

Konsekvensutredning för ändring av Naturvårdsverkets föreskrifter NFS 2017:2 om kommunala avfallsplaner om förebyggande och hantering av avfall

1.1. Bakgrund

Avfallspaketet

Europeiska unionens råd fattade beslut om avfallspaketet i maj 2018. Avfallspaketet omfattar sex direktiv och ska bidra till en mer cirkulär ekonomi. Syftet med ändringarna i direktiven är att de ska medverka till minskade avfallsmängder, ökad återanvändning av produkter och komponenter, ökad återvinning samt en förbättrad avfallshantering.

Medlemsstaternas skyldighet att vidta avfallsförebyggande åtgärder har skärpts genom utökningarna i artikel 9.1 i avfallsdirektivet (2008/98/EG). Kraven på medlemsstaternas *avfallsförebyggande program* har dessutom skärpts genom ändringarna i avfallsdirektivets artikel 29, och de avfallsförebyggande programmen har fått en mer central roll. De avfallsförebyggande programmen ska innehålla en beskrivning av bidragen till avfallförebyggandet från de instrument och åtgärder som anges i den nya bilagan som införts med exempel på avfallsförebyggande åtgärder (artikel 29.2 och bilaga IV i avfallsdirektivet). Programmen kan antingen ingå i avfallsplanerna eller fungera som separata program.

I regeringens promemoria Genomförande av reviderade EU-direktiv på avfallsområdet (dnr M2019/01776/R) anges att Naturvårdsverket behöver utökade möjligheter att meddela föreskrifter för att få ett underlag som kan användas vid arbetet med framtagande av det avfallsförebyggande programmet. Det föreslås därför kompletteringar i avfallsförordningens 77 och 82 §§ som medför skyldighet för kommunerna att lämna information till hushållen om avfallsförebyggande åtgärder, och en skyldighet att underrätta Naturvårdsverket om avfallsförebyggande åtgärder.

Enligt artikel 28 i avfallsdirektivet 2008/98/EG ska medlemsstaterna se till att nationella behöriga myndigheter fastställer en eller flera *avfallsplaner*. Avfallsplanerna ska var för sig eller i kombination omfatta den berörda medlemsstatens geografiska territorium. Sverige har implementerat kraven enligt artikel 28 genom den nationella avfallsplanen och de kommunala avfallsplanerna.

Kraven på avfallsplanernas innehåll har ökat genom revideringarna i avfallspaketet. Av artikel 28.3c och cb i avfallsdirektivet framgår att avfallsplaner ska innehålla följande uppgifter:

- En bedömning av behovet av att lägga ned befintliga avfallsanläggningar samt behovet av ytterligare infrastruktur i form av avfallsanläggningar i enlighet med artikel 16¹.

Medlemsstaterna ska säkerställa att det görs en bedömning av vilka investeringar och andra ekonomiska resurser som behövs, också för lokala myndigheter, för att tillgodose dessa behov. Denna bedömning ska inkluderas i de relevanta avfallsplanerna eller i andra strategiska dokument som omfattar den berörda medlemsstatens hela territorium.

- En bedömning av befintliga system för insamling av avfall, där det också ska ingå uppgifter om vilka material och geografiska områden som omfattas av separat insamling samt om åtgärder för att få den att fungera bättre, av eventuella undantag som beviljats i enlighet med artikel 10.3 och av behovet av nya insamlingssystem.

Miljöbedömningar av planer och program

Inom EU-rätten finns det två direktiv om miljöbedömningar. Det är dels det s.k. SMB-direktivet (Europaparlamentets och rådets direktiv 2001/42/EG av den 27 juni 2001 om bedömning av vissa planers och programs miljöpåverkan), dels det s.k. MKB-direktivet (Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/92/EU av den 13 december 2011 om bedömning av inverkan på miljön av vissa offentliga och privata projekt). Sedan kodifieringen av MKB-direktivet har det ändrats flera genom ändringsdirektivet (Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/52/EU av den 16 april 2014 om ändring av direktiv 2011/92/EU om bedömning av inverkan på miljön av vissa offentliga och privata projekt). Den senaste direktivsändringen trädde i kraft den 15 maj 2014 och skulle ha implementerats i medlemsstaternas lagstiftning senast den 16 maj 2017. Som en konsekvens har i svensk rätt tillkommit ett nytt 6 kap. i miljöbalken och en ny miljöbedömningsförordning (2017:966), MBF.

