



SWEDISH ENVIRONMENTAL PROTECTION AGENCY

Christina Anderzén
Tel: 010-698 14 24
christina.anderzen
@naturvardsverket.se

SKRIVELSE

2020-09-08

Ärendenr:

NV-06735-20

Konsekvensutredning gällande föreskrifter om lämnande av uppgifter om kommunalt avfall

Innehåll

1. Bakgrund	3
2. Beskrivning av problemet och vad man vill uppnå	4
2.1. Uppgifter om avfallens sammansättning.....	5
2.2. Kommunalt livsmedelsavfall	5
2.3. Kommunalt avfall som transporteras från Sverige.....	6
3. Beskrivning av vilka alternativa lösningar som finns för det man vill uppnå och vilka effekterna blir om någon reglering inte kommer till stånd	7
3.1. Uppgifter om avfallens sammansättning.....	8
3.2. Kommunalt livsmedelsavfall	8
3.3. Kommunalt avfall som transporteras från Sverige.....	9
4. Uppgifter om de bemyndiganden som myndighetens beslutanderätt grundar sig på.....	9
5. Konsekvenser.....	9
5.1. Uppgifter om vilka som berörs.....	9
5.2. Uppgifter om vilka kostnadsmissiga och andra konsekvenser regleringen medför och en jämförelse av konsekvenserna för de övervägda regeringsalternativen	10
5.2.1. Kommuner.....	10
5.2.2. Entreprenörer som yrkesmässigt samlar in och transporterar kommunalt avfall.....	12
5.2.3. Aktörer som avser transportera kommunalt avfall för behandling utanför Sverige.....	13
5.2.4. Avfall Sverige.....	13
5.2.5. Naturvårdsverket.....	14
5.2.6. Hushållen.....	14
6. En bedömning av om regleringen överensstämmer med eller går utöver de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till Europeiska unionen	14
7. 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).....	14
8. Slutsatser.....	14

1. Bakgrund

För att i svensk rätt införliva ändringar av Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/98/EG av den 19 november 2008 om avfall och om upphävande av vissa direktiv, härafter avfallsdirektivet, samt övriga ändringsdirektiv på avfallsområdet behöver ändringar göras i svensk avfallslagstiftning. Regeringen (miljödepartementet) har i sin promemoria Genomförande av reviderade EU-direktiv på avfallsområdet: Rapportering och Miljösanktionsavgifter *Dnr M2019/02091/R* i november 2019, härafter promemoria, lämnat förslag till nya bestämmelser i 54 g och 59 b-c §§ i avfallsförordningen (2011:927). Ändringarna motsvaras av 7 kap. 1 – 2 och 4 §§ i avfallsförordningen (2020:614), här efter avfallsförordningen.

Ändringarna i avfallsförordningen innebär att kommunerna får ett utpekat ansvar för hantering av statistik om kommunalt avfall.

Enligt 7 kap 1 § avfallsförordningen införs en skyldighet för kommunerna att senast den 30 juni varje år lämna uppgifter till Naturvårdsverket om vikten i kilogram på det kommunala avfall som under föregående kalenderår har

1. samlats in av kommunen,
2. rapporterats som insamlat från yrkesmässiga insamlare.

En skyldighet införs också för kommunernas entreprenörer att till kommunen lämna de uppgifter som kommunen behöver för vidare rapportering till Naturvårdsverket.

Enligt 7 kap. 2 § avfallsförordningen införs en skyldighet för den som yrkesmässigt samlar in kommunalt avfall att senast den 28 februari varje år lämna uppgifter till kommunen om vikten i kilogram på avfall som har samlats in i kommunen under föregående kalenderår.

Skyldigheten ska inte gälla uppgifter om sådant avfall som kommunen har lämnat till ett insamlingssystem enligt förordningen (2018:1462) om producentansvar för förpackningar, förordningen (2018:1463) om producentansvar för returpapper, förordningen (2005:220) om retursystem för plastflaskor och metallburkar eller förordningen (2014:1075) om producentansvar för elutrustning.

Dessutom införs ett utpekat ansvar för de aktörer som låter transportera kommunalt avfall utomlands att rapportera uppgifter till Naturvårdsverket.

Enligt 7 kap. 4 § avfallsförordningen ska den som från Sverige låter transportera kommunalt avfall som omfattas av avfallsdirektivets mål senast den 31 mars varje år till Naturvårdsverket lämna uppgifter om

1. vikten i kilogram på det avfall som har transporterats till ett annat land inom europeiska ekonomiska samarbetsområdet,
2. vikten i kilogram på det avfall som har exporterats från detta område, och
3. hur det avfall som avses i 1 och 2 har behandlats.

Uppgifter om mängder ska anges i vikt och avse föregående kalenderår.

Skyldigheten ska inte gälla avfall som omfattas av förordningen (2018:1462) om producentansvar för förpackningar, förordningen (2005:220) om retursystem för plastflaskor och metallburkar eller förordningen (2014:1075) om producentansvar för elutrustning.

