

# Mot det hållbara samhället

*– resurseffektiv avfallshantering*

*Betänkande av Avfallsutredningen*

*Stockholm 2012*



---

STATENS OFFENTLIGA  
UTREDNINGAR

SOU 2012:56

SOU och Ds kan köpas från Fritzes kundtjänst. För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Fritzes Offentliga Publikationer på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Beställningsadress:  
Fritzes kundtjänst  
106 47 Stockholm  
Orderfax: 08-598 191 91  
Ordertel: 08-598 191 90  
E-post: [order.fritzes@nj.se](mailto:order.fritzes@nj.se)  
Internet: [www.fritzes.se](http://www.fritzes.se)

*Svara på remiss – hur och varför. Statsrådsberedningen (SB PM 2003:2, reviderad 2009-05-02)*  
– En liten broschyr som underlättar arbetet för den som ska svara på remiss.  
Broschyren är gratis och kan laddas ner eller beställas på  
<http://www.regeringen.se/remiss>

Textbearbetning och layout har utförts av Regeringskansliet, FA/kommittéservice.

Tryckt av Elanders Sverige AB.  
Stockholm 2012

ISBN 978-91-38-23781-6  
ISSN 0375-250X

# Till statsrådet och chefen för Miljödepartementet

Regeringen beslutade vid sitt sammanträde den 30 juni 2011 att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att göra en allmän översyn av avfallsområdet. Samma dag förordnades departementsrådet Lars Ekecrantz som särskild utredare för detta uppdrag.

Som experter i utredningen förordnades fr.o.m. den 6 oktober 2011 kanslirådet Charlotta Broman, Miljödepartementet, verkställande direktören Kent Carlsson, Förpacknings- och tidningsinsamlingen, chefsjurist Kerstin Cederlöf, Naturvårdsverket, sektionschef Ann-Sofie Eriksson, Sveriges kommuner och landsting, professor Göran Finnveden, Kungliga tekniska högskolan, departementssekreterare Tomas Gärdström, Näringsdepartementet, verkställande direktören Göran Nilsson, Pressretur AB, rättssakkunnig Mats Rundström, Socialdepartementet, verkställande direktören Britt Sahleström, Återvinningsindustrierna och verkställande direktören Weine Wiqvist, Avfall Sverige.

Som huvudsekreterare i utredningen anställdes fr.o.m. den 5 september 2011 kanslirådet Anna Sanell, som sekreterare i utredningen jur.kand. Ida Mohlander fr.o.m. den 1 november och som biträdande sekreterare pol.kand. Jon Löfdahl fr.o.m. den 1 oktober.

Utredningen överlämnar härmed sitt betänkande.

Uppdraget är härmed slutfört.

Stockholm i augusti 2012

Lars Ekecrantz

/Anna Sanell

# Innehåll

<b>Sammanfattning .....</b>	<b>13</b>
<b>Författningsförslag .....</b>	<b>27</b>
<b>1 Uppdraget och utredningens genomförande .....</b>	<b>55</b>
1.1 Utredningsdirektiv.....	55
1.2 Utgångspunkter .....	55
1.3 Underlag för utredningsarbetet .....	57
1.3.1 Resurs i retur (SOU 2001:102).....	59
1.3.2 Framtida producentansvar för förpackningar och tidningar (Naturvårdsverkets rapport 5648) .....	61
1.3.3 Förhandsgodkända insamlingssystem för förpackningar och papper (prop. 2007/08:129).....	62
1.3.4 System för insamling i materialströmmar (Naturvårdsverkets rapport 5942).....	63
1.3.5 Avfallsutredningens utgångspunkter .....	64
<b>2 Gällande regelverk och förutsättningar.....</b>	<b>67</b>
2.1 Regelverket inom avfallsområdet.....	67
2.1.1 Ramdirektivet om avfall .....	67
2.1.2 Övriga EU-regler.....	70
2.1.3 Miljöbalken .....	70
2.1.4 Avfallsförordningen .....	73
2.1.5 Förordning (2006:1273) om producentansvar för förpackningar.....	74
2.1.6 Förordning (1994:1205) om producentansvar för returpapper.....	75

2.1.7	Övriga förordningar om producentansvar .....	76
2.1.8	Förordning om förbud m.m. i vissa fall i samband med hantering, införsel och utförsel av kemiska produkter .....	76
2.1.9	Förordning om deponering av avfall.....	76
2.1.10	Avfallsplaner och avfallsförebyggande program .....	77
2.2	De svenska miljömålen .....	79
2.2.1	Generationsmålet .....	79
2.2.2	Miljökvalitetsmål och etappmål .....	80
2.3	De olika aktörerna på avfallsområdet och deras ansvar .....	83
2.3.1	Naturvårdsverket .....	83
2.3.2	Länsstyrelserna.....	83
2.3.3	Kommunerna.....	84
2.3.4	Producenter .....	88
2.3.5	Avfallsentreprenörer .....	90
2.3.6	Avfallsinnehavaren .....	90

## Överväganden och förslag

<b>3</b>	<b>En gemensam målbild.....</b>	<b>95</b>
3.1	Mot det hållbara samhället – en gemensam målbild för avfallshanteringen.....	95
3.1.1	Mål och målsättningar på internationell och nationell nivå .....	96
3.1.2	Målbild.....	99
3.2	Brister i dagens system.....	104
3.2.1	Miljön.....	105
3.2.2	Medborgaren .....	110
3.2.3	Marknaden.....	112
<b>4</b>	<b>Resurseffektiva kretslopp.....</b>	<b>117</b>
4.1	Inledning.....	117
4.2	Avfallshierarkin .....	118

4.3	Förebyggande av avfall .....	121
4.3.1	Allmänt om förebyggande av avfall .....	122
4.3.2	Tillverkningsledet .....	123
4.3.3	Användningsledet .....	125
4.4	Förberedelse för återanvändning .....	128
4.5	Materialåtervinning .....	130
4.5.1	Mat .....	130
4.5.2	Glas .....	132
4.5.3	Papper .....	132
4.5.4	Metall .....	134
4.5.5	Plast .....	135
4.5.6	Textil .....	136
4.6	Annan återvinning .....	138
4.6.1	Avfallsförbränning med energiutvinning .....	138
4.6.2	Användning av avfall i anläggningsarbeten .....	140
<b>5</b>	<b>Hushållens avfall .....</b>	<b>143</b>
5.1	Inledning .....	143
5.2	Förhandsgodkända insamlingssystem (FGI) .....	145
5.2.1	Krav på det på förhand godkända insamlingssystemet .....	147
5.3	Förslag till ny ordning: Kommunalt insamlingsansvar .....	150
5.3.1	Överlåtelse .....	152
5.3.2	Avlämning av det insamlade producentansvarsmaterialet .....	152
5.3.3	Informationsansvar .....	153
5.3.4	Samråd .....	153
5.3.5	Fastighetsnära insamling (FNI) .....	153
5.3.6	Förhandsgodkänd systemadministratör .....	154
5.4	Alternativförslag: Producenternas ansvar för insamling av förpacknings- och tidningsavfall kvarstår, kompletterat med FGI .....	156
5.4.1	Kommunens roll .....	157
5.4.2	Samråd .....	158

5.5	Insamling av matavfall.....	159
5.6	Insamling av grovavfall.....	161
5.6.1	Alternativ handlingsväg .....	166
5.7	Bemyndigande för kommunen att meddela föreskrifter om utrymmen för avfallshantering.....	167
5.8	Insamling i materialströmmar.....	168
5.9	Insamlingstekniker .....	169
5.9.1	Avfallskvarnar .....	169
5.9.2	Exempel på andra möjliga insamlingsmetoder .....	171
<b>6</b>	<b>Verksamheternas avfall.....</b>	<b>175</b>
6.1	Inledning.....	175
6.2	En tydligare ansvarsfördelning mellan kommuner och verksamhetsutövare.....	176
6.2.1	Bakgrund .....	176
6.2.2	Begränsning av definitionen av hushållsavfall .....	178
6.2.3	Krav på utsortering av matavfall.....	180
6.2.4	Kommunernas befogenheter att föreskriva om avfallsutrymmen.....	180
6.2.5	Alternativ handlingsväg .....	181
6.3	Verksamheternas ansvar för insamling av förpackningsavfall och returpapper.....	184
6.3.1	Verksamheter som producerar större volymer .....	184
6.3.2	Verksamheter som producerar mindre volymer .....	185
6.3.3	Krav på godkända insamlingssystem .....	186
<b>7</b>	<b>Utformning av förpackningar och förebyggande av förpackningsavfall.....</b>	<b>187</b>
7.1	Inledning.....	187
7.2	Bedömning avseende förpackningars påverkan på miljön ...	188
7.2.1	Producentansvaret för förpackningar .....	188
7.2.2	Förebyggande arbete och resurseffektivitet .....	193
7.3	Skärpt tillsyn.....	195

<b>8</b>	<b>En samlad och effektiv målstruktur, uppföljning och tillsyn .....</b>	<b>199</b>
8.1	Inledning.....	199
8.2	En samlad målstruktur.....	199
8.3	En effektiv uppföljning.....	202
8.3.1	Uppföljning av avfallsmängder och avfallsflöden i samhället.....	203
8.3.2	Förbättrad insamling av avfallsdata .....	205
8.4	En effektiv tillsyn.....	207
8.4.1	Tillsyn på kommunal och regional nivå.....	207
8.4.2	Tillsyn på nationell nivå.....	208
8.5	Särskilt om producentansvaret för förpackningar och returpapper .....	210
8.5.1	Tillsyn över förpackningars utformning .....	210
8.5.2	Anslutning till och godkännande av insamlingsystem för förpackningar och returpapper.....	210
8.5.3	Överklagande .....	211
<b>9</b>	<b>Konsekvenser.....</b>	<b>213</b>
9.1	Förslag i kapitel 4 Resurseffektiva kretslopp .....	216
9.1.1	Införande av avfallshierarkin.....	216
9.1.2	Kommunens ansvar för återanvändning (4.3) och förberedelse för återanvändning (4.4) .....	217
9.1.3	Materialåtervinning (4.5) och annan återvinning (4.6) .....	220
9.2	Förslag i kapitel 5 Hushållens avfall .....	221
9.2.1	En ordning med på förhand godkända insamlingsystem införs (5.2) .....	221
9.2.2	Förslag till ny ordning: Kommunalt insamlingsansvar (5.3) .....	224
9.2.3	Alternativförslag: Producenternas ansvar för insamling av förpacknings- och tidningsavfall kvarstår, kompletterat med förhandsgodkända insamlingsystem (5.4) .....	232
9.2.4	Insamling av matavfall (5.5) .....	237



9.2.5	Insamling av grovavfall (5.6) .....	239
9.2.6	Bemyndigande för kommunen att meddela föreskrifter om utrymmen för avfallshantering (5.7).....	242
9.3	Förslag i kapitel 6 Verksamheternas avfall.....	243
9.3.1	En tydligare ansvarsfördelning mellan kommuner och verksamhetsutövare (6.2) .....	243
9.3.2	Alternativ handlingsväg som innebär att kommunen får ansvar för insamling av matavfall från särskilt utpekade verksamheter (6.2.5.) .....	248
9.3.3	Verksamheternas ansvar för insamling av förpackningsavfall och returpapper (6.3) .....	249
9.4	Förslag i kapitel 7 Utformning av förpackningar och förebyggande av förpackningsavfall (7.3) .....	250
9.5	Förslag i kapitel 8 En samlad målstruktur, uppföljning och tillsyn.....	252
9.5.1	En samlad målstruktur (8.2), En effektiv uppföljning (8.3) .....	252
9.5.2	En effektiv tillsyn (8.4).....	254
9.5.3	Nya myndighetsuppgifter som rör producentansvaret (8.5).....	255
<b>10</b>	<b>Författningskommentar .....</b>	<b>257</b>
10.1	Förslaget till lag om ändring i miljöbalken .....	257
10.2	Förslaget till förordning om ändring i avfallsförordningen (2011:927) .....	262
10.3	Förslaget till förordning om ändring i miljötillsynsförordningen (2011:13) .....	265

10.4 Förslaget till förordning om ändring i (2005:220) om retursystem för plastflaskor och metallburkar.....	265
10.5 Förslaget till förordning (0000:00) om producentansvar för förpackningar och returpapper .....	266

### **Bilagor**

Bilaga 1 Kommittédirektiv.....	273
Bilaga 2 Tilläggsdirektiv.....	283

# Sammanfattning

## Uppdraget

Avfallsutredningen (M 2011:02) ska enligt direktivet (dir. 2011:66) göra en allmän översyn av avfallsområdet. Översynen ska främst omfatta utformningen och ansvaret för insamling och omhändertagande av hushållens avfall men även ansvaret för verksameters avfall, särskilt avseende hushållsavfall, förpackningar och returpapper ingår i uppdraget. Översynen ska ta sin utgångspunkt i att avfallshanteringen ska ske på ett resurseffektivt och miljömässigt sätt.

Utredaren ska bl.a. lämna förslag som syftar till att avfallshanteringen ska vara effektiv för samhället, enkel, begriplig och lättillgänglig för alla konsumenter och andra användargrupper, såväl i tätort som i glesbygd. Regeringen har betonat vikten av att avfallshanteringen ska kunna gå hand i hand med andra infrastrukturer för hållbart stads- och samhällsbyggande samt att avfallet bör ses som en resurs samtidigt som spridningen av farliga ämnen minimeras. Dagens styrmedel för att få producenterna att tillverka förpackningar på ett sådant sätt att miljöbelastningen och resursförbrukningen minimeras i ett helhetsperspektiv ska utvärderas. Uppdraget ska redovisas senast den 3 september 2012 (dir. 2012:33).

Betänkandet innehåller, förutom de inledande allmänna delarna inklusive författningsförslag, en genomgång av gällande regelverk och förutsättningar (kapitel 2) och en gemensam målbild (kapitel 3). Därefter presenteras förslag rörande resurseffektiva kretslopp (kapitel 4), insamling och omhändertagande av avfall från hushåll och verksamheter (kapitel 5 och 6), utformning av förpackningar och förebyggande av förpackningsavfall (kapitel 7) samt en samlad och effektiv målstruktur, uppföljning och tillsyn (kapitel 8). Sist

redovisas konsekvenser (kapitel 9) och författningskommentarer (kapitel 10).

## Utgångspunkter

### *Utgångspunkter för utredningsarbetet*

Utredningsarbetet har fokuserats på hushållens och verksamheternas avfall och hur samverkan mellan producenter och kommuner kan förbättras för att uppnå den enkelhet som konsumenterna och andra användargrupper efterlyser. En bättre samverkan mellan berörda aktörer, med avfallshierarkin som gemensam grund, bör inte bara resultera i en ökad ”konsumentvänlighet” utan också i en förbättrad resurshushållning och miljömässighet. Det i sin tur torde leda till en högre effektivitet i avfallshandlingen såväl för samhället som för aktörer och enskilda verksamheter och konsumenter.

Tyvärr har min ambition i det avseendet inte varit framgångsrik. En dialog mellan kommuner och producenter initierades förvisso under våren 2012 men resultatet av denna var nedslående utifrån ett samverkansperspektiv. Parternas oförmåga att ”tänka nytt och framåt” och lägga fram ett gemensamt förslag till förbättring har därmed inneburit att jag med hjälp av ett konstruktivt sekretariat presenterar ett huvudförslag som tyvärr till alla delar inte är så optimalt som vore önskvärt.

I utredningsarbetet har marknadsaspekter och konkurrensneutralitet haft betydelse. Genom den fördelning som kommit att råda mellan kommuners och producenters ansvar är konkurrensfrågan av särskilt intresse och syns ha bidragit negativt i de samtal om samverkan som hållits mellan aktörerna.

Jag har därför sett det som angeläget att försöka hitta ett system där konkurrensproblemen minimeras samtidigt som mångfalden på avfallsmarknaden bejakas som drivkraft för nya marknadslösningar och teknisk utveckling.

Vidare har jag funnit att det föreligger behov av att ytterligare förbättra och förfina avfallsstatistiken för att kunna dra konkreta slutsatser om hur producentansvaret påverkat förpackningsmängderna och därmed sammanhängande miljö- och resurshushållningsaspekter.

Intresset för ett ökat resursutnyttjande av avfall, t.ex. i form av bl.a. biogasproduktion, ligger också till grund utredningsarbetet.

I flera av de frågor och problemområden som har behandlats har behovet av tydlig tillsyn och vägledning aktualiserats. Behovet av en nationell tillsynsmyndighet vars uppgift bl.a. skulle vara att komplettera den självklara kommunala tillsynen på avfallsområdet har blivit uppenbart. Inte minst gäller det tillsynen över hur systemet med flera aktörer på avfallsområdet fungerar nationellt samt för hur förpackningars resurseffektivitet ska kunna följas upp.

### *Utgångspunkter för förslagen*

Den gemensamma målbild som presenteras omfattar tre huvudområden:

- Miljön – Miljömässig och resurseffektiv.
- Medborgaren – Enkel och lättillgänglig.
- Marknaden – Effektiv för samhället och ekonomiskt försvarbar.

Mellan dessa tre områden kan det uppstå målkonflikter. Ett mål eller en åtgärd som skulle vara den bästa för miljön kanske inte är det bästa för marknaden eller för medborgaren. En lösning som vore den bästa för medborgaren, t.ex. insamling av avfall i materialströmmar, är utifrån dagens förutsättningar kanske inte den bästa för marknaden. En generell målhierarki är därför, enligt min mening, inte möjlig att föreslå.

Förslagen, som rör flera olika områden inom avfallshanteringen och innebär förändringar på systemnivå, syftar till att åtgärda flera av de problem som lyfts fram under en lång tid av såväl aktörer som enskilda medborgare. Det finns dock i det föreslagna systemet, liksom i det nuvarande, motstående intressen och olika ambitionsnivåer. Ambitionen har ändå varit att skapa en struktur som är så optimal som möjligt med avseende på miljön, enkelheten för medborgarna och på marknaden.

Med de föreslagna åtgärderna flyttas visst ansvar för insamling för olika avfallsfraktioner mellan olika aktörer. Svårigheterna att avgöra ansvarsfördelningen mellan aktörerna har länge varit föremål för diskussioner och tvister och var också ett tungt vägande skäl till att Avfallsutredningen tillsattes. Tanken är att förslagen i kapitel 5 och 6 tillsammans ska medföra ett balanserat

ansvar mellan olika aktörer och att ta tillvara de positiva erfarenheter som vunnits av dessa genom åren.

Kommunernas insamlingsverksamhet från hushållen bedöms öka genom att förpackningar och returpapper kommer att omfattas enligt huvudförslaget. De kommuner som verkar på den konkurrensutsatta marknaden kan komma att få en ytterligare konkurrensfördel av detta. Eftersom kommunerna samtidigt förlorar insamlingsansvaret för det avfall som är jämförbart med hushållsavfall från verksamheterna, som i stället blir tillgängligt för de privata avfallsentreprenörerna, bedöms emellertid balansen på marknaden till viss del kompenseras.

Att möjliggöra för andra aktörer än kommunen att hämta hushållens grovavfall kan innebära, förutom förbättrad service för medborgarna, att fler entreprenörer får möjlighet att lyfta avfallshandlingen till en högre nivå i avfallshierarkin som också genomförs tydligare i svensk lagstiftning. Mängden produkter som hamnar som avfall på återvinningscentralerna och som enligt hierarkin ska förberedas för återanvändning skulle kunna minska och medföra att omfattningen av kommunernas roll i arbetet med steget förberedelse för återanvändning blir begränsad och därmed inte så resurskrävande.

Miljökonsekvenserna är svåra att bedöma likväl som kostnader för företag, offentliga verksamheter och kommunal ekonomi, till stor del beroende på att kostnadsunderlag från aktörerna saknas. En slutsats är dock att det även kostar att inte lösa de problem som identifierats och att miljönyttan och tillgängligheten för medborgarna i flera fall bör uppväga kostnaderna för systemet.

#### **Förslag rörande resurseffektiva kretslopp (4)**

Om ökningen av avfallsmängderna fortsätter i samma takt som hittills och med en rikare och större befolkning, kan mängderna ha ökat med 50 procent till år 2035. Samtidigt ökar dock medvetenheten om behovet av åtgärder för att förebygga avfall. Stigande priser på råvaror kan leda till att avfallet i större utsträckning återvinns och att det ändrar karaktär från att vara ett miljöproblem till att bli en värdefull resurs.

#### *Avfallshierarkin (4.2)*

I 2 kap. 5 § miljöbalken införs ett tillägg där det framgår att alla som bedriver en verksamhet eller vidtar en åtgärd ska utnyttja möjligheterna att förebygga avfall.

I 15 kap. miljöbalken införs en inledande bestämmelse som anger att kapitlet ska syfta till att förebygga avfall samt att avfall ska hanteras enligt den ordning som innebär att förberedelse för återanvändning har företräde framför materialåtervinning, att materialåtervinning har företräde framför annan återvinning och att annan återvinning har företräde framför bortskaffande. Bestämmelsen kopplas även till de aktörer som i dagsläget har ett ansvar för att se till att avfall samlas in och tas om hand.

För att förebygga uppkomsten av avfall kan de bästa effekterna nås i samband med konstruktion, tillverkning och användning. Mot bakgrund av detta förs hierarkins första steg in i 2 kap. 5 § miljöbalken. På så sätt kommer tydligare krav kunna ställas på att varje verksamhet och åtgärd av betydelse för miljöbalkens mål i större utsträckning ska utnyttja möjligheten att förebygga avfall.

Hierarkin förslås även föras in i sin helhet som en syftesbestämmelse i 15 kap. Detta för att säkerställa att alla bestämmelser i kapitlet ska tillämpas mot bakgrund av den uppräknade prioriteringsordningen.

#### *Förebyggande av avfall (4.3)*

Kommuner ska informera medborgarna i kommunen hur de kan förebygga uppkomsten av avfall. Kommunen ska i enlighet med avfallshierarkin i första hand arbeta avfallsförebyggande genom att samarbeta med aktörer till vilka medborgaren kan skänka sådana produkter som annars skulle ha blivit till avfall.

#### *Förberedelse för återanvändning (4.4)*

Kommunen ges möjlighet att förbereda avfall för återanvändning. En ny paragraf införs i avfallsförordningen som anger att kommunen ges möjlighet att sortera ut sådant avfall som lämpar sig för förberedelse för återanvändning från sådant avfall som från hälso- och miljösynpunkt bättre lämpar sig för återvinning eller bortskaffande. Av bestämmelsen framgår även att kommunen kan

bereda frivilligorganisationer och andra aktörer tillfälle att hämta utsorterade produkter på en av kommunen anvisad plats, innan kommunen själv hanterar dessa. Genom en ändring i 27 kap. 4 § framgår att kommunen får meddela föreskrifter om att avgift ska betalas för kommunens ansvar för hanteringen. Av ändringen framgår emellertid att sådana föreskrifter inte får avse hantering som innebär rengöring och reparation av hushållsavfall.

#### *Materialåtervinning (4.5)*

Ordet biologisk stryks ur etappmålet för ökad resurshushållning i livsmedelskedjan då det finns en risk att formuleringen styr matavfall mot rötning och kompostering även i de fall där det finns en mer resurseffektiv behandling. Formuleringen kan även vara hämmande för teknikutvecklingen på området. Behandling av använt utsorterat matfett bör t.ex. rangordnas högre upp än biologisk behandling i avfallshierarkin.

Vad gäller textilier bör regeringen överväga att införa ett miljömål för återanvändning, förberedelse för återanvändning och materialåtervinning. Regeringen bör därtill se över möjligheterna att på sikt införa ett producentansvar för textilier.

#### *Annan återvinning (4.6)*

En utredning med uppdrag att se över möjligheterna att införa ett förbud mot eller skatt på förbränning av vissa utpekade avfallsflöden bör tillsättas.

Biologisk behandling utan återförsel till åkermark ska likställas med avfallsförbränning med energiutvinning. En utredning bör tillsättas som ser över möjligheterna att införa styrmedel som förhindrar att avfall med högt näringsinnehåll används för anläggningsändamål.

### **Förslag rörande hushållens avfall (5)**

Målet för insamling av avfall från hushållen är att systemet ska vara organiserat så att Sveriges medborgare upplever att det är enkelt att delta i och förstå. För den enskilde medborgaren erbjuder faktorer såsom närhet och tydlighet bra förutsättningar för att delta i



systemet. Systemet bör även generera så rena fraktioner som möjligt och vara samhällsekonomiskt försvarbart.

Ansvaret för det avfall som uppkommer i hushållen är i dagens system delat mellan kommunen och producentkollektivet (kap. 3). Emellertid har det nuvarande systemet bl.a. lett till oklarheter i ansvarsförhållanden och rollfördelning mellan kommuner och producenter. Systemet har vidare kritiserats för att ha skapat en marknad där olika aktörer inte konkurrerar på samma villkor. Därtill upplever många medborgare att insamlingen inte är tillfredsställande. Dagens system där vissa fraktioner hanteras fastighetsnära och andra utanför fastigheten är inte rationellt för medborgare och det skapar inte heller optimala förhållanden för utsortering av olika fraktioner.

#### *Förhandsgodkända insamlingssystem, FGI (5.2)*

En ordning med på förhand godkända insamlingssystem införs.

Ett godkänt insamlingssystem innebär att producenter av förpackningar och tidningar ska svara för att deras produkter ingår i ett eller flera insamlingssystem för återanvändning eller återvinning. Endast aktörer som godkänts av en nationell myndighet får bedriva insamling av förpackningar eller returpapper. Systemen kan omfatta ett eller flera förpackningsmaterial och/eller returpapper.

Förhandsgodkända insamlingssystem utgör en förutsättning för såväl huvudförslaget (5.3) som alternativförslaget (5.4) men med kommunerna som insamlare, i enlighet med huvudförslaget, ingår insamlingsledet i FGI inte i tillåtighetsförfarandet. Producenternas ansvar omfattar hela kedjan undantaget den fysiska insamlingen. I huvudförslaget föreslås därför en ordning där godkännandeförfarandet exkluderar insamlingsledet.

#### *Förslag till ny ordning: Kommunalt insamlingsansvar (5.3)*

Det fysiska ansvaret för insamling av förpacknings- och tidningsavfall från hushållen övergår från producenterna till kommunerna. Kommunen ges ansvaret att transportera insamlade fraktioner till den avlämningsplats som utpekats av godkänd systemadministratör för FGI.

Kommunen ges det övergripande ansvaret för en sammanhållen information till allmänheten.

Kommunen ska rapportera statistikuppgifter om insamlingen till den nationella myndigheten.

Kravet i förordning (2006:1273) om producentansvar för förpackningar och förordning (1994:1205) om producentansvar för returpapper på att producenterna ska tillhandahålla ett insamlings-system upphör.

Kommunen ska samråda med godkända systemadministratörer i frågor som rör kommunens insamling av förpackningar och returpapper.

En årlig schablonavgift för kommunens kostnader tas ut av producenterna genom de godkända systemoperatörerna.

#### *Förhandsgodkänd systemadministratör (5.3.6)*

Endast en förhandsgodkänd systemadministratör eller den som systemadministratören anlitar för ändamålet har rätt att i efterföljande led hantera det insamlade materialet.

Förslaget är en anpassning av FGI till en ordning med ett kommunalt ansvar för insamlingen av förpackningar och returpapper.

#### *Alternativförslag: Producenternas ansvar för insamling av förpacknings- och tidningsavfall kvarstår, kompletterat med FGI (5.4)*

Den nuvarande ordningen där producenterna ansvarar för både insamling och omhändertagande av förpackningar och returpapper kvarstår. Systemet kompletteras med att en ordning med på förhand godkända insamlingsystem införs.

#### *Insamling av matavfall (5.5)*

Avfallsförordningen kompletteras med en paragraf med krav på att kommunen ska tillhandahålla medborgarna ett insamlingsystem för matavfall i den utsträckning det inte kan anses orimligt utifrån ett samhällsekonomiskt eller insamlingstekniskt perspektiv.

*Insamling av grovavfall (5.6)*

En ny paragraf införs i avfallsförordningen som fastställer att verksamhetsutövare som godkänts av den myndighet regeringen bestämmer får samla in och omhänderta skrymmande eller icke brännbart hushållsavfall. Kommunens övergripande ansvar för detta hushållsavfall kvarstår.

En alternativ handlingsväg till den föreslagna förändringen av dagens system är att den myndighet som regeringen bestämmer får utfärda närmare föreskrifter om kommunernas hantering av hushållsavfall (5.6.1).

*Bemyndigande för kommunen att meddela föreskrifter om utrymmen för avfallshantering (5.7)*

Det införs en ny paragraf i 74 a § avfallsförordningen som anger att kommunen får meddela föreskrifter om att fastighetsinnehavare ska avsätta och utrusta utrymmen för avfallshantering.

**Förslag rörande verksameters avfall (6)**

I utredningsuppdraget ingår att överväga hur ansvaret för insamling och omhändertagande av verksamheternas avfall, särskilt hushållsavfall, förpackningar och returpapper, bör vara organiserat. Verksamhetsutövaren ansvarar enligt nu gällande regelverk för att det inom verksamheten uppkomna avfallet, undantaget verksamhetens hushållsavfall som ligger inom kommunens ansvar, och i viss mån avfall som är belagt med producentansvar, hanteras på ett hälso- och miljömässigt godtagbart sätt. Ansvaret för insamling och omhändertagande av avfall som uppstår inom verksamheten delas således mellan verksamhetsutövaren, kommunen och producenter.

Dagens reglering har skapat en oklar ansvarsfördelning mellan verksamhetsutövare och kommuner. Under många år har diskussioner pågått om vilken typ av avfall som ingår respektive inte omfattas av definitionen av verksamheternas hushållsavfall.

*En tydligare ansvarsfördelning mellan kommuner och verksamhetsutövare (6.2)*

Definitionen av hushållsavfall i 15 kap. 2 § miljöbalken begränsas till att enbart omfatta avfall från bostäder.

Avfallsförordningen kompletteras med krav på att verksamheter ska sortera ut matavfall från annat avfall samt se till att hantera det på det sätt som anges i 15 kap. 1 § miljöbalken.

Förslaget innebär att en verksamhetsutövare får ansvar för hanteringen av allt sitt avfall.

*Alternativ handlingsväg (6.2.5)*

I det alternativa förslaget får kommunerna, utöver ansvaret för insamling av avfall från bostäder, också ansvaret för insamling av matavfall från vissa särskilt utpekade verksamheter. Kommunen får genom förslaget också ansvaret för hanteringen hos de utpekade verksamheterna av sådant matavfall som är sammanblandat med annat avfall, medan de särskilt utpekade verksamhetsutövarna får ansvar för övrigt avfall. Hur ett sådant avfallsflöde skulle kunna specificeras och avgränsas utan att skapa nya tolknings- och gränsdragningsproblem måste dock analyseras vidare.

*Verksamheternas ansvar för insamling av förpackningsavfall och returpapper (6.3)*

Den som bedriver ett godkänt insamlingssystem får ansvar för att samla in statistik på insamlade mängder förpackningsavfall och returpapper från verksamheter samt att ge den som transporterar förpackningsavfall och returpapper från verksamheter möjlighet att lämna avfallet till en avlämningsplats.

**Förslag rörande utformning av förpackningar och förebyggande av förpackningsavfall (7)**

I uppdraget ingår att undersöka om producentansvaret för förpackningar har medfört att de negativa effekterna på miljön från förpackningar och förpackningsavfall har minskat. Vidare ska, med utgångspunkt i kraven i EU-direktivet 1994/62 om förpackningar

och förpackningsavfall, åtgärder och styrmedel för att producenterna ska utveckla förpackningar som är mer resurseffektiva föreslås.

#### *Bedömning avseende förpackningars påverkan på miljön (7.2)*

En jämförelse av om förpackningar och förpackningsavfallets belastning på miljön har förändrats sedan producentansvaret infördes är inte möjlig att genomföra eftersom det, vad jag erfarit, inte finns tillgängliga mätdata. Mycket tyder dock på att det sker en utveckling av förpackningarnas utformning. Bl.a. har globala standarder för förpackningar tagits fram. Standarderna behandlar t.ex. förpackningsoptimering, återanvändning och återvinning och syftar till att få fram mer resurseffektiva förpackningar som är lätta att återvinna.

#### *Skärpt tillsyn (7.3)*

Ansvar för tillsynen över producentansvaret för förpackningars utformning läggs på en nationell myndighet.

För att underlätta myndighetens arbete för tillsyn likställs tillämpning av de harmoniserade standarderna eller liknande standard med att första punkten i 1 och 4 §§ i förpackningsförordningen uppfylls.

### **Förslag rörande en samlad och effektiv målstruktur, uppföljning och tillsyn (8)**

Inom avfallsområdet finns en mängd olika miljömål, bestämmelser och andra styrmedel som alla som är verksamma inom området bör eller måste känna till. För att målen och bestämmelserna ska kunna omsättas i praktiken måste emellertid uppföljningen av dem vara effektiv. Därtill måste tillsynen över de verksamma aktörerna vara väl fungerande.

Förslag ges till hur avfallsrelaterade miljömål kan samlas i en struktur samt hur uppföljningen av dem kan förbättras. I kapitlet presenteras även hur den operativa tillsynen och tillsynsvägledningen kan förbättras.

Därtill presenteras de nya myndighetsuppgifterna som hör samman med de presenterade förslagen om en ny ordning för insamling av förpackningsavfall och returpapper samt för förpackningars utformning.

#### *En samlad målstruktur (8.2)*

Det avfallsförebyggande programmet integreras med den nationella avfallsplanen. Beslut om den nationella avfallsplanen, som föreslås gälla för en fyraårsperiod, fattas av regeringen. Den myndighet som regeringen bestämmer ansvarar för att bereda planen. Återvinningsmålen i förordning (2006:1273) om producentansvar för förpackningar, förordning (1994:1205) om producentansvar för returpapper samt övriga författningar som anger återvinningsmål samlas i och framgår enbart av den nationella avfallsplanen.

#### *En effektiv uppföljning (8.3)*

Den nationella avfallsplanen ska följas upp vart fjärde år. Av uppföljningen ska framgå om de antagna målen i planen har nåtts samt hur pass effektiva eventuella införda styrmedel har varit.

Den som omfattas av tillstånds- eller anmälningsplikt enligt 36 § respektive 42 § avfallsförordningen ska varje år lämna en avfallsrapport till länsstyrelsen. Rapporten ska innehålla uppgift om mängd och typ av avfall som verksamhetsutövaren transporterar samt uppgift om vart avfallet transporteras och om de metoder som används för hantering i enlighet med 15 kap. 1 § miljöbalken. Den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter som kompletterar bestämmelsen om det behövs för att myndigheten ska kunna följa upp avfallsmängder och avfallsflöden på nationell nivå.

Länsstyrelsen får i uppgift att sammanställa avfallsrapporterna inom länet. Sammanställningen ska överlämnas till den myndighet som regeringen bestämmer. Underlaget ska användas för att följa upp avfallsmängderna och avfallsflödena på nationell nivå.

*En effektiv tillsyn (8.4)*

Tillsynen över tillstånds- och anmälningspliktiga verksamheter enligt 36 §, 42 §, 46 § och 47 § avfallsförordningen övertas av länsstyrelsen.

I dag ligger den operativa tillsynen över hanteringen av avfall främst på kommunerna. Omfattningen av ansvaret förväntas öka till följd av de föreslagna ändringarna om bl.a. införande av avfallshierarkin och begränsning av definitionen av hushållsavfall.

Enligt avfallsförordningen prövas frågor om tillstånd för yrkesmässig transport av avfall och transport av avfall som uppkommit i yrkesmässig verksamhet av länsstyrelsen. Enligt förslaget bör det därför vara lämpligt att länsstyrelsen övertar tillsynen över de verksamheter som omfattas av tillstånds- eller anmälningsplikt enligt 36 §, 42 §, 46 § och 47 § avfallsförordningen.

Vidare måste Naturvårdsverket bli mer aktivt i sin roll som vägledande tillsynsmyndighet och hantera de övergripande samordningsfrågorna på nationell nivå på ett mer offensivt sätt om samordning och tillsynsvägledning för avfallsfrågorna fortsättningsvis ska skötas av myndigheten.

# Författningsförslag

## 1 Förslag till lag om ändring i miljöbalken

Härigenom föreskrivs i fråga om miljöbalken  
*dels* att 15 kap. 1 § ska betecknas 15 kap. 2 §,  
*dels* att 15 kap. 2, 4, 5 §§ ska betecknas 15 kap. 5 §,  
*dels* att 15 kap. 3 § ska betecknas 15 kap. 4 §,  
*dels* att de nya 15 kap. 1, 2, 3, 4, 5 §§ samt 2 kap. 5 §, 15 kap. 5 a, 8 och 9 §§, 27 kap. 4 och 7 §§ ska ha följande lydelse,  
*dels* att det i balken införs en ny paragraf 15 kap. 3 a § av följande lydelse,  
*dels* att rubriken närmast före 1 § ska ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

### 2 kap. 5 §

Alla som bedriver en verksamhet eller vidtar en åtgärd skall hushålla med råvaror och energi samt utnyttja möjligheterna till återanvändning och återvinning. I första hand skall förnybara energikällor användas.

Alla som bedriver en verksamhet eller vidtar en åtgärd ska hushålla med råvaror och energi. I detta ingår att använda förnybara energikällor samt utnyttja möjligheterna att förebygga avfall. Bestämmelser om hur avfall som ändå uppkommer ska hanteras finns i 15 kap. denna balk.



**15 kap.***Syfte**1 §*

*Bestämmelserna i detta kapitel syftar till att förebygga avfall samt att hantera det avfall som uppkommer på ett hälso- och miljömässigt godtagbart sätt genom att det*

- 1. förbereds för återanvändning,*
- 2. materialåtervinns, men endast om detta är lämpligare än 1,*
- 3. återvinns på annat sätt, men endast om detta är lämpligare än 1 och 2, eller*
- 4. bortskaffas, men endast om detta är lämpligare än 1, 2 och 3.*

*Vid en tillämpning av första stycket ska den hantering av avfall som ger det bästa resultatet för människors hälsa och miljön bedömas som lämpligast om en sådan hantering inte kan anses orimlig i enlighet med 2 kap. 7 § miljöbalken.*

## Definitioner

*1 §*

Med avfall avses varje föremål eller ämne som innehavaren gör sig av med eller avser eller är skyldig att göra sig av med.

Ett ämne eller föremål ska anses vara en biprodukt i stället för avfall, om ämnet eller föremålet

1. har uppkommit i en *tillverkningsprocess* där huvudsyftet

## Definitioner

*2 §*

Med avfall avses i detta kapitel varje föremål eller ämne som innehavaren gör sig av med eller avser eller är skyldig att göra sig av med.

Ett ämne eller föremål ska anses vara en biprodukt i stället för avfall, om ämnet eller föremålet

1. har uppkommit i en

inte är att producera ämnet eller föremålet,

2. kan användas direkt utan någon annan bearbetning än den bearbetning som är normal i industriell praxis, och

3. kommer att fortsätta att användas på ett sätt som är hälso- och miljömässigt godtagbart och som inte strider mot lag eller annan författning.

Ett ämne eller föremål som blivit avfall upphör att vara avfall, om det har hanterats på ett sätt som innebär återvinning och uppfyller krav i fråga om fortsatt användning enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av 9 eller 28 §.

*produktionsprocess* där huvudsyftet inte är att producera ämnet eller föremålet,

2. kan användas direkt utan någon annan bearbetning än den bearbetning som är normal i industriell praxis, och

3. kommer att fortsätta att användas på ett sätt som är hälso- och miljömässigt godtagbart och som inte strider mot lag eller annan författning.

### 3 §

*Med att förebygga avfall avses i detta kapitel åtgärder som vidtas innan ett ämne, ett material eller en produkt blivit avfall och innebär en minskning av*

1. mängden avfall, inbegripet åtgärder som innebär återanvändning av produkter eller förlängning av produkters livslängd,

2. den negativa påverkan av miljön och människors hälsa genom det genererade avfallet, eller

3. halten skadliga ämnen i material och produkter.

### 3 a §

*I detta kapitel avses med återanvändning: en åtgärd som innebär att en produkt eller komponent som inte är avfall används igen för att fylla samma*

*funktion som den ursprungligen var avsedd för,*

*förberedelse för återanvändning: en åtgärd som avser kontroll, rengöring eller reparation, genom vilken produkter eller komponenter av produkter som har blivit till avfall bereds för att användas igen utan någon annan förbehandling,*

*återvinning: ett förfarande som innebär att avfallet förbereds för återanvändning, kommer till nytta som ersättning för annat material eller förbereds för att komma till sådan nytta eller en avfallshantering som innebär förberedelse för återanvändning,*

*materialåtervinning: varje form av återvinningsförfarande genom vilket avfallsmaterial upparbetas till produkter, material eller ämnen, antingen för det ursprungliga ändamålet eller för andra ändamål; det omfattar upparbetning av organiskt material men inte energiutvinning och upparbetning av material som ska användas som bränsle eller fyllmaterial, och*

*bortskaffande: varje förfarande som inte utgör återvinning, även om förfarandet sekundärt leder till regenerering av ämnen eller utvinning av energi.*

3 §

Med *hantering av avfall* avses

1. *insamling, transport, återvinning, bortskaffande eller*

4 §

Med att *hantera avfall* avses i detta kapitel att

1. *samla in, transportera, återvinna, bortskaffa eller på annat*

annan fysisk befattning med avfall, eller

2. åtgärder som inte innebär fysisk befattning med avfall men som syftar till att avfall samlas in, transporteras, återvinns, bortskaffas eller byter ägare eller innehavare.

2 §, 4 §, 5 §

*Med hushållsavfall avses* avfall som kommer från hushåll samt därmed jämförligt avfall från annan verksamhet.

*Med en uttjänt bil avses* en personbil, buss eller lastbil vars totalvikt inte överstiger 3 500 kilogram och som är avfall.

*Med producent avses*

1. den som yrkesmässigt tillverkar, för in till Sverige eller säljer en vara eller en förpackning, eller

2. den som i sin yrkesmässiga verksamhet frambringar avfall som kräver särskilda åtgärder av renhållnings- eller miljöskäl.

*Med fastighetsinnehavare avses i detta kapitel* den som äger fastigheten eller den som enligt 1 kap. 5 § fastighets- taxeringslagen (1979:1152) skall anses som fastighetsägare.

sätt fysiskt befatta sig med avfall, eller

2. *vidta* åtgärder som inte innebär fysisk befattning med avfall men som syftar till att avfall samlas in, transporteras, återvinns, bortskaffas eller byter ägare eller innehavare.

5 §

*I detta kapitel avses med hushållsavfall:* avfall som kommer från bostäder,

*uttjänt bil:* en personbil, buss eller lastbil vars totalvikt inte överstiger 3 500 kilogram och som är avfall,

*producent:* den som yrkesmässigt tillverkar, för in till Sverige eller säljer en vara eller en förpackning eller den som i sin yrkesmässiga verksamhet frambringar avfall som kräver särskilda åtgärder av renhållnings- eller miljöskäl,

*fastighetsinnehavare:* den som äger fastigheten eller den som enligt 1 kap. 5 § fastighets- taxeringslagen (1979:1152) ska anses som fastighetsägare,

*samla in:* uppsamling, sortering eller inledande lagring av avfall för vidare transport.

5 a §

Den som innehar avfall skall se till att avfallet hanteras på ett hälso- och miljömässigt godtagbart sätt.

Den som innehar avfall ska se till att avfallet hanteras på det sätt som anges i 1 §.

En bestämmelse om att producenter kan åläggas skyldighet att ta hand om avfall finns i 6 §. Bestämmelser om att kommuner har och kan åläggas skyldighet att ta hand om avfall finns i 8, 10 och 17 §§.

## 8 §

Varje kommun *skall*, om inte annat föreskrivs med stöd av 6 §, svara för att

1. hushållsavfall inom kommunen transporteras till en behandlingsanläggning, om det behövs för att tillgodose såväl skyddet för människors hälsa och miljön som enskilda intressen, och

2. hushållsavfall från *kommunen återvinns eller bortskaffas*.

När kommunen planlägger och beslutar hur denna skyldighet *skall* fullgöras, *skall* hänsyn tas till fastighetsinnehavares och nyttjanderättshavares möjligheter att själva ta hand om hushållsavfallet på ett sätt som är godtagbart med hänsyn till skyddet för människors hälsa och miljön. Kommunen *skall* i sin planering och i sina beslut vidare beakta att borttransporten anpassas till de behov som finns hos olika slag av bebyggelse.

I sådana planer och beslut *skall* anges under vilka förutsättningar fastighetsinnehavare och nyttjanderättshavare själva får ta hand om hushållsavfall och, när föreskrifter enligt 10 § gäller, annat avfall som uppkommit hos dem.

Varje kommun *ska*, om inte annat föreskrivs med stöd av 6 §, svara för att

1. hushållsavfall inom kommunen transporteras till en behandlingsanläggning, om det behövs för att tillgodose såväl skyddet för människors hälsa och miljön som enskilda intressen, och

2. hushållsavfall från kommunen *hanteras på det sätt som anges i 1 §*.

När kommunen planlägger och beslutar hur denna skyldighet *ska* fullgöras, *ska* hänsyn tas till fastighetsinnehavares och nyttjanderättshavares möjligheter att själva ta hand om hushållsavfallet på ett sätt som är godtagbart med hänsyn till skyddet för människors hälsa och miljön. Kommunen *ska* i sin planering och i sina beslut vidare beakta att borttransporten anpassas till de behov som finns hos olika slag av bebyggelse.

I sådana planer och beslut *ska* anges under vilka förutsättningar fastighetsinnehavare och nyttjanderättshavare själva får ta hand om hushållsavfall och, när föreskrifter enligt 10 § gäller, annat avfall som uppkommit hos dem.

## 9 §

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om hanteringen av avfall. Regeringen får överlåta åt kommunerna att meddela sådana föreskrifter. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om skyldighet för kommunerna att lämna information om hanteringen av avfall och om innehållet i avfallsplanerna.

*Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om undantag från att hantera avfall enligt 1 §.*

*Föreskrifter om undantag enligt andra stycket får endast meddelas för specifika avfallsflöden.*

## 27 kap.

## 4 §

Kommuner får meddela föreskrifter om att avgift *skall* betalas för *insamling, transport, återvinning och bortskaflande* av avfall som enligt denna balk eller enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av balken utförs genom deras försorg.

Kommuner får meddela föreskrifter om att avgift *ska* betalas för *kommunens hantering* av avfall som enligt denna balk eller enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av balken utförs genom deras försorg.

*Föreskrifter om att avgift ska betalas enligt första stycket får inte avse hantering som innebär rengöring eller reparation av avfall.*

Avgiften *skall* enligt kommunens bestämmande betalas till kommunen eller till den som utför renhållningen.

Avgiften *ska* enligt kommunens bestämmande betalas till kommunen eller till den som utför renhållningen.

Särskilda bestämmelser om avgift för hantering av avfall från fartyg finns i lagen (1980:424) om åtgärder mot förorening från fartyg.

## 7 §

Regeringen, *de kommuner* eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om att producenter *skall* betala avgift för insamling, transport och bortskaffande av avfall som utförs genom kommunens försorg. Sådana föreskrifter får meddelas om avfall för vilket producentansvar gäller enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av 15 kap. 6 §.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om att producenter *eller den som företräder en sammanslutning av producenter ska* betala avgift för insamling, transport och bortskaffande av avfall som utförs genom kommunens försorg. Sådana föreskrifter får meddelas om avfall för vilket producentansvar gäller enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av 15 kap. 6 §.

Avgiften får avse även kostnader för information om hanteringen.

Avgiften skall betalas till de kommuner eller till den myndighet som regeringen bestämmer.

---

Denna lag träder i kraft den 1 januari 20XX.

## 2 Förslag till förordning om ändring i avfallsförordningen (2011:927)

Härigenom föreskrivs ifråga om avfallsförordningen (2011:927)

*dels* att 74 och 83 §§ ska ha följande lydelse,

*dels* att det i förordningen ska införas sju nya paragrafer 11 b §, 14 a §, 34 a §, 34 b § 62 a §, 62 b § och 62 c § samt närmast före 11 b, 14 a, 34 a, 62 a, 62 b §§ fem nya rubriker av följande lydelse,

*dels* att 4 § ska upphöra att gälla.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

*Kommunens skyldighet att förbereda hushållsavfall för återanvändning*

*11 b §*

*När kommunen hanterar hushållsavfall enligt 15 kap. 8 § punkten 2 miljöbalken, kan kommunen se till att avfall som lämpar sig för förberedelse för återanvändning sorteras ut från sådant avfall som från hälso- och miljösynpunkt bättre lämpar sig för återvinning eller bortskaffande. Innan kommunen får hantera det utsorterade hushållsavfallet ska frivilligorganisationer och andra aktörer beredas tillfälle att hämta avfallet på en av kommunen anvisad plats.*

*Utsortering av matavfall*

*14 a §*

*Varje kommun ska ge den som ger upphov till hushållsavfall möjlighet att sortera ut matavfall från annat hushållsavfall.*



*Kommunen ska därutöver tillhandahålla ett system för insamling av det utsorterade matavfall samt se till att det hanteras på det sätt som anges i 15 kap. 1 § miljöbalken.*

*Den som ger upphov till annat avfall än hushållsavfall ska sortera ut matavfall från annat avfall samt se till att det hanteras på det sätt som anges i 15 kap. 1 § miljöbalken.*

*Kravet på utsortering i första och andra stycket gäller i den utsträckning det utifrån ett samhällsekonomiskt eller insamlingstekniskt perspektiv inte kan anses orimligt att uppfylla det.*

*Omhändertagande av skrymmande hushållsavfall och annat hushållsavfall som inte är brännbart*

#### *34 a §*

*Skrymmande hushållsavfall och annat hushållsavfall som inte är brännbart får samlas in och omhändertas av den som godkänts av den myndighet som regeringen bestämmer.*

*En ansökan om godkännande ska innehålla en beskrivning av hur sökanden avser uppfylla skyldigheten i 15 kap. 5 a § i miljöbalken.*

#### *34 b §*

*Den myndighet som regeringen bestämmer ska godkänna den som har ansökt om godkännande enligt*

*34 a § om denne*

1. uppfyller kraven för tillstånd för transport av avfall enligt denna förordning, samt

2. på ett godtagbart sätt har visat hur kraven som anges i 15 kap. 5 a § första stycket miljöbalken kommer att uppfyllas.

Varje kommun ska på lämpligt sätt göra känt för hushållen i kommunen om möjligheten att lämna icke brännbart eller skrymmande hushållsavfall till den som godkänts enligt första stycket.

*Anteckningar för hushållsavfall**62 a §*

Den som enligt 34 a § ombändertar skrymmande hushållsavfall och annat hushållsavfall som inte är brännbart ska föra anteckningar om

1. varifrån avfallet kommer,
2. mängd och slag av avfall som årligen transporteras,
3. vart avfallet transporteras, samt
4. hur avfallet hanteras.

Anteckningarna ska bevaras i minst tre år.

*Skyldighet att lämna avfallsrapport**62 b §*

Om en verksamhet omfattas av tillstånds- eller anmälningsplikt enligt 36 och 42 §§ denna förordning ska den som utövar

*verksamheten varje år lämna en avfallsrapport till länsstyrelsen. I avfallsrapporten ska mängd och typ av avfall som hanteras samt de metoder som används för hantering redovisas.*

*Den myndighet som regeringen bestämmer får meddela närmare föreskrifter om innehållet i en sådan rapport.*

#### 62 c §

*Länsstyrelsen ska göra en sammanställning över de avfallsrapporter som har lämnats till länsstyrelsen i enlighet med 62 b §. Sammanställningen ska överlämnas till den myndighet som regeringen bestämmer.*

*Den myndighet som regeringen bestämmer får meddela närmare föreskrifter om utformningen av sådana sammanställningar.*

Kommunen får meddela föreskrifter om

1. hur utrymmen, behållare och andra anordningar för hantering av avfall ska vara beskaffade och skötas,
2. att vissa slag av avfall ska förvaras och transporteras skilt från annat avfall,
3. skyldighet att i fråga om förvaring och transport av avfall vidta andra åtgärder som är nödvändiga av återanvändnings-

#### 74 §

Kommunen får meddela föreskrifter om

1. att fastighetsinnehavare ska avsätta och utrusta utrymmen för avfallshantering,
2. hur utrymmen, behållare och andra anordningar för hantering av avfall ska vara beskaffade och skötas,
3. att vissa slag av avfall ska förvaras och transporteras skilt från annat avfall,
4. 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,

4. att den som bedriver en yrkesmässig verksamhet inom kommunen som ger upphov till annat avfall än hushållsavfall ska lämna de uppgifter om arten, sammansättningen, mängden eller hanteringen av avfallet som behövs som underlag för kommunens renhållningsordning, och

5. hur en anmälan enligt 45 § ska göras.

eller återvinningskäl eller av andra hälso- eller miljöskäl,

5. att den som bedriver en yrkesmässig verksamhet inom kommunen som ger upphov till avfall ska lämna de uppgifter om arten, sammansättningen, mängden eller hanteringen av avfallet som behövs som underlag för kommunens renhållningsordning, och

6. hur en anmälan enligt 45 § ska göras.

### 83 §

*Naturvårdsverket ska se till att det finns en nationell avfallsplan och ett program för att förebygga uppkomsten av avfall som uppfyller kraven i artiklarna 28–30 i direktiv 2008/98/EG. Naturvårdsverket ska fortlöpande göra de uppdateringar av planen och programmet som behövs för att hålla dem aktuella.*

När planen och programmet tas fram eller ändras ska Naturvårdsverket

1. på lämpligt sätt ge företrädare för länsstyrelserna, kommunerna och näringslivet tillfälle att lämna synpunkter,

2. följa direktivets krav i artikel 31 i fråga om allmänhetens medverkan,

3. följa direktivets krav i artikel 32 i fråga om samarbete med övriga berörda medlemsstater och med Europeiska kommissionen, och

*Regeringen ska besluta om en nationell avfallsplan innefattande ett program för att förebygga avfall som uppfyller kraven i artiklarna 28–30 i direktiv 2008/98/EG.*

*Den myndighet regeringen bestämmer ska se till att avfallsplanen upprättas. Planen ska därefter utvärderas och revideras minst vart fjärde år.*

När planen tas fram eller ändras ska myndigheten

1. på lämpligt sätt ge företrädare för länsstyrelserna, kommunerna och näringslivet tillfälle att lämna synpunkter,

2. följa direktivets krav i artikel 31 i fråga om allmänhetens medverkan,

3. följa direktivets krav i artikel 32 i fråga om samarbete med övriga berörda medlemsstater och med Europeiska

4. informera kommissionen i kommissionen, och  
enlighet med artikel 33 i 4. informera kommissionen i  
direktivet. enlighet med artikel 33 i  
direktivet.

---

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 20XX.

### 3 Förslag till förordning om ändring i miljötillsynsförordningen (2011:13)

Härigenom föreskrivs ifråga om miljötillsynsförordningen (2011:13)

*dels* att 28 § ska ha följande lydelse,

*dels* att det i förordningen ska införas en ny paragraf 25 a § av följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

25 a §

*Den myndighet som regeringen bestämmer har ansvar för tillsynen i fråga om producentansvaret enligt förordning (0000:00) om producentansvar för förpackningar och returpapper.*

28 §

Länsstyrelsen har ansvar för tillsynen i fråga om

1. sjöfarten och luftfarten när det gäller sådan dumpning och förbränning av avfall som regleras genom 15 kap. 31–33 §§ miljöbalken, och

2. sådana transporter av avfall som regleras i förordning (EG) nr 1013/2006.

Länsstyrelsen har ansvar för tillsynen i fråga om

1. sjöfarten och luftfarten när det gäller sådan dumpning och förbränning av avfall som regleras genom 15 kap. 31–33 §§ miljöbalken, och

2. sådana transporter av avfall som regleras i förordning (EG) nr 1013/2006.

*3. de verksamheter som omfattas av tillstånds- och anmälningsplikt enligt 36 §, 42 §, 46 § och 47 § avfallsförordningen (2011:927).*

Länsstyrelsen ska i tillsynen samverka med Polisen, Tullverket och Kustbevakningen.

---

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 20XX.

#### 4 Förslag till förordning om ändring i förordning (2005:220) om retursystem för plastflaskor och metallburkar

Härigenom föreskrivs ifråga om förordning (2005:220) om retursystem för plastflaskor och metallburkar

*dels* att det i förordningen ska införas en ny paragraf, 1 a §, av följande lydelse samt två nya rubriker närmast före 1 och 11 §,

*dels* att 1 § ska betecknas 1 a §,

*dels* att nya 1 § samt 11 § ska ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

*Syfte*

*1 §*

*Syftet med denna förordning är att nå de återvinningsmål för förpackningar som anges i den nationella avfallsplanen.*

*Definitioner*

*Definitioner*

*1 §*

*I denna förordning avses med*

*plastflaska*: förpackning som är tillverkad av huvudsakligen polymera material, och

*metallburk*: förpackning som är tillverkad av metall.

*1 a §*

*I denna förordning avses med*

*plastflaska*: förpackning som är tillverkad av huvudsakligen polymera material, och

*metallburk*: förpackning som är tillverkad av metall.

*Uppgiftsskyldighet*

*11 §*

*Bestämmelser om återvinningsmål finns i förordningen (2006:1273) om producentansvar för förpackningar.*

*Den som yrkesmässigt tappar konsumtionsfärdig dryck i plastflaska eller metallburk eller yrkesmässigt till Sverige för in*



*konsumtionsfärdig dryck i plastflaska eller metallburk ska till den myndighet som regeringen bestämmer lämna*

*1. uppgift om resultatet av insamlingsverksamheten, återanvändningen, återvinningen och materialåtervinningen samt andra förhållanden som bortskaffandet av utsorterade förpackningar,*

*2. de uppgifter om tillverkning, införsel till Sverige, utförsel från Sverige till ett land utanför Europeiska unionen, försäljning och andra förhållanden som den myndighet som regeringen bestämmer behöver för att*

*a) beräkna uppfyllelsen av de återvinningsmål som anges i den nationella avfallsplanen, och*

*b) rapportera till Europeiska kommissionen i enlighet med artikel 12 och bilaga 3 i Europaparlamentets och rådets direktiv 94/62/EG av den 20 december 1994 om förpackningar och förpackningsavfall, senast ändrat genom Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 219/2009.*

---

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 20XX.

## 5 Förslag till förordning (0000:00) om producentansvar för förpackningar och returpapper

Härigenom föreskrivs följande.

### Syfte

1 § Syftet med denna förordning är att

1. förpackningar ska framställas på ett sådant sätt att deras volym och vikt begränsas till den nivå som krävs för att upprätthålla en god säkerhets- och hygiennivå,
2. förpackningsavfall och returpapper samlas in från hushåll och andra användare, samt
3. det insamlade förpackningsavfallet och returpappret hanteras på det sätt som anges i 15 kap. 1 § miljöbalken för att möjliggöra att de återvinningsmål som anges i den nationella avfallsplanen nås.

### Definitioner

2 § Termer och uttryck i denna förordning har samma betydelse som i 15 kap. miljöbalken.

3 § Med *förpackning* avses i denna förordning en produkt som har framställts för att

1. innehålla, skydda eller presentera varor eller för att användas för att leverera eller på annat sätt hantera varor, från råmaterial till slutlig produkt och från producent till användare, om produkten enligt bilaga 2 är en konsumentförpackning, gruppförpackning eller transportförpackning, eller
2. som engångsartikel användas i ett sådant syfte som anges i 1.

4 § I denna förordning avses med

*förpackningsavfall*: förpackningar eller förpackningsmaterial som är avfall enligt 15 kap. miljöbalken. Som sådant avfall ska dock inte anses restprodukter från produktion,

*förpackningsproducent*: den som yrkesmässigt tillverkar, säljer eller till Sverige för in en förpackning eller en vara som är innesluten i en förpackning.

5 § Med *returpapper* avses i denna förordning avfall av tidningar.

Med tidningar jämställs tidskrifter, direktreklam, telefonkataloger, kataloger för postorderförsäljning och liknande produkter av papper.

6 § Med en *tidningsproducent* avses i denna förordning den som yrkesmässigt för distribution inom Sverige

1. tillverkar eller importerar sådant papper som tidningar trycks på,
2. trycker eller låter trycka tidningar,
3. importerar tidningar.

7 § I denna förordning avses med

*godkänt insamlingsystem*: ett insamlingsystem som har godkänts enligt denna förordning,

*avlämningsplats*: en av den som bedriver ett godkänt insamlingsystem anvisad plats till vilken insamlat förpackningsavfall eller returpapper från hushåll eller andra förbrukare transporteras.

8 § Med *biologisk behandling* avses i denna förordning en aerob (syrekrävande) eller anaerob (icke syrekrävande) behandling av de biologiskt nedbrytbara delarna av ett förpackningsavfall, om behandlingen

1. sker under kontrollerade förhållanden och med användning av mikroorganismer, och
2. innebär att stabiliserande organiska restprodukter eller metan produceras.

9 § Med *energiutvinning* avses i denna förordning en användning av brännbart förpackningsavfall för att generera energi genom direkt förbränning, med eller utan annat avfall, men med utnyttjande av värmen.

## Tillämpningsområde

10 § Denna förordning ska inte tillämpas på förpackningar för konsumtionsfärdig dryck tillverkade av huvudsakligen polymera material eller metall som omfattas av förordningen (2005:220) om retursystem för plastflaskor och metallburkar.

Vad som sägs i denna förordning om hantering av avfall ska inte tillämpas på förpackningar som på grund av sitt tidigare eller resterande innehåll utgör farligt avfall enligt avfallsförordningen (2011:927). Om sådant avfall finns bestämmelser i den förordningen.

## Krav på förpackningars utformning

11 § För de syften som anges i 1 § ska en förpackningsproducent se till att de förpackningar som producenten tillverkar, för in i Sverige eller säljer utformas, framställs och saluförs på ett sådant sätt att de är återanvändbara eller återvinningsbara enligt de kriterier som anges i bilaga 2 till denna förordning så att

1. utsläppen av skadliga ämnen minimeras när förpackningarna, förpackningsavfallet eller restprodukter från hanteringen deponeras eller förbränns, och
2. inverkan i övrigt på miljön begränsas när förpackningsavfallet eller restprodukter från hanteringen av förpackningsavfallet bortskaffas.

Den myndighet som regeringen bestämmer får förelägga en förpackningsproducent att inkomma med uppgifter hur den anser sig uppfylla kraven enligt första stycket.

## Krav på förpackningsproducenter och tidningsproducenter

12 § Varje förpackningsproducent och tidningsproducent ska

1. vara ansluten till ett godkänt insamlingssystem,
2. på fråga av den myndighet som regeringen bestämmer kunna visa till vilket godkänt insamlingssystem producenten är ansluten, samt
3. för varje kalenderår till det godkända insamlingssystemet anmäla den mängd förpackningar producenten sätter på marknaden.

### Krav på godkända insamlingssystem

13 § Frågor om godkännande av insamlingssystem prövas av den myndighet som regeringen bestämmer.

14 § En ansökan om godkännande ska vara skriftlig. Ansökan ska innehålla uppgifter om

1. villkoren för anslutning till systemet,
2. vilka avlämningsplatser som ingår i systemet, samt
3. hur ersättning för insamling och transport till avlämningsplats av förpackningsavfall eller returpapper från hushåll ska utges till kommunen.

Den myndighet som regeringen bestämmer får meddela närmare föreskrifter om innehållet i ansökan.

15 § Ett insamlingssystem ska godkännas om sökanden visar att den har personella, tekniska och ekonomiska förutsättningar att bedriva sin verksamhet på ett sätt som är godtagbart från miljösynpunkt.

16 § Ett godkännande ska förenas med

1. villkor om att sökanden för varje kalenderår lämnar uppgift till den myndighet som regeringen bestämmer om vilka producenter som är anslutna till insamlingssystemet,
2. villkor om att sökanden för varje kalenderår lämnar uppgift till den myndighet som regeringen bestämmer om den mängd förpackningar eller tidningar som de anslutna förpackningsproducenterna eller tidningsproducenterna satt på marknaden,
3. villkor om att sökanden ska se till att utsorterat förpackningsavfall och returpapper från hushåll som har samlats in av kommunen hanteras på det sätt som anges i 15 kap. 1 § miljöbalken för att möjliggöra att de återvinningsmål som anges i den nationella avfallsplanen uppfylls,
4. villkor om att sökanden ska anordna avlämningsplatser som tillgodoser behovet för de anslutna producenterna,
5. villkor om att sökanden ska ge andra än kommuner möjlighet att lämna förpackningsavfall eller returpapper till de anordnade avlämningsplatserna,

6. villkor om att sökanden redovisar statistik om insamlat förpacknings- och tidningsavfall från hushåll och verksamheter samt egen återvinningsgrad av det insamlade förpackningsavfallet eller returpappret,
7. de villkor som behövs för att reglera fördelningen av insamlat material, och
8. de villkor som i övrigt behövs för att verksamheten ska kunna bedrivas på lämpligt sätt.

17 § Den myndighet som regeringen bestämmer får återkalla ett godkännande om den som bedriver det godkända insamlingssystemet underlåter att uppfylla de krav som ställs enligt denna förordning.

### **Krav på kommuner**

18 § Varje kommun ska ge den som ger upphov till hushållsavfall möjlighet att sortera ut förpackningsavfall och returpapper från annat hushållsavfall. Kommunen ska därtill tillhandahålla ett system för insamling av det utsorterade förpackningsavfallet och returpappret samt se till att det transporteras till en avlämningsplats.

19 § Kommunen ska samråda med den som bedriver ett godkänt insamlingssystem i frågor som rör kommunens insamling av förpackningsavfall och returpapper. I samrådet ska diskuteras hur kommunens insamlingssystem ska utformas så att det ger förutsättningar för en hög kvalitet hos det insamlade materialet och därigenom skapar förutsättningar för uppfyllandet av bestämmelserna i 1 § denna förordning.

I samrådet ska även diskuteras hur kommunen i övrigt kan underlätta fullföljandet av de skyldigheter för de som bedriver godkända insamlingssystem som följer av denna förordning.

20 § Kommuner ska fullgöra sin samrådsskyldighet genom att självmant eller på begäran av den som bedriver ett godkänt insamlingssystem

1. lämna en utförlig redogörelse till den som bedriver ett godkänt insamlingssystem för hur kommunen anser sig uppfylla bestämmelserna i 19 § denna förordning, samt

2. ge den som bedriver ett godkänt insamlingssystem tillfälle att överlägga med kommunen om de förändringar som den som bedriver ett godkänt insamlingssystem anser behövs.

21 § En kommunal avfallsplan ska innehålla särskilda avsnitt om hur förpackningsavfall och returpapper samlas in. Planen ska även innehålla uppgifter om åtgärder för att öka insamlingen av förpackningsavfall och returpapper.

### **Skyldighet för innehavare av avfall att sortera ut förpackningsavfall**

22 § Hushåll ska sortera ut förpackningsavfall och returpapper från annat hushållsavfall och lämna det för insamling i de insamlingssystem som kommunen tillhandahåller.

23 § Andra förbrukare av förpackningar och tidningar än hushåll ska sortera ut förpackningsavfall och returpapper från annat avfall och se till att det hanteras på det sätt som anges i 15 kap. 1 § miljöbalken.