Enligt 6 kap. 3 § miljöbalken ska en myndighet eller en kommun som upprättar eller ändrar en plan eller ett program som krävs i lag eller annan författning göra en strategisk miljöbedömning om genomförandet av planen, programmet eller ändringen kan antas medföra en betydande miljöpåverkan. En kommunal avfallsplan utgör en sådan plan som omfattas av 6 kap. 3 § miljöbalken. I 2 § 2 MBF anges vidare att en betydande miljöpåverkan ska antas enligt 6 kap. 3 § första stycket miljöbalken om bl.a. planen eller ändringen anges förutsättningar för att bedriva sådana verksamheter eller vidta sådana åtgärder som anges i 6 § eller bilagan till MBF och är en avfallsplan enligt 15 kap. 41 § miljöbalken eller 83 § avfallsförordningen (2011:927). Hänvisningen till bestämmelserna i 6 kap. och MBF finns i 78 § avfallsförordningen.

¹ Artikel 16 rör principen om självförsörjning och närhet.

Naturvårdsverkets nuvarande föreskrifter om kommunala avfallsplaner

Naturvårdsverkets föreskrifter om kommunala avfallsplaner om förebyggande och hantering av avfall NFS 2017:2 beslutades den 16 mars 2017 (NV-00572-14). De ersatte föreskrifterna och allmänna rådet om innehållet i kommunal avfallsplan och länsstyrelsens sammanställning från år 2006.

Nu gällande föreskrifter trädde i kraft 2017 och föregicks av en omfattande konsekvensutredning, vi har därför valt att i denna konsekvensutredning endast fokusera på konsekvenserna på införandet av de nya bestämmelserna.

1.2. Beskrivning av problemet och vad man vill uppnå

Mot bakgrund av de utökade kraven på att tillhandahålla information om medlemsstaternas avfallsförebyggande arbete och på vilka uppgifter som ska redovisas i avfallsplanen behöver föreskrifterna om kommunala avfallsplaner uppdateras. Det behöver även göras en smärre justering i föreskrifterna på grund av ändringarna i 6 kap. miljöbalken och den nya miljöbedömningsförordningen.

Syftet med ändringarna i föreskrifterna är således huvudsakligen att implementera de nya kraven i avfallsdirektivet som rör avfallsplanerna, och främja det avfallsförebyggande arbetet nationellt.

1.3. Beskrivning av vilka alternativa lösningar som finns för det man vill uppnå och vilka effekterna blir om någon reglering inte kommer till stånd***Alternativ 1 – Nya föreskrifter tas fram och befintliga föreskrifter upphävs***

Detta är alternativet som Naturvårdsverket har valt att gå vidare med. I enlighet med Naturvårdsverkets interna riktlinjer har ett förslag till nya föreskrifter tagits fram. Förslaget innebär att ändringar och kompletteringar gjorts i de delar av de nuvarande föreskrifterna som behöver uppdateras och att övriga delar är oförändrade. Föreskrifterna presenteras i sin helhet tillsammans med två bilagor omfattande motiveringar respektive konsekvensutredningen. I samband med att de nya föreskrifterna träder ikraft upphävs de befintliga föreskrifterna om kommunala avfallsplaner om förebyggande och hantering av avfall NFS 2017:2.

Ändringarna och kompletteringarna följer av de skärpta kraven på medlemsstaternas avfallsförebyggande arbete och på vad som ska ingå i avfallsplanerna.