Redan idag sammanställs uppgifter om insamlade mängder kommunalt avfall i Avfall Sveriges webbaserade statistiksystem för hantering av avfallsstatistik Avfall Web¹. Lämnande av uppgifter från kommunerna sker på frivillig grund och samordnas av kommunernas branschorganisation Avfall Sverige. Avfall Web kan användas av Avfall Sveriges medlemmar utan extra kostnad, dvs. verktyget är finansierat av medlemsavgifter. Verktyget tillgodoser kommunernas intresse och behov av statistik för sin avfallsplanering och uppföljning av uppsatta mål. Delar av de uppgifter som sammanställs delges Naturvårdsverket som använder det som underlag för framtagande av den nationella avfallsstatistiken. Dessa uppgifter rapporteras också vidare till EU.

I och med ändringarna i avfallsförordningen kommer samtliga kommuner att behöva rapportera in uppgifter om kommunalt avfall. Konsekvenserna till följd av det nya rapporteringskravet i avfallsförordningen utreddes och redovisas i promemorian. Konsekvensutredningen utgick från en uppskattad kostnad för alla Sveriges kommuner motsvarande omfattningen av frivillig rapportering i Avfall Web inklusive merkostnad för rapportering av mer detaljerade data. Vidare har konsekvenser utretts avseende föreslaget rapporteringskrav för de aktörer som från Sverige avser att transportera kommunalt avfall som omfattas av avfallsdirektivets mål.

Denna konsekvensutredning syftar därför endast till att beskriva de konsekvenser som tillkommer på grund av att Naturvårdsverket i dessa föreskrifter om lämnande av uppgifter om kommunalt avfall specificerar *vad* som behöver rapporteras in och *hur* det ska rapporteras in.

2. Beskrivning av problemet och vad man vill uppnå

I avfallsdirektivet, främst avseende artikel 11 innehållande återvinningsmål för kommunalt avfall samt 11a med regler för beräkning av uppnående av målen, ställs krav på mer detaljerad rapportering av kommunalt avfall samt ökad kvalitetskontroll och spårbarhet. För att beräkna de nya återvinningsmålen i avfallsdirektivet krävs uppgifter om hur mycket kommunalt avfall som varje år har producerats, förberetts för återanvändning och materialåtervunnits i Sverige. Även för kommunalt avfall som transporteras utomlands behövs tillräckligt god spårbarhet för att kunna redogöra för hur avfallet har behandlats enligt de krav som ställs på kvalitetsrapport vid uppföljning av återvinningsmålen.

Ändringarna i avfallsförordningen innebär att lämnande av uppgifter om kommunalt avfall regleras. För att säkerställa att Naturvårdsverket får tillgång till de uppgifter som krävs för vidare rapportering till EU behöver det föreskrivas om de faktiska uppgifter som behövs och hur dessa ska lämnas. Samtidigt bör nämnas att Avfall Web är ett väl inarbetat system för

¹ <https://www.avfallweb.se/>

statistikinsamling och kan även fortsättningsvis användas av de kommuner som så önskar.

2.1. Uppgifter om avfallets sammansättning

Uppföljning av avfallsdirektivets återvinningsmål för kommunalt avfall förutsätter tillgång till uppgifter om separat utsorterade mängder avfall för återvinning samt uppgifter om det blandade avfallets sammansättning. Utsorterade mängder avfall fördelat på olika fraktioner kan idag frivilligt rapporteras i Avfall Web. Aktuell sammansättning på hushållens livsmedelsavfall (här synonymt med matavfall) och restavfall (dvs blandat avfall) undersöks på kommuners initiativ genom plockanalyser vars resultat också kan rapporteras i Avfall Web. Gällande hushållens grovavfall (dvs skrymmande avfall) förekommer plockanalyser, men inte alls i samma utsträckning samt att resultaten inte rapporteras i Avfall Web. Undersökningarna av avfallets sammansättning är en del av kommunernas förbättringsarbete och utgår idag generellt från de manualer för plockanalys som tagits fram inom Avfall Sverige.

Genom att i föreskrifterna reglera för vilka fraktioner utsorterade mängder ska redovisas samt införa krav på lämnande av uppgifter avseende avfallets sammansättning, säkerställer Naturvårdsverket det underlag som är nödvändigt för vidare rapportering till EU. Till rapporteringen tillhörande kvalitetsrapport ställs också krav på uppgifter om vilken andel av det kommunala avfallet som har sitt ursprung i hushåll respektive verksamheter.

Enligt kraven från EU ska uppgiftsinsamlingen ske med undersökningar som ska genomföras med regelbundna intervall och ska avspegla variationen i medlemslandet och de uppgifter som ska undersökas. Det innebär att uppgifter om avfallets sammansättning behöver finnas för olika delar av landet. Det är lämpligt att samordna de särskilda undersökningar som behöver genomföras för tillräckliga uppgifter om avfallets sammansättning enligt krav från EU med uppföljning av mål för det avfall som kommunerna ansvarar för. Dessa är uppsatta inom de kommunala avfallsplanerna, i enlighet med nu gällande NFS 2020:6. Enligt 9 kap 8 § i avfallsförordningen ska uppgifterna, däribland målsättningar och avfallsuppgifter, i kommunala avfallsplaner ses över minst vart fjärde år och uppdateras vid behov.

