

Delegationsbeslut

2025-01-13

Handlingsnummer

KOV:4581

Handläggare:

Ann-Louise Eliasson

Telefon: 031-368 27 75

E-post:

ann-louise.eliasson@kretsloppochvatten.goteborg.se

Yttrande avseende PM Reformering av avfallslagstiftningen

Delegationshänvisning

Delegation 1.8: Besvara remisser och enkäter. Beslutad 2024-06-12 § 146.

Beslut

Kretslopp och vatten beslutar att skicka nedanstående yttrande till Kommunstyrelsen.

Sammanfattning

Sammanfattningsvis är Kretslopp och vatten positiva till ett samlat grepp om avfallslagstiftningen och förtydliganden som klargör kommunens ansvar och stödjer syftet att öka materialåtervinningen i linje med EU:s mål. Vissa förslag behöver analyseras djupare innan införande. Kretslopp och vatten är kritiska till förslag som innebär ökad komplexitet, orealistiska krav på hushåll och verksamheter, samt risker för kommunernas ekonomi och förtroende.

Kretslopp och vatten:

- Är kritiska till förslaget att kommunen inte kan överlåta ansvaret för avfall som andra avfallsproducenter kan. Det skapar onödiga risker.
- Är positiva till nya ansvar för vissa avfallsproducenter (matfett, kontorspapper, livsmedelshandel), men tveksamma till dispensmöjligheterna från kommunal hantering och förordar branschvisa undantag. Förslaget riskerar leda till "russinplockning" och påverka avfallsverksamhetens ekonomi och planering samt öka taxetrycket.
- Avstyrker förslaget att alla insamlade produkter för återanvändning ska skänkas från en plats. Det kan undergräva secondhand-organisationernas verksamhet och minska värdet på begagnade varor.
- Avstyrker förslaget om sortering av restavfall (plast, papper, glas, metall) och krav på eftersortering, då nyttan är liten jämfört med insatsen. Kraven är opraktiska och bör skjutas upp och föregås av djupare analyser. Kravet på sortering av grovavfall är däremot mer realistiskt och kan bidra till högre materialåtervinning.
- Är positiva till tydligare definitioner av fastighetsnära insamling, men anser att undantagsmöjligheterna är allt för begränsade. De behöver bättre spegla förhållanden på öar och landsbygd.
- Är positiva till att kravet på kommunal avfallsplan tas bort, då behovet ändrats.
- Anser att förslaget riskerar att tolkas som att allt avfall måste hämtas fastighetsnära och endast på begäran, vilket inte verkar vara avsikten.
- Tillstyrker särredovisning av kommunal avfallshantering, men önskar att priser fastställs i en taxa.

Handläggning

Kretslopp och vatten har fått Klimat- och näringslivsdepartementets [Promemoria Reformering av avfallslagstiftningen för ökad materialåtervinning och för mer cirkulär ekonomi](#) på remiss för besvarande till Kommunstyrelsen senast 27 december 2024 (SLK-2024-01048). Detsamma gäller Renova AB, Göteborgs Stads leasing och miljöförvaltningen. Kommunstyrelsen ska svara till regeringen senast 2025-02-14.

Kretslopp och vatten har tidigare yttrat sig över flera remisser i frågor kring kommunal avfallshantering som nu ingår i bearbetat skick i den remitterade promemorian. Det avser följande yttranden över skrivelser och utredningar:

Äga avfall – en del av den cirkulära ekonomin (KVN 2021-08-25 § 154, dnr 548/21, SLK 0922/21)

Ansvar för kommunalt avfall för vissa enskilda avfallsströmmar (Förvaltningsyttrande 2022-11-15, dnr 819/22, SLK 1104/22)

Grovavfall och farligt avfall (Ordförandebeslut KVN 23-04-13, dnr 042/23, SLK 0119/23)

Åtgärder för att öka materialåtervinningen av avfall (KVN 24-02-08 § 34, dnr 903/23, SLK 01015/23)

Förvaltningen noterar att utredarna i promemorians förslag tagit viss hänsyn till tidigare lämnade synpunkter.

Föreslagna förändringar och förvaltningens bedömning

Generell bedömning

Kretslopp och vatten ser positivt på att det tas ett samlat grepp om de många olika förslag inom avfallslagstiftningen som varit aktuella de senaste åren och välkomnar att förslaget innehåller ett flertal förtydliganden som bidrar till att klargöra uppdragen för kommunal avfallshantering.

Kretslopp och vatten välkomnar även intentionerna att öka återvinningen av det kommunala avfallet, i samma riktning som Göteborgs lokala mål i avfallsplanen. Förvaltningen ser positivt på att tidigare lämnade synpunkter delvis omhändertagits.

Syftet med flera av de utökade kraven på sortering är att nå materialåtervinningsmålen i EU:s avfallsdirektiv. EU-kommissionen har konstaterat att Sverige riskerar missa flera av målen och lämnat förslag på åtgärder. Bland annat ser de att Sverige har få insamlingspunkter och att hushållens sortering är otillräcklig och rekommenderar fortsatt implementering av beslutad fastighetsnära hämtning. De lyfter även att verksamheters sortering behöver förbättras.

I promemorian motiveras flera olika förslag med EU-rapportens konstaterande av få insamlingspunkter. Detta har redan adresserats med de omfattande kraven på fastighetsnära insamling av förpackningar från hushåll som nu håller på att införas och ska stå klar 2027 och behöver enligt Kretslopp och vatten inte åtgärdas ytterligare. För verksamheters förpackningsavfall bedömer regeringen det för tidigt att ställa ytterligare krav då dessa ökades från 2024, trots dagens låga servicenivå om en insamlingspunkt per kommun för verksamheters förpackningsavfall.

Bedömning av remitterade förslag

De föreslagna förändringarna beskrivs i promemorians kapitel fem till femton. De förändringar som inte beskrivs nedan lämnar Kretslopp och vatten utan synpunkter.

Avfallsproducentens ansvar förtydligas

Förslag: Varje avfallsproducent ska vara ansvarig för att hantera avfallet som den har producerat. Ansvar för att hantera avfallet ska upphöra när avfallet har genomgått en fullständig behandling. Ansvar för avfallsproducenten att fullständigt behandla avfallet ska övergå till den som avfallet överlåtits till när avfallet lämnats över till denne eller till en transportör som denne har anlitat.

