

Konsekvensutredning gällande Naturvårdsverkets föreskrift om undantag från krav på utsortering, separat insamling och fastighetsnära insamling av bioavfall

Innehåll

Inledning	3
1. Bakgrund	3
2. Uppgifter om de bemyndiganden som myndighetens beslutanderätt grundar sig på	4
3. Bestämmelser som träder i kraft 2024	5
4. Problembeskrivning och vad Naturvårdsverket vill uppnå med föreskriften	6
4.1. Möjlighet till dispens från utsorteringskraven.....	6
4.2. Behov av undantag från kraven på separat utsortering och fastighetsnära insamling.....	8
4.2.1. Behov av undantag från krav på fastighetsnära hämtning	8
4.2.2. Behov av undantag från separat insamling av livsmedels- eller köksavfall	9
4.2.3. Behov av undantag från utsorteringskrav	9
4.2.4. Behov av undantag från krav på separat insamling av fett	10
4.3. Undantag som kan bli aktuella i framtiden	10
4.3.1. Krav på att skilja förpackningar från innehåll	10
4.3.2. Undantag från utsorteringskrav för små mängder ABP-klassat avfall från butiker.....	11
5. Alternativa lösningar och effekter om reglering inte kommer till stånd.....	11
5.1. Nollalternativet	12
5.2. Alternativet att ta fram föreskrifter	12
5.3. Motivering till valt alternativ	13
6. Naturvårdsverkets förslag till föreskrifter om undantag från krav på utsortering, separat insamling och fastighetsnära insamling av bioavfall	16
6.1. Förslagen och vem de riktar sig till	16
6.1.1. Undantag från krav på fastighetsnära insamling.....	16
6.1.2. Undantag från krav på separat insamling av livsmedels- eller köksavfall	17
6.1.3. Undantag från krav på separat insamling av fett.....	18
6.1.4. Undantag från krav på utsortering av livsmedels- eller köksavfall	19
7. Konsekvenser	19
7.1. Aktörer som kan påverkas av föreskriften:	19

7.2. Beskrivning av hur aktörerna kan påverkas	19
7.2.1. Kommuner i sin roll som insamlare och avfallsplanerare – liten påverkan	20
7.2.2. Avfallsbolag i sin roll som transportör och behandlare - liten eller ingen påverkan	20
7.2.3. Verksamheter i sin roll som avfallsproducent – liten eller ingen påverkan	20
7.2.4. Invånare i sin roll som avfallsproducent – liten eller ingen påverkan	21
7.2.5. Kommunen i sin roll som tillsynsmyndighet – liten påverkan	21
7.2.6. Naturvårdsverket i sin roll som vägledande myndighet – liten påverkan	21
7.3. Kostnadsmässiga, administrativa och sociala konsekvenser.....	21
7.4. Miljömässiga konsekvenser	22
7.4.1. Påverkan på mängderna insamlat livsmedels- eller köksavfall	22
7.4.2. Undvika ökad risk för fettproppar och översvämningar	25
8. En bedömning av om regleringen överensstämmer med eller går utöver de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till Europeiska unionen	25
8.1. Anmälan av tekniska regler.....	26
8.2. Anmälan av krav gällande tjänsteverksamhet	26
9. En bedömning av om särskilda hänsyn behöver tas när det gäller tidpunkten för ikraftträdande och om det finns behov av speciella informationsinsatser. Förordning (2015:530).....	27

Inledning

Innan en myndighet beslutar om föreskrifter ska en konsekvensutredning tas fram i enlighet med förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning och remitteras till aktörer som kan förväntas påverkas av föreskriften. Denna konsekvensbeskrivning beskriver konsekvenserna av ett förslag på föreskrifter om undantag från kraven i avfallsförordningen avseende utsortering, separat insamling och fastighetsnära insamling av allt bioavfall.

1. Bakgrund

Regeringen fattade den 22 december 2022 beslut om att i avfallsförordningen (2020:614) införa krav på separat insamling av bioavfall som ska gälla från och med den 1 januari 2024. Detta gjordes för att uppfylla kravet i avfallsdirektivet¹ på att EU:s medlemsländer ska tillhandahålla separat insamling av biologiskt avfall senast den 31 december 2023. Redan i den nu gällande avfallsförordningen finns bestämmelser om att kommunen ska tillhandahålla ett system för att samla in matavfall från hushåll. Tidpunkten för när dessa krav skulle gälla sköts dock upp av regeringen för att kunna samordnas med införandet av kraven gällande bioavfall i direktivet. En skillnad jämfört med de befintliga bestämmelserna är att både hushåll och verksamheter ska sortera ut allt bioavfall i enlighet med de nya kraven.

Införandet av krav på separat insamling av bioavfall eller matavfall² har diskuterats under lång tid. Redan år 2012 föreslog Avfallsutredningen i sitt betänkande Mot det hållbara samhället — resurseffektiv avfallshantering (SOU 2012:56) att krav skulle ställas på kommunerna att tillhandahålla insamlingssystem som möjliggör för hushållen att sortera ut sitt matavfall.³ Någon bestämmelse infördes dock inte i det skedet. Däremot fastställde regeringen etappmålet om ökad resurshushållning i livsmedelskedjan⁴ med innebörden att *insatser ska vidtas så att resurshushållningen i livsmedelskedjan ökar genom att matavfallet från hushåll, storkök, butiker och restauranger sorteras ut och behandlas biologiskt så att växtnäring tas tillvara*. Måläret sattes först till år 2018 eftersom stora insatser bedömdes behövas i form av utbyggnad av insamlingssystem och anläggningar för att kunna nå målet. Naturvårdsverket konstaterade i sin uppföljning av etappmålen att målet inte skulle nås och det förlängdes till 2020 med samma målnivå⁵. I sin hemställan gällande förlängning av etappmålet konstaterade Naturvårdsverket att målet haft stor betydelse för kommuners arbete med att bygga ut den separata insamlingen av matavfall samt att det är mycket viktigt med tydliga och mätbara mål för avfall, annars riskerar

¹ Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/98/EG av den 19 november 2008 om avfall och om upphävande av vissa direktiv, i lydelsen enligt Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2018/851

² Begreppet matavfall används i avfallsförordningen i de bestämmelser som kommer att upphöra att gälla i avfallsförordningen 1 januari 2024. Därefter används begreppet livsmedels- eller köksavfall.

³ SOU 2012:56 Mot det hållbara samhället – resurseffektiv avfallshantering, s 237

⁴ Ds 2012:23 Svenska miljömål – preciseringar av miljökvalitetsmålen och en första uppsättning etappmål

⁵ Naturvårdsverket (2018) Miljömålen 2018 Årlig uppföljning av Sveriges nationella miljömål – med fokus på statliga insatser Naturvårdsverket ISBN 978-91-620-6833-2

Enligt artikel 10.3 i ändringsdirektivet kan medlemsstaterna dock medge undantag från punkt 2 om minst ett av villkor är uppfyllt i 10.3 a-d. En skälighetsbedömning ska då göras enligt punkterna a-d.

Vidare framgår av skäl 42 till ändringsdirektivet att medlemsstaterna bör tillåtas att frånga den allmänna skyldigheten att samla in avfall separat i andra vederbörligen motiverade fall, t.ex. om separat insamling av särskilda avfallsflöden i isolerade och glest befolkade områden orsakar negativ miljöpåverkan som inte uppvägs av de samlade miljövinster eller medför oskäligen ekonomiska kostnader.

De föreslagna föreskrifterna syftar till att införliva avfallsdirektivets bestämmelser om bioavfall i svensk rätt. Avfallsdirektivet är ett minimidirektiv, vilket innebär att direktivet föreskriver vilket resultat som ska uppnås men det är upp till medlemsstaten att bestämma genomförandet av direktivet.

Mot bakgrund av vad som framgår av avfallsdirektivet och med stöd av det kommande bemyndigandet 3 kap. 13 § punkterna 1, 3 och 4 förordning om ändring i avfallsförordningen (2022:1871) har Naturvårdsverket tagit fram förslag till föreskrifter.

3. Bestämmelser som träder i kraft 2024

Av 3 kap. 1 § avfallsförordningen framgår att från 1 januari 2024 ska den som har bioavfall sortera ut detta och förvara det skilt från annat avfall. Detta krav gäller både verksamheter och hushåll och innebär att den som har bioavfall ska sortera ut åtminstone följande avfallsslag och förvara dem skilda från varandra och annat avfall:

1. biologiskt nedbrytbart trädgårds- eller parkavfall som innehåller parkslide eller invasiva främmande arter som finns upptagna på unionsförteckningen enligt förordningen (EU) nr 1143/2014,
2. annat biologiskt nedbrytbart trädgårds- eller parkavfall än sådant som avses i 1, och
3. biologiskt nedbrytbart livsmedels- eller köksavfall. I detta ingår ätlig olja eller liknande flytande ätligt fett men inte annat flytande bioavfall.

Av de nya bestämmelserna framgår också att den som samlar in avfall som sorterats ut enligt ovanstående ska samla in det separat. Bestämmelsen finns i 3 kap. 1 a § avfallsförordningen.

Av de nya bestämmelserna i avfallsförordningen framgår också att kommunen ska samla in livsmedels- eller köksavfall som kommunen ansvarar för genom fastighetsnära insamling. Bestämmelsen finns i 3 kap. 1 b §. Om det inte är möjligt att hämta avfallet vid fastigheten kan det hämtas från en plats i nära anslutning till fastigheten.