2.2. Kommunalt livsmedelsavfall

Ändringar i avfallsdirektivet innebär att mätning och rapportering av livsmedelsavfall längs hela livsmedelskedjan blir obligatoriskt (artikel 9.5 avfallsdirektivet). Mängden livsmedelsavfall ska mätas separat för primärproduktion, arbetning och tillverkning, detaljhandel och annan livsmedelsdistribution, restauranger och cateringtjänster samt hushåll. Förnyad undersökning för varje led ska göras minst vart fjärde år. Kommunalt livsmedelsavfall uppkommer främst i hushåll samt restauranger och storkök. En mindre andel samlas in som kommunalt avfall från detaljhandeln.

Idag särredovisas inte livsmedelsavfall från hushåll och verksamheter i kommunernas inrapportering till Avfall Web, istället antas fördelningen utifrån tillämpning av schabloner på nationell nivå. Eftersom avfallsinsamlingen från

olika kundtyper, såsom hushåll respektive verksamheter, ofta samkörs i en gemensam rutt finns det praktiska svårigheter med särredovisning. Ofta görs heller ingen registrering avseende om livsmedelsavfallet samlats in från ett hushåll eller en verksamhet.

Genom att i en högre grad tillämpa utdrag av kundregister i kombination med mätning i vikt och volym bedöms en särredovisning av livsmedelavfall från hushåll och verksamheter vara en möjlighet för ökad kunskap om i vilket led livsmedelsavfall uppkommer, åtminstone på sikt. Krav enligt 3 kap. 1 § avfallsförordningen på separat insamling av livsmedelsavfall (står matavfall i bestämmelsen och används här efter synonymt med livsmedelsavfall) från hushåll senast år 2021 torde också skynda på utbyggnad av insamlingssystemen, så att utsorterad mängd bättre avspeglar mängden livsmedelavfall som genererats. Krav från EU om att allt biologiskt avfall (vilket inkluderar livsmedelsavfall) senast år 2023 ska samlas in separat eller separeras och materialåtervinns vid källan lär även påskynda utbyggnaden av insamlingssystem för kommunalt avfall gällande verksamheter.

Trots lagkrav kommer inte 100 procent livsmedelsavfall sorteras ut. Ett visst mått av schabloner och uppskattningar bedöms fortsatt att behöva göras för livsmedelsavfall, men med ett bättre statistiskt underlag som till viss del kommer att tas från den kommunala avfallsrapporteringen. Uppgifterna är en avgörande del för rapportering av livsmedelavfall till EU och ger även bättre underlag för lokal, regional och nationell uppföljning av målsättningar för livsmedelsavfall.

2.3. Kommunalt avfall som transporteras från Sverige

Kommunalt avfall som transporteras utomlands för förberedelse för återanvändning, materialåtervinning eller återfyllnad får tillgodoräknas när det gäller uppnåendet av avfallsdirektivets återvinningsmål för kommunalt avfall endast i det land där avfallet samlades in (artikel 11 a 7 avfallsdirektivet). Detta under förutsättning att uppsatta kriterier uppfylls vid rapporteringen till EU.

Rapporteringens kvalitetsrapport ska innehålla information om avfall har transporterats till en annan medlemsstat inom EU och om avfall har exporterats från unionen för behandling. Om detta har skett ska särskilda åtgärder för kvalitetskontroll och spårbarhet för kommunalt avfall beskrivas, särskilt vad gäller insamling, övervakning och validering av uppgifter.

Idag redovisar kommunerna, via Avfall Web, uppgifter om vilken typ av avfallsbehandling som det avfall som kommunen ansvarar för har skickats till och inte den slutliga avfallsbehandlingen, detta gäller oavsett om avfallet har behandlats inom eller utanför Sveriges gränser.

Anmälningsskyldigt avfall (enligt Europaparlamentets och rådets förordning EG nr 1013/2006 av den 14 juni 2006 om transport av avfall) är t.ex. allt farligt avfall, men också avfallsströmmar som blandat kommunalt avfall eller utsorterade brännbara avfallsfraktioner. Avfallet måste ha en s.k. Basel/OECD-kod som styr vilka regler det omfattas av vid export/import. Saknas Basel/OECD-kod kallas det ”olistat” men omfattas oavsett av anmälningsskyldigt.

Däremot är sorterade fraktioner kommunalt avfall som transporteras utomlands för återvinning generellt s.k. grönlistat eller informationspliktigt avfall enligt samma förordning. För att transportera sådant avfall krävs inget godkännande före transport. Transporterna ska samtidigt medföljas av särskilda transportdokument som kan efterfrågas vid tillsyn. Det ska också finnas upprättade avtal mellan avsändare och mottagare. Naturvårdsverket kan som behörig myndighet för gränsöverskridande avfallstransporter begära att få se dessa dokument från verksamheten, men tillsynsansvaret ligger på länsstyrelserna.

