

Regelrådet är ett särskilt beslutsorgan inom Tillväxtverket vars ledamöter utses av regeringen. Regelrådet ansvarar för sina egna beslut. Regelrådets uppgifter är att granska och yttra sig över kvaliteten på konsekvensutredningar till författningsförslag som kan få effekter av betydelse för företag.

Miljödepartementet

Yttrande över Naturvårdsverkets rapport om genomförande av artikel 22 om bioavfall i direktiv 2008/98/EG

Regelrådets ställningstagande

Regelrådet finner att konsekvensutredningen inte uppfyller kraven i 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

Innehållet i förslaget

Förslaget innehåller i huvudsak följande:

- Bioavfall ska separeras och hanteras skilt från annat avfall. Flytande kommunalt bioavfall undantas från kravet, dock inte flytande fett.
- Biologiskt nedbrytbart livsmedels- och köksavfall samt biologiskt nedbrytbart trädgårds- och parkavfall ska hanteras skilt från varandra.
- Som huvudregel ska i första hand den ursprungliga avfallsproducenten se till att bioavfallet materialåtervinns. I andra hand får annan behandlingsmetod som ger likvärdiga eller bättre miljöeffekter än materialåtervinningen användas.
- Utsorterat biologiskt nedbrytbart trädgårds- och parkavfall som innehåller invasiva främmande arter får inte samlas in tillsammans med annat bioavfall eller materialåtervinnas utan ska förbrännas eller behandlas på annat sätt som förhindrar spridning.
- Kommunen ska tillhandahålla system för att samla in livsmedels- och köksavfall och insamlingsplatser för utsorterat trädgårds- och parkavfall som är kommunalt avfall.
- Den som innehar utsorterat trädgårds- och parkavfall som inte materialåtervinns där avfallet uppkom ska lämna detta till det system som kommunen tillhandahåller
- Naturvårdsverket och kommuner får meddela undantag och dispenser från vissa krav, t.ex. då separat insamling inte bedöms vara genomförbar eller inte ger fördelar som överväger nackdelarna.
- De nedre gränsvärdena för anmälningsplikt för behandling av icke-farligt avfall genom biologisk behandling tas bort och begreppet "yrkesmässig" införs.

Förslagen innebär ändringar i avfallsförordningen (2020:614) och miljöprövningsförordningen (2013:251) och föreslås träda i kraft senast den 31 december 2023.

Skälen för Regelrådets ställningstagande

Bakgrund och syfte med förslaget

Det anges att implementeringen av EU:s avfallspaket som beslutades 2018 pågår fram till 2025 då alla ändringar ska vara genomförda. Avfallspaketet ska främja en mer cirkulär ekonomi och bidra till minskade avfallsmängder, ökad återanvändning av produkter och komponenter, ökad återvinning samt en förbättrad avfallshantering. Artikel 22 om bioavfall i direktiv 2008/98/EG är en del av avfallspaketet och innebär att EU:s medlemsstater senast den 31 december 2023 ska säkerställa att bioavfall antingen separeras och materialåtervinns vid källan eller samlas in separat och inte blandas med andra typer av avfall.

Det anges att regeringens uppdrag till Naturvårdsverket var att lämna förslag på nya bestämmelser som behövs för att uppfylla skyldigheterna i direktivet enligt artikel 22, en bedömning av om det finns behov av dispenser och undantag från krav på utsortering och separat insamling samt förslag på sådana bestämmelser, en redogörelse för vilka åtgärder som Sverige redan vidtagit eller bör vidta för att genomföra artikel 22.2, en analys av kompletterande bestämmelser för att Sverige ska kunna uppfylla kraven på rapportering av uppgifter om kommunalt avfall enligt art. 37.2 och vid behov förslag på sådana bestämmelser, förslag på eventuella åtgärder som behövs för att hanteringen av bioavfall ska vara förenlig med EU-förordning 1143/2014 om invasiva främmande arter samt eventuella övriga förslag som bedöms nödvändiga för att genomföra artikel 22.