Det anges vidare i 3 kap. 1 c § samma förordning att den som behandlar bioavfall ska prioritera materialåtervinning, eller annan behandling som sammantaget ger likvärdiga eller bättre miljöeffekter än materialåtervinning.

En annan ny bestämmelse som påverkar hanteringen av bioavfall finns i 3 kap. 4 a § samma förordning och gäller ett krav på att den som har en förpackning som innehåller avfall ska se till att förpackningen skiljs från innehållet.

Naturvårdsverkets rätt att meddela föreskrifter om undantag finns i 3 kap. 13 § avfallsförordningen. Avseende bioavfall har Naturvårdsverket rätt att föreskriva om undantag från kraven på utsortering i 1 §, krav på separat insamling i 1 a §, krav på fastighetsnära insamling i 1 b § samt krav på att skilja förpackningarna från deras innehåll i 4 a §.

Föreskrifterna får endast avse avfall där hanteringen annars inte är genomförbar eller inte ger fördelar som överväger nackdelarna enligt 3 kap. 16 § avfallsförordningen.

4. Problembeskrivning och vad Naturvårdsverket vill uppnå med föreskriften

Idag avgör kommunerna själva om insamling av biologiskt nedbrytbart livsmedels- eller köksavfall ska ske separat och om sådan insamling ska vara frivillig eller obligatorisk. De flesta av landets 290 kommuner har infört separat utsortering och insamling av denna typ av avfall från hushåll och verksamheter. Anslutningsgraden, dvs. hur stor andel av hushållen och verksamheterna som sorterar ut livsmedels- eller köksavfall, varierar dock kraftigt eftersom utsorteringen i många kommuner är frivillig. I 34 kommuner fanns år 2021 ännu ingen separat insamling.¹⁰

4.1. Möjlighet till dispens från utsorteringskraven

Naturvårdsverket får i det enskilda fallet ge dispens från det kommande kravet på separat insamling av bioavfall för en begränsad tid om högst två år i fråga om avfall där separat insamling inte är genomförbar eller inte ger fördelar som överväger nackdelarna. Bestämmelsen finns i den kommande 3 kap. 13 b § avfallsförordningen. Enligt övergångsbestämmelser i avfallsförordningen ska ansökningar som kommer in till Naturvårdsverket efter 22 december 2022 bedömas enligt de bestämmelser som träder ikraft 1 januari 2024.

Naturvårdsverket har hittills (maj 2023) tagit emot dispensansökningar från ca 30 kommuner som uppger att de inte kommer att klara kraven på separat fastighetsnära insamling inom utsatt tid. Fler dispensansökningar förväntas. För att beviljas dispens ska det framgå att dispensskäl enligt den kommande 3 kap. 16 § avfallsförordningen är uppfyllda. De orsaker som kommunerna har lyft fram kan i stort delas in i två kategorier:

¹⁰ Avfall Sverige (2022). *2021 Kommunalt avfall i siffror – Kommunal och länsstatistik*. s.26
<https://www.avfallsverige.se/media/yamled2u/kommunalt-avfall-2021.pdf>

De vanligaste dispenssskäl som anförs är tidsmässiga och har med samordning att göra:

- Kommunen vill samordna införandet av fastighetsnära insamling av livsmedels- eller köksavfall med införandet av fastighetsnära insamling av förpackningsavfall, som ska vara klart 2027.
- Nödvändiga utredningar är inte färdiga, nödvändiga beslut är ännu inte fattade och upphandlingar tar lång tid.
- Befintliga avtal med entreprenörer sträcker sig bortom 1 januari 2024.

Det förekommer också att dispenssskäl som anges har med kommunens förutsättningar att göra:

- Svårigheter att genomföra insamling på grund av tillgänglighet t. ex. på öar utan fast landförbindelse och platser i väglöst land, såsom fjällstationer.
- Långa avstånd till befintliga behandlingsanläggningar som innebär långa transporter i förhållande till mängden matavfall som uppstår.
- Behov av lagring, som en del av insamling av matavfallet, för att samla ihop en tillräcklig volym för vidare transport till en behandlingsanläggning. Detta kan medföra olägenhet och kan eventuellt också minska matavfallets lämplighet som substrat för rötning då nedbrytningsprocessen hinner komma i gång.

Alla kommuner bedöms kunna samla in livsmedels- eller köksavfall från kommunens hushåll för permanentboende och verksamheter, givet att mer tid erbjuds. Det bedöms dock inte bli möjligt att på alla platser hämta avfallet fastighetsnära. Hur mycket mer tid som krävs varierar, beroende på hur långt kommunerna har kommit i sitt arbete och vilka utmaningar de står inför. I de fall kommunen inte kan etablera separat insamling av livsmedels- eller köksavfall till den 1 januari 2024 finns alltså möjlighet att söka dispens hos Naturvårdsverket. För att Naturvårdsverket ska kunna bevilja dispens måste det bland annat framgå hur kommunen avser att införa insamling av livsmedels- eller köksavfall. Dispens är alltså i första hand tillämplig i de fall kommunen kommer att kunna införa separat hämtning av bioavfall i ett senare skede.

I vissa kommuner finns det dock platser där separat, fastighetsnära insamling av livsmedels- eller köksavfall inte heller på sikt ger det bästa miljömässiga resultatet med hänsyn till hanteringens sammanlagda miljöpåverkan. Det kan röra sig om platser som inte kan nås med fordon på såväl öar som fastland, där avfall inte uppstår kontinuerligt och där mängderna generellt sett är små. På dessa platser är det ovanligt med permanentboende och verksamheter.

Syftet med förslaget till föreskrift är att tydliggöra när ett generellt undantag från kravet på fastighetsnära, separat insamling av biologiskt livsmedels- eller köksavfall är lämpligt. Målet är att de kommuner där införandet av separat, fastighetsnära insamling i vissa områden inte kommer att ge det bästa miljömässiga resultatet med hänsyn till hanteringens sammanlagda miljöpåverkan ska kunna undantas från kraven om separat, fastighetsnära insamling i de aktuella områdena. Utformningen av föreskriften ska dock göras så att den inte äventyrar möjligheten för Sverige som helhet att nå såväl EU-rättsligt bindande mål om materialåtervinning av kommunalt avfall som

etappmålet Ökad utsortering och biologisk behandling av matavfall. För etappmålet är målåret 2023; målet är inte uppnått än och bedöms inte heller kunna nås till målåret.¹¹

4.2. Behov av undantag från kraven på separat utsortering och fastighetsnära insamling

Som tidigare nämnts har Naturvårdsverket rätt att föreskriva om undantag från kraven i 3 kap. avfallsförordningen avseende separat utsortering av bioavfall, separat insamling, fastighetsnära insamling, samt kravet att skilja förpackningarna från deras innehåll. Bestämmelsen finns i den kommande 3 kap. 13 § avfallsförordningen.

4.2.1. Behov av undantag från krav på fastighetsnära hämtning

Naturvårdsverkets rätt att ge dispens avser kravet på separat insamling av bioavfall, inte kravet på att insamlingen ska ske fastighetsnära. Av den kommande 3 kap. 1 b § avfallsförordningen framgår att kommunen ska hämta livsmedels- eller köksavfall fastighetsnära, eller från en plats i nära anslutning till fastigheten i de fall insamling från fastigheten inte är möjlig med hänsyn till fastighetens utformning och belägenhet, trafiksäkerhet eller andra omständigheter.

Det kan dock finnas fastigheter i kommunen som är belägna på ett sätt så att det inte är möjligt att hämta livsmedels- eller köksavfall fastighetsnära eller från en plats i nära anslutning till fastigheten. Om hämtning vid fastighet inte är möjlig, exempelvis av arbetsmiljöskalet eller på grund av att vägen till fastigheten inte har tillräcklig bärighet, kan kommunen och fastighetsägaren idag komma överens om en annan hämtningsplats för restavfallet. En sådan överenskommelse gäller mellan kommunen och fastighetsägaren. Det innebär att om fastigheten överläts måste en ny överenskommelse göras. Om en överenskommelse inte är möjlig måste kommunen hänvisa fastighetsägaren till en annan plats där avfallet ska lämnas. Stöd för detta ska finnas i de kommunala avfallsföreskrifterna. Beslutet kan överklagas med förvaltningsbesvär. Det finns ett antal rättsfall där det framgår att avstånd upp till 400 – 500 meter kan vara rimliga. Det utesluter dock inte att längre avstånd skulle kunna vara rimliga i vissa fall, exempelvis om den anvisade platsen ligger vid slutet av den enda utfartsvägen från fastigheten.

I framför allt glesbygdskommuner förekommer det att avfallet lämnas ganska långt från fastigheten. Det kan vara enstaka kärl som står vid en huvudväg, men det kan också vara större iordninggjorda platser där flera fastighetsägare lämnar avfallet i gemensamma behållare. Denna typ av lösning är inte att anse som fastighetsnära utan ses snarare som en slags överenskommelse mellan fastighetsägaren och kommunen. Genom att fastighetsägaren lämnar avfallet på

¹¹ Naturvårdsverket (2023). *Miljömålen, Årlig uppföljning av Sveriges nationella miljömål 2023*. [Miljömålen \(naturvardsverket.se\)](https://naturvardsverket.se)

platsen har lösningen accepterats av fastighetsägaren, trots att det inte finns någon formell överenskommelse.