Därmed görs idag ingen regelbunden rapportering och sammanställning av uppgifter om vilka aktörer som ur Sverige låter transportera grönlistat kommunalt avfall samt hur avfallet slutligen behandlats. Att föreskriva vilka uppgifter dessa aktörer ska lämna till Naturvårdsverket bedöms därför vara en förutsättning för att uppfylla krav på spårbarhet och kvalitetskontroll för ur Sverige transporterat kommunalt avfall.

Gällande export av returpapper föreslås enligt promemorian att bestämmelser om att särskilt rapportera returpapper som har transporterats ut ur Sverige tas bort i förordning (2018:1463) om producentansvar för returpapper. Rapportering av exporterat returpapper behöver därför regleras på annat vis. I promemorian föreslås att rapportering av returpapper inkluderas i rapporteringen för kommunalt avfall. Promemoria med förslag om ett kommunalt ansvar för insamling och materialåtervinning *Dnr M2020/01079/Ke* finns också ute på remiss. Rapportering av övriga producentansvar regleras i respektive förordning, förordningen (2018:1462) om producentansvar för förpackningar, förordningen (2005:220) om retursystem för plastflaskor och metallburkar eller förordningen (2014:1075) om producentansvar för el utrustning, för behandling utanför Sverige.

3. Beskrivning av vilka alternativa lösningar som finns för det man vill uppnå och vilka effekterna blir om någon reglering inte kommer till stånd

Genom att föreskriva om vilka uppgifter som ska lämnas till Naturvårdsverket säkerställs att dessa specifika uppgifter tas fram och lämnas av kommunerna. Avsaknaden av sådan reglering innebär en risk för att Sverige inte har alla nödvändiga uppgifter eller data som behövs för vidare rapportering till EU.

I dagsläget finns det inga konkreta nationella sanktioner som skulle gälla när rapportering enligt föreliggande föreskrifter inte sker. Samtidigt, om föreskrifter inte faktiskt efterlevs med konsekvensen att inte heller Sverige som medlemsstat kan fullgöra sina procedurrella förpliktelser, dvs. rapportera mot EU i den omfattningen så att målet i direktivet uppnås, kan det bedömas som en bristfällig efterlevnad av direktivet. Bristfällig efterlevnad av ett direktiv kan i sin tur innebära att EU-kommissionen inleder ett rättsligt förfarande mot Sverige, ett s.k. överträdelseärende. Om medlemsstaten inte lyckas åtgärda den bristfälliga efterlevnaden kan ärendet överlämnas till EU domstolen som kan utdöma böter.

3.1. Uppgifter om avfallets sammansättning

Ett alternativ till att sätta upp minimikrav för lämnande av uppgifter om det blandade avfallets sammansättning är att det fortsatt är frivillig. I Avfall Web, inrapporterat 2019, fanns resultat från plockanalys av hushållens mat- och restavfall (här synonymt med livsmedelsavfall och blandat avfall) i 160 kommuner som genomförts inom de senaste 3 åren. Detta motsvarar 55 % Sveriges kommuner. Kunskapen om det blandade grovavfallets (dvs skrymmande avfall) sammansättning är samtidigt avsevärt lägre. Genererad mängd grovavfall som går till förbränning är mindre än mängd restavfall som går till förbränning, men ändå i samma storleksordning. Endast en mindre andel av kommunerna genomför plockanalyser av blandade fraktioner av grovavfall, uppskattningsvis ca 10 %.

Dessa uppgifter används redan idag av Naturvårdsverket för uppföljning av uppsatta avfallsmål och räknas upp med statistiska metoder. Eftersom uppgifter om avfallets sammansättning ska avspeglade hela landets variation innebär denna lösning en risk för att uppgifterna inte är tillräckliga för vidare rapportering till EU. Kommunerna har även ett intresse att ta fram egen kunskap om avfallet och dess sammansättning. Detta för att kunna genomföra uppföljning av mål för det avfall som kommunerna ansvarar för och är uppsatta inom de kommunala avfallsplanerna, se NFS 2020:6.

Att Naturvårdsverket själv arrangerat plockanalyser för bättre kunskap om avfallets sammansättning har förekommit, men då i mindre omfattning och utifrån mer specifika frågeställningar. Exempelvis för uppföljning av etappmålet för biologisk behandling av matavfall. Att däremot arrangera plockanalyser nationellt skulle för Naturvårdsverket innebära en uppgift med orimlig omfattning och svårighet eftersom avfallshantering bland annat varierar från kommun till kommun.

3.2. Kommunalt livsmedelsavfall

Obligatorisk rapportering av livsmedelsavfall ställer högre krav på de uppgifter som tas fram. Ett alternativ till särredovisning av faktiska insamlade mängder i olika led av livsmedelskedjan är att fortsätta använda schabloner och uppskattningar över fördelning. Nya krav enligt avfallsdirektivet ställer däremot högre krav på underlag till schabloner och uppskattningar som ska avspeglade hela landets variation. Ytterligare underlag kommer att behövas tas fram för att underbygga rapportering och behov av åtgärder samt målsättningar för att förebygga livsmedelsavfall på lokal, regional och nationell nivå.

