

Finansdepartementet
103 33 Stockholm

Dnr Fi2020/00389/S1

Malmö 13 april 2020

REMISSVAR: Rut-utredningens delbetänkande "Fler ruttjänster och höjt tak för rutavdraget"

Avfall Sverige är kommunernas branschorganisation inom avfallshantering. Det är Avfall Sveriges medlemmar som ser till att avfall tas om hand och återvinns i landets alla kommuner. Vi gör det på samhällets uppdrag: miljösäkert, hållbart och långsiktigt. Vår vision är "Det finns inget avfall". Vi verkar för att förebygga att avfall uppstår, att mer återanvänds och att det avfall som uppstår återvinns och tas om hand på bästa sätt. Kommunerna och deras bolag är ambassadör, katalysator och garant för denna omställning.

Avfall Sverige bildades redan 1947 och har omkring 400 medlemmar. Avfall Sveriges medlemmar är kommuner, kommunalförbund, kommunala bolag och kommunala regionbolag inom avfall och återvinning. Deras kunder utgör Sveriges invånare och en stor del av näringslivet. Genom medlemmarna representerar Avfall Sverige Sveriges befolkning. I Avfall Sverige ingår, som associerade medlemmar, cirka 150 tillverkare, konsulter och entreprenörer aktiva inom avfallshantering.

1. Förslagets koppling till Avfall Sveriges generella ståndpunkter

Avfall Sveriges årsmöte har fastställt ett antal ståndpunkter som är vägledande för ställningstaganden och åtgärder för att utveckla förebyggande, återanvändning och hantering av avfall och kommunernas roller inom dessa områden. Avfall Sveriges ståndpunkter inbegriper bland annat att

- Avfall Sverige stödjer avfallshierarkin som princip, vars högsta prioritet är att förebygga uppkomsten av avfall och främja återanvändning.
- Avfall Sverige anser att det är viktigt att arbeta för att motverka nedskräpning och dumpning.

I linje med ståndpunkterna och Avfall Sveriges vision, "Det finns inget avfall", verkar Avfall Sverige tillsammans med alla Sveriges kommuner för att förebygga att avfall uppstår. Det är centralt för att Sverige ska klättra uppåt i avfallshierarkin. Återanvändning är en viktig del i det avfallsförebyggande arbetet och en naturlig del i omställningen till en cirkulär ekonomi. Detta har även noterats i utredningen som konstaterar att kommunerna arbetar aktivt, på många olika sätt, med

avfallsförebyggande åtgärder och hållbar konsumtion. Arbetet har intensifierats de senaste åren och på mer än hälften av alla återvinningscentraler finns nu möjlighet för hushåll att lämna saker så som möbler, prydnadsföremål och kläder för återanvändning. Det sker ofta i samarbete med hjälporganisationer som skänker eller säljer föremålen vidare.¹ En majoritet av kommunerna upplåter plats till andrahandsaktörer för textilinsamling i anslutning till återvinningscentraler. Många upplåter även plats till andrahandsaktörer för att samla in textil i anslutning till producenternas återvinningsstationer.² I många kommuner finns även etablerade kretsloppsparkar och återbruk där personal hjälper hushåll att sortera ut olika typer av material och föremål för återanvändning. Avfall Sverige ämnar fortsätta värna och utveckla det samarbete som finns med andrahandsverksamheter då det är viktigt för omställningen till en cirkulär ekonomi och i arbetet med att minska avfallsmängderna. Många kommuner främjar på frivillig basis dessa aktörer och försöker ge dem goda förutsättningar att verka. Härutöver förefaller redan ett fungerande system finnas på plats där privatpersoner antingen själva transporterar föremål som går att återanvända till olika andrahandsverksamheter alternativt så blir föremålen upphämtade hos privatpersonerna genom andrahandsverksamheternas försorg.