### **Ersättning till kommun**

24 § Den som bedriver ett godkänt insamlingssystem ska ersätta kommunens kostnader för insamling och transport till avlämningsplats av utsorterat förpackningsavfall eller returpapper samt för information om denna hantering till allmänheten. Ersättningen ska utgå som ett årligt schablonbelopp och beslutas av den myndighet regeringen bestämmer, efter hörande av företrädare för kommuner och godkända insamlingssystem. Myndigheten bemyndigas att utforma de närmare föreskrifter som behövs för att verkställa ersättningen till kommunerna.

### **Tillsyn**

25 § Bestämmelser som tillsyn finns i 26 kap. miljöbalken och i miljötillsynsförordningen (2011:13). Bestämmelser om straff finns i 29 kap. miljöbalken och förordning (1998:950) om miljöstraffsavgifter.

## Överklagande

26 § Kommunala nämnders beslut i särskilda fall får överklagas hos den myndighet regeringen bestämmer. I 19 kap. 1 § andra stycket miljöbalken samt lag (2010:921) om mark- och miljödomstolar finns bestämmelser om överklagande hos mark- och miljödomstolar.

## Bemyndiganden

27 § Den myndighet regeringen bestämmer får utfärda de närmare föreskrifter som behövs för verkställigheten av denna förordning.



## Bilaga 1

### *Kriterier för förpackningar*

*Konsumentförpackning:* En förpackning som på försäljningsstället utgör en säljenhet för den slutliga användaren eller konsumenten.

*Gruppförpackning:* En förpackning som på försäljningsstället omfattar en grupp av ett visst antal säljenheter, oavsett om dessa säljs som en sådan grupp till den slutliga användaren eller konsumenten eller om de endast används som komplement till hyllorna på försäljningsstället, och de kan tas bort utan att det påverkar produktens egenskaper.

*Transportförpackning:* En förpackning som underlättar hantering och transport av ett antal säljenheter eller gruppförpackningar för att förhindra skador vid fysisk hantering eller transportskador. Transportförpackningar omfattar inte väg-, järnvägs-, fartygs- och flygfraktcontainrar.

Vid bedömningen av vad som skall anses som en förpackning ska även följande kriterier beaktas.

1. En produkt ska anses vara en förpackning oberoende av övriga funktioner som produkten eventuellt har, såvida den inte är en fast del av en vara och den behövs för att omfatta, stödja eller bevara varan under hela dess livslängd och alla delar är avsedda att användas, konsumeras eller bortskaffas tillsammans.

Exempel:

*Förpackning:* konfektaskar, plastfolien kring CD-fodral.

*Ej förpackning:* blomkrukor avsedda att följa med växten under hela dess livstid, verktygslådor, tepåsar, vaxskikt (t.ex. runt ost), korvskinn.

2. En produkt ska anses vara en förpackning om den är utformad för och avsedd att fyllas vid försäljningsstället, förutsatt att den fyller en förpackningsfunktion. En engångsartikel ska även anses vara en förpackning om den när den säljs är fylld vid försäljningsstället.

Exempel:

*Förpackning utformad för och avsedd att fyllas vid försäljningsstället:* bärkassar av papper eller plast, engångstallrikar, engångskoppar, hushållsfolie, smörgåspåsar, aluminiumfolie.

*Ej förpackning:* omrörare, engångsbestick

3. Förpackningskomponenter och underordnade element som är integrerade i förpackningar skall räknas som en del av den förpackning i vilken de är integrerade. Underordnade element som är hängda på eller fästa vid en produkt och som fyller en förpackningsfunktion skall räknas som förpackningar, såvida inte dessa är en fast del av produkten och alla delar är avsedda att konsumeras eller bortskaffas tillsammans.

Exempel:

*Förpackning:* etiketter hängda direkt på eller fästa på en vara.

*Del av förpackning:* mascara-borste som utgör en del av förpackningens tillslutning, självhäftande etiketter fästa på annat förpackningsföremål, häftklamrar, plastmanschetter, doseringsmått som utgör en del tillslutningen av förpackningen för rengöringsmedel.

## Bilaga 2

### Kriterier för återanvändbarhet och återvinningsbarhet

*Återanvändbarhet:* En förpackning är återanvändbar om dess fysiska egenskaper och utformning gör det möjligt att

1. under normalt förutsebara användningsförhållanden återanvända förpackningen flera gånger,
2. behandla den använda förpackningen i enlighet med hygien- och säkerhetskrav för arbetstagare, och
3. 3 återvinna förpackningen när den inte längre används.

*Återvinningsbarhet:* En förpackning är återvinningsbar genom

1. materialåtervinning, om förpackningen är framställd på ett sådant sätt att det är möjligt att utnyttja en viss viktprocent av de material som används vid framställningen av säljbara produkter,
2. energiutvinning, om förpackningsavfallet har ett lägsta värmevärde för att ge optimal energiutvinning, eller
3. biologisk behandling, om förpackningsavfallet är biologiskt nedbrytbart i sådan grad att det inte hindrar separat insamling eller hindrar den process eller aktivitet som avfallet underkastas samt är av sådan art att det kan underkastas fysisk, kemisk, termisk eller biologisk nedbrytning på ett sådant sätt att det mesta av den färdiga produkten slutligen bryts ned till koldioxid, biomassa och vatten.

- 
1. Denna förordning träder i kraft den 1 januari 20XX.
  2. Genom denna förordning upphävs förordningarna (1994:1205) om producentansvar för returpapper och (2006:1273) om producentansvar för förpackningar.

# 1 Uppdraget och utredningens genomförande

## 1.1 Utredningsdirektiv

Regeringen beslutade den 30 juni 2011 (dir. 2011:66) att ge en särskild utredare i uppdrag att göra en allmän översyn av avfallsområdet. Översynen ska främst omfatta utformningen och ansvaret för insamling och omhändertagande av hushållens avfall men även ansvaret för verksamhetens avfall, särskilt avseende hushållsavfall, förpackningar och returpapper ingår i uppdraget. Översynen ska ta sin utgångspunkt i att avfallshanteringen ska ske på ett resurs-effektivt och miljömässigt sätt, vara effektiv för samhället och enkel för konsumenter och andra användargrupper.

Avfallshanteringen ska vara enkel, begriplig och lättillgänglig för alla konsumenter och andra användargrupper, såväl i tätort som i glesbygd. I sitt förslag bör utredaren ta hänsyn till att avfallshanteringen ska kunna gå hand i hand med andra infrastrukturer för hållbart stads- och samhällsbyggande. Avfallet bör ses som en resurs samtidigt som spridningen av farliga ämnen minimeras.

Avfallsutredningen ska även utvärdera dagens styrmedel för att få producenterna att tillverka förpackningar på ett sådant sätt att miljöbelastningen och resursförbrukningen minimeras i ett helhetsperspektiv. Uppdraget ska redovisas senast den 3 september 2012 (dir. 2012:33).

Utredningsdirektiven återfinns i bilaga 1 och 2.

## 1.2 Utgångspunkter

Utgående från direktivet har utredningsarbetet fokuserats på hushållens och verksamheternas avfall och hur samverkan mellan producenter och kommuner kan förbättras för att uppnå den

enkelhet som konsumenter och andra användargrupper efterlyser. En bättre samverkan mellan berörda aktörer, med avfallshierarkin som gemensam grund, bör inte bara resultera i en ökad ”konsumentvänlighet” utan också i en förbättrad resurshushållning och miljömässighet. Det i sin tur torde leda till en högre effektivitet i avfallshanteringen såväl för samhället som för aktörer och enskilda verksamheter och konsumenter.

Tyvärr har min ambition i det avseendet inte varit framgångsrik. En dialog mellan kommuner och producenter initierades förvisso under våren 2012 men resultatet av denna var nedslående utifrån ett samverkansperspektiv. Parternas oförmåga att ”tänka nytt och framåt” och lägga fram ett gemensamt förslag till förbättring har därmed inneburit att jag med hjälp av ett konstruktivt sekretariat fått utforma ett huvudförslag som tyvärr till alla delar inte är så optimalt som vore önskvärt.

I utredningsarbetet har marknadsaspekter och konkurrensneutralitet haft betydelse. Genom den fördelning som kommit att råda mellan kommuners och producenters ansvar är konkurrensfrågan av särskilt intresse. Flera kommuner och sammanslutningar av kommuner har bildat egna renhållningsbolag. Av dessa utför en del insamlingsuppdrag för ägarkommunerna medan andra mera fungerar som behandlare av avfall. För producenternas del har den samarbetsform, i form av skapandet av ett gemensamt insamlingsbolag, som utvecklats för att möta lagstiftningens krav kommit att skapa en dominans på marknaden som inte enkelt öppnat upp för en konkurrensutsättning. Båda dessa förhållanden syns ha bidragit negativt i de samtal om samverkan som hållits mellan aktörerna.

Såväl kommuner som producenter är beroende av entreprenörer för den dagliga verksamheten att samla in och behandla avfall för återanvändning, återvinning, energiutvinning och deponering. Under senare år har flera ärenden kring konkurrens- och upphandlingsfrågor, där såväl entreprenörer som kommuner och producenter varit inblandade, hamnat hos Konkurrensverket och i domstol. Jag har därför sett det som angeläget att försöka hitta ett system där konkurrensproblemen minimeras samtidigt som mångfalden på avfallsmarknaden bejakas som drivkraft för nya marknadslösningar och teknisk utveckling.

Syftet med införande av ett producentansvar har varit att åstadkomma en minskad miljöbelastning och en ökad resurshushållning med de förpackningar som sätts på marknaden. Genom att låta den som sätter förpackade produkter på marknaden bekosta

omhändertagande och återvinning av förpackningsmaterialet var syftet att ge ett ekonomiskt incitament att minska materialåtgång och farliga ämnen i förpackningarna. Jag har funnit att det föreligger behov av att ytterligare förbättra och förfina avfallsstatistiken för att kunna dra konkreta slutsatser om hur producentansvaret påverkat förpackningsmängderna och därmed sammanhängande miljö- och resurshushållningsaspekter.

I direktivet uttrycks att det kan vara intressant att undersöka hur omhändertagandet av avfall skulle kunna förbättras ytterligare för att bidra till ökat resursutnyttjande i form av bl.a. biogasproduktion. Jag har i det sammanhanget tagit del av det nationella arbete som inletts kring en biogasstrategi. För att uppnå resurseffektivitet i exempelvis ökad utsortering av matavfall från hushåll krävs att såväl utvunnen biogas som rötresten kan utnyttjas optimalt. Mineralinnehållet i rötresten är angeläget att kunna återföra till livsmedelsproduktionen, vilket ställer stora krav på kvalitetskontrollen för att få acceptans från lantbruket och livsmedelsproducenterna.

I flera av de frågor och problemområden som har behandlats har behovet av tydlig tillsyn och vägledning aktualiserats. Behovet av en nationell tillsynsmyndighet vars uppgift bl.a. skulle vara att komplettera den självklara kommunala tillsynen på avfallsområdet har blivit uppenbart. Inte minst gäller det tillsynen över hur systemet med flera aktörer på avfallsområdet fungerar nationellt samt för hur förpackningars resurseffektivitet ska kunna följas upp.

### 1.3 Underlag för utredningsarbetet

Under årens lopp har ett flertal propositioner, skrivelser och rapporter som behandlar avfall i någon aspekt sett dagens ljus. Bland dessa finns bl.a. propositionen Ett samhälle med giftfria och resurssnåla kretslopp<sup>1</sup>, flera miljömålspropositioner av vilka den senaste är Svenska miljömål – för ett effektivare miljöarbete<sup>2</sup>, regeringens proposition Förhandsgodkända insamlingsystem för förpackningar och papper<sup>3</sup> samt propositionen Nedskräpning<sup>4</sup>. Regeringens inriktning för miljöpolitiken, bl.a. avfall, framgår i

---

<sup>1</sup> Prop. 2002/03:117, bet. 2003/04:MJU4, rskr. 2003/04:13.

<sup>2</sup> Prop. 2009/10:155, bet. 2009/10:MJU25, rskr. 2009/10:377.

<sup>3</sup> Prop. 2007/08:129, bet. 2007/08:MJU8, rskr. 2007/08:229.

<sup>4</sup> Prop. 2010/11:125, bet. 2010/11:MJU24, rskr. 2010/11:276.

regeringens beslut om nya etappmål som togs i april 2012<sup>5</sup>. I kapitel 2 presenteras avfallsområdets regelverk och miljömål.

I detta kapitel (1) redogörs för skrivelser som innehåller bedömningar och förslag som haft stor betydelse för detta betänkandes förslag och bedömningar och som legat till grund för de resonemang och beslut om inriktning på förslag som till slut blivit mina förslag.

Den första är betänkandet Resurs i retur (SOU 2001:102) som innehåller analyser av problem som inte kom att lösas som det var tänkt genom de förslag som lades.

Producentansvaret för förpackningar och returpapper utvärderades därefter av Naturvårdsverket på uppdrag av regeringen. I uppdraget ingick att föreslå hur reglerna för producentansvaren skulle kunna få ett bättre genomförande i praktiken, bl.a. föreslogs en ordning med på förhandgodkända insamlingssystem<sup>6</sup>. Genom propositionen Förhandsgodkända insamlingssystem för förpackningar och papper fick sedan regeringen riksdagens bemyndigande att genomföra ett sådant system<sup>7</sup>. Nedan följer en redogörelse av dels verkets förslag i korthet dels innehållet i propositionen. Regeringen har ännu inte använt sitt bemyndigande från riksdagen.

Möjligheten att samla in avfall sorterat efter materialslag, dvs. allt avfall av t.ex. plast eller metall och inte bara förpackningar, analyserades av Naturvårdsverket i rapporten System för insamling av hushållsavfall i materialströmmar<sup>8</sup>. Rapporten har överlämnats till Avfallsutredningen för hantering i samband med uppdragets genomförande och ligger till grund för de överväganden som jag gjort angående insamling i materialströmmar.

I uppdraget ingår inte att se över insamling och omhändertagande av bilar, läkemedel, batterier, glödlampor och vissa belysningsarmaturer, radioaktiva produkter eller elektriska eller elektroniska produkter, i det fall utredningen inte ser att det finns särskilda skäl att se över även dessa avfallsslag. Inte heller retursystemet för konsumtionsfärdiga drycker ingår i uppdraget. Inom den tidsram som gavs har inte utrymme funnits för att vidare analysera eller ge förslag inom dessa avfallsslag. Arbetet har inte heller omfattat bygg- och rivningsavfall. Av avfall från verksamheter ingår bara förpackningar och returpapper samt avfall som har

---

<sup>5</sup> M2012/1171/Ma.

<sup>6</sup> Rapport 5648.

<sup>7</sup> Prop. 2007/08:129, bet. 2007/08: MJU8, rskr. 2007/08:229.

<sup>8</sup> Rapport 5942.

kunnat hävdas vara jämförbart med hushållsavfall. Sålunda ingår till exempel inte branschspecifika avfall från gruvor, metall- eller skogsindustrier eller jordbruk.

I utredningsarbetet har stor vikt lagts vid dialog med olika aktörer i samhället vilket också inkluderat aktörer inom de områden som listas ovan. Erfarenheter från bl.a. producentansvaret för elektriska och elektroniska produkter liksom från andra producentansvarsområden har utgjort ett viktigt underlag för mitt arbete. Detsamma gäller erfarenheter från dialog med fastighets- och boendeorganisationer liksom från möten med kommuner och kommunala bolag, politiska partier och andra intressenter.

### 1.3.1 Resurs i retur (SOU 2001:102)

#### *Förbättringar sett ur konsumentperspektiv*

Under år 2000 tillkallades en särskild utredare med uppdrag att göra en översyn av producentansvaret. Utredaren gjorde en utvärdering avseende alternativa huvudmannaskap för ansvaret för insamling av förpackningar och returpapper från hushållen. I det ena alternativet föreslogs att kommunerna skulle ta över insamlingsansvaret. Kommunens övertagande av insamlingsansvaret skulle innebära att fleråriga avtal rörande ersättning från producenterna till kommunerna för insamling till återvinningsstationer, fastighetsnära insamling och transport till av materialbolagen anvisad punkt skulle ingås. Även överenskommelser rörande kvalitetssäkring av det insamlade avfallet skulle behöva komma till stånd. Kommunerna skulle organisera insamlingsstrukturen efter lokala förhållanden och arbeta med återvinningsstationer, fastighetsnära insamling allt efter kommunens värdering av invånarnas behov och önskemål. Andelen fastighetsnära insamling och takten för dess införande skulle avgöras av kommunen utifrån lokala förutsättningar och behov.

I det andra alternativet skulle ansvaret för insamlingen ligga kvar hos producenterna. Alternativet inbegrep även inrättandet av ett lokalt samarbetsorgan bestående av företrädare för kommuner, entreprenörer, materialbolag och fastighetsägare. Samrådet skulle fungera som en plattform att nå målet om att det vid utgången av år 2002 skulle finnas en överenskommelse med varje enskild kommun om antalet återvinningsstationer och placeringen av dessa.



Utredarens bedömning var att en styrka i att låta kommunerna ta över ansvaret för insamlingen av förpackningar och returpapper var den entydiga roll som systemet skulle få gentemot konsumenterna. Däremot konstaterades att det skulle leda till försämringar när det gäller aktörernas roller och ansvar sinsemellan. Förhandlingarna och tvisterna mellan producenterna (materialbolagen) och kommuner handlade vid tidpunkten för utredningens genomförande oftast om skötseln och placeringen av återvinningsstationerna. Vid överlåtelse av det fysiska ansvaret på kommuner bedömdes dessa ersättas av ett nytt förhandlingsområde mellan kommuner och materialbolag som skulle beröra både ekonomisk ersättning, kvalitetskontroll och servicegrad till konsument. Både omfattningen av det som då skulle behöva förhandlas och sannolikheterna för tvister bedömdes därför öka jämfört med att låta producenterna behålla insamlingsansvaret.

Förslaget bedömdes dessutom förutsätta att materialbolagen långsiktigt skulle finnas kvar som mottagare av kommunernas krav på ersättning. Detta skulle leda till att materialbolagen även fortsättningsvis skulle behöva administrera ett avgiftssystem som fördelar det ekonomiska ansvaret mellan olika producentkategorier, eftersom det skulle vara omöjligt för kommunerna att fakturera varje enskild producent.

Utredningens förslag blev därför att insamlingen skulle ligga kvar på producenterna (materialbolagen), men utvecklas i enlighet med de åtaganden materialbolagen gjorde. Detta alternativ inbegrep även att ett lokalt samarbetsorgan bestående av företrädare för kommuner, entreprenörer, materialbolag och fastighetsägare inrättades. År 2004 skapades som en följd Avfallsrådet som består av ett femtontal representanter från myndigheter, länsstyrelser, kommuner, organisationer och företag.

Utredaren rekommenderade vidare en på frivillig basis utökad fastighetsnära insamling för att öka servicen och tillgängligheten för konsumenterna.

#### *Förslag rörande tillsyn och uppföljning*

I utredningen uppmärksammades problemen med att det finns producenter som inte uppfyller kraven på tillhandhållande av lämpligt insamlingsystem enligt producentansvarsförordningarna. Därför föreslogs att regeringen, eller den myndighet regeringen bestämmer, skulle bemyndigas att införa krav på att varje enskild

producent ska kunna visa att denne ingår i ett insamlingssystem som uppfyller vissa krav och som godkänts i särskild ordning. Om enskilda producenter skulle välja att uppfylla lagkraven genom att tillhandahålla egna system föreslogs krav på anmälningsplikt till behörig myndighet. Därtill föreslogs att kraven skulle stöttas av en miljöstraffavgift riktad mot producenter som bryter mot reglerna.

Förslaget var även tänkt att gälla utformningen av materialbolagens insamlingssystem. Detta genom att systemen skulle komma att prövas mot särskilt fastställda krav. Som exempel på kriterier för godkännande nämndes uppfyllande av insamlingsmål, geografisk spridning, täthet mellan insamlingsbehållare, samråds-skyldighet, informationskrav, renhållning, rapportering etc.

Utredaren ansåg att det framstod som lämpligt att Naturvårdsverket blev ansvarigt för att utfärda föreskrifter om villkor för godkännande. Innehållet i villkoren antogs få ett varierande innehåll beroende på vilken typ av avfall som insamlingssystemet skulle avse.

### **1.3.2 Framtida producentansvar för förpackningar och tidningar (Naturvårdsverkets rapport 5648)**

#### *Förslag på införande av på förhand godkända insamlingssystem*

Genom att bygga vidare på de förslag som lagts fram i Resurs i retur (SOU 2001:102) föreslog Naturvårdsverket 2008 införandet av regler om på förhand godkända insamlingssystem. Förslaget innebar att varje enskild producent av förpackningar och returpapper skulle ingå i ett på förhand godkänt system som skulle kunna administreras av producenten själv eller av en sammanlutning av producenter (ett materialbolag). Det föreslogs även att kravet på att ingå i ett sådant system skulle kopplas till en miljöstraffavgift.

Förslaget innebar vidare att prövningsmyndigheten skulle kunna sätta en tydlig standard som insamlingssystemen skulle uppfylla och som fortlöpande skulle kunna kontrolleras. Som prövningsmyndighet föreslogs Naturvårdsverket. I samband med prövningen om godkännande av ett insamlingssystem föreslog verket att krav som t.ex. rör återvinningsmål, städning och renhållning samt information, skulle kunna ställas. I de fall insamlingssystemen inte

längre skulle kunna uppfylla kraven skulle tillsynsmyndigheten kunna förelägga materialbolaget att vidta åtgärder. Som en sista åtgärd föreslogs att godkännandet skulle kunna dras in.

Verket ansåg att de krav som skulle kunna ställas på insamlings-systemen samt vad en ansökan om godkännande skulle kunna innehålla behövde preciseras i producentansvarsförordningarna eller i föreskrifter som utarbetats av Naturvårdsverket.

De krav som sedermera skulle utformas föreslogs utgå både från befintlig insamlingsstruktur och från de krav som finns i förordningarna om lämpliga insamlingssystem. Godkännande skulle således kunna ske om systemet kunde anses vara lättillgängligt samt underlätta för och ge god service åt dem som ska lämna förpackningsavfall och returpapper. Därutöver ansågs övergripande krav kunna ställas på uppfyllande av återvinningsmål, geografisk spridning, tidsintervaller mellan samråd, informationskrav, åtgärder mot nedskräpning, övervakning, rapportering samt övriga krav som krävs ur bl.a. miljö- och servicesynpunkt. Tanken med förslaget var dock inte att ställa krav på detaljnivå, t.ex. om antalet återvinningsstationer eller lokalisering i en enskild kommun. Detta ansågs vara frågor som även fortsättningsvis skulle kunna lösas under samråden.

Verket föreslog även att godkännandet skulle ges under begränsad tid, förslagsvis för 5–10 år. Detta på grund av att den tekniska utvecklingen och ökade kunskaper leder till att samhällets krav på insamlingssystem förändras över tiden.

Kommunerna ansågs vara bäst lämpade att utöva den operativa tillsynen dels över att enskilda producenter anslutit sig till ett på förhand godkänt insamlingssystem dels över att de som administrerar ett sådant system följer de beslut om godkännande som meddelats.

Verket föreslog vidare att producenter med en årsomsättning understigande 0,5 miljoner per år inte skulle behöva ansluta sig till ett på förhand godkänt insamlingssystem. Detta under förutsättning att de administrativa kostnaderna för materialbolagen då skulle bli för stora.

### **1.3.3 Förhandsgodkända insamlingssystem för förpackningar och papper (prop. 2007/08:129)**

Våren 2008 tog riksdagen beslut om de förslag om ändringar i miljöbalken som regeringen lämnade i propositionen Förhands-

godkända insamlingssystem för förpackningar och papper<sup>9</sup>. Ändringarna föreslogs träda ikraft i september 2008 men förslagen har emellertid ännu inte omsatts till lagtext. Nedan följer en kort sammanfattning av propositionen.

I propositionen föreslogs att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ska få meddela föreskrifter om att producenter av förpackningar och producenter av papper för tidningar, tidskrifter, direktreklam, kataloger eller andra liknande pappersprodukter ska se till att förpackningarna eller papperet omfattas av ett insamlingssystem för återvinning eller återanvändning. Dessutom föreslogs ett bemyndigande för regeringen att meddela föreskrifter om krav på tillstånd för att yrkesmässigt få driva sådana insamlingssystem.

Syftet med förslaget beskrivs i propositionen vara att ge kommunerna bättre möjligheter att bedriva en effektiv tillsyn samt att komma åt de producenter som inte tar sitt ansvar enligt förordningarna.

De krav som skulle kunna uppställas som villkor för godkännande av ett insamlingssystem är tänkta att preciseras i de föreskrifter som meddelas med stöd av bemyndigandet.

Vikten av att ett sådant regelverk säkerställer att insamlingen fungerar tillfredsställande, utan att reglerna för den skall blir onödigt betungande, poängterades särskilt. I detta sammanhang framlyftes möjligheten för små producenter att undantas från kravet på att ingå i ett godkänt system om de administrativa kostnaderna blir oproportionerligt höga för ett sådant företag.

#### **1.3.4 System för insamling i materialströmmar (Naturvårdsverkets rapport 5942)**

Naturvårdsverket genomförde på uppdrag av regeringen år 2009 en undersökning om insamling av vissa fraktioner i materialströmmar. Myndigheten valde att avgränsa uppdraget till att enbart omfatta avfall av plast och metall eftersom man bedömde att den potentiella miljövinsten är störst för dessa materialslag. Naturvårdsverkets bedömning baseras huvudsakligen på resultaten från ett försök med materialströmsinsamling i Eskilstuna kommun 2007–2008.

---

<sup>9</sup> Förhandsgodkända insamlingssystem för förpackningar och papper (prop. 2007/08:129, bet. 2007/08:MJU8, rskr. 2007/08:229).

Myndighetens slutsats är att insamling av hushållsavfall baserat på material är intressant. Detta främst därför att det ger ett system som är mer användarvänligt och begripligt för hushållen som i dag ibland har svårt att förstå uppdelningen mellan förpackningar och annat avfall. Myndighetens uppfattning är att en ändring till insamling av material i stället för förpackningar kan medföra nöjdare och ännu mer engagerade hushåll samt ge ett ökat förtroende för källsortering och återvinning. Naturvårdsverket förordar därför att insamling och återvinning av hushållens avfall breddas till att omfatta allt avfall av metall och plast som går att materialåtervinna.

### 1.3.5 Avfallsutredningens utgångspunkter

Många av de problem som föranledde tillsättandet av utredningen 2000 kvarstår. Bl.a. kan insamlingssystemet göras enklare och mer effektivt, materialet utnyttjas i större utsträckning och informationen förbättras. Vidare tog den förra utredaren i sin analys upp monopoltendenser. Vid den tidpunkten pågick det och planerades olika insatser från materialbolagens sida för att minska aktuella monopoltendenser varför utredaren valde att föreslå att Konkurrensverket skulle ges i uppdrag att utvärdera producentansvar och konkurrens efter ett par år för att bl.a. se vad som är acceptabla konsekvenser av lagstiftningen. Regeringen gav den 18 december 2003 Naturvårdsverket i uppdrag att i samråd med Konkurrensverket utreda hur marknadssituationen för avfallshandlingen såg ut i Sverige.<sup>10</sup> Arbetet fokuserades på farligt avfall, men även marknadssituationen och handlingen av verksamhetsavfall och material som faller under producentansvaret analyserades. I utredningen analyseras även huruvida det förekommer hinder för en fungerande konkurrens på avfallsmarknaden. Särskilt uppmärksammades kommunernas agerande och roll på avfallsmarknaden. I rapporten riktas kritik på olika områden mot såväl kommuners som producenters (materialbolags) agerande. Kommunernas möjlighet till s.k. korssubventionering är ett sådant exempel. Materialbolagen som genom sin konstruktion kan utgöra en konkurrenshämmande faktor är ett annat.

En ordning med på förhand godkända insamlingssystem har inte genomförts.

---

<sup>10</sup> Marknaden för avfallshandling. (Rapport 5408).

Möjligheten att gå över till ett system där vissa avfallsfraktioner sorteras ut och samlas in efter materialslag i enlighet med Naturvårdsverkets rekommendationer har inte behandlats av regeringen. Jag har i mina bedömningar haft för avsikt att hantera tidigare förslag och, om så är nödvändigt, vidareutveckla dem för att sedan ge förslag som framför allt kan erbjuda medborgarna ett så enkelt och tydligt avfallssystem som möjligt.

## 2 Gällande regelverk och förutsättningar

### 2.1 Regelverket inom avfallsområdet

#### 2.1.1 Ramdirektivet om avfall

Den övergripande och nu gällande EU-regleringen om avfall som Sverige är skyldigt att följa och förhålla sig till, finns i Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/98/EG av den 19 november 2008 om avfall och upphävande av vissa direktiv (EUT L 312, 22.11.2008, s. 3, Celex 32008L0098). Direktivet är ett s.k. ramdirektiv, vilket innebär att det är möjligt att anta specialdirektiv på området.

Av direktivet framgår en avfallshierarki som ska gälla som prioriteringsordning för lagstiftning och politik i medlemsstaterna i fråga om förebyggande och hantering av avfall.<sup>1</sup> Hierarkin innebär att avfall i första hand ska förebyggas. För det avfall som ändå uppkommer gäller att det i följande prioriteringsordning ska förberedas för återanvändning, materialåtervinnas, återvinnas på annat sätt t.ex. genom energiutvinning eller bortskaffas. Hierarkin är inte absolut – avvikelser kan ibland krävas för att främja de alternativ som ger bäst resultat för miljön som helhet.

Avfall ska alltså enligt hierarkin i första hand förebyggas. I direktivet avses med *förebyggande*<sup>2</sup> av avfall åtgärder som vidtas innan ett ämne, ett material eller en produkt blivit avfall<sup>3</sup> och som innebär en minskning av

---

<sup>1</sup> Artikel 4.

<sup>2</sup> Artikel 3.12.

<sup>3</sup> Se definition av *avfall*: ämne eller föremål som innehavaren gör sig av med eller avser eller är skyldig att göra sig av med (artikel 3.1).

- a) mängden avfall, inbegripet genom återanvändning av produkter eller förlängning av produkters livslängd,
- b) den negativa påverkan av miljön och människors hälsa genom det genererade avfallet, eller
- c) halten av skadliga ämnen i material och produkter.

I sammanhanget bör också nämnas att *återanvändning* definieras som varje förfarande som innebär att produkter eller komponenter som inte är avfall återanvänds i samma syfte för vilket de ursprungligen var avsedda.<sup>4</sup>

För sådant avfall som ändå uppkommer gäller att det i första hand ska *förberedas för återanvändning*. Med detta avses i direktivet

återvinningsförfaranden som går ut på kontroll, rengöring eller reparation, genom vilka produkter eller komponenter av produkter som har blivit avfall bereds för att återanvändas igen utan någon annan förbehandling.<sup>5</sup>

Avfall som av olika anledningar inte lämpar sig att förberedas för återanvändning ska i första hand *materialåtervinnas*. I direktivet definieras förfarandet som

varje form av återvinningsförfarande genom vilket avfallsmaterial upparbetas till produkter, material eller ämnen, antingen för det ursprungliga ändamålet eller för andra ändamål; detta omfattar upparbetning av organiskt material men inte energiåtervinning och upparbetning till material som ska användas som bränsle eller fyllmaterial.<sup>6</sup>

Sådant som inte lämpar sig att materialåtervinnas ska i stället återvinnas på annat sätt t.ex. genom energiåtervinning. För energiåtervinning finns ingen specifik definition men *återvinning* som övergripande begrepp definieras som

varje förfarande vars främsta resultat är avfall som har ett nyttigt ändamål, genom att det antingen vid anläggningen eller i samhället i stort ersätter annat material som i annat fall skulle ha använts för ett visst syfte eller förbereds för detta syfte; bilaga II innehåller en icke uttömmande förteckning över återvinningsförfaranden.<sup>7</sup>

---

<sup>4</sup> Artikel 3.13.

<sup>5</sup> Artikel 3.16.

<sup>6</sup> Artikel 3.17.

<sup>7</sup> Artikel 3.15.



I bilaga II anges att användning av avfall som bränsle eller annan energikälla ska räknas som ett återvinningsförfarande. Detta omfattar enligt bilagan förbränningsanläggningar avsedda för kommunalt fast avfall vilkas energieffektivitet uppgår till vissa bestämda värden.

Som ett sista steg ska avfallet *bortskaffas*. Med detta avses förfaranden som inte utgör återvinning även om förfarandet sekundärt leder till regenerering av ämnen eller utvinning av energi.<sup>8</sup> T.ex. utgör enligt bilaga I behandling i markbädd, såsom biologisk nedbrytning av flytande avfall och slam i jord eller liknande, ett bortskaffningsförfarande.

Direktivet ställer krav på att medlemsstaterna ska vidta de åtgärder som är nödvändiga för att se till att avfall genomgår återvinningsförfaranden i enlighet med avfallshierarkin, utan fara för människors hälsa och utan att skada miljön.<sup>9</sup> När det är nödvändigt för tillämpningen av avfallshierarkin, skyddet för människors hälsa och miljön samt för att underlätta eller förbättra återvinningen ska avfall samlas in separat om det är tekniskt, miljömässigt och ekonomiskt genomförbart.<sup>10</sup>

Direktivet ställer konkreta krav på att medlemsstaterna senast år 2015 åtminstone ska ha anordnat separat insamling för papper, metall, plast och glas.<sup>11</sup> Till detta kopplas mål om att återvinningen för papper, metall, plast och glas från hushåll och eventuellt sådana avfallsflöden som liknar hushållens senast år 2020 ska öka till totalt minst 50 viktprocent.<sup>12</sup> Vad gäller biologiskt avfall ska medlemsstaterna vid behov främja separat insamling i syfte att genomföra kompostering och rötning av avfallet.<sup>13</sup> För biologiskt avfall anges emellertid inga återvinningsmål.

Utöver detta ska medlemsstaterna vidta lämpliga åtgärder för att främja återanvändning av produkter och för att främja förberedelse för återanvändning. För detta ändamål anges särskilt inrättandet av och stöd till nätverk för återanvändning och reparation samt användning av ekonomiska styrmedel, upphandlingskriterier, kvantitativa mål eller andra åtgärder.<sup>14</sup>

---

<sup>8</sup> Artikel 3.19.

<sup>9</sup> Artikel 10.1.

<sup>10</sup> Artikel 10.2.

<sup>11</sup> Artikel 11.1 *tredje stycket*.

<sup>12</sup> Artikel 11.2 a.

<sup>13</sup> Artikel 22.

<sup>14</sup> Artikel 11.

Definitionen av avfall har kompletterats med en möjlighet för EU-kommissionen att ta fram kriterier för när avfall ska kunna upphöra att vara avfall (end of waste criteria).<sup>15</sup> Kriterierna är frivilliga att använda. I nuläget finns kriterier för järn, stål och aluminium. Kriterier för papper, glaskross och koppar håller på att arbetas fram. Dessutom har tekniska studier inletts som underlag för utarbetandet av kriterier för när biologiskt nedbrytbart avfall och plastavfall ska kunna upphöra att vara avfall. Kriterierna får främst betydelse för återvinningsledet, eftersom sådant som enligt EU-domstolens praxis betraktas som avfall<sup>16</sup> numera betraktas som en sekundär råvara. Kriterierna får således främst betydelse för när de skiljer sig från EU-domstolens praxis om vad som är att betrakta som ett avfall.

Direktivet förtydligar också vad som ska betraktas som biprodukter i stället för som avfall.

### 2.1.2 Övriga EU-regler

Utöver ramdirektivet innehåller EU-rätten direktiv och förordningar som reglerar specifika slag av avfall och specifika hanteringar av avfall. EU-rättsakter om förpackningsavfall och deponering av avfall behandlas nedan i samband med de svenska regler som genomför eller hör samman med dem.

Därutöver finns Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1069/2009 av den 21 oktober 2009 om hälsobestämmelser för animaliska produkter och av dessa framställda produkter som inte är avsedda att användas som livsmedel (EUT L 300, 14.11.2009, s. 1 Celex 32009R1069). Förordningen reglerar bl.a. hantering av livsmedelsavfall för biogasproduktion.

### 2.1.3 Miljöbalken

Sedan 1999 finns miljölagstiftningen samlad i miljöbalken. Miljöbalkens bestämmelser syftar till att främja en hållbar utveckling som innebär att nuvarande och kommande generationer tillförsäkras en hälsosam och god miljö.<sup>17</sup> Vad detta innebär

---

<sup>15</sup> Artikel 6.

<sup>16</sup> Se dom av den 19 juni 2003 i mål C-444/00.

<sup>17</sup> 1 kap. 1 § miljöbalken (1998:808).

konkretiseras bl.a. genom generationsmålet och miljö kvalitetsmålen (se 2.2). I första paragrafen stadgas utöver detta att miljöbalkens bestämmelser bl.a. ska tillämpas så att återanvändning och återvinning, liksom annan hushållning med material, råvaror och energi främjas så att kretslopp uppnås. När det gäller verksamheter som påverkar miljön, människors hälsa eller resurs-hushållningen ska miljöbalken och dess tillhörande förordningar tillämpas på ett sådant sätt som bäst främjar detta.

Reglerna som berör avfallsområdet finns i första hand i kapitel 15. Dessutom finns i bl.a. kapitel 2, 9, 26 och 27 bestämmelser som både direkt och indirekt berör avfallsområdet.

Femtonde kapitlet inleds med att definiera att avfall är varje föremål eller ämne som innehavaren gör sig av med eller avser eller är skyldig att göra sig av med.<sup>18</sup> Vidare anges att den som innehar avfall ska se till att det omhändertas på ett hälso- och miljömässigt godtagbart sätt.<sup>19</sup> I kapitlet anges även kommunens ansvar för insamling och omhändertagande av hushållsavfall.<sup>20</sup> Med hushållsavfall avses i kapitlet avfall som kommer från hushåll samt därmed jämförligt avfall.<sup>21</sup> Enligt miljöbalkens förarbeten är avfall jämförligt med hushållsavfall avfall från industrier, affärsrörelser och annan likartad verksamhet som i renhållningssammanhang är jämförligt med avfall som kommer från hushåll. Det är sådant avfall som uppkommer som en direkt följd av att människor, oavsett ändamål eller verksamhet, uppehåller sig inom en lokal eller i en anläggning. Som exempel kan nämnas avfall från personalmatsalar, restaurangavfall och toalettavfall.<sup>22</sup> Vidare anges att om avfall ska transporteras genom kommunens försorg får inte någon annan än kommunen eller den som kommunen anlitar för ändamålet ta befattning med transporten.<sup>23</sup> Avfallet får heller inte komposteras eller på annat sätt återvinnas eller bortskaffas av en fastighetsinnehavare eller nyttjanderättshavare om avfallet inte kan tas om hand på fastigheten utan risk för olägenhet för människors hälsa eller miljön.<sup>24</sup> Därtill anges att kommunen utöver detta har ansvar

---

<sup>18</sup> 15 kap. 1 § miljöbalken.

<sup>19</sup> 15 kap. 5 a § miljöbalken.

<sup>20</sup> 15 kap. 8 § miljöbalken.

<sup>21</sup> 15 kap. 2 § miljöbalken.

<sup>22</sup> Prop. 1997/98:45 del 2 s. 821.

<sup>23</sup> 15 kap. 21 § miljöbalken.

<sup>24</sup> 15 kap. 18 § miljöbalken.

för avfallshanteringen på ett mer övergripande plan (se vidare avsnitt 2.1.10 samt 2.3.3).<sup>25</sup>

Kapitlet innehåller därutöver bemyndiganden för regeringen att meddela föreskrifter om skyldighet för producenter att se till att avfall samlas in, transporteras bort, återvinns, återanvänds eller bortskaffas samt om hanteringen av avfall.<sup>26</sup> Även bestämmelser som rör dumpning och nedskräpning återfinns i kapitlet.

I 2 kap. miljöbalken anges de s.k. allmänna hänsynsreglerna, som bl.a. ska tillämpas vid tillståndsprövning, tillsyn och egenkontroll. I kapitlets 5 § stadgas att alla som bedriver en verksamhet eller vidtar en åtgärd ska hushålla med råvaror och energi samt utnyttja möjligheterna till återanvändning och återvinning. Bestämmelsen anger även att förnybara energikällor i första hand ska användas.

Bestämmelsen ger uttryck åt hushållningsprincipen och kretsloppsprincipen. Hushållningsprincipen innebär att råvaror och energi ska användas så effektivt som möjligt och att förbrukningen av dessa minimeras. För energins del betonas vikten av effektiv användning och ökad hushållning bl.a. vid tillverkning av produkter, varvid förnybara energikällor i många fall innebär den bästa hushållningen. Hushållnings- och kretsloppsprincipen innebär tillsammans att det som utvinns ur naturen ska kunna användas, återvinnas och bortskaffas med minsta möjliga resursförbrukning och utan att naturen skadas. Både hushållnings- och kretsloppsprincipen ska tillämpas vid tillståndsprövning, tillsyn och egenkontroll.

I sammanhanget bör nämnas att den s.k. avfallshierarkin (se avsnitt 2.1.1) inte uttryckligen har genomförts i miljöbalken. Bestämmelsen i 2 kap. 5 § miljöbalken uttrycker den emellertid i viss mån men dock utan tydlig prioriteringsordning.

Bemyndigande för regeringen att meddela föreskrifter om att det ska vara förbjudet att utan tillstånd eller anmälan, anlägga eller driva vissa slag av fabriker eller annat slag av miljöfarlig verksamhet finns i 9 kap. Bemyndigandet har utnyttjats genom meddelande av förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet som pekar ut vilka verksamheter som kräver tillstånd eller anmälan innan de får bedrivas. Däri anges bl.a. att tillstånd eller anmälan krävs för

---

<sup>25</sup> 15 kap. 11 § miljöbalken.

<sup>26</sup> Bl.a. 15 kap. 6 §, 9 § och 19 § miljöbalken.

mellanlagring, förbehandling, sortering och mekanisk bearbetning, biologisk behandling, förbränning eller deponering av avfall.

I balkens 26 kap. pekas kommunens tillsynsansvar för avfallshanteringen i 15 kap. ut.<sup>27</sup> I kapitlet anges även möjligheten för tillsynsmyndigheterna att meddela förelägganden och förbud som behövs i ett enskilt fall för att balken, föreskrifter, domar och andra beslut som har meddelats med stöd av balken ska efterlevas.<sup>28</sup> Beslut om förelägganden får förenas med vite.<sup>29</sup>

Grunden för meddelande av föreskrifter för myndigheters kostnader för provning och tillsyn enligt miljöbalken eller föreskrifter som meddelats med stöd av balken anges i 27 kap. Där i anges bl.a. grunden för kommuner att meddela föreskrifter om att avgift ska betalas för insamling, transport, återvinning och bortskaffande av avfall som enligt balken eller enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av balken utförs genom deras försorg.<sup>30</sup> Avgiften får tas ut på ett sådant sätt att återanvändning, återvinning eller annan miljöanpassad avfallshantering främjas.<sup>31</sup> I kapitlet finns även en bestämmelse som medger att regeringen, de kommuner eller den myndighet som regeringen bestämmer, får meddela föreskrifter om att producenter ska betala avgift för insamling, transport och bortskaffande av avfall som utförs genom kommunens försorg.<sup>32</sup>

#### 2.1.4 Avfallsförordningen

Utöver miljöbalken finns bestämmelser om avfallshanteringen i avfallsförordningen (2011:927). I förordningen preciseras många av reglerna i miljöbalken närmare. Förordningen innehåller en rad definitioner samt regler om den kommunala renhållningsskyldigheten, kommunal renhållningsordning, allmänna bestämmelser om hantering av avfall samt tillstånds- och anmälningsskyldighet för transport och annan hantering av avfall.

Enligt 36 § krävs särskilt tillstånd för att yrkesmässigt transportera avfall eller transportera avfall som uppkommit i yrkesmässig verksamhet

---

<sup>27</sup> 26 kap. 3 § miljöbalken.

<sup>28</sup> 26 kap. 9 § miljöbalken.

<sup>29</sup> 26 kap. 14 § miljöbalken.

<sup>30</sup> 27 kap. 4 § miljöbalken.

<sup>31</sup> 27 kap. 5 § miljöbalken.

<sup>32</sup> 27 kap. 7 § miljöbalken.

om vissa volymer avfall och farligt avfall överskrids. Därutöver ska den som yrkesmässigt samlar in avfall anmäla verksamheten till länsstyrelsen. Även den som är handlare eller mäklare ska anmäla sin verksamhet till länsstyrelsen.<sup>33</sup>

Förordningen innehåller också bemyndiganden för kommuner att meddela föreskrifter bl.a. om hur avfallsutrymmen ska se ut och att vissa slag av avfall ska förvaras och transporteras skilt från annat avfall.<sup>34</sup>

Därtill finns i förordningen bestämmelser om regional och nationell avfallsplanering (se vidare avsnitt 2.1.10).

### 2.1.5 Förordning (2006:1273) om producentansvar för förpackningar

Genom förordning (2006:1273) om producentansvar för förpackningar har EU-direktivet om förpackningar och förpackningsavfall<sup>35</sup> införlivats. Direktivet ställer inte krav på genomförande i form av producentansvar på det sätt som Sverige valt att göra.

Förordningens syfte är att förpackningar utformas, framställs och saluförs på ett sådant sätt att de är återanvändbara eller återvinningsbara. Förordningen syftar också till att producenterna ska ordna system för insamling av allt förpackningsavfall som är hänförligt till producenterna samt att det tas om hand på ett miljömässigt godtagbart sätt för att de återvinningsmål som anges i förordningen ska nås.<sup>36</sup> Med producent avses i förordningen den som yrkesmässigt tillverkar, säljer eller till Sverige för in en förpackning eller en vara innesluten i en förpackning.<sup>37</sup>

Från 2009 är återvinningsmålen för allt förpackningsavfall (i viktprocent) 60 procent varav 55 procent utgör materialutnyttjande. Därtill följer specifika återvinningsmål för särskilt angivna förpackningsslag. För förpackningar av metall, som inte utgör dryckesförpackningar, är målet 70 procent materialutnyttjande,

---

<sup>33</sup> 46 och 47 §§ avfallsförordningen.

<sup>34</sup> 74 § avfallsförordningen.

<sup>35</sup> Europaparlamentets och rådets direktiv 94/62/EG av den 20 december 1994 om förpackningar och förpackningsavfall (EUT L 395, 31.12.1994, s. 10, Celex 31994L0062) ändrat genom Europaparlamentets och rådets direktiv 2005/20/EG av den 9 mars 2005 om ändring av direktiv 94/62/EG om förpackningar och förpackningsavfall (EUT L 70, 16.3.2005, s. 17, Celex 32005L0020).

<sup>36</sup> 1 och 4 §§ förordning om producentansvar för förpackningar.

<sup>37</sup> 2 § förordningen om producentansvar för förpackningar.

medan målet för förpackningar av papp, papper, kartong och wellpapp är 65 procent materialutnyttjande. För plastförpackningar, till vilka dryckesförpackningar av polymera material inte räknas, är målet 70 procent (varav minst 30 procentenheter utgör materialutnyttjande tillbaka till plast). För förpackningar av glas gäller 70 procent materialutnyttjande. Därtill finns återvinningsmål för förpackningar av trä, dryckesförpackningar i metall och av polymera material samt övriga material.

De målnivåer som anges i den svenska förordningen har framarbetats mot bakgrund av de målnivåer som anges i det bakomliggande EU-direktivet. Efter den senaste revideringen var medlemsländerna tvungna att senast den 31 december 2008 uppnå följande mål: Minst 60 procent av allt förpackningsavfall ska återvinnas (recovery), vilket inkluderar förbränning med energiutnyttjande och minst 55 procent ska materialutnyttjas (recycling). Därtill sätts specifika mål för varje material avseende materialutnyttjande. För plast är målet 22,5 procent och det har ett förtydligande att det gäller ”materialutnyttjande tillbaka till plast”.

I förordningen anges även att en producent ska se till att de förpackningar som producenten tillverkar, för in i Sverige eller säljer utformas, framställs och saluförs på ett sådant sätt att de är återanvändbara eller återvinningsbara enligt särskilt angivna kriterier.<sup>38</sup>

### 2.1.6 Förordning (1994:1205) om producentansvar för returpapper

Förordning (1994:1205) om producentansvar för returpapper reglerar producenters skyldighet att samla in och ta hand om returpapper. Syftet med förordningen är att 75 viktprocent av de tidningar som konsumeras i Sverige ska samlas in som returpapper för att materialåtervinnas eller tas om hand på annat miljömässigt godtagbart sätt.<sup>39</sup> Med returpapper avses avfall som består av tidningar, tidskrifter, direktreklam, telefonkataloger, kataloger för postorderförsäljning och liknande produkter av papper.<sup>40</sup> Enligt Naturvårdsverkets tillämpningsföreskrifter ska emellertid utsorterat

---

<sup>38</sup> 4 § och Bilaga 3 förordningen om producentansvar för förpackningar.

<sup>39</sup> 1 § förordningen om producentansvar för returpapper.

<sup>40</sup> 2 § förordningen om producentansvar för returpapper.

och insamlat returpapper materialåtervinnas om inte särskilda skäl talar däremot.<sup>41</sup> I förordningen definieras som producent den som yrkesmässigt för distribution inom Sverige tillverkar eller importerar sådant papper som tidningar trycks på, trycker eller låter trycka tidningar eller importerar tidningar.<sup>42</sup>

### **2.1.7 Övriga förordningar om producentansvar**

Utöver de ovan nämnda förordningarna om producentansvar finns förordningar om producentansvar för elektriska och elektroniska produkter, glödlampor och vissa belysningsarmaturer, batterier, läkemedel, däck och bilar samt för radioaktiva produkter och herrelösa strålkällor.

### **2.1.8 Förordning om förbud m.m. i vissa fall i samband med hantering, införsel och utförsel av kemiska produkter**

I EU-direktivet om förpackningar och förpackningsavfall anges att medlemsstaterna ska säkerställa att summan av koncentrationerna av bly, kadmium, kvicksilver och sexvärdigt krom i förpackningar och förpackningskomponenter inte överstiger vissa värden. Bestämmelserna har genomförts i 12 § till 14 § i förordningen (1998:944) om förbud m.m. i vissa fall i samband med hantering, införsel och utförsel av kemiska produkter.

### **2.1.9 Förordning om deponering av avfall**

Genom förordning (2001:512) om deponering av avfall som trädde i kraft i juli 2001 har Sverige införlivat EU-direktivet om deponering av avfall (99/31/EG)<sup>43</sup> i svensk lagstiftning. Syftet med förordningen är att förebygga och minska de negativa effekterna av deponering av avfall särskilt när det gäller förorening av ytvatten, grundvatten, mark och luft och på den globala miljön under en deponis hela livscykel. I förordningen anges förbud mot

---

<sup>41</sup> 5 § SNFS 1996:15.

<sup>42</sup> 3 § förordningen om producentansvar för returpapper.

<sup>43</sup> Rådets direktiv 1999/31/EG av den 26 april 1999 om deponering av avfall (EGT L 182, 16.7.1999, s. 1, Celex 31999L0031).



deponering av vissa avfallsslag såsom utsorterat brännbart avfall samt organiskt avfall.

### 2.1.10 Avfallsplaner och avfallsförebyggande program

Sedan början av 1990-talet har kommunen varit skyldig att upprätta en avfallsplan. Motivet till att införa krav på upprättande av avfallsplan var att kommunen skulle behandla frågan om hur avfallet bättre kan utnyttjas, t.ex. genom olika former av källsortering. Det ansågs också naturligt att låta planering för framtida lokalisering och utformning av olika hanterings- och behandlingsalternativ framgå av avfallsplanen.<sup>44</sup>

Enligt miljöbalken ska den kommunala avfallsplanen innehålla uppgifter om avfall inom kommunen och om kommunens åtgärder för att minska avfallets mängd och farlighet. Planen ska omfatta alla i kommunen förekommande avfallsslag dvs. även sådant avfall för vilket kommunen inte har ansvar att hantera. I förordningen (2006:1273) om producentansvar för förpackningar finns t.ex. bestämmelser om att en kommunal avfallsplan ska innehålla ett särskilt avsnitt om förpackningsavfall.<sup>45</sup> Uppgifterna i avfallsplanen ska ses över minst vart fjärde år och uppdateras vid behov.<sup>46</sup> För sådant avfall som kommunen inte har ansvar att hantera framgår emellertid av Naturvårdsverkets föreskrifter att planen enbart behöver ange översiktliga uppgifter om uppkomna mängder samt hur detta avfall återvinns eller bortskaffas.<sup>47</sup>

Sedan 2005 ska länsstyrelsen göra en sammanställning över de kommunala avfallsplanerna. Sammanställningen ska innehålla en analys av kapaciteten för avfallsbehandling inom länet avseende förutsättningarna för att hantera avfallet genom förberedelse för återanvändning, materialåtervinning, annan återvinning eller bortskaffande, med prioritet i den ordningen. Om det behövs för att åtgärda en befintlig eller förutsebar kapacitetsbrist eller för att tydliggöra ett befintligt eller förutsebart kapacitetsöverskott när det gäller en viss behandlingsmetod, ska länsstyrelsen samråda med berörda kommuner, näringsidkare och andra länsstyrelser. Samman-

---

<sup>44</sup> Prop. 1989/90:100, bilaga 16, s. 70 f.

<sup>45</sup> 12 § förordningen om producentansvar för förpackningar.

<sup>46</sup> 80 § avfallsförordningen.

<sup>47</sup> 4 § Naturvårdsverkets föreskrifter och allmänna råd om innehållet i en kommunal avfallsplan och länsstyrelsens sammanställning, NFS 2006:6.

ställningen ska därefter överlämnas till Naturvårdsverket.<sup>48</sup> Naturvårdsverket har beslutat om föreskrifter om innehållet i en kommunal avfallsplan och länsstyrelsens sammanställning.<sup>49</sup>

Enligt det nya ramdirektivet om avfall ska medlemsstaterna se till att det finns en eller flera avfallsplaner som var för sig eller i kombination omfattar hela medlemsstaten. Avfallsplanen ska bl.a. innehålla en analys av den nuvarande avfallshanteringen och de åtgärder som ska vidtas för att förbättra denna.<sup>50</sup> Avfallsplanerna ska utvärderas åtminstone vart sjätte år och ses över vid behov.<sup>51</sup> Allmänheten ska ges tillfälle att delta i utarbetandet av planerna och de avfallsförebyggande programmen.<sup>52</sup> Medlemsstaterna ska vid upprättande av avfallsplanerna samarbeta med övriga berörda medlemsstater och med EU-kommissionen.<sup>53</sup>

I Sverige har Naturvårdsverket utsetts till ansvarig myndighet för upprättande av en nationell avfallsplan. När planen tas fram eller ändras ska Naturvårdsverket på lämpligt sätt ge företrädare för länsstyrelserna, kommunerna och näringslivet tillfälle att lämna synpunkter.<sup>54</sup>

Under våren 2012 presenterade Naturvårdsverket Sveriges avfallsplan 2012–2017 Från avfallshantering till resurshushållning.<sup>55</sup> I planen har verket angivit ett antal mål som visar vad som bör uppnås inom ett antal prioriterade områden. Planen lämnar även förslag på vad aktörer verksamma inom de olika områdena kan göra för att nå de av verket uppsatta målen.

Utöver upprättande av avfallsplaner ställer ramdirektivet om avfall krav på att senast den 12 december 2013 upprätta avfallsförebyggande program.<sup>56</sup> I programmet ingår att överväga en rad avfallsförebyggande åtgärder, t.ex. ekonomiska styrmedel, främjande av forskning och ekodesign, kampanjer samt överenskommelser med näringslivet.<sup>57</sup> Syftet med sådana mål och åtgärder

---

<sup>48</sup> 81 § Avfallsförordningen.

<sup>49</sup> NFS 2006:6.

<sup>50</sup> Artikel 28.

<sup>51</sup> Artikel 30.

<sup>52</sup> Artikel 31.

<sup>53</sup> Artikel 32.

<sup>54</sup> 83 § avfallsförordningen.

<sup>55</sup> Rapport 6502.

<sup>56</sup> Artikel 29.

<sup>57</sup> Bilaga IV.

ska vara att bryta sambandet mellan ekonomisk tillväxt och den miljöpåverkan som hänger samman med generering av avfall.<sup>58</sup>

I avfallsförordningen regleras att Naturvårdsverket ansvarar för att upprätta ett avfallsförebyggande program i enlighet med kraven i direktivet om avfall. Programmet ska vara i kraft den 13 december 2013. Naturvårdsverket har haft i uppdrag att redovisa hur arbetet med programmet fortskrider. Uppdraget delredovisades i maj 2011 och innehöll exempel på hur avfall kan förebyggas i större utsträckning. Utgångspunkten för rapporten har varit att kartlägga vilka specifika avfallsströmmar som ger störst miljövinst att förebygga. Arbetet med dessa strömmar har fortsatt efter redovisningen.<sup>59</sup>

## 2.2 De svenska miljömålen

### 2.2.1 Generationsmålet

Riksdagen har beslutat att det övergripande målet för miljöpolitiken är att, utan att orsaka ökade miljö- och hälsoproblem utanför Sveriges gränser, till nästa generation lämna över ett samhälle där de stora miljöproblemen i Sverige är lösta. Detta förutsätter en ambitiös miljöpolitik i Sverige, inom EU och i internationella sammanhang. Enligt målet ska miljöpolitiken bl.a. inriktas mot att se till att

- kretsloppen är resurseffektiva och så långt som möjligt fria från farliga ämnen,
- en god hushållning sker med naturresurserna, andelen förnybar energi ökar och att energianvändningen är effektiv med minimal påverkan på miljön,
- konsumtionsmönstren för varor och tjänster orsakar så små miljö- och hälsoproblem som möjligt.

---

<sup>58</sup> Artikel 29.

<sup>59</sup> Naturvårdsverket, *Förebyggande av avfall – hur gör vi och varför?*, Redovisning av regeringsuppdrag, maj 2011.

## 2.2.2 Miljökvalitetsmål och etappmål

Till grund för allt miljöarbete ligger de sexton miljökvalitetsmål som är beslutade av riksdagen. Miljökvalitetsmålen anger det tillstånd i den svenska miljön som miljöarbetet ska leda till. Miljökvalitetsmålen har tidigare preciserats genom s.k. delmål, vilka har varit ämnade att konkretisera arbetet med uppfyllandet av miljökvalitetsmålen.

Förebyggande och hantering av avfall är en del av miljökvalitetsmålet *God bebyggd miljö*. För delmålet *Avfall 2005–2015* har stadgats att den totala mängden genererat avfall inte ska öka och att den resurs som avfall utgör ska tas till vara i så hög grad som möjligt samtidigt som påverkan på och risker för hälsa och miljö minskas. Målet har i sin tur preciserats ytterligare genom följande strecksatser

- deponerat avfall exklusive gruvavfall ska minska med minst 50 procent till år 2005 räknat från 1994 års nivå,
- senast år 2010 ska minst 50 procent av hushållsavfallet återvinnas genom materialåtervinning, inklusive biologisk behandling,
- senast år 2010 ska minst 35 procent av matavfallet från hushåll, restauranger, storkök och butiker återvinnas genom biologisk behandling. Målet avser källsorterat matavfall till såväl hemkompostering som central behandling,
- senast år 2010 ska matavfall och därmed jämförligt avfall från livsmedelsindustrier m.m. återvinnas genom biologisk behandling. Målet avser sådant avfall som förekommer utan att vara blandat med annat avfall och är av en sådan kvalitet att det är lämpligt att efter behandling återföra till växtodling.
- senast år 2015 ska minst 60 procent av fosforföreningarna i avlopp återföras till produktiv mark, varav minst hälften bör återföras till åkermark.

Uppföljningen av statusen för uppfyllande av de olika miljökvalitetsmålen gjordes tidigare av Miljömålsrådet, som då hade samordningsansvaret för miljömålsuppföljningen. Under 2008 presenterades en utvärdering som konstaterade att det gått olika

bra för delmålet (*Avfall 2005–2015*) strecksatser.<sup>60</sup> De strecksatser som rörde minskningen av deponerat avfall samt ökningen av materialåtervunnet hushållsavfall bedömdes ha uppnåtts eller troligen komma att uppnås. Samtidigt konstaterades att det generella delmålet om att mängden genererat avfall inte ska öka skulle bli mycket svårt att nå. Detsamma konstaterades för strecksatsen om återvinning av matavfall och återföring av fosfor. Sammantaget bedömde dock Miljömålsrådet att delmålet var möjligt att nå.

Under 2010 beslutades att de tidigare delmålen skulle ersättas med s.k. etappmål som är ämnade att ytterligare konkretisera arbetet med uppfyllandet av miljökvalitetsmålen. Ansvaret för beslut om ändring av befintliga eller beslut om ytterligare etappmål, flyttades genom ändringen från riksdag till regering.

Samtidigt genomfördes även vissa förändringar vad gäller uppföljningen av målen. Bl.a. skildes uppgiften att följa upp och utvärdera miljökvalitetsmålen från uppgiften att utveckla strategier med etappmål, styrmedel och åtgärder. En förändrad bedömningsgrund för miljökvalitetsmålen infördes också och innebär att antingen det tillstånd i miljön som miljökvalitetsmålet uttrycker eller förutsättningar för att nå denna kvalitet behöver vara uppnådda inom en generation (2020). Naturvårdsverket gavs samordningsansvar för miljömålsuppföljningen och ska årligen redovisa en bedömning av möjligheterna att nå miljökvalitetsmålen och etappmålen. Därtill beslutades att verket minst en gång per mandatperiod ska redovisa en fördjupad utvärdering av möjligheterna att nå målen. Sådana uppföljningar hade gjorts två gånger tidigare, 2004 och 2008.

I mars 2011 slutrapporterade Naturvårdsverket de delmål som i och med det nya miljösystemet har löpt eller kommer att löpa ut. Delmålet för avfall 2005–2015 bedömdes fortfarande att bli svårt att nå. Svårast att uppnå bedömdes delen om att avfallsmängderna inte ska öka. Vad gäller materialåtervinning och biologisk behandling av matavfall uppgick dessa tillsammans år 2009 till 49 procent, dvs. nära målnivån. Återvinningen av matavfall från hushåll och olika verksamheter bedömdes ha ökat och ligga på 20 procent, alltså ganska långt ifrån målnivån på 35 procent. Av livsmedelsindustrins matavfall återvanns 71 procent genom biologisk

---

<sup>60</sup> Miljömålsrådet, *Miljömålen – nu är det bråttom!*, 2008.

behandling. Annan återvinning, som tillverkning av biodiesel eller användning av gödsel, utgjorde 21 procent. Resterande åtta procent förbrändes. Återföringen av fosfor bedömdes ha ökat från nio procent till 26 procent sedan målet infördes. Verket bedömde att målet troligtvis skulle vara uppnått vid utgången av 2015. När det gäller återföring av fosfor till annan produktiv mark konstaterade Naturvårdsverket emellertid att det gått trögare. År 2008 gick knappt tio procent av fosfor till annan produktiv mark (bl.a. anläggningsjord) i sådan mängd att den tillförda fosfor inte var för stor för växterna att ta upp.

I maj 2012 fattade regeringen beslut om nya etappmål och preciseringar i miljömålssystemet.<sup>61</sup> Beslutet innehåller bl.a. en ny precisering av *God bebyggd miljö* som anger att

avfallshanteringen är effektiv för samhället, enkel att använda för konsumenterna och att avfallet förebyggs samtidigt som resurserna i det avfall som uppstår tas till vara i så hög grad som möjligt samt att avfallens påverkan på och risker för hälsa och miljö minimeras.

Därtill fattades beslut om etappmål för ökad resurshushållning i livsmedelskedjan och byggsektorn.

Etappmålet om ökad resurshushållning i livsmedelskedjan innebär att insatser ska vidtas så att resurshushållningen i livsmedelskedjan ökar genom att minst 50 procent av matavfallet från hushåll, storkök, butiker och restauranger sorteras ut och behandlas biologiskt så att växtnäring tas tillvara, där minst 40 procent behandlas, så att även energi tas tillvara senast 2018.

Etappmålet om byggnads- och rivningsavfall innebär att insatser ska vidtas så att förberedandet för återanvändning, materialåtervinning och annat materialutnyttjande av icke-farligt byggnads- och rivningsavfall är minst 70 viktprocent senast 2020.

I juni 2012 presenterade Naturvårdsverket den första fördjupade utvärdering av miljö kvalitetsmålen i det nya miljömålssystemet. När det gäller miljö kvalitetsmålet *God bebyggd miljö*, ansåg verket att målet som helhet, med i dag beslutade eller planerade styrmedel, inte är möjligt att nå till år 2020.<sup>62</sup>

---

<sup>61</sup> M2012/1171/Ma.

<sup>62</sup> Naturvårdsverket, *Steg på vägen – fördjupad utvärdering av miljömålen 2012*, rapport 6500, juni 2012.

Förutom miljö kvalitetsmålet *God bebyggd miljö* så påverkar avfallshanteringen även flera andra mål. Av speciell betydelse för avfallssektorn är *Begränsad klimatpåverkan* och *Giffri miljö*. Inte heller dessa mål anses kunna nås enligt den senaste utvärderingen utan ytterligare åtgärder.

## 2.3 De olika aktörerna på avfallsområdet och deras ansvar

### 2.3.1 Naturvårdsverket

Naturvårdsverket är nationell förvaltningsmyndighet på miljöområdet och ska vara pådrivande och samlande i miljöarbetet. Sedan 2004 har verket ansvar för att se till att avfallshanteringen är miljömässigt godtagbar, effektiv för samhället och enkel för konsumenterna. I uppgifterna ingår att

- ta fram föreskrifter, allmänna råd och annan vägledning,
- delta som part för att driva miljöfrågor vid tillståndsprövning,
- ta fram och besluta om nationell avfallsplan och avfallsförbyggande program,
- stödja regeringen i EU-arbetet,
- följa upp miljömålen, samt
- ta fram avfallsstatistik.

### 2.3.2 Länsstyrelserna

Länsstyrelserna svarar för den statliga förvaltningen i länen och har till uppgift att se till att de mål som riksdag och regering har slagit fast inom bl.a. miljöområdet uppnås samtidigt som hänsyn tas till länens förutsättningar. Länsstyrelserna är tillståndsgivande myndigheter för de flesta mindre miljöfarliga verksamheterna, medan miljödomstolarna ger tillstånd för ett fåtal större verksamheter. För de större miljöfarliga verksamheterna har länsstyrelsen tillsyn. I länsstyrelsernas uppgifter ingår därutöver att:

- ge dispens för deponering av organiskt avfall,
- vägleda kommuner i tillsynsfrågor,
- bevaka kapacitet för behandling av avfall,
- sammanställa de kommunala avfallsplanerna, samt
- följa upp miljömålen regionalt.

### 2.3.3 Kommunerna

Kommunernas olika uppgifter på avfallsområdet följer av miljöbalken och föreskrifter meddelade med stöd av balken. När kommunen utför de olika uppgifterna uppträder den i flera olika roller. Nedan följer en beskrivning av kommunens roll som beslutsfattare, som utförare och som tillsynsmyndighet.