Idag används de uppgifter om insamlade mängder som finns tillgängliga via Avfall Web samt från särskilda undersökningar. Ett annat alternativ är att använda enkätundersökningar för ett representativt urval för att undersöka hur det kommunala livsmedelsavfallets andelar fördelas mellan hushåll, storkök/restaurang, respektive butiker och andra verksamheter. Det riskerar att ge en totalt sett ökad administrativ börda, då det är fler aktörer som behöver rapportera/lämna uppgifter än om det till viss del samordnas med den kommunala rapporteringen. För tillräckliga uppgifter om det livsmedelsavfall som kommunen inte ansvarar för, bedömer Naturvårdsverket att det samtidigt fortsatt kommer behöva göras ytterligare särskilda undersökningar.

Ett alternativ är avtalsreglerad uppgiftsinhämtning från de stora avfallsbolagen eller samordnande aktörer som har om hand uppgifter om livsmedelsavfall direkt till Naturvårdsverket. Denna form begränsar Naturvårdsverkets möjligheter att ställa krav på de uppgifter som ska lämnas och har därför inte utretts vidare. Det är också tveksamt om ett sådant alternativ ensamt skulle kunna leda till uppgifter som avspeglar hela landets variation och sammansättning av aktörer.

3.3. Kommunalt avfall som transporteras från Sverige

Avseende kommunalt avfall som transporteras från Sverige sammanställs idag inga fullständiga uppgifter om mängd eller den slutliga behandlingen, motsvarande de nya kraven på rapportering. Ett alternativ är att arbeta med genomsnittliga förlusttal då uppgifter saknas för faktisk behandling. Samtidigt ställer avfallsdirektivet hårda krav på spårbarhet och kvalitetskontroll för att kunna tillgodoräkna sig den materialåtervinning som sker utomlands. Enligt artikel 11a 3 i avfallsdirektivet ska genomsnittliga förlusttal endast användas om det inte går att få fram tillförlitliga uppgifter på något annat sätt, och de ska beräknas utifrån de beräkningsregler som fastställs i den delegerade akten som antagits enligt punkt 10 i samma artikel. Den delegerade akten är försenad och förväntas publiceras under 2020.

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

Naturvårdsverket får enligt 7 kap. 10 § avfallsförordningen bemyndigande att meddela föreskrifter om vilka uppgifter som ska lämnas om vikten i kilogram på det kommunala avfall som under föregående kalenderår har samlats in av kommunen enligt 7 kap. 1–2 §§ och om vikten i kilogram samt behandling avseende det kommunala avfall som från Sverige låtit transporteras enligt 7 kap. 4 § och om hur uppgifterna ska lämnas.

5. Konsekvenser

5.1. Uppgifter om vilka som berörs

Bestämmelser i 7 kap. 1–2 §§ avfallsförordningen handlar om att en skyldighet införs för kommuner att lämna uppgifter till Naturvårdsverket som behövs för Sveriges rapportering av kommunalt avfall i enlighet med avfallsdirektivet.

Bestämmelserna 7 kap. 4 § i samma förordning omfattar också skyldighet för de aktörer som avser transportera kommunalt avfall för behandling utomlands. Föreskrifterna förtydligar vilka uppgifter som ska lämnas.

De aktörer som direkt berörs av de föreslagna förändringarna som beskrivs ovan är följande:

- Kommuner
- Entreprenörer som yrkesmässigt samlar in och transporterar kommunalt avfall
- Kommunala och privata avfallsbolag/återvinningsföretag som avser transportera kommunalt avfall för behandling utanför Sverige

Härutöver kan följande aktörer anses berörda av aktuella föreskrifter:

- Avfall Sverige, som idag sammanställer statistik för kommunalt avfall

- Naturvårdsverket, som tillsynsmyndighet och som mottagare av information från aktörer
- Hushållen

5.2. Uppgifter om vilka kostnadsmässiga och andra konsekvenser regleringen medför och en jämförelse av konsekvenserna för de övervägda regeringsalternativen

5.2.1. Kommuner

Konsekvenser av kraven på inlämnande av uppgifter kommer vara olika för olika kommuner. För de kommuner som redan idag i hög utsträckning frivilligt rapporterar in de uppgifter som efterfrågas i Avfall Web blir konsekvenserna mindre eller inga. År 2019 rapporterade 24 av 290 kommuner inte in i Avfall Web. Av dessa 24 kommuner rapporterar 6 aldrig, 9 brukar rapportera och 9 rapporterar ibland. Vissa områden har något sämre inrapportering, t.ex. mängd grovavfall.

Vid de förarbeten som gjordes inför förslag till förändringar i avfallsförordningen och som redovisades i promemorian bedömdes de ekonomiska konsekvenserna utifrån en fullständig rapportering i Avfall Web. De uppgifter som i systemet kan rapporteras om utsorterade fraktioner på återvinningscentraler motsvarar de fraktioner som efterfrågas enligt förslag till föreskrifter. Tillkommande konsekvenser för rapporteringen bedöms därmed som ringa. För de kommuner som idag inte rapporterar i Avfall Web alternativt rapporterar endast i mindre utsträckning innebär kraven en större insats för att samlas in, bearbeta och rapportera in data än idag.

