

Tjänsteutlåtande

Utfärdat 2023-08-28

Diarienummer 2023-11833

Handläggare

Frida Winbom

E-post: frida.winbom@miljo.goteborg.se

Eveline Karlsson

E-post: eveline.karlsson@miljo.goteborg.se

Yttrande till kretslopp och vattennämnden över förslag till föreskrifter för avfallshantering i Göteborgs Stad, KV 0228/23

Förslag till beslut

Miljö- och klimatanmänden skickar över miljöförvaltningens tjänsteutlåtande som eget yttrande över förslag till föreskrifter för avfallshantering i Göteborgs Stad, till kretslopp och vattennämnden.

Sammanfattning

Kretslopp och vattennämnden har remitterat förslaget till nya avfallsföreskrifter till miljö- och klimatanmänden med svar senast 31 augusti 2023. Miljöförvaltningen har begärt och fått förlängd remisstid till den 1 september 2023.

Förslaget är tänkt att ersätta nu gällande avfallsföreskrifter som antogs 2022.

Avfallsföreskrifterna behöver revideras mot bakgrund av lagändringar och domar på avfallsområdet. Stadens nya avfallsföreskrifter förväntas träda i kraft den 1 januari 2024.

Miljöförvaltningen tillstyrker generellt Kretslopp och vattennämndens förslag till avfallsföreskrifter. Vi lämnar även våra synpunkter gällande bland annat införandet av ett antal generella dispenser, hantering av avfall från fartyg i hamn, hantering av trädgårdsavfall samt instruktioner för skötsel av oljeavskiljare och fettavskiljare.

Yttrandet ger även förslag på skrivningar i syfte att ytterligare förtydliga vissa paragrafers innebörd.

Bedömning ur ekonomisk dimension

Förvaltningen har inte funnit några särskilda aspekter på frågan utifrån denna dimension.

Bedömning ur ekologisk dimension

Bedömning utifrån en ekologisk dimension utvecklas under rubriken "Förvaltningens bedömning".

Bedömning ur social dimension

Förvaltningen har inte funnit några särskilda aspekter på frågan utifrån denna dimension.

Bilagor

1. Förslag till föreskrifter för avfallshantering i Göteborgs stad, utställningsversion
2. Beslut om utställning av förslag till avfallsföreskrifter, tjänsteutlåtande, kretslopp och vattennämnden 2023-05-16 § 92
3. Protokollsutdrag, kretslopp och vattennämnden 2023-05-16 § 92

Ärendet

Kretslopp och vattennämnden har gett miljö- och klimatnämnden möjlighet att yttra sig över remiss om förslag till justering av avfallsföreskrifter senast den 31 augusti 2023.

Miljöförvaltningen har begärt och fått förlängd remisstid till den 1 september 2023 för behandling i miljö- och klimatnämnden den 29 augusti 2023.

Miljöförvaltningen har bedömt förslagen i remissen och tagit fram förslag till yttrande som redovisas i detta tjänsteutlåtande.

Beskrivning av ärendet

Kretslopp och vattennämnden har tagit fram förslag till justeringar i Göteborgs stads avfallsföreskrifter. Avfallsföreskrifterna behöver revideras mot bakgrund av lagändringar och domar på avfallsområdet. De gamla avfallsföreskrifterna föreslås helt upphöra att gälla och att de nya antas i sin helhet.

Föreskrifterna ska därefter fastställas i kommunfullmäktige och förväntas träda i kraft den 1 januari 2024.

Kretslopp och vattennämndens förslag

Nedan redogörs för de främsta justeringarna som förslaget innebär. Utöver nedanstående justeringar har även språkliga och redaktionella ändringar gjorts i syfte att förtydliga eller förbättra föreskrifterna.

Kommunalt insamlingsansvar för förpackningar:

Regeringen har beslutat om ett kommunalt insamlingsansvar av förpackningsavfall från hushåll samt från verksamheter samlokaliserade med hushåll när dessa har valt kommunal insamling. Kommunens ansvar för insamling av förpackningsavfall träder i kraft den 1 januari 2024 och kravet på fastighetsnära insamling träder i kraft den 1 januari 2027. Avfallsföreskrifterna behöver stämma överens med dessa nya bestämmelser.

Obligatorisk matavfallsinsamling:

Från och med den 1 januari 2024 ska hushållen sortera ut matavfall och kommunerna ska tillhandahålla ett insamlingssystem för matavfall från hushåll och verksamheter. Ändringarna behöver hanteras genom ändringar i avfallsföreskrifterna.

