

Konsekvensutredning gällande ändring i föreskrifter om hantering av brännbart avfall och organiskt avfall

Innehåll

1.	Bakgrund och syfte	2
2.	Problembeskrivning	2
2.1.	Behov av nya undantag från kravet på utsortering av brännbart avfall..	4
2.2.	Utökad möjlighet för kommunen att meddela dispens.....	4
3.	Rättsliga förutsättningar	5
3.1.	Utgångspunkter för sorteringskraven	5
3.2.	Tidigare bestämmelser och bemyndiganden kopplat till Naturvårdsverkets föreskrifter 2004:4	7
4.	Alternativ belysta i konsekvensutredningen	8
4.1.	Alternativ 1: Nollalternativ – Inga förändringar av föreskrifter och allmänna råd genomförs.....	8
4.2.	Alternativ 2: Ändring i befintliga föreskrifter och upphävande av allmänna råd	8
5.	Naturvårdsverkets förslag	8
5.1.	Huvudsakliga ändringar i föreskrifterna.....	8
5.2.	Ändringar av redaktionell karaktär.....	11
5.3.	Upphävande av allmänna råd	11
6.	Uppgifter om de bemyndiganden som myndighetens beslutanderätt grundar sig på	11
7.	Konsekvenser	12
7.1.	Konsekvenser för hushåll	12
7.2.	Konsekvenser för verksamheter som producerar avfall	12
7.3.	Konsekvenser för kommuner	13
7.4.	Konsekvenser för vägledande myndigheter	14
7.5.	Konsekvenser för tillsynsmyndigheter	14
8.	Särskilda hänsyn angående tidpunkt för ikraftträdande	14

1. Bakgrund och syfte

EU-kommissionen presenterade den 2 december 2015 ett paket om cirkulär ekonomi som innehöll förslag på revideringar av sex direktiv på avfallsområdet (det så kallade avfallspaketet). De reviderade direktiven trädde ikraft den 4 juli 2018. Flera av ändringarna i avfallsdirektivet¹ ska vara genomförda senast den 5 juli 2020. Regeringen har remitterat två förslag på hur de reviderade EU-direktiven på avfallsområdet ska genomföras i svensk lagstiftning.² Utifrån förslagen bedömer Naturvårdsverket att föreskrifterna och allmänna råd om hantering av brännbart avfall och organiskt avfall (NFS 2004:4) behöver ändras. Syftet med ändringarna är att uppdatera föreskrifterna mot gällande regelverk och anpassa dem efter kommande ändringar i avfallslagstiftningen. Ändringarna utgår från de förslag på nya bestämmelser som framgår av regeringens promemoria.³ Naturvårdsverket bedömer att föreskrifterna behöver ändras i de delar som kopplar till bestämmelser i avfallsförordningen. Ändringarna innebär i korthet att bestämmelserna i föreskrifterna om sortering av brännbart avfall utgår och att det inte kommer att finnas några undantag från kravet på att brännbart avfall ska sorteras ut och förvaras skilt från annat avfall. För de delar som kopplar till deponeringsförordningen och förbud mot att deponera brännbart avfall och organiskt avfall kommer endast redaktionella ändringar att göras.

En förutsättning för Naturvårdsverkets förslag på ändrade föreskrifter är att kommunerna ges en utökad dispensmöjlighet för undantag från kravet på utsortering av brännbart bygg- och rivningsavfall.

2. Problembeskrivning

Naturvårdsverkets föreskrifter och allmänna råd om hantering av brännbart avfall och organiskt avfall (NFS 2004:4) omfattar krav på sortering av brännbart avfall och generella undantag från krav på åtskild förvaring och transport. Föreskrifterna omfattar också undantag från deponeringsförbud och förutsättningarna för när länsstyrelsen får meddela dispenser. I artikel 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. Av artikel 10.2 framgår att när det är nödvändigt för att följa artikel 10.1 och för att underlätta eller förbättra förberedelse för återanvändning, materialåtervinning och andra återvinningsförfaranden, ska avfall samlas in separat och får inte blandas med annat avfall eller andra material med andra

¹ Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/98/EG av den 19 november 2008 om avfall och om upphävande av vissa direktiv.

² PM Genomförande av reviderade EU-direktiv på avfallsområdet, dnr M2019/01776/R och PM Genomförande av reviderade EU-direktiv på avfallsområdet: Rapportering och miljöstruktionsavgifter, dnr M2019/02091/R.

³ PM Genomförande av reviderade EU-direktiv på avfallsområdet, dnr M2019/01776/R.

egenskaper. Medlemsstaterna får i enlighet med artikel 10.3 medge undantag från artikel 10.2 under vissa förutsättningar.