#### *Kommunens roll som beslutsfattare*

Kommunen har både möjlighet och skyldighet att meddela föreskrifter om hantering av avfall. Skyldigheten att meddela föreskrifter följer av miljöbalken som anger att det för varje kommun ska finnas en renhållningsordning.<sup>63</sup> Renhållningsordningen ska innehålla de föreskrifter om hantering av avfall som gäller för kommunen. I renhållningsordningen bör det klart framgå hur kommunen avser att fullgöra sina skyldigheter. Av den ska också framgå under vilka förutsättningar fastighetsinnehavare och nyttjanderättsinnehavare själva får ta hand om sitt avfall.

Med stöd av avfallsförordningen kan kommunen meddela föreskrifter om hur utrymmen, behållare och andra anordningar för hantering av avfall ska vara beskaffade och skötas.<sup>64</sup> Förordningen ger även möjligheten att föreskriva att vissa slag av avfall ska förvaras och transporteras skilt från annat avfall.<sup>65</sup> Vidare får kommunen meddela ytterligare föreskrifter om hanteringen av hushållsavfall.

Som nämndes ovan (se avsnitt 2.1.10) har kommunen även ansvar för att upprätta en kommunal avfallsplan som ska omfatta allt slags avfall inom kommunen och visa vilka åtgärder som behövs för att hantera avfallet.

Kommunernas rätt att meddela föreskrifter om att avgift ska betalas för insamling, transport, återvinning och bortskaffande av avfall som kommunen ansvarar för anges i 27 kap. miljöbalken.<sup>66</sup> 27 kap. miljöbalken ger också kommunen utrymme att ta ut avgifter på ett sådant sätt att återanvändning, återvinning eller

---

<sup>63</sup> 15 kap. 11 § miljöbalken.

<sup>64</sup> 74 § avfallsförordningen.

<sup>65</sup> 74 § avfallsförordningen.

<sup>66</sup> 27 kap. 4–6 §§ miljöbalken.



annan miljöanpassad avfallshantering främjas.<sup>67</sup> Kommunerna har således möjligheten att använda taxan för att premiera en mer miljöanpassad avfallshantering. Därtill finns en möjlighet för regeringen att ge kommunerna eller den myndighet regeringen bestämmer rätt att meddela föreskrifter om att producenter ska betala avgift för insamling, transport och bortskaffande av avfall som utförs genom kommunens försorg. Avgiften får även avse kostnader för information om hantering.<sup>68</sup>

Beslut om undantag från renhållningsföreskrifter eller miljöbalken är myndighetsutövning. Ärenden handläggs av kommunen eller de nämnder som kommunen beslutar. Myndighetsutövning kan inte fullgöras av ett kommunalt bolag. När det är fråga om ren verkställighet av t.ex. en av kommunen beslutad taxa kan detta utföras av den som är operativt ansvarig för renhållningen i kommunen.

Även om underlag för de ovan nämnda besluten kan tas fram av en konsult eller ett kommunalt bolag bereds ärendet inom kommunen.

### *Kommunens roll som utförare*

När kommunen är utförare innebär det att kommunen har ett operativt ansvar för att se till att någonting utförs. På avfallsområdet följer ett sådant ansvar för att samla in, transportera bort och återvinna eller bortskaffa hushållsavfall som har uppkommit inom kommunen av den kommunala renhållningsskyldigheten.<sup>69</sup> Omhändertagandet av avfallet utförs på det sätt som kommunen bestämmer, genom egen förvaltning, eget bolag, kommunalförbund eller genom en eller flera upphandlade entreprenörer. Det operativa ansvaret omfattar så väl insamling som drift av avfallsanläggningar och i många fall utförs de olika uppgifterna av olika aktörer. Här är det viktigt att poängtera att kommunens roll som utförare inte får sammanblandas med kommunens roll som beslutsfattare. Huvudmannskapet för den kommunala renhållningsskyldigheten kan därför inte överföras till ett bolag.

---

<sup>67</sup> 27 kap. 5 § miljöbalken.

<sup>68</sup> 27 kap. 7 § miljöbalken.

<sup>69</sup> 15 kap. 8 § miljöbalken.

Det kommunala renhållningsansvaret innebär i praktiken att kommunerna anordnar särskild insamling av hushållens utsorterade farliga avfall, såsom färgrester, oljerester m.m. Det sker genom olika metoder för fastighetsnära insamling, mobila insamlingsenheter eller vid kommunernas återvinningscentraler. Flertalet kommuner erbjuder särskilda insamlingssystem för utsorterat matavfall. Det sker genom separata insamlingspåsar i papper eller plast som mellanlagras vid fastigheten i avvaktan på bortforsling till återvinning. Efter utsortering av farligt avfall och matavfall återstår dels en fraktion brännbart avfall (t.ex. kasserade diskborstar o.dyl. samt en fraktion icke brännbart avfall t.ex. porslin) som mellanlagras i behållare vid fastigheten för bortforsling till återvinning eller deponi.

Hushållens större avfall som inte kan hanteras tillsammans med brännbart avfall tas vanligtvis emot vid kommunens återvinningscentraler. Det rör sig exempelvis om kasserade möbler, träavfall, trädgårdsavfall, jord- och stenrester, metallskrot m.m. Upp till ett tjugotal olika fraktioner tas om hand och transporteras vidare till avsedd återvinning och ibland deponering (bortskaffande). Sådant avfall, ibland också kallat hushållens grovavfall, kan också hämtas vid fastigheten genom mobila insamlingsenheter eller på annat sätt. Systemen för den fastighetsnära insamlingen varierar från kommun till kommun. Det kan röra sig om hämtning av grovavfall från särskilda grovsoprum som fastighetsägaren inrättat, eller om s.k. kampanjhämtning som innebär att särskilda insamlingsbilar uppsöker bostadsområden eller orter en eller ett par gånger per år. Det förekommer även att kommunen erbjuder hämtning efter beställning eller budning. Vissa kommuner tillåter emellertid inte budning eller beställning i orter där återvinningscentral finns.

Kommuner är upphandlande myndigheter och ska tillämpa upphandlingsreglerna vid köp av varor och tjänster externt, dvs. när de låter en extern aktör utföra det operativa ansvaret. Vanliga tjänster inom avfallsområdet är avfallshämtning, transporter av avfall, behandling och transport av farligt avfall, behandling genom förbränning och biologisk behandling av avfall som t.ex. kompostering och rötning. Även kommunala bolag räknas som upphandlade myndigheter och ska tillämpa upphandlingsreglerna.

Sedan den 1 januari 2008 gäller nya lagar för upphandling. Det är dels en lag för upphandling inom den så kallade klassiska sektorn (LOU) och dels en lag för upphandling inom försörjningssektorerna (LUF), det vill säga vatten, energi, transporter och

posttjänster. Den klassiska lagen ska tillämpas vid upphandling av varor och tjänster inom avfallsområdet (A-tjänst enligt bilagan).

I januari 2013 träder ett nytt s.k. in house-undantag från kravet på upphandling permanent i kraft.<sup>70</sup> Det nya undantaget innebär att avtal som sluts mellan en upphandlande myndighet och en juridisk person eller en gemensam nämnd inte anses utgöra ett kontrakt enligt LOU. Undantaget gäller endast under förutsättning att kontroll- och verksamhetskriterierna, de s.k. Teckal-kriterierna, är uppfyllda. Villkoren innebär dels att den upphandlande myndigheten måste utöva en kontroll över den juridiska personen eller den gemensamma nämnd som motsvarar den som den utövar över sin egen förvaltning, dels att den juridiska personen måste bedriva huvuddelen av sin verksamhet tillsammans med den eller de myndigheter som kontrollerar den. Om dessa villkor är uppfyllda anses relationen mellan parterna som intern, varför upphandling enligt LOU inte behöver ske.

I januari 2013 träder även nya bestämmelser som rör de kommunala bolagen i kraft. Bestämmelserna innebär bl.a. att det kommunala ändamålet och de kommunala befogenheter som utgör ram för verksamheten ska anges i bolagsordningen för helägda aktiebolag. Bestämmelserna innebär vidare en förstärkt uppsiktsplikt för kommun- och landstingsstyrelser.<sup>71</sup>

Kommunen erbjuder ibland tjänster för omhändertagande av sådant avfall som kommunen inte har ansvar för. Kommunen blir då en marknadsaktör. För att skapa förutsättningar för att offentliga och privata aktörer som agerar på samma konkurrensutsatta marknad ska ha likartade villkor, har i konkurrenslagen införts regler som ska hindra orättvis konkurrens mellan offentliga och privata företag.

Reglerna om konkurrensbegränsande offentlig säljverksamhet trädde i kraft den 1 januari 2010 och ger Konkurrensverket möjlighet att ingripa när kommuner, landsting och staten i sin säljverksamhet hindrar en sund konkurrens. Detta eftersom förutsättningarna för privata och offentliga företag på många sätt är olika. En myndighet eller en kommun kan t.ex. inte gå i konkurs. Det finns också en finansiell styrka och garantier hos en kommun eller en myndighet som väldigt få privata företag har.

---

<sup>70</sup> 2 kap. 10 § lagen (2007:1091) om offentlig upphandling.

<sup>71</sup> Se bl.a. 3 kap. 17 § kommunallagen (1991:900).

*Kommunens roll som tillsynsmyndighet*

Kommunen har genom 15 kap. miljöbalken fått operativa tillsyns-  
uppgifter som ska hanteras av den nämnd som har tillsynsansvaret,  
dvs. en annan nämnd än den som har ansvaret för renhållningen.<sup>72</sup>

**2.3.4 Producenter**

Som tidigare nämndes (se avsnitt 2.1.5 och 2.1.6) finns för-  
ordningar som pekar ut producenters ansvar för att se till att  
förpackningsavfall och returpapper samlas in och tas om hand.

I förordningen om producentansvar för förpackningar anges att  
en producent ska se till att det finns ett lämpligt insamlingssystem  
för de förpackningar som är hänförliga till producenten.<sup>73</sup> Systemet  
ska vara utformat så att det ska kunna ta omhand allt förpacknings-  
avfall som uppkommer och är hänförligt till producenten.  
Insamlingssystemet ska genom ständig utveckling säkerställa att  
alla förpackningar som hushållen och andra förbrukare väljer att  
sortera ut från annat avfall omhändertas. Även i förordning  
(1994:1205) om producentansvar för returpapper anges att en  
producent ska se till att det finns ett lämpligt insamlingssystem för  
returpapper som är hänförligt till producenten.<sup>74</sup>

Vad som i de båda förordningarna anses vara ett lämpligt system  
bedöms efter samråd med berörd kommun.<sup>75</sup> Producenterna har  
därutöver en skyldighet att se till att det insamlade förpacknings-  
avfallet och returpappret transporteras bort samt materialåtervinns  
eller tas om hand på ett miljömässigt godtagbart sätt.

För att producentansvaret ska fungera måste emellertid hushåll  
och andra förbrukare eller konsumenter uppfylla sin skyldighet att  
sortera ut förpackningar och returpapper från hushållsavfall och  
annat avfall för insamling i det insamlingssystem som producen-  
terna tillhandhåller.<sup>76</sup>

Producentansvaret har lösts praktiskt genom att några producenter  
har gått samman och bildat bolag fördelat på olika materialslag (s.k.  
materialbolag). Materialbolagen tar hand om det praktiska genom-

---

<sup>72</sup> 3 kap. 5 § andra stycket kommunallagen.

<sup>73</sup> 5 § förordningen om producentansvar för förpackningar.

<sup>74</sup> 4 § förordningen om producentansvar för returpapper.

<sup>75</sup> 5 a § förordningen om producentansvar för förpackningar.

<sup>76</sup> 8 § förordningen om producentansvar för förpackningar samt 5 § förordningen om  
producentansvar för returpapper.

förändret av enskilda företags producentansvar. Insamlingen av förpackningar finansieras av s.k. förpackningsavgifter medan insamlingen av returpapper finansieras gemensamt av pappersproducenterna.

Materialbolagen organiserar insamlingen från hushåll främst genom obemannade insamlingsenheter s.k. återvinningsstationer som är placerade ute i samhället vid köpcentra, parkeringsplatser och liknande. Där kan de olika förpackningsslagen i papper (kartong), plast, metall och glas (färgat och ofärgat), samt returpapper (tidningar, trycksaker) lämnas. Det förekommer också insamling vid s.k. singelstationer för endast returpapper och/eller glasförpackningar. Vanligtvis kan samtliga förpackningsfraktioner och returpapper också lämnas vid kommunernas återvinningscentraler. Systemet bygger alltså på att innehavaren av förpackningsavfall och returpapper lämnar avfallet för borttransport i de insamlingssystem som producenterna tillhandahåller.<sup>77</sup>

Genom samarbete med kommuner och privata entreprenörer erbjuds ibland insamling av en eller flera förpackningsfraktioner och eller returpapper vid fastigheten. Sådan insamling är i några fall direkt sammanlänkad med kommunernas insamling av exempelvis matavfall och brännbart avfall. Insamlade förpackningar och returpapper transporteras vidare för sortering, återvinning och bortskaffande.

Mindre verksamheter använder ofta den insamlingsstruktur som finns för hushållens avfall. Det förekommer också mottagningsplatser som drivs av privata aktörer för verksamheternas avfall. När det gäller förpackningar och returpapper ordnar verksamheter med större avfallsflöden ofta insamling med en entreprenör, utanför producenternas insamlingssystem.

De större verksamheterna får ofta ihop så pass stora och rena fraktioner att insamlingsentreprenörer betalar ut en ersättning till verksamhetsutövaren för att få hämta förpackningsavfallet.

För tidningar har producentansvarslagstiftningen allt sedan starten tolkats så att den enbart omfattar avfall som passerat konsumenten, s.k. postconsumer-waste. Det innebär att osålda dags- och veckotidningar, icke distribuerade andra trycksaker eller konverteringsspill och kassationer från tryckerier inte anses

---

<sup>77</sup> Se 8 § förordning (2006:1273) om producentansvar för förpackningar, 5 § förordning (1994:1205) om producentansvar för returpapper.

omfattas av förordningen om producentansvar för returpapper. Kraven på tillhandhållandet av lämpliga insamlingssystem gäller alltså inte för denna typ av avfall. Samma förhållande gäller spill och kassationer av förpackningar som inte nått konsumenten.

### 2.3.5 Avfallsentreprenörer

Många avfallsentreprenörer erbjuder och medverkar till att utveckla kundanpassade lösningar och servicetjänster till såväl kommuner som producenter som är beroende av avfallsentreprenörer för den dagliga verksamheten att samla in och behandla avfall för återanvändning, återvinning, energiutvinning och deponering.

I det nuvarande systemet sköts t.ex. insamlingen av förpacknings- och tidningsavfall till största delen på entreprenad på producenternas uppdrag. Många återvinningsföretag kan erbjuda olika tjänster i form av behållare och fordon samt sorterings- och återvinningsanläggningar.

### 2.3.6 Avfallsinnehavaren

I miljöbalken anges att den som innehar avfall ska se till att avfallet hanteras på ett hälso- och miljömässigt godtagbart sätt. Bestämmelsen är inte begränsad till en särskild krets av avfallsinnehavare, utan tar sikte på alla som innehar avfall.<sup>78</sup> Enligt förarbetena till miljöbalken framgår innebörden av ansvaret när bestämmelsen läses tillsammans med andra bestämmelser om avfallshantering och mot bakgrund av de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. miljöbalken.<sup>79</sup>

Bestämmelsen riktar sig således mot alla som innehar avfall. Läses bestämmelsen tillsammans med andra bestämmelser om avfallshantering innebär den för hushåll att de ska lämna avfallet till kommuners eller producenters insamlingssystem.

För en verksamhetsutövare innebär det att verksamhetens hushållsavfall ska lämnas till kommunen samt att förpackningsavfallet ska lämnas till det insamlingssystem som producenterna tillhandahåller. Då producenterna endast i begränsad utsträckning tillhandahåller lämpliga insamlingssystem för verksamheter blir det

---

<sup>78</sup> Prop. 2002/03: 117, s. 94.

<sup>79</sup> Prop. 2002/03: 117, s. 49.

emellertid verksamhetsutövarens ansvar att se till att allt avfall som inte är hushållshållsavfall, hanteras på ett hälso- och miljömässigt godtagbart sätt.

Övrigt avfall har verksamhetsutövaren som avfallsinnehavare själv ansvaret för att se till att det tas omhand på ett hälso- och miljömässigt godtagbart sätt.

Paragrafen ger även den som transporterar och behandlar avfall en skyldighet att se till att det tas om hand på ett hälso- och miljömässigt godtagbart sätt.

## 3 En gemensam målbild

### 3.1 Mot det hållbara samhället – en gemensam målbild för avfallshanteringen

**Bedömning:** Avfallshanteringen ska vara utformad för att möta krav på miljömässighet, enkelhet och marknadsanpassning.

- *Miljön – Miljömässig och resurseffektiv*
  - Produkter och avfall utnyttjas effektivt.
  - Behandling sker på så hög nivå som möjligt i avfallshierarkin för minimal påverkan i ett livscykelperspektiv.
  - Infrastrukturen för insamling, återanvändning och återvinning är utformad för att minska resurs- och energi-användning i hela kedjan.
  - Matavfallet utgör en resurs.
- *Medborgaren – Enkel och lättillgänglig*
  - Infrastrukturen för insamling, återanvändning och återvinning är utformad på ett sätt som är enkelt, tydligt och lättillgängligt för dem som vill göra sig av med produkter och avfall.
  - Hushållen kan enkelt bidra med insatser och förstår att avfallet utgör en resurs.
- *Marknaden – Effektiv för samhället och ekonomiskt försvarbar*
  - Samarbete ger hållbarhet.
  - Konkurrens ger innovation, utveckling och effektivitet.



### 3.1.1 Mål och målsättningar på internationell och nationell nivå

Målbilden har utarbetats i interaktion med olika initiativ, visioner och mål. Avfallsfrågan är aktuell på såväl internationell, europeisk och nordisk som nationell nivå. Vid den internationella konferensen *Stockholm+40 – Partnership Forum for Sustainable Development* som anordnades i april 2012 till minne av FN:s konferens om den mänskliga miljön i Stockholm 1972, presenterades ett antal övergripande mål. Konferensen enades om ett dokument med en rad villkor för hållbar utveckling inom tre huvudteman: hållbara innovationer, hållbar produktion och hållbara livsstilar. Ett av villkoren är att det fordras en helhetssyn på stadsplaneringen som inkluderar transporter, energiförsörjning, avfallshantering och annan gemensam infrastruktur.<sup>1</sup> Ur avfallshanteringsperspektiv innebär det att vi måste skapa ett system som i allt större utsträckning ger möjlighet att ta tillvara den resurs som avfallet utgör.

Begreppet Hållbara städer, med kretsloppsmodeller som grund, där avfalls-, spillvatten-, och energiflöden samordnas för att ge en effektivare resursanvändning skapas redan nu. Ett exempel på en sådan kretsloppsmodell utvecklades år 2000 inför uppförandet av Hammarby sjöstad i Stockholm. Målet var hållbar resursanvändning där energianvändningen och avfallet minimeras samtidigt som hushållning och återvinning maximeras.<sup>2</sup> För att nå längre behöver nu nya modeller skapas som inte bara omfattar staden utan samhället i stort.

Ambitionerna för avfallshantering på europeisk nivå framgår i EU-kommissionens *Färdplan för ett resurseffektivt Europa*<sup>3</sup>. Det finns t.ex. en stor potential för ökad insamling av återvinningsbara material.<sup>4</sup> Ökad återvinning och utnyttjande av denna potential leder också till tydliga miljövinster.<sup>5</sup>

På nordisk nivå har Nordiska Ministerrådet i ett utkast till nytt miljöhandlingsprogram för perioden 2013–2018 presenterat mål för avfallshanteringen som innebär att resursanvändningen ska vara frikopplad från den ekonomiska tillväxten genom ökad resurs-

<sup>1</sup> Partnerships for Sustainable Development – The Stockholm Call for Action M2012.07.

<sup>2</sup> *Hållbara städer*. Delegationen för hållbara städer – erfarenheter hittills (2011).

<sup>3</sup> *Roadmap to a resource efficient Europe*. COM (2011) 571 final. European Commission.

<sup>4</sup> Nationell kartläggning av plockanalyser av hushållens säck- och kärlavfall. Rapport 2011:04. Avfall Sverige.

<sup>5</sup> Ambell, C., Björklund, A. och Ljunggren Söderman, M (2010) Potential för ökad materialåtervinning av hushållsavfall och industriavfall, TRITA-INFRA-FMS 2010:4, KTH.

effektivitet, förebyggande av avfall samt återanvändning. Miljöpåverkan från produktion av varor och uppkomsten av avfall i ett livscykelperspektiv ska minimeras. En prioritering är att fokus ska läggas på avfallsförebyggande, återanvändning, material- och resurseffektivitet, att återanvändning av material som innehåller potentiella miljögifter undviks samt att kretsloppet så långt det är möjligt är fritt från farliga ämnen. Både ökad återvinning och förberedelse för återanvändning är i linje såväl med avfallshierarkin som med de svenska miljömålen.

Regeringens förnyade mål för avfallshantering framgår i följande precisering till miljö kvalitetsmålet *God bebyggd miljö* som beslutades våren 2012.

[...]

– infrastruktur för energisystem, transporter, avfallshantering och vatten- och avloppsförsörjning är integrerade i stadsplaneringen och i övrig fysisk planering samt att lokalisering och utformning av infrastrukturen är anpassad till människors behov, för att minska resurs- och energianvändning samt klimatpåverkan, samtidigt som hänsyn är tagen till natur- och kulturmiljö, estetik, hälsa och säkerhet,

[...]

– avfallshanteringen är effektiv för samhället, enkel att använda för konsumenterna och att avfallet förebyggs samtidigt som resurserna i det avfall som uppstår tas till vara i så hög grad som möjligt samt att avfallets påverkan på och risker för hälsa och miljö minimeras.

Som framgår i preciseringen ska avfallshanteringen vara en integrerad del av infrastrukturen och anpassad till människors behov. Den ska vara effektiv för samhället och enkel att använda för konsumenterna. Vidare ska uppkomsten av avfall förebyggas samtidigt som resurserna i det avfall som uppstår tas till vara i så hög grad som möjligt. Slutligen ska avfallets påverkan på och risker för hälsa och miljö minimeras.

Det finns en stor potential att öka återvinningen. Det innebär att det avfall som uppstår i dag inte tas till vara i så hög grad som vore önskvärt. En ökad återvinning skulle alltså kunna leda till en ökad uppfyllelse av miljö kvalitetsmålet. Ett förbättrat avfallshanteringssystem, med ökad återvinning, beräknas därmed också leda till minskad miljöpåverkan.<sup>6,7</sup>

<sup>6</sup> Ambell, C., Björklund, A. och Ljunggren Söderman, M (2010) Potential för ökad materialåtervinning av hushållsavfall och industriavfall, TRITA-INFRA-FMS 2010:4, KTH.

<sup>7</sup> Björklund, A. and Finnveden, G. (2007): Life cycle assessment of a national policy proposal – The case of a proposed waste incineration tax. *Waste management*, 27, 1046-1058.

Förutom *God bebyggd miljö*, berör avfallshanteringsystemet flera andra miljö kvalitetsmål. Utsläpp från avfallshanteringen påverkar till exempel *Begränsad klimatpåverkan*, *Frisk luft* och *Giftfri miljö*. I den senaste utvärderingen av miljö kvalitetsmålen konstateras att Sverige inte når dessa miljö kvalitetsmål om inte ytterligare åtgärder och styrmedel sätts in. Avfallshanteringen är därmed ett område där ytterligare styrmedel och åtgärder kan bidra till att miljö kvalitetsmålen nås.

Avfallshanteringen står enligt uppskattningar<sup>8</sup> för cirka åtta procent av de totala utsläppen av växthusgaser i Sverige. Den största delen av dessa utsläpp utgörs av metangas från deponering av nedbrytbart avfall. Även förbränning av plast, transporter av avfall och biologisk behandling av avfall bidrar till utsläppen. Samtidigt har dagens avfallshantering inneburit att de totala utsläppen av växthusgaser har minskat. Ökad materialåtervinning har ersatt nyproduktion av t.ex. plast. På så vis minskar utsläppen av växthusgaser samtidigt som resurserna utnyttjas mer effektivt. Vidare kan förbränning av avfall ersätta fossila bränslen, vilket också minskar utsläppen av växthusgaser.<sup>9</sup>

Resursförbrukningen kan även minska genom hela produktionskedjan från framställningen av råvaran till den färdiga produkten genom att matsvinn minskar. Trots möjligheter till rötning och produktion av biogas är resurs- och miljövinster stora vid förebyggande av matsvinn. Återvinning av matavfall genom biogasproduktion och näringsåterföring innebär enbart en mindre kompensation för resursförbrukningen vid livsmedelsproduktion. Produktion av biogas från matavfall beräknas kompensera för endast tio procent<sup>10</sup> av den klimatpåverkan som produktionen av maten orsakat.

IVL Svenska miljöinstitutet har bedömt miljöpåverkan från olika avfallsströmmar utifrån den avfallsstatistik som rapporteras till EU. Bedömningen visar att av olika avfallsslag ger blandat avfall från bl.a. hushållen och byggsektorn störst utsläpp av växthusgaser räknat på samlade utsläpp från produktion, utvinning och

---

<sup>8</sup> Sundqvist J-O (2010) Miljöpåverkan från avfall – miljöpåverkan från avfallssystemet. PM 2010-12-30. IVL Svenska Miljöinstitutet.

<sup>9</sup> Från avfallshantering till resurshushållning. Sveriges avfallsplan 2012–2017 Naturvårdsverkets Rapport 6502.

<sup>10</sup> Hanssen OJ (2011) Food waste in Norway in a value chain perspective, Østfoldforskning, Norge.

avfallshantering. Att förebygga och materialåtervinna dessa avfalls-  
slag har potential att ge betydande miljövinster.<sup>11</sup>

### 3.1.2 Målbild

Avfallshantering är som beskrivs ovan ett område som lyfts i ett flertal sammanhang, alla med liknande visioner och mål om minskade mängder avfall och bättre resursutnyttjande. Min bild skiljer sig inte från detta, men jag vill samtidigt trycka på behovet av enkelhet för den enskilde medborgaren att bidra och att göra rätt.

Målbilden kopplar till preciseringen för avfall under miljö-  
kvalitetsmålet *God bebyggd miljö* och bygger på att det uppnås till år 2020, att vi då har en god hushållning med naturresurserna och att vår konsumtion av varor och tjänster då orsakar så små miljö-  
och hälsoproblem som möjligt, även utanför Sveriges gränser. För avfallshantering innebär målbilden att den ekonomiska tillväxten inte längre ger ökade avfallsmängder och negativ påverkan på människor och miljö. Vidare kommer insatserna för att förebygga avfall att ha fört med sig att vi fått bort de farligaste ämnena från nya produkter och material. Mängden avfall som varje person ger upphov till kommer att ha minskat och vi går mot ett samhälle med mycket lite avfall.

Målbilden omfattar tre huvudområden; miljön, medborgaren och marknaden. Mellan dessa tre områden kan det uppstå mållkonflikter. Det kan t.ex. finnas motstående intressen och olika ambitionsnivåer. Ett mål eller en åtgärd som skulle vara den bästa för miljön kanske inte är det bästa för marknaden, eller för medborgaren. En lösning som vore den bästa för medborgaren, t.ex. insamling av avfall i materialströmmar, är utifrån dagens förutsättningar kanske inte den bästa för marknaden. En generell målhierarki är därför, enligt min mening, inte möjlig att föreslå.

---

<sup>11</sup> Sundqvist J-O, och Palm D (2010). Miljöpåverkan från avfall – underlag för avfalls-  
prevention och förbättrad avfallshantering.

## Miljön – Avfallshanteringen ska vara miljömässig och resurseffektiv

### *Produkter och avfall utnyttjas effektivt*

Målbilden kopplar dels till avfallshierarkin dels till existerande strategier om hållbar konsumtion och produktion. Produkter ska designas så att:

- De går att reparera.
- De är materialeffektiva.
- De går att återanvända eller materialåtervinna.
- De så långt som möjligt inte innehåller farliga ämnen.

Produkternas förpackningar ska vara utformade för att skydda produkterna samtidigt som de är materialeffektiva och giftfria. De ska vara gjorda av återvunnet material om det är möjligt.

Industriprocesser ska ha slutna kretslopp där biprodukter<sup>12</sup> används så långt som möjligt.

Kretsloppen ska vara resurseffektiva och så långt som möjligt fria från farliga ämnen. Det ska finnas information och metoder för att identifiera och sortera ut material som innehåller särskilt farliga ämnen vid återvinning.

Det ska finnas väl fungerande system för återanvändning och för materialåtervinning av avfall från verksamheter, såväl offentliga som privata. Verksamheterna ska arbeta aktivt med avfallsförebyggande åtgärder. Industrier och företag ska samverka för att ta hand om restprodukter som uppkommer i deras olika processer. Förslagen i kapitel 4 om att tydligare genomföra avfallshierarkin i svensk lagstiftning syftar till att nå detta.

### *Behandling sker på så hög nivå som möjligt i avfallshierarkin*

Alla verksamheter och aktörer i Sverige ska planera och arbeta efter avfallshierarkin, det vill säga att främst se hur avfall kan förebyggas. Produkter ska i första hand återanvändas och därefter materialåtervinnas. Går inte det, kan avfall gå till annan återvinning och i

---

<sup>12</sup> När en vara eller en produkt tillverkas bildas ofta restprodukter. Ett exempel är sågspån vid sågverk. Restprodukterna kan anses vara avfall eller biprodukt. Vad som är att betrakta som en biprodukt regleras miljöbalken 15 kap. 1 §.

sista hand till bortskaffande. Ett grundläggande syfte med avfallshanteringen är att avfallet samlas in för omhändertagande av miljö- och hälsoskäl. Ett väl fungerande omhändertagande av avfall är en av de nödvändiga infrastrukturerna i samhället, i stora delar jämförbar med el- och värmeförsörjning, vatten- och avloppshantering samt trafiknätet. Avfallshanteringens infrastruktur omfattar såväl insamling och transport som omhändertagande i olika former.

Det är främst förslagen i kapitel 4 om förebyggande och behandling av avfall som relaterar till denna målbild.

*Infrastrukturen för insamling, återanvändning och återvinning är utformad för att minska resurs- och energianvändning*

Återanvändning av produkter och återvinning av avfall ska vara ekonomiskt lönsamma alternativ för offentliga och privata aktörer. Det ska finnas en etablerad andrahandsmarknad för råvaror, produkter och varor som kan användas igen. Sverige ska ligga i framkant inom utvecklingen av nya gröna företag inom återanvändnings- och återvinningsbranschen.

Materialåtervinningen ska hålla hög kvalitet utan risk för spridning av farliga ämnen. Fokus ska ligga på material med betydande miljöpåverkan i produktions- och utvinningsledet och på råvaror av avgörande betydelse. Material som innehåller farliga ämnen ska återvinnas på ett sådant sätt att spridning av farliga ämnen förhindras.

Mängden avfall som inte går att omhänderta på annat sätt än bortskaffande ska ha minskat till nära noll genom förebyggande insatser och väl utvecklad och lättillgänglig sortering. Deponering ska i princip vara avskaffad och endast det som inte lämpar sig för att materialåtervinnas återvinns som energi. Det kan röra sig om produkter och avfall som innehåller farliga ämnen som bör tas ur kretsloppet.

Kapitel 4 om resurseffektiva kretslopp, men även kapitel 5 Hushållens avfall och kapitel 6 Verksamheternas avfall innehåller förslag som syftar till minskad resurs- och energianvändning.

*Matavfallet utgör en resurs*

Mängden matsvinn, det vill säga den mat som kunde konsumerats om den hanterats annorlunda, ska halveras. Matavfall från hushåll och verksamheter ska samlas in och behandlas så att rötresten kan användas i jord- och skogsbruk och biogas kan produceras. (Se 2.2.2 om etappmål för ökad resurshushållning i livsmedelskedjan). Förslag om utsortering och insamling av matavfall behandlas främst i kapitel 5 Hushållens avfall och kapitel 6 Verksamheternas avfall.

**Medborgaren – Avfallshanteringen är enkel och lättillgänglig***Infrastrukturen för insamling, återanvändning och återvinning är utformad på ett sätt som är enkelt, tydligt och lättillgängligt för dem som vill göra sig av med produkter och avfall*

Alla hushåll har tillgång till källsortering i nära anslutning till sitt boende. Allt hushållsavfall sorteras för förberedelse för återanvändning eller materialåtervinning i lämpliga fraktioner såsom mat, glas, metall, plast, returpapper, batterier, el och elektronik, textilier och eventuella ytterligare fraktioner. Det finns säkra och lättillgängliga system för att samla in grovavfall och farligt avfall från hushåll.

*Hushållen kan enkelt bidra med insatser och förstår att avfallet utgör en resurs*

Målsättningen är att hushållen ska vara mycket nöjda med sina möjligheter att lämna avfall och produkter de inte längre vill ha till återanvändning och materialåtervinning. Det ska vara enkelt och självklart för hushållen att sälja eller skänka begagnade saker som möbler, leksaker och kläder i stället för att kasta dem som avfall. De förstår också miljönyttan med att göra så.

I kapitel 5 Hushållens avfall ges förslag till hur avfallshanteringen kan förenklas för hushållen och de enskilda medborgarna.

## Marknad – Avfallshanteringen är effektiv för samhället och ekonomiskt försvarbar

### *Samarbete ger hållbarhet*

Målet är att producenter, insamlingsentreprenörer, kommunala aktörer och återvinningsindustrier ska ha ett väl fungerande samarbete där den totala miljönyttan och en hållbar utveckling är vägledande. Ett väl fungerande system för insamling och omhändertagande av avfall är en förutsättning för att Sverige ska bibehålla en ledande position inom återvinningen av avfall generellt såsom för elektriska och elektroniska produkter, returpapper, förpackningar och matavfall. Dagens system har tjänat Sverige väl och utgör en god grund för fortsatt utveckling mot ännu högre återvinningsnivåer, nya innovationer och bättre kundservice. Systemet behöver nu ta nästa steg i utvecklingen. Alla aktörer behöver bidra till denna utveckling. Tydligare regler skulle kunna bidra till att samarbetet underlättas. Förslagen till förändringar i insamlingssystemen för såväl hushållen som verksamheterna syftar till att göra ansvarsfördelningen tydlig.

### *Konkurrens ger effektivitet*

Möjligheten för flera aktörer att verka på marknaden genom tydligt fastställda villkor kan ge förutsättningar för ökad effektivitet. Ökad konkurrens kan även stimulera till innovations- och teknikutveckling samt till nya affärskoncept. Möjlighet för flera aktörer att agera kan även ge potential till en ökad grad av kundanpassning och kundanpassade lösningar

I synnerhet förslaget om på förhand godkända system och en nationell myndighet, men även förslagen om insamling av grovavfall och att ge verksamheterna ett eget ansvar för allt avfall som uppstår i verksamheten syftar till att ge tydligare regler och ökade möjligheter för flera aktörer att agera på marknaden.



### 3.2 Brister i dagens system

**Bedömning:** Följande brister har lett till att dagens system inte fungerar på ett tillfredsställande sätt:

#### *Miljön*

- Alla målen för avfallshantering nås inte. Brister i rapportering och uppföljning gör det svårt att fastställa måluppfyllelse.
- Avfallet behandlas för långt ned i hierarkin.
- Avfallet hanteras inte som resurs i tillräckligt stor utsträckning.
- Det saknas en gemensam målbild.
- Utformningen av förpackningar främjar inte återvinning.

#### *Medborgaren*

- Systemet är inte tillräckligt enkelt och tydligt.

#### *Marknaden*

- Ansvarsfördelningen mellan de ansvariga aktörerna är oklar.
- Samverkan mellan aktörerna har brister.

Insamlingssystemet för avfall har under många år varit utsatt för kritik som framför allt riktas mot regelverket och brister i styrning, tillsyn, servicenivåer, renhållning och information<sup>13</sup>. För att Sverige ska kunna vidmakthålla och förbättra sin ställning som föregångsland inom avfallshantering krävs att bristerna rättas till och att utrymme skapas för utveckling av systemet. Om återvinningsnivåerna ska öka måste i första hand den enskilde medborgaren uppleva systemet som enkelt och lättillgängligt.

De brister i avfallshanteringen som jag uppmärksammat presenteras under tre huvudområden; miljön, medborgaren och marknaden.

<sup>13</sup> Villaägarnas Riksförbund (M2011:02/2011:4), TMR AB (M2011/2337/Ke), Svenska Järn (M2010/4322/Kk), Envac (M2010/4919/Kk), Sakab.

### 3.2.1 Miljön

*Alla målen för avfallshantering nås inte. Brister i rapportering och uppföljning gör det svårt att fastställa måluppfyllelse*

Av generationsmålet och miljöbalkens övergripande mål framgår att återanvändning och återvinning ska främjas så att ett kretslopp uppnås. Målen beskrivs närmare i kapitel 2.

Det generella delmålet om att mängden genererat avfall inte ska öka bedömdes av miljömålsrådet<sup>14</sup> bli mycket svårt att nå. Detsamma konstaterades för strecksatsen om återvinning av matavfall och återföring av fosfor. De strecksatser under delmålet för avfall som rörde minskningen av deponerat avfall samt ökningen av materialåtervunnet hushållsavfall bedömdes ha uppnåtts eller troligen komma att uppnås.

I den senaste uppföljningen av miljömålen som Naturvårdsverket presenterade i december 2011 anges att återvinningen av matavfall från hushåll och olika verksamheter ligger runt 20 procent. Av livsmedelsindustrins matavfall återvanns 71 procent genom biologisk behandling. Siffrorna kommer från Avfall Sverige som samlar all sin statistik genom programmet Avfall Web. Avfall Web består av två delar – en del för kommunspezifika uppgifter och en del för uppgifter om behandlingsanläggningar inklusive återvinningscentraler. I många fall är det den egna kommunen som också ansvarar för anläggningarna. I annat fall ska alla eller delar av anläggningsuppgifterna lämnas av anläggningsägaren. Uppgifterna som lämnas vad gäller biologisk behandling av matavfall avser både hushåll och verksamheter, vari t.ex. restauranger, butiker och personalmatsalar inbegrips. Matavfall från livsmedelsproduktion anges däremot separat.

Fördelen med att låta behandlingsanläggningarna rapportera in avfallsmängderna är att även sådant avfall som kommunen inte ansvarar för räknas in i statistiken. Däremot skulle det vara önskvärt att i uppföljningen tydligare kunna se fördelningen mellan hushåll och verksamheter. Detta av samma anledning som statistikrapporteringen för förpackningsavfall, dvs. för att kunna identifiera om det är hushållen eller verksamheterna som bär upp återvinningsgraderna och i sådant fall kunna bedöma var det finns behov av särskilda insatser.

---

<sup>14</sup> Miljömålsrådet, *Miljömålen – nu är det bråttom!*, 2008.

Ett annat problem är att begreppet matavfall tolkas på olika sätt i olika kommuner, vilket kan få till följd att visst avfall ingår i statistiken i en kommun, men inte i en annan.

Beträffande uppföljning av målen i producentansvarsförordningarna redovisar Naturvårdsverket uppgifter som har rapporterats in av Förpacknings- och tidningsinsamlingen (FTI), Svensk glasåtervinning och Pressretur. Andra bolag, som liksom FTI levererar producentansvarstjänster till förpackningsproducenter, rapporterar in statistik till Naturvårdsverket. Under 2009<sup>15</sup> och 2010<sup>16</sup> rapporterades att återvinningsgraden fördelat på de olika avfallsslagen som sattes på marknaden var som följer.

- *Plastförpackningar*  
Totalt 42 procent, varav 23 procent materialutnyttjande.  
Återvinningsmål: Totalt 70 procent, varav 30 procent materialutnyttjande.
- *Pappersförpackningar – förpackningar av papp, papper, kartong och wellpapp*  
Totalt 68,5 procent materialutnyttjande.  
Återvinningsmål: Totalt 65 procent materialutnyttjande.
- *Metallförpackningar*  
Totalt 71 procent materialutnyttjande.  
Återvinningsmål: Totalt 70 procent materialutnyttjande.
- *Glasförpackningar*  
Totalt 93 procent materialutnyttjande.  
Återvinningsmål: Totalt 70 procent materialutnyttjande.
- *Tidningar*  
Totalt 91 procent materialåtervinning.  
Insamlingsmål: Totalt 75 procent insamlingsgrad med materialåtervinning eller behandling på annat miljömässigt godtagbart sätt av det insamlade materialet.

Material som av olika skäl, t.ex. orenhet, inte går att materialåtervinna går oftast till energiåtervinning. Om det rör sig om material som inte går att bränna läggs det på deponi. Av hushållsavfallet deponerades en procent 2010.<sup>17</sup>

---

<sup>15</sup> För tidningar är siffrorna från år 2009.

<sup>16</sup> För förpackningsslagen, plast, papper, metall och glas är siffrorna från år 2010.

<sup>17</sup> Svensk Avfallshandling 2011. Avfall Sverige.

Avfall Sverige sammanställer emellanåt plockanalyser som genomförts av hushållens kärll- och säckavfall från svenska kommuner. En kartläggning som genomfördes mellan 2007 och 2010 visar att ett genomsnittligt villahushåll med utsortering av matavfall genererar 8,1 kg hushållsavfall per vecka, av vilket ca 1,7 kg (1,04 kg)<sup>18</sup> utgör returpapper och förpackningsavfall. Ett villahushåll med fastighetsnära insamling för utsortering av producentansvarsfraktioner genererar i genomsnitt 6,3 kg hushållsavfall<sup>19</sup>, varav ca 0,9 kg (0,5 kg)<sup>20</sup> består av returpapper och förpackningsavfall. Ett villahushåll utan någon typ av utsortering genererar i genomsnitt 9,2 kg hushållsavfall per vecka, varav 2,7 kg (1,7 kg)<sup>21</sup> utgör returpapper och förpackningsavfall.<sup>22</sup>

Vad gäller lägenhetskommuner redovisas enbart statistik från kommuner som infört utsortering av matavfall. I genomsnitt genererar ett sådant hushåll 7,4 kg hushållsavfall, varav 2 kg (1,3 kg)<sup>23</sup> består av returpapper och förpackningsavfall.<sup>24</sup>

Utifrån Avfall Sveriges siffror går det att ifrågasätta om målen verkligen nås. För producentansvarsfraktionerna rapporteras emellertid enbart de siffror som producentansvarsförordningarna kräver. Problemet med förordningarna är att de inte ställer krav på separat redovisning av avfallsflödena från hushåll respektive verksamheter. Detta innebär att insamling från verksamheter kan bära upp återvinningsgraderna för de olika avfallsslagen.

Naturvårdsverkets redovisning visar inte fördelningen mellan hushåll och verksamheter varför det är svårt att se behovet av åtgärder för att öka insamling och återvinning av förpackningsmaterial.

I sammanhanget bör nämnas att återvinningsgraden för glas och tidningar inte berörs av uppdelningen mellan hushåll och verksamheter. För tidningar har producentansvarslagstiftningen alltsedan starten tolkats så att den enbart omfattar avfall som passerat konsumenten, s.k. postconsumer-waste. Det innebär att bl.a. osålda dags- och veckotidningar, icke distribuerade andra trycksaker eller konverteringsspill och kassationer från tryckerier inte redovisas som insamlat eller återvunnet material, trots att så regelmässigt

<sup>18</sup> Medianvärde korrigerat för fukt och smuts.

<sup>19</sup> Hushållsavfallet består av det avfall som kommunen ansvarar för, dvs. inte de utsorterade fraktioner som producenterna ansvarar för.

<sup>20</sup> Medianvärde korrigerat för fukt och smuts.

<sup>21</sup> Medianvärde korrigerat för fukt och smuts.

<sup>22</sup> Avfall Sverige, rapport U2011:04, bilaga 6.

<sup>23</sup> Medianvärde korrigerat för fukt och smuts.

<sup>24</sup> Avfall Sverige, rapport U2011:04, bilaga 5.

sker. Samma förhållande gäller spill och kassationer av förpackningar som inte nått konsumenten. Däremot medräknas sådant returpapper som har samlats in genom frivilliga åtaganden för insamling av kontorspapper på kontor och andra arbetsplatser.

Vad gäller glas är det i princip bara avfall som passerat konsumenten som räknas in i statistiken, då endast två procent utgörs av s.k. industriglas. Industriglasen är i huvudsak flaskor som sorterar ut vid bryggerier p.g.a. skador t.ex. förslitning av returflaskor eller annat som uppkommit i tappningshanteringen. Vad gäller återvinningsgraden redovisas emellertid två siffror – en som är beräknad mot en s.k. producentmarknad och en som är beräknad mot en totalmarknad. Återvinningsgraden för producentmarknaden är beräknad mot det antal glasförpackningar som producenterna är skyldiga att omhänderta. När återvinningsgraden för totalmarknaden beräknas utökas producentmarknaden med antalet glasförpackningar som förts in till Sverige via privatimport eller smuggelverksamhet. Återvinningsgraden är då 80 procent.

Målnivåerna och utvärderingen av måluppfyllelsen är värdefulla som utgångspunkt i arbetet med att utforma en hållbar avfallshandling.

#### *Avfallet behandlas för långt ned i hierarkin – bättre utnyttjande av avfallet som resurs*

Efter samtal med diverse återvinningsaktörer kan jag konstatera att det finns en stor efterfrågan på avfall, eller s.k. sekundäråvaror, av hög kvalitet för återvinning. Detta gäller såväl matavfall som det avfall som omfattas av producentansvar. Aktörerna är därför av uppfattningen att det finns utrymme för att samla in större mängder av sådant avfall än vad som görs i dagsläget. Slutsatsen är att det finns en överkapacitet på materialåtervinning, vilket inte i sig är ett problem ur ett miljöperspektiv. Problemet är att en stor del av avfallet som skulle kunna materialåtervinnas inte sorteras ut utan skickas till förbränning. Studier pekar också på den potential som finns att öka återvinningen.<sup>25</sup>

---

<sup>25</sup> Ambell et al, 2010.

*Avsaknad av en gemensam målbild*

Många av de upplevda bristerna har sin grund i att de olika aktörerna har olika uppfattningar om vad avfallshanteringen på sikt ska uppnå. Det kan röra sig om ökad konkurrens, ökad service till medborgarna eller att förorenaren ska betala. Ett problem med denna splittrade bild är att det ofta saknas en gemensam samsyn om vart den svenska avfallshanteringen är på väg. Detta innebär inte att de involverade aktörerna saknar visioner, men det går att konstatera att det saknas en tydlig gemensam bild. Utan en gemensam vision tenderar de upplevda bristerna bli spretiga och svåra att åtgärda, eftersom diskussionerna främst handlar om vem som har rätt eller fel snarare än alternativa sätt att uppnå en gemensam vision.

Det finns även en oro för att marknaden för fastighetsnära insamling har lett till, eller kan komma att leda till, en ineffektiv planering av transporter inom kommunen med ökad buller- påverkan för kommuninvånarna som följd<sup>26</sup>. Underlag saknas för att avgöra vilket eller vilka insamlingssystem som är mest effektiva från transportsynpunkt. Den fastighetsnära insamlingen kan även medföra säkerhets- och arbetsmiljöproblem.

Många, såväl enskilda medborgare som aktörer, påpekar också att nedskräpningen kring återvinningsstationerna är ett stort problem. Kommunerna får ofta bära skulden för nedskräpningen eftersom det inte är alla medborgare som har ansvarsfördelningen mellan aktörerna klar för sig. Kommunerna har samtidigt inte verktygen att påverka utformningen av systemen så att nedskräpningen på sikt upphör.

Nedskräpningen kring återvinningsstationerna består till stor del av grovavfall som kommunen har ansvar för. Dock förekommer ofta nedskräpning i form av annat avfall såsom förpackningar, delvis till följd av otillräcklig tömning av behållarna, delvis på rent missbruk (dumpning). Två parallella insamlingssystem och oklarheter i ansvarsfördelning skulle också kunna vara en orsak till nedskräpningen<sup>27</sup>.

---

<sup>26</sup> Personliga kontakter med företrädare för olika kommuner.

<sup>27</sup> System för insamling av hushållsavfall i materialströmmar (Naturvårdsverkets rapport 5942).

*Utformningen av produkterna inklusive förpackningarna*

Utformningen av produkter och förpackningar kan ha en påverkan på miljön och kan leda till miljövinster i form av att varor håller bättre och inte måste kasseras eller att livsmedel inte blir dåligt innan det nått kund.<sup>28</sup> Åtgärder för att minska avfallsmängderna måste ha detta som utgångspunkt. Utformningen av förpackningar kan i vissa fall förbättras och göras mer resurseffektiv (se kap. 7).

**3.2.2 Medborgaren****Tydlighet i systemet – enkelhet, lättillgänglighet och service****Hushåll**

I vissa kommuner finns uppfattningen att det nuvarande systemet med återvinningsstationer inte på ett enkelt och lättillgängligt sätt tillgodoser den enskildes behov av att kunna göra sig av med förpackningsavfall och returpapper. I en enkätstudie uppger t.ex. en majoritet av kommunerna att producenternas insamlingssystem är beskäffat med omfattande brister i form av t.ex. dålig service, nedskräpning och tillgänglighet<sup>29</sup>. En del kommuner erbjuder sina kommuninvånare fastighetsnära insamling som en extra service, ofta mot en särskild avgift eftersom utsorteringen av producentansvarsfraktioner ligger utanför det kommunala renhållningsansvaret. I och med att kommunerna inte ansvarar för utsorteringen av producentansvarsfraktionerna är de förhindrade att använda renhållningsavgiften för styrning mot ökad utsortering, även om vissa kommuner i praktiken ändå gör det. Det innebär att den enskilde konsumenten betalar en avgift på respektive förpackning för insamling och omhändertagande och får sedan betala för det en andra gång när kommunen tar betalt för hanteringen.

Även andra än kommunerna anser att producentansvaret för förpackningar och returpapper behöver ses över eftersom nuvarande lagstiftning inte har en tillräckligt styrande effekt för att

---

<sup>28</sup> Williams 2011.

<sup>29</sup> Varför fungerar returinsamlingen bara i vissa kommuner? Villaägarnas Riksförbund (M2011:02/2011:4).

förmå producenterna att utveckla insamlingssystem så det blir enkelt att sortera för de boende.<sup>30</sup>

Ett antal privata och kommunala fastighetsägare har valt att erbjuda sina boende en fastighetsnära insamling av de fraktioner som omfattas av producentansvar genom att anlita olika privata eller kommunala entreprenörer. Kostnaderna för fastighetsnära insamling av förpackningar och returpapper ersätts till viss del av materialbolagen och Förpacknings- och tidningsinsamlingen (FTI), men både kommuner och fastighetsägare har synpunkter på ersättningens storlek.

Vad gäller insamlingen av grovavfall har denna de senaste två decennierna förändrats och gått från att i huvudsak vara fastighetsnära till att invånarna själva får transportera sitt avfall till någon av kommunens bemannade återvinningscentraler. Detta visar en utveckling som går i motsatt riktning avseende målen om ökad service och tillgänglighet för medborgarna. För medborgare utan bil kan transporten av avfall till ÅVC och ÅVS innebära svårigheter.

Även informationen till medborgarna är i vissa fall bristfällig. Det har under de senaste åren inte funnits ett utpekat informationsansvar i lagstiftningen.

#### Verksamheter

Verksamheter befinner sig i dag i en situation där kommunen har hand om verksamheternas med hushållsavfall jämförliga avfall. Försök att ringa in vad det jämförliga hushållsavfallet består av har gjorts, men utan ett avgörande från en prejudicerande instans har tolkningarna stött på kritik.<sup>31</sup> För verksamheterna innebär detta i praktiken att de kan anlita en avfallsentreprenör för hanteringen av det avfall som verksamhetsutövaren själv ansvarar för. De har däremot ingen möjlighet att styra eller samordna hanteringen för det med hushållsavfall jämförliga avfallet. Följden blir att verksamheterna får svårt att ta ett samlat grepp om sin avfallshantering. Situationen förvärras av den oklara definitionen av det med hushållsavfall jämförliga avfallet.

Stora restaurang- och butikskedjor verksamma i flera kommuner har framfört att de vill ha möjligheten att upphandla

<sup>30</sup> Varför fungerar returinsamlingen bara i vissa kommuner? Villaägarnas Riksförbund (M2011:02/2011:4).

<sup>31</sup> Se t.ex. Avfall Sverige, Guide nummer 4; Innebörden av begreppet hushållsavfall, december 2011.



sina avfallstjänster centralt. De kommunöverskridande verksamheterna har emellertid möjligheten att i varje enskild kommun söka dispens för att få ta över ansvaret för hantering av det avfall som kommunen egentligen ansvarar för. Denna lösning upplevs emellertid som onödig byråkrati.

Vad gäller insamling av producentansvarsfraktioner har det från kommunalt håll påtalats att möjligheten för mindre verksamheter att göra sig av med förpackningsavfall och returpapper är bristfällig. Detta kan leda till att de mindre verksamheterna i stället använder sig av de återvinningsstationer som är riktade till hushållen, vilket ökar belastningen på stationerna med nedskräpning som följd.

### 3.2.3 Marknaden

#### *Oklar ansvarsfördelning och bristande samverkan*

I princip all lagstiftning som rör avfallshantering är antagen med stöd av miljöbalken. Detta innebär att miljöbalkens övergripande syften och mål ska genomsyra balkens femtonde kapitel som specifikt rör avfallshanteringen men också de förordningar som meddelats med stöd av balken. Problemen har troligtvis förvärrats av att lagstiftningen inte alltid klargör ansvarsfördelningen mellan de olika aktörerna. Vad gäller producentansvaret har t.ex. frågan om vem som bär ansvaret för att lämna information om var man kan lämna sina producentansvarsfraktioner länge diskuterats. Även frågan om vem som ansvarar för renhållningen kring återvinningsstationerna har diskuterats flitigt.

Risken med avsaknad av ett gemensamt och övergripande mål är att det kan leda till att de olika aktörerna inte har samma utgångspunkt. Detta kan i sin tur vara en av orsakerna till att samarbetet mellan de olika aktörerna inte alltid har fungerat friktionsfritt.

Såväl frågan om vem som ansvarar för information som om vem som ansvarar för renhållningen kring återvinningsstationerna har behandlats i den överenskommelse mellan kommuner och producenter som tecknades 2009. I överenskommelsen enades parterna om att kommunen ska ha ett övergripande ansvar för en sammanhållen information som kan anpassas till lokala förhållanden. Man enades också om att effektiv information kräver samverkan mellan kommuner och producenter och att informationsinsatser från producenterna utgör ett viktigt komplement till den

lokala informationen. Beträffande nedskräpningen vid återvinningsstationerna angavs att producenterna ansvarar för att de sköts på ett bra sätt, men att det är ett gemensamt ansvar för producenter och kommuner att bidra till utvecklingen av de platser där återvinningsstationer placeras för att motverka nedskräpning. Överenskommelsen fick dessvärre inget genomslag i praktiken, vilket har gjort att frågan om vem som ansvarar för att åtgärda nedskräpningen kring återvinningsstationerna samt vem som ansvarar för informations-spridningen fortfarande kvarstår. Effekten av överenskommelsen har utvärderats av en utomstående konsult.<sup>32</sup> Slutsatsen av utvärderingen är att överenskommelsen inte lett till några konkreta resultat.

Ett annat exempel på att otydligt regelverk och ansvarsfördelning skapar problem är insamlingen av det med hushållsavfall jämförliga avfallet från verksamheter (se kap. 6).

#### *Korrekt prissättning och urholkning av principen om att förorenaren betalar*

I EU-kommissionens färdplan för ett resurseffektivt Europa<sup>33</sup> konstateras att marknadssignaler som stigande råvarupriser visar på en begynnande brist på vissa resurser, och att företagen allt oftare står inför ett akut behov av att anpassa sig för att bevara sin konkurrenskraft, särskilt i ett internationellt sammanhang. Ofta räknar man dock inte med kostnaderna för externa effekter, och för många resurser kan sådana signaler komma för sent för att förhindra ett ohållbart utnyttjande. Marknadsbaserade instrument har en viktig roll när det gäller att korrigera marknadsmisslyckanden – t.ex. miljöskatter, avgifter, system med överlåtbara rättigheter, skattemässiga incitament för miljövänligare konsumtion eller liknande.

En brist som följer av hur genomförandet av producentansvaret har gjorts nationellt är att principen om förorenarens ansvar har urholkats genom att det inte endast är producenterna som betalar kostnaderna för insamling och omhändertagande av förpackningarna utan att dessa kostnader även tas ut av konsumenterna i avfallsledet<sup>34</sup>.

---

<sup>32</sup> Utvärdering av Samarbetslösning på avfallsområdet. Tyréns 2012-03-20.

<sup>33</sup> KOM (2011) 571 slutlig.

<sup>34</sup> Avfall Sverige, Fastighetsägarna Sverige, HSB, Hyresgästföreningen och Riksbyggen.

Kostnaderna kommer på så sätt att ersättas både direkt av konsumenterna och indirekt inbakat i priset på produkten.

Jag har också tagit emot synpunkter om att materialinsamlingssystemet skulle ha kollapsat för länge sedan om det inte hade skapats insamlingssystem parallellt med det som producenterna erbjuder.

En växande mängd glasförpackningar kommer in i landet via internethandel och hamnar i de system för insamling och återvinning som svenska producenter byggt upp och finansierat. Om ingen avgift betalas för dessa förpackningar uppkommer ett s.k. friåkarproblem som innebär att övriga producenter riskerar att få betala kostnaderna för hanteringen av dem. Vare sig svensk eller europeisk miljölagstiftning ger någon vägledning om hur frågan om producentansvaret vid internethandel ska bedömas. Frågan har emellertid inte behandlas inom ramen för denna utredning då internethandeln har uppmärksammats i ett sent skede.

### *Konkurrens*

När det gäller hanteringen av de fraktioner som omfattas av producentansvar har framförts att producentansvaret har lett till en monopolliknande situation på avfallsmarknaden genom de materialbolag som skapats.<sup>35</sup> I ett system med flera aktörer på marknaden krävs att det i lagstiftningen i ökad grad skapas förutsättningar för konkurrens på lika villkor. Det innebär att villkoren för marknadsaktörer tydliggörs bl.a. genom att kostnader för den del av insamlingen som är mindre lönsam inkluderas och att alla aktörer som vill vara med och konkurrera på marknaden kan visa att de tar ansvar för hela kedjan.

Även potentialen för att öka materialåtervinningen är en aktuell fråga och det efterfrågas större frihetsgrad med större möjligheter att utveckla nya återvinningslösningar. Som exempel anges de kommuner som använder sig av avfallstaxan som styrmedel för ökad utsortering av producentansvarsfraktioner. En sänkning av renhållningsavgiften erbjuds till de kommuninvånare som väljer att använda sig av kommunens tjänst för utsortering av producentansvarsfraktioner vilket missgynnar de kommuninvånare som sorterar ut sitt avfall och lämnar det till en återvinningsstation. Det skapas också konkurrensnackdelar för de privata insamlings-

---

<sup>35</sup> TMR AB (M2011:02/2011/6).

entreprenörer som erbjuder sina tjänster för utsortering av producentansvarsfraktioner till fastighetsägare, eftersom de får svårt att konkurrera med kommunens erbjudande.

Det har även påpekats att kommunala bolag kan skaffa sig konkurrensfördelar i förhållande till privata aktörer genom att de ofta medverkar i framtagandet av den kommunala avfallsplanen och renhållningsordningen. Åsikter om att producenterna bör få möjlighet att samla avfall närmare avfallslämnarna, dvs. ökade möjligheter till FNI samt om att det kommunala ansvaret bör upphöra till förmån för en privatisering av marknaden har framförts till Avfallsutredningen.

### *Statistik*

Inrapporteringen av avfallsstatistik till Naturvårdsverket sker i dagsläget främst av fyra olika aktörer – Avfall Sverige, Förpacknings- och tidningsinsamlingen (FTI), Pressretur och Svensk glasåtervinning, men uppgifter lämnas även av andra representanter för producenter. Många kommuner låter ibland genomföra plockanalyser av det avfall som de själva ansvarar för. I sammanställningen redovisas hur mycket förpackningar och tidningar som slängs i hushållsavfallet. FTI, Pressretur och Svensk glasåtervinning presenterar däremot enbart statistik som rör återvinningsgraden av det avfall som de tar hand om.

Det faktum att inrapporteringen är uppdelad på ovanstående aktörer har lett till att siffrorna inte alltid stämmer överens, varför det kan ifrågasättas om återvinningsmålen nås.

## 4 Resurseffektiva kretslopp

### 4.1 Inledning

Mycket har hänt inom avfallsområdet under de senaste decennierna. Studier visar att avfallsmängderna stadigt ökar, med en tydlig koppling till ökningen i BNP, men att det framöver kan ske en relativ frikoppling mellan ekonomisk tillväxt och avfallsmängder, vilket skulle innebära att de totala avfallsmängderna ökar långsammare än BNP. Det finns emellertid få tecken som tyder på att avfallsmängderna under överskådlig tid kommer att stagnera, än mindre minska. För långsiktig planering på avfallsområdet är det därför viktigt att ta hänsyn till ökade avfallsmängder.<sup>1</sup> Sveriges BNP per capita beräknas enligt långtidsutredningen<sup>2</sup> vara 50 procent större 2030 än 2005. Mängden producerade varor och tjänster kommer att ha ökat med 70 procent. Teknikutvecklingen kan antas fortsätta och, tillsammans med den ekonomiska utvecklingen, vara styrande för samhällsutvecklingen.<sup>3</sup>

Prognoser visar att Sveriges befolkning om en generation, år 2035, kommer att vara 10,5 miljoner. I genomsnitt kommer befolkningen också att vara äldre. I Sverige kommer fler än 800 000 människor att vara över 80 år och ungefär en fjärdedel av befolkningen kommer att vara över 65 år. Avfallshanteringen kommer sannolikt också att påverkas av att vi beräknas bli rikare.<sup>4</sup> Om ökningen av avfallsmängderna fortsätter i samma takt som hittills och med en rikare och större befolkning, kan mängderna ha ökat med 50 procent till år 2035. Samtidigt ökar dock medvetenheten om behovet av åtgärder för att förebygga avfall. Vidare kan stigande priser på råvaror leda till att avfallet i större utsträckning

<sup>1</sup> Östblom, G, Ljunggren Söderman, M. och Sjöström, M. (2010) Analysing future waste generation - soft linking a model for waste management with a CGE-model for Sweden. Working Paper 118, Konjunkturinstitutet, Stockholm.

<sup>2</sup> SOU 2011:11 Långtidsutredningen 2011, Huvudbetänkande.

<sup>3</sup> Boverket 2011. *Avfallshantering – tillgänglig, säker och estetisk*.

<sup>4</sup> SCB, *Sveriges framtida befolkning 2010–2060*.

återvinns och att det ändrar karaktär från att vara ett miljöproblem till att bli en värdefull resurs. Mycket av dagens industriavfall innehåller stora värden. Vi befinner oss i ett akut läge med komplexa avfallsströmmar samtidigt som mycket teknik för att ta till vara avfallet som resurs saknas. Effektiva fungerande slutna kretslopp med låg miljö- och hälsopåverkan måste komma till stånd. Det är emellertid inte bara högre resurseffektivitet som behöver uppnås i strävan mot ett hållbart samhälle utan även förändrade konsumtionsbeteenden och marknader för återvunna miljöanpassade material och produkter. Det finns redan i dag en stor potential för värdehöjande upparbetning av restprodukter och avfall från svensk industri till kemikalier, material och produkter, men det behövs ytterligare forskning om bl.a. ny teknik för sortering av komplexa avfallsströmmar och ekonomiska styrmedel för att styra från avfallshantering till materialåtervinning.<sup>5</sup>

Miljönyttan av återvinning kan emellertid inte väga upp den miljöbelastning som uppstår vid produktion av nya produkter. Samhällets totala miljöpåverkan behöver begränsas genom en mer hållbar produktion och konsumtion. Studier över miljöpåverkan av olika avfallsströmmar visar att det särskilt är textilier, matavfall, elektronik och produkter av plast och metall som har en stor miljöpåverkan under produktionsfasen.<sup>6</sup>

## 4.2 Avfallshierarkin

**Förslag:** I 2 kap. 5 § miljöbalken införs ett tillägg där det framgår att alla som bedriver en verksamhet eller vidtar en åtgärd ska utnyttja möjligheterna att förebygga avfall.

I 15 kap. miljöbalken införs en inledande bestämmelse som anger att kapitlet ska syfta till att förebygga avfall samt att avfall ska hanteras enligt den ordning som innebär att förberedelse för återanvändning har företräde framför materialåtervinning, att materialåtervinning har företräde framför annan återvinning och att annan återvinning har företräde framför bortskaffande. Bestämmelsen kopplas även till de aktörer som i dagsläget har ett ansvar för att se till att avfall samlas in och tas om hand.

<sup>5</sup>Mistra, *Closing the loop*.

<sup>6</sup>Förebyggande av avfall - hur gör vi och varför? Naturvårdsverket: Redovisning av regeringsuppdrag 31 maj 2011.

Av direktiv 2008/98/EG om avfall framgår den avfallshierarki som ska gälla som prioriteringsordning för lagstiftning och politik i EU:s medlemsstater i fråga om förebyggande och hantering av avfall. Hierarkin innebär att avfall i första hand ska förebyggas. För avfall som ändå uppkommer gäller att avfallet ska förberedas för återanvändning, materialåtervinnas, återvinnas på annat sätt eller bortskaffas, i nu nämnd prioriteringsordning.

I miljöbalken finns i dag inte någon allmän regel som ger uttryck åt avfallshierarkin, men den kommer till visst uttryck genom kretslopps- och hushållningsprincipen i 2 kap. 5 § miljöbalken. Av förarbetena till miljöbalken framgår nämligen att kretsloppsprincipen syftar till att det som utvinns ur naturen på ett uthålligt sätt ska kunna användas, återanvändas, återvinnas och bortskaffas med minsta möjliga resursförbrukning och utan att naturen skadas.<sup>7</sup> Beträffande tillämpningen av de båda principerna anges följande.

Hushållningsprincipen har såvitt gäller råvaror och produkter på olika sätt nära samband med kretsloppsprincipen. Beträffande båda principerna kan de bästa effekterna nås i samband med konstruktion och tillverkning. Principerna tillämpas exempelvis genom att en resurs- och energisnål process används och genom återanvändning eller återvinning, varigenom material kan komma till ny användning eller förvandlas till ny råvara. Då minskas behovet att förbruka ändliga naturresurser så att dessa räcker även för kommande generationer. Inte minst viktigt är att avfallsmängderna kan minskas och därmed också omfattningen av deponier begränsas liksom belastningen av skadliga ämnen på mark och vatten.<sup>8</sup>

Vidare anges att ett sådant kretslopp kan åstadkommas dels genom krav – individuella eller generella – för verksamhetsutövningen, dels genom att var och en, genom bl.a. källsortering, deltar i avfallshandling som möjliggör återanvändning, återvinning och energitnyttjande. Som ett förtydligande anges att ett alternativ att hushålla med energi är energitvinning av avfall, men att detta dock bör utnyttjas endast om avfallet inte lämpar sig bättre för återanvändning eller återvinning. Först om nyttigare användning av materialet inte är möjlig anges dock att ett utnyttjande av energin i avfallet är att föredra framför bortskaffande.

