

Remissammanställning, Naturvårdsverkets föreskrifter (NFS 2020:xx) om undantag från krav på utsortering av vissa avfallsslag för den som producerar bygg- och rivningsavfall.

Innehåll

1. Bakgrund.....	2
2. Inledning	3
2.1. Syfte.....	3
2.2. Remissinstanser	3
3. Inledande kommentarer och förtydliganden	3
4. Sammanfattning av synpunkter.....	4
5. Föreskrifternas innehåll.....	4
5.1. Ökad materialåtervinning	4
5.2. Definitioner, förtydligande av begrepp och behov av vägledning	4
5.3. Undantag enligt p 1	6
5.4. Undantag enligt p 2	6
5.5. Tillsyn, uppföljning och dokumentation	6
5.6. Förslag på ytterligare undantag	8
5.6.1. Generell dispens.....	8
5.6.2. Små mängder.....	9
5.6.3. Begränsade/bristande utrymmen.....	10
5.7. Tidsaspekten.....	11
5.7.1. Anmälan av föreskrifter	11
5.8. Samråd och informationsinsatser	13
5.9. Kommunernas utökade ansvar?.....	13
5.10. Konsekvensutredning	14
5.10.1. Konsekvenser om Naturvårdsverket inte meddelar föreskrifter och beskrivning av alternativa lösningar	14
5.10.2. Överensstämmelse med EU-rätten	14

5.10.3.	Konsekvenser för berörda aktörer	15
5.10.4.	Kostnader för berörda aktörer	15
5.10.5.	Påverkan på konkurrensförhållanden för berörda företag	17
5.10.6.	Särskild hänsyn till små företag vid reglernas utformning	17
5.10.7.	Avsaknad av konsekvenser för Återvinningscentraler i konsekvensanalysen	18
5.10.8.	Synpunkter om finansiering och kostnader	18
5.10.9.	Övrigt om konsekvensutredningen.....	20
Bilaga 1	Översättningsnyckel	22
Bilaga 2	24
Bilaga 3	Föreskriften NFS 2020:XX.....	27

1. Bakgrund

EU-kommissionen presenterade den 2 december 2015 ett paket om cirkulär ekonomi som innehöll ett lagstiftningspaket med förslag på revideringar av sex direktiv på avfallsområdet (det så kallade avfallspaketet) och efter förhandlingar trädde de reviderade direktiven i kraft den 4 juli 2018. Ett av de direktiv som reviderades var avfallsdirektivet där det i artikel 11.1 bl.a. infördes ett krav på att samtliga medlemsstater ska ”säkerställa att det inrättas sorteringsystem för bygg- och rivningsavfall åtminstone för trä, mineralfraktioner (betong, tegel, klinker och keramik samt stenar) metall, glas, plast och gips.” Denna bestämmelse införlivas nu i svensk rätt genom ett nytt krav i 15 b § avfallsförordningen (2011:927). Denna bestämmelse tillsammans med flera andra föreslås träda ikraft den 1 augusti 2020.

Naturvårdsverket har remitterat ett förslag på föreskrifter om undantag från kravet på den som producerar bygg- och rivningsavfall att sortera ut vissa avfallsslag.

Naturvårdsverket har arbetat med att ta fram föreskrifter parallellt med att regeringen har reviderat avfallsförordningen. Beslut om förordningsändringar och föreskrifter förväntas tas i slutet av juni, vilket även kommer att innebära att avfallsförordningen får en ny kapitelindelning. För läsförståelsen behålls de gamla bestämmelserna i denna remissammanställning. En översättningsnyckel för aktuella bestämmelser biläggs detta dokument, se bilaga 1.

2. Inledning

2.1. Syfte

Syftet med remissammanställningen är att vara analysredskap för projektgruppen för bedömning av om föreskrifterna behöver omarbetas, samt underlag för den interna beslutsberedningen. Genom att sammanställa remissvaren kommer eventuella behov av rättelser och förtydliganden att framgå och dessa kan då kommuniceras med remissinstanserna genom sammanställningen.

2.2. Remissinstanser

Förslaget på föreskrifter remitterades till samma remissinstanser till vilka Miljödepartementet remitterat de två promemoriorna om genomförande av reviderade EU-direktiv på avfallsområdet¹. Remissen skickades även till några remissinstanser som bedömdes ha särskilt intresse av föreskrifterna. Remissen lades också ut på Naturvårdsverkets webbplats. Förslaget remitterades tillsammans med förslag på tre andra föreskrifter.

På sändlistan fanns 85 remissinstanser varav 47 stycken inkom med svar avseende förslaget på föreskrifter om undantag från krav på utsortering av bygg- och rivningsavfall. Tre av svaren var koordinerade med andra svarande.

3. Inledande kommentarer och förtydliganden

Detta förslag till föreskrifter handlar om undantag från bestämmelsen i 15 b § avfallsförordningen (2011:927) och krav på att den som producerar bygg- och rivningsavfall ska sortera ut vissa avfallsslag och förvara dem skilda från varandra och från annat avfall. Naturvårdsverket ges i 15 d § avfallsförordningen en möjlighet att meddela föreskrifter om undantag från kravet i 15 b § avfallsförordningen. Kravet i 15 b § avfallsförordningen och möjligheten för Naturvårdsverket att meddela undantag från kravet motsvarar kraven i artikel 11.1 och undantagsmöjligheten i art 10.3 i avfallsdirektivet.

Utifrån det nya bemyndigandet har Naturvårdsverket tagit fram förslag till nya föreskrifter om undantag från krav på utsortering av vissa avfallsslag för den som producerar bygg- och rivningsavfall. Naturvårdsverket får meddela föreskrifter om undantag i sådana fall där separat insamling inte är genomförbar eller inte ger fördelar som överväger nackdelarna i enlighet med 15 g och h §§ avfallsförordningen (2011:927) i regeringens förslag.

Tillsynsmyndigheter får enligt nytt bemyndigande möjlighet att ge dispens från kravet i enskilda fall. Tillsynsmyndigheterna får ge dispens i det enskilda fallet där separat insamling inte är genomförbar eller inte ger fördelar som överväger nackdelarna i enlighet med 15 g och h §§ avfallsförordningen.

¹ Miljödepartementets promemoria; Genomförande av reviderade EU-direktiv på avfallsområdet, *Dnr M2019/01776/R* och Miljödepartementets promemoria; Genomförande av reviderade EU-direktiv på avfallsområdet: Rapportering och miljöskänkionsavgifter, *Dnr M2019/02091/R*.

Naturvårdsverket kan inte föreskriva om sådant som går utöver det angivna syftet med föreskrifterna och de bemyndiganden om föreskriftsrätt som myndigheten har erhållit från regeringen.

I den konsekvensutredning som bilagts föreskrifterna utreds endast konsekvenserna av det som föreslås i de aktuella föreskrifterna. Konsekvenser av de nya bestämmelserna i avfallsförordningen beskrivs i miljödepartementets promemoria².

4. Sammanfattning av synpunkter

Av de remissvar som inkommit tillstyrker cirka en tredjedel förslaget utan att lämna ytterligare synpunkter, en remissinstans avstyrker Naturvårdsverkets förslag till föreskrifter. För samtliga remissinstanser, se bilaga 2. Vissa synpunkter från remissinstanserna har föranlett ändringar i föreskrifterna. Se ändringarna i bilaga 2 till denna remissammanställning. Nedan framgår en redogörelse av remissinstansernas synpunkter och Naturvårdsverkets bedömningar. Flera synpunkter på exempelvis ikraftträdande och konsekvenser rör i stora delar sådant som inte kan regleras i de nu aktuella föreskrifterna.

5. Föreskrifternas innehåll

5.1. Ökad materialåtervinning

Flera remissinstanser har varit positiva till att Naturvårdsverket tagit fram föreskrifter om undantag. Många remissinstanser delar Naturvårdsverkets syn på att undantagen från kravet på utsortering bör vara få. Flera remissinstanser menar att de nya kraven i avfallsförordningen tillsammans med Naturvårdsverkets föreskrifter kommer att förbättra avfallshanteringen inom bygg- och rivningssektorn, öka materialåtervinningen och ge ökade förutsättningar för att kunna åstadkomma fler cirkulära flöden av material inom bygg- och rivningsverksamheter.