För att kunna lämna uppgifter om uppskattad sammansättning av det kommunala avfallet krävs att en undersökning genomförs av kommunen. Detta föreslås även kunna ske i regional samverkan. Idag undersöks aktuell sammansättning ofta genom plockanalys och resultat från dessa rapporteras idag i Avfall Web av flertal kommuner. Resultaten ska enligt Avfall Sveriges instruktioner förnyas var tredje år. År 2019 fanns plockanalysresultat från analys av restavfall/livsmedelsavfall från 160 kommuner i Avfall Web, dvs. 55 % av Sveriges kommuner. Konsekvenser av ett krav på lämnande av uppgifter om avfallets sammansättning blir därmed också olika för olika kommuner. Vad gäller kravet på uppgifter om grovavfallens sammansättning (dvs skrymmande avfall), där det idag görs färre undersökningar, kommer den administrativa och ekonomiska bördan bli större för majoriteten av kommunerna. Resultat från plockanalyser av grovavfall kan ännu inte rapporteras i Avfall Web, men möjlighet att utveckla detta finns.

Genomförande av plockanalyser är också kostsamt men bedöms samtidigt vara nödvändigt för kommunernas egen avfallsplanering och arbete mot uppsatta mål i enlighet med befintliga krav på de kommunala avfallsplanerna². Kostnaden är också starkt beroende av behovet i respektive kommun samt ambitionsnivå.

² Naturvårdsverkets föreskrifter om kommunala avfallsplaner om förebyggande och hantering av avfall (NFS 2020:6)

Utifrån uppskattad tidsåtgång för planering och utvärdering i Avfall Sveriges manualer för plockanalyser (av livsmedels- och restavfall³ respektive av grovavfall⁴) samt kompletterande uppgifter från leverantörer av plockanalyser har en grov kostnadsuppskattning av förslaget beräknats, se Tabell 1.

Plockanalys livsmedelsavfall/restavfall	Dagar	kr/h	
Planering 5-20 arbetsdagar	12,5	510	51 000
Förstudie 5 arbetsdagar	5	510	20 400
Utvärdering 1-10 arbetsdagar	5	510	20 400
Totalt för samordning;			91 800
	M in prov (st)	kr/prov	
Provinsamling, provneddelning, sortering	4	22 000	88 000
Plockanalys grovavfall	Dagar	kr/h	
Planering 5-20 arbetsdagar	12,5	510	51 000
Förstudie 5 arbetsdagar	5	510	20 400
Utvärdering 1-10 arbetsdagar	5	510	20 400
Total för samordning;			91 800
	Min prov (st)	kr/prov	
Provinsamling, provneddelning, sortering	1	30 000	30 000

Tabell 1; Uppskattad kostnad för olika moment vid genomförande av plockanalyser.

Plockanalyser antas minst omfatta fyra prov för livsmedels- och restavfall (ett vardera för en- och flerbostadshus enligt rekommendationer i Avfall Sveriges manual) samt ett prov för grovavfall. Uppskattad tidsåtgång har antagits vara medianen på det spann som uppskattats enligt manualesma. Timkostnad är beräknad utifrån en genomsnittlig lön för kommunanställd på 35 KSEK, 510 kr/h inkl. OH och sociala avgifter (beräknat på arbetstid 1808 h/år). Vissa av dessa uppgifter kan tänkas uppdras åt konsulter vilket kan innebära en högre timkostnad, men samtidigt ofta reducera tidsåtgången.

Ett sådant upplägg, var fjärde år, ger en uppskattad årlig kostnad till ca 75 KSEK per år och kommun. Att undersökningar om avfallens sammansättning tillåts utföras i regional samverkan mellan kommuner bedöms minska bördan särskilt för mindre kommuner. Idag deltar drygt hälften av alla kommunerna i någon form av organiserad samverkan av avfallshanteringen med andra kommuner. Detta sker via kommunalförbund, delägande i kommunala avfallsbolag och regionbolag⁵. Om moment som planering, förstudie och utvärdering kan samordnas regionalt för exempelvis tre kommuner kan den årliga kostnaden reduceras till ca 45 KSEK per år och kommun.

Precis som angetts ovan arbetar ca 55 % av kommunerna med plockanalyser av livsmedels- och restavfall redan idag. Motsvarande 10 % uppskattas gälla för plockanalyser av blandat grovavfall. Vid uppskattning av tillkommande kostnad nationellt så räknades dessa kommuner bort. Detta ger en grov uppskattning på ca 13,8 MSEK per år om plockanalyser ska genomföras i den utsträckning som

³ Avfall Sverige rapport 2017:31 Manual för plockanalys av hushållens mat- och restavfall

⁴ Avfall Sverige rapport 2016:30 manual för plockanalys av grovavfall

⁵ Svensk Avfallshantering 2018, Avfall Sverige 2019

föreslås i respektive kommun. Antas en viss regional samordning med planering, förstudie och utvärdering mellan i snitt 3 kommuner kan denna antas reduceras till ca 5,8 MSEK. Relevant provuttag och analys förutsätts i uppskattningen fortsatt göras i respektive kommun. Kostnadsuppskattningar ovan motsvarar 3 respektive 1 kr per hushåll, räknat på 4,7 miljoner hushåll i Sverige⁶.