Sverige har i 14 § avfallsförordningen ställt krav på utsortering av brännbart avfall. Nuvarande lydelse innebär att brännbart avfall ska förvaras och transporteras bort skilt från annat avfall. Genom regeringens föreslagna ändring av 14 § kommer lydelsen istället bli att *brännbart avfall ska sorteras ut och förvaras skilt från annat avfall*. Av regeringens promemoria framgår det att ändringen är ett förtydligande av nuvarande krav eftersom utsortering är en förutsättning för att kunna förvara avfallet separat⁴. Regeringen föreslår att Naturvårdsverkets bemyndigande ändras så att möjligheten att meddela föreskrifter om sortering tas bort men möjligheten att meddela föreskrifter om undantag från kravet på utsortering av brännbart finns kvar.

Som en följd av ändringarna i avfallsdirektivet och kommande ändringar i avfallsförordningen bedömer Naturvårdsverket att föreskrifterna NFS 2004:4 behöver revideras. Ändringarna i avfallsförordningen rör krav på utsortering av brännbart avfall och vilka möjligheter som finns att meddela undantag från detta krav. Bestämmelser i Naturvårdsverkets föreskrifter som kopplar till ändringarna behöver därför revideras. För de delar som kopplar till deponeringsförordningen och förbud mot att deponera brännbart avfall och organiskt avfall bedömer Naturvårdsverket att det inte krävs några ändringar för att uppfylla direktivet eller de nya bestämmelserna i avfallsförordningen och deponeringsförordningen. I dessa delar kommer endast redaktionella ändringar att göras.

Föreskrifterna NFS 2004:4 är inte uppdaterade enligt gällande lagstiftning och behöver revideras utifrån kommande förslag i regeringens promemoria. Flera av bestämmelserna i föreskrifterna (6-10 §§) handlar om förutsättningarna för sortering av brännbart avfall. Med anledning av att Naturvårdsverkets bemyndigande kommer att ändras är det inte längre möjligt att ha kvar dessa bestämmelser. Naturvårdsverket ser inte heller att det finns ett behov av sådana bestämmelser.

Genom ökade krav på sortering av avfall kommer sannolikt materialåtervinningen öka och med det förutsättningarna för att nå en cirkulär ekonomi där avfallsflöden bättre kan tas tillvara. Att meddela föreskrifter om undantag innebär att avsteg görs från huvudregeln och kan enligt 15 d § avfallsförordningen bara aktualiseras när separat insamling inte är genomförbar eller inte ger fördelar som överväger nackdelarna. Bedömningen av när undantag kan ges ska utgå från kriterier i bestämmelserna 15 g och 15 h §§ avfallsförordningen⁵. Naturvårdsverket bedömer att befintliga undantag i föreskriften NFS 2004:4 inte motsvarar dessa kriterier.

⁴ Genomförande av reviderade EU-direktiv på avfallsområdet, dnr M2019/01776/R, s 189.

⁵ I lydelsen enligt promemorian Genomförande av reviderade EU-direktiv på avfallsområdet, dnr M2019/01776/R.

2.1. Behov av nya undantag från kravet på utsortering av brännbart avfall

Brännbart avfall är enligt definitionen i 3 § avfallsförordningen *avfall som brinner utan energitillskott efter det att förbränningsprocessen har startat*. Av Naturvårdsverkets allmänna råd, kopplade till föreskrifterna 2004:4, framgår att: avfall vars delar består av både brännbart och ej brännbart material bör, om det inte är möjligt att separera materialen, klassificeras som brännbart eller icke-brännbart utifrån avfallets sammansatta egenskaper. Naturvårdsverket ser inte att det för närvarande finns anledning att överväga generella undantag från kravet på utsortering och skild förvaring av brännbart avfall. Naturvårdsverket avser att upphäva de allmänna råden i samband med ändringarna av föreskriften. Naturvårdsverket bedömer att det kommer att finnas ett fortsatt behov av vägledning om brännbart avfall. De delar i de allmänna råden som bedöms fortsatt relevanta kommer att lyftas över till Naturvårdsverkets webbvägledning.

