella termer redan följer av miljöbalkens allmänna hänsynsregler och avfallsreglering – ska få verkligt genomslag, krävs en effektivare plan- och byggtillsyn i nära samarbete

med miljöbalkstillsynen. Det är i det sammanhanget av vikt att tydlig vägledning lämnas från Boverket och Naturvårdsverket, med målet att materialet också sedan faktiskt lämnas för återanvändning och återvinning.

- Det är positivt att kommunernas ansvar för bygg- och rivningsavfall förtydligas så att invånarna i olika kommuner får en likvärdig service. Sådant avfall finnes tyvärr då och då dumpat i naturen och kommunen behöver få ett tydligare ansvar och bättre grepp om avfallstypen.

Tillstyrkes med reservation

- ”Uttrycket kommunalt avfall ersätter termen hushållsavfall och utformas i huvudsak på samma sätt som i avfallsdirektivet.” Det är dock av vikt att tolkningen av vad som är kommunalt avfall sker mot bakgrund av innebörden hushållsavfall i förarbetena till miljöbalken och dess föregångare samt gällande praxis.

En väsentlig förändring från dagens reglering är att förslaget i enlighet med EU-rätten undantar följande från begreppet hushållsavfall: *avlopps slam och annat avfall från avloppsnät och avloppsrening samt avfall från septiktankar*. Det är relevant att påpeka att EUs avfallsdirektiv gör undantag för avloppsvatten från avfallsdefinitionen (Art 2.2.a). Undantag finns även i industriutsläppsdirektivet (IED, 2010/75/EU, se art 5.3.a. och 6.11). Detta då avloppsvatten och de allmänna reningsanläggningarna redan regleras av slamdirektivet och avloppsvattendirektivet (direktiv 91/271/EEG). Sverige har inte genomfört dessa undantag och har därmed överimplementerat direktiven, med dubbelreglering och oklarheter som följd. VA SYD vill därför uppmana om att undantagen i avfallsdirektivet genomförs fullt ut i svensk rätt genom förändring i främst 15 kap MB.

Den nya skrivningen som föreslås i Kap 9:5 Avfall från avloppsnät, avloppsrening och septiktankar är inte tydlig då den endast anger septiktankar som ett kommunalt ansvar samtidigt som det skrivs att man inte har för avsikt att ändra något ansvarsförhållande. Vi föreslår att det istället benämns som avfall från enskilda avlopp.

I promemorian har man valt att inte ta upp frågan om fettavfall från fettavskiljare är ett kommunalt ansvar eller inte. Det är viktigt att denna fråga reds ut - det är viktigt att kommunen har ansvar även för detta avfall, bl a för att begreppet kommunalt ansvar inte ska kvarstå som otydligt. VA Syd delar Avfall Sveriges bedömning och motsätter oss Naturvårdsverkets vägledning, som vilar på en mycket bristfällig juridisk ”utredning” som strider mot gällande domstolspraxis och helt saknar konsekvensbedömning.

- ”Förbud mot förbränning och deponering av avfall som samlats in separat för att förberedas för återanvändning eller materialåtervinnas” – dock måste det finnas möjligheter till undantag för motiverade fall, exempelvis när avfallet är eller kan misstänkas vara smittspridande eller på annat sätt utgöra en särskild risk för människors hälsa. Dessutom måste påpekas att det kan vara svårt att bedöma vad syftet med insamlingen var.
- ”Nya bestämmelser om avfallsförebyggande åtgärder” är övervägande positiva. VA Syd och Fastighets- och gatukontoret ser positivt på att få finansiera åtgärder som