Skilja matavfall från sin förpackning:

Ändringar i avfallsförordningen (2020:614) innebär att alla avfallsinnehavare måste tömma eventuella förpackningar för att kunna lämna förpackningen till förpackningsinsamling. Om innehållet är livsmedel ska det sorteras ut som matavfall. Ändringarna behöver hanteras genom ändringar i avfallsföreskrifterna.

Vem som får transportera kommunalt avfall:

Ett vägledande avgörande i Mark- och miljööverdomstolen (M 6891-20, 2021-12-07) har tydliggjort att Kretslopp och vattennämnden behöver se över hur transporter till återvinningscentraler (ÅVC) regleras i stadens avfallsföreskrifter. Domen handlade om kommunens ensamrätt vad gäller viss avfallshantering. En miljönämnd hade förbjudit ett bolag att via en mobilapp förmedla transport av avfall från enskilda hushåll till återvinningscentraler (ÅVC). Domstolen gjorde bedömningen att bolaget inte stred mot kommunens ensamrätt vad gäller viss avfallshantering och förbudet upphävdes.

Domstolen hänvisade till att kommunen i sina avfallsföreskrifter medgett enskilda att själva transportera avfall till en ÅVC.

Kretslopp och vattennämnden har därmed förtydligat vem som får transportera kommunalt avfall till en ÅVC. Förslaget innebär en utökad möjlighet att ta hjälp av andra när det kommer till att transportera en enskild persons avfall till ÅVC. Förslaget innebär att familjemedlemmar, annan närstående, personal beviljad med stöd av socialtjänstlagen samt hushållets fastighetsägare får köra hushållets grovavfall och farliga avfall till ÅVC. Vidare tillåts en yrkesmässig verksamhet som utför tjänster i en privatpersons hem eller trädgård där avfall uppstått till följd av den utförda tjänsten att ta med sig det avfallet därifrån och lämna det på en ÅVC. Exempel på sådan tjänst är röjning av dödsbo, trädgårdsarbete och städtjänst.

Definitionen av kommunalt avfall har vidgats:

Kretslopp och vattennämnden har tydliggjort vem som får transportera kommunalt avfall i och med att avfallsslag som tidigare definierades som verksamhetsavfall nu är ett avfall under kommunalt ansvar.¹ Exempel på sådana avfallsslag som ska kompletteras i föreskrifterna är farligt avfall från mindre verksamheter och livsmedelssavfall från butiker.

Generella dispenser:

Kretslopp och vattennämnden föreslår införa fyra generella dispenser. Dessa ska således utgöra permanenta undantag som ger yrkesmässiga utförare möjlighet att transportera och behandla vissa avfallsslag som är avfall under kommunalt ansvar.

De generella dispensererna är:

- Att verksamheter som samlar in textil för återanvändning får dispens för att även hantera textilavfall.
- Att butiker som säljer livsmedel kan anlita en annan verksamhetsutövare än kommunen för att transportera bort och skilja matavfall från sin förpackning och därefter behandla fraktionerna separat.
- Att transporter av kommunalt avfall från en fastighet till en annan intilliggande fastighet, i syfte att samla avfallet på ett gemensamt hämtställe där Kretslopp och vattennämnden kan hämta det, är tillåtet. Det förtydligar att gemensamma kärl för närboende är tillåtet och att ett bostadsområde som sträcker sig över fastighetsgränser kan ha ett gemensamt avfallsutrymme.
- Att verksamheter som får grovavfall som utgör avfall under kommunalt ansvar kan anlita en valfri aktör för transport och behandling av avfallet.

¹ [Vägledning till definitionen av kommunalt avfall \(naturvardsverket.se\)](https://naturvardsverket.se/Vagledning-till-definitionen-av-kommunalt-avfall) Naturvårdsverket.
Version 2, publicerad 2023-03-06.

Förvaltningens bedömning

Miljöförvaltningen ställer sig generellt positiv till förslagen om nya avfallsföreskrifter. Nedan framgår miljöförvaltningens bedömningar och synpunkter kring de huvudsakliga förändringarna i föreskrifterna.

Röd text är miljöförvaltningens förslag till alternativa skrivningar.

1.3 Kommunens ansvar för avfallshantering, tillsyn och information

- 4 §: Föreslås skrivas om till *”Miljö- och klimatnämnden utför tillsynen över avfallshanteringen enligt 15 kap. miljöbalken **samt enligt förordningar** och föreskrifter meddelade med stöd av miljöbalken.”* Det förtydligar att även förordningar och inte bara föreskrifter ingår i miljö- och klimatnämndens tillsynsansvar gällande avfall.

