

Information från Avfall Sverige till
kommuner/kommunala bolag/gemensamma nämnder
och kommunalförbund bland Avfall Sveriges medlemmar

Malmö 28 april 2020

Även kommuner med matavfallsinsamling kan behöva söka dispens

Sammanfattning

Från 2021 ska varje kommun tillhandahålla ett system för separat insamling av matavfall från hushåll. Kravet innebär troligen att samtliga hushåll i kommunen (100 procent) ska tillhandahållas systemet. Att samtliga hushåll erbjuds ett system, till exempel frivillig utsortering med miljöstyrande taxa, bör enligt Avfall Sveriges bedömning uppfylla kravet på separat insamling.

Om så inte sker behöver kommunen utreda om undantag är tillämpligt. Om det inte är det kan kommunen ansöka om dispens. En dispensansökan ska lämnas in till Naturvårdsverket senast 20 september 2020.

Samtidigt som kommunen behöver utreda om förutsättningarna för undantag och dispens föreligger är ändringar av dessa bestämmelser föreslagna.

Kravet på separat insamling – hur ska det förstås?

1 januari 2019 infördes en ny bestämmelse i avfallsförordningen (2011:927) om insamling av matavfall. Den innebär att från 1 januari 2021 ska kommuner tillhandahålla ett system för separat insamling av matavfall från hushåll. Kravet anges i 15 a § avfallsförordningen: *”Kommunen ska tillhandahålla ett system för att från hushåll samla in matavfall som hushållen har separerat från annat avfall och transportera bort det matavfallet skilt från annat avfall”.*

Kravet innebär alltså att hushållen ska tillhandahållas ett system. Det finns ingen skyldighet att tillhandahålla ett system gentemot verksamheter och från dem separat samla in matavfall som utgör med hushållsavfall jämförligt avfall.

Vad ”tillhandahålla ett system” konkret innebär framgår inte av bestämmelsen. Sedan kravet infördes i avfallsförordningen har Avfall Sverige vid flera tillfällen efterfrågat vägledning från Naturvårdsverket i hur kommunerna ska tolka bestämmelsen. Även miljödepartementet har uppmärksamats på frågan.

I en skrivelse i januari 2020 uttalade Naturvårdsverket: ”I samband med beslutet 2018 om ändringarna i avfallsförordningen framgick följande på regeringens hemsida: ’De nya bestämmelserna innebär att kommunen blir skyldig att tillhandahålla ett system för att samla in sådant matavfall som hushållen har sorterat ut. Någon närmare reglering av hur detta ska ske

införs inte utan det blir upp till varje kommun att bestämma hur insamlingen ska organiseras'. Naturvårdsverket har därför inte sett att det finns anledning att begränsa uttrycket system."

I det ljuset bedömer Avfall Sverige att både system med obligatoriskt krav på utsortering och system med frivillig utsortering (ofta i kombination med miljöstyrande) taxa uppfyller kravet på "tillhandahållande av system". Att samtliga hushåll erbjuds separat matavfallsinsamling bör alltså uppfylla kraven, enligt Avfall Sveriges mening.

Bestämmelserna om separat insamling anger inte några krav på viss typ av behandling av det matavfall som samlats in. I fråga om behandling gäller alltså övriga krav i miljöbalken, förordningar och föreskrifter.

Ungefär 20 procent av kommunerna har ännu inte infört system för separat matavfallsinsamling medan 80 procent har någon form av system i vart fall för delar av kommunen. Av olika anledningar tillhandahåller många av de kommuner som har ett system för separat matavfallsinsamling inte systemet till samtliga hushåll i kommunen. Det kan till exempel vara fråga om hämtning från svårtillgängliga fritidshus eller från skärgårdsöar alternativt bara från småhus, men inte från flerbostadshus.

Naturvårdsverket har inte – i vägledning eller andra skrivelser – gett tydligt besked ifall myndigheten tolkar kravet som att en kommun behöver tillhandahålla ett system för separat matavfallsinsamling till samtliga (100 procent) av hushållen i kommunen. Av bestämmelsens ordalydelse framgår att kravet på att tillhandahålla ett sådant system gäller generellt gentemot hushåll, vilket talar för att kravet innebär att samtliga hushåll i kommunen ska tillhandahållas systemet.

I en [skrivelse](#) i januari 2020 anger Naturvårdsverket: *"Alla kommuner bedöms kunna erbjuda separat matavfallsinsamling till alla kommunens hushåll givet att mer tid erbjuds. Hur mycket mer tid som krävs ser lite olika ut, beroende på hur långt kommunerna har kommit i sitt arbete och vilka utmaningar de står inför"*.