Om livsmedels- eller köksavfall kan samlas in på sådana platser, som alltså inte är fastighetsnära men i vissa fall redan är etablerade för insamling av restavfall och ibland även för förpackningsavfall, bör det vara tillåtet. Alternativet skulle vara att kommunen inte alls samlar in livsmedels- eller köksavfall separat från berörda fastigheter, och för det skulle det krävas att kommunen beviljas dispens. Eftersom dispens bara kan medges för två år är det inte en långsiktig lösning. För att det ska vara tillåtet för kommunen att samla in livsmedels- eller köksavfall från platser som inte är vid fastighet eller dess närhet krävs alltså att Naturvårdsverket föreskriver om undantag från kravet på att hämtning ska ske fastighetsnära.

4.2.2. Behov av undantag från separat insamling av livsmedels- eller köksavfall

I vissa glesbygdskommuner finns byggnader som ligger i väglöst land eller på isolerade platser där kommunen inte hämtar avfall alls. I stället används exempelvis lösningar där fastighetsägaren inför besök i sitt avlägset belägna fritidshus får köpa en säck att ta med sig och lägga avfallet i. Säcken med avfall lämnas sedan på en av kommunen anvisad plats. Eftersom det i första hand rör sig om fritidshus förekommer det också att fastighetsägaren får ta med sig avfallet till sitt permanentboende och lämna det där. Det förutsätter i allmänhet att fritidshuset och permanentboendet finns i samma kommun. Ett annat exempel där speciallösningar krävs är fjällstationer som i vissa fall bara kan nås med fordon under viss tid av året och där kommunen inte hämtar avfall. De mängder livsmedels- eller köksavfall som uppstår på dessa platser är förmodligen relativt små.

Om det i en kommun finns sådana platser som beskrivs ovan, där kommunalt avfall uppstår men inte kan hämtas av kommunen genom den vanliga avfallsinsamlingen behövs undantag från kravet på separat insamling av bioavfall. Naturvårdsverket behöver därmed ta fram en föreskrift som omfattar de avlägset belägna platserna där förutsättningarna inte kommer att ändras under överskådlig framtid. Alternativet är att kommunen ansöker om dispens, och eftersom dispens får beviljas för maximalt två år innebär det att kommunen skulle behöva ansöka om upprepade dispenser.

4.2.3. Behov av undantag från utsorteringskrav

Om separat hämtning inte kan ske bör fastighetsägaren uppmuntras att kompostera sitt biologiskt nedbrytbara livsmedels- eller köksavfall. En varmkompost för sådant avfall kräver dock skötsel och är därmed inte alltid ett realistiskt alternativ, exempelvis om det rör sig om ett fritidshus som används sporadiskt. Det är inte heller möjligt att kräva att en fastighetsägare ska kompostera sitt bioavfall. Om separat hämtning inte kan ske är därmed det kommande kravet i 3 kap. 1 § 3 avfallsförordningen, som innebär att biologiskt nedbrytbart livsmedels- eller köksavfall ska sorteras ut och förvaras skilt från

annat avfall, inte rimligt och det bör därför finnas möjlighet till undantag från utsorteringskravet.

4.2.4. Behov av undantag från krav på separat insamling av fett

Av 3 kap. 1 § avfallsförordningen framgår att det kommande kravet på separat utsortering av biologiskt nedbrytbart livsmedels- eller köksavfall omfattar ätlig olja eller liknande flytande ätligt fett, men inte annat flytande bioavfall. Av 3 kap. 1 b § § andra stycket avfallsförordningen framgår att den här typen av fett inte behöver samlas in fastighetsnära, om fettet inte samlas in tillsammans med annat biologiskt nedbrytbart livsmedels- eller köksavfall. Det innebär att kommunerna behöver ha ett system för insamling av fett från såväl hushåll som verksamheter. När det gäller fett från restauranger och andra verksamheter där stora mängder mat tillagas rör det sig ofta om stora mängder fett och det finns ofta ett uppbyggt insamlingssystem för detta fett. Hushållen kan också ge upphov till relativt stora mängder fett från fritering m.m. och i många kommuner kan sådant fett tas emot på ÅVC. Det är viktigt att fett inte hålls ut i avloppet, då det kan orsaka igensättning av ledningsnät och andra kostsamma problem för kommunerna. Många kommuner råder därför sina invånare att hålla fett i en flaska eller annan behållare och därefter lägga behållaren i kärlet för restavfall. Kommunerna delar ofta ut så kallade fettrattar för att underlätta denna hantering. De kommande kraven på separat insamling i 3 kap. 1 § avfallsförordningen medför att denna hantering inte längre kommer vara tillåten.

Kommunerna utformar själva sina insamlingssystem och fett kan exempelvis samlas in på ÅVC eller på andra platser som gör det enkelt för invånarna att göra sig av med fett. I det fall det rör sig om små mängder från ett hushåll, som kanske dessutom ligger långt från närmaste insamlingspunkt bör det dock vara tillåtet för kommunen att tillåta insamling tillsammans med restavfallet på det sätt som beskrivs ovan. Skälet till detta är att risken annars är stor för att fett hålls i avloppet och därmed orsakar såväl miljömässiga som tekniska problem som i sin tur medför höga kostnader.

4.3. Undantag som kan bli aktuella i framtiden

4.3.1. Krav på att skilja förpackningar från innehåll

Naturvårdsverket har rätt att föreskriva om undantag från kravet som finns i 3 kap. 4 a § avfallsförordningen som innebär att den som har en förpackning med innehåll ska se till att förpackningen skiljs från innehållet.

Bestämmelsen har införts i lagstiftningen för att öka materialåtervinningen av såväl förpackningar som av bioavfall. Ett annat viktigt skäl till bestämmelsens införande är att den kan verka avfallsförebyggande. Av Miljödepartementets promemoria¹² framgår det att eftersom det är förenat med kostnader att behöva skilja förpackningar från innehållet kommer den nya bestämmelsen särskilt ge ett incitament att förebygga att det uppstår livsmedelsavfall. Detta gäller särskilt i butiker och grossistverksamhet där det kan uppstå stora mängder osålda

¹² Promemoria En förbättrad förpackningsinsamling – nya roller för kommuner och producenter M2021/02118. Miljödepartementet 2021, s. 126.

förpackade livsmedel som åtminstone delvis skulle kunna säljas ut eller doneras istället för att bli avfall. Naturvårdsverket har också kontaktats av olika aktörer inom dagligvaruhandeln som ser svårigheter med kravet.

4.3.2. Undantag från utsorteringskrav för små mängder ABP-klassat avfall från butiker

Avfall i form av osålda animaliska matvaror från butiker kräver enligt Jordbruksverkets föreskrifter¹³ speciell hantering. Denna typ av avfall kallas i ABP¹⁴-lagstiftningen före detta livsmedel och krav ställs bland annat på att butiken ska upprätta handelsdokument där mängder avfall och behandlande anläggning framgår. Dokumentet ska lämnas till Jordbruksverket efter varje avfallshämtning. Avfallskärl och fordon ska märkas på speciellt sätt och fordon ska rengöras regelbundet. Om före detta livsmedel inte sorteras ut och samlas in separat, utan i stället förbränns tillsammans med restavfall ställs inte dessa krav. I kiosker, vid tankställena, och i vissa mindre butiker uppstår vanligen små mängder avfall i form av före detta livsmedel. För att underlätta för dessa verksamheter medger Jordbruksverket, med stöd i EU-lagstiftningen om ABP¹⁵ att de verksamheter som ger upphov till max 20 kilo före detta livsmedel som behandlas genom förbränning inte omfattas av de krav som annars ställs vid insamling av före detta livsmedel.¹⁶ När animaliskt före detta livsmedel ska behandlas genom rötning eller kompostering är det däremot enligt EU-lagstiftningen på området inte möjligt att göra undantag från ovan nämnda krav. Kraven som ställs enligt ABP-lagstiftningen, exempelvis om att upprätta handelsdokument, måste alltså uppfyllas även om mindre än 20 kilo före detta livsmedel samlas in. För att de mindre verksamheterna även i fortsättningen skulle kunna omfattas av undantag från kraven på hantering enligt ABP-lagstiftningen skulle Naturvårdsverket därmed behöva föreskriva om undantag från kravet på separat insamling.

5. Alternativa lösningar och effekter om reglering inte kommer till stånd

Av problembeskrivningen ovan framgår att insamlingskraven gällande livsmedels- eller köksavfall i vissa fall och på vissa platser kan vara svåra att uppnå. I det här avsnittet presenteras de lösningar som är möjliga enligt kommande regelverk. Först presenteras ett nollalternativ, vilket innebär att en föreskrift inte tas fram. Det innebär att möjligheten till dispens istället används

¹³ Statens jordbruksverks föreskrifter (SJVFS 2006:84) om befattning med animaliska biprodukter och införsel av andra produkter, utom livsmedel, som kan sprida smittsamma sjukdomar till djur

¹⁴ ABP, animaliska biprodukter

¹⁵ Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1069/2009 av den 21 oktober 2009 om hälsobestämmelser för animaliska biprodukter och därav framställda produkter som inte är avsedda att användas som livsmedel och om upphävande av förordning (EG) nr 1774/2002 (förordning om animaliska biprodukter), och Kommissionens förordning (EU) nr 142/2011 av den 25 februari 2011 om genomförande av Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1069/2009 om hälsobestämmelser för animaliska biprodukter och därav framställda produkter som inte är avsedda att användas som livsmedel och om genomförande av rådets direktiv 97/78/EG vad gäller vissa prover och produkter som enligt det direktivet är undantagna från veterinärkontroller vid gränsen.