2.1 Skyldighet att sortera ut avfall

- 13 §: Paragrafen anger att nyttjanderättshavaren ska sortera ut avfall i de behållare som fastighetsinnehavaren tillhandahåller. Paragrafen bedöms inte tillföra något nytt jämfört med 11 §. Om paragrafen behålls bör även ”hushåll” läggas till, utöver nyttjanderättshavaren.

7.1 Uppgiftsskyldighet

- 41 §: Paragrafen handlar om avfall från fartyg i hamn. Hamnar ska lämna uppgifter till kommunen om behovet av avfallshantering enligt 4 kap. 8 och 9 §§ avfallsförordning (2020:614). I nu gällande avfallsföreskrifter anges att Kretslopp och vattennämnden är den nämnd i kommunen som uppgifterna ska lämnas till. Den skrivningen har nu tagits bort och det anges att uppgifterna ska lämnas till ”kommunen” i stället. Kretslopp och vattennämnden anger som motivering till detta att det är för att uppgifterna vanligen lämnas till miljö- och klimatnämnden. Miljöförvaltningen har historiskt inte tagit emot de uppgifter som avses i 4 kap. 8 och 9 §§.

I nuvarande förslag till avfallsföreskrifter framkommer inte något nytt i 41 § utan Avfallsförordningens 4 kap. 9 § citeras i huvudsak endast. Syftet med paragrafen bör vara att reglera vem i kommunen som ska ta emot och ta hand om uppgifterna som lämnas enligt 4 kap. 9 §, annars tillför avfallsföreskrifterna inget nytt.

4 kap. 8 § anger att det är kommunen som ska ansvara för att transportera bort vissa avfallsslag från mottagningsanordningar för avfall från fartyg. Därav bedömer miljöförvaltningen det som logiskt att Kretslopp och vattennämnden ska vara den nämnd som tar emot uppgifterna, vilket även bör skrivas ut i föreskrifterna på samma sätt som tidigare.

8.1 Kompostering, annan återvinning eller bortskaffande av visst avfall under kommunalt ansvar

- 45 §: Om hantering av trädgårdsavfall och eldning av trädgårdsavfall.
Tillägg har gjorts i tredje stycket som handlar om hänvisningar till författningarna förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd (40 §) samt förordningen (2003:789) om skydd mot olyckor. Miljöförvaltningen bedömer att tredje stycket är otydligt formulerat och bör ses över.

40 § (1998:899) handlar om att kommunen kan ge ut föreskrifter som reglerar bland annat eldning av trädgårdsavfall inom planlagt område. Förordning 2003:789 avser bland annat det lagstöd en kommun och länsstyrelse har för att få utfärda ett eldningsförbud. Skrivningen i det tredje stycket bedöms inte vara korrekt utformat vad gäller laghänvisningar och den är heller inte tydlig för läsaren.

Miljöförvaltningen instämmer i att eventuella gällande eldningsförbud ska beaktas av den som vill elda trädgårdsavfall, dock framgår detta inte tydligt nog i nuvarande skrivning.

Samma stycke anger även ”[...] eller annan författning [...]”.

Miljöförvaltningen undrar vilken annan författning som åsyftas. Skrivningen bör således utgå.

Tredje stycket anger även att eventuella brandriskvarningar ska beaktas vilket är ett nytt tillägg jämfört med nuvarande föreskrifter. Miljöförvaltningen ser positivt på tillägget.

Sammanfattningsvis bör det tredje stycket ses över i syfte att göra det tydligare för läsaren vilka skyldigheter som tillkommer vid eldning av trädgårdsavfall.

Sista stycket 45§ anger att grenar grövre än 4 cm i diameter inte får eldas. Detta motsägs i bilaga 1 (rubrik Trädgårdsavfall (som inte innehåller invasiva arter)) där det i stället anges 3 cm i diameter.

8.7 Generella dispenser

- Införandet av generella dispenser är nytt och har tidigare inte funnits i de lokala avfallsföreskrifterna. Miljöförvaltningen kan heller inte hitta exempel på andra kommuners tillämpning av generella dispenser.
Miljöförvaltningen föreslår att Kretslopp och vattennämnden förtydligar tolkningen av de bemyndiganden som ges enligt 9 kap. 1 och 2 §§ avfallsförordningen samt 15 kap. 38, 39, 41 §§ miljöbalken vad avser möjligheten att föreskriva om generella dispenser i lokala avfallsföreskrifter.
- En generell förutsättning för att använda sig av de fyra generella dispensererna bör vara att den som ska hantera avfallet med stöd av dispensen kan göra det på ett hälso- och miljömässigt godtagbart sätt (jämför skrivningen i 56 §).
Genom att föreskriva en sådan grundförutsättning ger det även tillsynsmyndigheten ett skäl att hänvisa till om det i det enskilda fallet skulle krävas ett föreläggande eller förbud.