Regelrådet finner redovisningen av bakgrund och syfte godtagbar.

Alternativa lösningar och effekter av om ingen reglering kommer till stånd

Det anges att ett försenat eller bristfälligt genomförande av EU-lagstiftning innebär att ett överträdelseärende initieras av kommissionen som ytterst kan resultera i en straffavgift som utgörs av ett standardbelopp för att bestraffa själva överträdelsen och ett löpande vite tills bristerna har åtgärdats. Några alternativa lösningar till att införa artikel 22 har därför inte utretts. Rapporten innehåller utförliga beskrivningar av de överväganden som gjorts, liksom att förslagen kan komma att påverkas av andra eventuella beslut, exempelvis av förslagen i Frivalsutredningen (Åga avfall – en del av den cirkulära ekonomin, SOU 2021:24) och det pågående regeringsuppdraget att analysera kriterier för när avfall upphör att vara avfall och kvotplikt för användning av återvunnen råvara.

Regelrådet finner redovisningen av alternativa lösningar och effekter av om ingen reglering kommer till stånd godtagbar.

Förslagets överensstämmelse med EU-rätten

Rapporten innehåller utförliga beskrivningar av relevant EU-lagstiftning och överväganden kring förslagen i förhållande till denna, inklusive i förekommande fall beskrivning av det nationella handlingsutrymmet. Naturvårdsverkets bedömning är att de förslagna ändringarna inte går utöver de skyldigheter som följer av Sveriges EU-medlemskap, utan överensstämmer med dessa.

Regelrådet finner redovisningen av förslagets överensstämmelse med EU-rätten godtagbar.

Särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande och behov av speciella informationsinsatser

Det anges att eftersom tiden för införandet redan är given, den 31 december 2023, så finns inget utrymme att skjuta på införandet. I kontexten att kraftigt bygga ut insamlingsystem för köks- och livsmedelsavfall genom att göra det obligatoriskt för hushåll och verksamheter, är tiden för genomförande förhållandevis kort. Många kommuner som idag har ett väl fungerande insamlingsystem har utvecklat det succesivt under lång tid. Det anges vidare att för att möjliggöra införandet utan att bryta mot det nya regelverket, behöver Naturvårdsverkets föreskrifter tas fram i så pass god tid att de aktörer som behöver söka undantag eller tidsbegränsade dispenser hinner få beslut innan reglerna träder i kraft. Det behöver också finnas tid för informationsinsatser till både hushåll och verksamheter i olika branscher. Naturvårdsverket och tillsynsmyndigheter behöver också ta fram vägledningsmaterial för olika frågeställningar. Både offentliga och privata aktörer behöver göra nya upphandlingar anpassade till de nya kraven på hantering, insamling och behandling. Dessutom kommer det krävas en del investeringar för att klara den nödvändiga kapacitetsuppbyggnaden för biologisk behandling och logistikinfrastruktur.

Regelrådet finner redovisningen av särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande och behov av speciella informationsinsatser godtagbar.

Berörda företag utifrån antal, storlek och bransch

Det anges att förslagen berör en mängd aktörer som på något sätt hanterar bioavfall från det att avfallet uppstår till dess att slutprodukterna används. Hanteringen av bioavfall görs i en kedja av olika aktörer. Avfallsproducenter utgörs av hushåll, kommunala fastighetsbolag/privata fastighetsägare/bostadsrättsföreningar/ byggherrar, offentliga och privata verksamheter med storkök, offentlig och privat parkförvaltning inklusive kyrkor, restaurang och besöksnäring, dagligvaruhandeln, grossister och livsmedelsindustrin. Aktörer inom avfallsinsamling utgörs av kommuner och kommunalt ägda avfallsbolag och företag inom återvinning och avfallshantering. Aktörer som behandlar bioavfall som utgörs av kommun- och privatägda rötningsanläggningar, kommun- och privatägda komposteringsanläggningar, gårdsbaserade biogasanläggningar, kommunägda avloppsreningsverk som tar emot bioavfall, hemkompostering, energiföretag som tar emot bioavfall och anläggningar som tillverkar biokol. Användare av slutprodukterna utgörs av lantbrukare, privata och offentliga parkförvaltare, privata och offentliga företag som handlar med biogas och hushållens trädgårdar. Totalt finns ett 60-tal avfallsföretag som samlar in kommunalt avfall i Sverige. Avfallsinsamlingen domineras av tio företag som tillsammans samlar in 94 % av mängden av det kommunala avfallet från hushåll och verksamheter, där insamlingen sköts av upphandlad utförare. Det anges finnas cirka 5 000 livsmedelsbutiker i Sverige och att de fem större kedjorna står för 93 % av omsättningen från dagligvaruhandeln.