Kretslopp och vatten ser positivt på förslaget, men önskar att kommunerna ges samma möjlighet att överlåta ansvaret tillsammans med avfallet.

Nytt ansvar för vissa avfallsproducenter

Förslag: I definitionen av kommunalt avfall ska begreppet kommunalt avfall förtydligas. Den som bedriver en detaljhandel med livsmedel ska, i stället för kommunen, ansvara för det kommunala avfall som produceras i verksamheten. Även den som bedriver en yrkesmässig verksamhet ska, i stället för kommunen, ansvara för det kommunala avfall som produceras i verksamheten som består av förbrukat matfett eller förbrukat kontorspapper.

Kretslopp och vatten ser att förslaget förtydligar ansvarsfördelningen och återställer den till vad som gällde innan begreppet ”kommunalt avfall” ersatte ”hushållsavfall” för dessa avfallsströmmar, med vissa utökningar. Kretslopp och vatten tillstyrker förslaget. Dessa avfallsslag kräver särskild hantering som avviker från hur hushållens avfallsslag hanteras varför de bör hanteras av avfallsproducenterna.

Kommunerna kvarstår med andrahandsansvar i vissa fall enligt nedan.

Förändringar i kommunens ansvar

Förslag: Det ska förtydligas att kommunens ansvar för avfall innebär ansvaret att hantera avfallet. I ansvaret ska kostnaderna för att hantera avfallet ingå. Ansvar för att hantera avfallet ska upphöra när avfallet har genomgått en fullständig behandling. Kommunen ska transportera bort det avfall som kommunen ansvarar för från den fastighet där avfallet har producerats, om fastighetsägaren begär det och det inte är oskäligt med hänsyn till omständigheterna.

Avfallsproducenten ska kunna begära att kommunen ska hantera det kommunala avfall som avfallsproducenten har eget ansvar för, om det finns ett bristande utbud av tjänster för att samla in och behandla avfallet, transportavstånden för att hantera avfallet blir orimligt långa, eller tjänsten att samla in och behandla avfallet erbjuds med oskäliga avtalsvillkor. Vart femte år ska kommunen genomföra en utvärdering av om förutsättningarna förändrats eller om tjänsten till avfallsproducenten att samla in och behandla avfall fortsatt ska erbjudas.

Kretslopp och vatten är tveksam till att kommuner inte ges möjligheter att överlåta ansvaret på samma sätt som andra avfallsproducenter, vilket förvaltningen ser som en brist. Normalt ansvarar den som driver en behandlingsanläggning för avfallet de hanterar och som överlåtits till dem, men det kommer inte bli fallet för kommunalt avfall om ansvaret ska kvarstå på kommunen tills det är fullständigt behandlat. Att kommunen ska ansvara för avfallet kan exponera kommunerna för högre risker att drabbas av oseriösa

aktörer, om de inte ses som ansvariga. Om avfallet hanteras tillsammans med annat avfall i sorteringsanläggningar är det svårt att skilja ut vilket avfall i en anläggning som ligger under kommunens ansvar respektive avfallsinnehavarens, särskilt om hanteringen sker i flera led. Kretslopp och vatten anser att när kommunen anlitar en behandlare och överlåtit avfallet bör ansvaret övergå till denne, precis som för annat avfall.

Kretslopp och vatten ser att utformningen av hur andrahandsansvaret regleras behöver förbättras. Kretslopp och vatten anser att det är orimligt att det är kommunen som ska undersöka marknadsförutsättningarna för andrahandsansvaret, underlaget bör tillhandahållas av avfallsproducenten. Att en avfallshämtning som sker med långa transportavstånd eller på ett komplicerat sätt har höga kostnader bör inte automatiskt innebära att avtalsvillkoren är oskäligen. Kostnaderna bör inte jämföras med kommunens avgift för tjänsten utan snarare med kommunens kostnad för utförandet. Kretslopp och vatten ser det inte som troligt att andrahandsansvar kan vara aktuellt i Göteborg då här finns fler leverantörer av avfallstjänster, varför regleringen inte ger några konsekvenser här.

Utvidgade möjligheter att hantera avfall som kommunen ansvarar för

Förslag: Kommunen ska, på begäran, få besluta att någon annan än en yrkesmässig verksamhet får hantera avfall som kommunen ansvarar för, om det finns särskilda skäl och den som ska hantera avfallet kan göra det på ett hälso- och miljömässigt godtagbart sätt.

Länsstyrelsen ska, på begäran, få besluta att en yrkesmässig verksamhet får hantera avfall som kommunen ansvarar för och som produceras i verksamheten, om avfallet behandlas på ett sätt som ger en materialåtervinning eller annan återvinning som är åtminstone likvärdig med den kommunala behandlingen. Ett beslut ska få avse avfallshantering i en kommun eller i flera kommuner inom ett län. Länsstyrelsen ska ge berörda kommuner tillfälle att yttra sig innan beslut fattas. Ett beslut som kommunen eller länsstyrelsen fattar ska få förenas med villkor, begränsas i tiden och ska få återkallas om det inte längre finns förutsättningar för beslutet

Första delen innebär möjligheter för kommunen att medge dispenser. Kretslopp och vatten är positiva till att det även fortsättningsvis finns dispensmöjligheter.

Andra delen av förslaget ersätter tidigare presenterade förslag om möjlighet till ”frival” för verksamheters avfall där verksamheterna själva skulle få välja om de ville lämna sitt kommunala avfall till kommunen eller ej. Detta nya förslag ställer något högre krav på den egna hanteringen för att undantag ska medges, vilket är positivt, och jämfört med dagens dispensmöjligheter ger förslaget större möjligheter för verksamheter att välja utförare. Alla nackdelarna för kommunen med svårigheter att planera verksamheten som följde av förslaget med frival kvarstår med detta förslag till lösning. Detta förslag förväntas innebära ”russinplockning” där verksamheter som kan få billigare avfallshantering från en annan avfallshanterare väljer det och övriga kvarstår med kommunal hantering. Eftersom kommunerna ofta har miljöstyrande taxor kan det ge effekten att en verksamhet väljer subventionerad matavfallshämtning från kommunen men söker dispens från restavfallshämtningen (vars avgifter till viss del finansierar matavfallshämtningen).