- I Kretslopp och vattens tjänsteutlåtande i rubricerat ärende (0228/23, dat. 2023-03-29) anges i tredje stycket sidan 5 att de generella dispenserna ska gälla yrkesmässiga utförare. Detta framgår inte av föreskriften. Det bör således förtydligas, särskilt med avseende på den generella dispensen som föreslås i 61 §.
- 58 §: De som avser samla in textilprodukter för återbruk kommer oundvikligen även ta emot textil som kan klassas som avfall. Detta är exempelvis trasig eller blöt textil som inte har ett värde inom återbruk- eller second handsektorn. Motiveringen till att tillåta att även textilavfall hanteras av insamlaren grundar sig i att insamlaren är bättre på att bedöma om det finns ett värde i textilen, än om det görs av privatpersoner. Genom att laga eller återbruka textilen hamnar textilavfallet högre i avfallshierarkin än när det går direkt till förbränning. Det finns även ett värde i att sortera ut rena fraktioner med textilavfall för att underlätta för framtida återbruk av textil. Ett problem med textilavfall är dock att stora mängder obruklig textil exporteras och hamnar på deponier utomlands. Med detta som bakgrund anser miljöförvaltningen att det kommunala ansvaret inte helt kan släppas till privata aktörer. Miljöförvaltningen anser därför att textil som efter en utsortering av insamlaren bedömts vara textilavfall inte bör omfattas av den generella dispensen utan i stället bör överlämnas till renhållaren eller renhållarens utförare. Detta eftersom avfallet fortfarande är ett kommunalt avfall under kommunalt ansvar efter att det sorterats ut.

Miljöförvaltningen föreslår därför att följande text läggs till 58 §:

” [...] Insamlad textil som efter hanteringen har sorterats ut som textilavfall ska överlämnas till renhållaren eller renhållarens utförare, så som smutsig eller blöt textil, textil som blivit trasigt under insamlings- eller sorteringsskedet, eller annan trasig textil som följt med i insamlingen. ”

- 60 §: Verksamheter med grovavfall under kommunalt ansvar kan anlita en yrkesmässig utförare för att transportera och behandla avfallet i stället för att överlämna det till kommunen. Miljöförvaltningen bedömer risken som låg att låta verksamheter anlita någon annan än kommunen. Miljöförvaltningen vill dock göra ett förtydligande. I Kretslopp och vattennämndens tjänsteutlåtande till rubricerat ärende tas hotellsängar upp som ett exempel på ett grovavfall under kommunalt ansvar från verksamheter. Enligt Naturvårdsverket² utgör sådant avfall snarare en typ av produktionsfaktor. Avfall som anses utgöra produktionsfaktorer är inte kommunalt avfall som faller under 15 kap. 20 § miljöbalken. Som exempel på produktionsfaktorer anges butiksinredning och avfall i form av möbler från ett kontor eller ett sjukhus. Därav bedömer miljöförvaltningen att det kommer vara ett fåtal verksamheter som ger upphov till grovavfall under kommunalt ansvar och som därav kommer omfattas av dispensen.

Nuvarande vägledning gällande klassning av avfall och särskilt kommunalt avfall är omfattande och har under de senaste åren varit föremål för ändringar av vägledande myndigheter. Vägledningen på området kan därför komma att ändras igen. Därutöver saknas rättspraxis på området. Miljöförvaltningen bedömer

² [Vägledning till definitionen av kommunalt avfall \(naturvardsverket.se\)](https://naturvardsverket.se/om-naturvardsverket/om-avfall/vagledning-till-definitionen-av-kommunalt-avfall) Naturvårdsverket.
Version 2, publicerad 2023-03-06.

därför det vara rimligt att en verksamhetsutövare inte ska behöva avgöra i varje given situation när ett grovavfall ska kvittblivas om det utgör kommunalt avfall eller inte. Lämningen av avfallet kan således göras antingen till kommunen eller en privat yrkesmässig utförare. Dispensen bör därför tillstyrkas.