Regelrådet gör följande bedömning. Konsekvensutredningen innehåller överlag en god kvalitativ beskrivning av berörda företag, särskilt när det gäller typ av aktörer och branscher. Det förekommer viss detaljerad information om företag inom avfallsinsamling och dagligvaruhandel utifrån antal och storlek. Det hade varit önskvärt med en något högre detaljeringsgrad vad avser storleksbeskrivningen av dessa företag. Det hade vidare varit behövligt med en mer utförlig beskrivning av vissa övriga berörda företag utifrån antal och storlek.

Regelrådet finner redovisningen av berörda företag utifrån bransch godtagbar, men utifrån antal och storlek bristfällig.

Påverkan på berörda företags kostnader, tidsåtgång och verksamhet

Det anges att de olika aktörerna påverkas på olika sätt beroende på var i kedjan de agerar, bland annat enligt följande:

Konsekvenser för avfallsproducenter

Kommunala fastighetsbolag/privata fastighetsägare/bostadsrättsföreningar och byggherrar

Krav på utsortering av livsmedels- och köksavfall kan innebära behov av nya investeringar för att tillhandahålla utrymmen eller system för separat insamling, både i befintliga byggnader och vid nybyggnation. Vid begränsade utrymmen och större mängder avfall kan investering i mekaniska system som underjordsbehållare eller sopsug krävas. Köksavfallskvarn till tank är också ett system som tillämpats i flerbostadshus, men är vanligare för storkök och restauranger. Utrymmen och utrustning för källsortering innebär även löpande kostnader för rengöring, drift och underhåll. I vakuumsystem som sopsug tillkommer energiförbrukning. Ett alternativ vid brist på utrymme eller möjlighet till installation av alternativa insamlingssystem är att tömma avfallet oftare. Detta kan innebära ökade löpande kostnader för avfallshanteringen. Vid system med olikfärgade påsar för optisk sortering görs inga större förändringar i insamlingssystemet, men systemet kräver tillgång till sorteringsanläggning vilket innebär en kostnad som förs över till avfallstaxan. Ett kontinuerligt arbete behöver också läggas på information och distribution av källsorteringsutrustning till hyresgäster och bostadsrättsinnehavare för att säkra kvaliteten på det utsorterade livsmedels- och köksavfallet samt för en hög utsorteringsgrad och delaktighet.

Verksamheter med storkök

Vid separat insamling av livsmedelsavfall synliggörs matsvinnet som uppstår både i kök och i matsalsdel i storkök, vilket skulle kunna påverka arbetet med att förebygga uppkomsten av matsvinn positivt. Det innebär en miljönytta och kunskap vilket kan medföra en bättre planering av inköp och hantering av råvaror, som även bidrar till en minskad kostnad både för livsmedel och kostnader för avfallshanteringen. För verksamheter med storkök och servering som förskola, skola, äldreboende, serviceboende, sjukhus, fängelser, häkten, catering etc. krävs vid omställning till källsortering av livsmedels- och köksavfall både nya rutiner i köket samt i serveringslokalen. Detta kan initialt leda till en ökad arbetsinsats och behov av utbildning för anställda samt information till matgäster. Trånga utrymmen kan kräva investeringar för att skapa förutsättningar och plats för utsortering samt separata kärl, så att logistiken flyter på smidigt. Ytan på verksamhetens lokaler kan medföra vissa begränsningar för möjligheten till att införa källsortering av livsmedels- och köksavfall. Ett alternativ för verksamheter kan vara mer frekvent hämtning och tömning av avfallet, vilket i sin tur kan medföra att kostnaden för avfallshanteringen ökar. Vid större verksamheter kan större investeringar i system som köksavfallskvarn till tank vara aktuellt.