2.2. Utökad möjlighet för kommunen att meddela dispens

Bygg- och rivningsverksamheter är den industrisektor som skapar störst mängder avfall i Sverige efter gruvsektorn, därefter kommer avfall från hushåll och slutligen avfall från tjänsteproducenter⁶. Regeringen har i bestämmelsen 15 b § avfallsförordningen⁷ föreslagit utsorteringskrav på den som producerar bygg- och rivningsavfall att sortera ut sex avfallsslag⁸. Naturvårdsverkets bedömning är att det efter utsortering i de aktuella avfallsslagen i många fall kommer att kvarstå en fraktion med brännbart avfall och en fraktion med icke-brännbart avfall. För det fall det är möjligt att sortera ut avfallsslagen enligt 15 b § avfallsförordningen så bör det inte heller vara något problem att sortera resterande fraktioner i form av brännbart och icke-brännbart avfall. Naturvårdsverket noterar att det finns branschspecifika riktlinjer som går längre än lagkraven.

Naturvårdsverket föreslår föreskrifter om generella undantag från kravet på utsortering av bygg- och rivningsavfall i sex fraktioner⁹. Undantagen föreslås gälla för sammansatta och förorenade material. Naturvårdsverket bedömer att sådana sammansatta eller förorenade material som inte är lämpliga eller möjliga att sortera i de sex specifika fraktionerna, ändå kan sorteras som brännbart eller icke-brännbart avfall. Vi föreslår därför inte något motsvarande undantag från kravet i 14 § avfallsförordningen.

Kommunerna föreslås få bemyndigande att meddela dispens från de kommande kraven i 15 b § avfallsförordningen. Naturvårdsverket bedömer att det i många fall kommer vara möjligt för avfallsproducenten att sortera ut brännbart avfall även om det är aktuellt med en dispens från utsorteringskravet på bygg- och rivningsavfall. Det kan dock inte uteslutas att det finns situationer där brännbart

⁶ Avfall i Sverige, rapport 6839.

⁷ I lydelsen enligt promemorian Genomförande av reviderade EU-direktiv på avfallsområdet, dnr M2019/01776/R.

⁸ PM Genomförande av reviderade EU-direktiv på avfallsområdet, dnr M2019/01776/R.

⁹ Trä, mineral (som består av betong, tegel, klinker, keramik eller sten), metall, glas, plast och gips.

bygg- och rivningsavfall (förutom de sex fraktionerna) skulle behöva omfattas av en dispens från kravet på utsortering. Då Naturvårdsverket bedömer att det endast i undantagsfall kan vara aktuellt att avfallsproducenten undantas från kravet på att sortera ut brännbart avfall är det inte lämpligt att formulera ett generellt undantag i föreskrifter. Naturvårdsverket bedömer att det därför är ändamålsenligt att kommunen i frågor om dispenser kopplade till 15 b § avfallsförordningen även ges möjlighet att meddela undantag för utsortering av brännbart bygg- och rivningsavfall och på det sättet kunna göra en samlad bedömning. Naturvårdsverket har i samband med föreskriftsarbetet föreslagit för regeringen att kommunens möjlighet att meddela dispens i 15 f § avfallsförordningen¹⁰ utökas till att även gälla brännbart bygg- och rivningsavfall.

3. Rättsliga förutsättningar

Idag finns det krav på utsortering¹¹ av avfall som omfattas av producentansvar, farligt avfall och brännbart avfall. Vidare finns det krav på att kommunen ska tillhandahålla ett system för insamling av matavfall som hushållen separerat från annat avfall.

3.1. Utgångspunkter för sorteringskraven

Regeringens förslag¹² på förtydligt krav på att sortera ut *brännbart avfall* ser ut enligt följande:

14 § Brännbart avfall ska sorteras ut och förvaras skilt från annat avfall. Bestämmelser om förbud mot att deponera utsorterat brännbart avfall och organiskt avfall finns i 8 § förordningen (2001:512) om deponering av avfall.

Kravet gäller för samtliga som hanterar brännbart avfall dvs. inte bara yrkesmässiga verksamheter och kommuner utan även enskilda medborgare.

Med *avfallsproducent* avses den som ger upphov till avfall, se förslag på ny lydelse i 15 kap 4 § miljöbalken¹³. 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 brännbart avfall är en avfallsproducent. Av 15 kap 11 a § miljöbalken¹⁴, 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.

¹⁰ PM Genomförande av reviderade EU-direktiv på avfallsområdet, dnr M2019/01776/R.

¹¹ Avfallsförordningen 2011:927: 14, 15 a, 16, 24 a-d, och 25 §§.

¹² PM Genomförande av reviderade EU-direktiv på avfallsområdet, dnr M2019/01776/R.

¹³ PM Genomförande av reviderade EU-direktiv på avfallsområdet, dnr M2019/01776/R.

¹⁴ I lydelsen enligt promemorian Genomförande av reviderade EU-direktiv på avfallsområdet, dnr M2019/01776/R.

