



Tjänsteutlåtande

Utfärdat 2024-04-08

Diarienummer 0228/23

Avfallsavdelningen

Jesper Nilsson

Telefon: 031-368 73 84

E-post:

jesper.nilsson@kretsloppochvatten.goteborg.se

Revidering av förslag till avfallsföreskrifter enligt kommunfullmäktiges beslut om återremittering

Förslag till beslut

1. Kretslopp och vattennämnden överlämnar förvaltningens förslag till reviderade avfallsföreskrifter enligt bilaga 1 till kommunstyrelsen som svar på återremiss från kommunfullmäktige
2. Kretslopp och vattennämnden avstyrker förslaget till förmån för det förslag som beslutades i nämnden 2023-10-18 § 183 Justering av avfallsföreskrifter inför 2024
3. Paragrafen förklaras omedelbart justerad

Sammanfattning

Ärendet var 2024-03-12 § 52 ett informationsärende i Kretslopp och vattennämnden.

I oktober 2023 tog Kretslopp och vattennämnden beslut om att godkänna ett förslag till avfallsföreskrifter och att sända det till kommunstyrelsen för antagande i kommunfullmäktige, 2023-10-18 § 183 Ärendenummer KVN 0228/23. I februari 2024 återremitterades Kretslopp och vattennämndens förslag till avfallsföreskrifter och nämnden fick i uppdrag att ta fram ett reviderat förslag som möjliggör för verksamheter att förmedla avfallstransporter, 2024-02-01 § 25 Ärendenummer SLK-2023-00906.

Förvaltningen har tagit fram ett nytt förslag till reglering som bedöms stämma överens med uppdraget i återremissen. Förslaget till ny reglering innebär att ett enskilt hushåll kan ta hjälp av annan än renhållaren eller renhållarens utförare att transportera avfall till återvinningscentralen. Om transporten utförs av någon annan än familjemedlem eller annan närstående, personal beviljad med stöd av socialtjänstlagen eller annan lag om särskilt stöd eller sin fastighetsinnehavare ska hushållet dock ha sådan kontroll över den som transporterar avfallet att det kan försäkra sig om att avfallet har lämnats på en återvinningscentral.

Den verksamhet som förmedlar transporter av privatpersoners avfall till återvinningscentralen bedöms med det nya förslaget kunna vara verksam inom kommunen.

Kretslopp och vatten

Marianne Erlandson
Förvaltningsdirektör

Bilagor

1. Förslag till föreskrifter för avfallshantering i Göteborgs Stad,
inklusive förslag till ny reglering
2. Miljöförvaltningens synpunkter

Ärendet

Kretslopp och vattennämnden har att besluta om att översända förslag till reviderade föreskrifter för avfallshantering i Göteborgs Stad (bilaga 1) i enlighet med återremiss i kommunfullmäktige 2024-02-01 § 25 Ärendenummer SLK-2023-00906. Enligt beslutet i återremissen ska förslaget på avfallsföreskrifter revideras så att verksamheter som förmedlar avfallstransporter för privatpersoners avfall till återvinningscentral tillåts.

Kretslopp och vattennämnden har också att besluta om att avstyrka eller tillstyrka förslaget.

Efter beslut skickas det reviderade förslaget till kommunstyrelsen som sedan skickar det vidare för ställningstagande i kommunfullmäktige.

Nämnden fick information om ärendet 2024-03-12 § 52.

Beskrivning av ärendet

I oktober 2023 tog Kretslopp och vattennämnden beslut om att godkänna ett förslag till avfallsföreskrifter och att sända det till kommunstyrelsen för antagande i kommunfullmäktige, 2023-10-18 § 183 Ärendenummer KVN 0228/23.

I februari 2024 återremitterades Kretslopp och vattennämndens förslag till avfallsföreskrifter i enlighet med kommunfullmäktiges beslut, 2024-02-01 § 25 Ärendenummer SLK-2023-00906:

Ärendet återremitteras till Kretslopp- och vattennämnden som får i uppdrag att skyndsamt revidera Göteborgs Stads föreskrifter för avfallshantering så att verksamheter som förmedlar avfallstransporter för privatpersoner möjliggörs samt att åtgärder vidtas för att minska riskerna för olovlig dumpning.

