

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 omhändertagande 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, avfallshantering 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 taxiflotter. 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 produktdirektiv 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 hantering 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 plockanalyser¹ 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 lägenhushåll 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 återvinningsstationerna². Det finns också oklarheter avseende fysiskt och ekonomiskt ansvar för information om avfallshanteringen och renhållningen vid återvinningsstationerna.

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 2008³ en insamlingsgrad på 81 procent⁴, 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,

¹ Avfall Sverige, 2011, Nationell kartläggning av plockanalyser av hushållens kärl- och säckavfall.

² Skrivelse från Villaägarnas Riksförbund, Varför fungerar returinsamlingen bara i vissa kommuner?, M2010/3543/Ke.

³ Naturvårdsverket, Rapport 6328, Samla in, återvinn! – Uppföljning av producentansvaret 2008.

⁴ För förpackningar finns dock inget insamlingsmål, producenterna är ansvariga att samla in alla förpackningar.

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 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 konstaterat⁵ 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 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 produ-

⁵ Naturvårdsverket, 2009, Rapport 5942 System för insamling av hushållsavfall i materialströmmar.

centen 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 matavfall⁶. 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 att förbättra omhändertagandet av det farliga

⁶ Miljömålsberedningen, Etappmål i miljömålssystemet, SOU 2011:34, dnr M2011/1516/Ma.

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 redovisning⁷ innehåller olika scenarier hur insamlingen kan utformas. Rapporten låg bl.a. till grund för regeringens proposition Förhandsgodkända insamlingssystem för förpackningar och papper (prop. 2007/08:129). Vidare tillsattes en särskild förhandlare med en överenskommelse mellan kommuner och producenter som resultat⁸. Under senaste året har en mängd aktörer⁹ 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 avfallshantering 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 avfallshanteringen ska ske på ett resurseffektivt och miljömässigt sätt,

⁷ Naturvårdsverket, 2009, Rapport 5942 System för insamling av hushållsavfall i materialströmmar.

⁸ Dnr M2009/441/Kk.

⁹ Avfall Sverige, Fastighetsägarna, HSB, Riksbyggen, Hyresgästföreningen, SABO, Envac AB, Återvinningsindustrierna, Villaägarnas riksförbund, Förpacknings- och tidningsinsamlingen (FTI) samt Pressretur, Svensk Glasåtervinning, Skogsindustrierna och Svenska Järn.

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). Insamlingssystemen bör också utformas så att de kan anpassas till den tekniska utvecklingen för att möjliggöra bästa miljömässiga hantering. Målet är att avfallshanteringen ska vara enkel, begriplig och lättillgänglig för alla konsumenter och andra användargrupper, både i tätort och glesbygd. Hänsyn bör tas till att 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. Teckal-kriterierna 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 fasas ur 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 konse-

kvensbeskrivningar 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)