För att kunna uppfylla kravet i 15 kap 11 § miljöbalken krävs det kunskap om 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.

Naturvårdsverket föreslås få ett bemyndigande att utfärda föreskrifter om undantag från kravet på att brännbart avfall ska sorteras ut och förvaras skilt från annat avfall¹⁵. Bestämmelsen är formulerad 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.

Bestämmelserna i 15 g § och 15 h § i regeringens förslag¹⁶ 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 oskäligen 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.*

Motsvarande bestämmelser finns i artikel 10.3 i avfallsdirektivet.

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

¹⁵ PM Genomförande av reviderade EU-direktiv på avfallsområdet, dnr M2019/01776/R.

¹⁶ PM Genomförande av reviderade EU-direktiv på avfallsområdet, dnr M2019/01776/R.

avfallshanteringen. Av artikel 28.3 cb framgår att det i avfallsplanerna ska ingå uppgifter om vilka eventuella undantag som beviljats i enlighet med art 10.3.

Av 15 b § avfallsförordningen¹⁷, framgår att den som producerar *bygg- och rivningsavfall* ska sortera ut vissa avfallsslag och förvara dem skilda från varandra och från annat avfall. Naturvårdsverket får enligt förslaget ett bemyndigande att meddela undantag från detta krav. Utöver detta ges kommunen möjlighet att i det enskilda fallet meddela dispens från kraven i 15 b § avfallsförordningen. En dispensmöjlighet för kommunerna avseende utsortering av brännbart avfall saknas.

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 brännbart avfall som är farligt avfall redan gäller enligt 15 kap 11 § miljöbalken och 16 § avfallsförordningen och behöver därmed inte regleras i föreskrift.

3.2. Tidigare bestämmelser och bemyndiganden kopplat till Naturvårdsverkets föreskrifter 2004:4

Naturvårdsverkets föreskrifter och allmänna råd om hantering av brännbart avfall och organiskt avfall (2004:4) är meddelade med stöd av äldre bestämmelser i avfallsförordningen från 2001¹⁸. De av regeringen föreslagna ändringarna innebär att Naturvårdsverkets bemyndigande krymper något och möjligheten för Naturvårdsverket att meddela föreskrifter om själva sorteringen av brännbart avfall är borttagen. Naturvårdsverket ser positivt på detta mot bakgrund av den ändrade avfallslagstiftningen och då avfallshanteringen har utvecklats på ett sådant sätt att det inte längre finns behov av föreskrifter i den delen.

¹⁷ I lydelsen enligt promemorian Genomförande av reviderade EU-direktiv på avfallsområdet, dnr M2019/01776/R, s 203.

¹⁸ Avfallsförordning 2001:1063.

4. Alternativ belysta i konsekvensutredningen

4.1. *Alternativ 1: Nollalternativ – Inga förändringar av föreskrifter och allmänna råd genomförs*

Att behålla gällande föreskrifter med allmänna råd NFS 2004:4 skulle innebära att föreskrifterna inte är utformade i enlighet med de kommande kraven i avfallsförordningen.

4.2. *Alternativ 2: Ändring i befintliga föreskrifter och upphävande av allmänna råd*

Detta är det alternativ som Naturvårdsverket har arbetat vidare med. I samband med att de ändrade föreskrifterna träder i kraft upphävs de tidigare lydelseerna i föreskrifterna och allmänna råden. Ändringen av föreskrifterna innebär att de uppdateras mot gällande regelverk.

5. Naturvårdsverkets förslag

De huvudsakliga ändringarna i Naturvårdsverkets ändrade föreskrifter framgår nedan. I de fall det endast handlar om redaktionella eller mindre ändringar, beskrivs dessa längre ner i detta avsnitt. Samtliga ändringar finns också angivna i en jämförelsetabell, se bilaga. Ändringarna är framförallt i den del som reglerar sortering av brännbart avfall och den del som gäller befintliga undantag. Dessa paragrafer föreslår Naturvårdsverket ska upphävas.

5.1. *Huvudsakliga ändringar i föreskrifterna*

2 § upplyser om att kommunfullmäktige får meddela närmare föreskrifter om hanteringen av hushållsavfall, och att om det finns högre krav på sortering och åtskild förvaring och transport av avfall i de kommunala föreskrifterna gäller dessa. Naturvårdsverket föreslår att bestämmelsen ska upphävas då bestämmelserna om sortering av brännbart avfall utgår.

4 § bestämmelsen anger att sortering enligt föreskrifterna inte gäller avfall som kommer från fartyg och avfall som omfattas av föreskrifterna om producentansvar. Även denna bestämmelse föreslås upphävas eftersom den rör sortering av brännbart avfall.