Utöver detta kommer hierarkin även till uttryck genom vissa bestämmelser i 15 kap. miljöbalken och i förordningar meddelade

<sup>7</sup> Prop. 1997/98:45, del I, s. 220.

<sup>8</sup> Prop. 1997/98:45, del I, s. 220 f.

med stöd av 15 kap. Regeringen får t.ex. meddela bestämmelser om att vissa slag av avfall ska förvaras och transporteras skilt från annat avfall som behövs av återanvändnings- eller återvinnings-skäl. Detsamma gäller i fråga om förbud mot deponering av brännbart och organiskt avfall. Vad gäller förebyggande av avfall ska de kommunala avfallsplanerna innehålla uppgifter om kommunens åtgärder för att minska avfallets mängd och farlighet.

Direktivet ställer inte krav på att avfallshierarkin måste genomföras i sin ordalydelse. Kravet innebär snarare att den ska gälla som prioriteringsordning när riksdag och regering formar lagstiftning och politik på området. Av kretslopps- och hushållningsprincipen framgår av förarbetena att principerna ska tillämpas på ungefär det sätt som hierarkin anger. Trots detta bör den komma till tydligare uttryck. Detta för att i lagtext förtydliga kraven på de aktörer som berörs av hierarkin.

Beträffande hierarkins första steg, dvs. kravet att förebygga uppkomsten av avfall kan de bästa effekterna nås i samband med konstruktion, tillverkning och användning. Mot bakgrund av detta förs hierarkins första steg in i 2 kap. 5 § miljöbalken. På så sätt kommer tydligare krav kunna ställas på att varje verksamhet och åtgärd av betydelse för miljöbalkens mål i större utsträckning ska utnyttja möjligheten att förebygga avfall. Detta gäller inte minst varuproducenter som har en betydelsefull roll när det gäller att minska avfallet från produkter. Exempel på hur detta kan göras beskrivs i följande avsnitt.

Hierarkin förslås även föras in i sin helhet som en syftesbestämmelse i 15 kap. Detta för att säkerställa att alla bestämmelser i kapitlet ska tillämpas mot bakgrund av den uppräknade prioriteringsordningen. De åtgärder som ska vidtas för avfall som uppkommer, dvs. att avfall ska förberedas för återanvändning, materialåtervinnas, återvinnas på annat sätt eller bortskaffas i nu nämnd prioriteringsordning kopplas till bestämmelserna som rör särskilt utpekade aktörers ansvar för insamling och omhändertagande av avfall. Detta för att säkerställa att avfall som uppkommit faktiskt hanteras i enlighet med avfallshierarkin.

Det vore orimligt om bestämmelsen om att avfall ska hanteras enligt den uppräknade prioriteringsordningen gjordes absolut då den enbart fastställer vad som allmänt utgör det totalt sett bästa miljöalternativet inom lagstiftning och politik på avfallsområdet.

Av artikel 4.2 första stycket i avfallsdirektivet framgår att medlemsstaterna ska vidta åtgärder för att främja det alternativ som



ger bäst resultat för miljön som helhet och att detta kan kräva att vissa avfallsflöden avviker från hierarkin, när det är motiverat med hänsyn till livscykelvärdet vad avser den allmänna påverkan av generering och hantering av sådant avfall. Det framgår även av artikel 4.2 tredje stycket att medlemsstaterna ska ta hänsyn till de allmänna miljöskyddsprinciperna om försiktighet och hållbarhet, teknisk genomförbarhet och ekonomisk livskraft, skydd av resurser samt den allmänna påverkan på miljön, människors hälsa, ekonomi och samhälle.

Paragrafen föreslås därför innehålla en bestämmelse som anger att den hantering av avfall som ger det bästa resultatet för människors hälsa och miljön bedöms som lämpligast om en sådan hantering inte kan anses orimlig i enlighet med 2 kap. 7 § miljöbalken. Bedömningen av den hantering av avfall som ger det bästa resultatet för människors hälsa och miljön som helhet ska göras med utgångspunkt i miljöbalkens övergripande syfte, dvs. 1 kap. 1 § och ur ett livscykelperspektiv.

I fråga om särskilda avfallsflöden ges regeringen en möjlighet att meddela föreskrifter när det är motiverat med hänsyn till ett livscykelvärdet avseende den allmänna påverkan av hanteringen och genereringen av sådant avfall. Föreskrifterna bör baseras på livscykelbaserade studier som anger om det finns bättre behandlingsmetoder längre ned i hierarkin för vissa avfallsflöden. Detta för att dels tydliggöra vad som är tillåtet, dels ge alla aktörer samma grundläggande förutsättningar att göra avsteg från hierarkin.

### 4.3 Förebyggande av avfall

**Bedömning:** Regeringen bör fortsätta sitt arbete med att på övergripande nivå uppmärksamma vikten av att producera varor som har en optimal livslängd ur ett totalt miljö- och resursperspektiv. Regeringen bör även se över möjligheterna att införa styrmedel för att kompensera kostnaden för underhåll eller reparation av en produkt i förhållande till inköp av en ny vara. Därtill bör regeringen se över om det är lämpligt att införa styrmedel för att stimulera marknader för leasing och andra liknade lösningar.

**Förslag:** Kommuner ska informera medborgarna i kommunen hur de kan förebygga uppkomsten av avfall. Kommunen ska i enlighet med avfallshierarkin i första hand arbeta avfallsförebyggande genom att samarbeta med aktörer till vilka medborgaren kan skänka sådana produkter som annars skulle ha blivit till avfall.

#### 4.3.1 Allmänt om förebyggande av avfall

I syfte att bryta sambandet mellan ekonomisk tillväxt och den miljöpåverkan som hänger samman med att avfall uppstår ska EU:s medlemsländer arbeta med att förebygga avfall. Som nämndes i avsnitt 2.1.10 ska medlemsstaterna upprätta avfallsförebyggande program senast den 12 december 2013. I programmen ska medlemsstaterna fastställa mål för förebyggande av avfall. I Sverige är det Naturvårdsverket som ansvarar för att upprätta ett sådant program. Inom ramen för det avfallsförebyggande arbetet kommer Naturvårdsverket bl.a. att identifiera nya avfallsflöden där miljövinsten med att förebygga avfall är stor. En viktig uppgift är att arbeta med styrmedel, mål och indikatorer för det avfallsförebyggande arbetet och att fortsätta utveckla arbetet med resurseffektivitet, hållbar konsumtion och produktion och andra kopplingar till avfallsförebyggande. Förebyggande av avfall har bl.a. kopplingar till arbetet med Sustainable Materials Management (SMM), Hållbar Konsumtion och Produktion (HKP) och resurseffektivitet. Det finns också tydliga kopplingar till annat arbete och annan lagstiftning, t.ex. översynen av EU:s tematiska strategi för avfall och ekodesigndirektivet.

Gemensamt för alla förebyggande åtgärder är att de ska vidtas innan ett ämne, ett material eller en produkt blivit avfall. Avfallshanteringsåtgärder i traditionell mening räknas alltså inte som avfallsförebyggande, utan åtgärderna måste i första hand vidtas i tillverknings- och användningsledet.

Forskningsprogrammet Hållbar Avfallshantering har tagit fram sju områden som är viktiga att fokusera på i arbetet med att förebygga avfall:

- Använd material mer effektivt.
- Gör produkter mer materialsnåla.
- Gör produkter som håller länge och som kan underhållas och repareras.
- Fler andrahandsmarknader underlättar återanvändning.
- Hyr eller låna istället för att köpa.
- Ändra konsumtionens inriktning.
- Håll nere konsumtionens omfattning.

Att förebygga avfall handlar alltså om att gå mot en mer hållbar produktion och konsumtion, som gör att samhällets totala miljöpåverkan begränsas. Förebyggande av avfall bör därför integreras som en viktig del av arbetet med att nå miljömålen.

### 4.3.2 Tillverkningsledet

Ett sätt att förebygga avfall i tillverkningsledet är att se till att det går åt så lite material som möjligt. Detta kan åstadkommas genom att använda *materialeffektiva processer*. Materialeffektiva processer är produktionsprocesser som ger lite avfall per producerad enhet. Detta kan uppnås genom att t.ex. minska produktionsspillet. Processer kan också bli mer materialeffektiva genom att marknader skapas för produktionsspill eller annan restprodukt så att också det blir en produkt. Ett exempel på detta är spån från sågverk som förr i tiden var avfall, men som nu kan säljas antingen som bränsle eller som råvara till spånskiveproducenter. Detta är ofta oproblematiskt men om restprodukten innehåller farliga ämnen kan detta leda till att ämnena sprids i miljön.<sup>9</sup>

Ett annat sätt att förebygga uppkomsten av avfall är att tillverka *materialsåla produkter*. Materialsåla produkter är produkter som innehåller lite material per styck. Det kan uppnås på flera olika sätt. Ett sätt är att göra produkter av mindre storlek, till exempel mindre bilar. Ett annat sätt är att ersätta tyngre material med andra, lättare material. Ytterligare ett annat sätt är att använda tunnare skikt av materialen, till exempel ett tunnare skikt aluminium i dryckesburkar.<sup>10</sup>

När frågan om förebyggande av avfall diskuteras är det emellertid viktigt att ha en helhetssyn. Risken är annars att före-

---

<sup>9</sup> IVL, *Avfallsprevention och giftfri miljö*, juni 2009.

<sup>10</sup> IVL, *Avfallsprevention och giftfri miljö*, juni 2009.

byggande i ett led i produktkedjan medför ökat avfall eller resursförlust i ett annat led. Tillverkningen av förpackningar är ett exempel på detta. Om förpackningen inte fyller sin funktion får produktförlusten större negativ miljöpåverkan än besparingen av förpackningsmaterial. När t.ex. livsmedel levereras i små förpackningar, blir det i regel mer förpackningsmaterial per kilo eller liter produkt. Onödigt små förpackningar innebär därför en ökad materialåtgång vilket ökar miljöbelastningen från produktion av kartong, plast, metall och glas. Livsmedel i onödigt stora förpackningar kan däremot leda till överkonsumtion och att mer mat måste slängas för att den blir gammal innan den har förbrukats. Detta bidrar i sin tur till jordbrukets miljöbelastning, inklusive användning av bekämpningsmedel. Det är därför viktigt att göra en noggrann avvägning när livsmedelsförpackningar produceras (se vidare i kapitel 7).

Något som emellertid ur ett helhetsperspektiv ofta kan ha en positiv inverkan på miljön är tillverkningen av *produkter som håller länge*. Teknikutveckling kan dock i vissa fall göra att användningen av en ”gammal” produkt leder till en hög miljöbelastning, exempelvis energislukande äldre kylskåp och bilar. En produkts livslängd påverkas eller bestäms av flera olika parametrar. En viktig aspekt är den tekniska och funktionella hållbarheten som avgör den längsta tid som produkten är funktionell (med respektive utan reparationer). Produkter kan dock slängas av andra skäl än att de är uttjänta. Ett sådant skäl kan vara att nya produkter sätts på marknaden som utför samma funktion på ett överlägset sätt, eller får fler tilläggsfunktioner. Ytterligare skäl kan vara att produktens utseende, symbolvärde eller liknande inte längre tillfredsställer användaren. Att en produkt håller länge betyder alltså att den står sig längre både fysiskt, funktionellt, ekonomiskt och estetiskt.<sup>11</sup>

Regeringen bör därför fortsätta sitt arbete med att på övergripande nivå uppmärksamma vikten av att producera varor som har en optimal livslängd ur ett totalt miljö- och resursperspektiv.

Samtidigt bör nämnas att det är tveksamt om t.ex. lång hållbarhet på livsmedel ur ett helhetsperspektiv har en positiv inverkan på hälsa och miljö. Detta eftersom det ofta innebär tillsättning av kemiska konserveringsmedel som medför direkt human exponering. Olika konserveringsmetoder kan också medföra ökat

---

<sup>11</sup> IVL, *Avfallsprevention och giffri miljö*, juni 2009, s. 16 f.

energibehov och därmed ökade utsläpp av farliga ämnen från energisektorn.<sup>12</sup>

### 4.3.3 Användningsledet

Genom att *underhålla och reparera produkter* förlängs den fysiska och tekniska livslängden. Den estetiska livslängden kan samtidigt förlängas genom att produkten t.ex. målas om. Åtgärderna bidrar till ökad materialeffektivitet, minskade avfallsmängder och minskad materialproduktion om den längre livslängden samtidigt leder till att färre nya produkter produceras och köps. I vissa fall kan t.ex. kostnaden för underhåll eller reparation framstå som oskälig i förhållande till den nytta produkten gör, eller i förhållande till inköp av ny produkt.<sup>13</sup> För att motverka en sådan utveckling bör regeringen se över möjligheterna att införa styrmedel för att kompensera kostnaden för underhåll eller reparation av en produkt i förhållande till inköp av en ny vara.

Reparation och underhåll av produkter bygger emellertid på att man redan i tillverkningsledet har förutsatt att produkten ska kunna repareras. I dag förses t.ex. vissa elektriska och elektroniska produkter med skruvar som bara går att skruva i, inte ur. En sådan lösning är till stor del en produktsäkerhetsfråga men det underminerar samtidigt att produktens livslängd förlängs. Det är därför viktigt att skapa förutsättningar för att tillverka produkter som både håller länge och kan underhållas och repareras. Ett exempel på detta är leasing av kopiatorer på arbetsplatser. Producenten har där ett intresse av att skapa en produkt som både håller länge och på ett enkelt sätt kan underhållas och repareras. Leasingsystem skulle kunna fungera även för andra produkter. Regeringen bör därför även se över om det är lämpligt att stimulera marknaderna för leasing.

*Återanvändning* av en produkt i samma funktion eller en annan funktion är ytterligare ett sätt att förlänga dess livslängd. Detta förutsätter återigen att produkten är tillräckligt fysiskt hållbar. Andrahandsmarknader är huvudmarknaden för återanvändning. Grunden för handel på andrahandsmarknader är att en stor mängd produkter inte är fysiskt eller tekniskt uttjänta när deras ägare inte

---

<sup>12</sup> IVL, *Avfallsprevention och giftfri miljö*, juni 2009.

<sup>13</sup> IVL, *Avfallsprevention och giftfri miljö*, juni 2009, s. 16 f.

längre vill ha dem. Märk att detta innebär att ägaren inte har ett kvittblivningssyfte.

Det är emellertid svårt att fastställa i vilken utsträckning handel med använda produkter leder till minskad efterfrågan av nya produkter. Studier visar att ökad andrahandsförsäljning av möbler och kläder leder till minskad efterfrågan på motsvarande nya produkter, men inte i en 1:1-relation.<sup>14</sup> För produkter med högt andrahandsvärde, t.ex. bilar, leder en ökad andrahandsförsäljning inte till minskad nyförsäljning. Vetskapen om att det går att sälja begagnade produkter till ett bra pris, gör det tvärtom lättare att fatta beslutet att köpa en nyproducerad vara.<sup>15</sup> Studierna bygger emellertid på modeller av antaganden om hur konsumenter reagerar på olika förändringar. Om studierna är korrekta, skulle en ökad handel med begagnade varor i vissa fall snarare kunna leda till ökad produktion av nya varor och därmed minskad resurseffektivitet.

Återanvändning av varor kan göras på många olika sätt. Sammantaget kan konstateras att återanvändningsmarknaden är en tillväxtmarknad. Nya privata initiativ utvecklas ständigt. Förutom Blocket finns bl.a. Tradera.se, E-bay.com, Beg.se, Recycla.se, Byggigen.se, Smartsell.se, Prylsajten, Prylbanken och Terracycle.se. För de flesta typer av varor kan formen för återanvändning delas in i tre huvudkategorier; *formell* t.ex. pantbanker, antikvariat, auktionsverk, loppmarknader, butiker för begagnade byggvaror och second handbutiker, *semiformell* t.ex. överlåtelse via internet och *informell* t.ex. arv och överlåtelse mellan släktingar och vänner.

Den informella återanvändningen är mycket svår att uppskatta, eftersom den just är informell. Det som går att konstatera är att den semiformella återanvändningen är en mångmiljonindustri. Som exempel översteg det sammanlagda värdet på sålda produkter via Blocket 200 miljarder svenska kronor under 2010. Det är emellertid svårt att säga om siffrorna innebär att återanvändningen har ökat eller om den informella återanvändningen har ersatts av den semiformella.

Utöver de ovan nämnda formerna för återanvändning finns det i dag kommuner som arbetar aktivt med att minska mängden hushållsavfall genom att underlätta utsortering av användbara produkter. Några exempel är kretsloppsparken *Alelyckan* i Göteborgs kommun, *Möjligheternas Hus* i Emmaboda kommun och *Återvinningsmarknaden* i Luleå kommun. I många kommuner

---

<sup>14</sup> IVL, *Avfallsprevention och giftfri miljö*, juni 2009, s. 21.

<sup>15</sup> IVL, *Avfallsprevention och giftfri miljö*, juni 2009, s. 21 f.

finns s.k. återbrukscontainrar i anslutning till återvinningscentralerna. Dessa containrar sköts av välgörenhetsorganisationer. Det finns också exempel på kommuner som i samverkan med välgörenhetsorganisationer säljer det som återvunnits.

En utvärdering av kretsloppsparken Alelyckan i Göteborg visar att 72 procent av inflödet går till återanvändning, i jämförelse med en konventionell återvinningscentral där motsvarande siffra är elva procent<sup>16</sup>. Anledningen till att det skiljer så mycket är att i kretsloppsparken lämnar hushållen material och produkter på en sorteringsstation där de vägs och tas till respektive secondhandbutik. En del produkter kasseras på återvinningscentralen medan merparten säljs från secondhandbutikerna. På den konventionella återvinningscentralen sorterar hushållen själva sitt avfall. En del av textilierna lämnas till återanvändning men det övriga avfallet går till materialåtervinning, förbränning eller används som fyllmaterial på deponi. I kretsloppsparken är textilier det största flödet med 24 procent förebyggt avfall. Fraktionen består mestadels av kläder och hemtextil. 80 procent av all mottagen textil återanvänds genom secondhand.

Utvärderingen visar att man genom att utveckla återvinningscentraler till kretsloppsparkar eller liknande koncept skulle främja återanvändning av produkter och samtidigt minska mängden grovavfall. Vidare visar utvärderingen att det finns tydliga miljövinster med kretsloppsparken jämfört med en konventionell återvinningscentral med avseende på växthuseffekten, användning av primär-energi, försurning, övergödning och i viss mån även farliga ämnen. Studien omfattar inte någon analys av kostnaderna.

Införandet av kretsloppsparkar i anslutning till återvinningscentraler har visat sig vara positivt. Detta är emellertid något som kommunerna inte bör göra helt i egen regi eftersom det inte är en avfallsfråga utan en avfallsförebyggande åtgärd som inte omfattas av den kommunala renhållningsskyldigheten. Kommunen bör där-  
emot verka för att påverka att medborgarna i största möjliga mån väljer att överlåta sina varor i stället för att avhända sig dem som avfall. Detta kan t.ex. uppnås genom införandet av kretsloppsparkar där frivilligorganisationer och det privata näringslivet kan sköta hanteringen kring återanvändningen.

---

<sup>16</sup> Förebygga avfall med kretsloppsparkar, IVL-rapport B1958, 2011.

#### 4.4 Förberedelse för återanvändning

**Bedömning:** Regeringen bör se över möjligheterna att införa styrmedel för att stimulera marknader för rengöring eller reparation av avfall.

**Förslag:** Kommunen ges möjlighet att förbereda avfall för återanvändning. En ny paragraf införs i avfallsförordningen som anger att kommunen ges möjlighet att sortera ut sådant avfall som lämpar sig för förberedelse för återanvändning från sådant avfall som från hälso- och miljösynpunkt bättre lämpar sig för återvinning eller bortskaffande. Av bestämmelsen framgår även att kommunen kan bereda frivilligorganisationer och andra aktörer tillfälle att hämta utsorterade produkter på en av kommunen anvisad plats, innan kommunen själv hanterar dessa. Genom en ändring i 27 kap. 4 § framgår att kommunen får meddela föreskrifter om att avgift ska betalas för kommunens ansvar för hanteringen. Av ändringen framgår emellertid att sådana föreskrifter inte får avse hantering som innebär rengöring och reparation av hushållsavfall.

Återanvändning och förberedelse för återanvändning är begrepp som främst skiljer sig åt rent juridiskt. I praktiken är begreppen emellertid svårare att skilja åt. Återanvändning är som ovan beskrivits en avfallsförebyggande åtgärd och innebär att innehavaren av en produkt inte alltid har ett kvittblivningssyfte, utan kan tänka sig att överlåta produkten till någon annan.

När en produkt har blivit till hushållsavfall har, som tidigare nämnts, kommunen ensamrätt att hantera det. Ett sätt för kommunen att säkerställa att det innehavaren lämnar ifrån sig inte blir till ett avfall, är att på den kommunala återvinningscentralen för avfall samarbeta med andra aktörer till vilka medborgarna kan skänka produkter som annars skulle blivit till avfall. Aktörerna kan senare se till att produkterna får ett förlängt liv. Om kommunen däremot inte tillhandahåller detta alternativ exempelvis p.g.a. att återvinningscentralen är så pass liten eller att frivilligorganisationer eller det privata näringslivet inte vill verka på platsen kan bara det innehavaren lämnar ifrån sig bli till ett avfall. Det kan också vara så att en innehavare av en produkt trots att den skulle kunna skänka bort produkten ändå väljer att göra sig av med den.

Det är dock viktigt att säkerställa att sådant som skulle kunna återanvändas faktiskt gör det – oavsett om det sker genom åter-



användning eller förberedelse för återanvändning. Ur ett marknads-  
mässigt perspektiv är det inte lämpligt att kommunen ägnar sig åt  
regelmässig reparation och rengöring av avfall. I stället bör  
kommunen ges ett tydligt ansvar för att se till att sådant hushålls-  
avfall som lämpar sig för förberedelse för återanvändning sorteras  
ut från sådant avfall som inte gör det. Frivilligorganisationer och  
andra aktörer bör beredas möjlighet att ta del av de utsorterade  
produkterna. Först därefter föreslås kommunen få hantera dessa.  
Kommunen kan på detta sätt anses ha fullgjort sitt ansvar för att  
förbereda avfallet för återanvändning.

Kommunens ansvar för att förbereda hushållsavfallet för åter-  
användning får finansieras av den kommunala renhållningsavgiften.  
Hantering av avfall som innebär rengöring eller reparation får  
däremot inte finansieras av avgiften, eftersom det skulle innebära  
att kommunen ges en möjlighet att förse sin egen verksamhet med  
medel som det privata näringslivet som sysslar med reparation av  
produkter inte får ta del av. Kommunen skulle i sådana fall få en  
konkurrensfördel gentemot det privata näringslivet. Ett exempel på  
detta är cykelreparationer. Om kommunen har en skyldighet att  
reparera avfall skulle det innebära att kommunen kan komma att  
reparera trasiga cyklar som finansieras av den av kommunen  
fastställda renhållningstaxan. Inköp av nya däck, pedaler, broms-  
skivor och andra komponenter som behövs för att göra cyklarna  
funktionsdugliga finansieras således genom offentliga medel.  
Samtidigt har reparerade cyklar ett relativt lågt värde, vilket innebär  
att kommunen skulle behöva avhända sig dem till låga priser. Detta  
skulle i sin tur kunna innebära att kommunen skapar en marknad  
som riskerar att konkurrera ut privata aktörer som inte har  
möjlighet att ta ut avgifter från kommuninvånarna för att finansiera  
sin verksamhet.

Kommunen bör, för det fall det saknas aktörer som är villiga att  
vara verksamma på återvinningscentralen, genom det kommunala  
näringslivskontoret, se över hur man skulle kunna stimulera den  
kommunala marknaden för reparation och rengöring av uttjänta  
produkter eller hushållsavfall. Därtill anser jag att regeringen bör se  
över möjligheterna att stimulera rengöring och reparation av avfall  
för att på så sätt också se till att hushållsavfallet som kan hämtas på  
återvinningscentralen blir mer intressant för fler aktörer att ta om  
hand.

## 4.5 Materialåtervinning

**Bedömning:** För att uppnå resurseffektiva kretslopp för mat, glas, papper, metall och plast måste i dagsläget viss renhet hos de olika fraktionerna garanteras redan vid källan.

**Förslag:** Ordet biologisk stryks ur etappmålet för ökad resurshushållning i livsmedelskedjan då det finns en risk att formuleringen styr matavfall mot rötning och kompostering även i de fall där det finns en mer resurseffektiv behandling. Formuleringen kan även vara hämmande för teknikutvecklingen på området. Behandling av använt utsorterat matfett bör t.ex. rangordnas högre upp än biologisk behandling i avfallshierarkin.

Vad gäller textilier bör regeringen överväga att införa ett miljömål för återanvändning, förberedelse för återanvändning och materialåtervinning. Regeringen bör därtill se över möjligheterna att på sikt införa ett producentansvar för textilier.

### 4.5.1 Mat

Det nya etappmålet för ökad resurshushållning i livsmedelskedjan fastslår att matavfall ska behandlas biologiskt så att växtnäring tas till vara (se kapitel 2 för målet i sin helhet). Med dagens teknik sker materialåtervinning av matavfall främst genom biologisk behandling (kompostering och rötning) och fettåtervinning. De olika behandlingsalternativen lämpar sig olika bra beroende på tillgång på matavfall och renheten i avfallet. Rötning lämpar sig bäst där det finns stora kvantiteter av matavfall att tillgå medan kompostering kan lämpa sig bättre för återvinning i mindre skala. Fettåtervinning lämpar sig bäst där det finns en tillgång på utsorterat matfett.

Fettåtervinningen sker genom insamling i separata kärl och avser framför allt matfett och frityroljor. När matfettet samlats in renas det med hjälp av silar, värme och vatten. Det renade fettets behandlas för att utvinna bl.a. glycerol, fettalkoholer och estrar. Återvunnet fett ersätter jungfruliga fetter och oljor i produktion av nya varor och kan användas i allt från tvål- och tvättprodukter till plast och gummi. Därför bör fettets i första hand materialåtervinnas, inte rötas. Genom att avgränsa etappmålet till biologisk behandling finns en risk att metoder för behandling av matavfall, som inte är

rötning eller kompostering, hämmas, vilket kan påverka teknikutvecklingen på området.

Matavfall innehåller bl.a. fosfor och kalium som är ändliga resurser. Beroende på fraktionens renhet och vilken behandlingsteknik som används kan dessa näringsämnen recirkuleras till jordbruket. Ett källsorterat matavfall, rent från plast och andra föroreningar, som behandlas biologisk med liknande produkter har störst potential för återvinning. Om matavfallet rötas kan även biogas utvinnas. Biogas kan användas till värmeproduktion inklusive hetvatten, elproduktion och fordonsdrivmedel och ger på så sätt stora miljövinster. Vid rötning skapas även en restprodukt, rötrest, som kan användas som biogödsel i jordbruket.

Fler och fler aktörer inom livsmedelsbranschen godkänner biogödsel och kompost som härrör från behandling av matavfall. Organisationerna kräver dock att en fullgod kvalitetssäkring har skett längs hela insamlingskedjan för att de ska kunna garantera kvaliteten på de grödor som växer på den jordbruksmark som gödslas med biogödsel och kompost. Ett minimikrav från dessa organisationer är att anläggningarna är certifierade enligt Certifierad återvinning, SPCR 120 (biogödsel) och 152 (kompost).<sup>17</sup>

För att säkerställa att näringsämnen från matavfallet kan recirkuleras är det viktigt att det finns en hög spårbarhet i insamlingssystemet samt att det genererar rena fraktioner. Detta kan ske på många olika sätt och berör allt från val av pappers- eller plastpåse för insamling av matavfall till mer övergripande systemlösningar. Hur väl matavfallet är sorterat vid källan blir avgörande för möjligheterna till recirkulering av slutprodukten.<sup>18</sup> Regeringen har gett Naturvårdsverket ett utredningsuppdrag om hållbar återföring av fosfor (dnr M2012/317/Ke). I uppdraget ingår bl.a. att föreslå författningskrav avseende kvalitet för att möjliggöra spridning av olika fraktioner såsom slam, matavfall och andra röt- och kompostrester samt urin och gödsel till olika markområden med syftet att återföra fosfor. Utgångspunkten ska vara miljö-kvalitetsmålet *Giftfri miljö*. Uppdraget ska redovisas i sin helhet den 12 augusti 2013.

Eftersom många kommuner har stora röt-kammare i anslutning till sina avloppsreningsverk har flera av dem påbörjat rötning av avloppsslammet för att producera biogas. I vissa fall används även dessa röt-kammare för behandling av matavfall. Vid brist på rena

<sup>17</sup> WR 39 Hjälpmedel för introduktion av system för insamling av källsorterat matavfall.

<sup>18</sup> WR 39 Hjälpmedel för introduktion av system för insamling av källsorterat matavfall.

fraktioner av matavfall rötas ibland matavfall tillsammans med avloppsslam. Denna samrötning försvårar recirkuleringen till jordbruket och har resulterat i att rötresten blivit fyllnadsmaterial vid sluttäckning av deponier i stället.<sup>19</sup> Eftersom återvinningen av näringsämnen ska vara den prioriterade delen i biogasproduktion är detta en negativ utveckling.

Vid tillämpning av hierarkin bör behandling av matavfall där näringsämnen räknas som materialåtervinning prioriteras. Denna prioritering följer också av hur gemenskapslagstiftaren beskriver materialåtervinning (ramdirektivets bilaga II, R 3). Vidare ska behandling där energi och näringsämnen tas till vara prioriteras över hantering där endast materialet återvinns.

#### 4.5.2 Glas

I princip kan insamlade glasförpackningar återvinnas och bli nya glasförpackningar ett oändligt antal gånger. Glaset krossas till olika fraktionsstorlekar beroende på vad det ska användas till. Återvinning innebär både energibesparing och minskat behov av jungfruligt material. En förutsättning för att återvunnet glas ska fungera som ny glasråvara är att det håller en hög renhetsnivå. Allt insamlat glas genomgår därför manuella och maskinella kontroller för att sortera bort föroreningar och främmande material. Som främmande material och föroreningar räknas bl.a. metaller, trasiga kristall- och dricksglas, laboratorieglass, glöd- och lågenergilampor och keramik och porslin. De manuella och maskinella kontrollerna klarar till viss del av att hantera vissa främmande material men ofta orsakar de problem vid framställning av ny glasråvara. Glaset får då i stället användas vid tillverkning av glasull, som utfyllnad i anläggningsarbeten, eller bortskaffas.

#### 4.5.3 Papper

Vid tillverkning av pappersprodukter går det att använda många olika sorters träfiber. För utredningens del är dock främst intressant att ta fasta på användningen av returpapper (tidningsavfall), OCC (förpackningsavfall av wellpapp) och returkartong (förpackningsavfall av kartong, OCC och vätskekartong) som råvara vid tillverk-

---

<sup>19</sup> Biogasöst *Avsättning för rötrest och rötslam i Biogas Öst region.*

ning av nya pappersprodukter. Detta eftersom det är just den typen av material som omfattas av producentansvar.

Grundregeln vid all papperstillverkning är att optimera råvarumixen, dvs. mixen mellan olika sorters returfibrer och nyfibrer utifrån kostnader och typ av slutprodukt.

För alla återvinningsprocesser gäller att de föroreningar som följer med materialet till pappersbruket i görligaste mån avlägsnas genom torra och våta metoder för att sedan omhändertas till energi. Vissa föroreningar som limmer och fluorider går dock inte att fullständigt avlägsna i processen och de påverkar därför brukens produktionsstabilitet. Föroreningsprocenten påverkar också pappersbrukens behov av processkemikalier, som t.ex. blekmedel. För såväl returpapper som returkartong är det därför viktigt att andelen föroreningar är så låg som möjligt när materialet kommer in till pappersbruket.

Produktionen av nytt tidnings- och katalogpapper på bas av returfiber är känsligast för hög andel av föroreningar (t.ex. pappersförpackningar och plast) eftersom den färdiga produkten ska nå höga ljushetsnivåer. Detta säkerställs till största delen genom att returpapper källsorteras separat. Utöver konsumentens sortering sker alltid eftersortering med mekaniska och manuella metoder. I dagsläget finns ingen teknik som klarar av att helt sortera returpapper och förpackningsavfall som har sammanblandats. Bruna slutprodukter som t.ex. förpackningskartong är däremot mindre känsliga för föroreningar.

Den största mängden OCC, dvs. förpackningsavfall av wellpaplådor, samlas in från handel och industri. Fraktionerna är i allmänhet så rena att de kan användas för tillverkning av nya förpackningsråvaror utan föregående behandling.

Utöver den ovan nämnda insamlingen finns väl etablerade system för insamling av kontorspapper<sup>20</sup>, tryck- och konverteringspill från tryckerier och osålda tidningar från handel och förlag. Alla dessa fraktioner utgör parallellt med det hushållsinsamlade materialet viktiga råvaror vid produktion av nya pappersprodukter och är så rena att de kan användas utan föregående sortering.

Generellt sett gäller att returpapper eller förpackningsavfall som inte har tillräcklig renhet för att användas som returråvara måste omhändertas på annat sätt än genom materialåtervinning. Det innebär också att pappersbruket betalar för råvara som de sedan

---

<sup>20</sup> Sedan 1997 finns ett frivilligt avtal om insamling av kontorspapper.

inte kan använda. Användningen av returpapper och förpackningsavfall av papper som råvara underlättas därför av att de olika avfallsflödena är så rena som möjligt.

Från skogsindustrins sida poängteras att det är viktigt att avfallsflödena hanteras separat redan vid källan så länge det inte finns väl fungerande teknik för eftersortering av ett sammanblandat flöde. Detta eftersom en sammanblandning riskerar att underminera materialåtervinningen av tidningspapper och returkartong.

#### 4.5.4 Metall

Metaller används i väldigt många hushållsprodukter såsom förpackningar, elektronik och köksredskap men också i leksaker och andra föremål. Ansvar för insamling av produkterna när de blivit till avfall är idag uppdelat mellan olika aktörer. Kommunen ansvarar t.ex. för hanteringen av köksredskap som blivit till avfall medan förpackningsproducenter och elektronikproducenter ansvarar för insamlingen av förpacknings- respektive elektronikavfall. Detta har lett till att bl.a. metallförpackningar i allra flesta fall behandlas som en egen avfallsström.

Metallförpackningar från hushåll består antingen av stål- eller aluminium. Stål- och aluminiumförpackningarna kan sammanblandas utan problem eftersom de kan separeras mekaniskt eller magnetiskt i efterhand. Metallförpackningar av stål har ofta ett rostskydd på in- och utsidan som består av tenn. Vid nedsmältning bildar tenn- och järnatomerna en legering, vilket försämrar stålets kvalitet. I dagsläget finns ingen teknik för att rena stålet när det väl har förorenats med tenn. På grund av detta smälts metallförpackningar av stål ned under kontrollerade former, eftersom mottagarna av stålet, dvs. stålverken har tydliga krav hur höga halter tenn som tillåts i det levererade skrotet.

En risk med att sammanblanda insamlingen av metallförpackningar med övrigt metallavfall, t.ex. uttjänta köksredskap, är att tennet i metallförpackningarna då även kan komma att förorena skrot av högre kvalitet. Det är emellertid svårt att avgöra hur stor utspädningen skulle bli, vilket är avgörande för tennhalten. Oavsett hur hög eller låg tennhalten är i stålet blir svårigheten att kunna uppfylla de specifika krav som stålverken ställer på skrotet. Så länge tenn används i metallförpackningar och så länge det inte finns teknik för att rena tennförorenat stål bör därför metallförpack-

ningar hanteras som ett separat avfallsflöde. Detta eftersom det är av stor vikt att flödena hålls så rena som möjligt för en så god resurseffektivitet som möjligt.

#### 4.5.5 Plast

Plast är ett samlingsnamn för en stor grupp syntetiska eller halv-syntetiska material som används inom allt från bilindustrin till olika typer av förpackningar. Plaster delas upp i två huvudgrupper, termo- och hårdplaster. Termoplaster mjuknar vid smältning och kan formas om medan hårdplaster inte kan smältas ner utan att dess kemiska struktur förstörs. Därför är det i stort sett uteslutande termoplaster som materialåtervinns. Hårdplaster kan emellertid malas ned till flis eller pulver för att sedan användas som utfyllnadsmaterial eller förstärkningsmaterial i nya produkter.

Termoplaster utgör den övervägande delen av den svenska plastkonsumtionen (95 procent). Termoplaster delas in sin tur in i ett stort antal undergrupper som t.ex. olefinplaster, vinylplaster och termoplastiska esterplaster. I förpackningar är det framförallt olefinplaster som används. PET, som används vid produktion av dryckesförpackningar, är emellertid en termoplastisk esterplast.<sup>21</sup>

Uppräkningen av de olika plasterna belyser det största hindret med att få till stånd en väl fungerande mekanisk materialåtervinning, dvs. förfaranden som syftar till att återvinna plastavfall via mekaniska processer (malning, tvättning, färgning, regranulering, komprimering). Detta p.g.a. att de olika plasterna ofta varken är blandbara eller kompatibla med varandra. Till följd av detta lämpar sig mekanisk materialåtervinning av plast främst för homogena avfallsflöden eller tydligt definierade heterogena avfallsflöden där de blandade plasterna på ett effektivt sätt kan separeras mekaniskt. Att materialåtervinna olika plastsorter tillsammans i en mekanisk process och därigenom få fram ett nytt råmaterial som är jämförbart med nyråvara är därför svårt.<sup>22</sup>

Det är även tekniskt möjligt att återvinna plast genom en kemisk process där plastavfallet bryts ned till molekylnivå och därefter används vid produktion av ny plast. Flera tekniker har eller håller på att utvecklas av stora kemikalieföretag. Generellt sett är

---

<sup>21</sup> IVL Kartläggning och utvärdering av plaståtervinning i ett systemperspektiv.

<sup>22</sup> How to increase the mechanical recycling of post-consumer plastics.

investeringsnivåerna och energiåtgången sådana att det än så länge bara är storskaliga anläggningar som är tillräckligt livskraftiga.<sup>23</sup>

I Sverige finns för tillfället enbart mekanisk återvinning av plastförpackningar, sträckfilm och ensilageplast. Plastförpackningarna sorteras manuellt och mekaniskt för att därefter flisas och tvättas. Plastflingorna säljs därefter antingen som råvara vid tillverkning av nya produkter eller exporteras för ytterligare processuell behandling. Sträckfilmen, som används för fixering av gods på pall eller som skydd mot smuts, damm och fukt, används som råvara vid tillverkning av bl.a. plastpåsar.

Svenska lantbrukare, odlare, hästägare m.fl. hanterar årligen stora mängder använd plast från ensilage, säckar och odlingsfilm samt dunkar för oljor, växtskydds-, ensilerings- och rengöringsmedel. Denna typ av plast hanteras med målsättning att minst 30 procent ska materialåtervinnas. För tillfället finns inga siffror på hur pass mycket som faktiskt materialåtervinnas. Målet är dock att kunna leverera statistik till Naturvårdsverket framöver<sup>24</sup>.

I likhet med övriga avfallsflöden är det än så länge viktigt att även de olika plastavfallsflödena hanteras separat redan vid källan. Detta eftersom det gör mekanisk återvinning möjlig. I takt med att tekniken för kemisk återvinning av plast utvecklas kan denna begränsning komma att ändras.

#### 4.5.6 Textil

I Sverige konsumeras ungefär 15 kg textil per person och år. Av dessa går åtta kilo till förbränning och tre kilo återanvänds av välgörenhetsorganisationer. Resterande fyra kilo ackumuleras (t.ex. i en garderob) eller genomgår annan avfallsbehandling där det är svårt att mäta mängderna (t.ex. via en återvinningscentral).<sup>25</sup> Textilavfallsflödena är små om man ser till dess vikt. Trots detta är flödets miljöpåverkan stort. Produktionen av ett kilo ny textil ger upphov till ca 15 kg koldioxid och förbrukar stora mängder vatten, energi och kemikalier.<sup>26</sup>

I dag finns inga betydande flöden för materialåtervinning av textilier i Sverige. Tidigare användes kasserade textilier som råvara vid pappersmasseproduktion, men de har sedan länge ersatts av

---

<sup>23</sup> How to increase the mechanical recycling of post-consumer plastics.

<sup>24</sup> Genom frivilligt producentansvar.

<sup>25</sup> IVL, *Improved waste management of textiles*, 2011.

<sup>26</sup> IVL, *Improved waste management of textiles*, 2011.



träråvaror.<sup>27</sup> Det finns emellertid tekniker för att ta om hand och materialåtervinna olika typer av textilier. Det finns t.ex. företag som använder tygtrasor vid produktion av plånböcker och tofflor. Trasorna kan även användas vid stoppning av möbler och som isoleringsmaterial. Det går även att repa bomullsfibrer och därefter väva nytt tyg av den repade tråden. Textilier som består av rena syntetfibrer går även att smälta ned för produktion av ny textilråvara.

Ett av de stora hindren för en välfungerande materialåtervinning av textilier är emellertid användningen av blandmaterial. På senare år har mer avancerade processer tagits fram där konstfibrer separeras från naturfibrer genom en kemisk process. Natur- och konstfibrerna används därefter för att spinna ny natur- respektive konstfibreråd. Processen innebär att textilierna kan tas om hand utan att behöva sorteras i oändligt antal fraktioner.

För tillfället pågår konstruktion av en pilotanläggning som ska testa om tekniken kan fungera i industriell skala. Om tekniken klarar att skalas upp planeras uppförandet av en fullskalig demonstrationsanläggning som ska klara av att hantera hela Nordens årsinsamling av uttjänta textilier som inte lämpar sig för återanvändning.

Det är viktigt att påpeka att materialåtervinning av textilier enligt avfallshierarkin både kommer efter återanvändning och förberedelse för återanvändning. Det innebär att företag som framför allt sysslar med återanvändning av textilier, dvs. mottagare av textilier som har överlåtits, också bör involveras i en industriell materialåtervinningsprocess för omhändertagande av sådant som inte kommit till återanvändning. Om textilierna blir till avfall efter det att en verksamhetsutövare tagit hand om dem, är det verksamhetsutövaren som har ansvaret för att det hanteras i enlighet med avfallshierarkin.

Oberoende av den nu pågående frivilliga utvecklingen av materialåtervinning av textilier bör regeringen överväga att införa mål för återanvändning, förberedelse för återanvändning och materialåtervinning av textilier. Detta för att i största möjliga mån försöka begränsa den negativa inverkan på miljön som framställningen av nya textilier innebär. Utöver detta bör även regeringen på sikt se över möjligheterna att införa producentansvar för textilier för att på så sätt skapa förutsättningar för dels en minskad resurs-

---

<sup>27</sup> SMED, *Kartläggning av mängder och flöden av textilavfall*, Rapport Nr 46 2011.

användning i produktionsledet, men också för att påverka användningen av blandmaterial som är svåra att materialåtervinna. Ansvaret skulle kunna innefatta både krav på miljömässighet i produktionsledet men också krav på ekonomiskt ansvar för insamling av kasserade textilier. Den exakta utformningen av ett sådant ansvar bör emellertid diskuteras på EU-nivå eftersom sådana krav kan komma att påverka den inre marknaden.

Jag har valt att nu inte lägga fram förslag till ett producentansvar för textilier eftersom det är av stor vikt att textilbranschen tar sitt ansvar och att arbete pågår inom klädes- och textilbranschen för att frivilligt försöka skapa ett fungerande system för insamling, återanvändning och återvinning av använt textilmaterial.

## 4.6 Annan återvinning

**Förslag:** En utredning med uppdrag att se över möjligheterna att införa ett förbud mot eller skatt på förbränning av vissa utpekade avfallsflöden bör tillsättas.

Biologisk behandling utan återförsel till åkermark ska likställas med avfallsförbränning med energiutvinning. En utredning bör tillsättas som ser över möjligheterna att införa styrmedel som förhindrar att avfall med högt näringsinnehåll används för anläggningsändamål.

### 4.6.1 Avfallsförbränning med energiutvinning

Avfallsförbränning med energiutvinning, exempelvis i form av fjärrvärme eller elproduktion, är ett effektivt och miljömässigt säkert sätt att hantera avfall. Svenska avfallsförbränningsanläggningar producerar varje år fjärrvärme som motsvarar värmebehovet för cirka 810 000 genomsnittliga villahushåll. Hälften av uppvärmningsbehovet i bostäder och lokaler täcks idag av fjärrvärme och avfallsförbränningen svarar för drygt 16 procent av fjärrvärmeproduktionen i landet<sup>28</sup>. Avfallsförbränning ger också el motsvarande behovet för drygt 250 000 villor. Cirka 49 procent av hushållsavfallet i Sverige behandlas genom förbränning.<sup>29</sup>

Vid avfallsförbränningen bildas emellertid både rökgasrester (flygaska) och slagg (bottenaska). Bottenaskan består av

<sup>28</sup> Svensk Fjärrvärme.

<sup>29</sup> Uppgifter från Avfall Sverige.

grövre partiklar såsom järnskrot, metaller, glas och sand och kan utnyttjas som konstruktionsmaterial vid deponier och vägbyggen. Flygaskan består av mer finkorniga partiklar än bottenaskan och innehåller också den största andelen miljögifter. Flygaskan behandlas idag som miljöfarligt avfall på deponier. Flygaskans sammansättning beror på bränslets egenskaper samt ett antal olika faktorer under förbränningen. För att kunna eliminera andelen miljöfarliga komponenter i askan förutsätts därför en systematisk undersökning av varifrån de olika ämnena härrör.

I en studie från branschorganet Svenska Energiaskor uppskattades den totala askproduktionen under 2006 uppgå till ungefär 1,3 miljoner ton, varav den största delen hade sitt ursprung i avfallsförbränning. Av dessa askor användes omkring en miljon ton, dvs. 78 procent, främst som konstruktionsmaterial, medan 22 procent deponerades.<sup>30</sup>

Sådant avfall som varken lämpar sig för förberedelse för återanvändning eller för materialåtervinning bör generellt sett tas om hand och bli till värme och el i stället för att deponeras. Avfallsförbränningen för samtidigt med sig en del negativa miljökonsekvenser som skulle kunna begränsas genom att avfallet hanteras högre upp i avfallshierarkin.

I Sverige har deponiförbudet för brännbart avfall liksom deponiskatten varit effektfulla styrmedel som kraftfullt har styrt bort från deponering, mot framförallt avfallsförbränning. För att styra bort från förbränning av återvinningsbara avfallsflöden och mot hantering av avfall högre upp i hierarkin bör regeringen se över möjligheterna att införa förbud eller skatt på förbränning av särskilt utpekade avfallsflöden som är återvinningsbara.

I sammanhanget kan konstateras att det föreligger en risk för att den fortsatta utbyggnaden av avfallsförbränningsanläggningar kan komma att hindra en utveckling för ökad utsortering av vissa avfallsflöden för materialåtervinning. Ett sätt att förhindra en sådan utveckling skulle eventuellt vara att införa något av de ovan föreslagna styrmedlen. Konsekvenserna av ett sådant styrmedel behöver dock analyseras närmare.

I ramdirektivet om avfall klargörs att materialåtervinning inte omfattar energiåtervinning och upparbetning till material som ska användas som bränsle eller fyllmaterial.<sup>31</sup> Biogasproduktion där

---

<sup>30</sup> Svenska Energiaskor, *Aska från energiproduktion – producerad och använd mängd aska i Sverige 2006*, oktober 2007.

<sup>31</sup> 2008/98/EG artikel 3.17.

rötresten används som fyllmaterial och sluttäckning av deponi bör därför likställas med avfallsförbränning.

Avfall har blivit ett allt viktigare bränsle i de svenska fjärrvärme-systemen. Under 2010 gick 2 123 680 ton hushållsavfall till energiåtervinning. Energiåtervinning utgör 48,7 procent av den totala mängden behandlat hushållsavfall. Förutom hushållsavfall behandlades också 2 977 000 ton övrigt avfall, främst industriavfall. Import av avfall till energiåtervinning har ökat under de senaste åren. År 2010 importerades 104 000 ton hushållsavfall till Sverige.<sup>32</sup> De svenska anläggningarna för förbränning av avfall uppfyller med råge det s.k. energiutvinningskriteriet som finns i EU:s ramdirektiv om avfall. Den svenska importen av avfall kan leda till minskade utsläpp av växthusgaser globalt. Detta eftersom förbränning av biologiskt avfall som annars hade deponerats leder till minskade utsläpp av metan. Den svenska importen kan således bidra till att kortsiktigt minska de totala utsläppen från deponier inom EU. Det är samtidigt viktigt att se till att importen av avfall inte leder till att ytterligare överkapacitet för förbränning av avfall skapas i landet.

#### 4.6.2 Användning av avfall i anläggningsarbeten

Avfall som saknar väl dokumenterad teknik för materialåtervinning till ny råvara och inte heller lämpar sig för avfallsförbränning med energiutvinning brukar oftast bli föremål för bortskaffningsförfaranden såsom deponering. Denna typ av avfall kan emellertid användas vid anläggning av vägar, järnvägar, parkeringsplatser och bullervallar samt som fyllnadsmaterial vid sluttäckning av deponier. Här är det dock viktigt att säkerställa att det faktiskt rör sig om ett återvinningsförfarande och inte ett bortskaffningsförfarande, t.ex. genom att anläggningen utformas så att onödigt mycket avfall används utan att avfallet fyller någon funktion. Naturvårdsverket har gett ut en handbok som ger vägledning i vilken typ av avfall som är lämplig att användas i anläggningsarbeten.<sup>33</sup> Mark- och miljööverdomstolen har därefter uttalat att handboken inte ska gälla vid användning av förorenade massor utanför en sluttäckt deponis tätskikt.<sup>34</sup>

---

<sup>32</sup> Svensk Avfallshantering 2011. Avfall Sverige.

<sup>33</sup> Naturvårdsverket, *Användning av avfall i anläggningsarbeten*, 2010:1.

<sup>34</sup> MÖD 2011:5.

Av miljö- och resursskäl är det däremot inte är lämpligt att använda avfall med högt näringsinnehåll för anläggningsändamål, om inte näringen fyller en funktion i anläggningen. Detta gäller som ovan nämnts t.ex. för användning av rötrest som fyllmaterial för sluttäckning av deponi.<sup>35</sup> För att förhindra sådan användning bör regeringen tillsätta en utredning med uppdrag att se över möjligheterna att införa styrmedel som styr bort från sådan användning.

---

<sup>35</sup> Att detta förfarande utgör ett återvinningsförfarande och inte ett bortskaffningsförfarande framgår av direktiv 2008/98/EG bilaga II, R 11 där användning av avfall som har uppkommit vid framställning av t.ex. bränsle räknas som ett återvinningsförfarande.

## 5 Hushållens avfall

### 5.1 Inledning

Målet för insamlingen av avfall från hushållen är att systemet ska vara organiserat så att Sveriges medborgare upplever att det är enkelt att delta i och förstå. För den enskilde medborgaren erbjuder faktorer såsom närhet och tydlighet bra förutsättningar för att delta i systemet. Avfall har hämtats nära medborgarna sedan efter andra världskriget då sophämtningen byggdes ut och blev obligatorisk även på landsbygden.<sup>1</sup> Fastighetsnära insamling har sedan dess varit det normala sättet för hushåll att bli av med sitt avfall, såväl från villahushåll som från hushåll i flerbostadshus. Närheten har emellertid successivt minskat genom utbyggnaden av återvinningscentraler och införandet av producentansvaret, som förde med sig uppbyggnaden av ett system med återvinningsstationer. Nu går utvecklingen återigen mot en mer fastighetsnära insamling. Det är därför enligt min uppfattning dags att samordna insamlingssystemen för hushållen så att medborgarnas medverkan i utsortering av avfallsfraktioner underlättas och att vi kan åstadkomma det mest resurseffektiva sättet att hantera hushållens avfall.

Nästan alla hushåll, 80–90 procent, sorterar ut någon fraktion, de flesta mer än en. Det är höga nivåer som placerar Sverige i den absoluta toppen bland världens länder vad gäller engagemang från hushållen och deltagande i kretsloppsarbetet<sup>2</sup>. Detta är viktigt att bibehålla.

Ansvar för det avfall som uppkommer i hushållen är i dagens system delat mellan kommunen och producentkollektivet (kap. 3). Emellertid har det nuvarande systemet bl.a. lett till oklarheter i ansvarsförhållanden och rollfördelning mellan kommuner och

---

<sup>1</sup> Boverket: Avfallshantering – tillgänglig, säker och estetisk.

<sup>2</sup> System för insamling av hushållsavfall i materialströmmar (Naturvårdsverkets rapport 5942).

producenter. Det har i sin tur lett till att en rad kommuner och kommunala bolag eller förvaltningar i egen regi, eller i samarbete med representanter för producenter, bygger system för insamling av producentansvarsfraktioner. Även definitionen av begreppet producent har bidragit till den otydliga ansvarsfördelningen och resulterat i juridiska processer. Systemet har vidare kritiserats för att ha skapat en marknad där olika aktörer inte konkurrerar på samma villkor. Därtill upplever många medborgare att insamlingen inte är tillfredsställande. Dagens system där vissa fraktioner hanteras fastighetsnära och andra utanför fastigheten är inte rationellt för medborgare och det skapar inte heller optimala förhållanden för utsortering av olika fraktioner.

Avfallshanteringen skulle alltså kunna göras enklare för medborgarna och mer effektiv för samhället. Utöver att upplevas som rationellt för medborgarna bör systemet även generera så rena fraktioner som möjligt och vara samhällsekonomiskt försvarbart. Ett optimalt system är således enkelt, miljömässigt resurseffektivt och samhällsekonomiskt försvarbart.

Det kan emellertid vara komplicerat att kombinera alla variabler. Det som är enklast för medborgaren behöver inte vara det som ger bäst resultat för miljön. Den miljömässigt bästa behandlingsmetoden kan vara samhällsekonomiskt oförsvarbar. Att hitta en balans mellan dessa olika faktorer är därför av stor vikt för att få en väl fungerande hantering av hushållens avfall.

I dag har producenterna genom reglerna om producentansvar ett ansvar att ombesörja insamling och återvinning av förpackningar och tidningar som hushåll och andra förbrukare sorterat ut från övrigt avfall (se kap. 2). För genomförandet av ansvaret verkar olika företrädare för producenterna, bl.a. Förpacknings- och tidningsinsamlingen (FTI) som agerar på uppdrag av sina ägare Svenska Metallkretsen AB, PK Plastkretsen AB, RK Returkartong AB och Pressretur AB samt nämnda ägares samarbetspart Svensk GlasÅtervinning AB. Insamlingen av producentansvarsmaterial har skett dels genom systemet med återvinningsstationer (ÅVS) och singelstationer samt genom fastighetsnära insamling (FNI) (se även kap. 3). ÅVS-systemet består av ett nationellt system av publika, obemannade återvinningsstationer för insamling av utsorterat producentmaterial från hushåll och av återvinningsstationer på bemannade återvinningscentraler. En ÅVS är dimensionerad för insamling av förpackningsavfall av glas, plast, kartong och wellpapp, metall samt returpapper och består av uppställda

behållare som töms regelbundet och där materialet borttransporteras för materialåtervinning. Vid en s.k. singelstation samlas endast en fraktion in.

Ett samlat ansvar för insamling av hushållsavfall från hushållen bör enligt min mening läggas på kommunerna (5.3). Samtidigt åläggs kommunerna att överlämna utsorterade producentfraktioner till producenterna, företrädna av operatörer av godkända insamlingssystem, på överenskomna avlämningsplatser (5.2).

Ca en tredjedel av förpackningarna samlas i dag in genom fastighetsnära insamling. Insamlingen sker genom att fastighetsägarna tecknar avtal om insamlingstjänsten med privata entreprenörer eller med kommunen. Privata insamlingsentreprenörer svarar i dag för ca 75 procent av den fastighetsnära insamlingen. Kostnaderna ersätts till viss del av producenterna.

Merparten av den fastighetsnära insamlingen har byggts ut i flerbostadshus, där anslutningsgraden i dag är ca 50 procent. De privata insamlingsentreprenörerna har en andel på över 80 procent från flerbostadshusmarknaden medan kommunerna dominerar marknaden för insamlingen från villor.

Av utredningsdirektivet framgår att även alternativa förslag ska lämnas. Ett alternativ till huvudförslaget att ge kommunerna ett samlat ansvar för insamling av avfall från hushållen presenteras därför också i detta kapitel (5.4). Det alternativa förslaget innebär i korthet att det nuvarande systemet kvarstår med förtydligade regler om framför allt ansvar genom införande av en ordning med på förhand godkända insamlingssystem (FGI).

Förhandsgodkända insamlingssystem utgör alltså en förutsättning för såväl huvudförslaget (5.3) som alternativförslaget (5.4) men med kommunerna som insamlare, i enlighet med huvudförslaget, ingår insamlingsledet i FGI inte i tillåtighetsförfarandet. Producenternas ansvar omfattar hela kedjan, undantaget den fysiska insamlingen. I huvudförslaget föreslås därför en ordning där godkännandeförfarandet exkluderar insamlingsledet.

## 5.2 Förhandsgodkända insamlingssystem (FGI)

<b>Förslag:</b> En ordning med på förhand godkända insamlingssystem införs.
---



Förslaget innebär att en ordning med på förhand godkända insamlingssystem (FGI) införs. Ett FGI innebär att producenter av förpackningar och tidningar ska svara för att deras produkter ingår i ett eller flera insamlingssystem för återanvändning eller återvinning.

Genom riksdagens beslut våren 2008 fick regeringen bemyndigande att genomföra den ordning med på förhand godkända insamlingssystem som regeringen föreslog i propositionen Förhandsgodkända insamlingssystem för förpackningar och papper<sup>3</sup>. Propositionen innehåller förslag till förändring i miljöbalken för att ge regeringen, eller den nationella myndighet som regeringen utser, en möjlighet att meddela föreskrifter om att producenterna ska se till att förpackningar och papper omfattas av insamlingssystem för återanvändning eller återvinning.

Syftet med förslaget är att en organisation (ett materialbolag), ett företag eller en enskild producent ansöker om godkännande av ett insamlingssystem hos en nationell prövningsmyndighet. Ett godkännande (tillstånd) förenas med de villkor som behövs för att systemet ska fungera tillfredsställande. Den som har tillståndet ansvarar för hur insamlingssystemet för återanvändning eller återvinning bedrivs. De enskilda producenternas ansvar kvarstår men i den utsträckning som förpackningarna eller papperet omfattas av det godkända insamlingssystemet blir den som driver systemet självständigt ansvarig för hur insamlingen bedrivs och fungerar. Villkor för systemet föreslås. Villkoren för insamlingssystemen bör ge förutsättningar för en god servicenivå och kostnadseffektivitet i insamlingssystemen.<sup>4</sup> Möjlighet att meddela föreskrifter föreslås också gälla krav på tillstånd för att yrkesmässigt driva sådana insamlingssystem. Ytterligare villkor och krav kan ställas av den tillståndsgivande myndigheten (se kap. 8).

Endast aktörer som godkänts av en nationell myndighet får bedriva insamling av förpackningar eller returpapper. Insamlingssystemen kan omfatta ett eller flera förpackningsmaterial och/eller returpapper. Den aktör som driver ett FGI ansvarar för allt insamlat material som deras ansluta producenter satt på marknaden. Insamlingssystemet ska därmed bära kostnaden för hanteringen av de kvantiteter förpackningsavfall och returpapper som motsvarar andelen förpackningar och tidningar som de anslutna producenterna har satt på marknaden.

---

<sup>3</sup> Prop. 2007/08:129, bet. 2007/08:MJU8, rskr. 2007/08:229.

<sup>4</sup> Prop. 2007/08:129, bet. 2007/08:MJU8, rskr. 2007/08:229.

Godkännandet lämnas av en av regeringen utpekad nationell myndighet som även ansvarar för tillsynen (se kap. 8). Godkännandet förenas med uppföljningsmekanismer för att säkerställa att insamlings-systemet inrättas på avsett sätt och att alla målsättningar uppnås. Genom ett godkännande klassas systemadministratören som juridisk person med ansvar för insamling och omhändertagande, vilket underlättar tillsynen.

Införandet av en ordning med förhandsgodkända insamlings-system syftar till att:

- tydliggöra producenternas ansvar för insamling och omhändertagande i enlighet med producentansvarsförordningarna,
- säkerställa att samtliga producenter tar sitt ansvar i enlighet med producentansvarsförordningarna,
- möjliggöra tillsyn i syfte att övervaka systemets praktiska tillämpning,
- säkerställa att återvinningsmålen för de olika fraktionerna nås,
- klargöra rollfördelningen kring insamlingen av förpackningar av papper, glas, metall och plast samt returpapper,
- ge ökad service för konsumenten och
- skapa ett tydligt ramverk för de som agerar på marknaden.

### 5.2.1 Krav på det på förhand godkända insamlingssystemet

**Förslag:** Ett förhandsgodkänt insamlingssystem ska

- vara lättillgängligt, enkelt, miljömässigt, erbjuda en god service, generera rena fraktioner och ha nationell täckning,
- ansvara för att insamlingspunkter är städade och passar in i närmiljön,
- varje kalenderår lämna uppgift till den myndighet som regeringen bestämmer om antalet förpackningar och/eller tidningar som de anslutna producenterna satt på marknaden,
- varje år redovisa statistik om insamlat material från hushållen och verksamheter samt återvinningsgrad av det insamlade materialet.
- på begäran från den nationella myndigheten presentera en lista över de anslutna producenterna.

Vid ansökan om att driva ett förhandsgodkänt insamlings-system ska den sökande visa att den har personella, tekniska och ekonomiska förutsättningar att bedriva sin verksamhet under utsatt tid på ett sätt som är godtagbart från miljöskydds-synpunkt. Godkännandet ska vara tidsbegränsat.

Ett förhandsgodkänt insamlingsystem ska vara lättillgängligt, enkelt, miljömässigt, erbjuda en god service, generera rena fraktioner och ha nationell täckning. Dessa krav kan lösas på olika sätt beroende på vilket material som samlas in. Returpack har t.ex. löst sin insamling genom ett pantsystem vilket ger konsumenten ett ekonomiskt incitament att ta förpackningen till en insamlingspunkt. Insamlingspunkterna är placerade på en logisk plats där konsumenten rör sig.

En annan lösning som skapar en enkelhet för konsumenten är fastighetsnära insamling (FNI). Min uppfattning om FNI beskrivs i huvudförslaget och gäller även det alternativa förslaget.

### *Krav på insamlingsgrad*

Som presenterats i kapitel 2 sker insamlingen från hushållen och verksamheterna på olika sätt. Insamlingen från verksamheter sker med hjälp av entreprenörer på en fri marknad. Värdet på avfallet ger verksamheterna ett incitament att leverera ett väl utsorterat avfall. Detta underlättar insamlingen och sänker kostnaden för hanteringen. Insamlingen från hushållen ställer större krav på insamlingssystemet då samma incitament för utsortering inte finns hos privatpersoner.

Trots att insamlingen från hushåll och verksamheter skiljer sig åt så räknas fraktionerna mot samma återvinningsmål. Sammanblandningen av strömmarna skapar möjlighet att nå målen utan en väl fungerande insamling från hushållen. Detta scenario har t.ex. uppstått i England där målen i stort nås genom insamling av de lukrativa strömmarna från verksamheterna.<sup>5</sup>

För att skärpa kraven på producenterna och hindra oseriösa aktörer som endast fokuserar på verksamheterna bör godkännandet av ett förhandsgodkänt insamlingsystem omfatta krav på insam-

<sup>5</sup> Extended producer responsibility for packaging waste and WEEE – a comparison of implementation and the role of local authorities across Europe.

lingsgrad från både hushåll och verksamheter. En sådan uppdelning skapar en rättvisare bild av hur insamlingen faktiskt genomförs.

### *Krav på insamlingssystemet*

Ett insamlingssystem som är godkänt men som inte lever upp till kraven riskerar att tillståndet dras in och därmed kan verksamheten inte fortsätta och de berörda producenterna får svårt att visa att de tar sitt producentansvar. I detta finns en drivkraft för producenterna att se till att de system som de ansluter sig till eller anlitar verkligen fungerar. I ett första led, för att komma till rätta med de brister som finns i ett insamlingssystem, kan miljöstraffavgift utdömas till den som driver systemet. Vid upprepade misslyckanden att nå angivna mål ska tillståndet kunna dras tillbaka.

### *Tidsperiod*

För att den nationella myndigheten ska kunna säkerställa att kraven uppfylls och för att kunna utvärdera hur insamlingen fungerat bör tillståndet för att driva ett FGI vara tidsbegränsat. Jag föreslår en tidsperiod på 7–10 år. Genom att ha en längre tidsperiod skapas en långsiktig möjlighet att planera förbättringar och göra nödvändiga investeringar i systemet.

En aktör som ämnar fortsätta driva ett insamlingssystem efter att tidsperioden gått ut behöver göra en ny ansökan till den tillståndsgivande myndigheten.

### *Ekonomiska förutsättningar*

Aktören som ansöker om att driva ett förhandsgodkänt insamlingsystem måste kunna visa att den har ekonomiska förutsättningarna för att driva insamling under den angivna tidsperioden. Denna garanti ska vara oberoende av konjunkturcykler och fluktuationer på världsmarknadspriser på det insamlade materialet.

### 5.3 Förslag till ny ordning: Kommunalt insamlingsansvar

**Förslag:** Det fysiska ansvaret för insamling av förpacknings- och tidningsavfall från hushållen övergår från producenterna till kommunerna. Kommunen ges ansvaret att transportera insamlade fraktioner till den avlämningsplats som utpekats av godkänd systemadministratör för FGI.

Kommunen ges det övergripande ansvaret för en sammanhållen information till allmänheten.

Kommunen ska rapportera statistikuppgifter om insamlingen till den nationella myndigheten.

Kravet i förordning (2006:1273) om producentansvar för förpackningar och förordning (1994:1205) om producentansvar för returpapper på att producenterna ska tillhandahålla ett insamlingsystem upphör.

Kommunen ska samråda med godkända systemadministratörer i frågor som rör kommunens insamling av förpackningar och returpapper.

En årlig schablonavgift för kommunens kostnader tas ut av producenterna genom de godkända systemoperatörerna.