5.2. Definitioner, förtydligande av begrepp och behov av vägledning

Flera remissinstanser anser att det är av stor vikt att Naturvårdsverket tar fram vägledning till föreskrifterna och att den finns på plats när föreskrifterna träder ikraft. Vägledningen behöver vara tydlig och utförlig vad gäller bedömningsgrunder för dispenser och undantag från kravet på källsortering. Undantagen är generella vilket kan leda till ett större vägledningsbehov initialt. Det behöver vara tydligt i vilka situationer undantagen ska gälla. Det innebär att det är viktigt att Naturvårdsverket prioriterar vägledningsarbetet och kommunicerar ut det till verksamhetsutövare och myndigheter.

² Miljödepartementets promemoria; Genomförande av reviderade EU-direktiv på avfallsområdet, Dnr M2019/01776/R.

Byggföretagen anser att vägledningen som ska tas fram för att precisera undantagen kommer att bli mycket viktig för tillämpningen. Otydlig tillämpning av reglerna innebär en totalt sett stor samhällskostnad. Det kommer att behövas informationsinsatser då det finns många mindre byggföretag som varken är medlemmar i branschorganisationer eller jobbar åt större projekt och som inte har kännedom om riktlinjer eller lagkraven. Begreppet *små mängder* behöver definieras. Byggföretagen menar att det inte alltid är enklare att sortera ut mindre mängder avfall utan detta beror helt på typ av avfall och byggarbetsplatsens utformning. Hänsyn måste också tas till möjlighet till lämplig förvaring i olika fraktioner och om borttransport kan ske utan onödig miljöbelastning i form av flera hämtningar för att hålla isär fraktionerna.

Göteborgs stad framhåller att begreppet producentansvar behöver förtydligas så att det framgår att det är hushållen som är producent av sitt bygg- och rivningsavfall och ska sortera det och inte kommunen.

Malå kommun/ Norsjö kommun anser att det är bra att tydliggöra att fraktioner ska sorteras ut och därmed kunna tas om hand på ett miljömässigt bra sätt. Nämnden anser att en tydlighet i när dispenser enligt 15 f § kan meddelas bör finnas tillgänglig då kraven börjar gälla.

Länsstyrelsen i Värmland anser inte att det är möjligt att göra en saklig bedömning av begreppet *god praxis för avfallsinsamling*. En rimlighetsavvägning ska ske i varje ärende så som det är angivet i 2 kap. 7 § miljöbalken. De fall där kostnaden överskrider miljönyttan med en separering borde alltså per automatik utgöra undantag med hänsyn tagen till bästa möjliga teknik enligt 2 kap 3 § miljöbalken.

Naturvårdsverkets kommentar

Föreskrifterna föreslås träda i kraft den 1 augusti 2020. Som Naturvårdsverket framhållit i konsekvensanalysen som bilagts föreskrifterna kommer Naturvårdsverket att ta fram vägledning till föreskrifterna. Den kommer bland annat ta hänsyn till de synpunkter som inkommit från remissinstanserna beträffande vägledningsbehov. Naturvårdsverket kommer löpande att uppdatera sin vägledning på hemsidan och planerar även extra informationsinsatser med *vägledningsdagar om de ändringar i svenska bestämmelser som det s.k. avfallspaketet medfört*.

Naturvårdsverket instämmer i att det inte alltid behöver vara lättare att sortera ut bygg- och rivningsavfall i olika avfallsslag när det gäller mindre mängder än när det gäller större mängder bygg- och rivningsavfall. Naturvårdsverket bedömer dock inte att det finns skäl att undanta producenter från bestämmelserna i 15 b § avfallsförordningen för att de producerar mindre mängder avfall. Naturvårdsverket är medveten om att alla som producerar bygg- och rivningsavfall i dagsläget inte är fullt rustade för att sortera ut avfall i enlighet med de kommande kraven i avfallsförordningen. Den mest anpassade logistiklösningen utifrån de nya kraven kanske ännu inte är på plats. Det bör dock i så fall vara möjligt att använda sig av tillfälliga lösningar för att kunna uppfylla kravet på utsortering i 15 b § på ett så effektivt och lämpligt sätt som

möjligt. Naturvårdsverket har utifrån detta bedömt att det inte finns skäl att meddela undantag för *mindre mängder*.

Naturvårdsverket meddelar inga föreskrifter om undantag för *små mängder* varför det inte heller finns ett behov av att definiera detta begrepp närmare.

Naturvårdsverket gör en annan bedömning än den som länsstyrelsen i Värmland gör om rimlighetsavvägningen enligt 2 kap 7 § miljöbalken. Det som reglerar bestämmelsen i 15 g § 4 p och när separat insamling skulle medföra oskäliga ekonomiska kostnader är bestämmelsen i 15 h § avfallsförordningen. Detta är preciserade bestämmelser som har sin grund i avfallsdirektivet. Naturvårdsverket ser inte att det finns någon möjlighet att därutöver göra en rimlighetsavvägning enligt 2 kap 7 § miljöbalken.

5.3. Undantag enligt p 1

Flera remissinstanser pekar på att förståelse och förtydligande av vissa formuleringar och begrepp såsom *god praxis* behöver klargöras. Boverket påpekar att undantagsregeln i 4 § i de föreslagna föreskrifterna är utformad på en övergripande nivå och behöver förtydligas genom vägledning. Det är därför svårt att bedöma hur regeln är tänkt att tillämpas då vägledningen inte är framtagen. Boverket anser dock att begreppet *god praxis* i 4 § 1 i de föreslagna föreskrifterna borde ha förtydligats för att öka förståelsen för regelns innebörd.

Naturvårdsverkets kommentar

Naturvårdsverket instämmer i att vägledning kommer att vara betydelsefull för att de som använder sig av undantagen ska tolka bestämmelserna lika.

5.4. Undantag enligt p 2

Kemikalieinspektionen och Eskilstuna kommun anser att bestämmelsen är skriven på ett sätt som kan ge upphov till missförstånd. Med nuvarande utformning kan det tolkas så som att det förorenade avfallsslaget inte behöver sorteras ut. Kemikalieinspektionen menar att det kan medföra att oönskade farliga ämnen från de förorenade fraktionerna sprids i samhället istället för att sorteras ut.

Naturvårdsverkets kommentar

Syftet med bestämmelsen är att ge möjlighet till undantag från kravet på att sortera förorenat avfall tillsammans med annat avfall av samma slag. Undantaget är tänkt att användas i de fall ett avfallsslag är förorenat på ett sådant sätt att det riskerar att kontaminera hela det utsorterade avfallsslaget så att det måste gå till förbränning istället för att kunna materialåtervinnas. Med hänsyn till synpunkterna om otydlighet justerar Naturvårdsverket bestämmelsen, se ny lydelse bilaga 2.

5.5. Tillsyn, uppföljning och dokumentation

Flera remissinstanser är positiva till att Naturvårdsverket avser att följa upp de av tillsynsmyndigheterna beviljade dispenserna. Peab påpekar att det även bör göras en uppföljning av tillsynen av efterlevnaden av undantagsföreskrifterna.

Ett par remissinstanser har haft synpunkter på att tillämpningen av undantagen behöver förtydligas, huruvida det krävs dokumentation och hur uppföljning av undantagen ska ske. Det har inkommit synpunkter rörande vikten av att det sker en uppföljning av när undantagen enligt föreskrifterna tillämpas för att skapa en enhetlig praxis. Synpunkter har inkommit på att handläggningstider och eventuella skillnader av tillämpningen av reglerna kring dispensansökan ska ses över vid uppföljningen av dispenserna.

Byggföretagen framhåller att det behövs förtydliganden om hur en eventuell tillämpning av undantagen ska dokumenteras för att kunna verifieras vid tillsynsbesök. Det saknas uppgift om hur tillämpning av undantagen enligt föreskrifterna ska dokumenteras. Det saknas även information om hur det är tänkt att besluten om undantag ska följas upp. För det fall undantag kan tillämpas bör det finnas en återredovisning till projekten om resultatet av demontering och eftersortering så att statistik kan sammanställas vid projektslut.