Alternativ 2 – Inga nya föreskrifter tas fram och befintliga föreskrifter behålls

Alternativet att inte ta fram nya föreskrifter utan att behålla de befintliga föreskrifterna skulle innebära att de nya bestämmelserna i avfallsdirektivet inte fullt ut skulle genomföras i svensk rätt.

Naturvårdsverket bedömer att alternativet medför att arbetet med att ta fram det avfallsförebyggande programmet försvåras. Det skulle saknas legala möjligheter att få in ett underlag från kommunerna om det avfallsförebyggande arbetet som bedrivs i landet och resultatet av detta. Förutsättningarna skulle även vara sämre för att få fram ett tillräckligt underlag till den nationella avfallsplanen om hur kommunerna bedömer behovet av ekonomiska resurser för avfallshanteringen, vilka eventuella undantag som meddelats gällande kraven på separat insamling av matavfall respektive utsortering av bygg- och rivningsavfall och om åtgärder som vidtas för att motverka och förebygga nedskräpning. Detta eftersom dessa uppgifter inte finns angivna i de befintliga föreskrifterna.

Alternativ 3 – Inga nya föreskrifter tas fram och befintliga föreskrifter upphävs

Ett alternativ som inte är realistiskt eller praktiskt. Innebörden av alternativet skulle vara att den enda regleringen om avfallsplanernas innehåll skulle vara bestämmelsen i 15 kap. 41 § miljöbalken, där det framgår att varje kommun ska ha en avfallsplan som ska innehålla uppgifter om avfall inom kommunen och om kommunens åtgärder för att minska avfallens mängd och farlighet. Vidare bestämmelserna i avfallsförordningen 76 a och b §§ som anger att avfallsplanen ska innehålla ett särskilt avsnitt om förpackningar respektive returpapper.

Förutom alternativets juridiska konsekvenser, dvs. en ofullständig implementering av direktivets bestämmelser, bedömer Naturvårdsverket att avsaknaden av föreskrifter sannolikt kan få en negativ effekt på miljön. Ett upphävande skulle kunna uppfattas som att behovet av kommunal avfallsplanering inte är prioriterat, vilket skulle kunna bidra till att mindre resurser satsas på avfallsplanering och att det därmed blir svårare att uppnå miljökvalitetsmålen inom avfallsområdet. Kommunernas arbete med avfallsplanerna skulle även försvåras om det inte finns några närmare anvisningar om vad planen ska innehålla.

1.4. Uppgifter om de bemyndiganden som myndighetens beslutanderätt grundar sig på

Naturvårdsverkets bemyndigande att meddela föreskrifter om vad den kommunala renhållningsordningens avfallsplan ska innehålla är reglerat i 77 § avfallsförordningen. I 82 § avfallsförordningen finns bemyndigandet som anger att Naturvårdsverket får meddela föreskrifter om hur länsstyrelsens sammanställning ska utformas och när den ska överlämnas. Regeringen föreslår i sin promemoria (dnr M2019/01776/R) kompletteringar i 77 och 82 §§ avfallsförordningen som rör kommunens skyldigheter. Förslaget är dels att det ska införas en skyldighet för kommunerna att lämna information till hushållen om avfallsförebyggande åtgärder, och dels en skyldighet för kommunerna att underrätta Naturvårdsverket om avfallsförebyggande åtgärder.

1.5. Konsekvenser

Uppgifter om vilka som berörs

Det är framförallt kommunerna som direkt berörs av de föreslagna förändringarna i föreskriften. Kraven på kommunernas avfallsförebyggande arbete skärps, och uppgifterna som ska redovisas i avfallsplanerna utökas.