kommunen vidtar i syfte att informera hushåll om avfallsförebyggande åtgärder, och åtgärder som kommunen vidtar för att underlätta insamling och sortering av återanvändbara produkter från hushåll. Det är dock otillräckligt att den som driver ett insamlingssystem endast ska verka för att de producenter som låter förpackningar omfattas av systemet *ökar andelen återanvändbara förpackningar* som släpps ut på marknaden. Redan idag gynnar tyvärr producentansvarets utformning tyvärr plast som råvara, med utslagning av klimateffektivare material som papp, trä och vax, återanvändningsbara glasflaskor samt metaller som utan kvalitetsnedsättning kan återvinnas ett mycket stort antal gånger. Naturligtvis måste producenterna *minska* antalet förpackningar och dessutom välja sådant material som påverkar klimatet och miljön (framförallt vid nedskräpning) så lite som möjligt. Förbud mot onödiga förpackningar och särskilt skadliga förpackningar är sannolikt ett mycket mer effektivt och ekonomiskt jämnt sätt att minska miljöpåverkan från förpackningarna, än att priset för insamling och återvinning läggs på produkten. Mjölken blir dyrare för de fattiga, men fås producenterna att minska mjölkförpackningens miljöpåverkan eller minska nedskräpningen? Sannolikt inte. Pantssystem vore att föredra – det svenska pantsystemet för PET-flaskor och aluminiumburkar är ett av de mest avgörande skälen till att återvinningen i Sverige är jämförelsevis så hög.

- ”Leverantörer av varor ska tillhandahålla information om förekomst av särskilt farliga ämnen i varorna genom en särskild databas som kommer att vara tillgänglig för aktörer inom avfallshantering och konsumenter. *Den information som ska tillhandahållas är sådan som redan i dag ska tillhandahållas mottagare av varor enligt den s.k. Reach-förordningen*” – Detta är otillräckligt eftersom det enda som behöver informeras om är *om* det förekommer sådana ämnen, inte vad dessa är eller innebär för risker. Konsumenterna kan antas inte söka upp informationen eller kunna tolka informationen innan inköp. Varan och reklam/marknadsföring av produkten borde istället märkas med relevanta och lättförståeliga uppgifter.

Avstyrkes

Frival för hantering av kommunalt avfall som uppstår i eller i samband med en yrkesmässig verksamhet. (Yrkesmässig verksamhet behöver inte vara en sådan som är vinstdrivande. Det innebär att även ideella verksamheter omfattas av möjligheten till frival.) Även restauranger, caféer, m fl verksamheter där det uppstår avfall jämförligt med hushållsavfall kommer att ha möjlighet till frival.

Det är olyckligt att införa frivalsregeln då den inte behövs då det redan idag finns en möjlighet att få dispens från att få hämtat från kommunen om man kan visa på att man kan ordna en bättre hantering än den kommunen kan erbjuda. Frivalssystemet kommer med stor sannolikhet öka antalet transporter då flera olika aktörer kommer att väljas speciellt i innerstaden där ofta många restauranger ligger. I dessa miljöer vill man ha så lite trafik som möjligt. Frivalssystemet kommer att innebära stor administrativ börda för landets miljöförvaltningar och renhållningsförvaltningar. Genomförs frivalsförslaget är det viktigt att återrapporteringen till kommunen från dessa verksamheter angående mängder och omhändertagande då det fortfarande är ett kommunalt ansvar. Detta för att kunna följa upp att vi når fastslagna mål i t ex avfallsplan.

Malmö stad har yttrat sig över sådana lagförslag tidigare och avstyrkt dessa med hänvisning bland annat till att

- Transportarbetet i landet kommer att öka med många transportörer inom samma områden och kvarter, vilket försvårar möjligheten att uppfylla klimatmålen. Det finns risk att detta bidrar till mer tungtrafik som i sin tur leder till att vägar förstörs i högre grad vilket kräver mer investeringar och underhåll.
- Risken för störningar i form av buller, lukt, skadedjur, avgaser och nedskräpning ökar med ett stort antal aktörer på marknaden för avfallstransporter. Detta särskilt i en tät stadsmiljö. Det blir mycket svårt för tillsynsmyndigheten att hantera denna typ av störningsärenden, när många aktörer är inblandade – exempelvis flera restauranger och andra typer av verksamheter längs en gata, flera transportörer: FTIs entreprenörer, kommunens och verksamheternas.
- Kontrollen och överblicken över avfallshandlingen i landet kommer att minska.
- Kostnaden för miljötillsynen kommer att öka och i fråga om oseriösa transportörer är tillsynen oftast skattefinansierad eftersom det sällan går att ta ut tillsynsavgifter av den typen av företag. Vi ser redan idag att tillsynen över illegal och rent kriminell verksamhet, inklusive bolag med målvakter eller onåbara företrädare, måste skattefinansieras och därför nedprioriteras.
- Den typen av avfall har en nedskräpningseffekt liknande hushållsavfall och vi ser redan nedskräpning och dumpning i samband med s k svartåkare. Fenomenet kommer sannolikt att öka med förslaget.
- Risken för att tillsynen tappar kontrollen över alla transportörer och risken för att den med lägst pris vinner på marknaden, med utslagning av seriösa transportörer som har miljö och kvalitet som ledord, även risk för rent kriminell verksamhet. Vi ser redan i Malmö att det föreligger utpressning och påtryckningar mot verksamheter på olika sätt och nu ser vi även risken för att detta sprids till marknaden för avfallstransporter. Även risken för målvakter i dessa bolag, är något vi inte kan bortse från. Oseriösa aktörer, dumpade priser och förlorad offentlig kontroll över hämtningen av yrkesmässiga verksamheters hushållsliknande avfall leder sannolikt till ökad risk för dumpning av avfall i naturen och på obebyggda tomter, med mera – något vi ser över hela Sverige i samband med byggnadsrenoveringar med mera. Det är ytterst svårt för tillsynsmyndigheten att kontrollera och följa upp transporterna. Transportörer verkar ofta över kommungränserna, vilket gör det extra svårt administrativt att ställa krav på företag som missköter hämtning och transporter.