6 § innebär att kommunerna har en skyldighet att ge den som producerar hushållsavfall en möjlighet att sortera ut brännbart avfall från avfall som inte är brännbart och från annat brännbart avfall som i utsorterade fraktioner är farligt avfall. 6 § föreslås upphävas. Naturvårdsverket bedömer inte att det är nödvändigt att föreskriva om detta, utan det bör vara upp till varje kommun hur den ordnar med lämplig logistik för att kommuninvånarna ska kunna uppfylla kravet. Kommunen har ansvar för att hushållsavfall inom kommunen hanteras på ett sätt som är godtagbart för människors hälsa och miljön och behandlas i enlighet med avfallshierarkin (jämför 15 kap 10 §, 11 § och 20 § miljöbalken).

på att sortera ut brännbart avfall. Som framgår i avsnitt 3.1 är kravet på utsortering av brännbart avfall reglerat i 14 § avfallsförordningen.

När det gäller kopplingen till farligt avfall i 6 § föreskrifterna, bedömer Naturvårdsverket att för farligt avfall som producerats finns bestämmelser i 16 § och 17 § avfallsförordningen. Naturvårdsverket ser därför inte att det finns anledning att särskilt reglera farligt avfall i bestämmelsen.

7 § innebär att kommunen inte är hindrad från att föreskriva om särskild utsortering av avfall som är olämpligt att förbränna på grund av att det innehåller hälso- och miljöfarliga ämnen. Av 74 och 75 §§ avfallsförordningen framgår att kommunen får meddela föreskrifter om hanteringen av hushållsavfall, och bl. a kan föreskriva om skyldighet att i fråga om förvaring och transport av avfall vidta andra åtgärder som är nödvändiga av återanvändnings- eller återvinningskäl eller av andra hälso- eller miljöskäl. Bestämmelsen är således inte nödvändig och kan upphävas.

8 § ger kommunen undantag från kravet att erbjuda sortering enligt 6 § av grovavfall om det är fråga om små mängder avfall, otillräckligt utrymme eller andra förhållanden som gör att sortering på plats inte är möjlig. Naturvårdsverkets bedömning är att de undantag som finns i bestämmelsen inte kan anses nödvändiga, och föreslår att bestämmelsen upphävs. Naturvårdsverket bedömer att det är genomförbart att sortera ut brännbart avfall från annat avfall och att undantagen inte ger fördelar som överväger nackdelarna, vilket är en förutsättning för att Naturvårdsverket ska kunna meddela undantag.

9 § ställer krav på den som ger upphov till annat avfall än hushållsavfall att se till att brännbart avfall sorteras ut från avfall som inte är brännbart och sådant som i utsorterade fraktioner utgör farligt avfall. Naturvårdsverket bedömer inte att det finns behov av föreskrifter i denna del då avfallshanteringen utvecklats och sortering av avfall idag är en naturlig del i hanteringen som följer av avfallslagstiftningen.

10 § ger undantag för brännbart bygg- och rivningsavfall och kravet på att detta ska sorteras ut vid källan om utrymmet är otillräckligt eller att förhållandena i övrigt är sådana att sortering på plats inte är möjlig. 10 § föreslås upphävas. Ändringen innebär därmed att det inte kommer att finnas några undantag från kravet på att brännbart bygg- och rivningsavfall ska sorteras ut och förvaras skilt från annat avfall. Genom de föreslagna ändringarna i 15 b § avfallsförordningen, ställs krav på att den som producerar bygg- och rivningsavfall ska sortera ut sex avfallsslag¹⁹ och förvara dem skilda från varandra och från annat avfall. Naturvårdsverket föreslår i separata föreskrifter undantag från dessa krav²⁰. Det finns även en möjlighet för kommunerna att i det enskilda fallet ge dispens enligt 15 f § avfallsförordningen från kraven på utsortering. Om en dispens skulle ges från utsortering av de sex avfallsslagen, kommer avfallsproducenten fortfarande att falla in under kravet i 14 § avfallsförordningen på att *brännbart avfall ska*

tegel, klinker, keramik eller sten), metall, glas, plast och gips.

²⁰ Undantagen omfattar sammansatta material och förorenade material.

sorteras ut och förvaras skilt från annat avfall. Det innebär att allt ska sorteras i minst två fraktioner på platsen, brännbart och icke brännbart. Det saknas i nuvarande förslag en möjlighet att söka dispens för ett sådant fall.