Enligt förslaget åläggs kommunerna det fysiska ansvaret för insamling och transport till avlämningsplats av förpacknings- och tidningsavfall från hushåll genom ändring i producentansvarsförordningarna. Detta innebär att kommunernas ensamrätt att samla in och omhänderta hushållsavfall utsträcks till att omfatta förpackningar och returpapper från hushållen. Utvidgningen av ensamrätten omfattar enligt förslaget endast insamlingen, vilket innebär att kommunerna ska lämna det insamlade avfallet till producenterna (systemadministratören, se 5.3.6) för vidare hantering och återvinning. Ett kommunalt insamlingsansvar av förpacknings- och tidningsavfall från hushållen innebär en monopolisering av insamlingsmarknaden. Enligt konkurrensrättsliga krav krävs, för att en marknadsbegränsning ska vara tillåten, väl underbyggda skäl till varför begränsningen är nödvändig. Att en viss lösning är den mest effektiva eller praktiska är inte tillräckligt för att kvalificera en marknadsbegränsning som nödvändig. Alternativa lösningar måste i praktiken vara uteslutna eller förenade med så stora svårigheter att det inte kan anses skäligt

att tillämpa dem. Dock strider inte agerande mot konkurrensrätten om agerandet följer av vad som föreskrivs i annan lag eller författning. Det innebär att om avfallsregleringen föreskriver att materialet ska lämnas till viss plats eller viss aktör strider agerandet inte mot konkurrensrätten.

Kommunen ska verka för att andelen utsorterat material ökar i förhållande till i dag. Kommunen ska rapportera statistikuppgifter om insamlingen till den nationella myndigheten (se även kap. 8). De nuvarande reglerna för insamling av förpackningar och för returpapper skiljer sig åt. Vad avser förpackningar får kommunerna, med stöd av 8 § förordningen (2006:1273) om producentansvar för förpackningar, inrätta ett eget insamlings-system, dvs. utan uppdrag från producenterna. Förpackningsavfallet omfattas i detta specifika fall inte av producenternas ensamrätt utan är en del av kommunens ansvar, precis som annat hushållsavfall. Hanteringen av förpackningarna i det kommunala systemet kan också avgiftsbeläggas och ingå i den kommunala avfallstaxan. Detta är möjligt genom att förordningen om producentansvar för förpackningar är meddelad med stöd av 15 kap. 6 § miljöbalken. Det innebär att kommunerna har möjlighet att samla in förpackningar inom ramen för renhållningsavgiften.

Motsvarande möjlighet, att inrätta ett eget insamlingsystem för returpapper, finns dock inte. Förordningen (1994:1205) om producentansvar för returpapper medger inte denna möjlighet. För att kommunen ska kunna samla in även returpapper behöver därför en ändring göras i denna förordning.

I vissa kommuner samlas ändå returpapper in i kommunal regi. Dessa kommuner betraktar sig som producenter av tidningar och anser att de därmed själva kan samla in materialet.

Jag anser emellertid att kommunernas insamling av producentansvarsfraktionerna ska finansieras av producenterna. Kommunerna har i gällande lagstiftning möjlighet att ta ut en avgift av producenterna för de extra kostnader som uppstår för hämtning av producentansvarsfraktionerna. Miljöbalkens 27 kap. 7 § ger regeringen bemyndigande att själv eller de kommuner eller den myndighet regeringen bestämmer meddela föreskrifter om att producenter ska betala avgift för insamling (transport och bortskaffande) av avfall som utförs genom kommunens försorg. Sådana föreskrifter får meddelas för avfall för vilket producentansvar gäller enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av 15 kap. 6 § miljöbalken. Det krävs dock ett bemyndigande från regeringen till

myndigheten eller kommunen för att dessa ska kunna meddela sådana föreskrifter (se kap. 2). Förslaget innehåller följaktligen även ett sådant bemyndigande. Bemyndigandet ges till den myndighet regeringen bestämmer och innebär bl.a. att myndigheten ska, efter hörande av representanter för kommuner och de godkända insamlingssystem som agerar på marknaden, fastställa en årlig schablonavgift för insamling av förpackningar och returpapper samt transport av det insamlade materialet till en överenskommen avlämningsplats. Avgiften ska också kunna användas för kommunens information om hanteringen till allmänheten. Det bör ankomma på kommunerna själva att, i samråd med myndigheten, fördela inkomna avgiftsmedel.

Ingen ändring eller förtydligande av definitionen av begreppet producent föreslås. Det kan emellertid bli aktuellt att göra det i ett senare skede om definitionen skapar problem även i det föreslagna systemet för insamling.

### 5.3.1 Överlåtelse

Ett kommunalt ansvar för insamling av producentansvarsfraktionerna innebär att det system som byggts upp av materialbolagen övergår i kommunal regi. För att möjliggöra för kommunen att överta ansvaret för insamling av producentansvarsfraktionerna från hushåll kan hela eller delar av den infrastruktur för insamling som producenterna inom ramen för sitt ansvar byggt upp, t.ex. behållare, bygglov m.m., behöva övergå i kommunal regi. Detta gäller även de privata insamlingsentreprenörernas infrastruktur vid återvinningsstationer och fastighetsnära insamling. Totalt berör det uppskattningsvis mer än 50 000 civilrättsliga avtal med fastighetskunder.

Jag ger inga förslag till hur överlåtelsen ska ske men förutsätter att detta kan genomföras genom civilrättsliga avtal mellan FTI, de privata insamlingsentreprenörerna och kommunerna.

### 5.3.2 Avlämning av det insamlade producentansvarsmaterialet

Avlämning av det insamlade producentansvarsmaterialet från kommunen till det förhandsgodkända systemet regleras i villkoren

för förhandsgodkännande. Producenternas och systemadministratörernas roll beskrivs nedan.

Hantering av betalningsströmmar och proportionaliteten i kostnader bör lösas mellan kommunerna och systemadministratören. I de fall hanteringen inte kan lösas mellan aktörerna kan den nationella myndigheten fatta beslut (se kap. 8). I syfte att garantera att det insamlade materialet håller en hög nivå av renhet ska kommunen endast kunna ta ut kostnadsersättning för insamling av material som går att materialåtervinna.

### 5.3.3 Informationsansvar

Kommunen ges det övergripande ansvaret för en sammanhållen information till allmänheten rörande insamlingen av såväl producentmaterial som övrigt avfall i kommunen. Kommunens informationsansvar ska även avse grundläggande legala krav på allmänheten att sortera ut förpackningar och tidningar från övrigt avfall för att minimera mängden producentmaterial i hushållsavfallet.

Kommunen ansvarar vidare för att hushållen ges sorteringsanvisningar. Informationen ska vara tydlig och lättillgänglig i anslutning till aktuell insamling.

### 5.3.4 Samråd

Kommunen ska samråda med godkända systemadministratörer i frågor som rör kommunens insamling av förpackningar och returpapper. I samrådet ska diskuteras hur insamlingssystemet ska utformas så att det underlättar fullföljandet av de godkända systemadministratörernas skyldigheter enligt förslaget till förordning.

### 5.3.5 Fastighetsnära insamling (FNI)

Fastighetsnära insamling är det system som bäst uppfyller kravet på vara lättillgängligt och enkelt och erbjuda en god service. Fastighetsnära insamling för förpacknings- och tidningsavfall ska därför inrättas där det är lämpligt och vara huvudalternativet i områden med flerbostadshus. Utformningen av den fastighetsnära



insamlingen ska anpassas till lokala förutsättningar och avse insamling av förpackningsavfall och returpapper i eller i nära anslutning till fastigheten och vara inrättad för dem som bor eller verkar där. Som exempel på fastighetsnära insamling anges t.ex. inrättande av särskilt utrymme i fastigheten, ett s.k. miljöhus på fastigheten eller i nära anslutning till denna eller flerfackskär för ett eller flera hushåll. Vid fastighetsnära insamling bör så långt som möjligt insamling av olika avfallsfraktioner erbjudas på en och samma plats. Detta ska ske med hänsyn till hygien, hälsa och miljö samt säkerhetsaspekter rörande farligt avfall.

Det är min uppfattning att skärpta krav på insamling från både hushåll och verksamheter kommer att resultera i att insamlings-systemet byggs ut. Att rikta specifika krav på grad av FNI i form av procentandelar eller liknande är inte önskvärt. De ökade kraven bör resultera i ett system där den typ av insamlingspunkt som genererar bäst resultat kommer att användas. Jag anser alltså att det inte ska finnas ett riktat krav på frekvens av FNI i landet. Ett krav kan resultera i att FNI byggs på platser där de ger marginella eller ingen nytta i relation till ÄVS vilket inte är önskvärt ur ett samhälls-ekonomiskt perspektiv. Det är därför bättre att kommunerna avgör hur systemet ska utformas.

### 5.3.6 Förhandsgodkänd systemadministratör

<p><b>Förslag:</b> Endast en förhandsgodkänd systemadministratör eller den som systemadministratören anlitat för ändamålet har rätt att i efterföljande led hantera det insamlade materialet.</p>
---

Förslaget är en anpassning av FGI till en ordning med ett kommunalt ansvar för insamlingen av förpackningar och returpapper. Med en förhandsgodkänd systemadministratör avses en aktör som av en nationell myndighet godkänts att företräda producenter och att fullgöra de åtaganden som lagts på anslutna producenter. Systemadministratören kan ansvara för en eller flera fraktioner.

En förhandsgodkänd systemadministratör ska för varje kalenderår lämna uppgift till den myndighet som regeringen bestämmer om antalet förpackningar och/eller tidningar som de anslutna producenterna satt på marknaden.

En förhandsgodkänd systemadministratör ska för varje år redovisa statistik om mottaget material från hushåll respektive verksamheter samt återvinningsgrad av det insamlade materialet.

En förhandsgodkänd systemadministratör ska på begäran från myndigheten presentera en lista över de anslutna producenterna.

Förhandsgodkända systemadministratörer ansvarar för allt insamlat material som de anslutna producenterna satt på marknaden. I detta ingår även att svara för finansieringen av kommunens insamling. Systemadministratören ska således bära kostnaden för insamling och hantering av de kvantiteter förpackningsavfall och returpapper som motsvarar andelen förpackningar och tidningar som de anslutna producenterna har satt på marknaden. Aktörerna måste i sin ansökan visa vilka ekonomiska möjligheter de har för att hantera kostnaderna för kommunens insamling.

För att kostnaden ska vara proportionell mellan alla producenter har systemadministratören endast ansvar för kostnaden för insamling av den mängd material som de anslutna producenterna placerar på marknaden.

De förhandsgodkända systemadministratörerna ska ansvara för nödvändig statistikrapportering för förpackningar och returpapper. Systemadministratören har ansvar för att sammanställa uppgifter om den mängd material som samlas in från kommuner och verksamhetsutövare. Systemadministratören har även ett ansvar för att rapportera den mängd förpackningar och tidningspapper som dess anslutna producenter placerar på marknaden.

En systemadministratör som är godkänd men som inte lever upp till kraven kan få sitt tillstånd indraget. Det kan få till följd att de anslutna producenterna inte längre lever upp till sina åtaganden. I detta bör finnas en drivkraft för producenterna att se till att de system som de ansluter sig till eller anlitar verkligen fungerar. I ett första led för att komma till rätta med de brister som finns i ett system kan miljöstraffavgift utdömas till systemadministratören. Vid upprepade misslyckanden att nå angivna mål ska tillståndet kunna dras tillbaka.

## **Producenternas roll**

En ordning med förhandsgodkända systemadministratörer syftar till att garantera alla producenters deltagande i systemet. Detta sker genom att krav riktas mot samtliga producenter att de måste vara

anslutna till en förhandsgodkänd systemadministratör. Endast genom en sådan anslutning kan producentansvaret anses vara uppfyllt. En producent är alltså skyldig att godkänna sig som administratör eller ansluta sig till ett befintligt förhandsgodkänt system. Den myndighet som regeringen bestämmer får vid vite förelägga en producent att ansluta sig till en godkänd systemadministratör eller ansöka om eget godkännande.

Varje producent ska på fråga från myndigheten kunna visa vilket system man ingår i. Kravet ger myndigheten en större möjlighet att utöva tillsyn över producentkollektivet och garantera att alla tar sitt ansvar för insamlingen. Det är upp till varje producent att säkerställa att alla deras förpackningsslag och/eller tidningspapper omfattas av en förhandsgodkänd systemadministratör. Producenter som inte ingår i ett system tilldelas vite som ökas för varje månad som anslutningsavtal inte tecknas. Systemadministratören kan i samråd med den nationella myndigheten definiera möjliga anslutningsundantag för små producenter.

Producenterna har en skyldighet att rapportera mängden förpackningar och/eller tidningspapper de placerar på marknaden. Rapportering sker till systemadministratören.

#### **5.4 Alternativförslag: Producenternas ansvar för insamling av förpacknings- och tidningsavfall kvarstår, kompletterat med FGI**

**Förslag:** Den nuvarande ordningen där producenterna ansvarar för både för insamling och omhändertagande av förpackningar och tidningar kvarstår. Systemet kompletteras med att en ordning med på förhand godkända insamlingsystem införs.

Grundprincipen för producentansvaret är att förorenaren ska betala. Principen förutsätter att insamlingen av förpackningar och returpapper på något sätt finansieras av producenterna. Det finns dock problem med att ett kollektiv ska ta det gemensamma ansvaret för insamlingen. Ett sådant problem är att även de som inte bidrar till finansieringen tar del av den nytta som de andra betalar för. Förpackningar från en producent som inte bidrar samlas likväl in på samma sätt som för en som betalar, vilket skapar en möjlighet för s.k. friåkare. De producenter som står utanför

lägger över det ekonomiska ansvaret på de producenter som väljer att betala, vilket urholkar principen om att förorenaren betalar. En ordning med på förhand godkända insamlingssystem kan förbättra denna situation och se till att alla tar sitt ansvar.

Endast genom producentens anslutning till ett förhandsgodkänt insamlingssystem kan producentansvaret anses vara uppfyllt. Varje producent ska på fråga från myndigheten kunna visa vilket godkänt insamlingssystem man ingår i och att detta system samlar in alla material man sätter på marknaden. Enskilda producenter kan således inte inrätta egna mottagningspunkter för förpackningsmaterial eller returpapper och anse sig uppfylla sitt producentansvar. Denna avgränsning ger myndigheten en större möjlighet att utöva tillsyn över producenterna och garantera att alla bidrar med sin del till det kollektiva ansvaret för insamlingen.

För att säkra alla producenters medlemskap i ett förhandsgodkänt insamlingssystem bör producenter som inte anslutit sig tilldelas vite av den myndighet som regeringen bestämmer. Ett sätt att öka möjligheten för myndigheten att utöva tillsyn skulle kunna vara att införa en märkning på förpackningar som ingår i förhandsgodkända insamlingssystem. En märkning underlättar även för producenterna att visa att de tar sitt ansvar för insamlingen. Något förslag i den riktningen lämnas dock inte här. Det bör ankomma på producenterna att avgöra om ett märkningssystem kan vara till hjälp.

Till detta förslag ges inte några författningsförslag utöver de som föreslås för förhandsgodkända insamlingssystem.

#### 5.4.1 Kommunens roll

**Förslag:** Kommunen utövar den lokala tillsynen över de förhandsgodkända insamlingssystemen.

Kommunen ges ansvar för direktinformation till hushållen. De förhandsgodkända insamlingssystemen ska tillhandahålla underlag för information till kommunen.

Producenterna ska bidra till kostnaden för informationen till hushållen.

Kommunen fräntas möjligheten att omhänderta utsorterade förpackningar eller returpapper.

Naturvårdsverket har identifierat att det är svårt för kommunerna att bedriva tillsyn över insamlingssystemen<sup>6</sup>. Varje enskild producent bär ansvaret för insamlingen vilket gör det svårt för kommunen att rikta förelägganden mot de ansvariga<sup>7</sup>. I en ordning med förhandsgodkända insamlingssystem faller både ansvaret för insamlingen och utformningen av insamlingssystemet på den aktör som driver insamlingen. Denna ändring ger kommunen en större möjlighet att rikta förelägganden och påverka hur systemet utformas.

Kommunens roll för tillsyn på lokal nivå kvarstår vid ett införande av förhandsgodkända insamlingssystem. Möjligheten att bedriva tillsyn stärks genom att det inte är enskilda producenter som ansvarar för systemet.

God information är en förutsättning för hög kvalitet på det insamlade materialet. Kommunerna har ett informationsansvar gentemot allmänheten och det är därför naturligt att även informationen om insamlingen av förpackningar och tidningar utformas av kommunen. Ansvariga för de förhandsgodkända insamlingssystemen är skyldiga att bistå kommunerna i detta informationsarbete. Kommunens information till hushållen ska förutom plats- och sorteringsanvisningar etc. ge återkoppling till lokala återvinningsresultat. Informationen ska vara tydlig och lättförståelig samt motivera till ökad källsortering. Den bör utformas i samråd med de som driver förhandsgodkända insamlingssystem.

#### 5.4.2 Samråd

**Förslag:** En gång varje år ska samråd ske mellan representanter från de förhandsgodkända insamlingssystemen, representanter från kommunerna och den nationella myndigheten. Vid samrådet ska de olika ansvariga för de förhandsgodkända insamlingssystemen presentera hur arbetet för det senaste året gått samt hur man planerar för nästkommande år.

Det bör även genomföras lokala samråd mellan berörda aktörer. Vid utformning av det lokala insamlingssystemet bör även representanter för fastighetsägare och hyresgästföreningen samt representant för återvinningsföretagen delta.

<sup>6</sup> Naturvårdsverket rapport 5648.

<sup>7</sup> Naturvårdsverket rapport 5648.

För att de berörda aktörerna ska få en bättre insyn i insamlings-systemen bör två typer av samråd genomföras: ett nationellt och ett lokalt.

Varje år bör representanter från den nationella myndigheten, de förhandsgodkända insamlingssystemen och representanter för kommunerna ha samråd om det gångna året samt om hur nästa år ska planeras. Detta för att på en nationell nivå skapa en bättre samlad syn kring vad som sker på avfallsområdet.

På lokal nivå bör representanter från t.ex. fastighetsägarna, hyresgästföreningarna, kommunen avfallsentreprenörerna och operatörerna av de förhandsgodkända insamlingssystemen mötas i samråd för att skapa en klar bild av vad som behöver göras på det lokala planet. Detta ger även de olika aktörerna en bättre möjlighet att samordna hanteringen av de olika avfallsströmmarna i kommunen.

## 5.5 Insamling av matavfall

**Förslag:** Avfallsförordningen kompletteras med en paragraf med krav på att kommunen ska tillhandahålla medborgarna ett insamlingssystem för matavfall i den utsträckning det inte kan anses orimligt utifrån ett samhällsekonomiskt eller insamlings-tekniskt perspektiv.

Mer än 50 procent av landets kommuner har utsortering och insamling av matavfall. Trots detta samlas det in för lite matavfall för biologisk behandling. Miljöbalkens 15 kap. ger kommunen ensamrätt till insamling av hushållsavfall. För att öka insamlingen av matavfall måste således kommunerna utveckla sina system för insamling och erbjuda utsorteringsmöjligheter till kommuninvånarna. Kommunerna har i dag administrativa och ekonomiska styrmedel för att utforma system som höjer graden av utsorterat och insamlat matavfall (se kap. 2). Avfall Sverige menar att den faktiska insamlade matavfallsmängden är betydligt lägre än den potentiella, vilket är möjligt att åtgärda genom bl.a. information om betydelsen av bättre källsortering som kan leda till förändring av människors beteenden. Även tekniska aspekter såsom tillämpning av bästa möjliga insamlingssystem kan leda till högre insamlingsnivåer.

Kommunerna har olika befolkningsmängd och geografiska förutsättningar för utsortering vilket påverkar vilka insamlingsmetoder som kan användas. Förutsättningarna för källsortering ser t.ex. helt olika ut i glesbygd och i stadskärnor. Bristande framkomlighet för transporter och platsbrist för kärl kan försvåra möjligheterna för matavfallsinsamling i städer. I glesbygd där mindre mängder matavfall finns att samla in över större ytor och avståndet till närmaste behandlingsanläggning i många fall är stort, kan det vara samhällsekonomiskt tveksamt att utsortera matavfall för central behandling. I dessa delar kan hemkompostering eller förbränning med energiutvinning vara ett bättre alternativ.

Med den bredd av tekniska lösningar för insamling som finns bör kommunerna kunna hitta system anpassade för olika lokala förhållanden. Den låga nationella siffran om 24 procent biologiskt behandlat matavfall 2010 kan inte bara bero på att det finns kommuner eller områden där det visat sig vara samhällsekonomiskt eller miljömässigt tveksamt att ha utsortering och insamling av matavfall. Samma år, 2010, skulle enligt delmålen i *God bebyggd miljö* minst 35 procent av matavfallet från hushåll, restauranger, storkök och butiker skulle återvinnas genom biologisk behandling. Delmålen nåddes således inte.

Matavfall är en resurs som innehåller bl.a. fosfor och kalium, vilka är viktiga näringsämnen i jordbruket. Om produktionen av livsmedel ska vara uthållig krävs att de näringsämnen som lämnar odlingsmarken vid produktion kompenseras. Genom att källsortera matavfallet för biologisk behandling möjliggörs återvinning av dessa näringsämnen. Det är därför av stor vikt att matavfallet utsorteras, samlas in och behandlas så att återföring till jordbruket blir möjlig.

Regeringen fattade 2012 beslut om nytt etappmål för ökad resurshushållning i livsmedelskedjan (se kapitel 2 för precisering av målet). Det nya målet ställer skärpta krav på utsortering och behandling av matavfallet från hushåll, storkök, butiker och restauranger. Etappmålet ska vara uppnått 2018. För att målet ska nås krävs utökad insamling och behandling av matavfall.

För att minska risken för att etappmålet inte nås och för att ytterligare stimulera utsorteringen av matavfall föreslår jag att en ny paragraf införs i avfallsförordningen. Paragrafen ställer krav på att kommunen ska tillhandahålla medborgarna ett insamlings-system för matavfall i den utsträckning det inte kan anses orimligt utifrån ett samhällsekonomiskt eller insamlingsstekniskt perspektiv.

Med matavfall från hushåll menas biologiskt lättnedbrytbart avfall (så som rotfrukter, grönsaker, köttprodukter och frukt) som av olika anledningar inte konsumerats. I matavfall inbegrips även matavfall som är oundvikligt, det vill säga de delar av livsmedel som normalt inte äts upp (så som blast, skal, ben och liknande).

En ökad utsortering av matavfall ställer stora krav på information och vägledning till hushåll och verksamheter. Även Naturvårdsverket pekar på vikten av information och att den inte bara riktas mot kunden utan att alla som omfattas av insamlingssystemet (avfallshämtare, transportörer, behandlare och produktanvändare) måste förstå miljönyttan med insamlingen för att resultatet ska bli bra.

## 5.6 Insamling av grovavfall

**Förslag:** En ny paragraf införs i avfallsförordningen som fastställer att verksamhetsutövare som godkänts av den myndighet regeringen bestämmer får samla in och omhänderta skrymmande eller icke brännbart hushållsavfall. Kommunens övergripande ansvar för detta hushållsavfall kvarstår.

Grovavfall brukar ofta definieras som hushållsavfall som är så tungt, skrymmande eller har andra egenskaper som gör att det inte är lämpligt att samla i säck eller kärl. Termen har dock kommit att tolkas olika i landets kommuner och det finns ingen legal definition av vad som ingår i begreppet. Tolkningsläget om vad som är grovavfall har skapat en situation med oklara regler för kommuner, medborgare och avfallsentreprenörer. Grovavfall finns inte nämnt i lagstiftningen utan är en fraktion som klassas under hushållsavfall. Avfallets speciella karaktär och krav på egen insamling har dock gjort att grovavfall har använts i deskriptivt syfte i rapporter från både myndigheter, kommunala och privata aktörer. Det avfall som avses i de förslag jag lägger om ”grovavfall” är skrymmande eller icke brännbart hushållsavfall (se författningsförslag 34 a §). Med sådant avfall avser jag det som är för stort för att rymmas i de dagliga hushållssoporna. Hit hör bl.a. trädgårds- och innemöbler, husgeråd, hand- och trädgårdsverktyg, metallskrot som inte är förpackningar, cyklar, större leksaker och dylikt liksom avfall från ombyggnad i bostaden.



Den nationella avfallsplanen fastslår att återanvändningen av hushållsavfall ska öka och att det behöver bli enklare för hushållen att lämna material och produkter för detta ändamål.<sup>8</sup> För att nå denna ambition bör både privata och kommunala aktörer involveras i omhändertagandet av avfallet (se kapitel 4 för kommunens roll i förberedelse för återanvändning). Ett led i arbetet för att öka återanvändningen är att förbättra servicen för medborgarna när det kommer till insamlingen av grovavfall. Förslaget innebär att aktörer som godkänts av den myndighet regeringen bestämmer får samla in och omhänderta grovavfall.

För att minimera risken med att oseriösa aktörer samlar in grovavfall bör endast de aktörer som godkänts av den myndighet regeringen utsett få möjlighet att hantera grovavfall. Detta ger kommunen en möjlighet att utöva tillsyn. Detta i kombination med de övriga förslag som presenteras i utredningen om anteckningar för hushållsavfall och skyldighet att lämna avfallsrapporter minskar risken för att oseriösa aktörer agerar på marknaden.

Då grovavfall ligger under kommunens monopol sker i dagsläget insamlingen primärt i kommunens regi. I stor utsträckning är medborgarna hänvisade till kommunens bemannade återvinningscentraler för avlämning av grovavfall, även om det förekommer fastighetsnära insamling.<sup>9</sup> Det förekommer även att kommunen erbjuder hämtning efter beställning eller budning. Vissa kommuner tillåter emellertid inte budning eller beställning i orter där återvinningscentral finns.<sup>10</sup>

Trots att grovavfallet ligger under kommunens monopol så sker i dag insamling i privat regi. Vare sig det handlar om ren insamling eller återanvändning så sker verksamheten i en gråzon för vad som är lagligt, dels på grund av oklara definitioner och dels för att vissa kommuner tillåter privata aktörer hantera grovavfall. Genom att klargöra lagstiftningen kan den privata insamlingen utvecklas till förmån för miljön, medborgaren och marknaden.

Min uppfattning är att det finns en potential att utveckla grovavfallsmarknaden, framför allt vad gäller förberedelse för återanvändning. I dagsläget styrs skiljelinjen mellan vem som får hantera vad och vilket syfte innehavaren av en vara har när innehavaren lämnar varan ifrån sig. Om innehavaren har ett gävosyfte får vem som helst

---

<sup>8</sup> Naturvårdsverket rapport 6502 Från avfallshantering till resurshushållning – Sveriges avfallsplan 2012–2017.

<sup>9</sup> Avfall Sverige Svensk avfallshantering 2011.

<sup>10</sup> Avfall Sverige, Rapport U2010:05 *Hantering av grovavfall i Sverige*.

hantera varan. Har innehavaren däremot ett kvittblivningssyfte har varan blivit till avfall som kommunen har ensamrätt att hantera. Detta får till följd att de aktörer som i och för sig skulle kunna hantera de varor som innehavaren har lämnat ifrån sig i gåvosyfte, i viss mån stängs ute från marknaden eftersom det inte alltid går att fastställa om innehavaren har haft ett gåvo- eller kvittblivningssyfte.

### *Miljö*

Kommunens ensamrätt för grovavfall kan vara ett hinder för verksamheter som vill arbeta mer aktivt med återanvändning och förberedelse för återanvändning. Naturvårdsverket menar<sup>11</sup> att en av orsakerna till att avfall som kan återanvändas kastas är att det kan vara omständligt och tidskrävande att hitta aktörer som kan ta hand om avfallet. Myndigheten pekar även på att det kan finnas en okunskap hos konsumenten om att det som de själva anser vara avfall har ett värde på andrahandsmarknaden. En ökad information och service till hushållen kan tänkas förändra detta.

Marknaden för begagnade varor ökar för varje år. Vintage och second hand har blivit allt mer accepterat. I dag är det självklart för många hushåll att sälja eller skänka inte bara begagnade bilar utan även andra prylar som möbler, leksaker och kläder, istället för att kasta det som avfall.<sup>12</sup> Genom att underlätta insamlingen av dessa produkter kan marknaden för återanvändning utvecklas ytterligare till förmån för miljön.

Ett problem i dagens system är att stora mängder grovavfall placeras vid ÅVS:er eller dumpas på annat sätt. Nedskräpning kan påverka insamlingspunkten negativt och påverka viljan att nyttja insamlingspunkten. Grovavfallet kan således skapa en negativ extern effekt på miljön så att insamlingen av förpackningar och returpapper påverkas. Det resulterar även i att kostnaden för hanteringen flyttas över från kommunen till producenterna. En utökad service till medborgarna kan vara ett sätt att förbättra denna situation. Avfall Sveriges sammanställning av kommuners grovavfallshantering

---

<sup>11</sup> Naturvårdsverket rapport 6502 Från avfallshantering till resurshushållning – Sveriges avfallsplan 2012–2017.

<sup>12</sup> Naturvårdsverket rapport 6502 Från avfallshantering till resurshushållning – Sveriges avfallsplan 2012–2017.

pekar på att nedskräpning vid ÅVS minskat i de kommuner som utökat sin fastighetsnära insamling av grovavfall.<sup>13</sup>

I storstadsregioner och tätorter kan förslaget leda till mer rationella transporter då boende i flerbostadshus kan gå samman och låta en privat aktör omhänderta deras grovavfall. På så sätt minskar antalet enskilda transporter till och från återvinningscentralerna.

### *Medborgare*

Mycket tyder på att det finns en positiv inställning till källsortering och annat miljöarbete i Sverige. Studier pekar dock på vikten av enkelhet för att den positiva inställningen ska omvandlas till handling. Blir det för komplicerat eller tidskrävande ökar risken för att medborgarna löser avfallsproblemet på ett felaktigt sätt<sup>14</sup>. Det är därför viktigt att avfallshanteringen uppfattas som enkel och lättillgänglig och, som framgår av utredningsdirektivet, i högre grad är fastighetsnära. Detta bör även gälla för grovavfall.

Kommunernas återvinningscentraler och fastighetsnära insamling fungerar generellt bra men det finns ett utrymme för ökad service till medborgarna. Möjligheten att tillmötesgå individuella behov eller önskemål kan vara begränsad för en kommun då dess ansvar är att tillhandahålla en hantering som fungerar för majoriteten. Till skillnad från annat hushållsavfall uppkommer grovavfall inte lika frekvent i förutsägbara intervall, detta tillsammans med avfallets karaktär och sammansättning bildar en mer komplicerad insamling. Denna insamling kan vara svårt att planera för och en mer behovsanpassad hantering kan vara mer önskvärd och effektiv. Möjligheten att låta privata entreprenörer hantera grovavfall bör därför ses som ett komplement till kommunens hantering. Kommunen kan således fokusera på lösningar som är gynnsamma för samtliga kommuninnevånare medan entreprenörerna kan tillgodose de enskildas specifika behov.

Att transportera grovavfallet till en återvinningscentral kan i vissa fall även vara en tidskrävande aktivitet. Vare sig det är på grund av brist på bil, tid eller fysisk möjlighet ges med förslaget ett utrymme för att betala för att få hjälp. Det är min uppfattning att

---

<sup>13</sup> Avfall Sverige Rapport U2010:05.

<sup>14</sup> Ewert, Henriksson, Åkeson (2009) Osäker eller nöjd – kulturella aspekter på vardagens avfallspraktik.

en ökad service för medborgarna kan leda till en bättre hantering av avfallet.

### *Marknad*

Grovavfall består av en rad olika material och produkter som har ett värde på marknaden. Det kan vara allt från skrot som går till återvinning till möbler som säljs på andrahandsmarknaden. Med dagens lagstiftning styr avfallsinnehavarens syfte när vederbörande lämnar från sig varan vem som får hantera den. Om innehavaren har ett gåvosyfte får vem som helst hantera varan. Har innehavaren däremot ett kvittblivningssyfte har varan blivit till avfall som kommunen har ensamrätt att hantera. Detta får till följd att de aktörer som i och för sig skulle kunna hantera de varor som innehavaren har lämnat ifrån sig i gåvosyfte, i viss mån stängs ute från marknaden eftersom det inte alltid går att fastställa om innehavaren har haft ett gåvo- eller kvittblivningssyfte.

Utöver problemet med avfallslämnarens syfte skapar tolkningen av vad som utgör grovavfall ett hinder för utveckling av marknaden. Avfall från underhåll, reparation, ombyggnad eller rivning av bostad eller fastighet kan vara antingen hushållsavfall eller icke hushållsavfall. Naturvårdsverket definierar t.ex. mindre underhållsarbeten och reparationer i bostaden som en normal del av boendet och anser att det därför bör räknas som hushållsavfall. Om ett byggarbete i stället är omfattande (större reparation, renovering, ombyggnad, rivning etc.) uppstår avfallet främst på grund av byggverksamhet och inte av boende och bör därför inte klassas som hushållsavfall. I det senare fallet kan en annan aktör än kommunen hantera avfallet. Den otydliga gränsdragningen mellan vad som ingår och vad som inte ingår i kommunens ensamrätt gör det svårt för entreprenörer att veta vad de får och vad de inte får hämta. Även om lokala tolkningar görs är begreppet fortfarande många gånger svårtolkat för enskilda medborgare och för avfallsentreprenörer.

Det krångliga regelverket kan resultera i att en avfallsentreprenör som hämtar avfall från renoveringen i lagens mening inte har rätt att ta med soffor, bord och liknande varor som konsumenten vill bli av med. I stället ska konsumenten hänvisas till kommunens återvinningscentral. Detta system är vare sig logiskt för medborgaren eller avfallsentreprenören och är negativt för

miljön. Genom att tydligt klargöra i avfallsförordningen vad avfallsentreprenörerna får och inte får stimuleras marknaden för återanvändning, återvinning och insamling från hushåll. Denna marknad existerar redan i dag men påverkas negativt av de oklara regelverk som beskrivits ovan. Förslaget kan även leda till nya möjligheter för att utveckla och kombinera tjänster. Vid t.ex. flytt eller städning kan en entreprenör även erbjuda omhändertagande av det grovavfall som konsumenten vill bli av med.

Dagens situation skapar även problem för fastighetsägare och hyresgästföreningar då grovavfall som cyklar och möbler lämnas kvar vid t.ex. flytt. I dessa fall finns inget klart gävosyfte vilket gör att det klassas som hushållsavfall och faller under kommunens ensamrätt. Med de nya regler som föreslås i utredningen (kapitel 4 och kapitel 5) kan fastighetsägare vid en sådan situation anlita en avfallsentreprenör som hämtar upp grovavfallet.

### 5.6.1 Alternativ handlingsväg

En alternativ handlingsväg till den föreslagna förändringen av dagens system är att den myndighet som regeringen bestämmer får utfärda närmare föreskrifter om kommunernas hantering av hushållsavfall.

Syftet med bestämmelsen är att sätta en lägsta godtagbar servicenivå för hantering av hushållsavfall som faller inom kommunernas ansvar.

Till skillnad från regleringen avseende producentansvar och bemyndigandet i 15 kap. 6 § miljöbalken har inte bemyndigandet i 15 kap. 9 § miljöbalken utnyttjats till att meddela närmare föreskrifter om kommunernas avfallshantering (med undantag för innehållet i den kommunala renhållningsordningens avfallsplan). Skälet till detta är att kommunerna i sin tur föreskriver om den närmare utformningen av avfallshanteringen i sina lokala avfallsföreskrifter. Det har därför inte ansetts nödvändigt att reglera hur kommunerna utövar sin föreskriftsrätt. Det bygger i sin tur på att avfallshanteringen måste anpassas efter de lokala förutsättningarna i landets kommuner. Följden blir en växande skillnad mellan olika kommuner men också skillnader i den service som lämnas till medborgarna.

Det finns anledning att genom föreskrifter kunna styra åtminstone den lägsta godtagbara standarden för kommunernas

avfallshantering. Inte minst när det gäller grovavfall är skillnaderna mellan olika kommuner omotiverat stora. En sådan ordning riskerar att successivt urholka förtroendet för samhällets avfallshantering. Det skulle i sin tur kunna öppna för krav på förändringar avseende kommunernas ansvar för avfall.

I utredningsdirektiven uttrycks att alltmer av hushållsavfallet ska samlas in fastighetsnära. Det är mycket som talar för att det är lämpligt både för att ge en ökad service till medborgarna och för att därmed öka återvinningen. Det är också bakgrunden till det huvudförslag som lämnas avseende förpackningar och returpapper. För matavfall och brännbart avfall är det både av logistiska skäl och miljöskäl lämpligt att avfallsinsamlingen sker nära källan. Grovavfallets karaktär och sammansättning bildar tillsammans med frekvensen av hur ofta det uppstår ett mer komplicerat mönster. Till det ska läggas att det är just i första hand grovavfall och liknande som genom förberedelse för återanvändning kan lyftas högre upp i avfallshierarkin. I detta nya landskap av avfallshantering måste kommunerna finna nya former för sin service. För att skillnaderna mellan kommunerna emellertid inte ska bli för stora behövs dock en reglering som gör det möjligt att föreskriva hur kommunerna skapar en lägsta godtagbar service.

## 5.7 Bemyndigande för kommunen att meddela föreskrifter om utrymmen för avfallshantering

**Förslag:** Det införs en ny paragraf i 74 a § avfallsförordningen som anger att kommunen får meddela föreskrifter om att fastighetsinnehavare ska avsätta och utrusta utrymmen för avfallshantering.

Kammarrätten i Stockholm fann i en dom meddelad i april 2006<sup>15</sup> att en kommun inte hade rätt att meddela föreskrifter som skulle kunna innebära att en fastighetsinnehavare tvingades att göra ingrepp i och ändringar i dispositionen av befintliga byggnader. Bedömningen gjordes mot bakgrund av att kommunen inte erhållit bemyndigande att meddela föreskrifter som innebär åläggande för fastighetsinnehavare att avsätta och utrusta utrymmen för sopsortering inom befintliga byggnader.

<sup>15</sup> Dom i mål nr 4155-06, Kammarrätten i Stockholm, 2006-04-07.

För att kommunen ska kunna vara pådrivande för ökad utsortering av avfall, kan det komma att innebära att kommunen meddelar föreskrifter om sortering av avfall som i praktiken innebär ålägganden för en fastighetsinnehavare att avsätta och utrusta utrymmen för sådant ändamål. Sådana föreskrifter är enligt den ovan angivna domen dock inte tillåtna.

Det är rimligt att kommunen, för att möjliggöra ökad utsortering av återvinningsbara avfallsflöden, får möjlighet att meddela föreskrifter om att fastighetsinnehavare ska avsätta och utrusta utrymmen för avfallshantering. Ett sådant bemyndigade föreslås framgå av 74 a §.

## 5.8 Insamling i materialströmmar

Att sortera ut förpackningar av papper, glas, plast och metall i enlighet med producentansvarsförordningen är inte ett system som är tydligt för den enskilde medborgaren som ofta lägger andra typer av glas-, plast- och metallföremål i samlingsbehållarna för förpackningsavfall. Ett system med insamling i materialströmmar vore således enklare att förstå. Efter den undersökning Naturvårdsverket genomförde år 2009 om insamling av vissa fraktioner i materialströmmar<sup>16</sup> drar myndigheten slutsatsen att insamling av hushållsavfall baserat på material skulle ge ett system som är mer användarvänligt och begripligt för hushållen. Myndighetens uppfattning är att en ändring till insamling av material i stället för förpackningar kan medföra nöjdare och ännu mer engagerade hushåll samt ge ett ökat förtroende för källsortering och återvinning. Naturvårdsverket förordar därför att insamling och återvinning av hushållens avfall breddas till att omfatta allt avfall av metall och plast som går att materialåtervinna.

Rapporten har inte remitterats men kritik har riktats från näringslivet mot myndighetens slutsatser när det gäller en övergång till materialinsamling. Det är materialbolagens och återvinningsföretagens uppfattning att samlingslösningar med sammanblandade fraktioner leder till ingen eller mycket liten materialåtervinning.

Jag har under arbetets gång träffat återvinningsföretagen Svensk Glasåtervinning, Fiskeby Board (pappersförpackningar) och Swerec (plast). En av återvinnarna (Swerec) gav uttryck för att det i

---

<sup>16</sup> Rapport 5942 System för insamling av hushållsavfall i materialströmmar.

framtiden, när tekniken för sortering utvecklats ytterligare, kommer vara möjligt att samla in blandade fraktioner av plast i större utsträckning än i dag. Jag avser mot bakgrund av dagens tekniska begränsningar för behandling av alltför orena fraktioner inte ge förslag till en övergång till insamling i materialströmmar. Det är emellertid min uppfattning att det ur pedagogisk synvinkel vore ett bättre system. Med ett system med en ansvarig insamlare och med den teknikutveckling som pågår anser jag att det är en möjlighet som bör beaktas i framtiden.

## 5.9 Insamlingstekniker

### 5.9.1 Avfallskvarnar

**Bedömning:** Den utökade insamlingen av matavfall bör ske på ett sådant sätt att så mycket näring och energi som möjligt kan utvinnas. Direktkopplade avfallskvarnar uppfyller i dag inte dessa kriterier. För närvarande avråds därför från en fortsatt utbyggnad av direktkopplade avfallskvarnar.

I takt med att biogasen utvecklats har matavfallet kommit att betraktas mer och mer som en eftertraktad resurs. Produktion av biogas och biogödsel är beroende av en stadig tillförsel av substrat. Även om insamlingen av matavfall stadigt ökar ligger den fortfarande under de mål som satts i miljö kvalitetsmålet *God bebyggd miljö*. Miljömålen kan komma att skärpas så att krav ställs på att växtnäring och energi tas tillvara.

För att nå det föreslagna miljömålet om 40 procent biologisk behandling måste en rad olika system appliceras. En metod är insamling av matavfall med avfallskvarnar. I dagsläget finns det primärt två systemlösningar; avfallskvarnar kopplade till en separat tank och avfallskvarnar kopplade till spillvattennätet. De två lösningarna har olika potential för att användas i hushåll och verksamheter. Båda systemen har fördelen att de underlättar utsorteringen av matavfall markant. Båda systemen genererar också substrat som kan användas för att producera biogas.

Matrester från kvarnar kopplade till spillvattennätet rötas tillsammans med slam i reningsverken, resterna från kökskvarnar med tank rötas i kammare med liknande substrat. Detta skapar en skillnad i innehållet och möjligheterna till att återföra rötresten till



jordbruket. Att bygga upp insamlingssystem som inte tillgodoser de krav som ställs i *God bebyggd miljö* kan på sikt hämma hanteringen av de ändliga resurser vi vill återvinna. Insamling av matavfall bör ske på ett sådant sätt att recirkulering av ändliga resurser och näringsämnen till jordbruket underlättas. Så trots att direktkopplade avfallskvarnar kan resultera i ökad insamling av matavfall, väger nackdelarna i dag tyngre. För närvarande avråds således en fortsatt utbyggnad av direktkopplade avfallskvarnar.

Kvaliteten på rötresten och möjligheten att använda den i jordbruket är en viktig fråga. Spårbarheten är viktig när det kommer till användningen av rötrester i jordbruket. Detta ställer stora krav på kvalitetssäkring av matavfallet. Om spårbarheten är god och det finns en kontroll genom hela insamlingskedjan kan resterna från rötningsprocessen certifieras och återföras till jordbruket. Ett minimikrav från organisationer som KRAV, Svenskt Sigill m.fl. är att anläggningarna som producerar biogödsel eller kompost är certifierade.<sup>17</sup>

Den utökade insamlingen och behandlingen av matavfall ska ske på ett sådant sätt att så mycket näring och energi som möjligt kan utvinnas.

Som nämnts tidigare är mat-, restaurang- och livsmedelsavfall några av de mest lönsamma fraktionerna för produktion av biogas. Utöver lönsamhetsaspekten innehåller matavfall många näringsämnen som bör recirkuleras till jordbruket. Vid transporten av det malda avfallet i ledningsnätet sker en nedbrytning som bidrar till energiförlust. Transporten leder även till en förlust av näringsämnen, bl.a. försvinner stora delar av kvävet från substratet. Matavfallet bör behandlas så att dess potential utnyttjas dels genom materialåtervinning som biogödsel dels genom energiåtervinning som biogas.

Det finns således en avvägning mellan att få in mer substrat och att producera biogas på ett sådant sätt att restprodukterna kan återanvändas. Matavfallet bör samlas in och återvinnas på det sätt som genererar mest energi och skapar bäst förutsättningar för recirkulation till jordbruket. Fosfor, kalium och svavel är viktiga ämnen för jordbruket och samtidigt en ändlig resurs vilket ställer stora krav på användningen av recirkulerad växtnäring. För att minimera jordbrukets miljöpåverkan och för att hushålla med de ändliga resurserna är det därför fördelaktigt om recirkulerad

---

<sup>17</sup> WR 39 Hjälpmedel för introduktion av system för insamling av källsorterat matavfall.

växtnäring används i produktionen av livsmedel. Behandlingen av matavfallet bör spegla detta.

### 5.9.2 Exempel på andra möjliga insamlingsmetoder

*Personal Waste Inlet (PWI)* innebär att varje hushåll har ett eget inkast i anslutning till diskbänken. Inkastet används som en ho där t.ex. matrester från tallrikar kan spolats eller skrapas av. Avfallet sugas med vakuum via ett separat rörsystem till en central tank medan vattnet går vidare i avloppet. Avfallsmassan är koncentrerad och färdig för biogasproduktion. I en framtid skulle även infrastrukturen kunna byggas ut för att suga massan direkt till biogasanläggning. Det som skiljer detta system från systemet med avfallskvarnar är framför allt att vattnet skiljs av från matavfallet som då transporteras utan vatten. Systemet finns ännu inte installerat i Sverige.

Vid *torrkonsivering av matavfall* utsorteras matavfallet i papperspåsar i hushållen. Matavfallet lämnas i en behållare där det mals innan det överförs till torrkonsiveringsmaskinen där fukten förs bort med hjälp av rumstempererade luftströmmar. Torkningen resulterar i en reduktion av matavfallets volym, vikt och lukt. Det torkade materialet behåller näringen och kan användas i biogasproduktion eller blandas med jord och användas som jordförbättringsmedel. Genom att matavfallet inte är fuktigt hindras spontan nedbrytning, vilket gör att matavfallet kan lagras under längre perioder innan det måste behandlas. Detta möjliggör även längre frakt av matavfallet. Systemet kräver investeringar i sug- eller kranbilar och utrymme för kvarn och konsiveringsmaskin.

Utvecklingen av *sopsugsystem* har pågått i många år. Det finns i dag både stora anläggningar i hela stadsdelar och små i enskilda fastigheter. Fördelarna med sopsugsystem är att man får färre transporter och sparar yta genom att behovet för lagring av avfall i fastigheterna minskar. Det möjliggör tätare bebyggelse och ger mindre lokalt buller och mindre lukt. Det möjliggör även en bättre arbetsmiljö för dem som samlar in avfallet. Nackdelarna är att investeringskostnaderna är höga. Det finns två olika underjordiska system; det mobila och det stationära. Båda systemen har gemensamt att man hämtar en fraktion i taget. Det som skiljer systemen åt är hur avfallet lagras i området och hur det transporteras till den plats där det ska tas om hand.

I ett mobilt sopsugsystem lagras avfallet lokalt innan det samlas in via rör till en sugbil. Den vanligaste typen av mobilt system hanterar hushållsavfall från bostäder. Inkasten är anpassade efter avfallsfraktion och ansluter till en lagringstank där avfallet lagras i avvaktan på tömning. Sugbilen tömmer tanken vid en dockningspunkt som kan placeras i utkanten av bostadsområdet.

I ett stationärt sopsugsystem samlas avfall in via rör i ett vakuumsystem. Avfallet samlas i nedkastets rör för att sedan sugas till en uppsamlingsanläggning utanför bostadsområdet. Där samlas avfallet i containrar som sedan hämtas med lastbil. Hittills har de stationära systemen byggts som en helhet av en och samma leverantör. Tanken på att kunna konkurrensutsätta delar av systemet har dock väckts. Om detta ska bli möjligt måste systemen standardiseras.

SIS har tagit initiativ till ett standardiseringsarbete som ska leda till gemensamma krav på sopsugsystem. Kraven omfattar bl.a. säkerhet, ljud, lukt, ventilation samt fysiska krav. Målet är att utarbeta en standard för bättre miljö och ökad säkerhet genom minskad trafik, ökad personsäkerhet vid inkast och hämtning, ökad brandsäkerhet, minskade kostnader för användare, upphandlare och leverantörer av sopsugsystem. En standard skapar också förutsättningar till förenklad byggprojektering som en följd av enhetliga regler och riktlinjer för inkast, rörsystem och terminaler för hämtning. Till att börja med kommer en svensk standard utarbetas men på sikt kan även en europeisk standardisering bli aktuell.<sup>18</sup>

*Optisk sortering* bygger på att avfall sorteras i olikfärgade påsar i hushållen, en färg för varje fraktion. De kulörta påsarna läggs blandade i de kärl eller andra alternativa system såsom exempelvis sopsug, underjordbehållare etc. som tidigare använts för brännbart avfall. Sortering utförs i ett senare led med ett optiskt system som, med utgångspunkt från påsens färg, sorterar de olika fraktionerna var för sig. Fördelarna är att befintlig fordonspark kan användas samt att ingen ombyggnation krävs hos kunden. Eftersom påsarna kastas i samma kärl eller nedkast kan systemet anpassas till de flesta områden.<sup>19</sup> Systemet är flexibelt och antalet utsorterade fraktioner kan öka eller minska vid behov. Nackdelarna är att investeringskostnaderna är höga eftersom en sorteringsanläggning behövs för att systemen ska fungera.

---

<sup>18</sup> <http://www.sis.se/milj%c3%b6-och-h%c3%a4lsoskydd-s%c3%a4kerhet/avfall.2012-01-10>.

<sup>19</sup> Naturvårdsverkets rapport 5195.

I en *Materials Recycling Facility (MRF)* sorteras och separeras blandat avfall. MRF-anläggningar brukar vara mer eller mindre mekaniserade. Mindre anläggningar är vanligen förknippade med mer manuellt arbete än de större som är mer mekaniserade. Även de större anläggningarna har emellertid någon form av manuellt arbete i form av kontroll och eftersortering. IVL genomförde år 2008 en studie av MRF-anläggningar och av möjligheten att införa ett sådant system i Sverige. Fokus i studien är kvaliteten på det material som utsorterats från en blandad fraktion av återvinningsbart avfall.<sup>20</sup> Studiens slutsatser är att det inte gick att få fram tillräckliga uppgifter om kvaliteten på det utsorterade materialet från någon ägare till en MRF anläggning. Materialet påstås vara "säljbart" men att kraven på kvalitet kommer att öka. IVL:s slutsats är att det behövs ytterligare studier för att kunna fastställa för- och nackdelar med detta system men att det inte finns några tekniska hinder (insamling och sortering) för systemet i Sverige. Däremot påpekar IVL att det nuvarande producentansvaret kan vara ett hinder eftersom det ställer krav på att producenten ansvarar för omhändertagandet av det genererade förpackningsavfallet.

I vissa kommuner finns möjlighet att köpa s.k. *betalsopsäckar*. Systemen ser lite olika ut i olika kommuner men tanken med betalsopsäcken är att det ska vara möjligt att lämna mer sopor vid enstaka tillfällen eller lämna osorterade sopor vid tillfällen när man inte har möjlighet att sortera. Det kan t.ex. röra sig om sopor från en större sammankomst i hemmet, på jobbet eller från en picnic. Även fritidshusägare kan köpa betalsopsäckar i stället för att ha ett sopkärl. Betalsopsäcken finns att köpa bl.a. i livsmedelsbutiker. Säcken hämtas vid ordinarie tur, lämnas på återvinningscentral eller vid säljstället.

---

<sup>20</sup> Insamling av återvinningsbart material i blandad fraktion (IVL B1821).

## 6 Verksamheternas avfall

### 6.1 Inledning

I utredningsuppdraget ingår att överväga hur ansvaret för insamling och omhändertagande av verksamheternas avfall, särskilt hushållsavfall, förpackningar och returpapper bör vara organiserat. I den del som berör verksamheternas med hushållsavfall jämförbara avfall ska tidigare utarbetade förslag och de synpunkter som lämnats på förslagen vid remissbehandling beaktas. Vidare ska förslagen utformas på ett sådant sätt att hanteringen av dessa avfallslag medger en effektiv samordning med hanteringen av övrigt avfall från verksamheterna.

Verksamheternas ansvar för insamling och omhändertagande av avfall har beskrivits i kapitel 2. Där anges att verksamhetsutövaren själv ansvarar för att se till att det inom verksamheten uppkomna avfallet, undantaget verksamhetens hushållsavfall och i viss mån avfall som är belagt med producentansvar, hanteras på ett hälso- och miljömässigt godtagbart sätt. Ansvaret för insamling och omhändertagande av avfall som uppstår inom verksamheten delas således mellan verksamhetsutövaren, kommunen och producenter. Kommunen samlar t.ex. in och omhändertar avfall från personalmatsalar och restauranger, eftersom det inbegrips i verksamhetens hushållsavfall. Vad gäller de fraktioner som omfattas av producentansvaret för förpackningar är dagens system utformat på ett sådant sätt att insamling och omhändertagande utförs av avfallsentreprenörer som verksamheterna själva har anlitat, ofta i samordning med övriga avfallslag som uppkommer i verksamheten. För mindre verksamheter anvisar bl.a. Förpacknings- och tidningsinsamlingen (FTI) 425 insamlingspunkter där verksamheterna har möjlighet att kostnadsfritt lämna förpackningar.

## 6.2 En tydligare ansvarsfördelning mellan kommuner och verksamhetsutövare

**Förslag:** Definitionen av hushållsavfall i 15 kap. 2 § miljöbalken begränsas till att enbart omfatta avfall från bostäder.

Avfallsförordningen kompletteras med krav på att verksamheter ska sortera ut matavfall från annat avfall samt se till att hantera det på det sätt som anges i 15 kap. 1 § miljöbalken.

### 6.2.1 Bakgrund

I miljöbalken definieras hushållsavfall som *avfall som kommer från hushåll samt därmed jämförligt avfall från annan verksamhet*. Med hushållsavfall jämförligt avfall avses därvid sådant avfall från industrier, affärsrörelser och annan likartad verksamhet som i renhållningssammanhang är jämförligt med avfall som kommer från hushåll. Det är sådant avfall som uppkommer som en direkt följd av att människor, oavsett ändamål eller verksamhet, uppehåller sig inom en lokal eller i en anläggning. Som exempel kan nämnas avfall från personalmatsalar, restaurangavfall och toalettavfall.<sup>1</sup>

Under många år har diskussioner pågått om vilken typ av avfall som ingår respektive inte omfattas av definitionen av verksamheternas hushållsavfall. Dagens reglering har därför skapat en oklar ansvarsfördelning mellan verksamhetsutövare och kommuner, eftersom kommunen ansvarar för insamlingen av verksamheternas hushållsavfall, medan verksamheterna själva ansvarar för att se till att övrigt avfall tas omhand.

I arbetet med att tydliggöra ansvarsfördelningen mellan kommuner och privata aktörer skickade Naturvårdsverket i två omgångar under 2007 ut ett förslag till vägledning till definitionen av hushållsavfall på remiss. Förslaget kritiserades av flera aktörer och i januari 2008 gavs endast en begränsad vägledning till definitionen ut. Vägledningen publicerades i samband med att verket fått ett regeringsuppdrag att bedöma tänkbara konsekvenser om definitionen av hushållsavfall begränsades till att enbart omfatta

---

<sup>1</sup> Prop. 1997/98:45 del 2 s. 821.

avfall från hushåll. Verket ansåg därför att det inte var ändamålsenligt att vägleda närmare i frågan.<sup>2</sup>

I maj 2008 presenterades Naturvårdsverkets bedömning av de reella och potentiella konsekvenserna av att begränsa definitionen av hushållsavfall. Konsekvensbedömningen har inte remitteras.

Mot bakgrund av de konsekvenser som verket presenterat lade regeringen, genom en departementspromemoria<sup>3</sup>, fram ett förslag som var tänkt att möjliggöra för verksamhetsutövare att låta någon annan än kommunen ta hand om hushållsavfall från verksamheten med villkoret att hanteringen av avfallet skulle ske i enlighet med avfallshierarkin. Enligt förslaget var den som valde att lämna hushållsavfallet till någon annan tvungen att anmäla detta till kommunen. Enligt förslaget skulle kommunens insamlingsansvar kvarstå för de verksamhetsutövare som inte valde att lämna sitt hushållsavfall till någon annan.

Promemorian remitterades under 2009 och 114 instanser svarade.<sup>4</sup> Av remissinstanserna stödde 49 stycken (kommuner, länsstyrelser, myndigheter samt avfallsentreprenörer och representanter för handeln) förslaget, men med olika grad av invändningar. Regeringen valde av olika anledningar att inte gå vidare med förslaget.

Tvisterna om vad som omfattas av det med hushållsavfall jämförliga avfallet har under tiden fortsatt. I december 2011 gav Avfall Sverige ut Guide 4 *Innebörden av begreppet hushållsavfall*. Guiden anger i överensstämmelse med miljöbalken att med hushållsavfall jämförligt avfall uppkommer som ett resultat av att människor använder lokaler eller anläggningar på ett sätt som ger upphov till avfall som liknar det avfall som uppstår vid användning av mark eller byggnad för bostadsändamål. Enligt Avfall Sveriges tolkning är dock även avfall som uppkommer i restauranger, caféer och liknande hushållsavfall, eftersom det har ett samband med att människor vistas i en lokal för att äta och dricka. Vidare utgör enligt Avfall Sverige spillfett och fettavskiljarslam hushållsavfall. Branschorganisationen anser också att frukt- och grönsaksrester samt kasserade livsmedel med eller utan förpackning från livsmedelsbutiker och liknande generellt sett utgör hushållsavfall. Ett annat exempel på Avfall Sveriges tolkning av med hushållsavfall

---

<sup>2</sup> Naturvårdsverket, *Vägledning till definitionen av hushållsavfall*, januari 2008.

<sup>3</sup> Nya avfallsregler Ds 2009:37.

<sup>4</sup> En fullständig remissammanställning finns tillgänglig på Miljödepartementet (M2009/1551/R).

jämförligt avfall från butik är kasserade kläder från en klädbutik. Avfall Sveriges guide har i likhet med Naturvårdsverkets tolkningsförslag kritiserats.

I juni 2012 meddelade mark- och miljödomstolen vid Vänersborgs tingsrätt en dom som rörde frågan huruvida utrensad frukt och grönsaker var att betrakta som med hushållsavfall jämförligt avfall. Domstolen kom fram till att avfallet inte kan bedömas som avfall jämförligt med hushållsavfall.<sup>5</sup>

De åtgärder som gjorts för att klargöra och förbättra ansvarsfördelningen har inte fått önskat resultat. Därför är det inte meningsfullt att göra ytterligare försök till tolkning och det finns i stället skäl att föreslå en ny ordning för insamling och behandling av verksamheternas hushållsavfall.

### 6.2.2 Begränsning av definitionen av hushållsavfall

Förslaget innebär att en verksamhetsutövare får ansvar för hanteringen av allt sitt avfall.

Avfallshanteringen i Sverige har under de senaste åren genomgått en positiv utveckling och en rad åtgärder har genomförts i syfte att minska deponeringen av avfall och i stället börja betrakta det som en resurs. Enligt min uppfattning hindrar emellertid den oklara ansvarsfördelningen mellan kommuner och verksamhetsutövare i viss mån en fortsatt god utveckling.

Till följd av att ansvaret för insamling av verksamheternas avfall i dag delas mellan kommunen och verksamhetsutövare har alla verksamhetsutövare ett obligatoriskt kommunalt abonnemang för hämtning av verksamhetens hushållsavfall. De allra flesta verksamheter måste därtill ha ett abonnemang för hämtning av övrigt avfall. Sådana abonnemang erbjuds av både kommuner och privata avfallsentreprenörer.

Föremål för diskussioner är alltså vilken typ av avfall som ingår i det kommunala avfallsabonnemanget och vad som faller utanför och således blir verksamhetsutövarens ansvar. Av avsnitt 6.2.1 framgår att det med dagens lagstiftning inte fullt ut går att besvara denna fråga.

Det största och mest påtagliga problemet med den oklara ansvarsfördelningen är att avfallet i vissa fall hanteras på ett

---

<sup>5</sup> Dom i mål M 1652-12, Vänersborgs tingsrätt, 2012-06-05.



ineffektivt sätt. Detta eftersom den kommunala hushållsavfallsfraktionen ofta blir till en blandfraktion som inte går att göra något annat av än att förbränna med energiutvinning. Genom den nuvarande ansvarsfördelningen tvingas verksamheterna inte heller ta ett helhetsansvar för sin avfallshantering. I samband med tydliggörandet av avfallshierarkin, finns därför behov av att klargöra verksamheternas ansvar för att se till att det avfall som uppkommer i deras verksamhet i största möjliga mån sorteras och därefter hanteras enligt avfallshierarkin.

Den otydliga ansvarsfördelningen skulle kunna lösas på två sätt. I det ena fallet får verksamheterna ansvaret för allt sitt avfall och i det andra får kommunerna ansvaret för ett mer definierat avfallsflöde. Frågan är emellertid hur ett sådant avfallsflöde skulle kunna specificeras och avgränsas utan att skapa nya tolknings- och gränsdragningsproblem.

Efter samtal med branschorganisationen Avfall Sverige har framkommit att en sådan möjlig avgränsning skulle kunna vara verksamheternas matavfall. Detta för att det från kommunalt håll har investerats i teknik som skulle kunna behandla matavfallet biologiskt, framför allt genom rötning för biogasproduktion och kompostering. En sådan uppdelning är dock inte alltid logisk för alla verksamheter. En grossist ger t.ex. upphov till en del matavfall. I dagsläget utgör den typen av avfall inte hushållsavfall. Avfall Sverige har samtidigt framfört att landets kommuner troligtvis inte skulle vara beredda att ta på sig insamlings- och behandlingsansvaret för denna typ av matavfall. Uppdelningen skulle i sådant avfall behöva avgränsas till vissa typer av verksamheter. En sådan lösning skulle därför innebära att många, men inte alla verksamheter tvingades ta ett helhetsansvar för sin avfallshantering.

Då jag anser att alla verksamheter, oavsett bransch, ska ta ett helhetsansvar för sin avfallshantering är det enda rimliga alternativet att kommunens ansvar för att samla in och omhänderta hushållsavfall från verksamheter upphör. Eftersom jag samtidigt lämnar förslag om att avfallshierarkin ska genomföras tydligare och kopplas till avfallsinnehavarens ansvar säkerställs bl.a. att utsorterat matavfall behandlas biologiskt.

Förslaget innebär även att det skapas förutsättningar för konkurrens om matavfall av god kvalitet. I ett sådant läge vore det därför mindre lämpligt om enbart vissa verksamheter skulle få möjlighet till sänkta kostnader eller t.o.m. få betalt för att bli av med sitt matavfall.

### 6.2.3 Krav på utsortering av matavfall

Förslaget att flytta över ansvaret för det med hushållsavfall jämförbara avfallet på verksamheterna innebär att kommunen bl.a. förlorar möjligheten att använda miljöstyrande taxa och på så sätt se till att matavfall sorteras ut från övrigt avfall.

I dagsläget varierar ersättningen för att leverera matavfall till anläggningar för biologisk behandling mycket. En entreprenör kan i vissa delar av landet få uppemot 250 kronor per ton i betalning för att leverera matavfallet. I andra delar av landet kan entreprenören få lämna avfallet gratis eller, på andra ställen, behöva betala upp till 450 kronor per ton. Detta innebär att hanteringskostnaden för det avfall som i vissa fall subventioneras av kommunen fullt ut flyttas över på verksamhetsutövaren. Beroende på var verksamheten är belägen kan antingen en avfallsentreprenör erbjuda en hantering av matavfall till ett lägre pris eller så blir det dyrare i förhållande till vad verksamhetsutövaren tidigare betalade för hantering av sådant avfall.

Ett allmänt krav på utsortering bör införas. Kravet gäller i den mån det inte kan anses orimligt i enlighet med 2 kap. 7 § miljöbalken.

Det utsorterade matavfallet är därefter både verksamhetsutövare och avfallsentreprenörer skyldiga att hantera i enlighet med avfallshierarkin.

### 6.2.4 Kommunernas befogenheter att föreskriva om avfallsutrymmen

De största volymerna matavfall uppkommer i livsmedelslokaler över vilka kommunen vanligtvis bedriver tillsyn. Tillsynen finansieras av en särskild tillsynsavgift som betalas av verksamhetsutövaren. Vad gäller själva hanteringen av livsmedelsavfall i livsmedelslokal ställer EU-förordningen nr 852/2004 om livsmedelshygien<sup>6</sup> tydliga krav. Utrymmena ska t.ex. vara lätta att rengöra och säkra för skadedjursintrång. Förordningen ställer även krav på att allt avfall ska elimineras på ett hygieniskt och miljöanpassat sätt i enlighet med tillämplig unionslagstiftning, och får inte utgöra en direkt eller indirekt källa till kontaminering.

---

<sup>6</sup> Bilaga II, kap. VI.

Kommunen har redan genom sin roll som tillsynsmyndighet möjlighet att säkerställa att avfall som uppkommer i denna typ av lokaler hanteras på ett hygieniskt sätt. Begränsningen av definitionen av hushållsavfall förväntas därför inte leda till några förändrade hygieniska problem.

### 6.2.5 Alternativ handlingsväg

Som beskrevs i avsnitt 6.2.2 skulle dagens oklara ansvarsuppdelning kunna lösas genom att kommunerna får ansvar för att samla in och omhänderta matavfall från vissa utpekade verksamheter.

Det alternativa förslaget innebär att definitionen av hushållsavfall begränsas till att endast omfatta avfall som kommer från bostäder. Kommunerna får däremot ansvaret för insamling av matavfall från vissa särskilt utpekade verksamheter. Kommunen får genom förslaget också ansvaret för hanteringen hos de utpekade verksamheterna av sådant matavfall som är sammanblandat med annat avfall, medan de särskilt utpekade verksamhetsutövarna får ansvar för övrigt avfall. För att inte underminera utvecklingen av återvinning av utsorterat matfett, dvs. sådant fett som sorteras ut direkt av innehavaren av matfettet och alltså inte av en fettavskiljare, föreslås att detta undantas från kommunens ansvar.

Jag har försökt peka ut vissa verksamheter att omfattas av kommunens renhållningsansvar. En initial idé var att låta alla verksamheter i vilka det uppkommer lite större mängder matavfall få omfattas av det kommunala ansvaret. En sådan uppdelning skulle dock inte bli helt logisk i praktiken då många verksamheter, som t.ex. grossister, hanterar väldigt stora volymer matavfall. De utpekade verksamheterna skulle därför behöva vara av sådan karaktär att de producerar medelstora till mindre volymer matavfall. Därför går det inte att peka ut t.ex. restauranger i största allmänhet, eftersom det i sådant fall skulle innebära att alla restauranger, oavsett om de producerar stora eller små volymer matavfall, skulle omfattas av kommunens ansvar. I det fall regeringen väljer att gå fram med detta förslag måste en logisk avgränsning av antalet verksamheter som ska omfattas av kommunens ansvar vidare analyseras.

Oavsett vilka verksamheter som i slutänden pekas ut är det ovan nämnda förslaget tänkt att kopplas samman med den utökade

skyldigheten för kommuner att tillhandahålla separata insamlings-system för matavfall som presenteras i kapitel fem.

Genom förslaget får alltså de flesta verksamheter ansvar för att avfall samlas in och omhändertas i enlighet med avfallsinnehavarens ansvar. För de verksamheter som pekas ut särskilt innebär förslaget att verksamheterna får ansvaret för att allt avfall, utom utsorterat matavfall eller matavfall sammanblandat med annat avfall, samlas in och omhändertas.