- 61 §: Miljöförvaltningen tolkar paragrafen så att den syftar till att tillåta exempelvis en fastighetsskötare att transportera kommunalt avfall till ett gemensamt hämtställe inom ett större bostadsområde med flerbostadshus. Miljöförvaltningen bedömer det vara rimligt att föreskriva en generell dispens för ändamålet då riskerna bedöms som låga för att en olägenhet skulle kunna uppkomma. Miljöförvaltningen vill dock framföra att paragrafens syfte är till viss del otydlig, då paragrafen är snarlik innebörden av 54 § (gemensamma avfallskärl mellan närboende). 61 § kan därmed komma att förväxlas med innebörden av det som avses i 54 §, varför 61 § bör förtydligas i sin skrivning.

Bilaga 1 – Avfall under kommunalt ansvar

- Grovavfall: Gällande kolumnen *Instruktion för hämtning och lämning*; Det är lämpligt om det i denna kolumn hänvisas tillbaka till det som anges under punkten 2 c och d avseende anvisningar för transport och lämning av avfall på någon av kommunens återvinningscentraler.
- Avfall som innehåller asbest: Gällande kolumnen *Instruktion för hämtning och lämning*; Kretsloppsplatsen på Styrso Skäret bedöms vara en återvinningscentral och inte en Kretsloppsplats (se definitioner i föreskrifterna 2 § p. 12).

Bilaga 1 - Visst avfall från verksamheter

- Punkt 7: Punkten anger att avfallsinnehavaren ansvarar för att verksamhetsavfall lämnas till en godkänd avfallsmottagare som har tillstånd från länsstyrelsen. Avfallsmottagare kan även utgöra verksamheter utan tillstånd från länsstyrelsen, så kallade C-pliktiga verksamheter som anmäls till den lokala miljönämnden. Avfallsverksamheter som utgör A-verksamheter erhåller i sin tur sitt tillstånd av mark – och miljödomstolen. Miljöförvaltningen föreslår därför i stället följande skrivning; ”[...] godkänd avfallsmottagare som har de tillstånd eller har gjort de anmälningar som krävs.”
- Bygg- och rivningsavfall: Gällande kolumnen *Instruktion för hämtning och lämning*; Se ovan resonemang för punkt 7.
- Farligt avfall (exklusive elavfall): Gällande kolumnen *Krav på emballering, förvaring, anordningar med mera*; Krav på transportdokument och upprättande av anteckningar och rapportering av dessa till Naturvårdsverket regleras redan i annan författning (avfallsförordning (2020:614) och NFS (2020:5)). Därför bör det inte ytterligare anges i de lokala avfallsföreskrifterna. Därutöver är det oklart vad som avses med ”transportdokument upprättas enligt kommunens anvisning”. Kommunen har ingen separat anvisning för hur detta ska upprättas utan det regleras nationellt. Miljöförvaltningen föreslår att hela stycket tas bort.

I kolumnen *Avfallsslag* anges bland annat rester av olja. Sedan 1 augusti 2020 har det införts nya särskilda regler gällande hantering och insamling av spillolja i avfallsförordningen (2020:614). Enligt 3 kap. 6–9 §§ avfallsförordningen gäller bland annat att det ska samlas in separat. Det bedöms lämpligt att det förtydligas i denna rad, alternativt att spillolja bryts ut som ett eget avfallsslag i bilaga 1.

- Avfall från oljeavskiljare; Gällande kolumnen *Instruktion för hämtning och lämning*; Se ovan resonemang i punkt 7.

Gällande kolumnen *Krav på emballering, förvaring, anordningar med mera*; Miljöförvaltningen föreslår följande skrivning:

”Kontroll av oljeavskiljaren ska göras minst en gång per halvår enligt svensk standard SS-EN858, varav en gång per år av oberoende kontrollant som genomgått utbildning (ettårskontroll). [...] Tumregeln är att toppsugning görs när oljeskiktet är 5 cm och slamsugning är 15 cm, men i första hand ska leverantörens anvisningar följas.”

Det bedöms relevant att hänvisa till att det är en svensk standard som anvisningarna kommer från, samt att miljöförvaltningen i sin tillsyn ställer krav utifrån SS-EN858. Vidare är det viktigt att innehavaren av oljeavskiljaren även följer leverantörens anvisningar gällande behovet av tömning av slam och olja.

- Fett från fettavskiljare: För kolumnen *Krav på emballering, förvaring, anordningar med mera* bör önskad tömningsfrekvensen anges vilket finns beskrivet på andra ställen i föreskriften, se bilaga 2 i föreskriften.

Gällande kolumnen *Instruktion för hämtning och lämning*; Se ovan resonemang i punkt 7.

Anna Ledin

Peter Berntsson

Direktör

Avdelningschef