Naturvårdsverket har i samband med föreskriftsarbetet föreslagit för regeringen att kommunen ges en sådan dispensmöjlighet, se vidare avsnitt 2.2.

11 § ger undantag från krav på åtskild förvaring och transport i vissa fall som beskrivs i punkterna 1-6:

- 11 § 1: undantaget gäller hushållsavfall som, trots att möjlighet finns, inte har sorterats enligt 6 §.
- 11 § 2: undantaget omfattar hushållsavfall som sorterats enligt 7 §.

Naturvårdsverket bedömer att punkterna 1 och 2 kan upphävas då det finns både logistiska och tekniska lösningar för hantering av de avfallsslag som bestämmelserna reglerar. Naturvårdsverket bedömer att det är genomförbart att sortera ut brännbart avfall från annat avfall och att undantagen i punkterna 1 och 2 inte ger fördelar som överväger nackdelarna.

Nedan framgår varför Naturvårdsverket bedömer att punkterna 3-6 ska upphävas.

- 11 § 3: undantagen rör grovavfall och brännbart bygg- och rivningsavfall i 8 och 10 §§ till dess avfallet sorterats. Av regeringens kommentar till 14 § avfallsförordningen framgår att ändringen är ett förtydligande och att utsortering av brännbart avfall är en förutsättning för att kunna förvara avfallet separat. Kravet i 14 § avfallsförordningen att förvara avfallet skilt från annat avfall gäller även under transport²¹. Naturvårdsverket bedömer att det är genomförbart att sortera ut brännbart avfall från annat avfall och att undantagen i punkten 3 inte ger fördelar som överväger nackdelarna.
- 11 § 4: undantaget omfattar annat avfall än hushållsavfall som sorterats enligt 9 § och som innehåller mindre än 10 volymprocent brännbart avfall. Det aktuella undantaget är kopplat till 9 § som föreslås upphävas. Vid införandet av bestämmelsen var syftet att få en hög källsorteringsgrad för brännbart avfall och uppnå en deponirest som innehåller mindre än 10 volymprocent brännbart avfall. Den syftade till att beskriva vad som är en tillräcklig sorteringsgrad av brännbart avfall. En stor andel av det avfall som idag uppkommer är bygg- och rivningsavfall som kommer att omfattas av skärpta sorteringskrav. Naturvårdsverkets bedömning är således att undantaget inte längre är motiverat och att det idag saknas behov av ett sådant undantag.
- 11 § 5: ger undantag för avfall från fartyg. Naturvårdsverket bedömer att det är genomförbart att sortera ut brännbart avfall från annat avfall och att undantaget i bestämmelsen inte ger fördelar som överväger nackdelarna.

²¹ PM Genomförande av reviderade EU-direktiv på avfallsområdet, dnr M2019/01776/R, s 189.

- *11 § 6:* undantar avfall som omfattas av föreskrifter om producentansvar. Naturvårdsverkets bedömning är att undantaget kan upphävas då det i avfallslagstiftningen finns andra preciserade bestämmelser om hur avfall som faller under producentansvar ska hanteras.

5.2. Ändringar av redaktionell karaktär

Ett antal redaktionella ändringar genomförs i föreskrifterna. Utsorterat avfall ändras till brännbart avfall. Detta är i enlighet med de ändringar som föreslås i regeringens promemoria²². Av samma anledning ändras också hushållsavfall till kommunalt avfall. Nedan beskrivs övriga mindre ändringar. Samtliga paragrafer och föreslagna ändringar finns också i en jämförelsetabell i bilaga.

1 § beskriver föreskrifternas tillämpningsområde. Ändringarna innebär att de två första strecksatserna utgår. Anledningen är att bemyndigandet är ändrat jämfört med den tidigare avfallsförordningen (2001:1063) där Naturvårdsverket hade bemyndigande att meddela närmare föreskrifter om sortering av brännbart avfall.

3 § är en upplysningsparagraf där det anges att radioaktivt avfall inte omfattas av avfallsförordningen eller deponeringsförordningen. Naturvårdsverkets bedömning är att paragrafen kan utgå då det i de båda förordningarna redan nämns att radioaktivt avfall och kärnbränsle är undantaget. Bestämmelsen kan skapa otydlighet då det finns flera avfallsslag som är undantagna i förordningarna och därmed också är undantagna från föreskrifterna.

5 § innehåller definitioner. Naturvårdsverket föreslår att definitionen av grovavfall utgår, då begreppet inte förekommer i föreskrifterna med nu liggande förslag.

12 - 20 §§ i föreskrifterna reglerar undantag från deponeringsförbuden och dispenser från deponeringsförbudet. I dessa paragrafer görs endast redaktionella ändringar.