¹⁶ [Hantera rester från livsmedel - Jordbruksverket.se](http://www.hanterar rester från livsmedel - Jordbruksverket.se).

för de fall separat insamling inte kan införas i tid eller inte kan införas alls. Därefter presenteras en alternativ lösning som innebär att en föreskrift tas fram som ett komplement till möjligheterna för att ansöka om dispens.

5.1. Nollalternativet

Nollalternativet innebär att en föreskrift inte tas fram. Möjligheten för den enskilde fastighetsägaren att söka dispens hos kommunen från separat utsortering enligt 3 kap. 1 § avfallsförordningen finns (kommande 3 kap. 15 b § avfallsförordningen). Enligt övergångsregler ska ansökningar som inkommer till kommunen efter den 22 december 2022 hanteras enligt de nya bestämmelserna som träder i kraft 1 januari 2024. Kommuner kan också söka dispens för hela eller delar av kommunen gällande separat insamling i 1 a § (kommande 3 kap. 13 b § avfallsförordningen).

Nollalternativet innebär att dessa bestämmelser om dispens skulle kunna tillämpas på områden där det är möjligt att bygga ut den fastighetsnära insamlingen, men där kommunen eller den enskilde fastighetsägaren inte hinner med genomförandet av utbyggnaden i tid. Ansökan måste dock motiveras enligt dispensgrunderna (3 kap. 16–17 §§ avfallsförordningen).

Bestämmelsen kan också tillämpas på områden där det under överskådlig framtid inte är möjligt att samla in bioavfall, så som i isolerade och glest befolkade områden i fjällmiljö eller på öar där få människor vistas och där transporten av avfall blir lång. I de fallen krävs dock upprepade dispensansökningar.

I vissa områden kan det också vara så att en annan samlingslösning, som inte är fastighetsnära, skulle kunna fungera. Om den lösningen skulle tillämpas skulle kraven på att avfallet ska hämtas fastighetsnära enligt 3 kap. 1 b § avfallsförordningen inte efterlevas. Att ansöka om dispens från kraven på fastighetsnära insamling i 3 kap. 1 b § avfallsförordningen är inte möjligt. Att ansöka om dispens från kraven på separat insamling i 3 kap. 1 a § avfallsförordningen blir då en lösning. En konsekvens av detta kan då bli att inget avfall samlas in separat om en dispens beviljas, trots att en annan lösning skulle vara möjlig.

Nollalternativet innebär bland annat administrativa konsekvenser för de instanser som hanterar dispenser samt för de som ansöker om dispens. Vissa kommuner kommer att behöva ansöka om upprepade dispenser.

5.2. Alternativet att ta fram föreskrifter

Alternativet att ta fram en föreskrift innebär att Naturvårdsverket utnyttjar sin föreskriftsrätt i kommande 3 kap. 13 § avfallsförordningen där det framgår att Naturvårdsverket får meddela föreskrifter om undantag, i de fall där hanteringen annars inte är genomförbar eller inte ger fördelar som överväger nackdelarna enligt 16 §, från kraven på utsortering av bioavfall i 1 §, separat insamling i 1 a § samt från kraven på fastighetsnära insamling i 1 b § samma förordning.

- **Undantag för kommunen från bestämmelserna i 3 kap. 1 b § om fastighetsnära insamling av livsmedels- eller köksavfall.** Undantaget innebär att en föreskrift tas fram som möjliggör undantag från bestämmelserna från kraven på fastighetsnära insamling i 1 b § som komplement till bestämmelserna om dispens i 3 kap. 13 b och 15 §§.

Föreskriften innebär att kommuner med områden som är isolerade och glest befolkade, ges möjlighet till att utreda om alternativa lösningar till fastighetsnära insamling kan vara ett alternativ för att möjliggöra insamlingen.

- **Undantag för kommunerna från bestämmelserna i 3 kap. 1 a § gällande separat insamling av livsmedels- eller köksavfall.** Undantaget innebär att kommunen i de fall alternativa lösningar¹⁷ övervägts men inte är möjliga att genomföra kan undanta vissa områden som är isolerade och glest befolkade. I de fall en kommun tillämpar föreskriften så behövs ingen ytterligare administration i form av hantering av dispenser.
- **Undantag för kommunerna från bestämmelserna i 3 kap. 1 a § gällande separat insamling av fett.** Undantaget ger en möjlighet för kommunerna att samla in mindre mängder matfett tillsammans med restavfallet, i det fall kommunen bedömer att det är möjligt. Undantaget ska vara ett komplement till separat insamling.
- **Undantag enligt 3 kap. 1 § om krav på att sortera ut bioavfall från annat avfall och förvara det skilt från annat avfall.** Ett sådant undantag blir relevant i det fall det finns ett undantag om separat insamling enligt 1 a §.
- **Ett undantag enligt 3 kap. 4 a § för den som har förpackat livsmedels- eller köksavfall och ska skilja förpackningen från sitt innehåll.** Undantaget skulle medge att förpackningar som innehåller livsmedels- eller köksavfall i vissa fall inte skulle behöva skiljas från sitt innehåll.
- **Undantag för kommunerna från bestämmelserna i 3 kap. 1 a § gällande separat insamling av livsmedels- och köksavfall.** Undantaget skulle omfatta verksamheter som har upp till 20 kg ABP material (klass 3) per vecka för att möjliggöra att de fortsatt kan omfattas av Jordbruksverkets undantag gällande förenklad hantering av små mängder ABP-material.

5.3. *Motivering till valt alternativ*

Naturvårdsverket ser ett behov av att använda sin föreskriftsrätt när det gäller undantag från bestämmelserna i kommande 3 kap. 1 b § avfallsförordningen om

¹⁷ Enligt förslag om undantag för kommunen från bestämmelserna i 1 b § om fastighetsnära insamling av livsmedels och köksavfall.

fastighetsnära insamling av livsmedels- eller köksavfall, samt bestämmelserna i 3 kap. 1 a § avfallsförordningen gällande separat insamling av livsmedels- eller köksavfall och fett. Bedömningen är att undantag för kommunen från bestämmelserna i 3 kap.1 b § om fastighetsnära insamling av livsmedels- eller köksavfall kan möjliggöra för kommunen att i vissa fall kunna välja alternativa insamlingslösningar som inte är fastighetsnära för att möjliggöra att avfallet sorteras ut och samlas in. Behovet av föreskriften grundar sig på att det inte finns någon möjlighet att söka dispens från kravet på fastighetsnära insamling.

Bedömningen är också att det finns ett behov av undantag för kommunerna från bestämmelserna i 3 kap. 1 a § avfallsförordningen gällande separat insamling av livsmedels- eller köksavfall. Undantaget ska gälla för de isolerade och glest befolkade områden där hämtning under överskådlig framtid inte är möjlig, exempelvis platser som saknar vägförbindelse och där upprepade dispenser skulle behöva sökas med tillhörande utbyggnadsplan. Stöd finns för ett sådant undantag i skäl 42 i ändringsdirektivet, där det framgår att medlemsstaterna bör tillåtas att frångå den allmänna skyldigheten att samla in avfall separat om separat insamling av särskilda avfallsflöden i isolerade och glest befolkade områden orsakar negativ miljöpåverkan som inte uppvägs av de samlade miljövinster eller medför oskäliga ekonomiska kostnader.

Bedömningen är också att det finns ett behov av möjligheten till undantag för kommunerna från bestämmelserna i 3 kap.1 a § avfallsförordningen gällande separat insamling av fett. Undantaget ska tillämpas som ett komplement till separat sortering på exempelvis ÅVC. Fett i avloppet kan orsaka problem som leder till höga kostnader, och Naturvårdsverket anser att det bör vara möjligt för kommunen att föreskriva eller vägleda i frågan. Detta då kommunerna känner sina förutsättningar allra bäst, och konsekvenserna av att fett hålls i avloppet kan bli stora, då det påverkar ledningsnätet.

Naturvårdsverket föreslår i detta skede inte något undantag från bestämmelsen om att skilja förpackningar från innehåll i 3 kap 4 a § avfallsförordningen. Det finns flera skäl till detta:

- Oklarheter kring vilka behov av undantag som faktiskt finns, vilket gör det svårt att formulera ett undantag.
- Frågan är komplex och behöver vidare utredning.
- Risk att ett undantag blir för omfattande och stora mängder avfall behandlas genom energiåtervinning i stället för att materialåtervinnas.
- Ett undantag riskerar att hindra arbetet för att förebygga uppkomst av livsmedelsavfall. Förhoppningen är att bestämmelsen ska leda till att butikerna i första hand vidtar åtgärder för att förbättra planeringen av inköp av varor, samt vid behov sälja och rea ut eller skänka varor till sociala verksamheter.