Därmed bedöms de ekonomiska konsekvenserna av den föreslagna miniminivån i dessa föreskrifter vara ringa. Det är också möjligt att tillämpa alternativa tillvägagångssätt för att bedöma avfallets sammansättning, t.ex. dagböcker eller optisk analys. Utveckling och framtagning av alternativa undersökningar skulle i viss mån kunna reducera kostnaderna ytterligare.

I föreskrifterna föreslås att alla kommuner senast år 2025 ska redovisa kommunalt livsmedelsavfall fördelat på relevanta led i livsmedelskedjan. Detta eftersom det livsmedelsavfall som idag samlas in från hushåll respektive verksamheter sällan särredovisas och det finns krav på sådan redovisning efter ändringar i avfallsdirektivet. Det införs även en tillhörande övergångsbestämmelse för att underlätta behövlig omställning.

Vilken extra kostnad detta kan innebära för kommunerna är också svår att uppskatta. Utvecklingsprojekt kan också behöva ske i samverkan mellan kommuner, Avfall Sverige och Naturvårdsverket för att exempelvis undersöka möjligheten att bättre nyttja uppgifter om olika abonnemang i kommunernas kundhanterings- och affärssystem. Statistikmyndigheten SCB har i ett innovationsprojekt testat möjligheterna att använda vissa kommuners kundhanterings- och affärssystem till mer detaljerat underlag om kommunalt avfall med lyckade resultat. Det behövs ytterligare utveckling och underlag för att avspegla landets variation och sammansättning oavsett uppbyggnad av specifika kundhanterings- och affärssystem. Informationen som kommunen får tillgång till, via utveckling av kundhantering- och affärssystem, kan även användas som underlag för att förbättra i kommunernas avfallsplanering och informationsinsatser.

Kostnaden för eventuellt merarbete för rapportering kan tas ut via kommunernas avfallstaxa och belastar i förlängningen hushållen. I de flesta fall bedöms merarbetet vara marginellt, men större i de kommuner som idag inte rapporterar alls i Avfall Web. Kostnaden bedöms också kunna vara större initialt för att sedan minska efterhand vartefter ändringar har skett genom upphandlingar och kundhanteringssystem.

5.2.2. *Entreprenörer som yrkesmässigt samlar in och transporterar kommunalt avfall*

I de kommuner där insamlingen av kommunalt avfall inte utförs i egen regi, ska de entreprenörer som anlitas av kommunen lämna de uppgifter som kommunen behöver för sin vidare rapportering till Naturvårdsverket och uppföljning av kommunala målsättningar. Lämnande av uppgifter sker på avtalsmässig grund vilket innebär att de extra kostnader som entreprenörer nu får av ändrade regler enligt 7 kap. 2 § avfallsförordningen kommer att tas ut av kommunen.

⁶ <https://www.scb.se/hitta-statistik/sverige-i-siffror/manniskorna-i-sverige/hushall-i-sverige/>

Kommunen hanterar i sin tur ökade kostnader genom att revidera den avfallstaxa som tas ut av hushåll och verksamheter i kommunen.

5.2.3. *Aktörer som avser transportera kommunalt avfall för behandling utanför Sverige*

Sett till de företag som från Sverige transporterar anmälningspliktigt avfall så domineras de av ca 5 större privata aktörer. Det finns också några få kommunala bolag som i egen regi transporterar anmälningspliktigt avfall från Sverige. Troligen är det ungefär samma aktörer som är aktuella vid transport av ej anmälningspliktigt (s.k. grönlistat) kommunalt avfall, vilket omfattar sorterat kommunalt avfall för återvinning. För dessa aktörer innebär föreskrifterna ett krav på rapportering av uppgifter som tidigare inte sammanställts vilket innebär en extra administrativ börda.

Uppgifterna som efterfrågas bör samtidigt finnas i de transportdokument som åtföljs transporten. Redovisning av faktisk materialåtervinning bedöms dock vara en utmaning. Delströmmar av det som skickats till en anläggning för materialåtervinning men som istället används som bränsle i senare led ska inte rapporteras som materialåtervunnet. En information som bedöms kunna vara svår att få tillgång till som enskild aktör. Till följd av avfallsdirektivets krav på spårbarhet kommer uppgifter om faktisk materialåtervinning på anläggningsnivå troligen att utvecklas över tid inom hela EU.

De som transporterar kommunalt avfall gör det på uppdrag av kommunerna. Extra kostnader till följd av ändrade regler enligt avfallsdirektivet kommer att tas ut av beställaren, vilket i detta fall är kommunerna. Kommunen hanterar i sin tur ökade kostnader genom att revidera den avfallstaxa som tas ut av hushåll och verksamheter i kommunen.