I nu gällande föreskrifter som antogs i kommunfullmäktige 2021-11-25, § 27 Ärendenummer 1116/21, regleras inte tydligt om enskilda hushåll får anlita andra för att transportera deras kommunala avfall till återvinningscentralen. Nämnden ville förtydliga detta i det reviderade förslaget, 2023-10-18 § 183 Ärendenummer KVN 0228/23, genom att tillåta enskilda hushåll att ta hjälp av bland annat närstående, personal beviljad med stöd av socialtjänstlagen och fastighetsinnehavaren för transporter till återvinningscentral. Eftersom ingen annan enligt förslaget får transportera ett enskilt hushålls avfall till återvinningscentralen bedömde nämnden att verksamheter som förmedlar andra avfallstransporter inte kunde vara verksamma inom kommunen.

I detta tjänsteutlåtande har ett nytt förslag till reglering tagits fram i enlighet med beslutet i kommunfullmäktige. Det nya förslaget till reglering lyder:

Ett enskilt hushåll får själva transportera sitt grovavfall, bygg- och rivningsavfall, farliga avfall, trädgårdsavfall, returpapper och sina förpackningar till kommunens återvinningscentraler. Det enskilda hushållet får även använda sig av en familjemedlem eller annan närstående, personal beviljad med stöd av

socialtjänstlagen eller annan lag om särskilt stöd samt sin fastighetsinnehavare för transport av detta avfall till kommunens återvinningscentral.

Det enskilda hushållet får även anlita annan än renhållaren eller renhållarens utförare för borttransport till kommunens återvinningscentraler. I sådant fall ska det enskilda hushållet ha sådan kontroll över den som transporterar avfallet att det enskilda hushållet kan försäkra sig om att avfallet lämnats på återvinningscentralen.

Både i det ursprungliga förslaget och i det nya förslaget återfinns regleringen i föreskrifternas *Bilaga 1. Sortering och lämning av avfall, punkt 2c.*

Förvaltningen har stämt av det nya förslaget med tjänstepersoner på Miljöförvaltningen för att få en bedömning av vad regleringen innebär vid deras tillsyn. Miljöförvaltningen avstyrker det nya förslaget till reglering då det inte följer systematiken i avfallslagstiftningen där kommunerna har ansvaret för hushållens avfall. Miljöförvaltningen bedömer också att det inte är ändamålsenligt att rikta kravet mot det enskilda hushållet utan ser hellre att kraven riktas mot utföraren av transporten samt förmedlaren av transporten. Miljöförvaltningen vill också påpeka att förslaget till ny reglering öppnar upp för flera olika aktörer att transportera avfallet till återvinningscentralen. Miljöförvaltningens synpunkter återfinns i sin helhet i bilaga 2.

Information om Kretslopp och vattennämndens svar på återremissen hölls på nämndmötet i mars och beslut om översändelse av svaret till kommunstyrelsen är planerat till nämndmötet i april. Detta tjänsteutlåtande har sedan informationen i mars kompletterats med ytterligare underlag avseende den juridiska bakgrunden till förvaltningens bedömning.

Förvaltningens bedömning

Nytt förslag till reglering

Förvaltningen har tagit fram ett nytt förslag till reglering som ger privatpersoner möjlighet att själva välja transportör för avfall som ska lämnas på återvinningscentralen.

Nedan redogörs för regleringen i det ursprungliga förslaget som återremitterades samt ett nytt förslag till reglering. Den nya regleringen utgör förvaltningens svar på återremissen, men förvaltningen förordar det ursprungliga förslaget då det nya bedöms urholka det kommunala renhållningsansvaret.

Ursprungligt förslag	Nytt förslag
<i>Ett enskilt hushåll får själva transportera sitt grovavfall, bygg- och rivningsavfall, farligt avfall, trädgårdsavfall, returpapper och förpackningar till kommunens återvinningscentraler. Det enskilda hushållet får även använda sig av en familjemedlem eller annan närstående, personal beviljad med stöd av socialtjänstlagen eller annan lag om särskilt stöd samt sin fastighetsinnehavare för transport av detta avfall till kommunens återvinningscentral.</i>	<i>Ett enskilt hushåll får själva transportera sitt grovavfall, bygg- och rivningsavfall, farliga avfall, trädgårdsavfall, returpapper och sina förpackningar till kommunens återvinningscentraler. Det enskilda hushållet får även använda sig av en familjemedlem eller annan närstående, personal beviljad med stöd av socialtjänstlagen eller annan lag om särskilt stöd samt sin fastighetsinnehavare för transport av detta avfall till kommunens återvinningscentral.</i> <i>Det enskilda hushållet får även anlita annan än renhållaren eller renhållarens utförare för borttransport till kommunens återvinningscentraler. I sådant fall ska det enskilda hushållet ha sådan kontroll över den som transporterar avfallet att det enskilda hushållet kan försäkra sig om att avfallet lämnats på återvinningscentralen.</i>

I den nya regleringen ställs krav på att den som anlitar någon för att transportera avfall till återvinningscentralen ska ha sådan kontroll över denna att det enskilda hushållet kan försäkra sig om att avfallet har lämnats på återvinningscentralen och därmed exempelvis inte har dumpats.