Det finns också tydliga krav i avfallsdirektivets artikel 9 om att medlemsstaterna ska vidta åtgärder för att förebygga avfall och uppmuntra livsmedelsdonationer. Ett undantag skulle kunna innebära att effekterna av bestämmelsen uteblir och att mängderna livsmedelsavfall är oförändrade då det är svårt att begränsa och kontrollera att ett eventuellt undantag efterlevs med nuvarande system. Siffror för 2021 visar att 90 780 ton livsmedelsavfall rapporterades från detaljhandeln

det året, siffrorna gäller både förpackade och oförpackade varor. En konsekvens av att Naturvårdsverket inte föreskriver om undantag för förpackat livsmedelsavfall skulle kunna vara att återtag av osålda produkter till leverantör ökar. Problem relaterade till avtal om återtag till leverantör beskrivs i *Fler gör mer – Handlingsplan för minskat matsvinn 2030*.¹⁸

I det fall butikerna, eller annan verksamhet som har förpackningar med innehåll, inte har möjlighet att se till att förpackningarna skiljs från innehållet finns möjlighet att ansöka om dispens hos tillsynsmyndigheten. Denna bestämmelse finns i 3 kap. 15 a § avfallsförordningen.

Det är inte uteslutet att det trots ovanstående kan finnas behov av undantag från kravet på att tömma förpackningar på sitt innehåll och Naturvårdsverket kan komma att använda sin föreskriftsrätt vid ett senare tillfälle.

Osålda varor som blivit avfall i livsmedelsbutiker är kommunalt avfall. Det är alltså kommunen som ansvarar för att transportera bort och behandla avfallet.¹⁹ Ansvaret för att se till att förpackningarna skiljs från sitt innehåll ligger dock på den som har avfallet, dvs på butiken i detta fall. Livsmedels- eller köksavfall från tillverkning, eller som uppstår i form av osålda varor hos är däremot inte kommunalt avfall och kommunen ansvarar inte för att transportera bort och behandla avfallet. Ansvaret för att skilja förpackningarna från innehållet ligger på den som har avfallet, dvs. den verksamhet där det uppstår.

Naturvårdsverket föreslår i nuläget inte heller något undantag från utsorteringskrav för mindre mängder avfall som enligt ABP-lagstiftningen är före detta livsmedel. Skälen till detta är:

- Svårt att överblicka i vilken utsträckning undantaget om förenklad hantering av ABP-material används idag.
- Trots att mängderna livsmedels- eller köksavfall från varje butik är små kan det röra sig om stora mängder totalt sett eftersom många butiker berörs. Ett undantag skulle ge fel signaler i ett skede där Sverige riskerar att inte nå EU-målen om materialåtervinning av kommunalt avfall.
- För att förebygga avfall bör butikerna i första hand försöka sälja eller skänka varorna innan de blir avfall.
- Verksamheten har möjlighet att ansöka om dispens från såväl utsorteringskravet som kravet på att skilja förpackningar från innehåll. Dispensen söks hos den kommunala tillsynsmyndigheten.

¹⁸ Livsmedelsverket (2018) *Fler gör mer Handlingsplan för minskat matsvinn 2030*. Sidan 22.

¹⁹ Möjligheten för butiker att själva hantera sitt kommunala avfall har behandlats i olika utredningar, bland annat SOU 2021:24 Äga avfall – en del av den cirkulära ekonomin och Naturvårdsverket (2022). Ansvar för kommunalt avfall avseende vissa enskilda avfallsströmmar Redovisning av ett regeringsuppdrag

6. Naturvårdsverkets förslag till föreskrifter om undantag från krav på utsortering, separat insamling och fastighetsnära insamling av bioavfall

Av 3 kap.13 § avfallsförordningen framgår det att Naturvårdsverkets föreskrifter om undantag endast får avse avfall där hanteringen annars inte är genomförbar eller inte ger fördelar som överväger nackdelarna enligt 16 §:

16 § Att samla in avfall separat eller fastighetsnära, att skilja förpackningarna från sitt innehåll eller att sortera ut avfall ska inte anses genomförbart eller inte anses ge fördelar som överväger nackdelarna, om

1. det inte är tekniskt genomförbart med hänsyn till god praxis för avfallsinsamling,
2. det skulle bli ett jämförbart återvinningsresultat med en annan hantering,
3. det inte ger det bästa miljömässiga resultatet med hänsyn till avfallshanteringens sammanlagda miljöpåverkan, eller
4. det skulle medföra oskäligen ekonomiska kostnader.

Av 17 § framgår följande:

17 § Vid bedömningen av kostnaders skälighet enligt 16 § 4 ska hänsyn tas till

1. negativa effekter på människors hälsa och miljön vid insamling och behandling av blandat avfall,
2. möjligheterna till effektivitetsförbättringar vid insamling och behandling av blandat avfall,
3. vilka intäkter som försäljning av återvunnet material kan ge, och
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.

6.1. Förslagen och vem de riktar sig till

6.1.1. Undantag från krav på fastighetsnära insamling

3 § Kraven i 3 kap. 1 b § avfallsförordningen (2020:614) på fastighetsnära insamling gäller inte i de delar av en kommun som är isolerade och glest befolkade och där insamling av biologiskt nedbrytbart livsmedels- eller köksavfall kan ske på annan plats än vid fastigheten.

Om förutsättningarna i första stycket är uppfyllda ska kommunen bestämma en plats där avfallsinnehavaren ska lämna sitt livsmedels- eller köksavfall.

Begreppet fastighetsnära är centralt i förslaget till föreskrifter. I avfallsförordningen finns dock inte någon definition av begreppet. Följande framgår av 3 kap. 1 b § avfallsförordningen:

Kommunen ska samla in livsmedels- eller köksavfall som kommunen ansvarar för genom fastighetsnära insamling, från den fastighet där avfallet produceras eller från en plats i nära anslutning till fastigheten i de fall insamling från fastigheten inte är möjlig med hänsyn till fastighetens utformning och belägenhet, trafiksäkerhet eller andra omständigheter.

Som framgår av problembeskrivningen finns behov av att medge undantag från kravet på fastighetsnära insamling av livsmedels- eller köksavfall i de fall det inte är möjligt att hämta vid fastighet eller i dess närhet.

Bestämmelsen riktar sig till kommunen och avsikten med formuleringen är att i vissa fall tillåta hämtning vid en annan plats, som inte är fastighetsnära. Det gäller i glest befolkade och avlägset belägna områden där avfallsmängderna är små. Vid etablering av dessa insamlingsplatser bör hänsyn tas till naturliga rörelsestråk för att underlätta för avfallslämnaren.

Bestämmelsen är formulerad med stöd av 3 kap. 16 § 1, 3 och 4 avfallsförordningen. I vissa fall kan det inte anses ge det miljömässigt bästa resultatet att samla in avfallet fastighetsnära. Det gäller exempelvis om transporterna för insamlingen har en högre sammanlagd miljöbelastning än den miljömässiga vinsten av insamlingen. Det kan gälla hämtning av mindre mängder avfall om det krävs långa transporter. Det kan också finnas fall då kostnaderna för insamlingen är väldigt höga, exempelvis om specialfordon behöver användas och en annan plats skulle kunna användas i stället. Exempel på dessa platser kan vara öar som saknar vägförbindelse till fastlandet och där insamlingsplatserna finns i anslutning till en gemensam brygga. Ett annat exempel skulle kunna vara områden i glesbygd eller fjällmiljö där insamlingen kan ske från en plats som inte är i direkt anslutning till fastigheten med hänsyn till framkomlighet och avstånd. Insamlingsplatserna är normalt placerade där människor passerar på väg till och från platsen där avfallet uppstår.

6.1.2. Undantag från krav på separat insamling av livsmedels- eller köksavfall

4 § Kraven i 3 kap. 1 a § avfallsförordningen (2020:614) på separat insamling av biologiskt nedbrytbart livsmedels- eller köksavfall som sorterats ut, gäller inte i de delar av en kommun

1. som är isolerade och glest befolkade,
2. har långa körsträckor mellan platserna där avfallet ska samlas in och lämnas,
3. där små mängder avfall produceras, och
4. där det inte är möjligt att hämta och lämna avfall från hushåll eller verksamheter fastighetsnära och det inte är möjligt att bestämma en plats där avfallet kan hämtas enligt 3 § andra stycket.

Bestämmelsen riktar sig i första hand till kommunen och avser sådana förhållanden där avfallet inte kan hämtas vid fastighet eller vid annan plats. Som beskrivits ovan kan det exempelvis röra sig om fjällstationer eller fiskestugor i väglöst land. Andra lösningar än konventionell avfallshämtning kan ha etablerats redan, såsom beskrivs i avsnitt 4.2.3. Bestämmelsen avser platser där det inom rimlig framtid inte kommer att ske någon förändring avseende hämtningsmöjligheterna. I de fall en utbyggnad av infrastrukturen för kommunal avfallsinsamling kommer att ske, men inte bli färdig till 2024 ska kommunen inte tillämpa denna bestämmelse utan i stället söka dispens hos Naturvårdsverket enligt 3 kap. 14 § avfallsförordningen.

Bestämmelsen är formulerad med stöd av 3 kap. 16 § 1, 3 och 4 avfallsförordningen. På platser som omfattas av denna bestämmelse uppkommer avfall förmodligen inte kontinuerligt. Det kan exempelvis röra sig om enklare fritidshus i väglöst land som används sporadiskt. Att införa traditionell avfallshämtning skulle innebära miljömässiga nackdelar i form av ökade transporter och ge små och oförutsägbara avfallsmängder. Kostnaderna för att införa avfallshämtning på denna typ av platser bedöms som oskäligen.