**Tabell**                    **Insamling och omhändertagande av avfall från verksamheter**

<b>Kommunens ansvar och ensamrätt</b>	<b>Konkurrensutsatt del</b>
Matavfall, exklusive utsorterat matfett, från vissa särskilt utpekade verksamheter.	Avfall från verksamheter, exklusive matavfall, från vissa särskilt utpekade verksamheter.

Förslaget förenas samtidigt med en möjlighet för de utpekade verksamheterna att söka en nationell dispens från det kommunala renhållningsansvaret. Dispensen bör meddelas av den myndighet som regeringen bestämmer, förslagsvis en särskilt utpekad länsstyrelse. För att beviljas dispens bör verksamhetsutövaren kunna visa att matavfallet ska tas om hand genom material-återvinning eller, om möjligt, genom förberedelse för återanvändning. Det bör således inte gå att få dispens för att avfallet ska få behandlas genom t.ex. förbränning med energiutvinning.

Hur stor andel av de särskilt utpekade verksamheterna som skulle välja annan entreprenör är oviss, men det är troligt att framför allt stora företag och kedjor ser samordningsvinster med att själva kunna välja en entreprenör.

Den föreslagna bestämmelsen innebär en förenkling för de verksamheter som med nuvarande lagstiftning skulle behöva söka dispens i upp till 290 kommuner.

För att underlätta för kommunerna att fullgöra sin skyldighet att upprätta en kommunal renhållningsordning och avfallsplan vore det också lämpligt om verksamhetsutövaren eller den dispens-beviljande myndigheten meddelar kommunen om beslut i dispensärendet.

En administrativ avgift för prövningen bör debiteras i sedvanlig ordning. Regeringen har i avgiftsförordningen (1992:191) föreskrivit att avgifter ska tas ut för att täcka myndighetens kostnader för prövning av vissa ärenden. För ärenden enligt miljöbalken 7, 11

och 12 kap. samt avfallsförordningen har regeringen beslutat att ansökningsavgifter ska betalas innan behandlingen av ärendet påbörjas. Ansökningsavgifterna är indelade i tio avgiftsklasser från 250 till 38 000 kronor. Avgiftsklass för respektive ärendeslag föreskrivs i 3 kap 1 § och 7 kap 1 § förordningen (1998:940) om avgifter för prövning och tillsyn enligt miljöbalken. Avgiftsbelopp för respektive avgiftsklass framgår av 10 § avgiftsförordningen (1992:191).

Avgiftsförordningen reglerar i dag inte dispenser eller avgifter kopplade till 15 kap miljöbalken. Förslaget skulle innebära att en ändring måste göras i avgiftsförordningen för att möjliggöra uttag av avgift för dispensansökan enligt ovan.

Förslaget bör till viss del lösa de konflikter som rör den otydliga ansvarsfördelningen mellan kommuner och verksamhetsutövare vad gäller matavfall. Detta genom att kommunen får ansvaret att ta hand om matavfallet från vissa särskilt utpekade verksamheter. Genom att det samtidigt införs en skyldighet för kommuner att tillhandahålla separata insamlingssystem för matavfall, skapas förutsättningar för ökad materialåtervinning, främst genom rötning för produktion av biogas samt kompostering.

För att säkerställa att de föreslagna reglerna tillämpas enhetligt kan det finnas behov av att i lagtext definiera begreppet matavfall. Hur en sådan definition exakt bör se ut är dock svårare att avgöra. Ju tydligare definitionen blir desto stelare blir den i förhållande till utvecklingen av konsumenters och verksamheters beteende- och konsumtionsmönster vad gäller just matavfall och mat. Det innebär att sådant avfall som inte räknas upp i definitionen kommer att falla utanför ett kommunalt ansvar även om avfallet skulle lämpa sig för den typ av behandling som kommunen vid den givna tidpunkten anser vara lämpligast i enlighet med avfallshierarkin. Ett alternativ till att definiera begreppet matavfall i lagtext är därför att, i likhet med begreppet vad gäller kommuners och verksamheters krav på utsorteringen av matavfall, försöka definiera begreppet i löptext.

### 6.3 Verksamheternas ansvar för insamling av förpackningsavfall och returpapper

**Förslag:** Den som bedriver ett godkänt insamlingssystem får ansvar för att samla in statistik på insamlade mängder förpackningsavfall och returpapper från verksamheter samt att ge den som transporterar förpackningsavfall och returpapper från verksamheter möjlighet att lämna avfallet till en avlämningsplats.

Dagens system har utformats på ett sådant sätt att insamling och omhändertagande av de fraktioner som omfattas av producentansvar för förpackningar och tidningar utförs av avfallsentreprenörer som verksamheterna själva har anlitat, ofta i samordning med övriga avfallsslag som uppkommer i verksamheten. För mindre verksamheter anvisar bl.a. Förpacknings- och tidningsinsamlingen (FTI) 425 insamlingspunkter där verksamheterna har möjlighet att kostnadsfritt lämna sitt avfall.

I förslaget till ny producentansvarsförordning för förpackningar och returpapper föreskrivs i 1 § 2., att förpackningsavfall och returpapper samlas in från hushåll och andra användare. Förordningen omfattar en skyldighet för innehavare av avfall att sortera ut förpackningar och tidningar (22, 23 §§). För förslag till insamling av dessa fraktioner från hushållen, se kapitel 5. Andra förbrukare av förpackningar och tidningar än hushåll ska sortera ut förpackningsavfall och returpapper från annat avfall och se till att det hanteras på det sätt som anges i 15 kap. 1 § miljöbalken.

#### 6.3.1 Verksamheter som producerar större volymer

Som beskrevs i kapitel tre är marknaden för insamling och omhändertagande från verksamheter som producerar större volymer förpackningsavfall helt konkurrensutsatt. Fraktionerna är så pass rena att avfallet ofta direkt kan användas som råvara vid produktion av nya produkter utan föregående behandling, vilket har lett till att verksamhetsutövaren får betalt för hämtning av fraktionerna. Detta gäller främst för transportförpackningar av wellpapp (s.k. OCC) och sträckfilmsplast som används som skydd vid transport på pall. Därutöver hanteras i princip alla typer av

metallförpackningar som stålskrot för vilket det finns en välfungerande marknad. Detsamma gäller för hårdplast. Utsorteringen av mjukplast, utöver sträckfilmsplast, fungerar emellertid sämre.

Vad gäller glasförpackningar hänvisar Svensk glasåtervinning verksamhetsutövare till deras entreprenörer. Detta gäller för såväl verksamheter som producerar större volymer som verksamheter som producerar mindre volymer.

För tidningar har producentansvarslagstiftningen alltsedan starten tolkats så att den enbart omfattar avfall som passerat konsumenten, s.k. postconsumer-waste. Det innebär att bl.a. osålda dags- och veckotidningar, icke distribuerade andra trycksaker eller konverteringsspill och kassationer från tryckerier inte redovisas som insamlat eller återvunnet material, trots att så regelmässigt sker. Samma förhållande gäller spill och kassationer av förpackningar som inte nått konsumenten.

### 6.3.2 Verksamheter som producerar mindre volymer

Verksamheter som producerar mindre volymer förpackningsavfall och returpapper har emellertid svårare att få någon större lönsamhet i sorterat förpackningsavfall och returpapper. Verksamheter har som nämndes ovan möjlighet att teckna s.k. återvinningsabonnemang där en avfallsentreprenör hämtar producentansvarsfraktioner, men då mot en avgift. Vissa verksamheter väljer därför bort att teckna ett sådant avtal och slänger i stället sitt förpackningsavfall och returpapper antingen i det för hushållen avsedda ÅVS-systemet eller tillsammans med hushållsavfallet. FTI tillhandahåller visserligen i vissa kommuner fria insamlingspunkter där verksamheterna kan lämna sitt förpackningsavfall. FTI hävdar dock att det rör sig om försvinnande små mängder.

För förpackningar av glas finns ingen motsvarighet till fria insamlingspunkter utan verksamheterna hänvisas som nämndes ovan till Svensk glasåtervinnings entreprenörer.

Då jag föreslår en begränsning av definitionen av hushållsavfall anser jag att frågan om hur de mindre verksamheternas producentansvarsfraktioner ska samlas in och tas omhand bör lämnas till verksamhetsutövaren själv. Detta för att möjliggöra för verksamhetsutövaren att själv ta ett helhetsansvar för utsorteringen och hanteringen av återvinningsbara fraktioner. Däremot ska en verk-

samhetsutövare få lämna avfallet kostnadsfritt på en avlämningsplats (se avsnitt 6.3.3).

### 6.3.3 Krav på godkända insamlingssystem

För att flödet av förpackningsavfall och returpapper från verksamheter fortsättningsvis ska vara kontrollerat krävs att någon samlar in och sammanställer statistik på insamlade mängder. Med genomförandet av förslaget av en ordning med godkända insamlingssystem (kap. 5) har den som bedriver insamlingssystemet även ansvar för att samla in och sammanställa statistik om insamlade mängder förpackningsavfall och returpapper från verksamheter. Därtill har den som bedriver det godkända insamlingssystemet ett ansvar för att beräkna återvinningsgraden av det insamlade materialet och rapportera detta till den myndighet som regeringen bestämmer. Hur detta ska gå till rent praktiskt ska utvecklas tillsammans med den myndighet som tar emot statistiken.

För att inte utsorteringen av förpackningsavfall och returpapper ska upphöra till följd av t.ex. en konjunkturnedgång, ska godkännandet av ett insamlingssystem förenas med villkor om att den som bedriver insamlingssystemet ska ge den som transporterar förpackningsavfall och returpapper från verksamheter möjlighet att lämna avfallet kostnadsfritt på en avlämningsplats.



# 7 Utformning av förpackningar och förebyggande av förpackningsavfall

## 7.1 Inledning

I uppdraget ingår att undersöka om producentansvaret för förpackningar har medfört att de negativa effekterna på miljön från förpackningar och förpackningsavfall har minskat. Vidare ska, med utgångspunkt i kraven i EU-direktivet 1994/62 om förpackningar och förpackningsavfall, åtgärder och styrmedel för att producenterna ska utveckla förpackningar som är mer resurs-effektiva föreslås.

Återvinningen av förpackningar har ökat med tio procentenheter sedan producentansvaret infördes. Under samma period har mängden förpackningar som satts på marknaden ökat.<sup>1</sup> Då förpackningar omsluter och skyddar varor som sätts på marknaden kan denna ökning delvis härledas till att fler varor saluförs. Förpackningen fyller avgörande funktioner för varan och ska:

- Skydda och bevara.
- Presentera varan och ge information om den.
- Sänka kostnader för frakt och möjliggöra försäljning.
- Försvåra stöld.

En väl utformad förpackning kan leda till miljövinster i form av att varor inte kasseras eller att livsmedel inte blir dåliga innan de nått kund.<sup>2</sup> Åtgärder för att minska avfallsmängderna måste ha detta

---

<sup>1</sup> Naturvårdsverkets rapport 5648.

<sup>2</sup> Williams 2011.

som utgångspunkt. Utformningen av förpackningar kan i vissa fall förbättras och göra dem mer resurseffektiva.

## 7.2 Bedömning avseende förpackningars påverkan på miljön

**Bedömning:** Det är svårt att avgöra om producentansvaret har medfört att de negativa effekterna på miljön från förpackningar och förpackningsavfall har minskat eftersom jämförelsedata saknas.

### 7.2.1 Producentansvaret för förpackningar

Det mest omfattande styrmedlet för förpackningar i Sverige är förordningen (2006:1273) om producentansvar för förpackningar. Förordningen är ett övergripande styrmedel som kombinerar krav, riktlinjer och miljömål. Syftet med förordningen återfinns i 1 § som anger att

- förpackningar ska framställas på ett sådant sätt att deras volym och vikt begränsas till den nivå som krävs för att upprätthålla en god säkerhets- och hygiennivå,
- producenter ska anordna system för insamling av allt förpackningsavfall som uppkommer,
- förpackningsavfall ska omhändertas på ett miljömässigt godtagbart sätt,
- de återvinningsmål som anges i bilagan till förpackningsförordningen ska nås.

Utöver syftet i förordningen regleras utformningen och uppkomsten av förpackningar vidare i 4 §:

För de syften som anges i 1 § skall en producent se till att de förpackningar som producenten tillverkar, för in till Sverige eller säljer utformas, framställs och saluförs på ett sådant sätt att de är återanvändbara eller återvinningsbara enligt de kriterier som anges i bilaga 3 till denna förordning så att:

1. utsläppen av skadliga ämnen minimeras när förpackningarna, förpackningsavfallet eller restprodukter från hanteringen deponeras eller förbränns och
2. inverkan i övrigt på miljön begränsas när förpackningsavfallet eller restprodukter från hanteringen av förpackningsavfallet bortskaffas.

Syftet med förpackningsförordningen är att minska förpackningsavfallet genom att förpackningar framställs så att volym och vikt minimeras. Vidare ska förpackningar framställas och utformas så att de kan återanvändas eller återvinnas genom materialutnyttjande eller energiutnyttjande. Innehållet av skadliga ämnen ska minimeras. Dessa krav kan normalt endast följas upp individuellt hos varje enskild producent. Eftersom kravet också är ett av förordningens syften är lagstiftarens intention att alla bestämmelser i förordningen ska tillämpas så att detta krav uppfylls. Det kan dock vara lämpligt att begära särskild information om hur kravet uppfylls för att höja samtliga producenters medvetenhet om förordningens syfte.

Förordningen ställer alltså krav på att alla förpackningar ska samlas in och skapar därigenom incitament för att så få förpackningar som möjligt placeras på marknaden. Detta genom att fler förpackningar på marknaden leder till ökade kostnader för insamling och omhändertagande.

De förpackningar som produceras styrs mot att vara miljövänliga på tre sätt: 1) genom begränsningar för hur förpackningar bör utformas, 2) genom att de ska omhändertas på ett miljövänligt sätt, 3) genom att förordningen ställer upp återvinningsmål som ska nås. Lagstiftningen är alltså teknikneutral och lämnar i producentens händer att anpassa förpackningarna efter de övergripande regler som finns i första och fjärde paragrafen.

Utöver kraven i förpackningsförordningen ska den som bedriver verksamhet eller vidtar en åtgärd som kan befaras medföra olägenheter för människors hälsa eller påverka miljön fortlöpande planera och kontrollera verksamheten för att motverka eller förebygga sådana verkningar.<sup>3</sup>

För anmälnings- eller tillståndspliktiga verksamheter gäller även egenkontrollförordningen. För varje sådan verksamhet ska det finnas en fastställd och dokumenterad fördelning av det organisa-

---

<sup>3</sup> 26 kap 19 § miljöbalken.

toriska ansvaret för de frågor som gäller för verksamheten enligt miljöbalken, föreskrifter som meddelats med stöd av miljöbalken (exempelvis producentansvarsförordningarna) samt enligt domar och beslut rörande verksamhetens bedrivande och kontroll som meddelats med stöd balken. Den som driver tillståndspliktig verksamhet och inte uppfyller egenkontrollförordningens krav bl.a. i fråga om dokumentation är skyldig att betala miljöstraffavgift enligt 30 kap miljöbalken och förordningen (1998:950) om miljöstraffavgifter. Under vissa förutsättningar kan även straffansvar enligt 29 kap 5 och 6 §§ komma i fråga.

Sedan producentansvaret för förpackningar infördes har insamlingssystem utvecklats både i form av återvinningsstationer (ÅVS) och fastighetsnära insamling (FNI). Om denna utveckling enkom kan härledas till producentansvaret är svårt att avgöra. Insamlingen och behandlingen av förpackningar har stadigt förbättrats sedan producentansvaret infördes 1994 och i dag nås de uppsatta återvinningsmålen för samtliga producentansvarfraktioner utom plast (se kap. 3 om svårigheter att fastställa måluppfyllelsen).

Forskning pekar på att det finns brister i Sveriges förebyggande arbete kring avfall i stort.<sup>4</sup> Många av dagens styrmedel riktar sig framför allt till de lägre delarna i avfallshierarkin, dvs. materialåtervinning, energiåtervinning och deponi och behandlar inte uppkomsten av avfall. Mycket av en produkts miljöpåverkan har redan avgjorts under dess produktion eftersom det är i denna fas som möjlighet till återanvändning eller återvinning, halter av miljögifter i produkten osv. avgörs.<sup>5</sup> Det är därför viktigt att påverka produktionen i ett tidigt skede för att styra mot miljövänlig produktion.

Sedan förpackningsförordningen infördes 1994 har konsumtionen ökat och konsumtionsmönstren förändrats, vilket även påverkat mängden förpackningar på marknaden och dessas utformning. Ett exempel på förändrade konsumtionsmönster är ökad e-handel<sup>6</sup> och internationell handel. En ökad internationell handel gör också att allt fler varor fraktas längre sträckor vilket bl.a. ställer större krav på förpackningar som skydd av varan. Den minskar

---

<sup>4</sup> Finnveden et al 2009: s. 10, Tojo & Lindhqvist 2010: s. 24.

<sup>5</sup> Product-oriented Environmental Interventions. Bundling of Policy Instruments, Tojo & Lindhqvist 2010: s. 1.

<sup>6</sup> Rapport 0068 Tillväxtverket.

samtidigt möjligheten att påverka förpackningsmängden och dess utformning.

En jämförelse av om förpackningar och förpackningsavfallets belastning på miljön har förändrats sedan producentansvaret infördes är inte möjlig att genomföra eftersom det, vad jag erfarit, inte finns tillgängliga mätdata. Mycket tyder dock på att det sker en utveckling av förpackningarnas utformning, bl.a. har globala standarder för förpackningar tagits fram. Standarderna behandlar t.ex. förpackningsoptimering, återanvändning och återvinning och syftar till att få fram mer resurseffektiva förpackningar som är lätta att återvinna.

### *Förpackningsdirektivet och EU*

I en utvärdering av hur medlemsstaterna genomfört och efterlevt de krav som finns i EU:s direktiv om förpackningar och förpackningsavfall konstateras att det finns brister i medlemsstaternas efterlevnad av direktivet<sup>7</sup>. Utvärderingen visar att få medlemsstater har regler och riktlinjer för hur företag ska göra för att efterleva kriterierna i lagstiftningen och att i den mån de finns så hänvisar de uteslutande till följande av standarder. Ett problem som utvärderingen lyfter fram är just bristen på tillsyn och sanktion som leder till att direktivet blir tandlöst.<sup>8</sup>

I utvärderingen lyfts Frankrike och England fram som två exempel med lyckade genomföranden och god efterlevnad. Här ställs krav på att företagen bevisar att de som producerar eller placerar förpackningar på marknaden kan visa att de följer reglerna och uppnår de krav som direktivet ställer.

England har infört regler som ställer krav på förpackningens design, möjlighet till återvinning samt krav på information. Producenter eller importörer måste visa att förpackningens volym och vikt är minimum för vad som krävs för att garantera hållbarhet, säkerhet och hygien för produkten. Reglerna ställer även krav på att förpackningen ska vara producerad på ett sådant sätt att den kan materialåtervinnas, energiåtervinnas, eller komposteras samt att mängden farliga ämnen i förpackningen minimeras.<sup>9</sup>

---

<sup>7</sup> Direktiv 1994/62 om förpackningar och förpackningsavfall.

<sup>8</sup> Arcadis A Survey on compliance with the Essential Requirements in the Member States.

<sup>9</sup> Information från Business Link hemsida.

För att avgöra om producenterna i England lever upp till de krav som ställs i lagstiftningen används den harmoniserade standard för förpackningarna som beslutats av European Committee for Standardization (CEN). Om företag inte använder sig av den standard som CEN ställt upp måste de bevisa att deras förpackningar trots detta följer kraven som lagen stipulerar. Vid förfrågan måste ett företag som producerar eller importerar förpackningar lämna in information och tekniska specifikationer som visar att de följer lagstiftningen.<sup>10</sup> Den engelska lagstiftningen omfattar företag som hanterar mer än 50 ton förpackningsmaterial och har en omsättning på över två miljoner pund.

Liknande system har introducerats i Frankrike. Förpackningstillverkare i Frankrike måste säkerställa och visa att förpackningarna som placeras på marknaden möter kraven i direktivet. Genom skriftliga planer för hur direktivet följs och tekniska specifikationer visar företagen hur de arbetar för att producera bra förpackningar. De företag som producerar förpackningar i enlighet med de harmoniserade standarderna anses möta kraven i direktivet.<sup>11</sup>

De franska och engelska systemen ställer således strikta krav på den som placerar förpackningar på marknaden. Kravet på att kunna lämna in information samt det indirekta kravet på att uppfylla kraven i CEN-standarderna medför att producenten måste visa att den följer föreskriften.

Vilka effekterna av Englands och Frankrikes system blivit har inte undersökts. Det saknas således data för att jämföra med andra stater och deras resultat. En orsak är att system för att utreda hur effektivt styrmedlen är för att förebygga förpackningar inte finns.<sup>12</sup> Kraven på att visa att man uppfyller reglerna i de harmoniserade standarderna och sammanställer teknisk och organisatorisk dokumentation kan dock skapa en medvetenhet hos företagen om deras miljöpåverkan. Systemet skapar även en möjlighet för tillsynsmyndigheten att beivra då klara krav för vad som måste uppfyllas finns.

---

<sup>10</sup> Arcadis A Survey on compliance with the Essential Requirements in the Member States.

<sup>11</sup> Arcadis A Survey on compliance with the Essential Requirements in the Member States.

<sup>12</sup> Arcadis A Survey on compliance with the Essential Requirements in the Member States.

## 7.2.2 Förebyggande arbete och resurseffektivitet

Naturvårdsverkets definition av vad som är förebyggande åtgärder lyder: en åtgärd som ska vidtas innan ett ämne, ett material, eller en produkt blivit avfall.<sup>13</sup> Resurseffektivitet handlar om att skapa en hållbar produktion som gör att samhällets totala miljöpåverkan begränsas. Förebyggande av avfall och resurseffektivitet bör därför ses som två sidor av samma mynt där resurseffektiva förpackningar kan leda till att produkten de skyddar inte blir avfall. Båda begreppen bör därför integreras som en viktig del av arbetet med att nå miljömålen och för att minska avfallsmängden.

Utformningen av produkter påverkar avfallsmängder och hanteringen av de uttjänta produkterna, vilket i sin tur har miljöpåverkan.<sup>14</sup> Det är därför av betydelse att inte bara fokusera på om mängden förpackningar ökat, utan även undersöka förpackningarna utifrån deras resurseffektivitet. Det är även viktigt att undersöka om förpackningen fyller en funktion, förutom presentationen, för varan.

Utöver nyttan i förpackningen måste även produktionen av förpackningen vägas in. Tillverkningen av förpackningar ger upphov till klimatpåverkan och miljöpåverkan främst genom:

- Val av råvara och hur mycket råvara som används.
- Vilket energislag som används i tillverkningen.

Det är därför viktigt att undersöka om förpackningarna tillverkas av ”rätt” material, eller om det går att styra mot mer resurseffektiva förpackningar.

### *Förpackningsmaterial*

Förpackningens material spelar en stor roll för varans miljöpåverkan. Petroleumbaserade plastmaterial har t.ex. ett fossilt CO<sub>2</sub>-innehåll som vid förbränning frigörs och påverkar klimatet, vilket inte cellulosebaserade material har.

Valet av material och energiförbrukning i tillverkningsprocessen är dock inte enkom avgörande för en förpacknings resurseffektivitet. Materialens miljöpåverkan avgörs även av dess egen-

---

<sup>13</sup> Naturvårdsverkets rapport Förebyggande av avfall hur vi gör och varför.

<sup>14</sup> Livsmedelsverkets rapport Klimatpåverkan och energianvändning från livsmedelsförpackningar.

skaper. Plast kräver en mindre mängd material än glas för att innesluta stora produktmängder. Vissa produkter kan paketeras av olika material utan att dess hållbarhet påverkas. Då blir valet av material en viktig faktor för varans resurseffektivitet. En vara som förpackas i glas (ett tungt material som påverkar antalet produkter som kan fraktas) kan få en sämre resurseffektivitet än om den i stället förpackats i plast eller aluminium som väger mindre och kan fraktas i större kvantiteter. Det innebär att även om plastförpackningen per mängd har en större miljöpåverkan, vägs det upp av att förpackningen består av mindre material och är lättare att frakta.<sup>15</sup> Möjligheten att återanvända och återvinna förpackningen är också en viktig faktor i förpackningens miljöpåverkan. Förpackningar producerade så att de enkelt kan samlas in och återvinnas har stora fördelar över förpackningar där detta inte är möjligt.

### *Förpackningens utformning och funktion*

Förpackningens utformning och funktion är viktiga faktorer för att avgöra förpackningens resurseffektivitet. Den skyddande och bevarande förmågan som förpackningen har är viktig för att minimera svinn och skador.

Vid transport spelar förpackningens vikt och utformning en viktig roll, då stora och tunga förpackningar ger en större klimatbelastning. Förpackningar bör alltid volymoptimeras, så att minsta möjliga volym luft per förpackning transporteras. Former som rätblock och kuber kan packas effektivare, med mer produkt per volym transportutrymme, än en cylinderform, vilket reducerar antalet transporter för att distribuera varan.<sup>16</sup>

---

<sup>15</sup> Livsmedelsverkets rapport Klimatpåverkan och energianvändning från livsmedelsförpackningar.

<sup>16</sup> Livsmedelsverkets rapport Klimatpåverkan och energianvändning från livsmedelsförpackningar.



### 7.3 Skärpt tillsyn

**Förslag:** Ansvar för tillsynen över producentansvaret för förpackningars utformning läggs på en nationell myndighet.

För att underlätta myndighetens arbete för tillsyn likställs tillämpning av de harmoniserade standarderna eller liknande standard med att första punkten i 1 och 4 §§ i förpackningsförordningen uppfylls.

Styrmedel bör vara av övergripande karaktär och verka för att leda förpackningstillverkare och de företag som placerar förpackningar på marknaden mot resurseffektivare och bättre förpackningar. Att konstruera styrmedel som detaljstyr varans utformning eller förpackning är inte att rekommendera då det riskerar att skapa hinder för branschens egen utveckling av resurseffektiva förpackningar. Det finns även en risk att ett detaljreglerande styrmedel hämmar utveckling och innovation och på så sätt snedvrider konkurrens och möjligheter till export och import. Styrmedel som punktskatter på vissa material kan resultera i att förpackningar skapade i andra material leder till större miljöpåverkan genom t.ex. ökad transport eller svinn då materialet inte lämpar sig för denna typ av vara. Forskning har även visat att olika former av skatt kan vara ett trubbigt vapen när det kommer till att begränsa ett beteende eller styra mot en viss typ av produktion. Endast i vissa fall har skatten utformats på ett sådant sätt att den gett den önskade effekten.<sup>17</sup>

De möjligheter som förpackningsförordningen ger för att avgöra förpackningars utformning, producent för producent, bör därför tas tillvara. Förordningens första paragraf ställer tydliga krav på en förpacknings utformning och egenskaper. Dessa krav är teknikneutrala och lämnar stort utrymme för producenten att utforma förpackningen i enlighet med vad de anser vara den bästa lösningen. Förordningen ställer även krav på att förpackningen ska kunna återanvändas eller återvinnas. Även här ges stort utrymme för producenten då förordningen inte detaljstyr val av material i förpackningen. Som konstaterats ovan kan styrning bort från vissa material vara negativt i resurseffektivitetsperspektiv, vilket gör att en mer övergripande reglering är att föredra.<sup>18</sup>

<sup>17</sup> Product-oriented Environmental Interventions. Bundling of Policy Instruments, Tojo & Lindhqvist 2010: s. 52.

<sup>18</sup> ENV.G.4/ETU/2008/0088r.

Det är viktigt att producenterna sätter sig in i alla de krav som finns på utformningen av förpackningar och att ansvaret läggs på de enskilda producenterna. Även de företag som importerar förpackningar måste se till att deras leverantörer lever upp till kraven om utformning som finns i lagstiftningen. Ansvaret för produktutformningen kan, av naturliga skäl, inte läggas över på materialbolagen då dessa endast tillhandahåller insamlingssystem.

Det finns i dagsläget inte något behov av ytterligare styrmedel för förpackningsutformning. Det finns dock stora brister i tillsynen av förpackningsförordningen. Möjligheten för producenten att helt bortse från lagstiftningen finns eftersom risken för sanktion är liten. I Sverige har tillsynsansvaret för att reglerna i förordningen följs lagts på kommunerna. Att avgöra om en förpacknings volym och vikt är begränsad till rätt nivå är svårt. Tillsynen ställer krav på stor kunskap och på att det finns resurser för att testa förpackningar som satts på marknaden. Ansvaret på kommunen som tillsynsmyndighet får i det här sammanhanget anses innebära en omöjlig situation för den enskilda kommunen.

Ett annat skäl till att ett kommunalt tillsynsansvar inte är optimalt är att förpackningar är rikstäckande, i vissa fall globalt täckande, och det ger kommunen en allt för stor administrativ börda. Ansvaret för tillsynen över förpackningars utformning bör därför lyftas till en nationell myndighet.

För att underlätta myndighetens arbete för tillsyn bör användandet av CEN-standard eller likvärdig standard likställas med att första punkten 1 och 4 §§ i förpackningsförordningen uppfylls. Att använda de harmoniserade standarderna är dock inte ett krav. Företag som sätter förpackningar på marknaden kan på annat sätt visa att de uppfyller kraven i första punkten 1 och 4 §§ i förpackningsförordningen. Att använda standarder ska ses som ett sätt att underlätta tillsynen för den myndighet som får ansvar för tillsynen. Standarderna ger även företaget som placerar förpackningar på marknaden ett enkelt verktyg att visa att de följer lagstiftningen.

#### *Harmoniserade standarder*

Det finns sex harmoniserade standarder som anger hur en förpackning ska utformas för att uppfylla kraven enligt förpackningsdirektivet:

- Förebyggande av avfall (SS-EN 13428:2004).
- Återanvändning (SS-EN 13429:2004).
- Materialåtervinning (SS-EN 13430:2004).
- Energiutvinning (SS-EN 13431:2004).
- Kompostering och biologisk nedbrytning (SS-EN 13432:2000).
- Anvisningar för tillämpning av nämnda standarder (SS-EN 13427:2004).

Standarder kan fungera som ett konkret verktyg (teknisk bedömning) och en vägledning för prövning av direktivet. Harmoniserade standarder har presumtionsverkan, vilket innebär att om producenten följer dem så antas (presumeras) producenten även följa de aktuella bestämmelserna i direktivet. De kan därför även fungera som det yttersta verktyget vid en tolkningstvist.

Dessa krav kan normalt endast följas upp individuellt hos varje enskild producent. Eftersom kravet också är ett av förordningens syften är lagstiftarens intention att alla bestämmelser i förordningen ska tillämpas så att dessa krav uppfylls. Det kan dock vara lämpligt att begära särskild information om hur kraven uppfylls för att höja samtliga producenters medvetenhet om förordningens syfte. Detta ställer dock stora krav på uppföljning.

## 8 En samlad och effektiv målstruktur, uppföljning och tillsyn

### 8.1 Inledning

Inom avfallsområdet finns en mängd olika miljömål, bestämmelser och andra styrmedel som alla som är verksamma inom området bör eller måste känna till. För att målen och bestämmelserna ska kunna omsättas i praktiken måste emellertid uppföljningen av dem vara effektiv. Därtill måste tillsynen över de verksamma aktörerna vara välfungerande.

I det följande presenteras därför förslag till hur avfallsrelaterade miljömål kan samlas i en struktur samt till hur uppföljningen av dem kan förbättras. I kapitlet presenteras även hur den operativa tillsynen samt tillsynsvägledningen kan förbättras.

Därtill presenteras de nya myndighetsuppgifterna som hör samman med de presenterade förslagen om en ny ordning för insamling av förpackningsavfall och returpapper samt för förpackningars utformning.

### 8.2 En samlad målstruktur

**Förslag:** Det avfallsförebyggande programmet integreras med den nationella avfallsplanen. Beslut om den nationella avfallsplanen, som föreslås gälla för en fyraårsperiod, fattas av regeringen. Den myndighet som regeringen bestämmer ansvarar för att bereda planen. Återvinningsmålen i förordning (2006:1273) om producentansvar för förpackningar, förordning (1994:1205) om producentansvar för returpapper samt övriga

författningar som anger återvinningsmål samlas i och framgår enbart av den nationella avfallsplanen.

På avfallsområdet finns en mängd mål beslutade på olika nivåer och i olika former (se kap. 2). Jag har identifierat att det i dag råder brist på samordning av de olika målen och anser därför att den nuvarande strukturen förhindrar att avfallsfrågan hanteras i ett helhetsperspektiv.

Miljömålssystemet anger miljömål som ska syfta till att konkretisera begreppet hållbar utveckling. Miljökvalitetsmålet *God bebyggd miljö* innehåller en precisering som anger att

avfallshanteringen ska vara effektiv för samhället, enkel att använda för konsumenterna och att avfallet förebyggs samtidigt som resurserna i det avfall som uppstår tas till vara i så hög grad som möjligt samt att avfallens påverkan på och risker för hälsa och miljö minimeras.

För genomförande av miljökvalitetsmålet har hittills två etappmål antagits; ett om ökad resurshushållning i livsmedelskedjan och ett om ökad resurshushållning i byggsektorn.

Vid sidan av miljömålssystemet finns ett antal insamlings- och återvinningsmål angivna i producentansvarsförordningar för bl.a. förpackningar, returpapper, elektriska och elektroniska produkter och batterier. Målen är angivna i förordningstext och de är därmed bindande för de olika producentansvarskollektiven. Även om så är fallet finns det inga reella möjligheter att utöva tillsyn över ett kollektiv. Miljömålen och etappmålen riktar sig däremot inte till någon specifik aktör, utan berör oss alla. Tillsyn kan inte utövas, men målen kan följas upp och utvärderas.

Den nuvarande och något fragmenterade ordningen för avfallsrelaterade miljömål, gör det enligt min uppfattning svårt att överblicka insamlings-, återvinnings- och miljömålen på avfallsområdet. Det finns heller inte någon mening i att ange återvinningsmål i författningstext om målen enbart riktar sig till ett kollektiv som inte kan bli föremål för tillsyn. Därför bör alla återvinningsmål angivna i författning samlas i en ny ordning som beslutas av regeringen. Insamlingsmålen för returpapper bör anges som återvinningsmål i en sådan ordning.

I ramdirektivet om avfall anges att medlemsstaterna ska se till att behöriga myndigheter fastställer en eller flera avfallsplaner som var för sig eller i kombination ska omfatta den berörda medlemsstatens geografiska territorium i dess helhet. Avfallsplanerna ska

omfatta en analys av den nuvarande situationen när det gäller avfallshanteringen och de åtgärder som ska vidtas för att i miljöhänsyn förbättra sunda förberedelser för återanvändning, materialåtervinning, återvinning och bortskaffande av avfall. Avfallsplanen ska även innehålla en utvärdering av hur planen kommer att bidra till genomförandet av målen och bestämmelserna i direktivet. Planen ska därutöver bl.a. innehålla det inom territoriet genererade avfallens typ, mängd och ursprung, avfall som sannolikt kommer att transporteras från eller till det nationella territoriet samt en bedömning av avfallsflödernas framtida utveckling. Planen får även innehålla en utvärdering av huruvida användning av ekonomiska och andra styrmedel kan vara användbara och lämpliga för att lösa olika avfallsproblem, med beaktande av vikten att upprätthålla en väl fungerande inre marknad.

Av ramdirektivet om avfall framgår även att medlemsstaterna ska upprätta ett avfallsförebyggande program som, om det är lämpligt, antingen ska ingå i avfallsplanerna eller i andra miljöpolitiska program eller fungera som separat program. Om programmet integreras i avfallsplanen eller i andra miljöpolitiska program ska de avfallsförebyggande åtgärderna tydligt anges. I programmet ska mål och åtgärder i syfte att bryta sambandet mellan ekonomisk tillväxt och den miljöpåverkan som hänger samman med genereringen av avfall anges.

I maj 2012 beslutade Naturvårdsverket den första nationella avfallsplanen sedan det reviderade ramdirektivets ikraftträdande. Enligt Naturvårdsverket ska planen syfta till att styra avfallshanteringen mot ökad resurseffektivitet. Den innehåller mål och en beskrivning av förslag till åtgärder för ett antal prioriterade områden som ska bidra till att minska avfallens mängd och farlighet, bättre ta tillvara resurserna i avfallet, stoppa spridningen av farliga ämnen samt förbättra avfallshanteringen generellt. Avfallsplanen lyfter fram vad enskilda aktörer kan göra för att nå målen. I planen anges även att verket har för avsikt att ta fram en plan för hur utvecklingen på området ska följas upp.

Naturvårdsverket har valt att inte integrera det avfallsförebyggande programmet i avfallsplanen. I den nationella avfallsplanen anges emellertid att verket, inom ramen för det avfallsförebyggande programmet, kommer att arbeta vidare med flera av de prioriterade områdena som anges i planen och däri också ta fram förslag på ytterligare mål, indikatorer och åtgärder samt analysera behovet av ytterligare styrmedel.

Jag anser att den nationella avfallsplanen bör integreras med det avfallsförebyggande programmet. I planen bör alla legala återvinningsmål samt etappmålen för avfall anges. Detta för att det ska vara möjligt att på ett tydligt sätt kunna överblicka avfallshandlingen och vilka mål som gäller. Planen bör gälla för en fyra-årsperiod och beslutas av regeringen för att klargöra dess juridiska status.

Förslaget innebär att alla insamlings- och återvinningsmål angivna i författning samlas i och framgår enbart av avfallsplanen. Insamlingsmålen för returpapper bör anges som återvinningsmål i planen. Enligt min uppfattning är det även lämpligt om de nuvarande etappmålen för avfall enbart framgår av den nationella avfallsplanen. Detta för att undvika fortsatt uppsplittring av målen på avfallsområdet. Ett sådant förslag innebär dock inte att målen som de anges i avfallsplanen ska stå i konflikt med de mer övergripande miljökvalitetsmålen eller generationsmålet. Av planen bör även övriga styrmedel på avfallsområdet framgå.

För att den nationella avfallsplanen ska kunna förankras på lokal och regional nivå bör den myndighet som framgent får ansvaret för att sammanställa planen verka för att kommunala och regionala avfallsplaner tas fram och används som underlag vid arbetet med den nationella avfallsplanen. Myndigheten bör i det sammanhanget använda sin föreskriftsrätt för att se till att avfallsplanerna innehåller den information som myndigheten behöver för att kunna sammanställa den nationella avfallsplanen. Myndigheten bör även vara pådrivande i att se till att de regionala avfallsplanerna de facto upprättats.

### 8.3 En effektiv uppföljning

**Förslag:** Den nationella avfallsplanen ska följas upp vart fjärde år. Av uppföljningen ska framgå om de antagna målen i planen har nåtts samt hur pass effektiva eventuella införda styrmedel har varit.

Den som omfattas av tillstånds- eller anmälningsplikt enligt 36 § respektive 42 § avfallsförordningen ska varje år lämna en avfallsrapport till länsstyrelsen. Rapporten ska innehålla uppgift om mängd och typ av avfall som verksamhetsutövaren transporterar samt uppgift om vart avfallet transporteras och om de metoder som används för hantering i enlighet med

15 kap. 1 § miljöbalken. Den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter som kompletterar bestämmelsen om det behövs för att myndigheten ska kunna följa upp avfallsmängder och avfallsflöden på nationell nivå.

Länsstyrelsen får i uppgift att sammanställa avfallsrapporterna inom länet. Sammanställningen ska överlämnas till den myndighet som regeringen bestämmer. Underlaget ska användas för att följa upp avfallsmängderna och avfallsflödena på nationell nivå.

### 8.3.1 Uppföljning av avfallsmängder och avfallsflöden i samhället

Krav på uppföljningen av avfallsmängderna och avfallsflödena i samhället följer i dag främst av internationella åtaganden, EU-lagstiftning samt av nationell lagstiftning och regeringsbeslut. Naturvårdsverket är i dag den myndighet som ansvarar för att se till att de olika kraven uppfylls.

På internationell nivå finns krav på uppföljning och rapportering av avfallsmängder men då främst fördelat på utpekade flöden. Ett sådant exempel är Baselkonventionen som ställer krav på årlig rapportering av producerad mängd hushållsavfall samt producerad mängd farligt avfall, fördelat på ett antal kategorier.

På EU-nivå följer ytterligare ett antal krav. Enligt artikel 37 i ramdirektivet om avfall ska medlemsstaterna underrätta EU-kommissionen om genomförandet av direktivet i form av en rapport i elektronisk form. Rapporten ska även innehålla information om i vilken utsträckning medlemsstaterna har uppnått återvinningsmålen som anges i artikel 11. Utöver kraven i ramdirektivet ställer förpackningsdirektivet<sup>1</sup> krav på rapportering av mängd förpackningar satta på marknaden samt mängd återvunnet förpackningsavfall fördelat på glas, plast, papper, metaller och trä. Ytterligare krav på rapportering av mängder avfall finns i avfallförbränningsdirektivet<sup>2</sup>, deponeringsdirektivet<sup>3</sup>, WEEE-direktivet<sup>4</sup> m.fl.

<sup>1</sup> 94/62/EG.

<sup>2</sup> 2000/76/EG.

<sup>3</sup> 1999/31/EG.

<sup>4</sup> 2005/369/EG.



Ett av de tydligaste kraven på uppföljning från EU är det som följer av avfallsstatistikförordningen. Rapportering ska ske vartannat år och ange uppkomna mängder avfall preciserat på 48 olika avfallsslag, behandlade mängder avfall preciserat på behandlingstyp och avfallsslag samt kapacitetsuppgifter för behandlingsanläggningar.

Utöver ovan nämnda krav ställer regeringen på vissa områden krav på uppföljning av nationellt satta miljömål. Detta gäller t.ex. etappmålen för avfall. Till detta kan även tillkomma regeringsuppdrag om t.ex. regional uppföljning av miljömålen. Insamlings- och återvinningsmålen för returpapper följer också av nationell lagstiftning.

Enligt förordning (2009:1476) med instruktion för Naturvårdsverket är verket förvaltningsmyndighet på miljöområdet för verksamhet som bl.a. rör kretslopp och avfall.<sup>5</sup> Av förordningen följer att Naturvårdsverket har en central roll i miljöarbetet och ska vara pådrivande, stödjande och samlande vid genomförandet av miljöpolitiken. Vidare ska Naturvårdsverket verka för att avfallshanteringen i fråga om kapacitet och metoder är effektiv för samhället och enkel för konsumenterna. Jag kan dock konstatera att Naturvårdsverket främst genomför uppföljningar som följer av de ovan nämnda kraven. Verket befinner sig därför i läget att det tvingas vara reaktivt i förhållande till de krav som ställs på det snarare än att vara pådrivande i arbetet med att kartlägga och följa upp avfallsflödena och avfallsmängderna i samhället samt föreslå ekonomiska och juridiska styrmedel för minskade avfallsmängder och ökad resurseffektivitet. Uppföljningen av avfallshanteringen har således inte på ett tydligt sätt samlats i en ordning som kan ligga till grund för förslag om nya mål och styrmedel.

I avsnitt 8.2 föreslås att alla avfallsrelaterade mål ska samlas under avfallsplanen, gälla för en fyraårsperiod samt beslutas av regeringen. Motivet till förslaget är bl.a. att råda bot på den fragmenterade bild som de uppdelade avfallsrelaterade miljömålen har skapat.

Eftersom det på likande sätt råder fragmentering av uppföljning och rapportering av avfallsmängder och avfallsflöden föreslår jag att avfallsplanen följs upp vart fjärde år, dvs. i samband med antagandet av en ny avfallsplan. Av uppföljningen bör framgå om de antagna målen nåtts och hur effektiva eventuella styrmedel har

---

<sup>5</sup> 1 § 1 st.

varit. Detta för att skapa förutsättningar att nå ökad resurs-effektivitet och miljömässighet på avfallsområdet.

### 8.3.2 Förbättrad insamling av avfallsdata

För att kunna kartlägga och följa upp avfallsflödena i samhället måste underlaget, dvs. avfallsdata, vara trovärdigt och representativt.

Avfallsdata samlas i dag in av många olika aktörer och för olika ändamål, där samordningen mellan systemen inte alltid är den bästa. De flesta av de befintliga systemen för datainsamling är dessutom bristfälliga och bygger till stora delar på uppskattningar.

Naturvårdsverket ser till att ha underlag för att kunna uppfylla de krav som följer av EU-lagstiftning eller internationella konventioner, de nationella krav som inte direkt följer av åtaganden inom EU eller internationellt samt krav utifrån regeringsuppdrag. Samtidigt ser verket till att underlätta framtagande av data för länsstyrelser och kommuner så att de ska kunna uppfylla de krav som följer av regeringsuppdrag, krav på uppföljning av miljömål på lokal nivå samt krav på data utifrån behov av tillsyn. Avfallsdata för forsknings- och utvärderingsändamål är inte utgångspunkter för Naturvårdsverkets datainsamling men verket kan göra data tillgängliga även för detta ändamål.<sup>6</sup>

Som nämndes inledningsvis (se avsnitt 3.2) kommer underlag som senare blir representativt för avfallsmängderna i samhället främst från branschorganisationen Avfall Sverige. För underlaget för insamlade mängder av producentansvarsfraktionerna förpackningsavfall och returpapper står Förpacknings- och tidningsinsamlingen, Pressretur och Svensk glasåtervinning. Vad gäller farligt avfall är i dag rapporteringen undermålig. Branschorganisationerna på området är alla överens om att det behövs ett bättre rapporteringssystem för sådant avfall.

Av avfallsförordningen följer skyldighet för den som bedriver verksamhet för återvinning eller bortskaffande som är tillstånds- eller anmälningspliktig enligt förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd att för varje slag avfall som hanteras i verksamheten föra anteckningar om varifrån avfallet kommer, de metoder för återvinning eller bortskaffande som används, den

---

<sup>6</sup> Naturvårdsverket, *Hur får vi billigare och bättre avfallsstatistik?*, rapport 5530, december 2005, s. 12.

mängd avfall som återvinns eller bortskaffas årligen och var avfallet lämnas när det återvinns eller bortskaffas. Därutöver finns specifika krav på hantering av farligt avfall för verksamhetsutövare, insamlare, transportörer samt handlare och mäklare.<sup>7</sup> Vid transport av farligt avfall ställs även krav på upprättande av s.k. transportdokument.<sup>8</sup>

Trots att verksamheter för mottagande av avfall har skyldighet att föra anteckningar om mängd och metod för återvinning används inte detta som underlag för kartläggning och uppföljning. Detta beror troligen på att det inte finns några krav på hur anteckningarna ska föras, vilket gör dem svåra att sammanställa.

Utöver anteckningsskyldigheten för den som bedriver verksamhet för återvinning eller bortskaffande som är tillståndspliktig, finns också ett krav enligt 26 kap. 20 § miljöbalken på miljörapportering.<sup>9</sup> Naturvårdsverket har gjort bedömningen att det inte är effektivt att samla in data via miljörapporterna för t.ex. krav på rapportering till följd av EU-lagstiftning. Detta p.g.a. att verket då skulle behöva hantera för många avfallsslag och branscher samtidigt som dessa data inte skulle ge en heltäckande bild av avfallsflödena i samhället.<sup>10</sup>

Jag kan konstatera att det finns krav på diverse aktörer att föra anteckningar respektive rapportera mängder och slag av avfall för återvinning och bortskaffande som skulle kunna tjäna som underlag för krav på rapportering till följd av nationell och internationell lagstiftning samt för uppföljning av nationella och internationella avfallsrelaterade miljömål, men som inte går eller är lämpliga att använda för dessa ändamål. En prioriterad fråga bör därför vara att analysera datainsamlingen, utvärdera behoven av densamma samt samordna materialet på ett sätt som gör att insamlade data kan användas på ett effektivt sätt.

Mot bakgrund av detta anser jag också att det vore lämpligt att ålägga tillstånds- och anmälningspliktiga transportörer en skyldighet att lämna en rapport som anger mängd och typ av avfall samt uppgift om vart avfallet transporteras och om de metoder som används för hantering i enlighet med 15 kap. 1 § miljöbalken. Rapporten bör lämnas till länsstyrelsen. Detta för att länsstyrelsen

<sup>7</sup> 54–58 §§ avfallsförordningen (2011:937).

<sup>8</sup> 60–62 §§ avfallsförordningen (2011:937).

<sup>9</sup> 26 kap. 20 §, 9 kap. 6 § miljöbalken samt förordning (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd.

<sup>10</sup> Naturvårdsverket, *Hur får vi billigare och bättre avfallsstatistik?*, rapport 5530, december 2005.

dels ska kunna använda rapporterna som underlag för tillsyn, dels kunna sammanställa rapporterna och överlämna dem till den nationella myndigheten som underlag för kartläggningen av avfallsflödena i samhället samt för uppföljning av avfallsrelaterade miljömål på regional, nationell och internationell nivå.

## 8.4 En effektiv tillsyn

**Förslag:** Tillsynen över tillstånds- och anmälningspliktiga verksamheter enligt 36 §, 42 §, 46 § och 47 § avfallsförordningen övertas av länsstyrelsen.

**Bedömning:** Naturvårdsverket behöver bli mer aktivt och pådrivande i sin roll som tillsynsvägladande myndighet på avfallsområdet.

### 8.4.1 Tillsyn på kommunal och regional nivå

I dag ligger den operativa tillsynen över av hanteringen av avfall främst på kommunerna.<sup>11</sup> Länsstyrelserna har visserligen ansvaret för tillsynen över avfallshanteringen hos verksamheter som omfattas av tillståndspflicht enligt förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet, under förutsättning att tillsynen inte har delegerats till kommunen.<sup>12</sup> Därutöver har Läkemedelsverket och Jordbruksverket tillsynen över läkemedelsavfall respektive animaliska biprodukter.

Kommunen bär således ett tungt ansvar för att kontrollera att hanteringen av avfall fungerar tillfredsställande. Ansvaret förväntas dessutom öka ytterligare till följd av de föreslagna ändringarna om bl.a. införande av avfallshierarkin och begränsning av definitionen av hushållsavfall.

Enligt avfallsförordningen prövas frågor om tillstånd för yrkesmässig transport av avfall och transport av avfall som uppkommit i yrkesmässig verksamhet av länsstyrelsen. Det är därför lämpligt att länsstyrelsen övertar tillsynen över de verksamheter som omfattas av tillstånds- eller anmälningsplikt enligt 36 §,

<sup>11</sup> 26 kap. 3 § tredje stycket miljöbalken.

<sup>12</sup> 29–30 §§ miljötillsynsförordningen (2011:13).

42 §, 46 § och 47 § avfallsförordningen. Länsstyrelsen får därigenom ansvaret för att se till att det avfall som samlas in av avfallstransportörer och säljs av handlare och mäklare hanteras i enlighet med prioriteringsordningen i 15 kap. 1 § miljöbalken, dvs. avfallshierarkin.

Kommunen bör fortsättningsvis bära ansvaret för att se till att fastighets- och nyttjanderättsinnehavare hanterar avfall i enlighet med avfallshierarkin och gällande kommunala föreskrifter om t.ex. att visst avfall ska förvaras skilt från annat avfall. Länsstyrelsen bör emellertid fortsättningsvis ha ansvaret för tillsynen över avfallshandlingen för fastighets- och nyttjanderättsinnehavare som omfattas av tillståndsplikt enligt förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet, under förutsättning att tillsynen över dessa verksamheter inte har delegerats till kommunen.

I avsnitt 8.3.2 föreslås en förbättrad rapportering av avfallsdata för avfallstransportörer. Rapporteringen ska lämnas till länsstyrelsen och ska kunna användas som underlag för tillsyn över transportörerna.

#### 8.4.2 Tillsyn på nationell nivå

Som nämndes ovan följer av Naturvårdsverkets instruktion att verket har en central roll i miljöarbetet och ska vara pådrivande, stödjande och samlande vid genomförandet av miljöpolitiken samt verka för att avfallshandlingen i fråga om kapacitet och metoder är effektiv för samhället och enkel för konsumenterna.

Under 2006 genomförde Riksrevisionen en effektivitetsgranskning av regeringens styrning av Naturvårdsverket, i vilken konstaterades att länsstyrelser och kommuner har uppfattat en försämring av verkets vägledarroll. De efterfrågade då mer handfast och konkret vägledning för att öka effektiviteten i det lokala och regionala miljöarbetet samt möjliggöra en likvärdig rättstillämpning över landet. Naturvårdsverket hävdade då att förändringar skett i verkets vägledning men att behoven förändras och nya vägar måste prövas.

Efter Riksrevisionens granskning tillsattes en utredning med uppdrag att analysera Naturvårdsverkets verksamhet samt redovisa ett underlag för regeringens fördjupade prövning.<sup>15</sup> Enligt utredaren fanns det en utbredd kritik från bl.a. länsstyrelserna att

---

<sup>15</sup> SOU 2008:62.

Naturvårdsverket saknade erfarenhet av eget miljöarbete och därför tappat förmågan att själv vägleda. Det fanns även en upplevd luddighet i ansvarsfördelningen mellan Naturvårdsverkets nationella och länsstyrelsernas regionala tillsynsvägledaransvar.

För tillfället pågår en utredning om den statliga regionala förvaltningen, i vilken länsstyrelserna ingår.<sup>14</sup> Utredningen kommer slutligt att redovisa sitt uppdrag i december 2012. Som en del av utredningens arbete har en promemoria som går igenom Naturvårdsverkets roll i förhållande till länsstyrelserna, upprättats.<sup>15</sup> I promemorian konstateras att Naturvårdsverket, i takt med miljöpolitikens utveckling, fått en alltmer övergripande och samordnande roll på nationell nivå medan operativa genomförande uppgifter, dvs. tillsyn och tillstånd, på regional och lokal nivå i första hand utförs av länsstyrelser och kommuner. Detta har kommit att innebära att det numera finns många och komplexa verksamhetskopplingar mellan länsstyrelserna och Naturvårdsverket. Flera länsstyrelser uppger att de brister som påtalats av tidigare utredningar till stor del fortfarande präglar miljötillsynen. Verkets vägledning uppfattas vara alltför generalistbetonad och inte tillgodose länsstyrelsernas behov av tydlig tillsynsriktning och tillgång till expertkunskap. Som en följd av den bristande centrala vägledningen har det upprättats tillsynsnätverk mellan länsstyrelser och kommuner. Samarbetsprojekten syftar till att öka samsynen mellan länsstyrelserna och få till stånd en mer enhetlig hantering av tillsynsfrågor.

Enligt promemorian menar företrädare för Naturvårdsverket att den grundläggande inriktningen på verkets tillsynsvägledning kvarstår och att efterfrågan av detaljerad vägledning förekommer på områden inom vilka länsstyrelser och kommuner har lång erfarenhet av att utöva tillsyn. Enligt verket bör de därför på sådana områden ha större nytta av eget inbördes samarbete och kunskapsförmedling än central och detaljerad vägledning.

Sammanfattningsvis konstaterade utredningen att Naturvårdsverkets centrala tillsynsvägledning fortfarande är bristfällig och att den riskerar att skapa variationer i länsstyrelsernas och kommunernas operativa tillsyn. Utredningen uttalade att förekomsten av regionala tillsynsnätverk med ökat nationellt deltagande till viss del kan motverka regionala variationer men ställde sig frågande till om

---

<sup>14</sup> Fi 2009:7.

<sup>15</sup> Fi 2009:7, *Promemoria; Myndighetsgenomgång – Naturvårdsverket*, februari 2011.

detta är tillräckliga åtgärder för länsstyrelsernas tillsynsvägledning och operativa tillsyn.

Jag instämmer i den ovan framförda kritiken mot Naturvårdsverket. Det finns en risk att verkets inställning till sin roll som tillsynsvägledande myndighet kan komma att påverka hur verket ställer sig till framtagande av tillsynsvägledande dokument för de förslag som jag nu föreslår. En utveckling som innebär ett fjärmande från rollen som central vägledande tillsynsmyndighet skulle vara olycklig eftersom den operativa tillsynen på lokal och regional nivå måste vara samordnad och välfungerande för att de avfallsrelaterade miljömålen ska kunna uppfyllas.

Jag menar därför att om samordning och tillsynsvägledning för avfallsfrågorna fortsättningsvis ska skötas av Naturvårdsverket, måste verket bli mer aktivt i sin roll som vägledande tillsynsmyndighet och hantera de övergripande samordningsfrågorna på nationell nivå på ett mer offensivt sätt.

## **8.5 Särskilt om producentansvaret för förpackningar och returpapper**

### **8.5.1 Tillsyn över förpackningars utformning**

I kapitel 7 föreslås att ansvaret för tillsynen över producentansvaret för förpackningars utformning bör ligga på en nationell myndighet. För att underlätta myndighetens arbete för tillsyn bör tillämpning av de harmoniserade standarderna eller liknande standard likställas med att första punkten i 1 och 4 §§ i förpackningsförordningen uppfylls. Myndigheten ska utöva tillsyn genom att förelägga förpackningsproducenter att inkomma med uppgifter om hur de anser sig uppfylla kraven om förpackningars utformning i förpackningsförordningen. Föreskrifter om hur detta ska ske bör utformas i samband med att villkor för förhandsgodkända insamlingssystem beslutas.

### **8.5.2 Anslutning till och godkännande av insamlingssystem för förpackningar och returpapper**

I kapitel 5 föreslås att ansvaret för insamlingen av förpackningsavfall och returpapper från hushållen övergår till kommunen. Producenter av

förpackningar och tidningar ska ersätta kommunerna för deras kostnader för insamling och transport till särskild anvisad avlämningsplats. För att säkerställa att alla producenter bidrar till insamlings-systemet måste det vara möjligt för producentkollektivet att lämna ersättning till kommunerna. Varje producent ska därför vara skyldig att ansluta sig till ett godkänt insamlingssystem för återanvändning eller återvinning av förpackningar eller returpapper.

Myndigheten ska godkänna ett sådant system om det uppfyller kraven som anges i den föreslagna producentansvarsförordningen för förpackningar och returpapper. Som villkor för godkännande måste den som bedriver ett godkänt insamlingssystem för återanvändning eller återvinning av förpackningar eller returpapper varje kalenderår bl.a. rapportera vilka producenter som är anslutna till systemet. Detta skapar förutsättningar för myndigheten att förelägga de producenter som inte har anslutit sig till ett godkänt insamlingssystem att göra detta. Producenten kan även ansöka om ett eget godkännande så länge denne uppfyller kraven som anges i förordningen.

Myndigheten ska se till att den som bedriver ett sådant godkänt insamlingssystem uppfyller kraven som anges i förordningen. Skulle den som bedriver ett godkänt insamlingssystem underlåta att uppfylla kraven som anges i förordningen får myndigheten återkalla godkännandet.

Myndigheten ska årligen fastställa den schablonavgift som ska erläggas för kommunernas kostnad för insamling och transport till avlämningsplats av den som bedriver ett godkänt insamlingssystem. Schablonavgiften ska även täcka kostnaden för kommunens information om hanteringen av producentavfallet. Avgiften ska tas ut av den som bedriver ett godkänt insamlingssystem för återanvändning eller återvinning av förpackningar eller returpapper i proportion till mängden förpackningar och tidningar som anslutna företag satt på marknaden året innan. Myndigheten får utfärda närmare föreskrifter för avgiftssystemet.

### 8.5.3 Överklagande

I den föreslagna förordningen finns en möjlighet för den som bedriver ett godkänt insamlingssystem för återanvändning eller återvinning av förpackningar eller returpapper att överklaga kommunala nämnders beslut. Den som bedriver ett godkänt



insamlingssystem kan således överklaga en kommunal nämnds beslut om utformning av insamlingssystem för förpackningsavfall och returpapper från hushåll om det t.ex. skulle innebära att det insamlade materialet inte håller sådan kvalitet så att det går att återvinna med befintlig teknik.

## 9 Konsekvenser

Enligt kommittéförordningen (1998:1474) ska vissa konsekvenser av förslagen i ett betänkande redovisas. Om förslagen påverkar kostnaderna eller intäkterna för staten, kommuner, landsting, företag eller andra enskilda, ska en beräkning av dessa konsekvenser redovisas. Innebär förslagen andra samhälls-ekonomiska konsekvenser ska de också anges. Resulterar förslagen i kostnadsökningar för staten, kommuner eller landsting ska dessutom ett förslag till finansiering läggas fram.

Om förslagen har betydelse för den kommunala självstyrelsen ska konsekvenserna av det anges i betänkandet. Detsamma gäller när ett förslag har betydelse för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet, för sysselsättningen och offentlig service i olika delar av landet, för små företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt i förhållande till större företags, för jämställdheten mellan kvinnor och män eller för möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen.

Om ett betänkande innehåller förslag till nya eller ändrade regler ska förslagens kostnadsmässiga och andra konsekvenser anges i betänkandet. Konsekvenserna ska anges på ett sätt som motsvarar de krav på innehåll som finns i 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

Av de ovan angivna konsekvenserna är det framför allt offentlig service i olika delar av landet, konkurrenssituationen, verksamheters och företags arbetsförutsättningar som berörs av förslagen i detta betänkande. Vissa förslag kan få effekt på kostnader och intäkter i kommunal och privat verksamhet.

Vad gäller de övriga intressen som anges i kommittéförordningen bedöms förslagen inte ha någon direkt inverkan på dessa.

Konsekvensanalysen ska enligt kommittéförordningen (2007:1244) 6 och 7 §§ innehålla en beskrivning av problemet och vad man vill uppnå, en beskrivning av vilka alternativa lösningar

som finns för det man vill uppnå och vilka effekterna blir om någon reglering inte kommer till stånd, uppgifter om vilka som berörs av regleringen, uppgifter om vilka kostnadsmissiga och andra konsekvenser regleringen medför och en jämförelse av konsekvenserna för de övervägda alternativen, en bedömning av om regleringen överensstämmer med eller går utöver de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till EU och en bedömning av om särskilda hänsyn behöver tas när det gäller tidpunkten för ikraftträdande och om det finns behov av speciella informationsinsatser.

Om regleringen kan få effekter av betydelse för företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt ska konsekvensutredningen även innehålla en beskrivning av antalet företag som berörs, vilka branscher företagen är verksamma i samt storleken på företagen, vilken tidsåtgång regleringen kan föra med sig för företagen och vad regleringen innebär för företagens administrativa kostnader, vilka andra kostnader den föreslagna regleringen medför för företagen och vilka förändringar i verksamheten som företagen kan behöva vidta till följd av den föreslagna regleringen, i vilken utsträckning regleringen kan komma att påverka konkurrensförhållandena för företagen, hur regleringen i andra avseenden kan komma att påverka företagen, och om särskilda hänsyn behöver tas till små företag vid reglernas utformning.

Därutöver anges i Avfallsutredningens direktiv (2011:66) att förslagen ska åtföljas av samhällsekonomiska konsekvensanalyser samt analyser av förslagets kostnadseffektivitet. Vidare anges att avfallshanteringen bör vara miljömässig och resurseffektiv. Förordningen (2007:1244) ställer inte några utpekade krav på analys av förslagets påverkan på miljön.

Förslagen i detta betänkande rör flera olika områden inom avfallshanteringen. I kapitel 4 ges förslag som syftar till mer resurseffektiva kretslopp med bl.a. ett tydligare genomförande i svensk lagstiftning av den s.k. avfallshierarkin. Förslagen i kapitel 5 rör hushållens avfall och förslagen i kapitel 6 verksamhetens avfall. Förpackningars utformning och miljöpåverkan tas upp i kapitel 7. Förslag om tillsyn på nationell nivå och en nationell myndighets uppgifter ges i kapitel 8.

Förslagen, som innebär förändringar på systemnivå, syftar till att åtgärda flera av de problem som lyfts fram under en lång tid av såväl aktörer som enskilda medborgare. Det finns dock i det föreslagna systemet motstående intressen och olika ambitions-

nivåer liksom det gör i det nuvarande systemet. En åtgärd som skulle vara den bästa för miljön kanske inte är den bästa för marknaden eller medborgaren. Ambitionen har dock varit att skapa en struktur som är enkel och lättillgänglig för medborgarna i första hand.

Med de föreslagna åtgärderna flyttas visst ansvar för insamling för olika avfallsfraktioner mellan olika aktörer. Svårigheterna att avgöra ansvarsfördelningen mellan aktörerna har länge varit föremål för diskussioner och tvister och var också ett tungt vägande skäl till att Avfallsutredningen tillsattes. Tanken är att förslagen i kapitel 5 och 6 tillsammans ska medföra ett balanserat ansvar mellan olika aktörer och att ta tillvara de positiva erfarenheter som vunnits av aktörerna genom åren.

Kommunernas insamlingsverksamhet ökar genom att förpackningar och returpapper ingår enligt huvudförslaget. De kommuner som verkar på den konkurrensutsatta marknaden kan komma att få en ytterligare konkurrensfördel av detta. Eftersom kommunerna samtidigt förlorar insamlingsansvaret för det avfall som är jämförligt med hushållsavfall från verksamheterna, som i stället blir tillgängligt för de privata avfallsentreprenörerna, bedöms emellertid balansen på marknaden till viss del kompenseras.

Att möjliggöra för andra aktörer än kommunen att hämta hushållens grovavfall kan innebära, förutom förbättrad service för medborgarna, att fler entreprenörer får möjlighet att lyfta avfallshanteringen till en högre nivå i avfallshierarkin som också genomförs tydligare i svensk lagstiftning. Mängden produkter som hamnar som avfall på återvinningscentralerna och som enligt hierarkin ska förberedas för återanvändning skulle kunna minska och medföra att omfattningen av kommunernas roll i arbetet med steget förberedelse för återanvändning blir begränsad.

Miljökonsekvenserna är svåra att bedöma. Även kostnaderna för företag, offentliga verksamheter och kommunal ekonomi är svårbedömda, till stor del beroende på att kostnadsunderlag från aktörerna saknas. En slutsats är dock att det även kostar att inte lösa de problem som identifierats och att miljönyttan och tillgängligheten för medborgarna i flera fall bör uppväga kostnader för systemet.

Detta kapitel är indelat efter betänkandets kapitel och behandlar förslagen och de identifierade konsekvenserna i den ordningen. Till följd av svårigheter att ta del av de olika företagens kostnader och intäkter för avfallshanteringen har det inte varit möjligt att beräkna

ekonomiska effekter. Vissa beräkningar har gjorts baserade på offentliga uppgifter.

## 9.1 Förslag i kapitel 4 Resurseffektiva kretslopp

### 9.1.1 Införande av avfallshierarkin

#### Förslag

Av ramdirektivet för avfall följer en avfallshierarki som ska gälla som prioriteringsordning för lagstiftning och politik som rör förebyggande och hantering av avfall. Prioriteringsordningen stadgar att avfall i första hand ska förebyggas, i andra hand förberedas för återanvändning, i tredje hand ska materialåtervinnas, i fjärde hand ska återvinnas på annat sätt och i sista hand bortskaffas.