I regleringen menas med det enskilda hushållet en privatperson som har ett avfall som ska lämnas på återvinningscentralen. Med den som transporterar menas privatperson, privatperson som bedriver näringsverksamhet eller en yrkesmässig verksamhet som kör avfallet till återvinningscentralen för det enskilda hushållets räkning.

Den verksamhet som förmedlar transporter av privatpersoners avfall till återvinningscentralen bedöms med det nya förslaget kunna vara verksam inom kommunen.

Förvaltningens avvägningar

I Miljöförvaltningens synpunkter, se bilaga 2, framförs risker med den nya regleringen ur ett tillsynsperspektiv. Förvaltningens avvägningar gentemot dessa risker har gjorts utifrån hur uppdraget från kommunfullmäktige har tolkats.

Förvaltningen har tolkat återremissyrkandet som att kommunfullmäktige vill öppna för innovativa verksamheter att kunna erbjuda sina tjänster för hushållen vad det gäller att få sitt avfall förmedlat, hämtat och transporterat till återvinningscentralen. Mot bakgrund av detta har förvaltningen bedömt att krav riktade mot förmedlaren av transporten eller mot den som transporterar riskerar att hindra innovation, se resonemang under respektive rubrik nedan.

I förvaltningens förslag till ny reglering ställs krav på det enskilda hushållet att utföra nödvändig kontroll när det låter någon annan transportera sitt avfall till återvinningscentralen. Detta kan de till exempel göra genom att använda funktioner som finns i en förmedlingstjänst, men förslaget tillåter även andra sätt att utöva kontroll. Förvaltningen bedömer att detta ger större valfrihet för hushållen och större möjlighet till innovationer inom området som inte begränsas till befintliga lösningar.

Förslaget till ny reglering innebär en tydlig ansvarsfördelning. Om kommunalt avfall har dumpats och avfallet kan knytas till en privatperson är ansvarsfrågan klargjord.

Den verksamhet som förmedlar avfallstransporter berörs inte direkt av förslaget till ny reglering men kan som en service mot sina användare erbjuda kontrollfunktioner som tidsstämplar, GPS-koordinater eller bildbevis.

Förvaltningen har bedömt att även yrkesmässiga verksamheter ska få köra privatpersoners avfall (se rubrik nedan).

Förslaget till ny reglering innebär ett avsteg från systematiken i avfallslagstiftningen (se rubrik nedan).

Förmedlaren av transporten

Förvaltningen bedömer att det inte är praktiskt genomförbart att ställa krav på förmedlaren av transporten. Förvaltningen behöver i sådana fall ta ställning till vad som menas med förmedling av avfallstransporter. Är förmedlaren en part som aldrig hanterar avfallet men som erbjuder en teknisk lösning för ett enskilt hushåll att få kontakt med en transportör (snäv tolkning) eller kan det vara något mer (bred tolkning)? Kan förmedlaren vara en innovativ transportör som förmedlar sina egna tjänster? Vem förmedlar en avfallstransport om en annons läggs ut på sociala medier (privatpersonen eller sociala medie-företaget) och ska det vara tillåtet?

Det finns inget begrepp definierat i lagstiftningen som förvaltningen kan luta sig mot vilket innebär att förvaltningen hade behövt ta fram en egen definition. I avfallsförordningen finns begreppen handlare och mäklare definierade. Förvaltningen bedömer att dessa begrepp inte är relevanta för förmedling av transporter då definitionerna omfattar avfallsbehandling och handel med själva avfallet.

Förvaltningen bedömer att en snäv tolkning av begreppet förmedlaren riskerar att begränsa möjlighet till innovation och att en bredare tolkning riskerar att antingen få oavsiktliga konsekvenser eller bli verkanlös.

Den som transporterar

Den som transporterar bedöms ha störst incitament till att dumpa avfallet, därmed bör ett krav riktat mot den som transporterar utformas så att det går att säkerställa att avfallet har lämnats på återvinningscentralen. Det kan göras genom att förvaltningen har en kontrollfunktion som transportören åläggs att använda eller genom att transportören själv ska kunna bevisa att transporten är korrekt utförd.