Bestämmelsen innebär att kommunen själv måste göra bedömningen av vad som kan anses som glest befolkade, långa avstånd och små mängder avfall. Naturvårdsverket anser inte att det är möjligt att kvantifiera begreppen eftersom förutsättningarna i kommunerna varierar kraftigt. Naturvårdsverket kommer därför att behöva ta fram vägledning som inkluderar exempel för att hjälpa kommunerna i sina bedömningar.

Undantaget är exempelvis inte tänkt att användas för platser som visserligen är isolerade och glest befolkade men som kan ha stora säsongsvariationer gällande befolkning, vilket gör att stora mängder avfall uppstår under vissa perioder. Sådana platser kan till exempel avse skärgårdsöar med många sommarboende eller stugbyar i fjällen.

6.1.3. Undantag från krav på separat insamling av fett

5 § Kommunen får göra undantag från kravet i 3 kap. 1 a § avfallsförordningen (2020:614) på separat insamling av ätlig olja eller liknande flytande ätligt fett från hushåll om det avser små mängder som kan samlas in tillsammans med restavfallet.
Första stycket får endast tillämpas som ett komplement till separat insamling.

Kommunerna ska etablera ett insamlingssystem för att kunna ta emot och behandla fett i form av exempelvis olja från hushåll. Insamling kan ske på ÅVC eller annan plats. Eftersom det är viktigt att fett inte hålls i avloppet då det kan orsaka stora problem för de kommunala avloppsledningsnäten anser dock Naturvårdsverket att det bör vara tillåtet för kommunerna att som komplement till insamlingen av fett tillåta att mindre mängder fett samlas in tillsammans med restavfall. Bestämmelsen påverkar alltså inte kravet att kommunen ska ordna separat insamling av fett.

Bestämmelsen riktar sig till kommunen och hushållen. Bestämmelsen är formulerad med stöd av 3 kap. 16 § 4 avfallsförordningen. För att undvika att olja och annat fett från hushållens matlagning hålls i avloppet måste det vara enkelt att lämna fett för återvinning. Kommunerna ska etablera insamlingssystem för denna typ av fett. För att minska risken för att fett hanteras på fel sätt i hushållen bör det vara tillåtet för hushållen att lägga mindre mängd fett i kärlet för restavfall om kommunen anser att det behövs. I annat fall finns ökad risk för att ledningsnät och pumpstationer påverkas negativt. Risken för översvämningar ökar också. Sådana problem är kostsamma för kommunerna att åtgärda.

6.1.4. Undantag från krav på utsortering av livsmedels- eller köksavfall

6 § I de delar av en kommun där 4–5 §§ är tillämpliga behöver biologiskt nedbrytbart livsmedels- eller köksavfall inte sorteras ut enligt 3 kap. 1 § 3 avfallsförordningen (2020:614).

Bestämmelsen innebär att biologiskt nedbrytbart livsmedels- eller köksavfall inte behöver sorteras ut om det inte är möjligt att samla in avfallet separat från annat avfall. Kommunen bör dock i första hand uppmuntra till kompostering på sådana platser.

Vidare innebär bestämmelsen att om kommunen anser att undantaget i 5 § förslag till föreskrifter för små mängder ätlig olja eller liknande flytande ätligt fett är tillämpligt. Då behöver hushållen inte heller sortera ut det separat.

7. Konsekvenser

I detta avsnitt beskrivs konsekvenserna av att Naturvårdsverket tar fram en föreskrift enligt vad som framgår i avsnitt 6.

7.1. Aktörer som kan påverkas av föreskriften:

- Kommuner i sin roll som insamlare och avfallsplanerare.
- Avfallsbolag i sin roll som transportör och behandlare
- Verksamheter i sin roll som avfallsproducent
- Kommunen i sin roll som tillsynsmyndighet
- Invånare i sin roll som avfallsproducent
- Naturvårdsverket i sin roll som vägledande myndighet

Eftersom förslaget till föreskrift innebär en möjlig lättnad från krav på separat och fastighetsnära insamling berör konsekvenserna i huvudsak kommunerna. För övriga aktörer i samhället som producerar och hanterar bioavfall blir konsekvensen att den ambitionshöjning som förväntas, genom att kravet på fastighetsnära, separat insamling av livsmedels- eller köksavfall infördes, till viss del uteblir.

Undantagen är avsiktligt formulerade på ett sätt som innebär att de ska omfatta ett begränsat antal hushåll och verksamheter. Ambitionen är att sträva efter att nå etappmålen och komma så högt upp i avfallshierarkin som möjligt. En föreskrift om undantag riskerar att hämma engagemanget och pågående arbete med att ta fram lösningar för de kommuner som bedömer att de har vissa svårigheter att uppfylla de kommande kraven i 3 kap. 1 – 1 c §§ avfallsförordningen. Att enbart delar av en kommun kan omfattas av undantagen innebär att kommuner kan behöva ansöka om en tidsbegränsad dispens för övriga delar av kommunen.

7.2. Beskrivning av hur aktörerna kan påverkas

Här beskrivs på vilket sätt de olika aktörerna påverkas. Dessutom görs en bedömning av i vilken utsträckning respektive aktör påverkas. Gemensamt för de flesta aktörerna är att det är de nya bestämmelserna i avfallsförordningen som kommer att ställa nya krav och leda till stora förändringar. Den föreslagna

föreskriften i sig kommer i de flesta fall inte att leda till några större förändringar jämfört med dagsläget.

7.2.1. Kommuner i sin roll som insamlare och avfallsplanerare – liten påverkan

Den stora förändringen för kommunerna är främst att det kommer nya utsorterings- och insamlingskrav, som leder till att stora omställningar behöver göras avseende insamling och behandling av bioavfall.

Föreskriftens införande kan underlätta för kommunen i de fall de kan tillämpa något av undantagen i föreskriften, eftersom kommunen eventuellt inte behöver göra någon förändring av avfallsinsamlingen på vissa platser. I vissa fall kan kommunen trots att de har områden som kan omfattas av undantag ändå behöva ansöka om dispenser, då undantag inte gäller för hela kommunen. Det bör i detta fall också beaktas att livsmedels- eller köksavfall kan vara en typ av avfall som inte alltid lämpar sig att frakta alltför långa sträckor, om insamlingen exempelvis sker i papperspåse och insamlingsbehållaren är placerad långt från fastigheten. Kommunen kan därmed behöva anpassa insamlingssystem så att det fungerar bra för den enskilde att transportera avfallet utan att olägenhet uppstår.

7.2.2. Avfallsbolag i sin roll som transportör och behandlare - liten eller ingen påverkan

Den stora förändringen för avfallsbolagen kommer främst med de nya utsorterings och insamlingskraven. I många kommuner kommer de nya kraven att innebära att större mängder avfall ska transporteras och behandlas i förhållande till dagens mängder och kraven i sig kan gynna dessa aktörer. Naturvårdsverket gör bedömningen att förslaget till föreskrift har små effekter på avfallsbolagen och att de inte får effekter av betydelse för företagens arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt.

Föreskriften bedöms inte heller leda till att mängderna livsmedels- eller köksavfall påverkas i någon större utsträckning jämfört med dagens läge och potentiellt framtida insamlingsgrad.

7.2.3. Verksamheter i sin roll som avfallsproducent – liten eller ingen påverkan

Den stora omställningen för verksamheter blir som för övriga aktörer främst de nya utsorteringskraven och att insamlingslösningar finns för alla verksamheter i hela landet så att de kan uppfylla sin skyldighet. Naturvårdsverket gör bedömningen att förslaget till föreskrift har små effekter på verksamheter i sin roll som avfallsproducent och inte får effekter av betydelse för företagens arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt.

Kommunen har ansvar för det livsmedels- eller köksavfall som uppstår i livsmedelsbutiker, restauranger och storkök. Kommunen har inte ansvar för det avfall som uppstår hos grossister, vid tillverkning inom livsmedelsindustrin eller inom jordbruket. Kommunen ansvarar dock för avfallet som uppstår i

personalmatsalar oberoende av vilken verksamhet det gäller. Framtagandet av föreskriften anses ha en liten påverkan i förhållande till idag, oberoende av om företagen är små eller stora. Vissa verksamheter skulle dock i teorin kunna påverkas på så sätt att en service som skulle ha tillkommit om undantag inte var möjligt nu uteblir. Det skulle exempelvis kunna vara fjällstationer där kompostering inte är möjligt och där det saknas vägförbindelse.

7.2.4. Invånare i sin roll som avfallsproducent – liten eller ingen påverkan

Föreskriften kan påverka invånare i rollen som avfallsproducent om kommunen bestämmer sig för att tillämpa undantag genom en alternativ lösning och inte samla in avfallet fastighetsnära. I de fallen kan invånarna behöva frakta avfallet för att kunna uppfylla utsorteringskraven av fler fraktioner. Invånaren kan också uppleva att en kommande, förväntad servicenivå uteblir om avfallet inte hämtas fastighetsnära. Invånare har dock möjlighet att själv kompostera sitt livsmedels- eller köksavfall, efter anmälan till kommunen.

7.2.5. Kommunen i sin roll som tillsynsmyndighet – liten påverkan

Tillsynsmyndighetens uppgift är att bedriva tillsyn så att lagstiftningen efterlevs. När en kommun avser att nyttja möjligheten till undantag enligt förslaget till föreskrift bör det ske en dialog mellan den del av kommunen som ansvarar för avfallsplanering och insamling och den kommunala tillsynsmyndigheten. För att underlätta uppföljning och tillsynsmyndighetens arbete skulle kommunen också i sin renhållningsordning kunna beskriva vilka av föreskriftens undantag som tillämpas och på vilka platser.