Att dispensen söks hos länsstyrelserna kan minska hur väl bedömningar kan göras utifrån lokalkännedom, då dessa verksamheter vanligen haft tillsyn av kommunen.

Kretslopp och vatten är tveksamma till förslaget och förordar istället lämpliga branschvisa undantag på liknande sätt som för livsmedelshandeln. Avfall som uppkommer i större mängd när människor vistas eller bor, till exempel olika boenden, fängelser, hotell, arenor eller nöjesparker bör inte kunna ges undantag även om avfallet uppstår i en verksamhet.

Kretslopp och vatten föreslår att om förslaget ändå genomförs att det kompletteras med att dispensen bör omfatta verksamhetens samtliga avfallsslag under kommunalt ansvar.

Insamlingssystem för återanvändning

Förslag: Varje kommun ska tillhandahålla insamlingssystem för återanvändning av produkter från hushållen i kommunen i syfte att öka återanvändningen i Sverige.

Kommunen ska ge privatpersoner, företag och sammanslutningar tillfälle att kostnadsfritt hämta återanvändbara produkter på en plats som kommunen anvisar. Produkter som inte hämtas av någon inom den tid som kommunen bestämmer ska hanteras som avfall av kommunen. Kommunen ska få meddela föreskrifter om hur utrymmen, behållare och andra anordningar för insamling för återanvändning ska vara utformade och skötas.

Kretslopp och vatten tillhandahåller redan insamling för återanvändning av produkter från hushållen, vilket också framhålls som ett gott exempel i promemorian. Insamling och försäljning sker genom avtal med secondhandorganisationer och i kommunal regi. Förvaltningen ser att förslaget till reglering riskerar undergräva dagens system som innebär att avtalade fraktioner samlas in på olika lämpliga platser och tillfaller avtalade organisationer eller verksamheter på ett ordnat sätt. Att ersätta detta med en plats för alla produkter som är öppen för alla (utom kommuner) riskerar att minska återanvändningen och dra undan basen för den ideella secondhandsektorn samt kommunala verksamheter inom återanvändningsområdet (som Återbruket eller Returhuset i Göteborg). Att produkterna ska vara gratis kan innebära att begagnade varors värde sjunker i allmänhet, vilket kan motverka den cirkulära ekonomins grundidé med att bevara produkters värde genom flera användningscykler. För produkter som redan värderas lågt eller nära 0 kronor kan systemet troligen bidra till ökat återbruk i vissa fall, men inte för mottagna produkter med ett tydligt andrahandsvärde. En sådan återbruksyta som föreslås bör därför endast utgöra ett mindre komplement till dagens hantering, inte ersätta dagens system. Genom att avtalen med mottagande organisationer och verksamheter tecknas på ett transparent och tydligt sätt och med krav på till exempel tömningsfrekvens eller städning säkerställs rättvis fördelning och en högkvalitativ återanvändning.

Kretslopp och vatten tillstyrker att kommunerna ska erbjuda insamling till återanvändning, men avstyrker det aktuella förslaget om att produkter ska skänkas från en plats.

Utsortering av avfall

Förslag: Det ska införas krav på utsortering av grovavfall och avfall som består av papper, plast, glas och metall och som inte samtidigt är förpackningsavfall eller bygg- och rivningsavfall. Restavfallet ska hållas skilt från annat avfall. Det ska införas nya definitioner av vad som avses med grovavfall respektive restavfall. Utsorteringskravet för brännbart avfall ska upphävas. Yrkesmässiga verksamheter som producerar förbrukat matfett ska sortera ut det och förvara det skilt från annat avfall. Yrkesmässiga verksamheter som producerar förbrukat kontorspapper ska sortera ut det och förvara det skilt från annat avfall. Det ska förtydligas vilket avfall som ska samlas in separat i syfte

att avfallet ska förberedas för återanvändning eller materialåtervinning och vilket avfall som ska samlas in separat för annan hantering. Kommunens möjlighet att meddela föreskrifter om att åtligt fett och åtlig olja får samlas in tillsammans med restavfallet ska införas i avfallsförordningen.

Utsorteringskrav på restavfall av papper, plast, glas och metall kommer innebära att hushållen ska sortera många avfallsflöden, förvara dessa åtskilt för att sedan lämna till kommunens särskilda insamlingssystem för detta (i dagsläget en återvinningscentral). Att sortera ut använda bakplåtspapper, begagnad tejp, tandtråd, plåster, bitar av trasiga galgar, glaskross från trasiga dricksglas, krokiga knappnålar eller hårspännen med mera, med mera är ett mycket omfattande krav på hushållen som bör föregås av en djupare analys än vad som genomförts inför detta förslag.

I promemorian beskrivs konsekvensen för hushållen vara positiv då ”Förslaget om utsortering innebär framför allt att kommunerna ska tillhandahålla insamlingssystem som underlättar för hushållen att lämna ifrån sig sitt avfall.” och ”Avfallet uppstår redan i dag, men i många kommuner kan det vara långt för hushållen att transportera avfallet för att kunna lämna det ifrån sig vid en återvinningscentral.” Kretslopp och vatten instämmer inte i denna bedömning. Idag lämnas dessa avfallsslag av hushållen i restavfallet i kommunens fastighetsnära insamling utan krav på att hushållen ska sortera och hålla avfallsslagen åtskilda. Det är idag endast grovavfall som hushållen lämnar på en återvinningscentral som sorteras i liknande fraktioner. Konsekvenserna för hushållen är därför mycket mer omfattande än vad som beskrivs. Eftersom de utsorterade fraktionerna inte längre ska samlas in fastighetsnära tillsammans med övrigt restavfall behöver de transporteras till en återvinningscentral eller liknande, vilket är en stor omställning för hushållen och troligen inte en lämplig servicenivå för avfallsslag som uppkommer dagligen i hushållen. Liknande problem uppstår för verksamheter som behöver sortera, förvara och transportera dessa ytterligare fraktioner, när man på många ställen redan idag har problem att få plats för förpackningsfraktionerna.

Naturvårdsverket presenterade ett liknande förslag i sin skrivelse *Åtgärder för att öka materialåtervinningen av avfall* och bedömde då att ett liknande krav teoretiskt skulle kunna öka materialåtervinningsgraden med två procentenheter om allt utsorterat avfall återvinns. Inte heller i det förslagets fanns någon konsekvensbedömning med tydliga kostnads- eller nyttoberäkningar.