Parkförvaltning, inkl. kyrkor

För de verksamheter som idag komposterar trädgårds- och parkavfall vid källan, innebär förslagen med krav på utsortering och materialåtervinning av bioavfall inte någon förändring. Så länge komposteringen inte är yrkesmässig eller inte avser större mängder är den heller inte anmälningspliktig eller tillståndspliktig. Däremot blir det en förändring för övrigt trädgårds- och

parkavfall som är kommunalt och faller in under kommunens ansvar, då verksamheterna är skyldiga att transportera trädgårds- och parkavfall till en insamlingsplats som kommunen har tillhandhållit, om återvinning inte sker vid källan. Andelen trädgårdsavfall som behandlades biologiskt var 2018 ca 70 %. Dessa uppgifter omfattar inte trädgårds- och parkavfall som komposteras där det uppkommer. Mindre komposter är exempelvis vanligt inom kyrkogårdsförvaltning. Pyrolys och produktion av biokol är ett alternativ för materialåtervinning av vedartade material, men i dagsläget finns ett fåtal anläggningar vilket gör att det i nuläget har marginell betydelse. Parkavfall transporteras samtidigt ofta direkt till värme- och kraftvärmeverk. Enligt den officiella bränslestatistiken över oförädlade primära skogsbränslen användes under 2019 95 000 ton trädgårds- och parkavfallsrester som biobränsle. Detta görs då möjligheten att kompostera denna typ av avfall är begränsad av tekniska och miljömässiga skäl, särskilt när det gäller vedartade material.

Restaurang och besöksnäring

Ökad utsortering till följd av nya krav kan synliggöra mängd och innehåll i matsvinnet som uppstår. Det kan ge den positiva effekten att verksamheterna jobbar mer med att förebygga att matsvinn uppkommer, vilket leder till minskade kostnader och ökad miljönytta. Kravet att separera och samla in livsmedels- och köksavfall kan ge konsekvenser i form av ökade kostnader för hantering av bioavfallet, behov av att införa nya rutiner i kök och restaurangdel samt en ökad arbetsbelastning för personalen på grund av krav på att informera gästerna hur de ska hantera sitt avfall. Det kan även innebära behov av investeringar för att bygga om avfallsutrymmen och insamlingssystem för större verksamheter, som till exempel köksavfallskvarn till tank. En installation av dessa system innebär en relativt hög engångskostnad, men har även en kostnad för underhåll och service. För mindre verksamheter kan ett separat kärl vara en fullgod lösning.

I större städer finns det risk för att det kan bli trångt och svårtillgängligt vid insamlingsställena för bioavfallet. De allmänna utrymmena är ofta mindre på grund av högre lokalkostnader vilket påverkar storleken på kök och plats för källsortering. Det kan leda till logistiska utmaningar och investeringsbehov för att åstadkomma en rationell hantering. Det kan även innebära att ombyggnation eller ändringar för källsorteringen inte alls är möjlig beroende på utrymmesbrist. Om anpassning av avfallsutrymmen inte är möjlig kan det skapa arbetsmiljöproblem. En lösning kan då vara mer frekventa hämtningar av bioavfallet för att minimera antalet kärl vilket kan medföra att kostnaden för hämtning av bioavfallet ökar.

