

Kapa Lagen!

Om varför *jämförligt avfall* bör lyftas bort från Miljöbalken

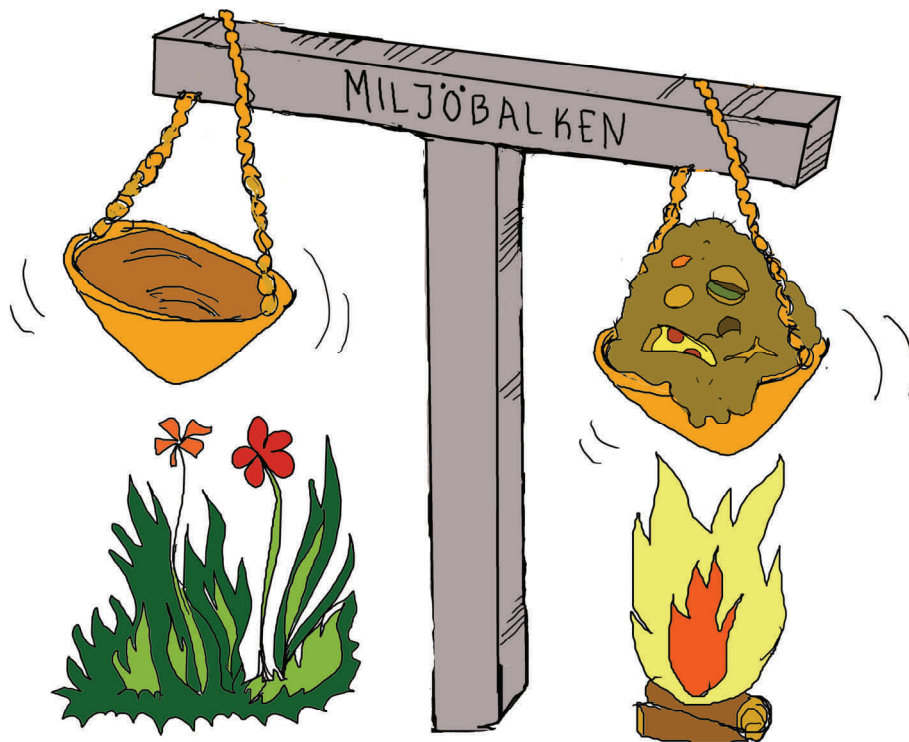


Bild: Kristina Roupé

Kapa lagen!

Enligt Miljöbalken har kommunerna monopol på allt avfall som är jämförligt med hushållsavfall.

Det finns starka skäl för att **Miljöbalken** bör kapas, så att **15 kap. 2 §** får följande lydelse med innebörd att;

Med hushållsavfall avses avfall som kommer från hushåll.

Nuvarande formulering som inkluderar *jämförligt avfall* motverkar idag sitt syfte och bidrar till att resurser används felaktigt. Stora resurser går åt för att fastslå vilket avfall som ska definieras som jämförligt. Lagtexten tolkas olika i olika delar av landet.

Genom att lyfta bort *jämförligt avfall* ur Miljöbalken:

- **undviker man onödig byråkrati och långdragna juridiska tvister:**

Jämförligt avfall definieras olika i olika kommuner och skapar ett osäkert rättsläge. Såväl avfallsproducerande affärer och restauranger som avfallsentreprenörer får lägga stora resurser på tolkningar och på orimlig detaljstyrning av avfallssorteringen.

- **ökar konkurrens, effektiviseringar och mängden tekniska lösningar:**

Det ursprungliga syftet med formuleringen var att kommunerna skulle ha ansvaret för begränsning av nedskräpning inom deras geografiska gränser. Idag använder många kommuner formuleringen som argument för att, av rent ekonomiska skäl, tilltvinga sig nya kunder inom exempelvis restauranger och livsmedelsaffärer. Det osäkra rättsläget skapar osäkerhet bland avfallsproducenter och entreprenörer. Detta innebär i sin tur att det blir ineffektivt för avfallsproducenter som inte själva får bestämma vem som skall hämta avfallet och att tekniken inte utvecklas i den takt den skulle om det fanns fler aktörer på marknaden.

- **stimuleras privata aktörer att inverstera i biogasteknik:**

Det avfall som kommunerna vill komma åt genom "därmed jämförligt" är matavfall etc som är en utmärkt råvara för biogasproduktion. Genom att kommunerna skaffar sig ensamrätt till detta avfall kommer inte den privata branschen våga investera i anläggningar och teknikutveckling.

Bakgrund

När regeln om kommunalt bortforslingsmonopol infördes genom Renhållningslagen i början av 1970-talet var syftet att förebygga den tilltagande nedskräpningen. Avfall var enbart ett problem som skulle hanteras. Därför ålades kommunerna att ansvara för avfallet på bästa vis.

Sedan 1970-talet har mycket hänt. I och med att utvinning och återvinning har blivit utbredd genom teknisk utveckling och större miljömedvetenhet, har det uppstått en avfallsmarknad. Avfall har blivit en attraktiv energi- och klimateffektiv råvara för industrin.