Länsstyrelsen i Värmland påpekar att om en verksamhetsutövare anser att kraven på undantag är uppfyllda behöver ingen dispens sökas för dessa undantag. Som Naturvårdsverket redovisar i sin nu remitterade konsekvensutredning kommer detta att innebära att verksamhetsutövaren ska utreda sig själv. Det finns inga krav på godkännande av tillsynsmyndigheten. Länsstyrelsen Värmland anser att detta inte är en rättssäker process och att omfattningen och resultatet av dessa ”egenutredningar” kan komma att variera stort över landet.

Länsstyrelsen i Värmlands län påpekar att tillsynsmyndighet kan vara både kommun och länsstyrelse och att detta bör ändras i både avfallsförordningen och i föreskrifter.

Boxholms kommun ställer sig frågande till varför en kopia av dispensbeslutet ska skickas till Naturvårdsverket och när.

Kristinehamns kommun ställer sig frågande till det föreslagna datumet för redovisning av dispenser då det avviker från annat som redovisas med stöd av miljöbalken. Kommunen föreslår att datumet ändras till 31 mars.

Malmö stad anser att det bör kopplas straffsanktioner till bestämmelserna.

Naturvårdsverket kommentar

Kravet på att sortera ut bygg- och rivningsavfall i de sex olika fraktionerna som framgår av 15 b § avfallsförordningen är riktat mot avfallsproducenten. Det är avfallsproducenten som ska göra en bedömning av när undantagen är tillämpliga eller inte. Om behov finns bör bedömningen ske i samråd med tillsynsmyndigheten. Det finns inget lagkrav på att avfallsproducenten ska dokumentera huruvida undantaget är uppfyllt. Naturvårdsverket bedömer dock att bevisbördan ligger på producenten för att visa att undantaget är tillämpligt och vid en tillsyn är det producenten som ska visa för sin tillsynsmyndighet att

kraven för undantag är uppfyllda. Som stöd till tillsynsmyndigheternas tillsynsarbete enligt 26 kap. miljöbalken kommer Naturvårdsverket att ta fram vägledning. Naturvårdsverket har bedömt att föreskrifterna inte bör vara straffsanktionerade.

I Naturvårdsverkets uppdrag ingår det att följa upp tillsynen. Genom att kommunerna ska ge in kopior från beviljade dispenser får Naturvårdsverket underlag i arbetet med att följa upp föreskrifterna och en bättre möjlighet att bedöma om de generella undantagen är lämpliga eller om de kan behöva förändras.

I enlighet med artikel 10.3 avfallsdirektivet ska medlemsländerna regelbundet se över de undantag som meddelas från kraven på separat insamling och utsortering av vissa avfallsslag av bygg- och rivningsavfall och härigenom beakta god praxis för separat insamling av avfall och annan utveckling inom avfallshanteringen. Av artikel 28.3 cb i avfallsdirektivet framgår att det i avfallsplanerna ska finnas uppgifter om vilka eventuella undantag som beviljats i enlighet med artikel 10.3. Naturvårdsverket ser därför ett behov av att begära in uppgifter från kommunerna om vilka dispenser som har beslutats.

Efter synpunkter om tidpunkt när tillsynsmyndigheten ska skicka in sina beslut har Naturvårdsverket ändrat tidpunkten till den 31 mars. Tillsynsmyndigheten ska då skicka in lagakraftvunna beslut från föregående år. Detaljerna kring hur detta ska gå till är ännu inte bestämt.

Naturvårdsverket instämmer i Länsstyrelsen i Värmlands påpekande om att det bör vara tillsynsmyndigheten som tar beslut om dispenser. När länsstyrelsen har tillsynen över en verksamhetsutövare som producerar bygg- och rivningsavfall är det rimligt och mest effektivt att länsstyrelsen hanterar en ansökan om dispens. Naturvårdsverket har vidarebefordrat denna synpunkt till miljödepartementet för eventuell justering i avfallsförordningen. Vid en justering i avfallsförordningen kommer följdändringar göras i Naturvårdsverkets föreskrifter.

5.6. Förslag på ytterligare undantag

Ett antal remissinstanser har föreslagit fler undantag.

5.6.1. Generell dispens

Peab har föreslagit att det ska finnas möjlighet att söka generell dispens för återkommande arbeten av liknande karaktär, där förutsättningar för utsortering saknas. En sådan dispens bör gälla för hela bolagets verksamhet och inte vara geografiskt begränsad. Byggföretagen föreslår att det skapas en möjlighet för byggtreprenörer som främst åtar sig mindre uppdrag att kunna söka en generell dispens för viss typ av hantering i specificerade situationer.

Näringslivets regelnämnd, NNR framför att det varken är rimligt eller proportionerligt till det som ska uppnås, att företag som åtar sig mindre bygg-

och rivningsåtgärder, där sortering inte är möjlig på plats, ska behöva ansöka om dispens för varje projekt. Det borde därför närmare ha utretts om någon annan mer effektiv lösning skulle kunna finnas i dessa fall. NNR hänvisar i denna del till de förslag på alternativa lösningar som lämnats av branschen om att möjliggöra sortering för mindre bygg- och rivningsprojekt på annan plats utan dispensförfarande eller att en generell dispens skulle kunna ansökas om och ges, för vissa hanteringsförfaranden i definierade situationer, till företag som tar på sig mindre bygg- och rivningsuppdrag. I detta sammanhang bör också möjligheten för mindre företag att kunna lämna och sortera avfall vid återvinningscentraler i alla kommuner lyftas fram.

Naturvårdsverkets kommentar

Kravet på utsortering gäller såväl småföretagare som privatpersoner och större aktörer. Naturvårdsverket har inte bedömt att det är lämpligt att meddela ett generellt undantag för viss typ av hantering i specificerade situationer och ställa lägre krav på avfallsproducenter som tar sig an mindre uppdrag.

5.6.2. Små mängder

Malå, Norsjö och Storums kommun anser att det saknas möjlighet att ge generella undantag för små mängder bygg- och rivningsavfall och att det saknas möjlighet att ge generella undantag för miljömässigt resultat i relation till avfallshanteringens sammanlagda miljöpåverkan. Norrlands inland där avstånden är långa kan medföra att miljönyttan försvinner när sortering sker i flera halvtomma containrar som var för sig ska transporteras långt istället för att det bara blir en transport och eftersortering. Kravet på separat transport kan ge problem med otillåten eldning och att avfall dumpas på otillåtna platser. Det bör i vart fall finnas möjlighet för enskilda medborgare att kunna eftersortera utan dispens för att uppfylla sorteringskraven. Instanserna har framfört att det bör finnas en möjlighet att generella undantag ges för miljömässigt resultat i relation till avfallshanteringens sammanlagda påverkan. Som exempel kan nämnas att i norra Sveriges inland är avstånden långa och mindre mängd avfall och antalet logistiklösningar är mycket begränsad och konkurrensen oftast liten eller obefintlig för denna typ av arbete. En jämförelse bör här göras med förslagen på föreskrifter om undantag från krav på kommunerna om insamlingsystem för matavfall.

Näringslivets regelnämnd, NNR ställer sig frågande till att Naturvårdsverket gör en avvikande bedömning till den som framställs i regeringens promemoria beträffande sortering av små mängder bygg- och rivningsavfall utan att någon saklig grund eller evidens presenteras för detta. NNR ställer sig också kritisk till att detta görs utan att konsekvenserna av det som föreslås utretts.

Exploateringskontoret i Stockholm stad anser att det är rimligt att Naturvårdsverket valt att inte meddela ett undantag från utsorteringskravet för situationer där mindre mängder bygg- och rivningsavfall uppstår.

Naturvårdsverkets kommentar

Naturvårdsverket har inte bedömt att det är motiverat att ge undantag för små mängder avfall av ett avfallsslag. Det behöver inte alltid vara enklare att sortera mindre mängder avfall men det utgör inte grund för att meddela undantag från kraven i avfallsförordningen.

Kraven i avfallsförordningen ska följas. Naturvårdsverket bedömer inte att undantag kan meddelas för att det föreligger risk för att kraven inte efterlevs.