I dagsläget är svensk lagstiftning utformad för att bidra till att hierarkin följs. Den finns dock inte som en del av lagstiftningen och bör därför uttryckas tydligare och kopplas till avfallsinnehavarens ansvar för hantering av avfall. På så sätt kan lagstiftningen på ett mer kraftfullt sätt styra mot en avfallshantering i enlighet med den hierarki som EU-direktivet ställer krav på. Förslaget innebär att hierarkins första steg, dvs. att avfall ska förebyggas, lyfts in i miljöbalkens 2 kap. och resterande del i balkens 15 kap. eftersom kapitlet innehåller bestämmelser som rör avfall.

Inget alternativförslag presenteras. Om förslaget inte genomförs kvarstår nuvarande ordning.

#### Konsekvenser

Avfallshierarkin ligger redan i dag till grund för den svenska avfallslagstiftningen. Genom att den nu lyfts fram i 2 kap. och 15 kap. innebär det att hierarkin ges större tyngd vid tillämpningen av bestämmelserna. Bestämmelsen om förebyggande av avfall som förs in i 2 kap. innebär ett förtydligande för alla som bedriver en verksamhet eller som vidtar en åtgärd som har betydelse för miljöbalkens övergripande mål och syfte. Av 2 kap. 1 § miljöbalken framgår att när frågor prövas om tillåtlighet, tillstånd, godkännande och dispens och när sådana villkor prövas som inte avser ersättning samt vid tillsyn enligt miljöbalken, är alla som bedriver eller avser

att bedriva en verksamhet eller vidta en åtgärd skyldiga att visa att de förpliktelser som följer av 2 kap. iakttas. Detta innebär t.ex. att en verksamhet som ansöker om tillstånd för en viss verksamhet enligt miljöbalken, i sin ansökan måste visa hur den tänker bedriva sin verksamhet i enlighet med den införda bestämmelsen.

Då sökanden redan enligt den nuvarande bestämmelsen måste ta hänsyn till sådana frågor, kommer införandet enbart att föra med sig ett förtydligande om vad verksamhetsutövaren mer konkret behöver tänka på i förebyggandehänseende.

Att resterande del av avfallshierarkin införs som en syftesbestämmelse i 15 kapitlets inledande paragraf innebär att övriga bestämmelser ska tillämpas mot den bestämmelsen. Detta torde inte innebära några större konsekvenser annat än för den kommunala avfallsplaneringen.

Däremot kan kopplingen till avfallsinnehavarens ansvar för att se till att det innehavda avfallet hanteras i enlighet med hierarkin få vissa konsekvenser. Det gäller framför allt behovet av tillsyn över de olika aktörerna som utgör avfallsinnehavare. Av avsnitt 9.3.1 och 9.5.2 framgår i vilka fall det kan komma att behövas ett ökat behov av tillsyn.

Hur stor effekt införandet av hierarkin generellt kan komma att få går inte att kvantitativt bedöma. Tillsammans med andra faktorer kan det dock på sikt leda till exempelvis mer förebyggande av avfall, ökad återanvändning och förberedelse för återanvändning av produkter samt biologisk behandling. Förslaget bedöms inte ge några effekter på konkurrensförhållanden. Förslaget genomför på ett tydligt sätt än i dag EU:s ramdirektiv om avfall.

#### 9.1.2 Kommunens ansvar för återanvändning (4.3) och förberedelse för återanvändning (4.4)

##### Förslag

Kommuner ska informera medborgarna i kommunen hur de kan förebygga uppkomsten av avfall. Kommunen ska i enlighet med avfallshierarkin i första hand arbeta avfallsförebyggande genom att samarbeta med aktörer till vilka medborgaren kan skänka sådana produkter som annars skulle ha blivit till avfall (4.3).

Kommunen ges möjlighet att förbereda avfall för återanvändning. En ny paragraf införs i avfallsförordningen som anger

att kommunen ges möjlighet att sortera ut sådant avfall som lämpar sig för förberedelse för återanvändning från sådant avfall som från hälso- och miljösynpunkt bättre lämpar sig för återvinning eller bortskaffande. Av bestämmelsen framgår även att kommunen kan bereda frivilligorganisationer och andra aktörer tillfälle att hämta utsorterade produkter på en av kommunen anvisad plats, innan kommunen själv hanterar dessa. Genom en ändring i 27 kap. 4 § framgår att kommunen får meddela föreskrifter om att avgift ska betalas för kommunens ansvar för hanteringen. Av ändringen framgår emellertid att sådana föreskrifter inte får avse hantering som innebär rengöring och reparation av hushållsavfall (4.4).

## Konsekvenser

Förslagen berör i första hand kommuner, företag och medborgare.

### *Konsekvenser för kommuner*

Kontroll och sortering sker redan inom ramen för kommunens nu gällande skyldigheter i miljöbalken avseende återvinning och bortskaffande. För kommunen är skyldigheten att kontrollera och sortera ut sådant avfall som lämpar sig för förberedelse för återanvändning positiv ur miljösynpunkt. För vissa kommuner kan skyldigheten medföra en ökad kostnad till följd av ökade arbetsinsatser på den kommunala återvinningscentralen. Kostnaderna kan enligt förslaget finansieras genom den kommunala renhållningsavgiften och innebär därmed inte någon ökad kostnad för kommunen.

Enligt 14 kap. 3 § regeringsformen bör en inskränkning i den kommunala självstyrelsen inte gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till de ändamål som föranlett dem. I förevarande fall anges en instruktion till kommunerna för hur de ska uppfylla en ålagd uppgift. Inskränkningen i det kommunala självstyret bedöms i detta fall vara befogad då ändamålet med bestämmelsen är att förhindra att kommunen agerar på en konkurrensutsatt marknad. Det går därför inte att göra bestämmelsen mindre inskränkande.

### *Konsekvenser för företagen*

Förslagen kan medföra att fler aktörer får möjlighet att hantera hushållsavfall som lämpar sig för att användas igen. Därmed kan utveckling och nyetablering av företag på andrahandsmarknaden och företag som ägnar sig åt resurshantering stimuleras.

För marknaden kan det uppstå kostnader för avfallshantering för de produkter som har reparerats inom ramen för förberedelse för återanvändning men som det inte finns avsättning för. I det fallet kommer det att vara marknadsaktörens ansvar i egenskap av avfallsinnehavare att hantera detta på ett miljö- och hälsomässigt sätt.

### *Konsekvenser för medborgarna*

För medborgarna innebär förslaget att de på ett enklare sätt kan medverka till att produkter återanvänds och att en mer lättillgänglig marknad skapas för försäljning och köp av dessa produkter. Samtidigt kan en viss ökning av den obligatoriska avfallsavgiften bli aktuell.

### *Konsekvenser för miljön*

Beträffande miljöpåverkan förväntas förslagen innebära ökad resurshushållning och minskade mängder avfall eftersom produkter tas tillvara istället för att bli avfall. Som beskrivs i kapitel 4 är det dock inte säkert att ökad återanvändning leder till minskad konsumtion eftersom inköp av begagnade produkter inte nödvändigtvis innebär att inte nya produkter köps, även om nyförsäljningen av produkter och komponenter kan komma att minska.

### *Samhällsekonomiska konsekvenser*

I ett samhällsekonomiskt perspektiv kan ett kretslopp med ökad återanvändning leda till en negativ påverkan på samhällsekonomin om det leder till att nyförsäljningen minskar. Samtidigt är en förutsättning för ökad återanvändning av produkter att de håller en hög kvalitet, vilket ofta betyder ett högre pris. Därmed är det möjligt att samhällsekonomin inte påverkas negativt. Förberedelse



för återanvändning bör inte heller försämrade förutsättningarna för sedvanlig reparationsverksamhet.

### 9.1.3 Materialåtervinning (4.5) och annan återvinning (4.6)

#### Förslag

I 4.5 föreslås att ordet biologisk bör utgå ur etappmålet för ökad resurshushållning i livsmedelskedjan då det finns en risk att formuleringen styr matavfall mot rötning och kompostering även i de fall där det finns en mer resurseffektiv behandling. Formuleringen kan även vara hämmande för teknikutvecklingen på området.

Behandling av använt utsorterat matfett bör rangordnas högre upp än biologisk behandling i avfallshierarkin.

Vad gäller textilier bör regeringen överväga att införa ett miljömål för återanvändning, förberedelse för återanvändning och materialåtervinning.

Regeringen bör därtill se över möjligheterna att införa ett producentansvar för textilier.

I 4.6 föreslås att en utredning med uppdrag att se över möjligheterna att införa ett förbud mot eller skatt på förbränning av vissa utpekade avfallsflöden bör tillsättas.

Biologisk behandling utan återförsel till åkermark ska likställas med avfallsförbränning med energiutvinning. En utredning bör tillsättas som ser över möjligheterna att införa styrmedel som förhindrar att avfall med högt näringsinnehåll används för anläggningsändamål.

#### Konsekvenser

Förslagen syftar till att lyfta hanteringen av avfall till högre nivåer i avfallshierarkin och att skapa ytterligare möjligheter till teknikutveckling avseende effektivt resursutnyttjande. Förslagen bör ha en positiv effekt på miljön och användningen av resurser. Förslagen har inte någon direkt påverkan på konkurrensförhållanden. För företagen kan de innebära nya affärsmöjligheter med materialåtervinning av fler fraktioner. I det fall producentansvar för textilier, reglering av förbränning av ytterligare avfallsflöden, eller nya styrmedel införs måste konsekvenserna av detta analyseras.

## 9.2 Förslag i kapitel 5 Hushållens avfall

Förslagen i detta kapitel berör främst kommuner, producenter av förpackningar och tidningar, avfallsentreprenörer och medborgare. Förslagen kan även få konsekvenser för miljön och samhälls-ekonomi.

### 9.2.1 En ordning med på förhand godkända insamlingssystem införs (5.2)

#### Förslag

En ordning med på förhand godkända insamlingssystem (FGI) införs. Ett förhandsgodkänt insamlingssystem ska

- vara lättillgängligt, enkelt, miljömässigt, erbjuda en god service, generera rena fraktioner och ha nationell täckning,
- ansvara för att insamlingspunkter är städade och passar in i närmiljön,
- varje kalenderår lämna uppgift till den myndighet som regeringen bestämmer om antalet förpackningar och/eller tidningar som de anslutna producenterna satt på marknaden,
- varje år redovisa statistik om insamlat material från hushållen och verksamheter samt återvinningsgrad av det insamlade materialet,
- på begäran från den nationella myndigheten presentera en lista över de anslutna producenterna.

Vid ansökan om att driva ett förhandsgodkänt insamlingssystem för återanvändning eller återvinning av förpackningar och tidningar ska den sökande visa att den har personella, tekniska och ekonomiska förutsättningar att bedriva sin verksamhet under utsatt tid på ett sätt som är godtagbart från miljöskyddssynpunkt. Godkännandet ska vara tidsbegränsat.

## Konsekvenser

### *Konsekvenser för kommuner*

Kommunerna har i dag främst kontakter med FTI i frågor som rör insamling av förpacknings- och tidningsavfall från hushållen. Om fler aktörer godkänns för denna verksamhet kan det leda till att antalet kontakter med olika administratörer av FGI:n ökar.

### *Konsekvenser för producenter*

Företag, organisationer, t.ex. materialbolag, eller enskilda producenter kan ansöka om godkännande av ett insamlingssystem för återanvändning eller återvinning av förpackningar och tidningar hos den nationella prövningsmyndigheten. För godkännande (tillstånd) ska de villkor som ställs för att systemet ska fungera tillfredsställande uppfyllas. De eller den som godkänns som administratör av ett FGI ansvarar för hur systemet bedrivs, dvs. att det förpacknings- och/eller tidningsavfall som systemet omfattar samlas in och omhändertas enligt gällande regler. De enskilda producenternas ansvar för de produkter som de sätter på marknaden kvarstår, dvs. att varje producent ska vara ansluten till ett FGI. Den aktör som godkänts för att operera ett FGI blir självständigt ansvarig för hur hanteringen (insamling och omhändertagande) bedrivs och fungerar.

Flertalet producenter är i dag anslutna till REPA-registret. Att i stället ansluta sig till ett FGI bör inte leda till stora administrativa förändringar. För dem som vill driva ett FGI bedöms godkännandeförfarandet leda till ökad administration och kostnader för att fullgöra de krav som myndigheten ställer.

### *Konsekvenser för företag, marknad och konkurrens*

En ordning med på förhand godkända insamlingssystem för återanvändning eller återvinning av förpackningar och tidningar kan leda till att fler aktörer än i dag vill sköta insamling och omhändertagande av förpacknings- och tidningsavfall. Förslaget kan leda till ökad administration för de företag som driver ett FGI genom ansökningsförfarande och rapportering.

I dag representeras flertalet producenter av FTI samtidigt som ett mindre antal producenter och kommuner har valt andra system. Denna monopolliknande situation kan komma att förändras. Förslaget kan möjliggöra för t.ex. avfallsentreprenörer att driva ett FGI.

#### *Konsekvenser i förhållande till gällande EU-rätt*

Krav på godkännande av ett insamlingssystem eller en systemadministratör står inte i sig i strid med förpackningsdirektivet.

EU-kommissionen har i ett antal beslut analyserat konkurrensrättsliga frågor i anslutning till sådan insamling och återvinning av förpackningar som sker enligt regler om producentansvar. EU-kommissionen har därvid i huvudsak definierat följande tre relevanta marknader:

- Marknaden för organisering av återtagande och återvinning av använda konsumentförpackningar hos privata konsumenter.
- Marknaden för insamling och sortering av använda konsumentförpackningar hos privata konsumenter.
- Marknaderna för återvinningstjänster och återvunnet sekundärt material.

En exakt definition av de olika marknaderna har inte ansetts nödvändig i de aktuella ärenden där dessa frågor granskats och EU-kommissionen har även uppgivit att ovan nämnda marknadsdefinitioner kan överlappa.

#### *Konsekvenser för medborgarna*

För medborgarna kan förslaget leda till ett mer diversifierat insamlingssystem. Om det finns flera huvudmän som kan utkrävas ansvar för eventuella brister i insamlingssystemet blir det svårare att t.ex. framföra synpunkter på systemet. Det föreslagna systemet bör inte leda till ökade kostnader för den enskilde medborgaren.

*Konsekvenser för miljön*

Skärpta krav på insamling av förpackningar och returpapper bör leda till ökad återvinning. För de material där återvinningsgraden redan är hög blir inte miljönyttan påtaglig. För material som plast, som i dagsläget har en väldigt låg återvinningsgrad, kan emellertid ordningen med förhandsgodkända insamlingsystem leda till att återvinningsgraden ökar.

*Samhällsekonomiska konsekvenser*

Förslaget leder till administrativa uppgifter för den nationella myndigheten som ska pröva ansökningar, ge tillstånd och ta emot och sammanställa rapporterade uppgifter.

**9.2.2 Förslag till ny ordning: Kommunalt insamlingsansvar (5.3)****Förslag**

Det fysiska ansvaret för insamling av förpacknings- och tidningsavfall från hushållen övergår från producenterna till kommunerna. Kommunen ges ansvaret att transportera insamlade fraktioner till den avlämningsplats som utpekats av godkänd systemadministratör för FGI.

Kommunen ges det övergripande ansvaret för en sammanhållen information till allmänheten.

Kommunen ska rapportera statistikuppgifter om insamlingen till den nationella myndigheten.

Kravet i förordning (2006:1273) om producentansvar för förpackningar och förordning (1994:1205) om producentansvar för returpapper på att producenterna ska tillhandahålla ett insamlings-system upphör.

Kommunen ska samråda med godkända systemadministratörer i frågor som rör kommunens insamling av förpackningar och returpapper.

En årlig schablonavgift för kommunens kostnader tas ut av producenterna genom de godkända systemoperatörerna.

Målet är att avfallshanteringen ska vara enkel, begriplig och lättillgänglig men samtidigt resurs- och kostnadseffektiv. Syftet

med förslagen är att genom att ge en aktör hela insamlingsansvaret skapa en mer enhetlig och tydlig ansvarsfördelning och komma till rätta med de problem som uppstått till följd av de samarbets-svårigheter som uppstått mellan aktörerna. En mer enhetlig och tydlig ansvarsfördelning mellan aktörerna på avfallsområdet bör kunna leda till att ett enklare och mer tillgängligt system för medborgarna skapas.

I det fall inte något av förslagen antas kommer de problem som finns i dag inte att lösas.

## Konsekvenser

Förslagen beräknas främst få konsekvenser för kommuner, företag, fastighetsägare och medborgare. De kan även medföra miljö- och samhällsekonomiska konsekvenser.

### *Konsekvenser för kommuner*

Genom förslaget ges kommunerna det samlade ansvaret för att samla in hushållsavfall från hushållen samt de fraktioner som omfattas av producentansvar för förpackningar och returpapper. Vidare ges de ansvaret för en sammanhållen information till allmänheten. Förslaget omfattar dock inte de fraktioner som faller under andra producentansvar såsom bilar, däck, batterier, el och elektronik.

Kommunerna ska samråda med representanter för de godkända systemoperatörerna i frågor som rör insamling av förpackningar och returpapper.

För kommunen kan förslaget innebära förändringar i insamlingsystemet beroende på i vilken utsträckning investeringar redan har gjorts i ett eget insamlingsystem för förpackningar och returpapper. Avfall Sverige anger att fastighetsnära insamling från flerfamiljshus och villafastigheter är på väg att införas i allt fler kommuner. I de fallen har investeringar redan gjorts. I många kommuner ökar den s.k. grindnära insamlingen med t.ex. flerfackskärl. Förslaget bedöms leda till att den grind- och fastighetsnära insamlingen ökar ytterligare med kommunen som insamlare och efter hand blir utgångspunkten. För insamling av producentansvarsfraktionerna kan kommunerna på vissa håll vilja

ta över det system som byggts upp av producenterna. Vissa kommuner kan komma att välja att inte göra det. Inget förslag lämnas till hur en överlåtelse ska ske.

Vidare kan förslaget ge konsekvenser för kommunerna genom att insamlingsansvaret vidgas till att omfatta även förpackningsavfall och returpapper och blir en del av kommunens verksamhet som därmed ska omfattas av bl.a. planeringsarbete. Kommunerna övertar också ansvaret för att insamlingsmålen nås från producenterna.

Syftet med förslaget är att förenkla insamlingen genom att samla hela ansvaret hos en aktör, kommunen. Mot det kan argumenteras att producentansvaret och principen om förorenarens ansvar (PPP) urholkas och att om insamlingsledet tas bort från producenternas ansvar riskerar producenterna att tappa helhetssynen och effektiviteten. Med förslaget förändras dock inte producenternas ansvar för produkternas utformning. Den ursprungliga tanken med producentansvaret var att minska belastningen på miljön genom anpassning av produkternas utformning. Det ansvaret kvarstår även om insamlingen i avfallsledet inte utförs av producenten. Kommunernas kostnader för insamling av förpacknings- och tidningsavfall ska ersättas av producenterna. En bedömning av de kostnader och intäkter som kommunerna vid ett genomförande av ett kommunalt insamlingsansvar kommer att få har inte varit möjlig att göra eftersom dessa uppgifter i det nuvarande systemet inte har varit tillgängliga.

#### *Konsekvenser för producenter*

Huvudförslaget innebär att producenterna förlorar det fysiska ansvaret för insamling av producentfraktionerna förpackningar och returpapper från hushållen genom att kravet i förordning (2006:1273) om producentansvar för förpackningar och förordning (1994:1205) om producentansvar för returpapper på att producenterna ska tillhandahålla ett insamlingssystem upphör. Det juridiska ansvaret för övriga delar i nuvarande producentansvar dvs. ansvar för efterföljande hantering och återvinning, förebyggande av avfall och utformning av förpackningar samt det samlade ekonomiska ansvaret i dessa förordningar kvarstår.

Förslaget innebär att kommunerna ska lämna över de insamlade producentansvarsfraktionerna till producenterna. Producenterna

ansvarar sedan för materialet från överlämningspunkten och för att det omhändertas i enlighet med gällande regler och mål.

Producenterna ska ersätta kommunerna för de extra kostnader som insamlingen av producentansvarsfraktionerna innebär, men de äger fortfarande rätten till dessa fraktioner. Förslaget innebär också ett krav på samtliga producenter att vara anslutna till ett förhandsgodkänt system. Eventuellt skulle de administrativa kostnaderna för producenterna kunna öka i och med kravet på ersättning för insamlingskostnader till kommunerna.

Producentansvaret bedöms inte få en underordnad roll även om producenternas ansvar inte omfattar det fysiska ansvaret för insamling. Kraven på producenternas arbete med att öka materialåtervinning regleras av villkoren i det förhandsgodkända systemet samt av kraven i avfallshierarkin. Däremot medför förslaget att ansvaret för insamlingsmålen flyttas från producenterna till kommunerna.

Producenternas (och även kommunernas) administrativa kostnader bedöms öka, då förslaget medför ett större behov för parterna att redovisa, fördela och i vissa fall överpröva kostnader för insamlingen.

Förslaget medför också kostnader för producenterna genom att gjorda marknadsinvesteringar i befintlig insamlingsstruktur, organisation, kvalitetssäkring etc. i stor utsträckning förlorar sitt värde.

Vid genomförande av det föreslagna systemet bedöms en övergångsperiod uppstå när det nuvarande systemet ska ersättas av det nya. Under en sådan period riskerar man att ett "vakuum" uppstår där osäkerheten om framtiden för det nuvarande systemet, som i huvudsak drivs av FTI, kan leda till att investeringar inte genomförs, att det löpande arbetet med tillståndshantering avstannar och att nyckelpersonal lämnar organisationen. Det skulle i sin tur kunna innebära att delar av dagens insamlingssystem med ÅVS:er inte fungerar och att insamlingen försämras.

Under de år som producentansvaret för förpackningar och tidningar varit i kraft har investeringar gjorts i såväl system för insamling som i olika typer av behandlingsanläggningar och industrier för produktion av t.ex. nytt papper och förpackningsmaterial för såväl papper, plast, metall och glas. Med ett kommunalt insamlingsansvar för dessa fraktioner bedöms det system av återvinningsstationer som producenterna byggt upp till viss del tas över av kommunerna och till viss del avvecklas.



Den infrastruktur för behandling och produktion med återvunna material som byggts upp bedöms inte påverkas i någon stor utsträckning med kommunen som insamlare. Kommunen ska överlämna det insamlade materialet till producenterna för vidare behandling. Det finns inte några skäl att anta att de fraktioner som samlas in av kommunen inte skulle hålla samma renhet och kvalitet som i dagens system. Enligt förslaget får inte kommunerna ersättning för det material som producenterna inte kan återvinna. Att detta förhållande inte missbrukas till förmån för förbränning är ett område för den nationella myndigheten att övervaka.

Styrningen genom avfallshierarkin bör också leda till att materialet inte går till förbränning utan tas om hand högre upp i hierarkin.

En bedömning av ökade eller minskade kostnader och intäkter för producenterna vid ett genomförande av ett kommunalt insamlingsansvar har inte varit möjlig att göra. Uppgifter om nuvarande kostnader och intäkter har inte varit tillgängliga, varför det inte går att göra någon uppskattning av förändringarna.

#### *Konsekvenser för fastighetsägare*

Många fastighetsägare erbjuder i dag sina boende en fastighetsnära insamling av producentansvarsfraktionerna. Insamlingen av producentansvarsfraktionerna sker inom ramen för producentansvaret, på en konkurrensutsatt marknad av olika entreprenörer. Fastighetsägarnas medverkan i insamlingen av producentansvarsfraktionerna måste emellertid betraktas som frivilliga initiativ eftersom fastighetsägarna inte ingår i producentkollektivet och inte har något legalt ansvar för att dessa fraktioner samlas in. En övergång till ett system med kommunalt insamlingsansvar innebär alltså ingen förändring i det legala ansvaret för fastighetsägarna och inte heller någon avreglering av insamlingsansvaret för förpackningar och tidningar, dvs. avsikten är inte att genomföra ett s.k. frivalssystem för fastighetsägare.

I ett system där målet är att basen ska utgöras av FNI är dock fastighetsägarnas engagemang mycket viktigt. I det nuvarande systemet har fastighetsägarna förhandlat med återvinningsföretagen. För fastighetsägare innebär förslaget att kontakter om insamlingstjänsten sker med kommunen i stället för med producenterna eller direkt med fristående entreprenörer.

Fastighetsägarna till flerbostadshus kan i dag välja entreprenör och avtala om de tjänster man vill köpa och på vilka villkor. Denna möjlighet har de inte längre med kommunen som insamlare. Stora fastighetsägare som tecknar avtal över kommungränserna kommer inte kunna göra det.

### *Konsekvenser för företag*

I det nuvarande systemet har insamlingen av producentansvarsfraktionerna till största delen skötts på entreprenad på producenternas uppdrag. Återvinningsföretagen har gjort investeringar i form av behållare och fordon, sorterings- och återvinningsanläggningar. Vidare har återvinningsföretagen investerat i behållare för glas och returpapper vid återvinningsstationerna. De företag som i dag erbjuder och medverkar till att utveckla kundanpassade lösningar och servicetjänster till fastighetsägare riskerar med huvudförslaget att begränsas till att genomföra enbart transporttjänster. En kommunalisering av marknaden skulle kunna innebära att de marknadsinvesteringar som gjorts för att utveckla och bygga upp insamlings- och transportsystemen förlorar sitt värde. I dag finns enligt uppgift från Återvinningsindustrierna mer än 50 000 civilrättsliga avtal mellan fastighetsägare och entreprenörer. För de avfallsentreprenörer som byggt upp fastighetsnära insamling kan förslaget få konsekvenser när kommunen tar över insamlingen genom att deras uppdrag kan minska i omfattning. Emellertid anlitar flertalet kommuner privata entreprenörer för insamling av hushållens avfall i dag. De kommuner som i dag anlitar entreprenörer för insamling av avfall från hushållen kan förväntas göra det även för producentansvarsfraktionerna. En skillnad för företagen gentemot det nuvarande systemet är att de arbetar på uppdrag av kommunen och inte kan erbjuda tjänster direkt till fastighetsägarna utan till kommunen som upphandlare, vilket skulle kunna påverka företagens möjligheter att driva på och utveckla marknaden.

Om hushållen i större utsträckning erbjuds grind- eller fastighetsnära insamling kan omfattningen av uppdragen komma att öka. Förslaget kan möjliggöra marknadstillträde för fler samlingsentreprenörer. Det kommunala ansvaret för förpackningar och returpapper gäller endast insamlingen. Därefter har producenterna ansvar för omhändertagandet. De förutsätts fortsatt komma att

anlita de återvinningsanläggningar som återvinningsföretagen investerat i.

#### *Konsekvenser för marknad och konkurrens*

Förslaget skulle kunna leda till minskad konkurrens på marknaden för hantering av förpackningar och returpapper. Om kommunerna får ensamrätt att samla in förpacknings- och tidningsavfall från hushållen innebär det att insamlingsmarknaden blir monopoliserad, eftersom det endast finns en aktör i respektive kommun som får verka på marknaden. I dag har dock ungefär 50 kommuner egna eller regionala kommunala bolag för avfallshantering. Övriga ca 240 kommuner anlitar privata entreprenörer. Även om fler kommunala bolag skapas, bedöms flertalet kommuner ändå fortsätta att upphandla denna tjänst.

Ett lagreglerat ansvar för insamlingen bedöms medföra att kommunen inte kommer att bedriva någon offentlig säljverksamhet och att konkurrensen inte kommer att snedvridas.

En aktör som vill bedriva verksamhet på marknaden för förhandsgodkända system respektive återvinningsmarknaden måste erhålla sitt material från aktörer på insamlingsmarknaden.

Kommunerna skulle med stöd av sin ensamrätt ha möjlighet att begränsa konkurrensen på marknaden för förhandsgodkända system respektive återvinningsmarknaden, eftersom dessa marknader är helt beroende av att få tillgång till det material kommunerna samlar in. Enligt konkurrensrätten torde dock kommunerna inte ha rätt att diskriminera någon viss aktör eller att vägra ingå avtal med annan utan att det föreligger s.k. objektiva godtagbara skäl (se 5.3).

#### *Konsekvenser i förhållande till gällande EU-rätt*

Ett kommunalt insamlingsansvar för förpacknings- och tidningsavfall bedöms inte strida mot EU-rätten. Bedömningen har gjorts utifrån att ett sådant system används i andra medlemsstater.

Förpackningsdirektivets krav på icke snedvridande av konkurrensen

I förpackningsdirektivet stadgas att de åtgärder medlemsstaterna vidtar för upprättande av insamlingsystem ska främja konkur-

rensen, vara öppna för de ekonomiska aktörer som är verksamma inom förpackningshantering och får inte bidra till snedvridande av konkurrensen. Samtidigt ställer direktivet stora krav på medlemsstaterna att de åtgärder som vidtas ska vara effektiva och att de målsättningar om procentandelar insamlat material som angivits ska uppfyllas.

#### *Konsekvenser för medborgarna*

För den enskilde bör förslaget leda till ett enklare, mer sammanhållet system inom en kommun. För kommuninvånarna bör ett mer sammanhållet system medföra bl.a. tydligare och mer enhetlig information. Alla kontakter för frågor och klagomål tas med en huvudman som också kan utkrävas ansvar för eventuella brister i insamlingssystemet. I olika kommuner kan dock skillnaderna mellan utformningen av insamlingssystemen komma att öka. Medborgarnas totala kostnader för insamling och återvinning av förpackningar och returpapper inkluderar bl.a. kommunal avfallsavgift, förpackningsavgift ingående i varupriset, skatter m.m. Effekten på de totala kostnaderna har inte kunnat bedömas men det föreslagna systemet bör inte leda till ökade kommunala avgifter för den enskilde medborgaren. Den befintliga renhållningsavgiften omfattar redan grind- eller fastighetsnära hämtning av hushållsavfall från hushållen. Eftersom kommunen ersätts av producenterna för insamlingen av de fraktioner som omfattas av producentansvar, torde därför inte den kommunala avfallsavgiften för medborgarna behöva öka.

#### *Konsekvenser för miljön*

Ett sammanhållet insamlingssystem inom en kommun kan få till följd att framför allt en större mängd förpackningar och returpapper sorteras ut från hushållen och att en större mängd material kan återvinnas. Det bedöms även leda till att minskade mängder förpackningsmaterial och returpapper går till förbränning vilket bör ge miljövinster.

Förslagets effekt på antalet transporter är svår att bedöma. Kommunen kan i utformningen av den bebyggda miljön styra placeringen av insamlingspunkter för att minimera transporterna.

Samtidigt kan en ökad servicenivå leda till ökade insamlingsmängder och därmed ett ökat behov av hämtning.

Om insamlingsystemen blir mer effektiva så leder det också till minskade transporter med bl.a. personbilar till återvinningsstationen. Genom att en aktör ges ansvar för insamlingen ökar möjligheterna att på sikt samla in inte bara förpackningsavfall för återvinning, utan även andra avfallsfraktioner under förutsättning att fraktionerna är tillräckligt rena. Det kan på sikt också ge miljövinster.

En potentiell risk med att kommunerna ges ett ökat ansvar för avfallshanteringen är att kommuner i sin roll som insamlare gynnar kommunala bolag som avfallshanterare. Det pågår fortfarande en utbyggnad av avfallsförbränningsanläggningar och det finns i dagsläget en import av avfall till Sverige. Om det byggs upp en överkapacitet kan det finnas en risk att onödigt mycket avfall går till förbränning. Om det införs styrmedel som begränsar förbränningen (t.ex. förbud mot förbränning av vissa återvinningsbara fraktioner eller ekonomiska styrmedel), så kan dock denna risk begränsas.

#### *Samhällsekonomiska konsekvenser*

Om en mer sammanhållen insamling leder till ökade volymer insamlat material ökar också behovet av avfallsentreprenörernas tjänster. Ökade återvinningsvolymer skulle också kunna leda till ett ökat behov av återvinningstjänster i återvinningsindustrin.

Effektivare system torde dock leda till minskade kostnader totalt, vilket i så fall skulle ge minskade kostnader för konsumenterna.

#### **9.2.3 Alternativförslag: Producenternas ansvar för insamling av förpacknings- och tidningsavfall kvarstår, kompletterat med förhandsgodkända insamlingssystem (5.4)**

##### **Förslag**

För att förbättra möjligheten till tillsyn, skapa en klar rollfördelning, skärpa kraven på insamling och skapa långsiktiga och klara regler för marknaden införs en ordning med förhandsgodkända insamlingssystem för återanvändning eller återvinning av

förpackningar och returpapper. Producenterna har kvar ansvaret för hela kedjan, från marknadsutsättning till återvinning och slutligt omhändertagande.

I Naturvårdsverkets rapport om det framtida producentansvaret för förpackningar och tidningar konstateras att det finns en rad brister med det system som finns i dag. Problemet som lyfts fram är att lagstiftningen är uppbyggd på ett sådant sätt att den enskilde producenten ansvarar för att kraven i förordningen uppfylls. Att bedriva tillsyn mot enskilda producenter har dock varit en orimlig uppgift för kommunerna vilket inneburit att den tillsyn som sker har varit ineffektiv.

Den bristfälliga tillsynen har även resulterat i att enskilda producenter inte uppfyller kraven som ställs på dem i förordningen och att de på så sätt inte bidrar till den gemensamma finansieringen av insamlingen. Med dagens system finns det väldigt små möjligheter att åtgärda detta problem. Genom att lyfta ansvaret för insamlingen från den enskilde producenten till en på förhand godkänd aktör skapas en tydligare ordning med utpekade aktörer som en nationell myndighet och kommunen kan bedriva tillsyn över.

## Konsekvenser

### *Konsekvenser för kommunen*

För kommunen innebär förslaget stora eller små förändringar beroende på i vilken utsträckning man har investerat i ett eget insamlingssystem för förpackningar och returpapper. Avfall Sverige anger att fastighetsnära insamling från flerfamiljshus och villafastigheter är på väg att införas i allt fler kommuner. Dessa gjorda investeringar kan komma att vara obrukbara i en ordning med förhandsgodkända insamlingssystem. Detta är dock inte troligt eftersom aktörerna i de förhandsgodkända insamlingssystemen också är i behov av en infrastruktur för insamling. Den kostnad som kommunen har i investeringar kan antingen kompenseras genom att ett förhandsgodkänt insamlingssystem tar över insamlingen eller genom att kommunen fortsätter driva insamling för systemets räkning. Det finns dock ingen garanti för att all fastighets- eller grindnära insamling av förpackningar och returpapper kommer att finnas kvar.

I de kommuner där större investeringar gjorts i helhetssystem för insamling av både producentansvarsfraktioner och hushållsavfall, som optisk sorteringsanläggning, uppstår liknande problem som vid den fastighet- eller grindnära fast i större skala då kostnaderna för investeringen är mer betungande. Att en operatör av ett förhandsgodkänt insamlingssystem ska ta över anläggningen är inte troligt. Det är dock inte heller troligt att en operatör av ett förhandsgodkänt insamlingssystem skulle bygga upp en parallell infrastruktur när en sådan redan finns på plats. Det kan därför antas att kommunen fortsätter att driva ett sådant helhetssystem, men i samarbete med operatörerna av de förhandsgodkända systemen för producentansvarsfraktionerna.

#### *Konsekvenser för producenterna*

Införandet av en ordning med förhandsgodkännande ställer krav på producenten att antingen ansluta sig till ett befintligt system eller ansöka om att driva ett eget förhandsgodkänt insamlingssystem. I ansökan om tillstånd om godkännande för ett insamlingssystem måste den ansökande aktören bl.a. beskriva insamlingssystemet och redovisa vilka producenter som ingår. Denna information finns i dag hos materialbolagen. Även om förslagen initialt medför en viss administrativ börda för systemadministratören, bedöms den bördan vara begränsad.

Kravet på anslutning till ett FGI bedöms inte påverka anslutningskostnaderna för de producenter som redan i dag tar sitt ansvar. En kostnad för prövnings- och tillsynsavgifter kan dock tillkomma.

Små producenter kan ges möjlighet att undantas från kravet på att ingå i ett godkänt system om de administrativa kostnaderna blir oproportionerligt höga. I det nuvarande systemet anser materialbolagen att producenter med en årsomsättning understigande 500 000 kronor inte behöver ansluta sig till materialbolagens system. Därmed har materialbolagen accepterat att kostnadsfritt administrera dessa producenters återvinning.

Genom att det införs strängare krav på insamlingen från hushåll (separat insamlingsstatistik) bedöms kostnaden för insamlingen öka. Kostnader för utökat antal FNI-abonnemang, höjda ambitioner för åkeriverksamhet eller förbättrad logistik och liknande är svåra att uppskatta, då de varierar beroende på kommun och entreprenör.

Utredningen har inte lyckats identifiera en genomsnittskostnad för dessa tjänster.

För att finansiera dagens insamlingssystem betalar producenterna en förpackningsavgift för varje kilo material de sätter på marknaden. I dagsläget ser förpackningsavgiften för hushållsförpackningar ut på följande sätt:

- Plast: 1,71 kronor per kilo.
- Papper: 0,95 kronor per kilo.
- Aluminium: 2,32 kronor per kilo.
- Stålplåt: 2,79 kronor per kilo.

Genom en ökad tillsyn och krav på producenterna att ansluta sig kan denna kostnad minska då flera bidrar. Eftersom den nya ordningen ställer hårdare krav på insamlingen från hushållen är det dock mer troligt att förpackningsavgifterna kan behöva öka något. Naturvårdsverkets rapport om framtida producentansvar för förpackningar och tidningar<sup>1</sup> pekar på att dagens system med FNI och rollfördelning har resulterat i att producenterna inte tagit det fulla ansvaret för utbyggnad och kostnad för dessa system. En ordning med förhandsgodkända insamlingssystem korrigerar detta då endast godkända aktörer får bedriva insamlingen.

#### *Konsekvenser för företag*

Företrädare för producenter anförde i remissvar till propositionen om på förhand godkända insamlingssystem<sup>2</sup> att de befarar att förslaget kan leda till mer detaljerade krav på insamlingssystemen som blir kostnadsdrivande samt att det är viktigt att beakta intresset av regelförenkling. Vidare pekades på önskemålet att minska den administrativa bördan för företagen.

Belastningen för små producenter och företag bedöms inte bli orimlig om även möjligheten genomförs att undantas från kravet på att ingå i ett godkänt system om de administrativa kostnaderna blir oproportionerligt höga. Redan i dag anser materialbolagen att

---

<sup>1</sup> Rapport 5648.

<sup>2</sup> Förhandsgodkända insamlingssystem för förpackningar och papper (prop. 2007/08:129, bet. 2007/08:MJU8, rskr. 2007/08:229).



producenter med en årsomsättning understigande 500 000 kronor inte behöver ansluta sig till materialbolagens system.

Förslaget skulle kunna ge förutsättningar att systemet utvecklas med konkurrens på marknaden då det medger möjligheter för aktörer att utvecklas, skapa kundanpassade och innovativa lösningar samt ge nya företag möjlighet att etablera sig.

#### *Konsekvenser för marknad och konkurrens*

Förslaget med förhandsgodkända insamlingssystem innebär införandet av ett tillståndskrav för att få agera på marknaden. Något sådant krav finns inte idag. Införandet av ett tillståndskrav bedöms dock i detta fall inte vara till nackdel för konkurrensen, då man genom att ställa tydliga krav och upprätta kriterier för alla som vill driva ett insamlingssystem skapar långsiktiga spelregler för aktörerna på marknaden. Förslaget förtydligar vem som äger materialet och därmed står för kostnader och ansvarar för att det behandlas i enighet med avfallshierarkin. Ett tydligt regelverk kan leda till att fler aktörer väljer att göra de nödvändiga investeringar som behövs för att samla in och förbereda förpackningar och/eller returpapper för återvinning. De ökade kraven syftar även till att förhindra att oseriösa aktörer agerar på marknaden och att skapa en möjlighet för olika aktörer att konkurrera på lika villkor.

Förslaget innebär möjligheter för entreprenörer att bidra med insamlingslösningar eller andra tjänster åt de olika förhandsgodkända insamlingssystemen. Genom att kraven skärps skapas ett utrymme som också kan spilla över och bidra till utveckling på andra marknader.

För att öka insamlingen från hushållen (och nå målen) kan ett behov av ökad enkelhet och logiska system för de boende utvecklas. Konkurrensen om hushållen kan också pressa priserna för de boende. Möjligheterna att skapa incitamentsbaserade insamlingssystem ökar.

Kommunernas roll på marknaden blir tydligare. De får ett större myndighets- och informationsansvar än idag. Materialbolags rätt till ett hängavtal har berörts i tidigare beslut av Konkurrensverket samt även i praxis från EU-kommissionen. Även om Konkurrensverket inte tog något definitivt beslut i det aktuella fallet förefaller verket ha haft inställningen att ett dominerande materialbolag är skyldigt att upplåta tillgång till sin infrastruktur för aktörer som

vill in på marknaden. Utifrån Konkurrensverkets uttalande i ovan nämnda beslut kan dock dras slutsatsen att Konkurrensverket inte ansett att det funnits anledning att vidta åtgärder i det fall att en aktör tagit kontrollen över insamlingen genom ägande av de behållare som används vid återvinningsstationer så länge aktören upplåter del av behållarna till andra aktörer genom att dessa exempelvis hyr in sig i del av anläggningen eller kapaciteten.

Ärendet väcktes med anledning av att FTI i sina avtal med de lokala entreprenörerna infört exklusivitetsbegränsningar som innebar att de lokala entreprenörerna inte fick lov att använda behållarna till att utföra uppdrag för andra uppdragsgivare.

Sedan FTI förklarat sig villiga att upplåta tillgång till infrastrukturen med insamlingsbehållare till andra aktörer mot en skälig avgift som motsvarar insamlingen av deras material samt en proportionerlig del av driften av återvinningsstationerna, ansåg Konkurrensverket inte att det förelåg skäl att utreda ärendet ytterligare. Konkurrensverket får därmed anses ha godtagit en lösning där en aktör kontrollerar väsentlig del av infrastrukturen under förutsättning att denna upplåts åt konkurrerande aktörer.

### *Konsekvenser för miljön*

Se avsnittet Konsekvenser för miljön under Förslag om förhandsgodkända insamlingssystem ovan.

#### **9.2.4 Insamling av matavfall (5.5)**

##### **Förslag**

För att bidra till att etappmålet nås och för att ytterligare stimulera utsorteringen av matavfall föreslås att en ny paragraf införs i avfallsförordningen. Paragrafen ställer krav på att kommunen ska tillhandahålla medborgarna ett insamlingssystem för matavfall i den utsträckning det inte kan anses orimligt i ett samhällsekonomiskt eller insamlingstekniskt perspektiv.

## Konsekvenser

### *Konsekvenser för kommunen*

I kommuner där insamlingen av matavfall är liten eller obefintlig kan det behövas investeringar. Investeringarna kan bestå av bilar anpassade för matavfall och nya kärl. Insamling av utsorterat matavfall kan leda till att kostnadsökningar kan bromsas då det i vissa regioner finns en stor efterfrågan på matavfall. Förslaget skulle också kunna leda till att det skapas incitament i kommunen till behandlingsanläggningar med större volymer avfall.

I kommuner som huvudsakligen, det vill säga mer än 50 procent av hushållen, samlar in avfallet som en blandad brännbar fraktion är den årliga avfallsavgiften för villahushåll i genomsnitt 1 895 kr. I kommuner där fler än hälften av hushållen har matavfallsinsamling är den genomsnittliga avgiften något dyrare – 2 165 kr. Förslaget kan således resultera i ökade avfallsavgifter för kommuninvånarna. Ökningen är dock marginell och kan inte anses vara allt för betungande.

### *Konsekvenser för företag*

En ökad insamling av matavfall skulle påverka biogasanläggningarnas situation positivt. Matavfallet som samlats in måste omhändertas och behandlas. En ökad insamling från hushållen bör således leda till ökad tillgång på rena substrat för biogasanläggningar. Utsorteringen skapar en säker källa vilket underlättar planeringen av kapacitet och produktion. I dagsläget har det börjat uppstå en substratbrist i delar av landet vilket kan resultera i en ökad konkurrens mellan de olika anläggningarna.

För företagen kan kravet på utsortering leda till ökade kostnader för sorteringen med t.ex. behov av utrymmen.

Kravet på tillhandahållande av insamlingssystem för matavfall bidrar till efterfrågan på nya system, vilket gynnar marknaden genom utveckling av produkter och tjänster. Konkurrensen bör inte påverkas eftersom kommunen redan i dag har ansvaret för insamling av hushållens matavfall.

### *Konsekvenser för medborgaren*

Medborgarna kan på ett enkelt sätt bidra till utsortering och separat insamling av matavfall. Som nämnts tidigare kan en viss höjning av avfallsavgiften inte uteslutas.

### *Konsekvenser för miljön*

En ökad insamling och behandling av matavfallet från hushållen kan ha en rad positiva effekter på miljön. Det har visat sig att utsortering av matavfall många gånger leder till en ökad benägenhet att öka utsorteringen av andra avfallsfraktioner. Utsortering av matavfall kan också leda till att mängden matavfall minskar.

En ökad rötning kan resultera i mer biogas till fordonsflottan. Mer viktigt är att de rena fraktionerna från matavfallet kan omvandlas till biogödsel och på så sätt öka recirkulering av näringsämnen.

En bedömning av om omfattningen av transporter blir större eller mindre är svår att göra.

## 9.2.5 Insamling av grovavfall (5.6)

### **Förslag**

En ny paragraf införs i avfallsförordningen som fastställer att verksamhetsutövare som godkänts av den myndighet regeringen bestämmer får samla in och omhänderta skrymmande eller icke brännbart hushållsavfall. Kommunens övergripande ansvar för detta hushållsavfall kvarstår.

### **Konsekvenser**

#### *Konsekvenser för kommunen*

Det övergripande ansvaret för grovavfall stannar hos kommunen. Förslaget kan leda till en inkomstminskning för kommunen. Grovavfall består av en mängd olika material och produkter varav vissa har ett relativt stort värde (som metall) och andra innebär en kostnad (deponirest). Flera avfallsentreprenörer har egna anläggningar där avfallet kan tas omhand. Genom försäljning av visst

material har kommunen kunnat sänka kostnaden för medborgarna. Förslaget kan resultera i att avfallsentreprenörer samlar in samtliga fraktioner, sorterar ut de av värde, vilket innebär att kommunen kommer att förlora viss intäkt från försäljning av material. Kommunen kan då komma att bära kostnaden för det resterande materialet men kan å andra sidan ta betalt av avfallsentreprenören för omhändertagande av detta.

En annan faktor som påverkar bortfall av intäkter hos kommunen är vilken servicenivå de har. I en kommun med en utvecklad fastighetsnära insamling och hög service finns det ett mindre utrymme för avfallsentreprenörer att konkurrera med kommunen då deras tjänster inte täcks av avfallstaxan eller drivs av självkostnadsprincipen.

De olika faktorerna gör det svårt att beräkna en relevant intäktsförlust. Men då ÅVC finansieras av medborgarna kan detta kompenseras genom ökade renhållningsavgifter.

En annan risk är om kommunernas service som finansieras av renhållningsavgiften betraktas som konkurrenshämmande. I så fall kan kommunerna tvingas att sänka sin service vilket skulle ge sämre service för konsumenterna.

#### *Konsekvenser för avfallsentreprenörer*

Genom att låta avfallsentreprenörer hantera grovavfall skapas förutsättningar för konkurrens och ökad service för medborgaren.

Förslaget leder till en regelförenkling genom att tydliggöra vilket avfall som avfallsentreprenörerna får och inte får hantera. Kommunens ensamrätt för grovavfall har således varit ett hinder för verksamheter som vill arbeta mer aktivt med återanvändning och förberedelse för återanvändning. Naturvårdsverket menar att en av orsakerna till att avfall som kan återanvändas kastas är att det kan vara omständligt och tidskrävande att hitta aktörer som kan ta hand om avfallet.

Genom förslaget kan avfallsentreprenörerna lämna det insamlade materialet direkt till återvinningsföretag och på så sätt anpassa sin insamling efter deras behov. Detta kan komma att öka renheten i det materialet, då rena material genererar mer pengar. Försäljning av material till återvinning och återanvändning skapar möjlighet för tillväxt och innovation och kan leda till en mer samhällsekonomiskt effektiv hantering av avfallet.

En risk med förslaget är att oseriösa avfallsentreprenörer väljer att illegalt dumpa det material som inte har ett värde. Problemet med dumpning av avfall finns redan idag. De förslag om rapporteringskrav som läggs i betänkandet bör medföra förbättringar på området.

För att minska riskerna med oseriösa avfallsentreprenörer införs ett godkännande, av den myndighet som regeringen utsett, för att få hantera grovavfall. Godkännandeförfarandet kan komma att medföra vissa kostnader för de avfallsentreprenörer som vill samla in och omhänderta grovavfall.

### *Konsekvenser för miljön*

Sverige har 600 återvinningscentraler i hela landet och sammantaget får de årligen 20 miljoner besök<sup>3</sup>. Även om avfallet sorteras och behandlas enligt avfallshierarkin är det stora antalet bilresor fram och tillbaka till ÅVC inte optimalt. Bedömningar av förslagets påverkan på antalet eller typen av transporter är svåra att göra. Förslaget skulle kunna leda till att antalet privata transporter till ÅVC:erna minskar. Förslaget skulle även kunna leda till viss rationalisering av transporter av grovavfall och på så sätt minska påverkan på miljön. Det skulle också kunna leda till att antalet transporter sker med större och tyngre bilar och eventuellt ökad miljöbelastning.

Genom att avfallshierarkin avgör hur grovavfallet ska behandlas är risken liten att förslaget resulterar i en sämre hantering av grovavfallet. Som nämnts ovan gör förslaget det lättare för företag som vill arbeta med återanvändning av produkter. Det finns även ett ekonomiskt incitament för entreprenörerna att sortera avfallet så noga som möjligt för att kunna avyttra rena produkter till återvinnare eller sälja det på andrahandsmarknaden. Om kommunen ska ta emot det verksamhetsavfall (tidigare grovavfall) som entreprenörerna inte kan avyttra på annat sätt, kan de även ställa krav på att detta ska vara sorterat på vissa sätt.

---

<sup>3</sup> Avfall Sverige Svensk avfallshantering 2011.

*Konsekvenser för medborgarna*

För medborgarna ger förslaget ett komplement till den grundservice med ÅVC som finns hos kommunen. De som inte har bil, tid eller förmåga att ta sig till en ÅVC kan således betala för att få detta utfört.

Kommunernas ÅVC och FNI fungerar generellt bra, men som beskrivits ovan finns det ett utrymme för ökad service till medborgarna. Möjligheten att tillmötesgå individuella behov eller önskemål kan vara begränsad för en kommun då dess ansvar är att tillhandahålla en hantering som fungerar för majoriteten. Möjligheten att låta privata entreprenörer hantera grovavfall bör därför ses som ett komplement till kommunens hantering. Kommunen kan således fokusera på lösningar som är gynnsamma för samtliga kommuninnevanare medan entreprenörerna kan tillgodose de enskildas specifika behov.

För de medborgare som inte vill utnyttja den nya möjligheten blir den enda förändringen en eventuellt ökad avfallstaxa. En ökad kostnad kan i vissa fall leda till dumpning av avfall. Detta är de facto ett problem redan i dag då stora mängder grovavfall dumpas vid bland annat ÅVS. En ökad service skulle kunna förbättra denna situation.

#### 9.2.6 Bemyndigande för kommunen att meddela föreskrifter om utrymmen för avfallshantering (5.7)

##### Förslag

Det införs en ny paragraf i 74 a § avfallsförordningen som anger att kommunen får meddela föreskrifter om att fastighetsinnehavare ska avsätta och utrusta utrymmen för avfallshantering.

Kammarrätten i Stockholm fann i en dom meddelad i april 2006<sup>4</sup> att en kommun inte hade rätt att meddela föreskrifter som skulle kunna innebära att en fastighetsinnehavare tvingades att göra ingrepp i och ändringar i dispositionen av befintliga byggnader. Bedömningen gjordes mot bakgrund av att kommunen inte erhållit bemyndigande att meddela föreskrifter som innebär åläggande för

---

<sup>4</sup> Dom i mål nr 4155-06, Kammarrätten i Stockholm, 2006-04-07.

fastighetsinnehavare att avsätta och utrusta utrymmen för sopsortering inom befintliga byggnader.

För att kommunen ska kunna vara pådrivande för ökad utsortering av avfall, kan det komma att innebära att kommunen meddelar föreskrifter om sortering av avfall som i praktiken innebär ålägganden för en fastighetsinnehavare att avsätta och utrusta utrymmen för sådant ändamål.

Frågan huruvida det nuvarande bemyndigandet i 74 § avfallsförordningen kan komma att innebära sådana ålägganden är mot bakgrund av den ovan omnämnda kammarrättsdomen inte helt fastslagen. Det bör tydligt framgå av bemyndigandet att det kan innebära ålägganden för fastighetsinnehavare att avsätta och utrusta utrymmen för avfallshantering.

## Konsekvenser

Möjligheten för kommunen att föreskriva om hur avfallsutrymmen ska se ut kan för en fastighetsinnehavare komma att innebära ökade kostnader. Kostnaden förväntas öka dels i fall då fastighetsinnehavaren i dag nyttjar befintliga utrymmen i form av uthyrningsverksamhet, dels om ny- eller tillbyggnad krävs för att möta kommunens krav. I dessa fall kommer fastighetsinnehavaren antingen tvingas säga upp en nyttjanderättsinnehavare alternativt begränsa nyttjanderättsinnehavarens utrymme och därmed gå miste om hyresintäkter eller investera i ny- eller tillbyggnation på fastigheten. Hur stor intäktsminskningen eller investeringskostnaden kommer att vara beror på den enskilda ekonomiska kalkylen.

## 9.3 Förslag i kapitel 6 Verksamheternas avfall

### 9.3.1 En tydligare ansvarsfördelning mellan kommuner och verksamhetsutövare (6.2)

#### Förslag

Definitionen av hushållsavfall i 15 kap. 2 § miljöbalken begränsas till att enbart omfatta avfall från bostäder.

Avfallsförordningen kompletteras med en paragraf med krav på att verksamheter ska sortera ut matavfall från annat avfall samt se till att hantera på det sätt som anges i 15 kap. 1 § miljöbalken.



Förslaget innebär att en verksamhetsutövare får ansvar för hanteringen av allt sitt avfall. Syftet med förslaget är att verksamhetsutövare ska kunna, och tvingas ta, ett helhetsansvar för sin avfallshantering och på så sätt öka utsortering av återvinningsbara fraktioner.

Förslaget innebär att verksamheterna får ansvar för att det med hushållsavfall jämförliga avfallet tas omhand i enlighet med gällande regler.

## Konsekvenser

### *Konsekvenser för kommuner*

För kommunerna innebär förslaget en intäktsminskning. Ett avfallsabonnemang består i dagsläget av en grundavgift som finansierar gemensamma tjänster såsom driften av kommunala återvinningscentraler, en avgift för själva hämtningen av avfallet samt en avgift för behandling av avfallet. I förhållande till avgiften för hämtning och behandling blir kommunen samtidigt av med kostnaden för samma tjänst. Eftersom kommunens verksamhet styrs av självkostnadsprincipen förväntas intäktsminskningen motsvara kostnadsminskningen. Däremot minskar grundavgiftsintäkten för att verksamheten ska få lämna sitt avfall på den kommunala återvinningscentralen. Intäktsförlusten skulle kunna kompenseras genom att kommunerna börjar ta betalt per besök eller för vikt/volymer för avfall från de verksamheter som nyttjar den kommunala återvinningscentralen.

Vad gäller planering av och investering i tillkommande behandlingskapacitet kommer den att påverkas då de kommunala behandlingsanläggningarna inte längre är garanterade avfall efter avregleringen. Behandlingsanläggningar kräver ofta stora investeringar och har långa avskrivningstider. Kommunala förbrännings- och biogasanläggningar är ofta beroende även av avfall från den konkurrensutsatta avfallsmarknaden. En osäker tillgång på avfall kommer därför troligtvis att minska investeringsviljan och öka riskerna vid investeringar.

De kommunala anläggningarna uppskattas även efter en avreglering ta emot avfall från verksamheterna. En avreglering kan ge effekter på kommunal utbyggnad av anläggningar för biologisk behandling. Samtidigt får fler aktörer tillgång till avfallet vilket

skulle kunna skapa förutsättningar för privata investeringar i anläggningar för biologisk behandling.

Förslaget kan leda till att kommunens insamlingsvolym minskar. Samtidigt ges kommunen ett samlat ansvar för insamling av hushållens avfall i enlighet med förslaget i kapitel 5. Sammantaget beräknas dessa förändringar endast marginellt påverka de konkurrensrättsliga förhållandena på avfallsmarknaden.

Då kommunens roll som utförare är skild från kommunens roll som tillsynsmyndighet bör förslaget inte leda till ett ökat behov av tillsyn över verksamheternas avfallshantering på plats eftersom kommunerna redan i dag har ansvaret för att se till att avfallet hanteras på ett korrekt sätt.

#### *Konsekvenser för verksamhetsutövare och avfallsentreprenörer*

Naturvårdsverket uppskattar att i genomsnitt cirka 20 procent av allt hushållsavfall utgörs av avfall från verksamheter. Det finns dock stora variationer mellan olika kommuner. Andelen kan variera mellan 10 och 50 procent beroende på vilka näringsverksamheter som dominerar i kommunen.

Enligt branschorganisationen Avfall Sverige kan de verksamheter som ger upphov till hushållsavfall grovt delas upp i två kategorier; de som i dag har egna abonnemang för hushållsavfall, vilket rör sig om mellan 25 000 och 50 000 verksamheter (kategori 1) och de som i dag via fastighetsägaren har gemensamma abonnemang med privata hushåll eller andra verksamheter (kategori 2). Antalet verksamheter som delar abonnemang med andra är mycket svårt att uppskatta eftersom det i kommunens statistik inte framgår vilka som delar på abonnemanget. Det kan röra sig om 100 000-tals verksamheter. Uppskattningarna är gjorda mot bakgrund av mätningar i åtta kommuner som därefter skalades upp i förhållande till hela Sverige.

För att förstå de ovan angivna siffrorna lite närmare är det viktigt att förstå hur en verksamhetsutövare i dag hanterar sitt avfall. De verksamheter som tillhör kategori 1 är vanligtvis sådana verksamheter som redan i dag har ett ganska omfattande komplett-erande abonnemang till det kommunala. Det kommunala avfalls-abonnemanget uppfattas ofta därför som ett hinder att rationalisera verksamhetens totala kostnad för avfallshanteringen. För dessa verksamheter beräknas förslaget enbart medföra positiva konsekvenser.

Verksamheterna i kategori 2 är svårare att ringa in. I den kategorin ingår alltifrån gemensam avfallshantering för verksamheter i stora köpcentrum till enmansföretag verksamma i privatbostaden som delar avfallshanteringen med avfallshanteringen för hemmet. Både mindre och större verksamheter som enbart delar på avfallshanteringen med andra verksamheter förväntas med förslaget i stället för att gemensamt hantera avfallet genom kommunens försorg kunna dela på ett gemensamt upphandlat abonnemang. Förslaget beräknas inte medföra några större kostnader för den typen av verksamheter heller. Vad gäller små verksamheter som i dag delar abonnemang med hushållet är frågan hur kommunen kan förväntas agera. I dagsläget är det svårt att se hur kommunen skulle kunna kontrollera vilket avfall som kom från verksamheten och vilket avfall som kommer från hushållet, eftersom verksamheten i detta fall ligger i hushållet. Förslaget förväntas i detta fall inte heller leda till några ökade kostnader för verksamheten. För de fall verksamheten delar abonnemang med flera hushåll, t.ex. en lokal i bottenvåningen av ett flerbostadshus, blir det först och främst upp till fastighetsägaren att ta ställning till huruvida denne finner sig i att bära kostnaderna för att verksamheten ska få nyttja det i fastigheten inrättade avfallsutrymmet. Fastighetsägaren har i detta läge rätt att tvinga verksamheten att teckna ett separat abonnemang för hanteringen av verksamhetsavfallet. Även kommunen kan avkräva detta av verksamheten. För den typen av verksamheter kan förslaget, beroende på hur fastighetsägare eller kommunen agerar, komma att innebära ökade kostnader. Detta är givetvis beroende på vad fastighetsägaren i dag betalar för hanteringen av hushållsavfallet och hur kostnadsfördelningen ser ut mellan fastighetsägaren och verksamheten. Vad som också kan påverka prisbilden är hur nära verksamheten ligger andra verksamheter. Detta eftersom en privat insamlingsentreprenör skulle kunna samlasta de närliggande verksamheternas avfall och på så sätt sänka kostnaderna för själva transporten. Det är därför omöjligt att i konkreta ordalag uttrycka exakt hur mycket mer det kommer att kosta för den typen av verksamheter.

För de verksamheter som med förslaget inte längre behöver ha ett kommunalt avfallsabonnemang innebär regelförändringen möjligheter till en mer rationell och samordnad avfallshantering. Insamlingsentreprenörer har då möjlighet att erbjuda mer kostnadseffektiva lösningar för sådana verksamheter. I praktiken innebär det att entreprenörerna kan komma att erbjuda verksam-

heterna ett abonnemang som innebär att de sorterar sitt avfall i sådana fraktioner som i dagsläget ger en intäkt hos entreprenören eller i vart fall en låg behandlingskostnad. Ett exempel på detta är insamlingen av matavfall. I dag kan en entreprenör i vissa delar av landet få uppemot 250 kronor per ton i betalning för att leverera matavfallet. I andra delar av landet kan entreprenören få lämna avfallet gratis eller behöva betala upp till 450 kronor per ton. Detta innebär att hanteringskostnaden för det avfall som tidigare ingick i det kommunala avfallsabonnemanget fullt ut flyttas över på verksamhetsutövaren. Beroende på var verksamheten är belägen kan antingen en avfallsentreprenör erbjuda en hantering av matavfall till ett lägre pris eller så blir det dyrare i förhållande till vad verksamhetsutövaren tidigare betalade för hantering av sådant avfall. För mindre företag på mindre orter skulle förslaget kunna leda till ökade kostnader. Förslag till krav på utsortering av matavfall hos verksamheter läggs emellertid även om kostnadsfördelningen kan bli ojämn.

Förslaget innebär troligtvis en administrativ förenkling och sänkta administrativa kostnader för företagen, eftersom de flesta endast kommer att behöva vända sig till en och samma entreprenör för verksamhetens hela avfallshantering.

Förslaget bör inte innebära ökade kostnader för tillsynen över avfallshanteringen, eftersom verksamheter redan i dag måste betala kommunal tillsynsavgift. Förslaget kommer däremot i kombination med införandet av avfallshierarkin att öka behovet av tillsyn över verksamheterna. Detta för att säkerställa att verksamheterna t.ex. sorterar ut sitt matavfall och ser till att det tas om hand i enlighet med hierarkin.

### *Konsekvenser för miljön*

Att verksamheterna får ansvar för omhändertagande av det avfall som är jämförligt med hushållsavfall bör inte leda till någon förändrad påverkan på miljön. I och med genomförandet av avfallshierarkin bör detta avfall bli behandlat på samma sätt oavsett om det är kommunen eller någon annan som samlar in det. Antalet transporter bör inte förändras i någon större utsträckning.

Mål och regler för avfallshanteringen gäller i samma utsträckning för alla och kommunen har möjlighet att genom tillsyn försäkra sig om att de följs.

*Samhällsekonomiska konsekvenser*

När insamlingen av verksamheternas med hushållsavfall jämförbara avfall konkurrensutsätts finns en risk att värdet av de investeringar som kommunen gjort i infrastruktur för med hushållsavfall jämförbart avfall går förlorade. Det kan också uppstå en osäkerhet om framtida investeringar och leda till att färre vill investera i nya anläggningar. Samtidigt öppnas marknaden och möjligheter för andra aktörer att bygga biogasanläggningar uppstår.

Vid genomförande av det föreslagna systemet bedöms en övergångsperiod uppstå när det nuvarande systemet ska ersättas av det nu föreslagna. Under en sådan period skulle ett ”vakuum” kunna uppstå där osäkerheten om framtiden för det nuvarande systemet kan leda till att investeringar inte genomförs och att det löpande arbetet avstannar. Det skulle i sin tur kunna leda till att delar av dagens insamlingssystem inte längre fungerar och att insamlingen försämras.

### 9.3.2 **Alternativ handlingsväg som innebär att kommunen får ansvar för insamling av matavfall från särskilt utpekade verksamheter (6.2.5.)**

#### **Förslag**

Det alternativa förslaget innebär att definitionen av hushållsavfall begränsas till att endast omfatta avfall som kommer från bostäder. Kommunerna får däremot ansvaret för insamling av matavfall från vissa särskilt utpekade verksamheter. Kommunen får genom förslaget också ansvaret för hanteringen hos de utpekade verksamheterna av sådant matavfall som är sammanblandat med annat avfall, medan de särskilt utpekade verksamhetsutövarna får ansvar för övrigt avfall. För att inte underminera utvecklingen av återvinning av utsorterat matfett, dvs. sådant fett som sorteras ut direkt av innehavaren av matfettet och alltså inte av en fett-avskiljare, föreslås att detta undantas från kommunens ansvar.

#### **Konsekvenser**

Vad gäller konsekvenser av förslaget är det mycket svårt att göra några konkreta bedömningar eftersom förslaget måste kompletteras.

Konsekvenserna för de verksamheter som helt får ansvar för sin avfallshantering förväntas vara desamma som i huvudförslaget. För de särskilt utpekade verksamheterna kommer förslaget däremot att innebära att viss hantering ligger kvar hos kommunen. För dessa verksamheter kommer det fortsättningsvis innebära att verksamheten har två avfallsabonnemang beroende på verksamhetens avfallsproduktion. Producenter verksamheten enbart matavfall eller matavfall sammanblandat med annat avfall innebär det att verksamheten inte behöver teckna ett kompletterande abonnemang.

De dispensmöjligheter som föreslås kan komma att gynna större rikstäckande restaurangkedjor beroende på nivån på ansökningsavgiften. Den dispensbeviljande myndigheten har för närvarande möjlighet att sätta en avgift på mellan 250 och 38 000 kronor för förfarandet. Därtill kommer kostnader för framtagande av underlag för dispensförfarandet att tillkomma. Om slutnotan för förfarandet blir för stor kommer det troligtvis att leda till att mindre verksamhetsutövare avstår från att inleda ett sådant förfarande.

Om få av de särskilt utpekade verksamheterna väljer att söka dispens från den kommunala renhållningsskyldigheten kommer förslaget troligtvis att leda till en utbyggnad av storskaliga kommunala biogasanläggningar, eftersom kommunen får en säker substrattillgång. Samtidigt kommer en sådan utveckling troligtvis att trycka undan utbyggnaden av främst småskaliga privata biogasanläggningar eftersom de får svårare att komma åt substraten.

### 9.3.3 Verksamheternas ansvar för insamling av förpackningsavfall och returpapper (6.3)

#### Förslag

Den som bedriver ett godkänt insamlingssystem för återanvändning eller återvinning av förpackningar och tidningar får ansvar för att samla in statistik på insamlade mängder förpackningsavfall och returpapper från verksamheter. Den får vidare ansvar för att ge den som transporterar förpackningsavfall och returpapper från verksamheter möjlighet att lämna avfallet till en avlämningsplats.