En analys bör klargöra lämpliga produkter, gränsdragning för hygienavfall av papper och plast, möjlig återvinningspotential, risker med stickande eller skärande avfall och innehåll i äldre plastmaterial, hushållens sorteringsförmåga, risker, kostnader och nyttor och lämpligen resultera i nya eller utökade producentansvar för utvalda definierbara produkter, till exempel kuvert eller diskborstar.

Enligt EU-kommissionens rapport om tidig varning bedöms bland andra Belgien, Österrike och Danmark kunna uppnå materialåtervinningsmålen, men varken i Bryssel, Wien eller Köpenhamn uppmanas invånarna att sortera ut plastleksaker, tandborstar eller bakplåtspapper, dessa hänvisas till restavfallet.

Det föreslagna kravet på restavfall kommer inte att bidra till syftet att öka materialåtervinningsgraden i någon högre utsträckning. Detta eftersom även om det är ett mycket högt antal olika produkter och komponenter som omfattas så utgör de en liten

viktandel av hushållens totala restavfall. För många av dessa avfallsslag finns inte heller någon materialåtervinningskapacitet eller efterfrågan på materialet. Då det inte föreslås något producentansvar skulle avsättningen behöva ske på materialmarknaden där efterfrågan på dessa material bedöms som låg.

Kretslopp och vatten anser att dessa restavfall istället bör undantas från utsorteringskrav och endast omfattas av frivillig sortering eller krav på sortering för utpekade väldefinierade flöden på samma sätt som görs för returpapper.

Att utreda vilka flöden som kan vara lämpliga, upprätta kriterier för lämpliga produkter och ge starka incitament till användande av återbrukade material i tillverkningsprocesser bör genomföras innan skarpa krav på sortering och insamling utan producentansvar införs. Även stöd till utbyggnad av kemisk återvinning kan behövas innan det är meningsfullt att sortera vissa plastavfall. Även om soppåsar (avfallsbärare) rimligen inte omfattas kan förslaget även tolkas som att hushållen inte får använda påse av plast-, papper- eller textil som soppåse för sitt restavfall, då dessa material ska sorteras ut, vilket ger problem i insamlingen och ökar arbetsmiljörisker vid fortsatt hantering. Eftersom hushållen idag inte fullt ut sorterar utifrån dagens sorteringskrav på förpackningsavfall och matavfall (som tillsammans utgör mer än hälften av dagens restavfall) behöver kommunikationen med hushållen vara tydlig och enkel, att då samtidigt kommunicera nya, svårare utsorteringskrav med tveksam nytta riskerar att påverka förpackningssorteringen negativt.

För grovavfall av dessa materialslag är det i vissa fall möjligt att hitta avsättning varför regleringen avseende grovavfall bättre bidrar till syftet. Grovavfallet behöver ändå hanteras i särskild ordning av hushållen på återvinningscentraler eller i grovavfallsrum och liknande lösningar, vilket i större utsträckning kan ge en fungerande sortering. Materialåtervinningspotentialen är sannolikt högre än för restavfallet då det kommer vara något färre produkter som omfattas och därmed möjligt att sortera ut renare flöden. För delar av flödena där det finns avsättning erbjuder många kommuner redan utsortering på återvinningscentralerna, till exempel av metallskrot, plast, glas och böcker.

Kommunerna strävar redan åt en avfallshantering i linje med förslaget och att reglera utsorteringskrav i lag bedöms inte ge någon stor ytterligare effekt så länge det saknas avsättning.

Kretslopp och vatten avstyrker utsorteringskravet för restavfall, men tillstyrker kravet för grovavfall.

Definitionerna av restavfall och grovavfall verkar utgå från kommunalt avfall och det är tveksamt hur väl definitionerna fungerar på verksamheters avfall, till exempel avfall från mineralutvinning eller processindustri. För kommunalt avfall är definitionen användbar och detsamma gäller för bedömningen att utsorteringskravet för brännbart avfall inte längre behövs. Definitionen av restavfall och grovavfall kan behöva kompletteras med att större mängder restavfall kan behöva hanteras som grovavfall trots att varje enhet inte är skrymmande, till exempel en stor mängd trasigt porslin från tappade flyttlådor eller en säck med mögliga gosdjur från en vindsrensning kan vara mer lämpligt att hantera som ett grovavfall.

Krav på yrkesmässiga verksamheters sortering av kontorspapper och matfett är lämpliga regleringar. Även den fortsatta möjligheten för kommunen att samla in förbrukat matfett i restavfallet är rimlig och positiv.

Fastighetsnära insamling

Förslag: Fastighetsnära insamling ska definieras i avfallsförordningen. Definitionen av fastighetsnära insamling i förpackningsförordningen ska tas bort. Befintliga krav på fastighetsnära insamling av avfall ska kompletteras med krav på insamling av restavfall. Kommunen ska få samla in även övrigt avfall fastighetsnära. Kommunen ska i föreskrifter få bestämma om den ätliga oljan och det ätliga fettet ska samlas in fastighetsnära eller inte.

Kretslopp och vatten är positiva till att fastighetsnära hämtning definieras tydligare och att kraven mellan olika avfallsslag blir likalydande.

Det bör framgå tydligare att inte samtliga avfallsslag behöver placeras tillsammans på samma plats utan att de ska kunna placeras på olika platser. Det kan vara för trångt för att ha samtliga fraktioner på platsen eller finnas andra hinder. Ett exempel är om matavfall och restavfall hanteras i en sopsugsanläggning, då är det inte självklart att det går att använda kärl för förpackningar vid inkasten, det kan till exempel saknas väg.

Rådigheten över marken kan vara begränsad inom de 400 meter som blir ett krav genom denna reglering, vilket kommer innebära svårigheter att uppfylla kravet för vissa fastigheter, det innebär att undantagsmöjligheten enligt nedan skulle behöva utvidgas i enstaka fall, trots att fastigheten inte ligger i ett isolerat eller glesbebyggt område, med nationella mått mätt. Det kan till exempel röra sig om en mindre samling av hus med en enskild tillfartsväg som är längre än 400 meter där insamlingen sker vid en större framkomlig väg.