Naturvårdsverket gör bedömningen att det i detta sammanhang inte går att jämföra olika typer av avfall. Bygg- och rivningsavfall och matavfall har olika förutsättningar för olika hantering. En viktig faktor i bedömningen på undantag från kravet på utsortering av matavfall är att matavfallet riskerar att bli av dålig kvalitet och olämpligt för rötning och att lagringsproblematik uppstår om det transporteras längre sträckor.

Som NNR påpekar så ger miljödepartementet exempel på när undantag bör övervägas när det är fråga om *små mängder*. Naturvårdsverket har undersökt detta exempel liksom många andra möjliga lämpliga och mindre lämpliga undantag. För att meddela undantag ska separat insamling inte vara genomförbar eller inte ge fördelar som överväger nackdelarna. Närmare beskrivning finns i 15 g § avfallsförordningen. Naturvårdsverket anser inte att ett undantag om *små mängder* är ett skäl som faller in inom dessa ramar.

5.6.3. Begränsade/bristande utrymmen

Ett par remissinstanser har påpekat att det behövs undantag för det fall utrymme för utsortering saknas eller förhållandena i övrigt är sådana att sortering på plats inte är möjlig.

Stadsledningskontoret i Stockholm stad framhåller att det bör införas ett generellt undantag från kravet på utsorterat brännbart bygg- och rivningsavfall då tillräckligt utrymme saknas. Det finns annars risk med en ökad administrativ börda för kommuner som behöver hantera dispenser. *Miljöförvaltningen i Stockholm stad* har påtalat att det i stora delar av Stockholms stad kan finnas stora praktiska utmaningar med att sortera ut samtliga fraktioner vid bygg- och rivningsarbeten, t.ex. på grund av begränsningar i utrymme för att förvara de olika fraktionerna.

Naturvårdsverkets kommentar

Naturvårdsverket har bedömt att det inte funnits skäl att meddela undantag kopplat till 15 g § 3 som innebär det bästa *miljömässiga resultat i relation till avfallshanteringens sammanlagda miljöpåverkan*. Naturvårdsverket bedömer att det finns och kommer att kunna finnas lösningar på insamlingssystem som kan hantera flera fraktioner samt mindre mängder men även att det kommer att utvecklas nya innovationer och lösningar.

Naturvårdsverket har inte bedömt att det funnits anledning att meddela generella undantag för utrymmesbrist. De nya kraven i avfallsförordningen på källsortering av bygg- och rivningsavfall syftar bl.a. till att öka Sveriges

möjlighet att nå målen för bygg- och rivningsavfall och för att få en bättre avfallshantering. Det kommer i och med detta att ställas nya krav på den som producerar avfall att hitta lämpliga logistiklösningar och nya innovativa insamlingssystem för bygg- och rivningsavfall, som t.ex. användning av storsäckar med flerfack för separat insamling. Det finns även möjlighet att söka dispens om det inte är möjligt att uppfylla kraven på att sortera ut vissa avfallsfraktioner.

Det är kommunerna som har bemyndigandet att i enskilda fallet ge dispens från utsorteringskravet. Det innebär att kommunen ansvarar och handlägger dispensansökningarna med stöd av avfallsförordningen utifrån de fall där separat insamling inte ska anses genomförbar eller ge fördelar som överväger nackdelar enligt 15 g §.

5.7. Tidsaspekten

Byggföretagen förespråkar en skärpning över tid så att metoder och system hinner anpassas. *Kristinehamns kommun* påpekar att det saknas konsekvensutredning av att kraven kommer redan under sommaren. *Sveriges kommuner och regioner* anser inte att det är acceptabelt att ändringar som kan få stora praktiska och kostnadsmässiga konsekvenser genomförs med så kort varsel.

Naturvårdsverkets kommentar

Naturvårdsverket är medvetna om att tiden mellan framtagandet av föreskrifterna och när de börjar gälla är knapp.

Föreskrifterna genomför regeländringar på EU-nivå som beslutats under 2018 och 2019. Föreskrifterna utgör del av det paket med regeländringar som sedan början av år 2019 utarbetas på såväl lag-, förordnings- som föreskriftsnivå. Utarbetande av föreskrifterna har inte kunnat ske helt fristående, eftersom de i delar är beroende av bl.a. förslag till ändringar av avfallsförordningen som ännu inte är beslutade. Föreskrifterna innehåller bl.a. bestämmelser om undantag från krav som träder ikraft med bestämmelser i avfallsförordningen den 1 augusti och som behövs för att avfallsdirektivet ska kunna efterlevas.

Naturvårdsverket arbetar med att ta fram vägledning för att underlätta tillämpningen av de nya bestämmelserna.

5.7.1. Anmälan av föreskrifter

Kommerskollegium bedömer att Naturvårdsverket ska anmäla förslaget om föreskrifter till kollegiet enligt förordning (1994:2029) om tekniska regler.

Naturvårdsverkets kommentar

Naturvårdsverket har gått igenom Kommerskollegiums synpunkter och gör följande bedömning. Tekniska föreskrifter är bl.a. krav på varors egenskaper eller provning, begränsningar av varuanvändning, bestämmelser om återvinning

av varor samt vissa förbudsbestämmelser. Som en teknisk regel avses enligt förordningen

- a) föreskrifter eller andra bestämmelser som utgörs av eller hänvisar till tekniska specifikationer eller andra krav och som är rättsligt eller faktiskt tvingande vid saluföring eller användning av en vara,
- b) föreskrifter om informationssamhällets tjänster som är rättsligt eller faktiskt tvingande vid tillhandahållande, etablering eller användande av sådana tjänster,
- c) föreskrifter som förbjuder tillverkning, import, saluföring eller användning av en vara.

Med teknisk specifikation avses enligt förordningen:

”Specifikationer intagna i ett dokument och som fastställer de egenskaper som krävs av en vara, t.ex. kvalitetsnivåer, prestanda, säkerhet eller dimensioner, inbegripet krav på varan som avser varubeteckning, terminologi, symboler, provning och provningsmetoder, förpackning, märkning eller etikettering och förfaranden för bedömning av överensstämmelse. Som tekniska specifikationer räknas också krav på processer och tillverkningsmetoder”.

Med ”andra krav” avses enligt förordningen:

”Krav som inte är tekniska specifikationer och som ställs på en vara och påverkar varans livscykel efter det att den har släppts ut på marknaden, t.ex. villkor för användning, återvinning, återanvändning eller omhändertagande, om dessa krav på ett väsentligt sätt kan påverka varans sammansättning, natur eller saluföringen av den”.

Naturvårdsverket konstaterar liksom Kommerskollegium att det som skulle kunna vara aktuellt för den aktuella föreskrifter är ”andra krav”.

Naturvårdsverkets föreskrifter innebär en möjlighet för avfallsproducenten att frångå kravet i avfallsförordningen på att sortera ut visst bygg- och rivningsavfall vid källan. Föreskrifterna ställer inga krav på viss behandling och undantar inte heller från viss behandling eftersom kraven i avfallsförordningen endast innebär krav på utsortering av visst avfall. Föreskrifterna kopplar således till en hantering av avfall men inte en behandling av avfall. Föreskrifterna handlar inte om krav på produkten när den blir avfall utan den handlar om möjligheter att undanta från viss utsortering. Naturvårdsverket bedömer att föreskrifterna inte uppställer några produktkrav. Det förefaller därför orimligt att de föreskrifter som Naturvårdsverket meddelar och som innebär en möjlighet till undantag från källsortering skulle på ett *väsentligt sätt* kunna påverka varans sammansättning, natur eller saluföring av den. Föreskrifterna möjliggör endast en viss typ av hantering innan avfallet ska behandlas på det sätt som bäst skyddar människors hälsa och miljön som helhet och ska anses som lämpligast i enlighet med avfallshierarkin.

Naturvårdsverket har utifrån ovanstående utredning bedömt att de aktuella föreskrifterna inte ska anmälas enligt förordning (1994:2029) om tekniska regler.