7.2.6. Naturvårdsverket i sin roll som vägledande myndighet – liten påverkan

Naturvårdsverket gör tolkningen att en föreskrift behöver tas fram, med stöd av skäl 42 i ändringsdirektivet (se kap. 2 ovan och kap. 8 nedan). Naturvårdsverket kommer att behöva vägleda om hur föreskriften ska tillämpas, exempelvis avseende vad som avses med glest befolkade och avlägset belägna områden, små mängder livsmedels- eller köksavfall, samt vad som är att se som mindre mängder fett. Detta medför en viss arbetsinsats för Naturvårdsverket, som dock kompenseras med att tid för handläggning av dispenser minskar jämfört med om föreskriften inte tas fram.

7.3. Kostnadsmässiga, administrativa och sociala konsekvenser

Föreskriften skulle innebära att kostnader som skulle ha uppkommit om fastighetsnära och separat insamling hade skett på alla platser inte uppkommer. Dessa kostnader skulle framför allt belasta kommunerna och i förlängningen hushåll och verksamheter i kommunen. Kostnaderna avser fordon och drivmedel, samt i vissa fall avfallskärl, men kanske främst kostnader i form av klimatutsläpp som ger effekt på människors hälsa och miljö.

I vissa kommuner med mycket glesbygd kan körsträckor vid insamling av avfall vara mycket långa. Naturvårdsverket har exempelvis haft kontakt med

kommuner där körsträckorna uppgår till ca 200 mil per vecka. Det förekommer också att chaufförer behöver övernatta under insamlingsrutten. Om de kommuner som idag samlar in avfall från gemensamma platser i stället ska hämta detta fastighetsnära kommer körsträckorna att öka. Det är mycket svårt att uppskatta hur mycket längre sträckorna skulle bli, liksom hur stora de ökade utsläppen från transporterna skulle bli, eftersom det beror på vilka bränslen som används. Ett antagande om en ökad körsträcka på 10 mil per vecka skulle ge ökade utsläpp på knappt 9 ton CO₂ ekv. per år om konventionell diesel används som bränsle. Om fordonet drivs på HVO är motsvarande siffra ca 1,8 ton per år.²⁰ Om biogas används blir de ökade utsläppen något lägre. Det är dock ovanligt med gasfordon i glesbygd. Om körsträckorna ökar kan det också innebära att ytterligare fordon behöver köpas in för att hinna med insamlingen. Ett insamlingsfordon kostar i storleksordning minst 3–4 miljoner kronor och inköp av ytterligare fordon innebär en stor ekonomisk belastning för en kommun med få invånare och verksamheter som finansierar kostnaden via avfallstaxan. Om kärl behöver köpas in uppstår en kostnad på omkring 1000 kronor per kärl.

Föreskrifter med ett permanent undantag innebär också att det inte uppstår administrativa kostnader för kommunerna för att ansöka om upprepade dispenser. Upphandling av insamlingstjänster underlättas också om det tydligt framgår vilka områden som undantas från kraven på separat insamling.

Möjligheten till undantag från kravet på separat insamling av fett, innebär inga större förändringar i förhållande till idag. Men undantaget skulle kunna leda till att kostnader kopplade till fett i ledningsnätet skulle kunna förebyggas när bestämmelserna väl träder i kraft. Möjligheten för hushåll att hålla mindre mängder fett i en behållare som läggs i restavfallskärlet minskar risken för att fett hålls ut i avloppet. På så vis ges ökade förutsättningar för att undvika kostnader för att åtgärda problem som orsakats av fett i ledningsnätet.

Ett undantag i föreskrift skulle leda till minskad administration för såväl kommuner som för Naturvårdsverket eftersom antalet dispensansökningar om undantag från separat insamling av bioavfall skulle minska.

Föreskriften bedöms inte medföra några sociala konsekvenser.

7.4. Miljömässiga konsekvenser

7.4.1. Påverkan på mängderna insamlat livsmedels- eller köksavfall

Enligt Avfall Sveriges rapport 2021 *Kommunalt avfall i siffror – kommun- och länsstatistik* var det 256 av landets kommuner (88 procent) som 2021 hade insamling av källsorterat matavfall i någon form (vissa kommuner hade endast

²⁰ Utsläppen redovisas enligt ett livscykelperspektiv (well-to-wheel) se:

<https://www.miljofordon.se/bilar/miljoepaaverkan/>

CO₂ utsläpp per liter bränsle enligt siffror Energimyndigheten, se: [Växthusgasutsläpp \(energimyndigheten.se\)](https://energimyndigheten.se)

Bränsleförbrukningen har antagits vara 6,5 liter per mil för HVO och diesel.

insamling från storkök och restauranger).²¹ Utifrån de siffrorna kan vi dra slutsatsen att de allra flesta kommuner har påbörjat någon form av insamling, de kommuner som kan behöva ansöka om upprepade dispenser för större delar av kommunen kan därför antas vara ett mindre antal av det totala antalet kommuner. I ungefär hälften av kommunerna är utsortering av livsmedels- eller köksavfall frivillig.²²

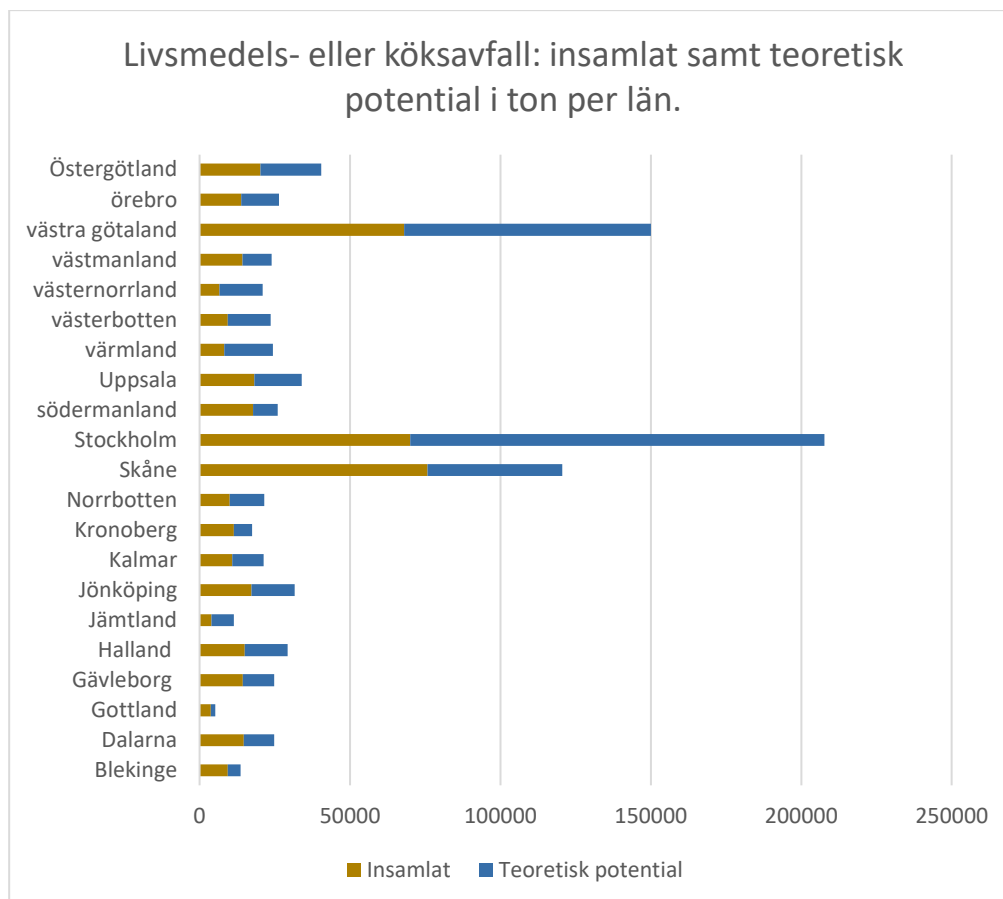
I plockanalyser har det framgått att ungefär en tredjedel av restavfallet utgör livsmedels- eller köksavfall.²³ I sin rapport kommunalt i siffror redovisar Avfall Sverige insamlad mängd kommunalt avfall (kg per person) för mängderna mat- och restavfall för respektive län. Uppgifterna bygger på den data som kommunerna lämnat i statistikverktyget avfall webb. I diagrammet nedan illustreras den insamlade mängden i förhållande till den teoretiska potentialen om man räknar med att det finns en potential att samla in 86 kg livsmedels- eller köksavfall per person och år²⁴. Som framgår av diagrammet blir det tydligt att potentialen är allra störst i storstadsregionerna där majoriteten av befolkningen finns. I förhållande till de etappmål som finns gällande ökad materialåtervinning av kommunalt avfall och ökad utsortering och behandling av matavfall kan undantaget i föreskriften anses ha en mycket liten påverkan.

²¹ Avfall Sverige (2022). *2021 Kommunalt avfall i siffror – Kommun- och länsstatistik*. s.26 <https://www.avfallsverige.se/media/yamled2u/kommunalt-avfall-2021.pdf>

²² Avfall Sverige (2021). *2020 Kommunalt avfall i siffror – Kommun- och länsstatistik*. s. 29

²³ Naturvårdsverket (2023). *Åtgärder för att öka materialåtervinningen av kommunalt avfall - Delredovisning av ett regeringsuppdrag* s.15.