Enhetliga undantag från krav på fastighetsnära insamling

Förslag: Kommunen ska få göra undantag från kravet på fastighetsnära insamling i de delar av en kommun som är glest befolkade eller där det finns isolerade fastigheter. Undantag ska få göras genom en överenskommelse eller genom att kommunen fattar beslut om att anvisa en upphämningsplats. Av ett beslut om att anvisa en plats ska det framgå vilken plats avfallet ska samlas in från och om platsen är enskild eller gemensam för flera fastigheter.

Kretslopp och vatten är positiva till att det möjliggörs undantag från krav på fastighetsnära insamling, däremot är omfattningen och beslutsgången gällande regleringen allt för begränsad.

I beskrivningen framgår att den även är avsedd att användas när farbar väg ligger längre bort eller när det behövs en samlingsplats på fastlandet för fastigheter på öar, det avspeglas inte i formuleringen i förslaget i 3 kap. § 33 i avfallsförordningen. Kretslopp och vatten föreslår att den även ska kunna tillämpas när det behövs en samlingsplats på samma eller annan ö och att det avgörande är tillgången till farbar väg. Det finns kommuner som är helt belägna på öar, för dessa är fastlandet inte en lämplig samlingspunkt. Det tidigare Glesbygdsverket inkluderade öar utan fast landförbindelse i sin definition av glesbygd, vilket kan vara lämpligt även i denna reglering. Tillgången till lämplig tilläggningsplats bör kunna vägas in i de fall kommunen använder båttransport för avfallsinsamling.

Kretslopp och vatten anser att det bör klargöras att undantagen bör beslutas i kommunens avfallsföreskrifter genom att för utpekade hämtningsområden fastställa hämtningsplatser. Den föreslagna regleringen kan tolkas som att det krävs ett beslut per fastighet, vilket riskerar att ge en mycket omfattande administration.

Insamling av annat avfall som kommunen ansvarar för

Förslag: För det avfall som inte samlas in fastighetsnära ska kommunen inrätta system som 1. underlättar för hushåll och andra innehavare att lämna ifrån sig avfallet, och 2. innebär att avfallet samlas in separat och hanteras på ett sätt som säkerställer att det kan behandlas i enlighet med avfallshierarkin. Kommunens system för insamling av avfall ska dimensioneras utifrån antalet kommuninvånare och det avfall som produceras.

Insamlingssystemet får dock inte begränsas enbart på grund av låg befolkningstäthet.

Servicegraden ska kunna dimensioneras genom stationära eller regelbundet återkommande temporära mottagningsplatser där hushåll och andra kan lämna avfallet för en separat insamling.

Kretslopp och vatten är positiva till att system för avfall som inte samlas in fastighetsnära tillåts och anser att dagens system med återvinningscentraler och kompletterande mobila lösningar fungerar väl. Kretslopp och vatten anser att det är viktigt att bibehålla möjligheten att ställa lokala krav genom avfallsföreskrifter, och som Naturvårdsverket 2021 påpekade i sin skrivelse om "Grovavfall och farligt avfall" erbjuder kommunerna god service för grovavfall. Kretslopp och vatten anser därför att detta förslag är överflödigt.

Trots att Naturvårdsverket tidigare konstaterat att kommunerna har en god service för grovavfall antyds det i promemorian att nivån inte är tillräcklig med dagens lösningar och öppnar därmed upp för att den föreslagna formuleringen om servicenivån kan innebära skärpningar. Kravet är så vagt formulerat att det medger en ganska vid tolkning, vilket innebär svårigheter för länsstyrelsernas tillsyn och för kommunernas planering.

Utifrån promemorians förslag till reglering av miljöbalkens kapitel 15 § 12 (på sidan 11) är det tveksamt om regeringen kan tillåta annan hämtning än sådan som sker vid fastighetsgränsen och då endast på begäran. Dagens reglering i miljöbalkens § 20a och § 23 (15 kap.) som innebär att kravet på fastighetsnära hämtning inte är absolut, utan avgörs av behovet för hälsa och miljö samt hänsyn till egen förmåga har strukits i regeringens förslag. Dagens reglering har i lokala avfallsföreskrifter använts till exempel för att reglera fasta hämtningsintervall och för att möjliggöra delade sopkärl och därmed tillåta att ett hushåll flyttar sitt avfall till en grannfastighet. I samband med att fler fastighetsnära fraktioner nu håller på att införas ökar behovet av att kunna dela sopkärl med en granne. Kretslopp och vatten önskar att dagens formuleringar kvarstår.

Dispens från krav på utsortering och separat insamling

Förslag: Naturvårdsverket ska under vissa förutsättningar få ge dispens till den som är ansvarig för att se till att utsortering och separat insamling sker, förutom för bygg- och rivningsavfall. Ett beslut om dispens ska gälla för en eller flera typer av avfall och för en viss tid. Vid en prövning av en dispens ska också beaktas god praxis för separat insamling av avfall och annan utveckling inom avfallshantering.

Kretslopp och vatten är positiva till dispensmöjligheterna.

Krav på ytterligare sortering för att möjliggöra materialåtervinning

Förslag: Den som är ansvarig för att avfallet blir fullständigt behandlat ska se till att det insamlade avfallet sorteras ytterligare om det behövs för att möjliggöra materialåtervinning och för att utifrån avfallets egenskaper uppnå en hög kvalitet på det återvunna materialet. Ytterligare sortering ska också krävas om det behövs för att nå materialåtervinningsmålen. I förpackningsförordningen ska en upplysning införas om att krav på ytterligare sortering även gäller för förpackningsavfallet.

Kretslopp och vatten ser att detta bland annat kan tolkas som lagkrav på kommuner att inrätta eftersorteringsanläggningar för restavfall, där huvudsakligen plastförpackningsavfall och metaller maskinellt sorteras ut ur restavfallet, i de fall materialåtervinningsmålen inte nås nationellt. Kravet föreslås gälla från 2026.

Fram till 2027 pågår en omfattande utbyggnad av fastighetsnära förpackningsinsamling med syfte att öka källsorteringen och därmed minska andelen förpackningar i restavfallet. Kretslopp och vatten anser att det är förhastat att redan nu ställa krav på utsortering av dessa fraktioner ur restavfallet eftersom felsorteringarna förväntas minska med fastighetsnära insamling.