## Konsekvenser

I förslaget till ny producentansvarsförordning för förpackningar och returpapper föreskrivs i 1 § 2. att förpackningsavfall och returpapper samlas in från hushåll och andra användare. Förordningen omfattar en skyldighet för innehavare av avfall att sortera ut förpackningar och tidningar (22, 23 §§). Andra förbrukare av förpackningar och tidningar än hushåll åläggs att sortera ut förpackningsavfall och returpapper från annat avfall och se till att det hanteras på det sätt som anges i 15 kap. 1 § miljöbalken, dvs. i enlighet med avfallshierarkin. Producentansvaret för dessa fraktioner gäller därmed för verksamheternas avfall. Insamling och omhändertagande av dessa fraktioner utförs i dag vanligtvis av avfallsentreprenörer som verksamheterna själva har anlitat, ofta i samordning med övriga avfallsslag som uppkommer i verksamheten.

Då verksamheterna redan i dag i praktiken ansvarar för att sortera ut den typen av avfall bedöms förslaget inte innebära några kostnadsförändringar för verksamheterna och inte några större förändringar för avfallsentreprenörerna eller för konkurrensituationen. För systemadministratören som bedriver ett förhandsgodkänt insamlingssystem, kan kravet på att samla in statistik på insamlade mängder förpackningsavfall och returpapper från verksamheter medföra viss ökning av de administrativa kostnaderna.

### 9.4 Förslag i kapitel 7 Utformning av förpackningar och förebyggande av förpackningsavfall (7.3)

#### Förslag

Ansvar för tillsynen över producentansvaret för förpackningars utformning läggs på en nationell myndighet.

För att underlätta myndighetens arbete för tillsyn likställs tillämpning av de harmoniserade standarderna eller liknande standard med att första punkten i 1 och 4 §§ i förpackningsförordningen uppfylls.

**Konsekvenser (se även 9.5.3.)***Konsekvenser för producenterna*

Förslaget kan komma att leda till en ökad administrativ börda och kostnad för företag som producerar eller placerar förpackningar på marknaden. Dessa kostnader beräknas i stort komma initialt när system för att bevara tekniska specifikationer ska börja arkiveras eller när standarder ska tolkas. Ökad tillsyn på området kan leda till ökade administrativa kostnader för producenterna.

*Konsekvenser för kommunen*

Förslaget bör leda till minskad börda för kommunen då ansvaret för tillsyn flyttas från dem.

*Konsekvenser för myndigheten*

Om regeringen väljer att lägga uppgiften på Naturvårdsverket beräknas den rymmas inom ramen för det anslag som verket har tilldelats. Väljer regeringen däremot att inrätta en ny myndighet behöver en utredning tillsättas för att fastlägga uppgifter för och beräkna kostnaderna av införandet av en sådan myndighet.

*Konsekvenser för miljön*

Förslaget bör kunna leda till att förpackningars miljöpåverkan minskar.



## 9.5 Förslag i kapitel 8 En samlad målstruktur, uppföljning och tillsyn

### 9.5.1 En samlad målstruktur (8.2), En effektiv uppföljning (8.3)

#### Förslag

I 8.2 föreslås att det avfallsförebyggande programmet integreras med den nationella avfallsplanen. Beslut om den nationella avfallsplanen, som föreslås gälla för en fyraårsperiod, fattas av regeringen. Den myndighet som regeringen bestämmer ansvarar för att bereda planen. Återvinningsmålen i förordning (2006:1273) om producentansvar för förpackningar, förordning (1994:1205) om producentansvar för returpapper samt övriga författningar som anger återvinningsmål samlas i och framgår enbart av den nationella avfallsplanen.

De avfallsrelaterade målen samlas under en ordning för att på så sätt skapa en tydlig överblick över de olika styrmedlen på avfallsområdet. Av ramdirektivet om avfall följer att medlemsstaterna ska ha en eller flera avfallsplaner. Därför föreslås att alla avfallsrelaterade mål samlas i avfallsplanen. Planen ska enligt direktivet följas upp minst vart sjätte år. Jag anser att planen i stället bör följas upp vart fjärde år. Detta ligger även i linje med vad som gäller för uppföljningen av målen i miljömålssystemet. Beslut om antagande av den nationella avfallsplanen fattas av regeringen.

I 8.3 föreslås att den nationella avfallsplanen ska följas upp vart fjärde år. Av uppföljningen ska framgå om de antagna målen i planen har nåtts samt hur pass effektiva eventuella införda styrmedel har varit.

Den som omfattas av tillstånds- eller anmälningsskyldighet enligt 36 § respektive 42 § avfallsförordningen ska varje år lämna en avfallsrapport till länsstyrelsen. Rapporten ska innehålla uppgift om mängd och typ av avfall som verksamhetsutövaren transporterar samt uppgift om vart avfallet transporteras och om de metoder som används för hantering i enlighet med 15 kap. 1 § miljöbalken. Den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter som kompletterar bestämmelsen om det behövs för att myndigheten ska kunna följa upp avfallsmängder och avfallsflöden på nationell nivå.

Länsstyrelsen får i uppgift att sammanställa avfallsrapporterna inom länet. Sammanställningen ska överlämnas till den myndighet som regeringen bestämmer. Underlaget ska användas för att följa upp avfallsmängderna och avfallsflödena på nationell nivå.

Både avfallstransportörer och myndigheter har länge eftersökt en bättre kontroll på avfallsflödena i samhället. Branschen menar att detta skulle kunna förhindra illegal hantering av avfall och på så sätt också skapa lika spelregler för alla transportörer. För myndigheter har det varit svårt att utöva tillsyn över transportörerna men också att få fram representativa och trovärdiga avfallsdata för flödena i samhället. Enligt förslaget åläggs avfallstransportörer en skyldighet att varje kalenderår rapportera mängd och typ av avfall som transporteras samt var avfallet lämnas och vilken eller vilka metoder som används för hantering i enlighet med 15 kap. 1 § miljöbalken. Rapporterna ska lämnas till tillsynsmyndigheten, dvs. länsstyrelsen. Hos länsstyrelsen kan rapporterna fungera som ett underlag för tillsyn över transportörerna och på så sätt också förhindra illegal avfallshandling som i dagsläget är mycket svårupptäckt.

För att rapporterna ska kunna fungera som ett underlag för uppföljning av avfallsflödena i stort föreslås att länsstyrelserna ska göra en sammanställning av rapporterna som ska överlämnas till den nationella myndighet som regeringen bestämmer. Tanken är att den nationella myndigheten därefter ska kunna använda sammanställningarna för statistikändamål och vid uppföljningen av avfallsplanen.

## Konsekvenser

### *Konsekvenser för transportörer*

Kravet på inlämnande av avfallsrapporter innebär att avfallstransportörer får ökade administrativa kostnader. De större företagen menar dock att det är kostnader som de är villiga att ta på sig. Däremot är kostnaden inte lika hanterbar för ett mindre företag. Införandet av reglerna bedöms emellertid vara så pass viktiga för att systemet ska fungera att de mindre företagen inte kan undgå skyldigheten att avlämna en rapport. Att undanta de mindre företagen skulle också innebära att kontrollen över dem skulle försvåras vilket skulle kunna leda till ökad brottslighet.

Förslaget måste förenas med övergångsbestämmelser då det i dagsläget inte är tekniskt möjligt för transportörerna att ta fram de uppgifter som behövs för att sammanställa rapporten. Branschen bedömer dock att frågan kan lösas.

#### *Konsekvenser för länsstyrelser*

Kravet på sammanställning av avfallsrapporter innebär att länsstyrelsernas anslag troligen behöver öka med kostnaderna motsvarande högst ett kvarts personår per länsstyrelse. Uppgiftsinhämtning och sammanställning bör kunna samordnas med den nationella myndighetens ansvar för och arbete med den nationella avfallsstatistiken.

### 9.5.2 En effektiv tillsyn (8.4)

#### **Förslag**

Tillsynen över tillstånds- och anmälningspliktiga verksamheter enligt 36 §, 42 §, 46 § och 47 § avfallsförordningen övertas av länsstyrelsen.

Förslaget innebär att tillsynen över avfallstransporter övergår från kommun till länsstyrelse. Förslaget är en följd av det ökade behovet av tillsyn över verksamheter på kommunalnivå som införandet av avfallshierarkin förväntas få.

#### **Konsekvenser**

Förslaget förväntas i sig varken medföra ökade kostnader för avfallstransportörer eller länsstyrelser. Tillsammans med införandet av hierarkin förväntas emellertid behovet av tillsynen på transportörerna att öka. Detta kan komma att leda till ökade tillsynsavgifter för transportörerna. För länsstyrelserna innebär förslaget troligtvis att ytterligare personer måste anställas för att hantera det ökade behovet. Oavsett hur många personer som måste anställas ska uppgiften finansieras av tillsynsavgifterna.

### 9.5.3 Nya myndighetsuppgifter som rör producentansvaret (8.5)

#### Förslag

Som en följd av de ändringar som presenteras i kapitel 7 föreslås att en nationell myndighet övertar tillsynen över förpackningars utformning. Följden av de föreslagna ändringarna i kapitel 5 innebär samtidigt att det ankommer på en nationell myndighet att godkänna en aktör som i producenternas ställe uppfyller de krav som ställs på producenterna. Myndigheten kan även godkänna en enskild producent så länge den uppfyller kraven om godkända insamlingssystem i den föreslagna förordningen om producentansvar för förpackningar och returpapper. Därtill kommer att myndigheten ska vara en första instans i ärenden som rör tvister om ersättningen från godkända systemadministratörer till kommunerna samt om utformningen av det kommunala insamlingssystemet för förpackningsavfall och returpapper och ersättning till kommunerna i det sammanhanget.

#### Konsekvens

Om regeringen väljer att lägga de nya myndighetsuppgifterna på Naturvårdsverket måste troligen en omprioritering av myndighetens arbete med avfallsfrågor och angränsande områden behöva genomföras. För att kunna klara flera av de tillkommande uppgifterna bedöms ett tillskott motsvarande ca fem årsarbetskrafter, således en anslagsökning om högst cirka fem miljoner kronor, behövas. Väljer regeringen däremot att inrätta en ny myndighet behöver en utredning tillsättas för att beräkna kostnaderna för en sådan myndighet.

Förslaget kan leda till minskad börda för kommunerna då ansvaret för tillsyn över förpackningars utformning flyttas från dem.

## 10 Författningskommentar

### 10.1 Förslaget till lag om ändring i miljöbalken

#### 2 kap.

#### 5 §

I paragrafen anges att alla som bedriver en verksamhet eller vidtar en åtgärd ska hushålla med råvaror och energi. Paragrafen ändras så att det framgår att det i detta ingår att använda förnybara energikällor samt utnyttja möjligheterna att förebygga avfall. I *att utnyttja möjligheterna att förebygga avfall* ingår att se över och minimera uppkomsten av avfall samt att återanvända produkter eller ämnen som ännu inte blivit till avfall. Det innebär också att vidta åtgärder som innebär en minskning av den negativa påverkan på miljön och människors hälsa av det genererade avfallet samt halten skadliga ämnen i material och produkter. I 15 kap. föreslås införande av en definition av vad som avses med att förebygga avfall. Definitionen ska även gälla vid tillämpningen av 2 kap. 5 §.

Paragrafen ska i likhet med övriga allmänna principer och hänsynsregler gälla vid all verksamhet och alla åtgärder som inte är av försumbar betydelse. Exempelvis ska, till skillnad mot i dag, utnyttjandet av möjligheterna att förebygga uppkomsten av avfall ingå som en del i de överväganden som ska göras för miljöfarlig verksamhet.

Bestämmelser om hur avfall som ändå uppkommer finns i 15 kap.

## 15 kap.

### 1 §

Enligt paragrafen syftar bestämmelserna i 15 kap. till att *förebygga avfall* samt att hantera det avfall som uppkommer genom att det *förbereds för återanvändning* eller att det *materialåtervinns*, men endast om det är lämpligare än att det förbereds för återanvändning. Avfall som uppkommer kan också *återvinnas på annat sätt*, men endast om det är lämpligare än att det förbereds för återanvändning eller materialåtervinns eller *bortskaffas*, men endast om det är lämpligare än de tidigare nämnda förfarandena. När bestämmelsen tillämpas ska den åtgärd som ger det bästa resultatet för människors hälsa och miljön bedömas som lämpligast om en sådan hantering inte kan anses orimlig i enlighet med 2 kap. 7 § miljöbalken.

Bestämmelsen om att avfall ska förebyggas ska bl.a. tillämpas av kommuner när de planerar avfallshanteringen inom kommunen och vid meddelande av föreskrifter som rör avfallshantering.

Bestämmelsen om att avfall ska hanteras enligt en särskilt uppräknad ordning ska tillämpas som huvudregel vid avfallsplanering och meddelande av föreskrifter. Bedömningen av vilken åtgärd som ger det bästa resultatet för människors hälsa och miljön ska göras med utgångspunkt i 1 kap. 1 § miljöbalken, dvs. miljöbalkens övergripande mål och syfte och ur ett livscykelperspektiv. Vid en sådan bedömning bör jämföras de hanteringsalternativ som är möjliga för det aktuella avfallet. Det kan i vissa fall innebära att den bästa hanteringen av ett visst avfallsflöde inte är förberedelse för återanvändning, utan kanske bortskaffande. Det gäller t.ex. för vissa typer av farligt avfall. Som underlag för en sådan bedömning kan forskningsresultat, där olika parametrar har använts för att fastställa det alternativ som ger bäst resultat för miljön som helhet för ett specifikt avfallsflöde, användas.

Regeringen kan ta ställning till att föreskriva om att viss hantering av ett specifikt avfallsflöde alltid ska anses som lämpligast från hälso- och miljösynpunkt (se vidare under kommentaren för 9 §).

Enligt bestämmelsen finns dock alltid en möjlighet att ta hänsyn till omständigheter i det enskilda fallet som t.ex. transportsträcka till närmsta behandlingsanläggning. Skulle detta t.ex. innebära

orimligt höga kostnader och samtidigt en låg miljönytta finns möjligheten att göra undantag från huvudregeln.

## 2 §

Paragrafen anger vad som är avfall. Innehållet är detsamma som den tidigare 1 § med undantag för att tillverkningsprocess har bytts ut mot produktionsprocess. Detta för att förtydliga att produktionsprocesser som t.ex. djuruppfödning också omfattas av begreppet.

## 3 §

Paragrafen anger innebörden av att förebygga avfall. Definitionen ska även gälla för förebyggandeåtgärder som vidtas enligt 2 kap. 5 §.

## 3 a §

Paragrafen, som är ny, definierar de olika återvinningsförfarandena som anges i 1 §.

## 4 §

Paragrafen definierar hantering av avfall och har, med några redaktionella ändringar, samma innehåll som tidigare 3 §. Vad gäller förberedelse för återanvändning räknas detta in under begreppet återvinning.

## 5 §

Paragrafen innehåller definitioner av hushållsavfall, uttjänt bil, fastighetsinnehavare, producent samt insamling. I paragrafen har definitioner som tidigare angivits i 2 och 4 §§ tillkommit.

Definitionen av *hushållsavfall* ändras till att enbart omfatta avfall som kommer från bostäder. Med bostäder avses i detta sammanhang utrymme som med äganderätt eller nyttjanderätt helt eller till väsentlig del används för boende. Till bostad räknas även garage,

förråd och tvättstuga. Även fritidshus eller andelslägenhet som den som innehar avfallet äger eller hyr för kortare eller längre tid räknas som bostad. Som bostad räknas däremot inte hotell, pensionat eller vandrarhem oavsett om man vistas där kortare eller längre tid.

Av paragrafen följer därför att en verksamhetsutövare ges ansvaret för att se till att ta hand om allt avfall som uppkommer inom verksamheten.

#### 5 a §

Paragrafen reglerar en avfallsinnehavares ansvar för att se till att avfallet hanteras på det sätt som anges i nya 15 kap. 1 §. Bestämmelsen ska läsas tillsammans med övriga bestämmelser i miljöbalken samt föreskrifter som meddelats med stöd av balken. Bestämmelsen anger ett generellt ansvar för alla som hanterar avfall som kan se olika ut för olika aktörer.

För en innehavare av hushållsavfall innebär ansvaret att avfallet t.ex. ska lämnas till det insamlingssystem som kommunen tillhandahåller eller själv ta hand om avfallet, om kommunen meddelat dispens för viss hantering enligt föreskrifter eller 15 kap. 18 § miljöbalken. Finns bestämmelser som möjliggör för annan än kommunen att tillhandahålla ett insamlingssystem för hushållsavfall uppfyller en innehavare av hushållsavfall sin skyldighet genom att lämna avfallet till den som tillhandahåller ett sådant system.

För en innehavare av avfall i verksamhet innebär bestämmelsen att innehavaren på egen hand eller genom att anlita någon som tillhandahåller ett insamlingssystem för avfall som uppkommit i verksamheten ska se till att avfallet hanteras på det sätt som anges i 15 kap. 1 §.

En avfallstransportör räknas alltid som innehavare av avfall och ska uppfylla skyldigheten i 15 kap. 5 a § genom att se till att mottaget avfall transporteras till en anläggning där avfallet hanteras på det sätt som anges i 15 kap. 1 §.



## 8 §

Paragrafen anger kommunens renhållningsansvar och har ändrats för att förtydliga kommunens ansvar för att se till att hushållsavfall hanteras på det sätt som anges i 15 kap. 1 §.

## 9 §

Paragrafen innehåller bemyndiganden för regeringen att meddela föreskrifter om hantering av avfall. Nytt i paragrafen är att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om undantag från att hantera avfall enligt 15 kap. 1 § som enbart får avse specifika avfallsflöden. Av 15 kap. 1 § följer att avfall som huvudregel ska hanteras enligt den i paragrafen angivna prioriteringsordningen. Undantag från denna huvudregel får således för specifika avfallsflöden anges i föreskrifter. Specifika avfallsflöden och lämplig hantering för dessa kan identifieras genom forskningsresultat där olika parametrar har använts för att fastställa det alternativ som ger bäst resultat för miljön som helhet för ett specifikt avfallsflöde.

## 27 kap.

## 4 §

Paragrafen anger att kommunen får finansiera sitt renhållningsansvar genom avgifter. Av paragrafen följer att sådana avgifter inte får avse reparation eller rengöring av avfall.

## 7 §

Paragrafen anger att regeringen bemyndigas att meddela föreskrifter om att producenter eller den som företräder en sammanslutning av producenter ska betala en avgift för insamling som görs genom en kommuns försorg.

## 10.2 Förslaget till förordning om ändring i avfallsförordningen (2011:927)

### *11 b §*

Förslaget är en precisering av kommunens ansvar för hantering av avfall som anges i 15 kap. 8 § i miljöbalken. Paragrafen anger att kommunen kan sortera ut sådant avfall som lämpar sig för förberedelse för återanvändning från sådant avfall som inte gör det. Det kan t.ex. röra sig om utsortering av möbler och textilier. Bestämmelsen anger vidare att kommunen bör ge möjlighet åt andra än kommunen att ta del av avfall som lämpar sig för förberedelse för återanvändning.

### *14 a §*

Paragrafen anger att kommunen ska se till att matavfall sorteras ut från annat hushållsavfall samt att kommunen ska tillhandhålla ett system för insamling av det utsorterade matavfallet.

I paragrafen anges även att det utsorterade matavfallet därefter ska hanteras på det sätt som anges i 15 kap. 1 § miljöbalken. Skrivningen är en precisering av kommunens ansvar enligt 15 kap. 8 § och innebär att kommunen inte får blanda det utsorterade matavfallet med annat avfall. Avfallet ska således hanteras skilt från annat avfall och transporteras till en behandlingsanläggning för matavfall.

Paragrafen anger även att den som ger upphov till annat avfall än hushållsavfall ska sortera ut matavfall från annat avfall och hantera det på det sätt som anges i 15 kap. 1 § miljöbalken vilket innebär en precisering av avfallsinnehavarens ansvar i 15 kap. 5 a § första stycket. Preciseringsen innebär att innehavaren av avfallet ska hantera matavfallet skilt från annat avfall och se till att det transporteras till en behandlingsanläggning för matavfall eller behandlas på den egna fastigheten.

Kravet på utsortering för kommuner och andra gäller i den utsträckning det utifrån ett samhällsekonomiskt eller insamlings-tekniskt perspektiv inte kan anses orimligt. För det fall att det skulle visa sig innebära orimligt höga kostnader för en kommun eller annan att se till att matavfall sorterades ut och tas om hand enligt 15 kap. 1 § miljöbalken kan detta vara ett godtagbart skäl till

undantag. Det kan också vara så att det visar sig vara omöjligt att rent tekniskt samla in matavfall i vissa områden, vilket också ska vara ett godtagbart skäl till undantag från kravet. Möjligheterna till undantag ska dock tillämpas restriktivt.

#### 34 a §

Paragrafen, som är ny, anger att skrymmande hushållsavfall och annat hushållsavfall som inte är brännbart får samlas in och omhändertas av den som godkänts av den myndighet som regeringen bestämmer. I ansökan om godkännande ska anges en beskrivning av hur sökanden avser uppfylla skyldigheten i 15 kap. 5 a § i miljöbalken, dvs. hur sökanden avser hantera det insamlade materialet.

#### 34 b §

Paragrafen anger förutsättningarna för att få ett godkännande enligt 34 a §. Sökanden ska dels inneha tillstånd att transportera avfall enligt avfallsförordningen, dels på ett godtagbart sätt ha visat hur kraven som anges i 15 kap. 5 a § kommer att uppfyllas.

Kravet på att sökanden måste inneha tillstånd att transportera avfall enligt förordningen, innebär att enbart den som yrkesmässigt transporterar avfall får ansöka om godkännande. Kravet på att sökanden på ett godtagbart sätt ska ha visat hur kraven som anges i 15 kap. 5 a § kommer att uppfyllas innebär bl.a. att sökanden måste visa vilka åtgärder som denne tänker vidta för att se till att avfall i första hand förbereds för återanvändning. Vissa typer av icke brännbart avfall, som t.ex. porslin, går lätt sönder när det hanteras. Detta gäller även för vissa typer av skrymmande avfall som t.ex. ömtåliga möbler. Den som ansöker om godkännande ska därför visa hur den avser hantera sådant avfall som måste hanteras varsamt för att det ska kunna förberedas för återanvändning. Bestämmelsen innebär därutöver att sökanden ska visa hur denne har tänkt avhända sig det insamlade avfallet, dvs. vart avfallet kommer att transporteras.

För att hushållen i en kommun ska få information om vilka som är behöriga att hantera hushållsavfallet, ska kommunen på lämpligt sätt göra känt för dem till vilka de kan lämna hushållsavfallet.

Bestämmelsen innebär att en innehavare av hushållsavfall kan välja att anlita en godkänd avfallstransportör och på så sätt uppfylla sin skyldighet i 15 kap. 5 a § miljöbalken.

#### 62 a §

I paragrafen, som är ny, anges att en godkänd transportör enligt 34 a § ska föra anteckningar om varifrån avfallet kommer, mängd och slag av avfall som årligen transporteras, vart avfallet transporteras samt hur avfallet hanteras. Anteckningar kan användas vid upprättandet av den i 62 b föreslagna skyldigheten att upprätta en avfallsrapport.

#### 62 b §

Paragrafen är ny och anger att den som omfattas av tillstånds- eller anmälningsplikt enligt 36 och 42 §§ förordningen varje år ska upprätta en avfallsrapport som ska lämnas till den länsstyrelse där verksamheten har sitt huvudsäte. Den myndighet som regeringen bestämmer får meddela närmare föreskrifter om innehållet i rapporten.

I förordningen anges krav på att löpande föra anteckningar om vissa särskilda avfallsslag. Sådana anteckningar kan användas som underlag vid upprättande av avfallsrapporten.

#### 62 c §

Paragrafen är ny och anger att avfallsrapporten ska lämnas till länsstyrelsen. Detta eftersom länsstyrelsen ansvarar för tillsynen över de som är skyldiga att upprätta rapporterna. Länsstyrelsen ska göra en sammanställning av rapporterna som i sin tur ska överlämnas till den myndighet som regeringen bestämmer. Den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om utformningen av sammanställningen.

## 74 §

Paragrafen innehåller bemyndiganden för kommunen att meddela föreskrifter om avfallshanteringen. Nytt i paragrafen är att kommunen får meddela föreskrifter om att fastighetsinnehavare ska avsätta och utrusta utrymmen för avfallshantering.

## 83 §

Paragrafen anger på vilket sätt den nationella avfallsplanen ska upprättas, revideras och beslutas. Nytt är att regeringen ska besluta om avfallsplanen samt krav på att den ska revideras minst vart fjärde år.

### **10.3 Förslaget till förordning om ändring i miljötillsynsförordningen (2011:13)**

## 25 a §

Paragrafen är ny och anger att den myndighet som regeringen bestämmer ansvarar för tillsynen i fråga om producentansvaret enligt förordningen (0000:00) om producentansvar för förpackningar och returpapper. Bestämmelsen är ett undantag från huvudregeln om kommuners ansvar för tillsynen vad gäller 15 kap. som anges i 26 kap. 3 § 3 stycket miljöbalken.

## 28 §

I paragrafen ges länsstyrelsen ansvar för tillsyn över tillstånds- och anmälningspliktiga verksamheter enligt 36, 42, 46, 47 §§ avfallsförordningen (2011:927).

### **10.4 Förslaget till förordning om ändring i (2005:220) om retursystem för plastflaskor och metallburkar**

Ändringarna i förordningen är en följd av att förordning (2006:1273) om producentansvar för förpackningar upphävs och

ersätts av en ny förordning. Förordningen ska således tillämpas på samma sätt som tidigare.

## 10.5 Förslaget till förordning (0000:00) om producentansvar för förpackningar och returpapper

### 1 §

I paragrafen anges syftet med förordningen. Syftet kan delas in i tre delar. För det första ska förpackningar framställas på ett sätt som gör att deras vikt och volym begränsas till den nivå som krävs för att upprätthålla en god säkerhets- och hygiennivå. För det andra är syftet att förpackningsavfall och returpapper samlas in från hushåll och andra användare. För det tredje är syftet att insamlat förpackningsavfall och returpapper hanteras på det sätt som anges i 15 kap. 1 § miljöbalken för att möjliggöra att de återvinningsmål som anges i den nationella avfallsplanen nås. Bestämmelser om den nationella avfallsplanen finns i avfallsförordningen (2011:927).

### 2 §

Paragrafen anger att termer och uttryck i förordningen har samma betydelse som i 15 kap. miljöbalken. Detta innebär att t.ex. begreppen *hushållsavfall* och *att hantera avfall* ska ha samma betydelse som i 15 kap. miljöbalken.

### 3, 4, 5, 6 §§

I paragraferna definieras begreppen *förpackning*, *förpackningsavfall*, *förpackningsproducent*, *returpapper* och *tidningsproducent*. Definitionerna är desamma som i förordning (2006:1273) om producentansvar för förpackningar samt förordning (1994:1205) om producentansvar för returpapper. Eftersom förordning (2006:1273) om producentansvar för förpackningar samt förordning (1994:1205) om producentansvar för returpapper har slagits samman, har dock begreppet *producent* i de båda förordningar blivit till *förpackningsproducent* och *tidningsproducent*.

## 7 §

Paragrafen anger definitionen av ett *godkänt insamlingsystem* och en *avlämningsplats*.

## 8 och 9 §§

I paragraferna definieras begreppen *biologisk behandling* och *energiutvinning* och är desamma som i förordning (2006:1273) om producentansvar för förpackningar.

## 10 §

Paragrafen anger att förordningen inte ska tillämpas på de förpackningar som omfattas av förordningen (2005:220) om retursystem för plastflaskor och metallburkar. Hur denna förordning ska tillämpas anges i 10.4.

I paragrafen anges även att förordningen inte ska tillämpas på förpackningar som p.g.a. sitt tidigare innehåll utgör farligt avfall. Hur sådant avfall ska hanteras anges i avfallsförordningen (2011:927).

## 11 §

I paragrafen anges de krav på förpackningars utformning som gäller för förpackningsproducenter och är desamma som i förordning (2006:1273) om producentansvar för förpackningar.

## 12 §

Paragrafen anger de krav på förpackningsproducenter och tidningsproducenter som relaterar till insamlingen av förpackningsavfall och returpapper. I kraven ingår att varje förpackningsproducent och tidningsproducent ska vara ansluten till ett godkänt insamlingsystem.

*13 §*

Paragrafen anger att frågor om godkännande prövas av den myndighet som regeringen bestämmer.

*14 §*

Paragrafen anger att en ansökan om godkännande ska vara skriftlig och innehålla uppgifter om villkoren för anslutning till systemet, vilka avlämningsplatser som ingår i systemet samt hur ersättning för insamling och transport till avlämningsplats av förpackningsavfall och returpapper från hushåll ska utges till kommunen. Paragrafen innehåller även ett bemyndigande för den myndighet som regeringen bestämmer att meddela närmare föreskrifter om innehållet i ansökan.

De uppräknade kraven är till för att den tillståndsgivande myndigheten ska få en grundläggande bild av hur insamlings-systemet kommer att bedrivas. Anser myndigheten sig behöva fler uppgifter i ansökan får den med stöd av det givna bemyndigandet meddela föreskrifter om detta.

*15 §*

I paragrafen anges förutsättningarna för godkännande. För godkännande behöver den som avser att bedriva insamlings-systemet visa att den har personella, tekniska och ekonomiska förutsättningar för detta. Det innebär att den som ansöker om godkännande ska kunna visa att den har ekonomiska förutsättningar för att dels ersätta kommunen för insamlingen av förpackningsavfall och returpapper från hushåll, dels ha nog med resurser för att kunna se till att det material som lämnas vid en avlämningsplats tas om hand på det sätt som anges i 15 kap. 1 § miljöbalken. Sökanden måste även ha ekonomiska förutsättningar för att uppfylla övriga krav enligt förordningen. Sökanden ska även kunna visa att den har de personella och tekniska förutsättningarna för detta, vilket innebär att den måste visa att den har en tillräcklig infrastruktur och bemanning för att kunna motta insamlat material.



*16 §*

Paragrafen anger de villkor som ska förenas med ett godkännande.

*17 §*

Paragrafen anger att den myndighet som regeringen bestämmer får återkalla ett godkännande. T.ex. kan brott mot de villkor som anges i 16 § leda till att ett godkännande återkallas.

*18 §*

Paragrafen anger kommunens skyldigheter i förhållande till det godkända insamlingssystemet och innebär att en kommun ska se till att den som ger upphov till hushållsavfall ges en möjlighet att sortera ut förpackningsavfall och returpapper från annat hushållsavfall. Därtill ska kommunen se till att det insamlade avfallet transporteras till en avlämningsplats. Därefter upphör kommunens ansvar för det insamlade avfallet.

*19 §*

I paragrafen anges hur samråden mellan kommunen och den som bedriver ett godkänt insamlingssystem i frågor som rör kommunens insamling av förpackningsavfall och returpapper. Samrådet bör till största delen hantera frågan hur insamlingsystemen ska utformas så att det ger förutsättningar för hög kvalitet hos det insamlade materialet. Den som bedriver det godkända insamlingssystemet ska därför bidra med sin kunskap om hur de insamlade avfallet t.ex. måste vara sorterat för att det ska kunna gå att materialåtervinna.

*20 §*

Paragrafen anger förutsättningarna för att en kommun ska anses ha fullgjort sin samrådsskyldighet. Kommunen ska, på begäran eller självmant, lämna en utförlig redogörelse till den som bedriver ett godkänt insamlingssystem för hur kommunen skapar förutsätt-

ningar för hög kvalitet hos det insamlade materialet. Om den som bedriver ett godkänt insamlingssystem anser att utformningen av det system som kommunen tillhandhåller inte skapar förutsättningar för hög kvalitet hos det insamlade materialet och på så sätt också förutsättningar för höga återvinningsnivåer, får den begära överläggning.

#### 21 §

Paragrafen anger att den kommunala avfallsplanen ska innehålla ett särskilt avsnitt om hur förpackningsavfall och returpapper samlas in samt uppgifter om de eventuella åtgärder kommunen kommer att vidta för att öka insamlingen av returpapper och förpackningsavfall.

#### 22 §

Paragrafen anger att innehavaren av hushållsavfall ska sortera ut förpackningsavfall och returpapper från annat hushållsavfall och lämna det till de insamlingssystem som kommunen tillhandahåller. Det innebär att det är kommunens ansvar att se till att hushållen väljer att sortera ut förpackningsavfallet och returpappret i stället för att sammanblanda avfallet med annat hushållsavfall.

#### 23 §

I paragrafen anges att andra förbrukare, dvs. andra förbrukare än hushåll, ska sortera ut förpackningsavfall och returpapper från annat avfall och se till att det tas om hand på det sätt som anges i 15 kap. 1 § miljöbalken. Detta innebär att andra förbrukare än hushåll själva bär ansvaret för att se till att förpackningsavfall och returpapper sorteras ut. Däremot anger villkorspunkten 5 i 16 § att den som bedriver ett godkänt insamlingssystem ska ge andra än kommunen möjlighet att lämna förpackningsavfall eller returpapper till en anordnad avlämningsplats. Detta innebär för det fall att det utsorterade materialet skulle vara belagt med en hanteringskostnad att t.ex. en verksamhet enbart behöver betala för tjänsten att se till att förpackningsavfallet och returpappret samlas in och inte för själva hanteringen.

## 24 §

Paragrafen anger hur ersättning ska utges till kommunen för insamling och transport till avlämningsplats samt för information till allmänheten.

Ersättningen ska utges som en årlig schablonavgift som, efter hörande av företrädare för kommuner och de godkända insamlings-systemen, beslutas av den myndighet regeringen bestämmer.

Myndigheten bemyndigas att utfärda de ytterligare föreskrifter som behövs för att genomföra ersättningen till kommunerna. Kommunerna får därefter själva fördela kostnaderna mellan sig.

## 25 §

I paragrafen finns en hänvisning till miljöbalken och miljötillsynsförordningen (2001:13). Av 25 a § miljötillsynsförordningen framgår att den myndighet som regeringen bestämmer ansvarar för tillsynen i frågan om producentansvaret enligt förordningen (0000:00) om producentansvar för förpackningar och returpapper.

## 26 §

Paragrafen anger förutsättningarna för överklagande av t.ex. en kommunal nämnds beslut eller s.k. nollbeslut om utformningen av det kommunala insamlingssystemet för förpackningsavfall och returpapper. Bestämmelsen kan användas som en sista utväg för det fall att kommunen och den som bedriver ett godkänt insamlings-system inte kan enas vid ett samråd enligt 20 §.

## 27 §

Paragrafen ger bemyndigande till den myndighet regeringen bestämmer att utfärda närmare föreskrifter för att genomföra den nationella verkställigheten av förordningen om producentansvar.

# Kommittédirektiv



## Särskild utredare för översyn av avfallsområdet

Dir.  
2011:66

---

Beslut vid regeringssammanträde den 30 juni 2011

### Sammanfattning

En särskild utredare ska göra en allmän översyn av avfallsområdet. Översynen ska ta sin utgångspunkt i att avfallshanteringen ska ske på ett resurseffektivt och miljömässigt sätt, vara effektiv för samhället och enkel för konsumenter och andra användargrupper.

Utredaren ska göra en översyn av avfallsområdet främst när det gäller utformningen och ansvaret för insamlingen och omhändertagandet av hushållens avfall. Vidare ska utredaren göra en översyn av ansvaret för näringslivets avfall, särskilt avseende hushållsavfall, förpackningar och returpapper. Utifrån detta ska utredaren föreslå hur avfallshanteringen bäst bör utformas. En sådan bedömning ska göras förutsättningslöst och med möjligheten att pröva såväl nya marknadslösningar som nya administrativa och tekniska lösningar. Utredaren ska även utvärdera dagens styrmedel för att få producenterna att tillverka förpackningar på ett sådant sätt att miljöbelastningen och resursförbrukningen minimeras i ett helhetsperspektiv.

Uppdraget ska redovisas senast den 1 juni 2012.

### Bakgrund

#### *Avfallshanteringens infrastruktur*

Ett väl fungerande omhändertagande av avfall är en av de nödvändiga infrastrukturerna i samhället. Avfallspolitiken syftar till att omhänderta avfallet på ett hållbart sätt så att miljöpåverkan minimeras och avfallet som en resurs kan utnyttjas igen. Avfallshanteringens infrastruktur omfattar såväl insamling och transport som omhänder-

tagande i olika former. Såväl hushåll, offentliga verksamheter som företag är beroende av att offentliga eller privata aktörer tar hand om avfallet.

Avfallshanteringens infrastruktur bör ses som en del av övrig stadsplanering och utformas på ett energi- och resurseffektivt sätt. I städer och tätorter finns goda förutsättningar för en väl utbyggd infrastruktur i form av tekniska försörjningssystem för transporter, energiförsörjning, avfallshandling samt vatten och avlopp. Det finns också goda möjligheter att i ökad omfattning integrera dessa tekniska system med varandra. Det kan t.ex. ske genom att tätbebyggda områden med fjärrvärme använder energi från avfallsförbränning eller spillvärme från industrin eller använder slam från avloppsreningsverk, organiskt avfall från hushåll och livsmedelsindustrier m.m. för att producera biogas som sedan kan användas som drivmedel i exempelvis stadsbussar, sopbilar och lokala taxiflottor. Regeringens delegation för hållbara städer har i uppdrag att utveckla dessa frågor.

### *Ansvarsfördelning*

Enligt miljöbalken ska den som innehar avfall se till att det hanteras på ett hälso- och miljömässigt godtagbart sätt. Kommunerna ansvarar för insamling och omhändertagande av hushållsavfall med undantag för sådant avfall som omfattas av producentansvar. Regeringen har meddelat föreskrifter om producentansvar i fråga om förpackningar, returpapper, däck, bilar, elektriska och elektroniska produkter, glödlampor och vissa belysningsarmaturer samt i fråga om batterier, läkemedel och radioaktiva produkter. För övrigt avfall gäller att avfallsinnehavaren har ett ansvar att hantera sitt avfall på ett miljö- och hälsomässigt godtagbart sätt. Avfallsområdet är även i stor utsträckning reglerat på EU-nivå. Utöver ramdirektivet för avfall (2008/98/EG) finns särskilda produkt direktiv för bl.a. förpackningar, men även direktiv om deponering och förbränning av avfall samt förordningar om transporter respektive om animaliska biprodukter.

Kommunernas roll på avfallsområdet har inneburit att kommunerna under åren gjort stora investeringar i olika former av avfallsbehandlingsanläggningar. Sedan mitten av 1990-talet har kommunernas ansvar successivt minskat dels genom att producentansvar införts, dels genom att det kommunala ansvaret för handtering

av både icke-farligt och farligt avfall från näringslivet avskaffats. Detta har inneburit att ansvaret för insamling och omhändertagande av hushållens och näringslivets avfall har delats upp på flera olika aktörer. Detta har i sin tur medfört att parallella insamlingssystem har byggts upp för hushållen och näringslivet att lämna sitt avfall till. Under samma period som producenterna fått ansvar för viss avfallshantering har kommunerna fått strängare krav på sig för bl.a. utsortering av brännbart avfall och omhändertagandet av avfallet från hushållen.

### *Särskilt om hushållens avfall*

Många kommuner har under senare år byggt ut sina insamlingssystem för hushållsavfall med möjlighet till källsortering av olika avfallsslag, exempelvis genom utsortering av matavfall och brännbart avfall från en deponifraktion. Även hushållens farliga avfall och grovavfall hanteras särskilt. Producenterna för förpackningar och returpapper har i sin tur använt sig främst av ett rikstäckande system med återvinningsstationer för insamlingen från hushållen. Servicenivå och kostnader skiljer sig åt beroende på om avfallet samlas in i system med fastighetsnära källsortering eller i system med återvinningsstationer.

Avfallshanteringen bygger till stor del på ett aktivt deltagande från hushåll och näringslivet. Detta i sin tur bygger på att hushåll har förtroende för systemen och ges rimliga förutsättningar att delta. Målet är att avfallshanteringen ska vara enkel, begriplig och lättillgänglig men samtidigt resurs- och kostnadseffektiv. En sammanställning av plockanalyser<sup>1</sup> visar att det i villahushåll läggs ca 1,4 kilo förpackningar och tidningar i det övriga hushållsavfallet varje vecka, vilket motsvarar omkring 20 procent av det totala hushållsavfallet. I lägenhetskommuner är motsvarande siffra 2,3 kilo eller 36 procent. Vidare finns problem för olika konsumentgrupper att delta i insamlingen av förpackningar och returpapper på grund av långa avstånd till återvinningsstationerna<sup>2</sup>. Det finns också oklarheter avseende fysiskt och ekonomiskt ansvar för information om avfallshanteringen och renhållningen vid återvinningsstationerna.

<sup>1</sup> Avfall Sverige, 2011, Nationell kartläggning av plockanalyser av hushålles kärll- och säckavfall.

<sup>2</sup> Skrivelse från Villaägarnas Riksförbund, Varför fungerar returinsamlingen bara i vissa kommuner?, M2010/3543/Ke.

Av det tidningspapper som sattes på marknaden under 2009 samlades dock så mycket som 91 procent in och materialåtervanns till 100 procent. Enligt förordningen (1994:1205) om producentansvar för returpapper ska 75 procent samlas in och materialåtervinnas. När det gäller förpackningar så redovisade producenterna år 2008<sup>3</sup> en insamlingsgrad på 81 procent<sup>4</sup>, av vilken 59 procent gick till materialåtervinning och 22 procent till energiåtervinning. Alla förpackningsslag utom metall- och plastförpackningar klarar de nationella målen för återvinning och materialutnyttjande enligt förordningen (2006:1273) om producentansvar för förpackningar. De förpackningar och det returpapper som inte sorterats ut och lämnats i producenternas system, samlas in tillsammans med övrigt avfall. Eftersom det sedan 2002 är förbjudet att deponera brännbart avfall i Sverige, bedömer Naturvårdsverket att detta sannolikt går till energiåtervinning.

### *Särskilt om näringslivets avfall*

Frågan om näringslivets hushållsavfall har diskuterats under många år. I miljöbalken definieras hushållsavfall som *avfall som kommer från hushåll samt därmed jämförligt avfall från annan verksamhet*. Näringslivets hushållsavfall är bl.a. sådant avfall som uppkommer som följd av att människor uppehåller sig i en lokal, t.ex. avfall från personalmatsalar och toalettavfall. Enligt miljöbalken ansvarar kommunen för hantering av hushållsavfall.

Under många år har diskussioner pågått om vilket avfall som ingår i näringslivets hushållsavfall och vilket avfall som faller utanför definitionen och därmed utanför det kommunala ansvaret. Dagens reglering skapar en oklar rättslig situation för såväl företag som kommuner. Naturvårdsverket har vid ett par tillfällen försökt klargöra detta i en vägledning. Ett förslag om näringslivets hushållsavfall fanns med i promemorian Nya avfallsregler (Ds 2009:37). Förslaget i promemorian möjliggör för den som bedriver en yrkesmässig verksamhet att låta någon annan än kommunen ta hand om hushållsavfallet från en verksamhet. Kommunens ansvar kvarstår för sådant hushållsavfall som en verksamhetsutövare väljer att inte lämna till någon annan än kommunen. Den som lämnar hushållsavfall

<sup>3</sup> Naturvårdsverket, Rapport 6328, Samla in, återvinn! – Uppföljning av producentansvaret 2008.

<sup>4</sup> För förpackningar finns dock inget insamlingsmål, producenterna är ansvariga att samla in alla förpackningar.

till någon annan än kommunen ska anmäla det till kommunen för att kommunen ska kunna planera för avfallshanteringen. Förslaget remitterades och en stor mängd remissyttranden kom in till Miljödepartementet. Regeringen anser att det finns anledning att hantera frågan i detta sammanhang eftersom frågeställningen angränsar till övriga frågor i detta utredningsuppdrag.

Producentansvaret för förpackningar omfattar alla förpackningar och således även de som uppkommer hos näringslivet. Dagens system är dock utformat på ett sådant sätt att insamling och omhändertagande av förpackningarna utförs av de avfallsentreprenörer som näringslivet själva har valt och ofta i samordning med övriga avfallsslag som uppkommer i verksamheten.

### *Särskilt om avfallshantering och lagen om offentlig upphandling*

Avfallsområdet är ett av många områden som också berörs av lagen (2007:1091) om offentlig upphandling, förkortad LOU. Utredningen om offentliga företag – upphandling, kontroll, insyn. (Ofuki-utredningen) har i sitt betänkande Offentlig upphandling från eget företag?! (SOU 2011:43) föreslagit att de s.k. Teckal-kriterierna ska permanentas i svensk lagstiftning. Teckal-kriterierna innebär att kommuner, om vissa förutsättningar är uppfyllda, inte behöver tillämpa LOU när de köper tjänster från bl.a. sina helägda avfallsbolag. Hanteringen av betänkandet kommer att få konsekvenser för avfallsområdet och dess aktörer oavsett om regeringen följer utredningens förslag eller inte.

### *Tillsyn över producentansvaret*

Naturvårdsverket har konstaterat<sup>5</sup> att en stor brist med dagens regler om producentansvar för förpackningar och returpapper är att det är svårt för kommunen att bedriva en effektiv tillsyn. Någon kommunal tillsyn över producentansvaret sker inte i någon stor omfattning. Tillsynsfrågan hör samman med att producenterna för att lösa sin uppgift har bildat eller anlitat s.k. materialbolag som sköter det praktiska arbetet med producentansvaret. Materialbolagen är inte producenter i lagens mening. Ansvar för att

---

<sup>5</sup> Naturvårdsverket, 2009, Rapport 5942 System för insamling av hushållsavfall i materialströmmar.



avfallsinsamlingen fungerar ligger på ett stort antal producenter samtidigt som hanteringen sköts av få materialbolag. När det brister i insamlingen blir det inte effektivt för tillsynsmyndigheterna att vända sig med förelägganden till var och en av de ansvariga producenterna. Även om varje producent i och för sig har ansvaret för att insamlingen fungerar, är verkligheten ofta sådan att den enskilda producenten har små möjligheter att bestämma över hur materialbolaget bedriver sin verksamhet.

#### *Behovet av en översyn av avfallsområdet*

Ett av huvudsyftena med införandet av producentansvaret var att påverka producenterna att miljöanpassa produkterna så att miljöbelastningen och resursförbrukningen minimerades i ett helhetsperspektiv. Producenterna fick därför ansvaret att samla in och omhänderta förpackningarna på ett miljömässigt sätt enligt särskilda återvinningsmål. Konsumenterna har en skyldighet att sortera ut sina förpackningar. Producenterna har också krav på sig att utforma produkterna på ett sådant sätt att de kan återanvändas eller återvinnas. Vidare ska förpackningarna inte innehålla vissa farliga ämnen och vara utformade så att de innehåller minsta möjliga mängd material för att ändå uppfylla sitt syfte. År 2008 redovisade Naturvårdsverket att förpackningsmängderna har minskat något, förmodligen på grund av den pågående lågkonjunkturen. Det är dock oklart hur utformningen av förpackningarna har förändrats enligt de ursprungliga syftena med producentansvaret.

Syftet med att förändra kraven på avfallshanteringen har också varit att i större utsträckning hantera avfallet på ett miljömässigt godtagbart sätt och att se avfallet som en resurs. Förutom krav på utsortering av brännbart avfall och förbud mot att deponera organiskt och brännbart avfall så har även delmål om biologisk behandling syftat till att främja utsortering av matavfall. Delmålet om biologisk behandling av matavfall från hushållen har dock inte uppnåtts. Regeringen har nu fått förslag från Miljömålsberedningen om skärpta etappmål för biologisk behandling av matavfall från hushållen samt förslag till etappmål om minskade mängder matavfall<sup>6</sup>. Det vore således intressant att undersöka hur omhändertagandet av avfall skulle kunna förbättras ytterligare för att bidra till ökat resursutnyttjande i form av bl.a. biogasproduktion. Även potentialen för

<sup>6</sup> Miljömålsberedningne, Etappmål i miljömålssystemet, SOU 2011:34, dnr M2011/1516/Ma.

att förbättra omhändertagandet av det farliga avfallet för att minimera spridningen av farliga ämnen är intressant att undersöka.

Flera faktorer har under åren pekats på att aktörerna inte samarbetar i den utsträckning som krävs för att vi ska ha ett effektivt system för avfallshanteringen som fortsätter att utvecklas med tiden. Flera initiativ har tagits på senare tid för att komma till rätta med dessa problem. Bland annat gav regeringen Naturvårdsverket i uppdrag att lämna förslag på utformning av system för insamling av hushållsavfall i materialströmmar. Verkets redovisning<sup>7</sup> innehåller olika scenarier hur insamlingen kan utformas. Rapporten låg bl.a. till grund för regeringens proposition Förhandsgodkända insamlingsystem för förpackningar och papper (prop. 2007/08:129). Vidare tillsattes en särskild förhandlare med en överenskommelse mellan kommuner och producenter som resultat<sup>8</sup>. Under senaste året har en mängd aktörer<sup>9</sup> vänt sig till regeringen med skrivelser om behov av översyn av området eller förtydliganden av lagstiftningen för att kunna bedriva en effektiv och miljömässigt bra avfallshandling som också underlättar för hushåll och andra aktörer att delta. Samtliga aktörer är överens om att något måste göras, dels för att förtydliga ansvarsförhållandena, dels för att fastställa ambitionsnivåerna på avfallsområdet.

## Uppdraget

En särskild utredare ska göra en allmän översyn av avfallsområdet. Översynen ska ta sin utgångspunkt i att avfallshandling ska ske på ett resurseffektivt och miljömässigt sätt, vara effektiv för samhället och enkel för konsumenter och andra användargrupper. Med miljömässigt sätt avses ett omhändertagande i enlighet med den avfallshierarki som finns i artikel 4 i ramdirektivet för avfall (2008/98/EG). Insamlingsystemen bör också utformas så att de kan anpassas till den tekniska utvecklingen för att möjliggöra bästa miljömässiga hantering. Målet är att avfallshandling ska vara enkel, begriplig och lättillgänglig för alla konsumenter och andra användargrupper, både i tätort och glesbygd. Hänsyn bör tas till att

---

<sup>7</sup> Naturvårdsverket, 2009, Rapport 5942 System för insamling av hushållsavfall i materialströmmar.

<sup>8</sup> Dnr M2009/441/Kk.

<sup>9</sup> Avfall Sverige, Fastighetsägarna, HSB, Riksbyggen, Hyresgästföreningen, SABO, Envac AB, Återvinningsindustrierna, Villaägarnas Riksförbund, Förpacknings- och tidningsinsamlingen (FTI) samt Pressretur, Svensk Glasåtervinning, Skogsindustrierna och Svenska Järn.

avfallshanteringen ska kunna gå hand i hand med andra infrastrukturer för hållbart stads- och samhällsbyggande.

När det gäller omhändertagandet av avfallet bör ett miljömässigt och resurseffektivt omhändertagande vara utgångspunkten. Avfallet bör ses som en resurs i form av bl.a. material och biogas, samtidigt som spridningen av farliga ämnen minimeras. Vid utformningen av förslagen ska utredaren beakta de investeringar som gjorts av olika aktörer för omhändertagandet av avfallet. I uppdraget ingår också att beakta näringsaspekter, så att en effektiv och väl fungerande konkurrens kan uppnås. I detta sammanhang bör särskild vikt ges åt betydelsen av återvunna material i råvaruförsörjningen och de speciella förutsättningar som gäller inom bl.a. den svenska skogsindustrin. I uppdraget ingår också att följa utvecklingen av hanteringen av förslaget från Ofuki-utredningen om att permanenta bestämmelser ska införas i LOU om undantag från upphandlingskyldighet i enlighet med EU-domstolens praxis om de s.k. Teckalkriterierna samt att beskriva och beakta de konsekvenser som detta kan medföra för avfallsområdet.

Andra aspekter som utredaren bör beakta är producentansvarsprincipen och att förslagen möjliggör en effektiv tillsyn. Vid utformningen av förslag kan det vara av intresse att inhämta information om andra länders system. Förslagen som lämnas ska innehålla en analys av förslagens förenlighet med EU-rätten.

#### *Särskilt om hushållens avfall*

I uppdraget ingår att göra en översyn av avfallsområdet när det gäller utformningen och ansvaret för insamlingen och omhändertagandet av hushållens avfall. Dagens hantering består av parallella system som kommunerna respektive producenterna ansvarar för. Särskilt producentansvar finns för förpackningar, returpapper, däck, bilar, elektriska och elektroniska produkter, glödlampor och vissa belysningsarmaturer samt för batterier, läkemedel och radioaktiva produkter. Övrigt avfall från hushållen ansvarar kommunen för. I många kommuner finns möjlighet till utsortering av matavfall som omhändertas genom rötning för att dels användas som biogas och dels som växtnäring. De flesta kommuner tillhandahåller även utsortering av andra avfallsslag vid återvinningscentraler.

Utifrån detta ska utredaren föreslå hur insamling och omhändertagande av hushållens alla olika avfallsfraktioner bör organiseras. En

sådan bedömning ska göras förutsättningslöst och med möjligheten att pröva nya administrativa och tekniska lösningar. Utredaren ska även utreda och föreslå hur både det fysiska och det ekonomiska ansvaret ska utformas för hushållens avfall samt hur information ska ges. En fastighetsnära insamling bör utgöra basen för ett sådant system. Målet är att avfallshanteringen ska vara enkel, begriplig och lättillgänglig för alla konsumentgrupper, både i tätort och glesbygd.

Avfall kan utgöra en resurs som nytt material eller för bl.a. biogasproduktion. Utredaren ska utreda och föreslå åtgärder för att främja användandet av avfall som en resurs. Dock är det viktigt att inte återvinna avfall av sådan kvalitet att farliga ämnen som bör fasa ut kretsloppet i stället sprids vidare i nya material och produkter. Även potentialen för att förbättra omhändertagandet av det farliga avfallet för att minimera spridningen av farliga ämnen ingår. Detta skulle kunna göras genom ytterligare krav på utsortering av fler avfallsfraktioner. Exempel på avfallsfraktioner som regeringen särskilt avser är farligt avfall, matavfall, grovavfall och textilier.

I uppdraget ingår också att analysera målen för återvinning av returpapper som framgår av förordningen för producentansvar för returpapper och vid behov ge förslag till nya.

I uppdraget ingår inte att se över insamling och omhändertagande av bilar, läkemedel, batterier, glödlampor och vissa belysningsarmaturer, radioaktiva produkter eller elektriska eller elektroniska produkter, i det fall utredaren inte ser att det finns särskilda skäl att se över även dessa avfallsslag. Inte heller retursystemet för konsumtionsfärdiga drycker ingår i uppdraget.

#### *Särskilt om näringslivets avfall*

I uppdraget ingår näringslivets avfall, särskilt hushållsavfallet, förpackningar och returpapper. Utifrån detta ska utredaren utreda och föreslå hur ansvaret för insamlingen och omhändertagandet av näringslivets hushållsavfall respektive förpackningar och returpapper bör organiseras. I den del som berör näringslivets hushållsavfall ska utredaren beakta tidigare utarbetade förslag och de synpunkter som lämnats på förslagen vid remissbehandling. Vidare ska förslagen utformas på ett sådant sätt att hanteringen av dessa avfallsslag medger en effektiv samordning med hanteringen av övrigt avfall från verksamheterna.

### *Uppdraget om utformning av förpackningar*

Utredaren ska undersöka om producentansvaret har medfört att de negativa effekterna på miljön från förpackningar och förpackningsavfall har minskat. Utredaren ska utifrån detta föreslå åtgärder och styrmedel för att producenterna ska utveckla förpackningar som är mer resurseffektiva. Utgångspunkten ska vara kraven i EU-direktivet 1994/62 om förpackningar och förpackningsavfall.

### **Konsekvensbeskrivningar**

De förslag och beslutsunderlag som beredningen redovisar ska följa kommittéförordningens (1998:1474) krav på konsekvensbeskrivningar och kostnadsberäkningar. Därutöver ska förslagen åtföljas av samhällsekonomiska konsekvensanalyser samt analyser av förslagets kostnadseffektivitet. Förslagen ska även innehålla alternativa handlingsvägar.

### **Samråd och redovisning av uppdraget**

Utredaren ska utveckla en bred dialog med kommuner och konsumentorganisationer, näringslivet och producenterna av förpackningar och returpapper, med länsstyrelser, andra myndigheter och med företrädare för riksdagspartierna samt med regionala och kommunala samverkansorgan och landsting, ideella organisationer och forskarsamhället. Huvudsyftet med dialogen är att inhämta kunskap och förankra utredarens förslag på området. Utredaren ska utveckla ett nära samarbete med Naturvårdsverket i dess roll som ansvarig central myndighet för avfallsområdet.

Uppdraget ska redovisas senast den 1 juni 2012.

(Miljödepartementet)

# Kommittédirektiv



**Tilläggsdirektiv till Avfallsutredningen  
(M 2011:02)**

**Dir.  
2012:33**

---

Beslut vid regeringssammanträde den 4 april 2012

## **Förlängd tid för uppdraget**

Regeringen beslutade den 30 juni 2011 kommittédirektiv Särskild utredare för översyn av avfallsområdet (dir. 2011:66). Syftet med uppdraget är bl.a. att göra en översyn av avfallsområdet när det gäller utformningen av och ansvaret för insamlingen och omhändertagandet av avfall från hushåll respektive verksamheter. Översynen ska ta sin utgångspunkt i att avfallshanteringen ska ske på ett resurseffektivt och miljömässigt sätt, vara effektiv för samhället och enkel för konsumenter och andra användargrupper. Utifrån detta ska utredaren föreslå hur avfallshanteringen bäst bör utformas. Utredningen skulle enligt direktiven slutredovisa sitt uppdrag senast den 1 juni 2012.

Utredningstiden förlängs. Uppdraget ska i stället redovisas senast den 3 september 2012.

(Miljödepartementet)

# Statens offentliga utredningar 2012

*Kronologisk förteckning*

---

1. Tre blir två! Två nya myndigheter inom utbildningsområdet. U.
2. Framtidens högkostnadsskydd i vården. S.
3. Skatteincitament för riskkapital. Fi.
4. Kompletterande regler om personuppgiftsbehandling på det arbetsmarknadspolitiska området. A.
5. Högskolornas föreskrifter. U.
6. Åtgärder mot fusk och felaktigheter med assistansersättning. S.
7. Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2012 – långsiktig säkerhet, haverier och global utblick. M.
8. Skadeståndsansvar och försäkringsplikt vid sjötransporter – Atenförordningen och försäkringsdirektivet i svensk rätt. Ju.
9. Förmån och fälla – nyanländas uttag av föräldrapenning. A.
10. Läsarnas marknad, marknadens läsare – en forskningsantologi. Ku.
11. Snabbare betalningar. Ju.
12. Penningtvätt – kriminalisering, förverkande och dispositionsförbud. Ju.
13. En sammanhållen svensk polis. Ju.
14. Ekonomiskt värde och samhällsnytta – förslag till en ny statlig ägarförvaltning. Fi.
15. Plan för framtagandet av en strategi för långsiktigt hållbar markanvändning. M.
16. Att angöra en kulturbrygga – för stöd till nyskapande kultur. Ku.
17. Psykiatrin och lagen – tvångsvård, straffansvar och samhällsskydd. S.
18. Så enkelt som möjligt för så många som möjligt. – den mjuka infrastrukturen på väg. N.
19. Nationella patent på engelska? N.
20. Kvalitetssäkring av forskning och utveckling vid statliga myndigheter. U.
21. Här finns mer att hämta – it-användningen i småföretag. N.
22. Mål för rovdjuren. M.
23. Mindre våld för pengarna. Ku.
24. Likvärdig utbildning – riksrekryterande gymnasial utbildning för vissa ungdomar med funktionsnedsättning. U.
25. Enklare för privatpersoner att hyra ut sin bostad med bostadsrätt eller äganderätt. S.
26. En ny brottsskadelag. Ju.
27. Färdplan för framtiden – en utvecklad flygtrafiktjänst. N.
28. Längre liv, längre arbetsliv. Förutsättningar och hinder för äldre att arbeta längre. S.
29. Sveriges möjligheter att ta emot internationellt stöd vid kriser och allvarliga händelser i fredstid. Fö.
30. Vital kommunal demokrati. Fi.
31. Sänkta trösklar – högt i tak Arbete, utveckling, trygghet. A.
32. Upphandlingsstödet framtid. S.
33. Gör det enklare! S.
34. Nya påföljder + kort presentation. Ju.
35. Stärkt skydd mot tvångsåktenskap och barnåktenskap. Ju.
36. Registerdata för forskning. Fi.
37. Kulturmiljöarbete i en ny tid. Ku.
38. Minska riskerna med farliga ämnen! Strategi för Sveriges arbete för en giftfri miljö. M.
39. Vägar till förbättrad produktivitet och innovationsgrad i anläggningsbranschen + Bilagedel. N.
40. Innovationsstödande verksamheter vid universitet och högskolor: Kartläggning, analys och förslag till förbättringar – en preliminär delrapport. U.
41. Innovationsstödande verksamheter vid universitet och högskolor: Kartläggning, analys och förslag till förbättringar – slutbetänkande. U.

42. Bättre behörighetskontroll. Ändringar i förordningen (2006:196) om register över hälso- och sjukvårdspersonal. S.
43. Konsumenten i centrum – ett framtida konsumentstöd. Ju.
44. Hemliga tvångsmedel mot allvarliga brott. Ju.
45. Kvinnor och barn i rättens gränsland. U.
46. Dammsäkerhet. Tydliga regler och effektiv tillsyn. N.
47. Harmoniserat inkomstbegrepp. Möjligheter att använda månadsuppgifter i social- och arbetslöshetsförsäkringarna. S.
48. Maritim samverkan. Fö.
49. Tolkning och översättning vid straffrättsliga förfaranden. Genomförande av EU:s tolknings- och översättningsdirektiv. Ju.
50. Nystartszoner. Fi
51. Utvärdering av IPRED-lagstiftningen. Ju.
52. Bostadstaxering – avveckling eller förenkling. Fi.
53. AP-fonderna i pensionssystemet – effektivare förvaltning av pensionsreserven. Fi.
54. Återvinning av fartyg – underlag för ratificering av Hong Kong-konventionen. N.
55. En översyn av tryck- och yttrandefriheten. Del 1 och 2. Ju
56. Mot det hållbara samhället – resurseffektiv avfallshantering. M.



# Statens offentliga utredningar 2012

---

## Systematisk förteckning

### Justitiedepartementet

---

- Skadeståndsansvar och försäkringsplikt vid sjötransporter – Atenförordningen och försäkringsdirektivet i svensk rätt. [8]
- Snabbare betalningar. [11]
- Penningtvätt – kriminalisering, förverkande och dispositionsförbud. [12]
- En sammanhållen svensk polis. [13]
- En ny brottsskadelag. [26]
- Nya påföljder + kort presentation. [34]
- Stärkt skydd mot tvångsäktenskap och barnäktenskap. [35]
- Konsumenten i centrum – ett framtida konsumentstöd. [43]
- Hemliga tvångsmedel mot allvarliga brott. [44]
- Tolkning och översättning vid straffrättsliga förfaranden. Genomförande av EU:s tolknings- och översättningsdirektiv. [49]
- Utvärdering av IPRED-lagstiftningen. [51]
- En översyn av tryck- och yttrandefriheten. Del 1 och 2. [55]

### Försvarsdepartementet

---

- Sveriges möjligheter att ta emot internationellt stöd vid kriser och allvarliga händelser i fredstid. [29]
- Maritim samverkan. [48]

### Socialdepartementet

---

- Framtidens högkostnadsskydd i vården. [2]
- Åtgärder mot fusk och felaktigheter med assistansersättning. [6]
- Psykiatri och lagen – tvångsvård, straffansvar och samhällsskydd. [17]
- Enklare för privatpersoner att hyra ut sin bostad med bostadsrätt eller äganderätt. [25]
- Längre liv, längre arbetsliv. Förutsättningar och hinder för äldre att arbeta längre. [28]
- Upphandlingsstödet framtid. [32]
- Gör det enklare! [33]

- Bättre behörighetskontroll. Ändringar i förordningen (2006:196) om register över hälso- och sjukvårdspersonal. [42]
- Harmoniserat inkomstbegrepp. Möjligheter att använda månadsuppgifter i social- och arbetslöshetsförsäkringarna. [47]

### Finansdepartementet

---

- Skatteincitament för riskkapital. [3]
- Ekonomiskt värde och samhällsnytta – förslag till en ny statlig ägarförvaltning. [14]
- Vital kommunal demokrati. [30]
- Registerdata för forskning. [36]
- Nystartszoner. [50]
- Bostadstaxering – avveckling eller förenkling. [52]
- AP-fonderna i pensionssystemet – effektivare förvaltning av pensionsreserven. [53]

### Utbildningsdepartementet

---

- Tre blir två! Två nya myndigheter inom utbildningsområdet. [1]
- Högskolornas föreskrifter. [5]
- Kvalitetssäkring av forskning och utveckling vid statliga myndigheter. [20]
- Likvärdig utbildning – riksrekryterande gymnasial utbildning för vissa ungdomar med funktionsnedsättning. [24]
- Innovationsstödjande verksamheter vid universitet och högskolor: Kartläggning, analys och förslag till förbättringar – en preliminär delrapport. [40]
- Innovationsstödjande verksamheter vid universitet och högskolor: Kartläggning, analys och förslag till förbättringar – slutbetänkande. [41]
- Kvinnor och barn i rättens gränsland. [45]

### **Miljödepartementet**

---

- Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2012  
– långsiktig säkerhet, haverier och global  
utblick. [7]
- Plan för framtagandet av en strategi för  
långsiktigt hållbar markanvändning. [15]
- Mål för rovdjuren. [22]
- Minska riskerna med farliga ämnen! Strategi  
för Sveriges arbete för en giftfri miljö. [38]
- Mot det hållbara samhället – resurseffektiv  
avfallshantering. [56]

### **Näringsdepartementet**

---

- Så enkelt som möjligt för så många som möjligt  
– den mjuka infrastrukturen på väg. [18]
- Nationella patent på engelska? [19]
- Här finns mer att hämta – it-användningen i  
småföretag. [21]
- Färdplan för framtiden  
– en utvecklad flygtrafiktjänst. [27]
- Vägar till förbättrad produktivitet och  
innovationsgrad i anläggningsbranschen +  
Bilagedel. [39]
- Dammsäkerhet  
Tydliga regler och effektiv tillsyn. [46]
- Återvinning av fartyg  
– underlag för ratificering av Hong Kong-  
konventionen. [54]

### **Kulturdepartementet**

---

- Läsarnas marknad, marknadens läsare  
– en forskningsantologi. [10]
- Att angöra en kulturbygga  
– för stöd till nyskapande kultur. [16]
- Mindre våld för pengarna. [23]
- Kulturmiljöarbete i en ny tid. [37]

### **Arbetsmarknadsdepartementet**

---

- Kompletterande regler om personuppgifts-  
behandling på det arbetsmarknadspolitiska  
området. [4]
- Förmån och fälla – nyanländas uttag av  
föräldrapenning. [9]
- Sänkta trösklar – högt i tak  
Arbete, utveckling, trygghet. [31]