Naturvårdsverket deltog även vid ett möte med Avfall Sveriges verksamhetsgrupp för matavfallsinsamling i april 2020. Där förmedlade myndigheten att en kommun som inte har ett fullständigt utbyggt system för separat matavfallsinsamling behöver ansöka om dispens om kommunen inte omfattas av undantag från kravet (se nedan om undantag och dispens).

Avfall Sverige bedömer att bestämmelsens ordalydelse, och uttalandena från Naturvårdsverket, sammantaget talar för att bestämmelsen ska tolkas som ett krav på att tillhandahålla samtliga hushåll (100 procent) i kommunen ett system för separat matavfallsinsamling. Det innebär att en kommun som 1 januari 2021 inte tillhandahåller ett system för separat matavfallsinsamling till samtliga hushåll i kommunen, och inte omfattas av undantag eller har beviljats dispens (se nedan), inte uppfyller kravet.

Angående servicenivån har Naturvårdsverket i mejl-konversation med Avfall Sverige förmedlat att insamling av matavfall ska motsvara hämtningen av restavfall. Alltså, om en fastighet har abonnemang för sophämtning (enskilt eller gemensamt) ska de kunna lämna matavfall på samma sätt som de lämnar restavfall. Har ett fritidshus säsongshämtning av restavfall ska det vara likadan säsongshämtning för matavfall.

Det finns inga specifika sanktioner kopplade till kravet på separat matavfallsinsamling i det fall kravet inte uppfylls. De generella sanktionerna kopplade till miljötillsynen, så som föreläggande förenat med vite, kan däremot aktualiseras.

Möjligheten till undantag

Det finns två möjligheter att få frånga kravet på separat matavfallsinsamling – undantag och dispens.

Om kommunen omfattas av undantag eller inte avgör om kommunen behöver införa eller förändra befintlig matavfallsinsamling i hela eller delar av kommunen. Undantagsmöjligheten avgör också om kommunen behöver söka dispens från kravet på separat matavfallsinsamling och vilken omfattning en eventuell dispensansökan behöver ha.

15 b § avfallsförordningen trädde i kraft 1 januari 2019 och bemyndigar Naturvårdsverket att meddela föreskrifter om undantag från kravet på separat matavfallsinsamling. Bestämmelsen lyder: *"Naturvårdsverket får meddela föreskrifter om undantag från kravet i 15 a §"*. Naturvårdsverket har ännu inte utnyttjat sitt bemyndigande att meddela föreskrifter, vilket innebär att det i nuläget inte finns någon rättslig grund för undantag från kravet på separat matavfallsinsamling.

En ändring av Naturvårdsverkets bemyndigande att meddela undantagsföreskrifter är föreslaget att träda i kraft 5 juli ([PM Genomförande av reviderade EU-direktiv på avfallsområdet, Dnr M2019/01776/R, miljödepartementet, oktober 2019](#)). Med utgångspunkt i det bemyndigande som föreslås träda i kraft 5 juli remitterade Naturvårdsverket [förslag på undantagsföreskrifter](#) den 23 januari 2020. Den föreslagna grunden till undantag lyder: *"Kravet i 15 a § avfallsförordningen gäller inte om det är fråga om sådana mängder matavfall, att insamlingen av utsorterat matavfall i kommunen eller del av kommunen, inte skulle ge det bästa miljömässiga resultatet med hänsyn till avfallshanteringens sammanlagda miljöpåverkan"*.

Naturvårdsverket anger i förslagets konsekvensutredning att *"kommunerna behöver ta fram ett väl underbyggt underlag för att kunna visa på och motivera att insamling i kommunen eller del av kommunen inte skulle ge det bästa miljömässiga resultatet med hänsyn till hanteringens sammanlagda miljöpåverkan att uppfylla det lagstadgade kravet"*. Det krävs alltså ingen ansökan eller liknande för att tillämpa det föreslagna undantaget. Den bedömning som Naturvårdsverket uttalar att kommunen behöver göra behöver inte skickas till Naturvårdsverket.

Därutöver anger Naturvårdsverket: *"Kommuner som anser att de inte kommer att klara kravet i 15 a § behöver själva utreda om de omfattas av undantaget och redovisa detta i avfallsplanen. Kommunen kommer att behöva lägga resurser på utredning samt redovisning i avfallsplanen. Undantaget innebär å andra sidan att kommunen i dessa fall inte behöver ansöka om dispens"*.