Förslaget att frival ska anmälas inom viss tid till tillsynsmyndigheten med uppgifter om transportör och att administrationen ska kunna täckas av en avgift är dock bra. Möjligheterna att kontrollera transportörerna ökar med det förfarandet. Som utredningen anger ansvarar vanligen fastighetsinnehavaren för att betala renhållningsavgifterna. Utredningens beskrivning av samordning mellan fastighetsägaren och en eller flera yrkesmässiga är bra.

Observera också att även många kommunala verksamheter också är yrkesmässiga. Innebär det att de kan lämna avfallet till andra än den egna kommunens entreprenörer och innebär det att de enligt upphandlingslagstiftningen nu blir tvungna att låta upphandla tjänsten? Vid en bokstavstolkning av lagstiftningen – något som vi ser allt oftare – kan det faktiskt resultera i detta. Undantaget för viss intern upphandling (också kallad för Teckal-undantag) i upphandlingslagstiftningen gäller inte detta omvända fall: en kommunal verksamhet som vill

anlita sin egen ägares organisation. Om det vore så, vore det förödande för en effektiv kommunal organisation.

Övrigt

När ändringar i 15 kap MB ändå föreslås, borde undantagsbestämmelsen i avfallsförordningen flyttas till 15 kap MB så att bestämmelsen inte bara undantar från förordningens tillämpning, utan undantar materialen från avfallsbegreppet, i enlighet med avfallsdirektivet. Den svenska överimplementeringen har tydligt beskrivits i rättsfallet som avsåg Trafikverkets hantering av grävmassor (dom 2017-09-02 i mål M 7806-2016).

Flytten till 15 kap är nödvändig för att öka återanvändningen av massor vid byggnation och minska mängden avfall, samtidigt som kostnaderna för bland annat järnvägsbyggnation kan kraftigt minska när massor i större utsträckning kan återvinnas och återanvändas inom samma projekt. VA SYD har yttrat sig i det avseendet till Naturvårdsverket tidigare. Nu när begreppet hushållsavfall föreslås ersättas med begreppet kommunalt avfall, med undantaget för avloppsslam, är det av än större vikt att de undantag som gäller i EU-rätten för avloppsvatten och avloppsslam faktiskt också genomförs i svensk rätt.

Det är med denna bakgrund mycket anmärkningsvärt att det nu åter igen föreslås undantag från *avfallsförordningen* och inte från avfallsbegreppet/15 kap MB för ämnen (se kap 6 i förslaget) som i EU-rätten undantas *avfallsdirektivets* tillämpning. Undantag från avfallsdirektivet ska genomföras som undantag från 15 kap MB, inte införas i avfallsförordningen. Undantaget görs för att undvika duplicering av bestämmelser. Om undantaget lagtekniskt placeras i avfallsförordningen, undviks inte dupliceringen i svensk rätt, utan vi hamnar i samma situation som i ovan nämnda rättsfall.

Ansvariga

Patrik Widerberg Avdelningschef
Anna Bertilsson Direktör