Det är mot denna bakgrund Avfall Sverige ställer sig frågande till i vilken omfattning som förslaget om ett rutavdrag för bortforsling av bohag och annat lösöre faktiskt kommer att bidra till avfallshanteringens långsiktiga mål och i omställningen till en cirkulär ekonomi. Utan effektiv tillsyn och kontroll av de verksamheter som omfattas av förslaget eller vilken typ av produkter som transporteras så ser Avfall Sverige stora risker med att såväl privatpersoner som oseriösa transportörer kan komma att missbruka den möjlighet det föreslagna RUT-avdraget har för avsikt att ge till transport av återanvändningsbara produkter. Avfall Sverige ser hur stora mängder av rent skräp, det vill säga avfall i rättslig mening, kommer att kunna transporteras till returrum på återvinningscentraler. När det refuseras av återvinningscentralens personal läggs det i bästa fall direkt i olika avfallscontainrar på återvinningscentralen, trots att det då faller utanför kommunens avfallsansvar så som verksamhetsavfall som uppstått i transportverksamheten. I värsta fall, när kommunerna inser detta missbruk och sätter stopp för ett sådant beteende, kommer risken för nedskräpning och dumpning, som redan är ett ökande problem, att riskera växa. Sannolikheten att transportören kör tillbaka materialet till beställaren får bedömas som ganska liten.

2. Synpunkter på förslaget om rutavdrag för bortforsling av bohag och annat lösöre i syfte att främja återanvändning

- Avfall Sverige *avstyrker* förslaget om rutavdrag för bortforsling av bohag och annat lösöre i syfte att främja återanvändning. Avfall Sverige anser att det är viktigt med stöd till andrahandsaktörer men ett rutavdrag för borttransport av bohag kan ge oönskade sidoeffekter i form av missbruk av bidraget för transporter av rent skräp och avfall – i ett senare led en ökad nedskräpning och dumpning i vårt samhälle.
- Avfall Sverige bedömer att det finns en risk att rutavdraget uppmuntrar till och subventionerar otillåtna avfallstransporter. Det finns dessutom en risk för att antalet oseriösa transportörer ökar – med dumpning av avfall och andra risker för miljön och människors hälsa som följd.

¹ Avfall Sverige, *Svensk avfallshantering 2018*, s. 11.

² Naturvårdsverket, *Att göra mer med mindre, Nationell avfallsplan och avfallsförebyggande program 2018–2023*. Rapport 6857.

- Avfall Sverige anser att rutavdraget, i det fall det införs, bör utvärderas efter en tid för att se om det faktiskt ger effekt i fråga om ökad återanvändning och minskade avfallsmängder.

2.1. Avfallslagstiftningen och den rättsliga definitionen av avfall

Kommunalt avfall är ett av de svåraste avfallsflödena att ta hand om då det har ett komplext och blandat innehåll.³ Kommunalt avfall genereras och finns i människors direkta närhet samtidigt som det kan ha stor negativ påverkan på miljön och människors hälsa.⁴ Med hänsyn till de utmaningar och risker som är kopplade till kommunalt avfall har kommunerna givits ansvaret för hanteringen av detta avfallsflöde. Den avfallshantering som faller inom kommunens ansvar får inte utföras av någon annan än kommunen eller den kommunen anlitar.⁵ Detta inbegriper transport av kommunalt avfall, inklusive grovavfall så som möbler, köksgeråd och annat lösöre. Som utredningen konstaterar kan en enskild alltså inte på egen hand bestämma att en annan aktör ska få borttransportera dennes kommunala avfall.⁶ Regleringen finns till för att skydda miljön och människors hälsa. För att kunna avgöra vilken hantering av ett föremål som är tillåten är det alltså centralt om föremålet ska anses utgöra kommunalt avfall eller inte.

Utredningens genomgång av den rättsliga definitionen av avfall är inte helt fullständig. Avfall Sverige vill därför komplettera den beskrivning som ges. Den föreslagna definitionen av kommunalt avfall som föreslås införas i miljöbalken från 1 augusti 2020 lyder "avfall från hushåll och sådant avfall från andra källor som till sin art och sammansättning liknar avfall från hushåll, (...)". Med avfall avses "varje ämne eller föremål som innehavaren gör sig av med eller avser eller är skyldig att göra sig av med".⁷ Definitionen av avfall utgår från begreppet att göra sig av med (kvittbli) ämnet eller föremålet utifrån tre olika alternativ. Det första alternativet tar sikte på en aktivitet, det andra på en intention och det tredje på ett lagkrav. I fråga om innehavarens intentioner ska dessa tolkas i ljuset av innehavarens åtgärder, EU:s ramdirektiv om avfall 2008/98/EG samt den praxis som EU-domstolen skapat. Omständigheterna i det enskilda fallet är avgörande och det ska vara fråga om en objektiv bedömning.⁸ Av domar från EU-domstolen framgår bland annat att ekonomiskt värde, användning eller återanvändning inte spelar någon självständig roll för om något definieras som avfall.⁹ Denna aspekt är inte tydlig i utredningen. Istället framstår det som att enbart den enskildes subjektiva avsikt gällande föremålet avgör om det är avfall eller inte.¹⁰ Det är ofta svårt för både enskilda och transportörer att förstå systemet och avgöra