Trädgårds- och parkavfall som uppstår vid skötsel av grönytor som används för rekreation och fritid, till exempel hotell, kursgårdar, golfklubbar, nöjesfält, företagstomter ska klassificeras som kommunalt avfall eftersom det liknar sådant avfall som uppstår hos hushåll samt att människor på olika sätt har tillträde till ytorna. Det betyder att avfallet, om det inte ska materialåtervinnas vid källan, ska transporteras till en insamlingsplats som kommunen tillhandhåller. Trädgårds- och parkavfall som uppkom i den egna verksamheten kan materialåtervinnas vid källan t.ex. genom kompostering, vilket enligt förslaget inte skulle vara tillstånds- eller anmälningspliktig så länge verksamheten inte bedriver yrkesmässig avfallshantering och mängden av avfall inte överskrider gränserna för tillståndsplikt enligt förslaget eller annan tillståndsplikt. Anmälningsplikten är vid mängder under 18 750 ton begränsad till verksamheter som yrkesmässigt hanterar avfall. Hanteringen som genomförs av denna typ av aktörer bedöms generellt inte kunna betraktas som en yrkesmässig hantering av avfall. Naturvårdsverket bedömer att konsekvenserna av att trädgårds- och parkavfall i större utsträckning än tidigare

klassificeras som kommunalt i de flesta fall inte får några betydande konsekvenser för verksamhetsutövarna.

Dagligvaruhandeln

Alla butiker oavsett storlek behöver se över hanteringen av sitt bioavfall, men förutsättningarna kan variera bland annat beroende på mängder och typ av avfall som ska hanteras. I första hand ska matsvinn förebyggas genom bättre hantering av livsmedel så att det inte blir avfall. Inom dagligvaruhandeln pågår ett arbete för att minska matsvinnet exempelvis genom sänkning av pris för försäljning av varor nära utgångsdatum eller omfördelning av överskottslivsmedel via frivilligorganisationer genom donation till behövande. Kasserade livsmedel som blir foder är fortsatt att betrakta som ett matsvinn. System med returer av varor innebär generellt inte att svinnet/avfallet minskar, men att det förflyttas och uppstår hos aktörer i tidigare led i livsmedelskedjan.

Källsortering av avfall som produceras inom dagligvaruhandeln kan innebära logistiska utmaningar i form av tillräckliga utrymmen för utsortering och nya behov av insamlingssystem. En stor del av dagligvaruhandelns avfall består av förpackade livsmedel och dess avpacketering är arbets- och utrymmeskrävande. En ökad arbetsinsats för att ta bort förpackningar manuellt skapar ökade kostnader för personal och kraven på utrymme förändras. Behov av att informera och utbilda personal ger också ökade kostnader för dagligvaruhandeln. Tekniska lösningar för maskinell avpacketering innebär en initial investeringskostnad samt även löpande kostnader för drift och underhåll.

För att möjliggöra biologisk behandling av förpackade livsmedel behöver det ske en utbyggnad av förbehandlingskapacitet hos de aktörer som behandlar avfallet. Geografiska skillnader förekommer utifrån om det finns behandlingsanläggningar för bioavfall som även kan ta emot förpackade livsmedel, den typen av anläggningar förekommer vanligtvis vid större biogasanläggningar. Kapaciteten för biogasproduktion och uppgradering till fordonsgas är centrerad till södra och mellersta Sverige, nära storstadsregioner. Tillgång till service för avpacketering bedöms vara centrerad på motsvarande sätt. Det kan även variera från anläggning till anläggning, beroende på vilken typ av förbehandling man har, vad för förpackningar som man klarar av att avpacketera. Maskinell avpacketering behövs, särskilt för större butiker med stora mängder förpackade produkter. I dagsläget är det generellt en högre behandlingskostnad för förpackat livsmedel än för källsorterat avfall, då det krävs en annan typ av behandling hos behandlingsanläggningen. I dagsläget finns det större butikskedjor som har upphandlat centrala avtal med privata avfallsbolag och har på detta vis påverkat sin kostnad för avfallshantering på ett positivt sätt. Mindre butiker har ofta kommunal avfallshantering i dagsläget.