Kraven är vagt formulerade och medger en ganska vid tolkning, vilket innebär svårigheter för länsstyrelsernas tillsyn samt för kommunernas och producenternas planering. Övervägandena i promemorian är inte tydliga vilket innebär att inte heller förarbetena kommer ge någon ledning vid tillämpning av kraven. Ska materialet sorteras i ett flertal steg tills det går att återvinna utan hänsyn till kostnaden, eller är det vissa specifika material lämpliga för återvinning som ska sorteras ut? Det framgår inte av promemorian hur rimlighetsavvägningen enligt miljöbalkens första kapitel ska tillämpas i förhållande till materialåtervinningsmålen.

Idag finns det svårigheter att få full materialåtervinning av källsorterat plastförpackningsavfall. Kvaliteten bedöms i många fall inte tillräckligt god i förhållande till priset och andra tillgängliga alternativ, vilket avspeglas i materialåtervinningsnivåerna. Att kräva ytterligare utsortering ur restavfallet riskerar att ge fraktioner med lägre kvalitet än dagens källsorterade fraktionerna. Risken är stor att de inte materialåtervinns. Den föreslagna regleringen stipulerar i och för sig att sorteringen skall vara hög, men att nå det från ett blandat material kan medföra höga kostnader. Effekten kan bli att kommuninvånare behöver bekosta en omfattande sortering vars utsorterade material behöver säljas som billig råvara, och miljökostnaden för resursanvändningen då inte behöver tas av producenten och endast i begränsad omfattning av den som köper och använder produkterna.

Även för eftersorteringsanläggningar gäller att det måste finnas en avsättning för materialen för att ytterligare sortering ska kunna bidra till miljönytta och uppsatta materialåtervinningsmål. Med krav på återvunnen råvara i fler tillverkningsprocesser kan efterfrågan öka och en successiv utbyggnad av sorteringsanläggningar efterhand kan bidra med ytterligare material, men i dagens läge där inte ens källsorterad plast återvinns för att jungfrulig råvara i många fall är ett billigare eller enklare alternativ, är det inte rimligt.

I första hand anser Kretslopp och vatten att sådana krav inte bör ställas, i varje fall inte innan det valda spåret med källsortering utvecklats längre och styrmedel för att öka efterfrågan på materialen införts. I andra hand anser Kretslopp och vatten att anläggningar

som främst syftar till att sortera ut förpackningsavfall ur restavfallet bör finansieras av producenterna.

Mer förpackningsavfall från restavfallet ska materialåtervinnas

Förslag: Verksamheter som har avfall som till övervägande del består av förpackningsavfall som har producerats i samband med yrkesmässig sortering av restavfall, ska lämna avfallet till de kostnadsfria mottagningsplatser som tillhandahålls av en producent-ansvarsorganisation. Innan överlämningen ska sådant avfall som inte utgör förpackningsavfall separeras från förpackningsavfallet av verksamhetsutövaren, om det kan göras utan orimliga ekonomiska konsekvenser. Den som driver mottagningsplatserna ska vara skyldig att utan kostnad och utan begränsningar i avfallsmängder ta emot verksamheters avfall som till övervägande del består av förpackningsavfall och som har producerats i samband med yrkesmässig sortering av restavfall.

Det är positivt att utsorterade förpackningsfraktioner kan lämnas till producenterna efter utsortering. Tidigare reglering där producenterna endast behövde ta emot förpackningar från källsortering utgjorde ett hinder för eventuell eftersortering.

Ett förbud att deponera restavfall införs

Förslag: Det ska vara förbjudet att deponera restavfall.

Kretslopp och vatten ser att det kan finnas delar av restavfallet för vilket deponering är den lämpligaste behandlingen, till exempel trasig keramik. Vanligen sorteras inte deponifraktioner ut ur restavfallet, men om det skulle ske bör deponering möjliggöras. Även i det fall någon förbränningsanläggning i Sverige skulle förstöras kan deponering av restavfall behöva möjliggöras tillfälligt. Kretslopp och vatten ser att möjligheten till undantag i deponiförordningen kan behöva utökas.

Upplysningsbestämmelser

Förslag: I avfallsförordningen ska det införas upplysningsbestämmelser om var det finns ytterligare bestämmelser om hantering av avfall från elektriska och elektroniska produkter, uttjänta fiskeredskap och läkemedelsavfall.

Kretslopp och vatten ser att det i de olika förslagen bör förtydligas att det avser uttjänta fiskeredskap av plast, inte fiskeredskap i allmänhet.

Den nationella avfallsplanen

Förslag: Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ska besluta en nationell avfallsplan. Planen ska innehålla ett avfallsförebyggande program. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ska få meddela föreskrifter om att myndigheter eller kommuner ska lämna de uppgifter som behövs för att ta fram den nationella avfallsplanen.

Det är positivt att det klargörs hur den nationella avfallsplanen fastställs. Kretslopp och vatten anser att kravet på kommunerna att lämna uppgifter behöver begränsas till sådant som kommunerna har kännedom om.

Innehållet i underlaget till den nationella avfallsplanen förtydligas i avfallsförordningen

Förslag: Naturvårdsverket ska ta fram underlaget till den nationella avfallsplanen. Underlaget ska omfatta Sveriges hela geografiska territorium. Vad underlaget till avfallsplanen ska innehålla ska framgå av en ny bilaga till avfallsförordningen.

Kretslopp och vatten anser att det är positivt att det uppmärksammas att planen alltför ensidigt fokuserar på kommunalt avfall.

Kraven på en kommunal avfallsplan tas bort

Förslag: Kravet på kommunerna att upprätta kommunala avfallsplaner ska tas bort. I varje kommun ska det finnas avfallsföreskrifter. Föreskrifterna ska antas av kommunfullmäktige.