Förvaltningen bedömer att en egen kontrollfunktion riskerar att stå i vägen för andras innovativa lösningar. Förvaltningen ser inte någon möjlighet att upprätta en kontrollfunktion utan att äga hela den tekniska lösningen eller utan att kravställa förmedlaren av transporten (då krävs en snäv tolkning av förmedlaren).

Att kravställa att transportören ska kunna uppvisa bevis på att transporten har skett korrekt innebär en rad praktiska problem som är svåra att lösa ut. Vilket bevis kan transportören uppvisa? Vem ska den uppvisa beviset för och när? Hur ska man veta vilka som är transportörer? Hur länge ska transportören kunna uppvisa beviset? Om beviset finns i en teknisk lösning som inte ägs av transportören bedöms det bättre att ställa kravet på den som har den tekniska lösningen, exempelvis en förmedlare i en snäv tolkning. Det bedöms inte heller att det är rimligt att en privatperson som utfört en transport ska spara ett bevis.

Förvaltningen bedömer därmed att det inte är praktiskt genomförbart att ställa kraven på den som transporterar avfallet och att det finns juridiskt stöd för att ställa kravet på hushållet (se under *Systematiken i avfallslagstiftningen* nedan).

Yrkesmässiga utförare

Förvaltningen har övervägt huruvida yrkesmässiga utförare ska få köra privatpersoners avfall till återvinningscentralen eller om transporten endast ska få utföras av privatpersoner som hjälper privatpersoner.

Det finns idag stora svårigheter med att veta vem som är en yrkesmässig utförare i de fall en privatperson ingår en överenskommelse med en annan privatperson om att hämta och lämna avfall mot ersättning. Enskilda transporter är inte yrkesmässiga då de inte kan anses ske normalt och regelbundet förekommande. Om en privatperson fortsätter med transporter av avfall från olika hushåll och

också tar betalt för dessa ska de dock ses som yrkesmässiga. Liknande gråzoner finns också där en förening erbjuder sina tjänster för att transportera avfall. Naturvårdsverket har i ett regeringsuppdrag (Regeringsuppdrag om kriteriet yrkesmässig och om kriterier vid prövning av tillstånd för avfallstransport, 2023-11-23, NV-08935-22) försökt att förtydliga reglerna kring yrkesmässig transport av avfall då det inte varit helt självklart vad som gäller, men förvaltningen ser inte att denna aspekt på frågan har blivit tydlig.

Förvaltningen bedömer att en reglering som inte tillåter yrkesmässiga att utföra transporter kan få oavsiktliga konsekvenser och hindra flera kategorier av transportörer som kan tänkas anlitas, exempelvis privatpersoner som tar betalt vid upprepade tillfällen eller föreningars möjlighet att erbjuda sina tjänster som en extra inkomstkälla.

Verksamheter som transporterar avfall omfattas av befintliga regleringar i föreskrifterna gällande mängden avfall de får lämna på återvinningscentralen vid ett enskilt tillfälle samt storleksbegränsning på fordonet som tillåts på återvinningscentralen. Dessa regleringar bedöms minska risken att återvinningscentralerna används av verksamheter på ett sätt som de inte är dimensionerade för.

Yrkesmässiga utförare som transporterar avfall regleras också genom krav i miljölagstiftningen, exempelvis kan transporttillstånd eller anmälan av transport behövas. Förvaltningen ser inte att gränsdragningen för tillstånd eller anmälan utifrån yrkesmässighet är avgörande för om en transportör kan anlitas av enskilda hushåll. Hushållen tillåts med förslaget att antingen anlita privatpersoner (utan transporttillstånd) eller yrkesmässiga utförare (dvs med transporttillstånd).

Systematiken i avfallslagstiftningen

Det kommunala renhållningsansvaret syftar till att ta hand om hushållens avfall för att skydda hälsan och miljön. Det har tidigare inte ansetts vara rimligt att lägga detta ansvar på hushållet annat än i undantagsfall till exempel i form av dispenser.

Det nya förslaget till reglering innebär ett mer generellt undantag då fler aktörer tillåts köra privatpersoners avfall, men också då ansvaret för transporterna läggs på de enskilda hushållen. Vilket också Miljöförvaltningen påpekar i sina synpunkter.