Enligt den nya definitionen av kommunalt avfall är bioavfall från dagligvaruhandeln kommunalt avfall, vilket innebär att avfallet nu omfattas av kommunens ansvar för insamling och behandling av kommunalt avfall. Det innebär konsekvenser för butikskedjor som i dagsläget har upphandlat centrala avtal för avfallshantering för alla sina butiker. Det innebär att man idag inte kan påverka sin avfallshantering och prissättning på samma sätt som tidigare. Det är i stället respektive kommuns tjänster som är aktuella och den taxa som är fastställd. Det påverkar även möjligheter och krav på hantering av förpackat avfall. Eftersom det är kommunens renhållningsordning som ska gälla, kan krav på separat insamling av förpackat livsmedelsavfall införas. Kommunerna kan även använda sig av miljöstyrande taxa som kan

påverka kostnaderna för avfallshanteringen för dagligvaruhandeln. Kommuner med biogasanläggningar kan tänkas vilja öka insamlingsgraden av förpackat livsmedel, eftersom det kan innebära större och homogena flöden med en bra biogaspotential och är generellt attraktiva som substrat för rötning. Effekterna som uppstår hos dagligvaruhandeln av den ändrade ansvarsfördelningen för kommunalt avfall är svår att överblicka då de nya bestämmelserna inte funnits på plats så länge och då det kan skilja sig i omfattning beroende på kommunens storlek och resurser samt behandlingskapacitet för detta avfall. Hanteringen kan även påverkas av antal företag och storlek på dessa och mängden bioavfall.

Grossister

Även i grossistled ska matsvinn i första hand förebyggas och det finns ett pågående arbete med ambitionen att minska mängden livsmedel som blir avfall. Uppgifter om mängden livsmedelsavfall och hur avfallet behandlas idag är bristfällig avseende grossistledet. Det är därför svårt att bedöma vilka konsekvenser förslaget kan få för dessa aktörer. Det finns precis som för dagligvaruhandeln lokala och geografiska skillnader som påverkar hur avfallshanteringen ser ut. Faktorer som transportavstånd, mängder och tillgång till förbehandlingsanläggningar med mera, påverkar prisbilden för avfallshanteringen. För en ökad utsortering av bioavfall bedöms det för livsmedelsgrossister finnas liknande logistiska utmaningar som för dagligvaruhandeln då man hanterar partier av förpackat livsmedelsavfall. Det kan även finnas flöden av kasserad frukt och grönt eller färskvaror som inte är förpackade. Liknande behov finns också gällande anpassning av insamlingsystem och tillräckliga utrymmen för utsortering. Grossister kan beroende på vilken typ av livsmedel som distribueras ha stor skillnad i kostnad för sin avfallshandling. Om avfall som är eftertraktat som substrat till biogasanläggningar produceras, till exempel homogena flöden med hög biogaspotential, kan detta innebära en låg kostnad eller till och med en potentiell inkomst för grossisten, speciellt om det finns konkurrens mellan biogasanläggningar.

För avfall som består av livsmedel i problematiska förpackningar, som till exempel kartong i kartong, glasburkar med lock eller mixade material, är det svårt att återvinna livsmedlet i förpackningen. Förbehandlingen blir förhållandevis dyr om det är stor andel förpackningsmaterial i förhållande till mängden livsmedelsinnehåll. Resultatet kan då bli att mottagningsavgiften för behandling blir orimligt hög eller att ingen vill ta emot avfallet för biologisk behandling.