Naturvårdsverket och länsstyrelserna berörs indirekt. Det bör bli lättare för Naturvårdsverket att få den information som behövs från kommunerna inför framtagandet av det avfallsförebyggande programmet och den nationella avfallsplanen. Förändringarna påverkar inte innehållet i de sammanställningar över de kommunala avfallsplanerna som länsstyrelserna ska upprätta enligt 81 § avfallsförordningen. Däremot påverkas länsstyrelserna i sin främjande och stödjande roll som de bör ha, genom sitt deltagande i samråd om nya avfallsplaner och i det löpande arbetet med avfallsplanerna. Länsstyrelserna behöver således information om vad förändringarna innebär.

I vilken uträkning allmänheten och verksamheter kan komma att påverkas av förändringarna är svårt att uppskatta. Målsättningen är dock att det avfallsförebyggande arbetet i landet ska öka. I föreskrifterna föreslås en skyldighet för kommunerna att informera hushållen om avfallsförebyggande åtgärder.

Uppgifter om vilka kostnadmässiga och andra konsekvenser regleringen medför och en jämförelse av konsekvenserna för de övervägda regleringsalternativen

Fler uppgifter som ska redovisas i de kommunala avfallsplanerna (10 och 13 §§)
Kommunerna har under en lång tid ansvarat för planeringen och hanteringen av framförallt hushållsavfallet i kommunen. Naturvårdsverkets bedömning är att kunskapen är god om vilka investeringar som behövs för ändringar av infrastrukturen inom avfallshanteringen, vilka ekonomiska resurser som behövs för detta och hur planerade investeringar exempelvis kan komma att påverka avfallstaxan. De tillkommande kraven på att redovisa behovsbedömningen i avfallsplanerna bör därför endast påverka kommunerna i begränsad omfattning. Tidsåtgången för arbetsinsatsen bör vara låg och t.ex. omfatta en sammanställning av redan befintliga uppgifter.

Strategisk miljöbedömning (19 §)

På grund av ändringar i 6 kap. miljöbalken 2017 och den nya miljöbedömningsförordningen (2017:966) behöver 17 § i de nuvarande föreskrifterna omformuleras. Uttrycket *behovsbedömning* har ersatts med undersökning i miljöbedömningsförordningen som beteckning för den process som ska leda fram till ett ställningstagande i frågan om en miljöbedömning ska göras eller inte göras.

Att genomföra en strategisk miljöbedömning innebär att integrera miljöaspekterna i planeringsprocessen och att en miljökonsekvensbeskrivning ska tas fram. Tidsåtgången för detta arbete bedöms vara oförändrat. Initialt kan

det även behöva avsättas tid för undersökning och beslut om avfallsplanen medför en betydande miljöpåverkan och att en strategisk miljöbedömning därmed behöver göras.

Information till hushållen om avfallsförebyggande åtgärder (21 §)

Arbetsuppgiften att lämna information till hushållen om avfallsförebyggande åtgärder är ny. Kommuner som har ett avfallsförebyggande arbete har en fördel genom att de i sin information till hushållen troligen också kan ge exempel på hur på hur den enskilde kan agera. För de kommuner som inte påbörjat ett avfallsförebyggande eller som nyligen påbörjat arbetet innebär den nya skyldigheten ytterligare ett förtydligande av att detta arbete är prioriterat. Det finns redan idag mycket framtaget informationsmaterial och exempel från kommuner som påbörjat ett avfallsförebyggande arbete som andra kommuner som inte kommit så långt i arbetet kan nyttja.

Skärpta krav på underlaget som ska ingå i det avfallsförebyggande programmet och den nationella avfallsplanen (24 §)

Naturvårdsverket behöver kommunernas hjälp för att få ett kompletterande underlag som kan användas i analysen av hur det avfallsförebyggande arbetet bedrivs i landet och vilket resultat det ger. Det behövs också information om kommunernas åtgärder för att förebygga och begränsa nedskräpning i arbetet med framtagandet av den nationella avfallsplanen. Syftet med uppgifterna, som kommunerna ska lämna på Naturvårdsverkets begäran, behöver kommuniceras framförallt med kommunerna men även länsstyrelserna. Det är viktigt med tanke på att detta innebär en ny arbetsuppgift för kommunerna.