Sista dag att svara på remissen var 6 mars 2020 och Avfall Sverige avstyrkte i sitt [remissvar](#) det nuvarande förslaget till undantagsföreskrift och framförde flera förslag på ändringar. I Avfall Sveriges remissvar görs också en närmare analys av innebörden av förslaget, i det fall det genomförs oförändrat.

Angående ikraftträdandet av undantagsföreskriften anger Naturvårdsverket: *"Föreskrifterna behöver beslutas i direkt anslutning till att ändringarna som följer av avfallsdirektivet som träder i kraft den 5 juli 2020"*. Eftersom den presenterade föreskriften endast är ett förslag, vilket kan komma att ändras, kan en kommun först omkring den 5 juli 2020 ta ställning till om kommunen omfattas av undantaget – om inte Naturvårdsverket presenterar ett slutligt förslag tidigare.

De generella sanktionerna kopplade till miljötillsynen, så som föreläggande förenat med vite, kan aktualiseras i det fall kommunen tillämpar möjligheten till undantag på ett felaktigt sätt.

Möjligheten till dispens

Skillnaden mellan undantag och dispens är att undantag gäller tillsvidare – så länge förutsättningarna för undantag är uppfyllda – medan dispens är ett tidsbegränsat beslut. Medan undantagsmöjligheten regleras i föreskrifter från Naturvårdsverket regleras möjligheten till dispens direkt i avfallsförordningen.

15 c § avfallsförordningen trädde i kraft 1 januari 2019 och anger: ”Naturvårdsverket får i det enskilda fallet ge dispens från kravet i 15 a §, om det finns särskilda skäl”. En ändring av dispensbestämmelsen är föreslagen ([PM Genomförande av reviderade EU-direktiv på avfallsområdet, Dnr M2019/01776/R, miljödepartementet, oktober 2019](#)) vilken föreslås träda i kraft 5 juli 2020. Dispensbestämmelsen föreslås ändras och flyttas till 15 e § avfallsförordningen med den nya lydelsen: ”Naturvårdsverket får i det enskilda fallet ge dispens från kravet på separat insamling i 15 a § i fråga om avfall där separat insamling inte är genomförbar eller inte ger fördelar som överväger nackdelarna”.

Innebörden av vad som avses med ”inte är genomförbar eller inte ger fördelar som överväger nackdelarna” förtydligas i annan bestämmelse som föreslås införas i avfallsförordningen, 15 g §: ”Separat insamling ska inte anses genomförbar eller ge fördelar som överväger nackdelarna, om

1. separat insamling inte är tekniskt genomförbar med hänsyn till god praxis för avfallsinsamling,
2. en annan hantering ger ett återvinningsresultat som är jämförbart med det som skulle uppnås vid separat insamling,
3. separat insamling inte ger det bästa miljömässiga resultatet med hänsyn till avfallshanteringens sammanlagda miljöpåverkan, eller
4. separat insamling skulle medföra oskäliga ekonomiska kostnader.

Vad som avses med ”oskäliga ekonomiska kostnader” förtydligas i ytterligare en bestämmelse som föreslås införas i avfallsförordningen, 15 h §: Vid bedömningen av kostnaders skälighet enligt 15 g § 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.

Även om ändringen av dispensbestämmelsen än så länge endast är ett förslag bedömer Avfall Sverige att det är sannolikt att förslaget till ändrad dispensbestämmelse genomförs. De förutsättningar för dispens som föreslås överensstämmer med de möjligheter som ges i EU:s avfallsdirektiv för medlemsstater att medge undantag från krav på separat insamling ([se artikel 10.2–3 Direktiv 2008/98/EG \(konsoliderad version\)](#)).

Vid Naturvårdsverkets avfallsråds möte den 12 februari 2020 uttalade en handläggare på Naturvårdsverket att en grund för dispens bör kunna vara att en kommun avser att tillhandahålla insamlingssystem för matavfall, men att kommunen för tillfälligt har ett avtal med en privat utförare som löper ut efter den 1 januari 2021 och därför inte till det datumet kan tillhandahålla insamlingssystem. Någon grund för ett sådant skäl för dispens kan dock Avfall Sverige inte direkt utläsa av nämnda 15 g §.

Naturvårdsverket publicerade den 20 mars 2020 [vägledning](#) kring dispens från kravet på matavfallsinsamling. Det anges i vägledningen att för de kommuner som av olika skäl har svårigheter att hinna införa hela eller delar av systemen för insamling av matavfall i tid finns en möjlighet att få dispens. Sista ansökningsdag för dispens som ska gälla från 1 januari 2021 är 20 september 2020.