Utifrån att avfallsplanerna inte används av andra myndigheter på det sätt som varit syftet instämmer Kretslopp och vatten i att det är lämpligt att ta bort kravet på kommunerna att upprätta avfallsplaner. Avseende de mål kommunerna satt upp för avfallshanteringen i sina avfallsplaner så kommer de nationella målen tydliggöras enligt promemorians förslag och kommunerna har stor frihet att i egna styrdokument fastställa vilka miljömål man vill arbeta efter. Avseende det nuvarande kravet på de kommunala avfallsplanerna att innehålla uppgifter om anläggningar och behovet av sådana ser Kretslopp och vatten att det idag finns många specialanläggningar som inte finns i varje kommun och att kommunen därför inte är den lämpligaste planeringsnivån. Kretslopp och vatten instämmer i förslaget och ser att den nationella avfallsplanen fångar frågor om behandlingskapacitet på en lämpligare nivå. Förslaget i promemorian att kommunerna även fortsatt ska ha ett mål för nedskräpningsfrågor kommer kunna omhändertas på annat sätt än genom en kommunal avfallsplan.

Kretslopp och vatten bedömer att kravet på ett lokalt mål avseende avfallsmängder i vissa fall stärkt arbetet inom kommunerna, en möjlighet är att införa ett liknande krav som för nedskräpningen, fast avseende avfallsmängder. Samtidigt framgår det tydligt i miljöbalkens allmänna hänsynsregler att avfall ska förebyggas och det finns incitament att minska avfallet utan ett krav om att upprätta ett mål.

För Göteborgs del är målen i aktuell avfallsplan satta för 2030, samma målar gäller för stadens miljö- och klimatprogram. Kretslopp och vatten ser att det finns möjlighet att omhänderta en lokal önskan om politiska målsättningar för avfallsområdet i nästa miljö- och klimatprogram. Kretslopp och vatten ser att det skulle ge en mer samlad styrning. Planering av Kretslopp och vattens verksamhet inom avfallsområdet omhändertas i Långsiktig verksamhetsplan för avfall.

Kretslopp och vatten föreslår att information om utställning av avfallsföreskrifter ska annonseras på kommunens anslagstavla (Kommunallag 8 kap) och inte bara allmänt på kommunens webbplats.

Målen om kommunalt avfall bör införas i avfallsförordningen

Förslag: Målen i avfallsdirektivet om förberedelse för återanvändning och materialåtervinning av kommunalt avfall ska föras in i avfallsförordningen. Den som har ansvar för kommunalt avfall ska på ett effektivt sätt bidra till att nå målen.

Kretslopp och vatten tillstyrker att målen från avfallsdirektivet förs in i avfallsförordningen. Det är viktigt att kravet på producenter och kommuner om att bidra effektivt åtföljs av andra styrmedel än de krav som föreslås här som möjliggör detta. Kretslopp och vatten ser att behovet av åtgärder som lyfts i Naturvårdsverkets skrivelse *Åtgärder för att öka materialåtervinningen av avfall* om att ”efterfrågan på återvunnet material behöver stimuleras och det behöver undersökas vilka ekonomiska styrmedel som kan vara lämpliga för att öka efterfrågan” kvarstår.

Uppföljning av målen

Förslag: Naturvårdsverket ska årligen tillgängliggöra information på sin webbplats om de framsteg som gjorts för att uppnå målen. Naturvårdsverket ska lämna förslag till regeringen på ändamålsenliga åtgärder om myndigheten bedömer att det finns risk att målen i avfallsförordningen eller förpackningsförordningen inte uppnås i tid.

Kretslopp och vatten tillstyrker förslagen och ser gärna att kommunerna ges möjlighet att bidra avseende förslagen till ändamålsenliga åtgärder.

Rapportering på avfallsområdet

Förslag: Naturvårdsverkets föreskrifter för kommunerna att rapportera uppgifter om mängder kommunalt avfall och hur det har behandlats ska flyttas till avfallsförordningen. Kommunerna ska rapportera uppgifter om det kommunala avfall som kommunen ansvarar för och som har hanterats i kommunen under föregående kalenderår

Kretslopp och vatten tillstyrker förslagen avseende rapportering när de följer beskrivningen under avsnitt 11, där det framgår att yrkesmässiga insamlare som samlar in avfall med stöd av beslut ska rapportera till Naturvårdsverket, men inte om de utförs enligt avsnitt 16 där det står att den som yrkesmässigt samlar in kommunalt avfall ska rapportera till kommunen.

Kommunens bemyndigande om avfallsavgift

Förslag: En kommun ska få meddela föreskrifter om att avfallsavgifter ska betalas för all avfallshantering som kommunen är ansvarig för och som täcker de kostnader som uppkommer för kommunen till följd av föreskrifter som har meddelats med stöd av miljöbalken. Föreskrifterna ska kunna innehålla reglering om hur avgiften ska betalas. Uttrycken renhållning, renhållningsavgift och taxa ska ersättas med avfallshantering, avfallsavgift och föreskrift.

Kretslopp och vatten tillstyrker förslaget om att använda ordet avfallshantering för att beskriva vad avfallsavgiften får täcka och tas ut för i miljöbalkens 27:e kapitel. Förslaget till reglering i § 6 innebär att avgifterna ska regleras i en avfallsföreskrift och med det följer krav på utställning som följer av miljöbalkens 15:e kapitel. Att det i avfallsföreskrifterna regleras att avgift ska betalas, hur och till vem den ska betalas är rimligt, men att fastställande av beloppet behöver föregås av en utställning innebär kraftigt ökad administration för handläggning av avfallsavgifter. Kretslopp och vatten avstyrker förslaget och anser att avfallsavgifternas nivå (prislistan) bör fastställas i ett taxebeslut.

Krav på redovisning om kommunens avfallshantering

Förslag: En kommun ska i fråga om sitt ansvar för avfallshantering se till att 1. verksamheten bokförs och redovisas i enlighet med god redovisningssed där resultat- och balansräkningar redovisas särskilt och där det av tilläggsupplysningar framgår hur kommunen har fördelat kostnader som varit gemensamma med annan verksamhet, 2. det av redovisningen framgår om och hur avgift tagits ut för att främja miljöanpassad avfallshantering, 3. det av redovisningen framgår vilken ersättning kommunen har fått från producentansvarsorganisationer för förpackningar, och 4. redovisningen, när den är fastställd, finns tillgänglig för allmänheten.

Kretslopp och vatten är positiva till förslaget till ny reglering i miljöbalken.

Ett nytt 15 kapitel i miljöbalken

Förslag: Det nuvarande 15 kap. miljöbalken ska upphävas och ersättas med ett nytt 15 kap. med en ny rubrik och en ny disposition.