5.3. Upphävande av allmänna råd

Naturvårdsverket vägleder numera i normalfallet genom webbvägledning istället för genom allmänna råd. Delar av de allmänna råden som kopplar till föreskrifterna blir inaktuella då flera paragrafer i föreskrifterna upphävs. Naturvårdsverket föreslår därför att de allmänna råden till föreskrifterna upphävs. Den information som fortfarande är aktuell kommer Naturvårdsverket att föra över till en webbvägledning.

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

Naturvårdsverket får enligt förslaget i 15 d § avfallsförordningen ett bemyndigande att meddela föreskrifter om undantag från kravet i 14 §

²² PM Genomförande av reviderade EU-direktiv på avfallsområdet, dnr M2019/01776/R.

avfallsförordningen att brännbart avfall ska sorteras ut och förvaras skilt från annat avfall. Ramen för när undantag kan meddelas framgår av kriterierna i 15 g och 15 h §§ i avfallsförordningen²³.

Naturvårdsverkets bemyndigande att meddela föreskrifter om undantag från deponeringsförbuden för brännbart och organiskt avfall och om förutsättningar för länsstyrelsens dispenser från dessa förbud kommer att regleras i föreslagna 13 a § deponeringsförordningen²⁴.

7. Konsekvenser

I detta avsnitt beskriver vi konsekvenserna av förslaget på ändringar i Naturvårdsverkets föreskrifter och allmänna råd om hantering av brännbart avfall och organiskt avfall (NFS 2004:4).

7.1. Konsekvenser för hushåll

Naturvårdsverket bedömer att förslagen på det upphävda undantaget i 8 § inte leder till konsekvenser för hushållen då kravet på utsortering av brännbart grovavfall finns idag. Kommunerna erbjuder vanligen någon form av insamling av grovavfall från hushållen vilket idag kan lämnas bl. a. på återvinningscentralerna.

Naturvårdsverket bedömer att det är genomförbart för hushållen som avfallsproducenter att sortera ut brännbart bygg- och rivningsavfall. Naturvårdsverket har därför inte meddelat undantag från sorteringskravet i situationer där brännbart bygg- och rivningsavfall uppstår. Det upphävda undantaget leder till att hushållen omfattas av krav att sortera ut brännbart bygg- och rivningsavfall. Hushållen omfattas redan av andra sorteringskrav, bl.a. krav i 24 b och d §§ avfallsförordningen att sortera ut förpackningsavfall och returpapper från annat avfall och det finns inte anledning att göra undantag för brännbart avfall.

7.2. Konsekvenser för verksamheter som producerar avfall

Det upphävda sorteringskravet i föreskrifternas 9 § för den som ger upphov till *annat avfall än hushållsavfall* bedöms inte ge några konsekvenser. Kravet att brännbart avfall alltid ska sorteras ut och förvaras skilt från annat avfall, har endast förtydligats och gäller alla situationer där brännbart avfall uppstår.

Undantagen i de nuvarande föreskrifterna omfattar brännbart bygg- och rivningsavfall och grovavfall som omfattas av kommunens ansvar, och kommer inte att ingå i de föreslagna föreskrifterna. Det medför att undantaget från åtskild förvaring och transport innan det avfallet har sorterats inte heller är aktuellt.

²³ PM Genomförande av reviderade EU-direktiv på avfallsområdet, dnr M2019/01776/R.

²⁴ PM Genomförande av reviderade EU-direktiv på avfallsområdet, dnr M2019/01776/R.

Konsekvenserna av detta kan innebära att verksamheter som producerar brännbart avfall behöver se över sin avfallslogistik för att följa kravet på separat insamling och förvaring.

Att upphäva undantaget från kravet på åtskild förvaring och transport av avfall som gäller *annat avfall än hushållsavfall* som innehåller mindre än 10 volymprocent brännbart avfall bedömer Naturvårdsverket ge försumbara konsekvenser då undantaget syftade till att ge en renare deponirest. Jämfört med när de nuvarande föreskrifterna togs fram sorterar verksamheter i större utsträckning sitt avfall idag. De kommande sorteringskraven för bygg- och rivningsavfall, som utgör en betydande andel av det totalt uppkomna avfallet, kommer sannolikt att medföra renare avfallsströmmar och att mer brännbart avfall sorteras ut från övrigt avfall.