5.8. Samråd och informationsinsatser

Flera remissinstanser har synpunkter på att det kommer att krävas informationsinsatser för att få med alla på att sortera rätt och tillräckligt. *Byggföretagen* menar även att det är viktigt att informera om både kraven i sig och nyttan för miljön och ekonomin av att göra rätt. *Stadsledningskontoret och Exploateringskontoret i Stockholm stad* menar att om kraven på sortering ska gälla alla som genererar byggavfall, även småföretagare och privatpersoner, så kan stadsledningskontoret konstatera att det kommer att bli en utmaning för tillsynsmyndigheterna att nå ut med information till dessa och att kontrollera efterlevnaden.

Naturvårdsverkets kommentar

Naturvårdsverket har hört representanter från bygg- och återvinningsbranschen under arbetet med att ta fram föreskrifterna. Naturvårdsverket planerar även för fortsatta kontakter och samråd med berörda aktörer. Det kommer till exempel att behöva samrådas kring hur tillsynsmyndigheter ska lämna lagakraftvunna beslut. Behovet av informationsinsatser gäller inte bara nya föreskrifter utan de nya kraven i avfallsförordningen om utsortering av bygg- och rivningsavfall.

Kraven på att sortera ut bygg- och rivningsavfall i de sex avfallsfraktionerna gäller alla som producerar avfall. Nya bestämmelser om vem som är att se som producent kommer att föras in i miljöbalken. Naturvårdsverket är införstådd med att det är en kort tid för beslut och införlivande. Naturvårdsverkets vägledning kommer kunna ge stöd i kommunens tillsynsarbete.

5.9. Kommunernas utökade ansvar?

Byggföretagen påpekar att den möjlighet som idag finns för mindre företag att lämna avfall på återvinningscentraler mot avgift måste finnas kvar och utökas till alla kommuner. Det blir ekonomiskt orimligt att beställa containrar/behållare och borttransport för flera olika fraktioner samtidigt som det kan vara svårhanterligt på en mindre arbetsplats med många behållare. Att däremot kunna separera fraktionerna och transportera bort till mottagningsanläggning är fullt rimligt i de flesta fall och bör kunna motiveras även för mindre byggentreprenörer.

Byggföretagen bedömer att trots de generella undantagen kommer det bli många dispensansökningar som kommunerna behöver handlägga. Det finns en risk med långa svarstider. *Byggföretagen* ställer sig frågande till hur kommunerna ska säkerställa att svarstiderna inte blir kostnadsdrivande genom att projekt fördröjs.

Stockholm vatten och avfall i Stockholm stad framhåller att frågan om huruvida sortering och fraktionsindelning på kommunens återvinningscentraler kommer att påverkas av ändrade krav på rapportering av bygg- och rivningsavfall samt kommunalt avfall kvarstår. I dagsläget sorteras bygg- och rivningsavfall från

verksamheter och hushåll i samma fraktion samt bygg- och rivningsavfall med annat avfall (t.ex. byggträ med trämöbler).

Naturvårdsverkets kommentar

Naturvårdsverket är införstådd med denna problematik. Hur de enskilda kommunerna väljer att lägga upp sin avfallshantering faller inom det kommunala monopolet. Nya logistiklösningar kommer att behövas för att de enskilda avfallsproducenterna ska kunna uppfylla kravet i 15 b § avfallsförordningen.

Det blir ofta en inställningsperiod när nya bestämmelser träder ikraft. Avfallsproducenterna behöver ta höjd för detta och ta med sin avfallshantering redan i planeringsstadiet. Eventuellt blir det en större mängd dispensansökningar till kommunerna under en inledande period. Genom ett nytt bemyndigande och skyldighet för kommunerna att skicka in sina beslut till Naturvårdsverket kommer Naturvårdsverket att försöka reglera de generella undantagen vid behov för att på så sätt underlätta för antalet dispensansökningar.

5.10. Konsekvensutredning

5.10.1. Konsekvenser om Naturvårdsverket inte meddelar föreskrifter och beskrivning av alternativa lösningar

Regelrådet konstaterar att redovisning av effekterna av om ingen reglering kommer till stånd är tillräcklig. Beträffande beskrivningen av alternativa lösningar gällande bygg- och rivningsavfall kan *Regelrådet* konstatera att förslagsställaren har haft en dialog med berörda branschorganisationer och, såvitt *Regelrådet* kan förstå, har ett flertal önskemål från branschen beaktats i utformningen av förslaget. Därtill finns det tydliga resonemang kring förslagets utformning utifrån regeringens förslag, vilket *Regelrådet* ser som positivt.

5.10.2. Överensstämmelse med EU-rätten

Regelrådet anser att förslagets överensstämmelse med EU-rätten är beskrivet på ett tydligt sätt. *Näringslivets regelnämnd*, *NNR* anser att Naturvårdsverkets förslag innebär att Sverige går längre än vad avfallsdirektivet kräver genom att de möjligheter till undantag som medges i direktivet inte utnyttjas fullt ut. *NNR* finner att det i sådana fall tydligt måste motiveras varför detta är nödvändigt, alternativa lösningar övervägas och effekterna för företag måste också tydligt redovisas.

Naturvårdsverkets kommentar

Naturvårdsverket delar inte bedömningen att vi har gått längre än vad avfallsdirektivet kräver genom att inte meddela fler undantag. Det vore tvärtom direkt felaktigt om Naturvårdsverket skulle ha meddelat fler undantag än vi ansett vara nödvändigt.

5.10.3. *Konsekvenser för berörda aktörer*

Kristinehamns kommun saknar beskrivna konsekvenser för de kommunala avfallsmottagningsverksamheterna. Det kommer att ställas stora krav på återvinningscentralerna att ta emot flera nya fraktioner.

Näringslivets regelnämnd, NNR konstaterar att Naturvårdsverket inte har analyserat risken att kommunerna, trots de förslag som verket lämnat, ändå kan komma att få in ett stort antal dispensansökningar från framförallt mindre byggfirmor beträffande mindre bygg- och rivningsprojekt. En konsekvens av detta kan bli långa handläggningstider vilket kan få effekter på företagens kostnader i det fall projekt försenas.

Naturvårdsverkets kommentar

Naturvårdsverket instämmer i att det kommer att bli konsekvenser för de kommunala avfallsanläggningarna. Konsekvenserna är dock primärt en följd av de bestämmelser om krav på utsortering som införs i avfallsförordningen. Naturvårdsverkets föreskrifter gäller undantag från bestämmelserna i avfallsförordningen. Att analysera konsekvenser för alla tänkbara undantag är varken rimligt eller möjligt. Naturvårdsverket har beskrivit konsekvenserna för aktörerna i den mån Naturvårdsverket bedömt att de påverkas av de föreskrifter som Naturvårdsverket meddelar.

Av miljödepartementets promemoria framgår bl.a. följande.³ *I och med promemorians förslag om sorteringsystem (avsnitt 13.2) kommer det avfall som kommunerna genom förslaget får ansvar för att vara bättre sorterat vilket är en förutsättning för att avfallet ska kunna förberedas för återanvändning eller materialåtervinnas. Det avfall som kommunerna får tillgång till kan därför förväntas var mer eftertraktat i återvinningssyften.*

Naturvårdsverket instämmer i att det initialt kan komma in många dispensansökningar till kommunerna. Det går inte att på förhand säga huruvida skälen är uppfyllda för att ge dispens i det enskilda fallet. Tillsynsmyndigheterna har dock samma i 15 g och h §§ avfallsförordningen att förhålla sig till. Oavsett om kommunen kan meddela dispens eller ej leder det till en ökad handläggning. Naturvårdsverket kommer i sitt vägledningsarbete att arbeta för att kommunernas bedömningar ska leda till en så enhetlig och transparent tillämpning av dispenserna som möjligt. Blir det fler dispenser än förväntat kommer Naturvårdsverket att se över sina föreskrifter och möjligheten att meddela fler generella undantag.