Dispensansökan ska bland annat innehålla uppgift om ansökan avser hela eller del av kommunen, de särskilda skäl som kommunen vill åberopa, önskad tidsperiod för dispensen, en beskrivning av vilka alternativ för införande av matavfallsinsamling som har utretts och en motivering till varför alternativen inte kan genomföras, och en tidsplan med aktiviteter för att införa matavfallsinsamling inför att eventuell dispens går ut.

I sin vägledning ger Naturvårdsverket vägledning för tillämpning av den *nuvarande* dispensgrunden i 15 c § avfallsförordningen – ”särskilda skäl” – trots att den dispensgrund som är föreslagen att gälla efter 5 juli 2020 är ”inte anses genomförbar eller ge fördelar som överväger nackdelarna”. Avfall Sverige har för Naturvårdsverket påtalat problematiken i att den vägledning som ges inte gäller för den dispensgrund som sannolikt kommer gälla efter 5 juli och som en dispensansökan därefter kommer att prövas emot. Naturvårdsverket har per e-post meddelat: ”Oavsett hänvisning till nuvarande eller kommande bestämmelse ser vi att det är samma bedömningsgrunder som vi har att utgå ifrån när vi bedömer möjligheten att meddela dispens från kravet på separat insamling av matavfall eftersom Naturvårdsverket tolkar bestämmelserna i ljuset av EU-lagstiftningen”. Naturvårdsverket meddelar också att vägledningen för dispensansökan kommer att förtydligas efterhand.

I det fall en kommun inte hinner ta fram en fullständig dispensansökan innan den 20 september 2020 rekommenderar Avfall Sverige att kommunen ändå skickar in dispensansökan till Naturvårdsverket senast sista ansökningsdatum men begär anstånd med att utveckla grunderna för sin ansökan.

Det finns inga särskilda bestämmelser om överklagande av dispensbeslut. Därmed gäller de generella reglerna om överklagande av beslut som fattats med stöd av avfallsförordningen. 88 § avfallsförordningen anger: ”Bestämmelser om överklagande finns i 19 kap. 1 § samt i 1 kap. 2 § och 5 kap. lagen (2010:921) om mark- och miljödomstolar.”

19 kap. 1 § miljöbalken anger att: ”Länsstyrelsens och andra statliga myndigheters beslut i särskilda fall får överklagas hos mark- och miljödomstol enligt 21 kap. 1 § andra stycket”. 21 kap. 1 § miljöbalken andra stycket anger: ”Mark- och miljödomstol prövar, om inte annat är föreskrivet, efter överklagande enligt 19 kap. 1 § tredje stycket, länsstyrelsens och andra statliga myndigheters beslut enligt denna balk eller föreskrifter som har meddelats med stöd av balken (...)”. I det fall ett dispensbeslut går kommunen emot kan kommunen alltså överklaga beslutet till mark- och miljödomstolen.

Viktiga datum (preliminärt)

2020

5 juli

- Naturvårdsverket väntas besluta om föreskrifter om undantag.
- Ändrad dispensbestämmelse föreslås träda i kraft.

20 september

- Sista dag att söka dispens hos Naturvårdsverket.

2021

1 januari

- Kravet på separat matavfallsinsamling börjar gälla.

Vidare information

Då det rör sig om nya bestämmelser som inte tidigare tillämpats är Avfall Sveriges möjlighet att ge rådgivning till stor del beroende av information från Naturvårdsverket. För ytterligare förtydligande och klargörande av kraven kring separat matavfallsinsamling rekommenderar Avfall Sverige kontakt med Naturvårdsverket.

Övrigt

Avfall Sverige har framfört kritik både till Naturvårdsverket och miljödepartementet om de förutsättningar och den korta tid som kommunerna ges för att uppfylla kravet på separat matavfallsinsamling.

Det här dokumentet har sammanställts av Avfall Sveriges chefsjurist, Sven Lundgren, och biträdande jurist, Henrik Jansson och kan komma att uppdateras. Denna version är uppdaterad med tillgänglig information till och med 2020-04-23.

För ytterligare kontakter i dessa frågor hänvisar vi till vår chefsjurist, Sven Lundgren, sven.lundgren@avfallsverige.se, eller vår biträdande jurist Henrik Jansson, henrik.jansson@avfallsverige.se, telefon 040-35 66 00.

Med vänlig hälsning,
Avfall Sverige



Tony Clark
VD