Det kommunala avfallsmonopolets syfte har aldrig varit att skydda en offentlig marknad, utan att ge det offentliga det övergripande ansvaret för att avfall blir omhändertaget. Miljölagstiftningen har också följt med i utvecklingen på många områden. Insamling och transport av farligt avfall gick exempelvis från ett tvingande monopol till frivilligt monopol 1994 och togs helt bort som offentligt monopol hösten 2006. Det har öppnat upp för en mångfald av aktörer till gagn för miljö och ekonomi.

Miljöbalken som ersatte tidigare renhållningslagar 1999, ger kommunerna även fortsättningsvis monopol på hushållsavfall. Det betyder att de kan välja att bilda förvaltning eller om de vill köpa tjänsterna från offentligt eller privat bolag genom offentlig upphandling. Många kommuner har varit dåliga på att verkligen göra offentliga upphandlingar i de fall lagen kräver det. Men förutsatt att övriga lagar följs råder det konsensus inom branschen att Miljöbalken i stora drag är en funktionell lag.

Undantaget är begreppet *jämförligt avfall* som inkluderas i det kommunala avfallsmonopolet på hushållsavfall (Miljöbalken 15 kap. § 2). Syftet med att ha med begreppet var även här förebyggande av nedskräpning.

I förarbetet till lagen framgår det att det med jämförligt avfall menas:

”avfall från industrier, affärsrörelser och annan likartad verksamhet som i renhållningssammanhang är jämförligt med avfall som kommer från hushåll. Det är sådant avfall som uppkommer som en direkt följd av att människor oavsett ändamål eller verksamhet uppehåller sig inom en lokal eller i en anläggning. Som exempel kan nämnas avfall från personalmatsalar, restaurangavfall och toalettavfall.”

(Prop. 1997/98: 45, del 2, s. 185)

Juridisk oklarhet skapar onödig byråkrati

Frågan om avfall är *därmed jämförligt* var förr en fråga om vem som skulle ha ansvar för att det avfall som alla ville bli av med, verkligen blev omhändertaget. Men i och med framväxten av en avfallsmarknad har frågan istället blivit en fråga om vem som har lov att ta hand om avfallet. **Kommunernas monopol på jämförligt avfall har gått från en skyldighet att till att vara en rätt till.** Det hindrar många avfallsaktörer att vara delaktiga i att utveckla hanteringen genom sund konkurrens, vilket aldrig var syftet med lagen.

Under den senaste tiden har vi sett exempel på kommuner som har utvidgat tolkningen av begreppet *därmed jämförligt*. Det innebär att allt mer avfall numera klassas som monopolavfall och det därmed inte längre är fritt att hämta för privata entreprenörer. Verksamheterna som genererar avfallet får då inte heller själva bestämma vilken avfallsentreprenör de vill anlita. Detta är inte en samhällsekonomiskt effektiv ordning och ur ett miljöperspektiv är avfallet identiskt.

Exempel på hur monopolet har utvidgats under senare tid är Norrköpings kommun som har beslutat att frityrfett från restauranger m.fl. klassas som därmed jämförligt avfall. Detta har inneburit att företaget Norrköpings Fettåtervinning AB har förlorat alla direktkontakter med sina kunder som de haft under många år i kommunen.

Utifrån nuvarande formulering i Miljöbalken är det mycket svårt att bestämma vad jämförligt avfall är. Från kommunalt håll tolkar man det exempelvis som att det är en fråga om vilken typ av avfall det rör sig om:

"Avgörande för om avfallet anses som med hushållsavfall jämförligt avfall är att det på grund av sina egenskaper eller sin sammansättning liknar hushållsavfall"

(Svenska Kommunförbundets och Svenska Renhållningsverksföreningens mall till kommunal renhållningsordning 2000-01-12, s. 11).

En sådan tolkning är dock inte möjlig att tillämpa, eftersom i princip alla typer av avfall kan förekomma inom ett hushåll. En sådan uppfattning motsägs också helt av den andra meningen i definitionen i förarbetena som anger att *"Det är sådant avfall som uppkommer som en direkt följd av att människor oavsett ändamål eller verksamhet uppehåller sig inom en lokal eller i en anläggning"*.

En mer rimlig tolkning är att utgå från avfallets härkomst och på så sätt dra en tydlig gräns mellan monopolavfall och annat avfall. Uppstår avfallet inom en institution eller en verksamhet finns det ett ansvar enligt Miljöbalken som i kombination med den kommunala tillsynen säkerställer en miljömässig hantering av avfallet oavsett vem som utför tjänsten. Ett kommunalt monopol på jämförligt avfall är därmed inte längre nödvändigt.