5.10.4. *Kostnader för berörda aktörer*

Regelrådet anger att det saknas kvantitativ redovisning gällande påverkan på berörda företags administrativa kostnader, andra kostnader och verksamhet. Det framgår inte av redovisningen om företagen idag måste begära dispenser hos kommunen för att slippa sortera sådant bygg- och rivningsavfall som det nu

³ Miljödepartementets promemoria; Genomförande av reviderade EU-direktiv på avfallsområdet, Dnr M2019/01776/R, sid 166.

föreslås undantag för. Regelrådet anser att detta borde ha förklarats. Om dispenser begärs idag medför Naturvårdsverkets förslag att företagens kostnad för detta försvinner. Kostnadsminskningen borde då ha beräknats och redovisats.

NNR saknar en redovisning av vilka effekter förslaget kan få på priser på mindre bygg- och renoveringsåtgärder och hur detta påverkar efterfrågan på sådana åtgärder och konkurrensförhållandena på marknaden.

Naturvårdsverkets kommentar

Naturvårdsverket instämmer i att det hade varit önskvärt med utförligare beskrivningar av ekonomiska konsekvenser av kommande dispensansökningar. Naturvårdsverket har dock inte sett det som möjligt att presentera någon beräkning av ökningen av administrativa kostnader. Möjligheten att söka dispens hos kommunen kommer inte finnas förrän bestämmelserna om krav på utsortering har trätt ikraft, någon eventuell kostnadsminskning för kommunerna har därför inte varit möjlig att presentera.

Beträffande synpunkter på att Naturvårdsverket ska redovisa vilka effekter förslaget kan få på priser på mindre bygg- och renoveringsåtgärder är det omöjligt att för alla undantag som Naturvårdsverket *inte* föreslår redovisa vilka effekter/kostnader det får för olika aktörer. De krav som faktiskt ställs på de som producerar avfall är de kommande kraven på utsortering i avfallsförordningen. Konsekvenser för dessa förslag har redovisats i miljödepartementets promemoria. Av denna framgår bl.a. följande. *Förslaget om sorteringsystem innebär att den som producerar bygg- och rivningsavfall ska sortera avfallet i olika fraktioner. Ökad källsortering kan innebära både besparingar och kostnadsökningar. Det är billigare att lämna utsorterat avfall vid avfallsbehandlingsanläggningar, men utsorteringen kan vara resurskrävande. Nettoeffekten beror på förutsättningar i enskilda fall. Från återvinningsbranschen har exempel lyfts fram där avfallskostnaderna minskade betydligt med källsortering på grund av minskade behandlingkostnader. Vissa rena fraktioner kan efter sortering generera en intäkt eftersom de går att få betalt för dem i avfallsledet. De kostnader som kan uppstå vid källsortering beror framför allt på utrymmesbrist och ökade arbetskostnader. Utrymmesbrist handlar om att utsortering kräver flera olika kärl för avfallet. Detta går oftast att lösa genom att ersätta större kärl med flera mindre, t.ex. s.k. storsäckar, med mer frekvent hämtning av avfallet. Eftersom avfallslämning av sorterade fraktioner är billigare är lösningen med mindre kärl och tätare hämtning inte nödvändigtvis dyrare än att använda en container för blandat avfall. Utrymmesbrist torde generellt vara vanligare vid bygg- och rivningsåtgärder i mer tätbebyggda områden.*⁴

Vidare framgår att ökade arbetskostnader är framför allt förknippat med att rivningsåtgärder tar längre tid när ihopsatta material ska separeras, vilket följer som en konsekvens av sorteringskravet.

⁴ Miljödepartementets promemoria; Genomförande av reviderade EU-direktiv på avfallsområdet, Dnr M2019/01776/R, sid 157

Det framgår vidare att bedömningen är att Naturvårdsverkets föreskrifter bör utformas så att behovet för dispenser i enskilda fall begränsas. Eventuella ökade kostnader som uppstår för den som yrkesmässigt producerar bygg och rivningsavfall kommer förmodligen att övervältras till uppdragsgivaren.⁵

Kraven i avfallsförordningen gäller mot alla avfallsproducenter och utifrån de ramar som ställs upp i 15 g och h §§ avfallsförordningen har det inte varit befogat att meddela undantag för dem som utför mindre arbeten eller varför avsaknaden av undantag skulle innebära någon påverkan på konkurrensförhållandena.

Konsekvenserna av föreskrifterna bedöms inte bli särskilt stora för avfallshanteringsverksamheterna. Troligtvis kommer det inte innebära några större konsekvenser för anläggningar som sorterar och/eller behandlar avfall eftersom eftersortering redan sker i stor utsträckning på dessa anläggningar.

5.10.5. Påverkan på konkurrensförhållanden för berörda företag
Regelrådet och NNR påpekar att det inte förekommer någon redovisning av förslagets påverkan på konkurrensförhållanden för berörda företag.

Naturvårdsverkets kommentar

Kraven i avfallsförordningen gäller mot alla avfallsproducenter och det har inte funnits underlag som utifrån de ramar som ställs upp i 15 g och h §§ avfallsförordningen motiverat att meddela undantag för dem som utför mindre arbeten. Naturvårdsverket bedömer inte att förslagen på undantag skulle missgynna någon aktör på marknaden eller påverka konkurrensförhållandena på marknaden då de kan tillämpas av alla producenter av bygg- och rivningsavfall som anser att de omfattas av undantagen.

5.10.6. Särskild hänsyn till små företag vid reglernas utformning

I konsekvensutredningen gällande förslaget bygg- och rivningsavfall förekommer ingen redovisning av särskilda hänsyn till små företag vid reglernas utformning. Förslagsställaren anger dock att det inom bygg- och rivningsbranschen, som består av en stor mängd små och medelstora aktörer, länge funnits ett behov av tydligare lagkrav för avfallshanteringen och att lagefterlevnaden inom branschen är ett problem. Detta är dock en aspekt som inte vägts in i utformningen av förslaget.

Naturvårdsverkets kommentar

Kraven i avfallsförordningen gäller mot alla avfallsproducenter och det har inte funnits underlag som utifrån de ramar som ställs upp i 15 g och h §§ avfallsförordningen motiverat att meddela undantag för dem som utför mindre arbeten. Naturvårdsverket har inte bedömt att det skulle vara svårare att sortera

⁵ Miljödepartementets promemoria; Genomförande av reviderade EU-direktiv på avfallsområdet, Dnr M2019/01776/R, sid 157

ut och exempelvis använda sig av flerfackssäckar på mindre bygg- och rivningsarbeten än vid större sådana. Som Miljödepartementet påpekar kan de nya bestämmelserna om krav på utsortering, för mindre verksamheter som själva hanterar avfall, innebära att tid behöver avsättas för att förstå de nya reglerna och hur den egna verksamheten behöver anpassas efter bestämmelserna.⁶

5.10.7. Avsaknad av konsekvenser för Återvinningscentraler i konsekvensanalysen

Flera remissinstanser anser att Naturvårdsverket inte har utrett hur undantagen i föreskrifterna kommer att påverka de kommunala återvinningscentralerna. Dels att kommunernas återvinningscentraler ska ta emot bygg- och rivningsavfall från hushållen och i vissa fall från verksamheter, vilket kommer att kräva flera sorteringsfraktioner och huruvida sortering och fraktionsindelning på kommunens återvinningscentraler kommer att påverkas av ändrade krav på rapportering av bygg- och rivningsavfall samt kommunalt avfall kvarstår.

Förslaget kommer att påverka en stor del av dessa anläggningar framförallt eftersom det kommer att kräva en större kapacitet att ta emot de utsorterade fraktionerna. Vissa av de större återvinningscentralerna har kapaciteten idag men för många kommer det att innebära att det ställs krav som kan vara svåra att hantera med flera nya fraktioner.

Naturvårdsverkets kommentar

Naturvårdsverket bedömer att de krav som kommer att påverka återvinningscentralerna framförallt är de kommande kraven i avfallsförordningen på avfallsproducenterna att sortera ut bygg- och rivningsavfall. För mer bedömningar om konsekvenserna av bestämmelserna i avfallsförordningen hänvisas till miljödepartementets promemoria.⁷

5.10.8. Synpunkter om finansiering och kostnader

Flera remissinstanser anser att det saknas underlag hur förslagen ska finansieras. Kostnader för utsortering kan leda till oproportionella fördyringar i vissa fall vid ny- och ombyggnad. Det är viktigt att handläggningstiden för dispensansökningar hålls nere, speciellt från mindre byggnadsprojekt där projekttiderna är korta.