Att flera aktörer kan köra privatpersoners avfall följer bedömningen i ett domslut (MÖD mål: M 6891-20). I domen bedömdes att en verksamhet som via en app förmedlar transport av privatpersoners avfall till återvinningscentraler kunde fortsätta sin verksamhet.

Av Naturvårdsverkets vägledning till definitionen av kommunalt avfall (Naturvårdsverket, Vägledning till definitionen av kommunalt avfall, version 2, 2023-03-06) framgår att fastighetsägare själv med stöd av de kommunala

föreskrifterna har rätt att transportera vissa avfallsslag till återvinningscentralen. I de fall kommunen beslutat att låta enskilda hushåll utföra transporter till återvinningscentralen så ska det enskilda hushållet själv kunna bedöma hur transporten dit ska gå till, om inte annat framgår av föreskrifterna skriver Naturvårdsverket. I en redovisning av ett regeringsuppdrag (Naturvårdsverket, Ansvar för kommunalt avfall avseende vissa enskilda avfallsströmmar, 2022-09-01, NV-02572-22) poängterar Naturvårdsverket att om kommunen överlåter ansvaret till det enskilda hushållet så är det för att en bedömning har gjorts att de kan utföra transporten på ett sätt som är godtagbart för människors hälsa och miljön, och att det enskilda hushållet i sin tur kan anlita någon annan att utföra transporten i deras räkning.

Mot bakgrund av ovanstående vägledning och skrivelse av Naturvårdsverket anser förvaltningen därför att det finns stöd för att ansvaret för transporten ska ligga på det enskilda hushållet oavsett vem som utför den.

Sammantaget bedömer förvaltningen att den nya regleringen riskerar att urholka det kommunala renhållningsansvaret. Det är dock rimligt och praxis att låta enskilda hushåll köra eget avfall till återvinningscentralen. Tidigare dom i MÖD samt vägledning och skrivelse från Naturvårdsverket visar på att det är upp till de kommunala avfallsföreskrifterna att bestämma om det enskilda hushållet i sin tur kan anlita någon annan för transporten. Om det enskilda hushållet ska anlita någon för transporten bedömer förvaltningen att det är rimligt att de har kvar ansvaret för transporten.

Bedömning ur ekonomisk dimension

Förvaltningen erbjuder idag hämta-hemma-tjänster där privatpersoner kan beställa avfallshämtning med bärhjälp från auktoriserade entreprenörer enligt avgifter som fastställts av kommunfullmäktige, som betalas till den utförare man väljer.

Konsekvensbedömningen görs med detta som utgångspunkt.

Förslaget kan innebära ekonomiska följder för de auktoriserade entreprenörerna. Intresset för de auktoriserade entreprenörernas tjänster kan minska när fler transportörer tillåts.

Förslaget till ny reglering kan innebära att det blir billigare för privatpersoner att anlita någon annan för att transportera sitt avfall till återvinningscentralen jämfört med att använda de auktoriserade entreprenörerna. Förslaget kan ge inkomstmöjligheter för privatpersoner, föreningar med flera genom att ta uppdrag att transportera privatpersoners avfall till återvinningscentraler.

Kretslopp och vattennämndens ekonomi påverkas inte av förslaget i ett första skede. Om förvaltningens auktoriserade entreprenörer tappar uppdrag och väljer att lämna auktorisationen kan förvaltningen ha svårt att erbjuda en i förväg godkänd aktör som kan hämta avfall hemma hos kunden med dagens ersättningsnivå.

Bedömning ur ekologisk dimension

Regleringen innebär ett avsteg mot det kommunala renhållningsansvaret som innebär att kommunen fått ansvar för hushållens avfall för att säkerställa människors hälsa och miljön. Ansvaret regleras i miljöbalkens kapitel 15.

Förvaltningens erfarenhet är att verksamheter som lämnar avfall på återvinningscentraler har bråttom och att de därför är mindre benägna att sortera avfallet rätt. Det finns en risk att detta även gäller för de som tagit betalt för att utföra ett enskilt hushålls avfallstransporter.

Bedömning ur social dimension

De enskilda hushållen kan uppleva en högre servicenivå om det går snabbare och lättare att få sitt avfall transporterat till återvinningscentralen än när de använder en av förvaltningens auktoriserade entreprenörer.

Förvaltningen bedömer att det nya förslaget till reglering ger större valfrihet för hushållen och större möjlighet till innovationer inom området som inte begränsas till befintliga lösningar.

Expediering

Kommunstyrelsen