²⁴ [Livsmedelsavfall i Sverige \(naturvardsverket.se\)](https://www.naturvardsverket.se/Livsmedelsavfall-i-Sverige)



Om en kommun tillämpar undantaget från kravet på fastighetsnära insamling kan kommunen hämta avfallet från en annan plats. Det finns en risk för att mindre mängder avfall kommer att lämnas separat med denna lösning, jämfört med om hämtning sker fastighetsnära. Här ställs krav på att kommunen kan erbjuda ett insamlingssystem till hushållen som gör det möjligt att transportera utsorterat livsmedels- eller köksavfall till platsen där det ska lämnas, utan att olägenhet uppstår. Det är mycket svårt att uppskatta hur stora mängder livsmedels- eller köksavfall som kommer att läggas i restavfallspåsen på grund av att fastighetsnära insamling inte kan ske.

Undantaget från krav på separat insamling av bioavfall kan bara tillämpas i kommuner med glesbygd, eftersom en förutsättning för tillämpning av undantaget är att avstånden för insamling är långa och mängderna avfall är små. En förutsättning är också att insamling inte kan ske på annan plats.

För att få en uppfattning om hur stora mängder livsmedels- eller köksavfall det skulle kunna röra sig om som inte samlas in har en enkel uppskattning gjorts. Beräkningen omfattar fritidshus i mellersta och norra Sverige²⁵ och det har antagits att dessa fritidshus bebos av tre personer under en månad per år. Det har också antagits att undantaget skulle omfatta fem procent av fritidshusen i respektive län.

²⁵ Följande län ingår: Dalarna, Gävleborg, Jämtland, Norrbotten, Värmland, Västerbotten och Västernorrland.

En sådan beräkning visar att mängden livsmedels- eller köksavfall som inte samlas in separat skulle uppgå till 235 ton. Hänsyn har inte tagits till att en del av avfallet skulle komposteras.

Förlusten kan jämföras med att det samlades in totalt 443 500 ton livsmedels- eller köksavfall i hela landet under 2021 och att potentialen beräknas till drygt 900 000 ton.²⁶

7.4.2. Undvika ökad risk för fettproppar och översvämningar

Att föreskriften medger att små mängder fett får läggas i restavfallskärlet kan ha positiva effekter på miljön då risk för stopp i ledningar och översvämningar minskar. Mängden fett som inte materialåtervinns genom ett sådant undantag uppskattas till knappt 2 200 ton. Beräkningen är baserad på antagandet att varje hushåll skulle lägga 0,5 liter fett per år i restavfallet.

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

EU beslutade år 2018 om ett reviderat avfallsdirektiv. I artikel 22 i ändringsdirektivet ställs det bl.a. krav på att medlemsländerna ska tillhandahålla separat insamling av biologiskt avfall senast den 31 december 2023.

Av skäl 42 i ändringsdirektivet framgår dock att medlemsstaterna bör tillåtas frångå den allmänna skyldigheten att samla in avfall separat, exempelvis om separat insamling av särskilda avfallsflöden i isolerade och glest befolkade områden orsakar negativ miljöpåverkan som inte uppvägs av de samlade miljövinster eller medför oskäligen ekonomiska kostnader.

Det framgår dessutom av artikel 10.2 i ändringsdirektivet att när det är nödvändigt för att följa 10.1 och för att underlätta eller förbättra förberedelse för återanvändning, materialåtervinning och andra återvinningsförfaranden, ska avfall samlas in separat och får inte blandas med annat avfall eller andra material med andra egenskaper. Enligt artikel 10.3 i ändringsdirektivet kan medlemsstaterna dock medge undantag från punkt 2 om minst ett av villkor är uppfyllt i 10.3 a-d.

Avfallsdirektivets bestämmelser är införlivade i svensk lagstiftning i 3 kap. avfallsförordningen. I 3 kap. 1, 1 a och 1 b §§ avfallsförordningen framgår att bioavfall ska sorteras ut och samlas in separat, samt att livsmedels- eller köksavfall ska samlas in fastighetsnära. Undantag från dessa bestämmelser regleras i artikel 10.3 i ändringsdirektivet och är införlivade i svensk rätt genom kommande 3 kap. 16–17 §§ avfallsförordningen.

Föreslagna föreskrifter syftar till att införliva avfallsdirektivets minimikrav i svensk rätt till den 1 januari 2024. Undantag från bestämmelserna har införts i

²⁶ Naturvårdsverket 2023. *Åtgärder för att öka materialåtervinningen av kommunalt avfall – delredovisning av ett regeringsuppdrag*, s. 14.

avfallsförordningens 3 kap. 16–17 §§ och det är med stöd av dessa bestämmelser som aktuella förslag till föreskrifter tagits fram. Föreskrifterna utgör således nationella särkrav om undantag från krav på bl.a. separat utsortering och insamling av bioavfall. Dessa särkrav kommer dock enbart innebära lättnader för enskilda avfallsinnehavare och kommuner. Undantagen kommer vara frivilliga att tillämpa för kommun och avfallsinnehavare och kommer inte påverka bioavfallets sammansättning eller natur. Vidare bedöms föreslagna föreskrifter inte hindra den fria rörligheten inom EU.

Mot bakgrund av detta bedömer Naturvårdsverket att förslaget till föreskrifter inte kan anses gå utöver vad som följer av gemenskapslagstiftningen eller vad som är nödvändigt för att uppnå avfallsdirektivets syfte.

8.1. Anmälan av tekniska regler

Enligt förordningen (1994:2029) om tekniska regler ska en myndighets föreskriftsförslag som innehåller tekniska regler som reglerar produkter anmälas till Kommerskollegium. Regler som innebär ett strikt genomförande av EU-lagstiftning behöver däremot inte anmälas enligt direktivet.

Det framgår av 2 § 3 förordningen (1994:2029) om tekniska regler, att även ”andra krav” kan bli föremål för en anmälan. Av Kommerskollegiums vägledning²⁷ framgår att andra krav typiskt sett är olika typer av reglering av produktanvändning eller bestämmelser om produkter när de blir till avfall. Enligt Kommerskollegium bör en myndighet som föreslår ett annat krav i en föreskrift göra en bedömning i konsekvensutredningen om kravet kan få en väsentlig inverkan på berörda produkters försäljning, sammansättning eller natur.

Enligt Naturvårdsverkets bedömning innehåller förslaget till föreskrifter enbart *undantag* från nya krav på utsortering och insamling av bioavfall som följer av avfallsdirektivet och avfallsförordningen. Föreskrifterna innebär således en nationell lättnad i enlighet med artikel 10.2 och 10.3 samt skäl 42 i ändringsdirektivet avseende de krav i 3 kap. avfallsförordningen som kommer att införas år 2024. Förslaget till föreskrifter innebär inga extra krav eller skillnader i avfallshantering jämfört med den reglering som gäller idag (år 2023).

Naturvårdsverkets preliminära bedömning är därmed att förslaget till föreskrifter inte kommer få någon väsentlig inverkan på sådant sätt att det behöver anmälas.

8.2. Anmälan av krav gällande tjänsteverksamhet

Av 2 § förordningen (2009:1078) om tjänster på den inre marknaden, som hänvisar till tjänstedirektivet²⁸, följer att nya eller förändrade krav på tjänsteverksamhet under vissa förutsättningar ska anmälas till Kommerskollegium.

²⁷ [Anmälningsproceduren för tekniska föreskrifter och e-tjänster \(kommerskollegium.se\)](#)

²⁸ Artikel 15.7 samt 39.5, Europaparlamentets och rådets direktiv 2006/123/EG av den 12 december 2006 om tjänster på den inre marknaden

Det framgår av Kommerskollegiums vägledning²⁹ att detta både gäller krav som påverkar tillträde till marknaden, det vill säga etablering som anmäls enligt artikel 15.7 i tjänstedirektivet, och krav som gäller för att tillfälligt tillhandahålla tjänster som anmäls enligt artikel 39.5.

Som redovisats ovan kommer föreslagna föreskrifter enbart medföra lättnader från krav från att sortera ut och samla in bioavfall för Sveriges kommuner och innehavare av bioavfall i Sverige. Undantagen bedöms inte påverka den fria rörligheten inom EU. Enligt Naturvårdsverkets bedömning innehåller aktuellt förslag till nya föreskrifter således inga bestämmelser som omfattas av anmälningsplikten enligt tjänstedirektivet.

9. En bedömning av om särskilda hänsyn behöver tas när det gäller tidpunkten för ikraftträdande och om det finns behov av speciella informationsinsatser. Förordning (2015:530)

Kraven på separat, fastighetsnära insamling av livsmedels- och köksavfall träder i kraft 1 januari 2024. Det är därför angeläget att föreskriften tas fram och beslutas så snart som möjligt, för att träda i kraft vid kommande årsskifte. Beslut om de kommande kraven på insamling fattades den 22 december 2022 och arbetet med att ta fram föreskrifter påbörjades i slutet av januari 2023. Information om föreskriften kommer att publiceras på Naturvårdsverkets webbplats samt kommuniceras i andra befintliga forum när den remitteras och när beslut har fattats.

²⁹ [tjanstedirektivet-sa-paverkas-myndigheter-och-kommuner.pdf \(kommerskollegium.se\)](#)