Hur informationen från kommunerna ska inhämtas kommer att behöva redas ut, och om informationsinhämtningen kan samordnas med den information som kommunerna årligen kommer att behöva lämna inför rapporteringen av kommunalt avfall.

Kommunerna har inte tidigare lämnat uppgifter till Naturvårdsverket om deras avfallsförebyggande arbete. Har kommunen utarbetat rutiner för uppföljningen av sina avfallsplaner bör arbetsinsatsen och tidsåtgången vara måttlig med tanke på att mål och åtgärder för att förebygga avfall ska ingå i planerna. Kommuner som arbetat med avfallsförebyggande åtgärder och som följer upp vilka effekter åtgärderna har bör ha lättare att bidra med ett underlag än de kommuner som precis påbörjat ett avfallsförebyggande arbete eller som ännu inte startat ett sådant arbete. När det gäller nedskräpning bör det överlag vara lättare för kommunerna att lämna uppgifter om hur de i kommunen arbetar med nedskräpning, då det är ett arbete som under lång tid ingått i den kommunala renhållningsskyldigheten och det finns en organisation inom kommunen som har ansvar för detta. Tidsåtgången för att lämna dessa uppgifter bör därför vara begränsad.

Naturvårdsverkets bedömning utifrån de signaler som fångats upp, bl. a. inför framtagandet av de nuvarande föreskrifterna, är att det finns ett fortsatt behov av dialog med länsstyrelserna om deras roll i arbetet med de kommunala avfallsplanerna. Det behöver även tas fram anvisningar för hur

sammanställningarna bör göras, och förtydligas att sammanställningarna kan ingå som ett underlag inför framtagandet av den nationella avfallsplanen.

1.6. En bedömning av om regleringen överensstämmer med eller går utöver de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till Europeiska unionen

Regleringen av vilka uppgifter som kommunerna ska lämna till Naturvårdsverket beror dels på att de utökade kraven att i de avfallsförebyggande programmen beskriva vilka avfallsförebyggande åtgärder som finns och hur de bidrar till avfallsförebyggande, och dels att de nationella avfallsplanerna ska innehålla uppgifter om åtgärder för att motverka och förebygga all slags nedskräpning.

Av ändringsdirektivets ingress (30) framgår att medlemsstaterna som en del av åtgärderna för att minska avfallsgenerering bör inkludera kontinuerlig kommunikation och utbildningsinitiativ för att öka medvetenheten om frågor kring avfallsförebyggande och nedskräpning. Att informera hushållen om avfallsförebyggande åtgärder är inte tvingande enligt avfallsdirektivet. Förslaget att införa en sådan skyldighet anses dock utgöra ett medel för att förbättra genomförandet av avfallsdirektivet i denna del.

Regleringen om avfallsplanens innehåll överensstämmer med de skyldigheter som följer av avfallsdirektivet. Att inte införa bestämmelserna om vad avfallsplanen ska innehålla enligt artikel 28.3c och 28.3cb i avfallsdirektivet innebär att uppräkningsdelen av vilka uppgifter som ska ingå i avfallsplanen är ofullständig och att Sverige som medlemsstat inte uppfyller sina skyldigheter enligt avfallsdirektivet. Om någon reglering inte kommer till stånd är bedömningen att det är större risk för att avfallsplanerna inte kommer att innehålla tillräckligt med information.

1.7. En bedömning av om särskilda hänsyn behöver tas när det gäller tidpunkten för ikraftträdande och om det finns behov av speciella informationsinsatser.

Föreskrifterna behöver beslutas i direkt anslutning till att ändringarna som följer av avfallsdirektivet träder i kraft den 5 juli 2020.

Naturvårdsverkets behöver kommunicera vad ändringarna och kompletteringarna i föreskrifterna innebär. Målgruppen för kommunikationen är främst kommunerna och länsstyrelserna.