Framför allt skapar det oklara juridiska läget byråkratiskt krångel och rättsliga tvister som kunde ha undvikits om jämförligt avfall ströks från lagen. I Kristianstad kommun har exempelvis ett ärende gällande hämtningen av jämförligt avfall från en livsmedelsaffär pågått i fyra år. Tvisten inleddes med att det kommunägda bolaget gjorde en anmälan till kommunen om att privat entreprenör felaktigt transporterar jämförligt avfall från en livsmedelsaffär, avfall som det kommunägda bolaget ansåg omfattas av det kommunala monopolet. Kommunen skickade en remiss till det kommunala bolaget för att få klargjort vad jämförligt avfall omfattar. Man begärde in en mängd upplysningar från såväl den privata entreprenören som livsmedelsaffären omkring sorteringen av jämförligt avfall, samtidigt som man debiterade kostnaderna för kommunens arbete. Kommunen begärde av livsmedelsaffären att denna sorterade ut det jämförliga avfallet enligt de mer eller mindre godtyckliga tolkningarna av den oklara lagen som det kommunala bolaget gjorde. Det kommunala bolagets motiv var rent ekonomiska. Ur ett miljöperspektiv hade varken kommunen eller det kommunala bolaget några invändningar, vilket understryker att frågan om jämförligt avfall har gått från att vara en miljöfråga till att vara en konkurrensfråga.

De resurser som den aktuella livsmedelsaffären och den privata entreprenören har fått lägga på byråkrati i tvisten överstiger värdet av det aktuella jämförliga avfallet. Det är inte bara ett stort resursspill. Det är inte heller rimligt att kräva av enskilda näringsidkare att de ska sortera avfall utifrån så oklara begrepp som dessutom tolkas olika i olika kommuner.

Case Kristianstad

2003-11-26

Det kommunägda Kristianstad Renhållning AB (KRAB) anmäler till miljö- och hälsoskyddskontoret att "andra avfallsentreprenörer felaktigt transporterar avfall som är jämförligt med hushållsavfall tillsammans med liknande verksamhetsavfall".

2003-12-02

Kommunen skriver till SITA och begär in svar på frågor enligt ovan.

2003-12-12

Efter att ha gått igenom aktuellt avfall tillsammans med kunden, svarar SITA att något hushållsavfall eller jämförligt avfall inte har hämtats av SITA.

2004-04-28

Kommunen ålägger Kristianstad-Blekinge konsumentförening att inkomma med upplysningar angående aktuellt avfall.

2004-05-25

Minnesanteckningar från kommunen visar hur de vid flertal tillfällen har varit i kontakt med Kristianstad-Blekinge konsumentförening för att få svar på frågor angående föreningens avfallshantering. Svaret kommunen söker är om konsumentföreningen har låtit SITA hämta jämförligt avfall. Ingen av parterna kan svara på frågan eftersom det finns "skillnader i synsätt, beträffande vad som är jämförligt med hushållsavfall". Tiden kommunen lägger på detta debiteras konsumentföreningen.

2004-06-15

Kommunen förelägger SITA att inom 15 dagar inkomma med "upplysningar som klargör huruvida det förekommit avfall som härrör från affärer, personalmatsalar, restauranger och toaletter" i det avfall som SITA har hämtat, samt dokumentation för det avfall SITA har hämtat från de verksamheter Kristianstad-Blekinge Konsumentförening driver i kommunen och uppgifter om "vilken befattningshavare som ansvarar för efterlevnaden i samband med dessa transporter". Kommunen debiterar SITA för tillsyn.

2004-06-23

SITA svarar att det avfall de hämtar från aktuella verksamheter inte är "sådan avfall som uppkommer som en direkt följd av att människor uppehåller sig i lokaler eller anläggningar." Avfallet i fråga är därför inte jämförligt med hushållsavfall.

2004-09-14

Kommunen skickar remiss till KRAB, det kommunala bolaget som har gjort anmälan. Frågan kommunen ställer: "I vilka fraktioner ska Kristianstad-Blekinge konsumentförening sortera det avfall som benämns avfall jämförligt med hushållsavfall och som uppstår och ska avhämtas av Kristianstads Renhållnings AB på fastigheten Domus 1?"

Det är med andra ord upp till det kommunala bolaget att ange vilket avfall som omfattas av monopol, samtidigt som det förväntas av avfallsproducenten att denna ska sortera avfallet enligt denna osäkra juridiska tolkning.

2004-09-21

I KRAB's remissvar framgår det att konsumentföreningen har haft en egen målsättning att införa källsortering och att detta infördes i samråd med KRAB.

2004-09-24

Konsumentföreningen åläggs att senast 31 oktober "ha vidtagit sådana åtgärder att avfall som är jämförligt med hushållsavfall, och som ingår i fraktionerna brännbart och deponerbart, kan avhämtas genom Kristianstads Renhållnings AB:s försorg. Med avfall jämförligt med hushållsavfall avses avfall som uppstår i personalmatsalar, restauranger, toaletter och i affärsrörelser—till följd av att människor vistas i lokalerna."

2007-07-26

Kommunen ger SITA sin bedömning av det svar SITA inkommit med efter kommunens föreliggande 2004-06-15.

Avfallet i fråga, som enligt det kommunala bolagets lagtolkning är jämförligt med hushållsavfall, omfattar mindre än tio soptunnor per hämtning. Värdet på avfallet är mindre än den kostnad involverade parter har fått lägga på byråkrati.

Ingenstans i ärendet hänvisas det till miljöskäl.