5.2.4. *Avfall Sverige*

Avfall Web är ett etablerat system och ett fortsatt användande bedöms ge mindre konsekvens för Avfall Sverige och deras medlemmar. Reglering bedöms framförallt innebära att fler kommuner rapporterar samt att de gör det mer heltäckande. Till stor del finns det redan idag möjlighet för kommuner att rapportera de uppgifter som föreskrifterna kräver i Avfall Web. Om kommunerna fortsatt föredrar att lämna de uppgifter som efterfrågas enligt föreskriften i Avfall Web, krävs dock en viss utveckling av verktyget. Specifikt behöver det kompletteras med mottagande av resultat från plockanalyser av blandat grovavfall eller alternativa undersökningar av avfallets sammansättning, uppskattad andel kommunalt avfall som uppstår i hushåll samt på sikt möjliggöra särredovisning av livsmedelsavfall från hushåll respektive verksamheter.

Det innebär utvecklingskostnader för Avfall Sverige och en indirekt kostnad för kommunerna som medlemmar i Avfall Sverige. Eftersom möjligheten att lämna efterfrågade uppgifter till stor del redan finns, bedöms dessa kostnader vara av mindre omfattning.

5.2.5. *Naturvårdsverket*

För de kommuner som väljer att inte använda Avfall Web samt för de aktörer som avser transportera kommunalt avfall från Sverige behöver det finnas en annan möjlighet att lämna uppgifter till Naturvårdsverket. Detta gäller också om det finns uppgifter som inte kan lämnas i Avfall Web. Naturvårdsverket behöver därmed tillhandahålla ett system för sådan rapportering. Lämnande av uppgifter till följd av andra rapporteringskrav bör i möjligaste mån samordnas så att uppgiftslämnandet kan ske enkelt och på ett enhetligt sätt. Detta blir dock en del av en pågående större satsning med uppgiftsinlämning om avfall i Avfallsregistret och andra digitala lösningar. Konsekvenserna för Naturvårdsverket till följd av denna föreskrift bedöms därmed vara begränsade.

5.2.6. *Hushållen*

Kostnaden för merarbete för rapportering kan tas ut via avfallstaxa och därmed belasta hushållen. I de flesta fall bedöms merkostnaden vara marginell, men något högre i de kommuner som idag inte rapporterar i Avfall Web.

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

Föreslagna föreskrifter syftar till att införliva bestämmelserna i avfallsdirektivet i svensk rätt och att Sverige ska kunna efterleva rapporteringskraven enligt direktivet. Förslaget kan inte anses gå utöver vad som följer av gemenskapslagstiftningen.

7. 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)

Första rapportering till EU enligt nya krav i avfallsdirektivet ska genomföras i juni 2022 med år 2020 som referensår (artikel 37 avfallsdirektivet). Lämnande av uppgifter med stöd av avfallsförordningen och denna föreskrift kommer att kunna genomföras först för referensår 2021. Inför denna rapportering kommer berörda aktörer att behöva informeras.

8. Slutsatser

En stor del av de uppgifter som utifrån krav enligt avfallsförordningen, specificeras i dessa föreskrifter sammanställs redan idag i Avfalls Sveriges statistikverktyg Avfall Web.

Dessa föreskrifter förtydligar ytterligare kommunernas ansvar för att lämna uppgifter om det blandade avfallets sammansättning, såväl i restavfall (dvs blandat avfall) som grovavfall (dvs skrymmande avfall). Dessa uppgifter behöver tas fram genom regelbundna undersökningar, vilket i viss utsträckning redan görs i många kommuner men för andra innebär en ökad kostnad. Undersökningar av blandat grovavfall görs generellt i mindre omfattning och bedöms ge en ökad kostnad för fler kommuner. Föreskrifterna öppnar samtidigt för utveckling av enklare undersökningar, regional samverkan vilket bedöms begränsa dessa konsekvenser.

En övergångsbestämmelse införs också avseende särredovisning av kommunalt livsmedelsavfall mellan hushåll och verksamheter. Denna omställning bedöms kunna ha en initial kostnad för omställning, men att den kommer minska över tid.

Den omfattning av uppgifter som efterfrågas i dessa föreskrifter motsvarar i stort den kunskap som behövs för kommunernas avfallsplanering. De konsekvenser som tillkommer för kommunerna till följd av de föreskrifter som nu tas fram bedöms därför vara ringa.

Ändringar i avfallsförordningen innebär också att de aktörer som avser att transportera kommunalt avfall för behandling utanför Sverige behöver lämna uppgifter om vikten i kilogram på avfallet som transporterats samt hur det har behandlats. Dessa föreskrifter specificerar endast de uppgifter som behöver lämnas för att kunna tillgodoräkna sig kommunalt avfall som behandlas utomlands vid uppföljning av avfallsdirektivets återvinningsmål. Tillkommande konsekvenser för dessa aktörer bedöms därmed som ringa.