Förslaget avseende 16 § beskrivs i promemorian som en möjlighet för kommunen att besluta att någon annan än yrkesmässiga verksamheter får hantera avfall som kommunen ansvarar för till exempel vid oförutsedda behov eller händelser. Kretslopp och vatten ser inte att föreslagen paragraf kan användas vid oförutsedda behov då den är begränsad till undantag ”på begäran” vilket bör innebära en ansökan och att initiativet tas från avfallsinnehavaren och inte från kommunen.

Förändringen i miljöbalkens skrivning av nuvarande 20a§ och 23§ i kapitel 15 verkar oavsiktligt innebära att allt avfall under kommunens ansvar måste hämtas fastighetsnära och endast på begäran. Det synes inte vara lagstiftarens mening eftersom promemorian innehåller förslag om avfallsslag som inte behöver hämtas fastighetsnära. Förslaget kan även innebära att kommunen inte kan reglera hämtningsintervall (till exempel hämtning varje vecka, varannan vecka) för sin insamling då hämtningen endast ska ske ”på begäran” och inte utifrån skydd för hälsa och miljö. Kretslopp och vatten anser att formuleringarna i dagens 20a§ och 23§ bör kvarstå.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Förslag: Författningsändringarna ska träda i kraft den 1 januari 2026. Kravet på kommunerna att tillhandahålla insamlingssystem för återanvändning av produkter från hushåll ska tillämpas första gången efter utgången av december 2026. För yrkesmässiga insamlare och kommunen ska de nya rapporteringsskyldigheterna tillämpas första gången i fråga om uppgifter som ska lämnas efter utgången av december 2026.

Avseende de omfattande kraven på sortering av restavfall av plast, papper, metall och glas samt avseende kravet på eftersortering till materialåtervinningsmålen uppnås är detta ett allt för snabbt införande. För sortering av restavfall kommer det krävas omfattande information till hushållen, dispenser, helt ny hantering med stort behov av vägledning och nya avtal för att hantera dessa fraktioner och regleringen kan införas som tidigast tre år efter beslut, det vill säga inte före 2028. För ytterligare sortering som innebär eftersortering av restavfall behöver anläggningar byggas, inklusive upprättande av detaljplaner, erhållande av bygglov, miljötillstånd och andra tidskrävande moment, vilket är en process på minst fem år, varför en sådan reglering ej bör tillämpas före 2032.

Bedömning av ekologiska konsekvenser

Kraven på ytterligare sortering har potential att öka materialåtervinningen och minska den ekonomiska belastningen från avfallet, under förutsättning att utsorterat material kan ersätta jungfruliga råvaror. Högre krav på användning av återvunnen råvara i tillverkningsprocesser eller liknande styrmedel skulle stärka den positiva effekten av förslaget.

Förslaget om att produkter för återanvändning ska skänkas på en plats kan försvåra för ideell secondhand och minska värdet och livslängden på produkterna vilket riskerar att öka miljöbelastningen något.

Förslaget om att avfallshämtning endast ska ske ”på begäran” riskerar att medföra både hälso- och miljörisker om det innebär att avfall lagras hos hushållen under långa perioder.

Bedömning av ekonomiska konsekvenser

Förslagen om flytt av ansvar för kommunalt avfall i detaljhandel med livsmedel, för förbrukat kontorspapper och förbrukat matfett och utvidgade möjligheter för andra att hantera kommunalt avfall som kommunen ansvarar för innebär att kollektivet som betalar avfallsavgift minskar. Detta innebär att det är färre som delar på kostnader för gemensam service, administration och investeringar som behöver göras. Verksamheten blir även svårare att planera. Idag utgörs 25 procent av avfallsverksamheten tjänster för verksamheter, men hur stor andel av dessa som kommer söka dispens för annan hantering går inte att veta på förhand. Avgiften för hushållens avfallshantering kommer behöva höjas något.

Förslagen om fastighetsnära insamling kommer underlätta för Kretslopp och vatten när fastighetsnära insamling av förpackningar inrättas och fler insamlingsställen kommer bedömas vara fastighetsnära med förändringen. Därmed kan Kretslopp och vatten få ersättning för insamlingen, vilket påverkar avfallsverksamhetens ekonomi positivt.

För Kretslopp och vatten bedöms kravet på sortering av plast, glas, papper och metall ur restavfall i stort sett redan uppfyllas på återvinningscentralerna, men möjligheter till fastighetsnära hämtning av alla fraktioner skulle behöva finnas tillgängliga efter beställning. En mycket överslagsmässig bedömning är att insamlingskostnaderna i Göteborg skulle öka med omkring två miljoner kronor årligen. Förslaget bedöms inte påverka behandlingskostnaderna i någon större utsträckning då det troligen saknas avsättning för materialet. Däremot riskerar det ianspråkta avfallsinnehavarnas tid och utrymme, när de ska sortera och förvara avfallsslagen. Därtill kommer att de själva ska transportera dem, vilket medför ytterligare tidsåtgång och kostnader. Särskilt för verksamheter kan ytterligare behov av avfallsutrymmen för mellanlagring innebära ytterligare kostnader. Möjligheterna för kommunen att söka dispens för vissa fraktioner kan bidra till att minska denna ekonomiska belastning.

En ökad behandlingskostnad vid eftersortering av restavfallet har i förvaltningens tioåriga driftplan budgeterats med 10 miljoner årligen från halvåret 2030. Kostnaderna har baserats på äldre uppgifter från Renova AB. Om förslagen tolkas som att det krävs redan från 2026 och med höjda kvalitetskrav skulle det kunna innebära att denna kostnad uppstår tidigare och att den ökar.

Bedömning av sociala konsekvenser

Kretslopp och vatten bedömer att förtroendet för avfallshanteringen och övrig sorteringsvilja kan påverkas negativt om hushållen åläggs att sortera ut avfallsfraktioner som sedan i stor utsträckning inte kan återvinnas, enligt förslagen om utsortering av restavfall av metall, glas, papper och plast. Det är svårt att motivera att små plastprodukter ska hanteras i ett annat flöde än plastförpackningar när de bli avfall. Däremot förväntas förtroendet påverkas positivt av att enhetliga regler inrättas för fastighetsnära insamling.

Datum

2024-12-20

Delegat

Marianne Erlandson