³ Begreppet hushållsavfall i miljöbalkens 15 kap. föreslås ersättas med begreppet kommunalt avfall från den 1 augusti 2020. Se lagrådsremiss, *Genomförande av EU-direktiv på avfallsområdet*, 5 mars 2020.

⁴ Förslag till EUROPAPARLAMENTETS OCH RÅDETS DIREKTIV om ändring av direktiven 2008/98/EG om avfall, 94/62/EG om förpackningar och förpackningsavfall, 1999/31/EG om deponering av avfall, 2000/53/EG om uttjänta fordon, 2006/66/EG om batterier och ackumulatörer och förbrukade batterier och ackumulatörer och 2012/19/EU om avfall som utgörs av eller innehåller elektriska och elektroniska produkter /* COM/2014/0397 final - 2014/0201 (COD) */, skäl 5.

⁵ 15 kap. 24 § miljöbalken.

⁶ SOU 2020:5, s. 157.

⁷ 15 kap. 1 § miljöbalken.

⁸ MILJÖBALK (1998:808) 1 §, Lexino 2018-08-13.

⁹ Anna Marcusson, Karnov lagkommentar 15 kap. 1 § miljöbalken; Se bl.a. de förenade målen C-206 och 207/88, samt de förenade målen C-304, C-330, C-342-94.

¹⁰ Se SOU 2020:5, s. 172.

när ett föremål ska anses utgöra avfall eller inte. Att lagstiftningen är komplex och svårtillämpad innebär inte desto mindre att den ska tillämpas och följas. Den finns till i syfte att säkerställa skyddet för miljön och människors hälsa.

Med stöd av miljöbalken är varje kommun skyldig att utfärda en renhållningsordning som innehåller kommunens avfallsföreskrifter. Med stöd av miljöbalken och avfallsförordningen har kommunen givits bemyndigande att närmare reglera hur hushållsavfall (begreppet är föreslaget att ersättas av kommunalt avfall) ska hanteras i den enskilda kommunen. Avfallsföreskrifterna är bindande normföreskrifter och gäller för alla fastighetsägare i kommunen med mindre än att undantag medges utifrån generella regler i 15 kap. miljöbalken samt de undantagsregler som framgår av respektive kommuns avfallsföreskrifter. Bemyndigandena ger utrymme för att föreskriva att fastighetsägare själva får transportera grovavfall till återvinningscentralen. Detta i syfte att kunna erbjuda en god service och avfallshantering när det gäller källsorteringen av grovavfall, vilket var ett av syftena när återvinningscentraler började etableras för ett antal decennier sedan. I allmänhet sker sortering i 18–20 fraktioner vid återvinningscentralerna. Det är en servicenivå som är svår att tillhandahålla vid varje enskild fastighet. Däremot erbjuder många kommuner fastighetsnära insamling av grovavfall mot beställning och särskild avgift. Även om det kan vara krävande att som enskild fullgöra sina skyldigheter i fråga om grovavfall är var och en skyldig att följa såväl miljölagstiftningen som de kommunala avfallsföreskrifterna.