Byggföretagen menar att möjligheten att lämna och sortera avfall från mindre företag på återvinningscentraler, som i dag erbjuds mot avgift, måste finnas kvar och utökas till alla kommuner. Det blir ekonomiskt orimligt att beställa containrar/behållare och borttransport för flera fraktioner samtidigt som det kan vara svårhanterligt på en mindre arbetsplats med många behållare. Att däremot kunna separera fraktionerna och transportera bort till mottagningsanläggning är

⁶ Miljödepartementets promemoria; Genomförande av reviderade EU-direktiv på avfallsområdet, Dnr M2019/01776/R, sid 158.

⁷ Miljödepartementets promemoria; Genomförande av reviderade EU-direktiv på avfallsområdet, Dnr M2019/01776/R

fullt rimligt i de flesta fall och bör kunna motiveras även för mindre byggentreprenörer.

Göteborgs stad saknar en tydlighet kring hur de olika nya administrativa kostnaderna som följer av förslagen kan finansieras, framförallt vilka som kan finansieras med avfallsavgifter eller vilka som istället bör finansieras med skattemedel. De bedömer att i nuläget utifrån underlaget kan kostnader som följer av kraven inte finansieras genom avfallsavgifter. Göteborgs stad anser att det är en brist att finansieringen inte utreds närmre i konsekvensutredningen utifrån om det finns möjligheter att finansiera med avfallstaxa eller ej. Sammanlagt innebär förslagen en ökad börda på kommunerna. Det är viktigt för att kommunerna ska kunna upprätthålla en god redovisning att detta tydliggörs.

Naturvårdsverkets kommentar

När det gäller förslaget till föreskrifter om generella undantag från krav på utsortering av vissa avfallsslag för den som producerar bygg- och rivningsavfall bedöms de innebära att antalet dispensansökningar till kommunerna minskar. Beträffande finansiering framgår det av förarbetena att kommunen har möjlighet att finansiera hanteringen av bygg- och rivningsavfall genom sina kommunala renhållningsavgifter, som kan anpassas utifrån den tjänst som tillhandahålls (27 kap. 5 § miljöbalken). När kommuner beslutar om avfallstaxa finns möjlighet att besluta om tilläggsavgift för tjänster som inte är obligatoriska för samtliga kunder. I den utsträckning den nya regleringen innebär en ökad kostnad för hantering av bygg- och rivningsavfall från hushåll kan denna kostnad finansieras via avfallstaxan genom att en tilläggsavgift tas ut av dem som har behov av hämtning eller annan hantering av bygg- och rivningsavfall. Det är även möjligt att ta ut en besöksavgift vid återvinningscentraler.⁸

Enligt miljöbalken ska renhållningsavgift betalas enligt den taxa som kommunfullmäktige antar (27 kap. 6 § miljöbalken). Det är inte möjligt att ta ut avgift utan att det är angivet i kommunens avfallstaxa.

Det är upp till kommunerna att avgöra hur de tar betalt för mottagandet av bygg- och rivningsavfall. Det är vanligt att kommunerna tar emot avfallet vid sina återvinningscentraler och låter kostnaderna finansieras via den allmänna avfallstaxan från hela taxekollektivet. Det förekommer också att endast en begränsad mängd bygg- och rivningsavfall får lämnas utan extra kostnad, exempelvis genom ett högsta tillåtet antal besök på stationen. Även fortsättningsvis kan kommunerna själva bestämma hur mottagande och finansiering ska utformas. Om kommunerna tar ut en avgift vid insamlingstillfället kopplas kostnaden till den som faktiskt utnyttjar tjänsten.⁹ I och med promemorians förslag om sorteringssystem (avsnitt 13.2) kommer det avfall som kommunerna genom förslaget får ansvar för att vara bättre sorterat vilket är en förutsättning för att avfallet ska kunna förberedas för återanvändning eller materialåtervinnas. Det avfall som kommunerna får tillgång till kan därför förväntas var mer eftertraktat i

⁸ prop 2019/20:156 s. 46

⁹ Miljödepartementets promemoria; Genomförande av reviderade EU-direktiv på avfallsområdet, Dnr M2019/01776/R, sid 166

återvinningssyften.

Miljödepartementet har i sin promemoria¹⁰ med förslag på nya bestämmelser i bl.a. avfallsförordningen beskrivit konsekvenserna kopplat till kommunernas kostnader.

5.10.9. Övrigt om konsekvensutredningen

Det har inkommit synpunkter från remissinstanser som anser att konsekvensutredningen är bristfällig och borde kompletteras. De aspekter man anser saknas är en utförligare utredning av kostnader både för kommuner och verksamheter. NNR ställer sig frågande till att Naturvårdsverket gör en avvikande bedömning till den som framställs i regeringens promemoria beträffande sortering av små mängder bygg- och rivningsavfall utan att någon saklig grund eller evidens presenteras för detta. NNR ställer sig också kritiskt till att detta görs utan att konsekvenserna av det som föreslås utretts. NNR saknar även en redovisning av vilka effekter förslaget kan få på priser på mindre bygg- och renoveringsåtgärder och hur detta påverkar efterfrågan på sådana åtgärder och konkurrensförhållandena på marknaden. *Kristinehamns kommun* anser att det krävs en komplettering av konsekvensutredningen gällande påverkan på aktörer som kommunala avfallsmottagningsverksamheter som kommer att påverkas av föreskrifterna i stor omfattning.

NNR framför att enligt artikel 10.3 i avfallsdirektivet får medlemsstaterna medge undantag från separat insamling av avfall om minst två av ovanstående villkor som anges i denna är uppfyllda (vilka motsvaras av punkterna 1-4 ovan i det svenska förslaget till genomförande av denna artikel). Naturvårdsverkets förslag innebär enligt NNR att Sverige går längre än vad direktivet kräver genom att de möjligheter till undantag som medges i direktivet inte utnyttjas fullt ut. NNR finner att det i sådana fall tydligt måste motiveras varför detta är nödvändigt, alternativa lösningar övervägas och effekterna för företag måste också tydligt redovisas. Se även närmare resonemang nedan kring vilken redovisning som bör göras vid övervägande av överimplementering.

Naturvårdsverkets kommentarer

Naturvårdsverket instämmer i att det hade varit önskvärt om beskrivningarna av de ekonomiska konsekvenserna hade varit utförligare. Naturvårdsverket har inte sett det som möjligt att presentera någon beräkning av ökningen av administrativa kostnader. Naturvårdsverket har gjort bedömningen att de kommunala återvinningscentralerna inte kommer att påverkas av förslaget av föreskrifter om undantag från krav på utsortering av bygg- och rivningsavfall på det sätt som remissinstanserna har framhållit. Däremot kan det vara så att återvinningscentralerna kommer att påverkas genom införande av kraven på separat utsortering eftersom de behöver kunna ta emot utsorterat bygg- och rivningsavfall som kommunerna ansvarar för.

¹⁰ Genomförande av reviderade EU-direktiv på avfallsområdet, *Dnr M2019/01776/R, sid 158*

Kraven på utsortering av bygg- och rivningsavfall är en direkt följd av bestämmelser i det reviderade avfallsdirektivet. I artikel 11.1 framgår det bl.a. att det finns ett krav på att samtliga medlemsstater ska ”säkerställa att det inrättas sorteringsystem för bygg- och rivningsavfall åtminstone för trä, mineralfraktioner (betong, tegel, klinker och keramik samt stenar) metall, glas plast och gips”. Genom art 10.3 får medlemsländerna meddela undantag från kravet på separat insamling om minst ett av de i artikeln uppräknade villkoren är uppfyllda. Naturvårdsverket bedömer inte att direktivet överimplementeras genom de av Naturvårdsverket meddelade undantagen.

Naturvårdsverket har inte bedömt att det varit möjligt att sätta en gräns eller ta hänsyn till storleken på olika aktörer som producerar avfall. Såväl stora företag som mindre samt privatpersoner omfattas av kraven i nya bestämmelserna i avfallsförordningen.