7.3. Konsekvenser för kommuner

I dagsläget finns det 580 återvinningscentraler i hela landet och mängden grovavfall som lämnas till återvinningscentralerna har ökat de senaste åren. Många kommuner har därför anpassat och moderniserat sina återvinningscentraler²⁵. Mycket av det som kastas som grovavfall skulle kunna tas omhand och antingen återanvändas, eller om det är avfall förberedas för återanvändning. Flera kommuner har utökat sina återvinningscentraler till att innehålla kretsloppsparkar eller återbruk, i samarbete med olika hjälporganisationers second-handverksamheter. Kommunerna har även mobila anläggningar och vissa försök med kvartersnära återvinningscentraler pågår²⁶. Konsekvenserna av att ta bort undantaget i 8 § föreskrifterna för grovavfall bedöms därför inte innebära några förändringar för kommunernas hantering av grovavfall.

Konsekvensen av att ta bort undantaget i 10 § innebär att brännbart bygg- och rivningsavfall ska sorteras ut vid källan och det behöver finnas en logistik som klarar detta. Kraven på de avfallstjänster som kommunen erbjuder hushållen kan därmed komma att öka. Av regeringens promemoria²⁷ framgår att det varierar kraftigt i vilken mån kommunerna tar emot bygg- och rivningsavfall. Av 15 kap 20 § miljöbalken²⁸ framgår bl.a. att kommunerna ska ansvara för att bygg- och rivningsavfall som inte producerats i en yrkesmässig verksamhet behandlas

Naturvårdsverket föreslår ett tillägg för brännbart bygg- och rivningsavfall, som skulle innebära ökad dispensmöjlighet för kommunerna i 15 f § avfallsförordningen. Naturvårdsverket bedömer att den tillkommande arbetsinsatsen skulle vara begränsad då kommunerna också behöver göra en bedömning för de sex fraktionerna som föreslås omfattas av sorteringskrav. Den

²⁵ <https://www.avfallsverige.se/avfallshantering/insamling/atervinningscentraler/> 2020-01-26.

²⁶ <https://www.avfallsverige.se/avfallshantering/insamling/atervinningscentraler/> 2020-01-26.

²⁷ PM Genomförande av reviderade EU-direktiv på avfallsområdet, dnr M2019/01776/R, s 166.

²⁸ I lydelsen enligt promemorian Genomförande av reviderade EU-direktiv på avfallsområdet, dnr M2019/01776/R

som inte kan sortera brännbart bygg- och rivningsavfall vid källan ska samråda med tillsynsmyndigheten och vid behov söka dispens. Det anges i regeringens promemoria att enklare till normala ärenden²⁹ bör kunna avhandlas på uppskattningsvis mellan en till tre timmar. Antalet dispensansökningar och kommunernas arbetsinsats kan komma att öka genom att Naturvårdsverket inte meddelar undantag genom tillägget som föreslås. Naturvårdsverket bedömer dock att en dispens som omfattar brännbart bygg- och rivningsavfall inte i sig kommer att innebära en stor arbetsinsats. Eftersom en helhetsbedömning behöver göras vid dispensansökan för bygg- och rivningsavfall och dispens för brännbart avfall endast kan komma att behövas i undantagsfall

7.4. Konsekvenser för vägledande myndigheter

Naturvårdsverket kommer att behöva utforma vägledning om hantering av brännbart avfall och organiskt avfall, då nuvarande allmänna råd kommer att behöva ersättas med en uppdaterad vägledning. Vägledningen kommer att utformas som en webbvägledning.

7.5. Konsekvenser för tillsynsmyndigheter

Det är i många fall den kommunala nämnden, ansvarig för tillsyn enligt miljöbalken, som bedriver tillsyn på producenter av avfall. I de fall det handlar om brännbart avfall som uppstår vid en tillståndspliktig verksamhet kan det istället vara länsstyrelsen som är ansvarig. Konsekvenserna är då desamma som för den kommunala nämnden som ansvarar för tillsyn enligt miljöbalken. Tillsynsmyndigheterna kan i sina behovsutredningar behöva avsätta tid för tillsyn av tillämpningen av kravet på sortering av brännbart bygg- och rivningsavfall.

I de delar som berör deponering har endast redaktionella ändringar gjorts. Det innebär att det inte uppkommer några konsekvenser för länsstyrelsernas hantering av dispenser från förbudet att deponera brännbart och organiskt avfall.

8. 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.

Naturvårdsverket behöver kommunicera vad ändringarna i föreskrifterna innebär. Målgruppen för kommunikationen är främst producenter av brännbart avfall och de kommunala nämnderna ansvariga för tillsyn enligt miljöbalken.

²⁹ PM Genomförande av reviderade EU-direktiv på avfallsområdet, dnr M2019/01776/R, s 167.