2.2. Risk för subvention av otillåtna avfallstransporter

I ljuset av genomgången ovan ser Avfall Sverige att det finns en risk att det föreslagna rutavdraget kommer subventionera otillåtna avfallstransporter. Det är möjligt att enskilda kommer låta föremål, som ska anses utgöra avfall och därmed faller inom kommunens ensamrätt, bortforslas till en försäljningsverksamhet för att på så vis bli av med föremålet. Det är möjligt att det uppfattas som en "billig lösning" jämfört med att själv transportera det till en ÅVC eller att beställa särskild hämtning från kommunen för att få det borttransporterat. Avfall Sverige ser därför en risk att rutavdraget kan bidra till att föremål som ska anses utgöra avfall, och behandlas enligt de krav och föreskrifter som följer av avfallslagstiftningen, istället skickas iväg till second hand-verksamheter. En annan situation som riskerar att uppstå är blandade transporter där avfall transporteras tillsammans med icke-avfall. Det skulle till exempel kunna bli fallet när second hand-verksamheter tar emot hela dödsbon. Det är möjligt att ett dödsbo anlitar en transportör för att ta hand om hela dödsboet, i vilket det kan finnas både avfall såväl som icke-avfall. Därutöver kan det helt enkelt vara svårt att förstå om något utgör avfall, för såväl enskilda, transportörer som de försäljningsverksamheter dit föremålen ska destineras. Det finns därmed en risk att det föreslagna rutavdraget i vissa fall kan bli en statlig subvention av otillåtna avfallstransporter. Avfall Sverige ställer sig frågande till att utredningen inte adresserar hur det ska kontrolleras att rutavdraget inte subventionerar sådana transporter.

2.3. Miljökonsekvenser och risk för dumpning

Avfall Sverige anser att konsekvensutredningen brister i fråga om hur rutavdraget kan komma att påverka miljö- och hälsoskydd. Frågan om tillsyn och kontroll av de transporter som omfattas av rutavdraget berörs inte i utredningen. Utifrån miljöhänsyn finns risker, som beskrivet ovan, att en transportör transporterar inte bara icke-avfall utan även avfall. Det är möjligt att myndigheterna som bedriver tillsyn enligt miljöbalken kommer behöva utökade resurser för att kunna kontrollera och bedriva miljötillsyn av de ökade transporter som förslaget avser att främja. Eventuellt behov av utökad tillsyn berörs inte i utredningen, vilket är en brist.

Avfall Sverige ser också en risk att det föreslagna rutavdraget utnyttjas av oseriösa aktörer. Utredningen konstaterar att trots att transporter av grovavfall faller inom kommunens ansvar, och därmed inte får utföras av någon annan, så förekommer transporter i privat regi. Utredningen konstaterar att det förekommer att föremål dumpas och att många transporter sker i en gråzon för vad som är lagligt.¹¹ Avfall Sverige vill uppmärksamma risken att oseriösa aktörer erbjuder rut-transport men exempelvis bara lämnar vissa av de föremål som hämtats till en försäljningsverksamhet och sedan dumpar eller gör sig av med resterande föremål på ett otillåtet sätt. Utredningen berör inte hur det ska kontrolleras att det bohag och lösöre som lämnas på ett försäljningsställe motsvarar det som hämtades upp och att inget "försvunnit" på vägen.

Sammanfattningsvis *avstyrker* Avfall Sverige det föreslagna rutavdraget eftersom det finns en risk att det uppmuntrar till och subventionerar otillåtna avfallstransporter. Därutöver kan antalet oseriösa aktörer som erbjuder transporttjänster av bohag och lösöre öka då det saknas förslag på hur transporterna som omfattas av rutavdraget ska kontrolleras. I slutändan kan det leda till dumpning. En utredning och bedömning av konsekvenserna för miljön och människors hälsa saknas helt.

2.4. Effekter i form av ökad återanvändning

Avfall Sverige stödjer avfallshierarkin som princip, vilken anger förebyggande av avfall som högsta prioritet. Avfall Sverige välkomnar därför styrmedel och åtgärder som bidrar till att öka återanvändningen och på så vis minska avfallsmängderna. I utredningen anges att en utvidgning av rutavdraget – till att även omfatta bortforsling av bohag och annat lösöre i syfte att främja återanvändning – skulle kunna vara en del av det svenska genomförandet av kraven i EU:s avfallsdirektiv. Det anges att det skulle kunna vara en åtgärd som främjar återanvändning och bidrar i omställningen till en cirkulär ekonomi.¹² Om rutavdraget faktiskt kommer att bidra till en ökad återanvändning och till omställningen till en cirkulär ekonomi är dock oklart. I utredningen finns inget underlag som ger stöd för att rutavdraget faktiskt kommer få positiva effekter för en sådan omställning. Om förslaget genomförs anser därför Avfall Sverige att rutavdraget bör utvärderas efter en tid för att se om det faktiskt ger effekt i fråga om ökad återanvändning och minskade avfallsmängder.

¹¹ Se SOU 2020:5, s. 169.

¹² SOU 2020:5, s. 174.

För fortsatta 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



Lars Stjernkvist
Ordförande



Tony Clark
VD