Bilaga 1 Översättningsnyckel

Förslag Miljödepartementets promemoria; Genomförande av reviderade EU-direktiv på avfallsområdet, Dnr M2019/01776/R,	Avfallsförordningen (2020:xx)
15 b § Den som producerar bygg- och rivningsavfall ska sortera ut följande avfallslag och förvara dem skilda från varandra och från annat avfall: 1. trä, 2. mineral som består av betong, tegel, klinker, keramik eller sten, 3. metall, 4. glas, 5. plast, och 6. gips.	3 kap. 10 § Den som producerar bygg- och rivningsavfall ska, <i>utöver vad som gäller enligt andra bestämmelser i detta kapitel</i> , sortera ut <i>åtminstone</i> följande avfallslag och förvara dem skilda från varandra och från annat avfall: 1. trä, 2. mineral som består av betong, tegel, klinker, keramik eller sten, 3. metall, 4. glas, 5. plast, och 6. gips.
15 c § Den som samlar in bygg- och rivningsavfall som har sorterats ut enligt 15 b § ska samla in de avfallsslagen separat.	3 kap. 11 § Den som samlar in bygg- och rivningsavfall som har sorterats ut enligt 10 § ska samla in de avfallsslagen separat.
15 d § Naturvårdsverket får meddela föreskrifter om undantag från kraven i 14 § första stycket och 15 a och 15 b §§ i fråga om avfall där separat insamling inte är genomförbar eller inte ger fördelar som överväger nackdelarna.	3 kap. 13 § Naturvårdsverket får meddela föreskrifter om undantag från kraven i 1, 10 och 12 § första stycket i fråga om avfall där separat insamling inte är genomförbar eller inte ger fördelar som överväger nackdelarna.
15 f § Kommunen får i det enskilda fallet ge dispens från kraven på utsortering av bygg- och rivningsavfall i 15 b § i fråga om avfall där separat insamling inte är genomförbar eller inte ger fördelar som överväger nackdelarna.	3 kap. 15 § <i>Tillsynsmyndigheten får i fråga om bygg- och rivningsavfall i det enskilda fallet ge dispens från kraven på</i> 1. utsortering i 10 §, och 2. att brännbart avfall ska sorteras ut och förvaras skilt från annat avfall i 12 §. <i>Dispensen får ges i fråga om avfall där separat insamling inte är genomförbar eller inte ger fördelar som överväger nackdelarna.</i>
15 g § Separat insamling ska inte anses genomförbar eller ge fördelar som överväger nackdelarna, om 1. separat insamling inte är tekniskt genomförbar med hänsyn till god praxis för avfallsinsamling, 2. en annan hantering ger ett	3 kap. 16 § Separat insamling ska inte anses genomförbar eller inte anses ge fördelar som överväger nackdelarna, om 1. separat insamling inte är tekniskt genomförbar med hänsyn till god praxis för avfallsinsamling,

<p>återvinningsresultat som är jämförbart med det som skulle uppnås vid separat insamling,</p> <p>3. separat insamling inte ger det bästa miljömässiga resultatet med hänsyn till avfallshanteringens sammanlagda miljöpåverkan, eller</p> <p>4. separat insamling skulle medföra oskäliga ekonomiska kostnader.</p>	<p>2. en annan hantering ger ett återvinningsresultat som är jämförbart med det som skulle uppnås vid separat insamling,</p> <p>3. separat insamling inte ger det bästa miljömässiga resultatet med hänsyn till avfallshanteringens sammanlagda miljöpåverkan, eller</p> <p>4. separat insamling skulle medföra oskäliga ekonomiska kostnader.</p>
<p>15 h §</p> <p>Vid bedömningen av kostnaders skälighet enligt 15 g § 4 ska hänsyn tas till</p> <p>1. negativa effekter på människors hälsa och miljön vid insamling och behandling av blandat avfall,</p> <p>2. möjligheterna till effektivitetsförbättringar vid insamling och behandling av blandat avfall,</p> <p>3. vilka intäkter som försäljning av återvunnet material kan ge, och</p> <p>4. principen om att den som förorenar bör stå för de kostnader som föroreningen medför och de bestämmelser om producentansvar som ger uttryck för den principen.</p>	<p>3 kap. 17 §</p> <p>Vid bedömningen av kostnaders skälighet enligt 16 § 4 ska hänsyn tas till</p> <p>1. negativa effekter på människors hälsa och miljön vid insamling och behandling av blandat avfall,</p> <p>2. möjligheterna till effektivitetsförbättringar vid insamling och behandling av blandat avfall,</p> <p>3. vilka intäkter som försäljning av återvunnet material kan ge, och</p> <p>4. principen om att den som förorenar bör stå för de kostnader som föroreningen medför och de bestämmelser om producentansvar som ger uttryck för den principen.</p>

Bilaga 2

Remissinstans	Svarat	Inte svarat	Avstår från att yttra sig	Inga synpunkter	Tillstyrker/positiv	Avstyrker
Aneby kommun	X		X			
Arjeplog kommun	X			X		
Avesta kommun/ Norbergs kommun/	X				X	
Avfall Sverige	X					
Bodens kommun	X			X		
Bollnäs kommun		X				
Borås kommun		X				
Botkyrka kommun	X			X		
Boxholms kommun/ Mjölby kommun	X					
Boverket	X				X	
Byggföretagen	X				X	
Degerfors kommun		X				
Dorotea kommun	X			X		
Emmaboda kommun		X				
Energimyndigheten		X				
Enköpings kommun		X				
Eskilstuna kommun	X				X	
Fastighetsägarna		X				
Formas	X			X		
Fortifikationsverket		X				
Fortum Waste Solutions AB		X				
Förpacknings-och Tidningsinsamlingen (FTIAB)	X			X		
Gävle kommun		X				
Göteborgs stad/ Kretslopp och vatten	X				X	
Härjedalens kommun	X				X	
Härnösands kommun		X				
Höganäs kommun		X				
IVL Svenska Miljöinstitutet AB		X				
Jokkmokks kommun		X				
Kalix kommun		X				
Karlskrona kommun		X				
Kemikalieinspektionen	X				X	
Kommerskollegium	X					
Kristinehamns kommun	X				X	
Leksands kommun	X		Ställer sig bakom Avfall Sveriges synpunkter			
Luleå kommun		X				
Lycksele Avfall och Vatten AB (Lavab)		X				
Lycksele kommun	X			X		

Länsstyrelsen i Dalarnas län	X				X	
Länsstyrelsen i Hallands län	X			X		
Länsstyrelsen i Jämtlands län	X				X	
Länsstyrelsen i Norrbottens län		X				
Länsstyrelsen i Stockholms län	X				X	
Länsstyrelsen i Värmlands län	X					
Länsstyrelsen i Västerbottens län	X				X	
Länsstyrelsen i Västra Götalands län	X				X	
Länsstyrelsen i Örebro län		X				
Malmö stad	X				X	
Malå/ Norsjö kommun	X					
Naturskyddsföreningen		X				
NCC Construction Sverige AB		X				
Norrtälje kommun		X				
Näringslivets Regelnämnd	X					X
Pajala kommun		X				
Peab	X				X	
Piteå kommun	X		X			
Ragn Sells AB		X				
Regelrådet	X					X
Returpack AB	X			X		
Sorsele kommun		X				
Statistiska centralbyrån (SCB)	X					
Stena Recycling AB		X				
Stiftelsen Håll Sverige Rent	X				X	
Stockholm stad	X					
Storumans kommun	X					
Strömstad kommun		X				
Suez Recycling		X				
Sundsvalls kommun		X				
Svensk Dagligvaruhandel		X				
Svensk Glasåtervinning AB		X				
Svensk Handel	X			X		
Svensk plaståtervinning		X				
Sveriges kommuner och regioner (SKR)	X					X
Tanums kommun	X			X		
Teknikföretagen		X				
TMR AB		X				
Vadstena kommun		X				
Vaxholms stad	X					
Vilhelmina kommun	X			X		
Värmdö kommun	X			X		

Åsele kommun	x			x		
Återvinningsindustrierna	x			x		
Östersunds kommun	x				x	

Bilaga 3 Föreskrifter NFS 2020:XX