Livsmedelsindustrin

Om kraven i förslaget leder till att livsmedelsindustrin ser över flöden och processer, kan detta leda till att industrin effektiviserar sin verksamhet med styrning mot alternativ med högvärdig användning av restprodukter vilket innebär att de inte blir avfall (bioavfall). Många restflöden från livsmedelsindustrin är homogena och kan vara attraktiva för alternativ användning och en stor andel hanteras därför som biprodukter, vilket betyder att de inte är avfall. En del av dessa restprodukter används för exempelvis energiåtervinning och etanoltillverkning. Hur denna hantering påverkas av skrivelsens förslag beror på om produkterna klassificeras som avfall (och därmed är bioavfall) eller kan klassificeras som biprodukter. De nya reglerna för bioavfall påverkar inte bedömningen av om en restprodukt klassificeras som biprodukt eller avfall. Av de restflöden som idag hanteras som avfall visar statistiken att de generellt redan hanteras separat och materialåtervinns som högkvalitativa substrat för biologisk behandling genom rötning och produktion av biogas och biogödsel. Naturvårdsverket bedömer att förslagen inte kommer att få några större konsekvenser för livsmedelsindustrins restflöden. Det kan samtidigt

skapa incitament för stora verksamheter att behandla sitt bioavfall genom avfallsbehandling på plats, alternativt hitta andra användningsområden för restströmmar som biprodukter.

Konsekvenser för aktörer inom avfallsinsamling

Företag inom återvinning och avfallshantering

Privata företag inom återvinning och avfallshantering är aktiva i system för källsortering genom uppdrag för insamlingstjänster via upphandling av kommuner. Det är 32 % av kommunerna som utför insamling av livsmedels- och köksavfall samt restavfall i egen regi, vilket medför att kvarvarande 68 % av kommunerna anlitar entreprenörer. Det är främst de större kommunerna som har insamling i egen regi. Återvinningsföretagen anlitas också direkt av företag för hantering av avfall utanför det kommunala ansvaret. Förändrade kostnader till följd av förslagen täcks av den debitering företagen gör för sina uppdrag till kommun eller verksamhet. Konsekvenserna för företagen som samlar in bioavfall kommer att bero på ett eventuellt införande av de förslag som lämnades om frival. Företagen kommer att gynnas genom ett utökat verksamhetsområde. En ökad efterfrågan på deras tjänster kan innebära att det kommer att skapas fler arbetstillfällen inom avfallsbranschen men även inom den gröna näringen som olika typer av lantbruksbaserade företag.

Flera avfallsföretag har inriktat verksamheten på kommuner med hög befolkningstäthet. Glesbygden är inte så attraktiv idag då den är mindre lönsam p.g.a. mindre mängder avfall, längre avstånd mellan insamlingspunkter samt långa avstånd till behandling. Ett möjligt alternativ är att det skapas mindre lokala behandlingsanläggningar för bioavfallet som t.ex. komposteringsanläggningar som en tilläggstjänst i verksamhetsområdet.

Konsekvenser för aktörer som behandlar bioavfall

Obligatorisk separat insamling av bioavfall kommer att innebära ett generellt ökat behov av biologisk behandling. Det kommer troligen leda till att befintliga anläggningar utvecklar sin verksamhet för att kunna öka kapaciteten och ta emot fler typer av bioavfall. Det är också sannolikt att det sker en utbyggnad av nya behandlingsanläggningar. Kombinationen en expansion av biologisk behandling och nya arbetstillfällen. Vanliga hinder för höjd kapacitet och nya anläggningar är platsbrist, brist på mark och därmed också problem att få miljötillstånd. Ett generellt problem med avsättningen är att lantbrukaren som ska ta emot slutprodukten i form av biogödsel eller kompost ofta kräver ersättning för att sprida den på sin åker. Om utbudet av biogödsel ökar finns det risk att kravet på ersättning höjs eller att jordbrukets efterfrågan blir mättad. Det kommer troligtvis driva på att fler anläggningar certifierar sin växtnäring för att bli mer konkurrenskraftiga, vilket är positivt ur miljösynpunkt. Ett framtida scenario är att efterfrågan på biogödsel ökar då modernt jordbruk är helt beroende av fosfor. Till skillnad från biogödsel utvinns fosfor i mineralgödsel ur en ändlig resurs, fosfatmalm. År 2008 steg de globala fosforpriserna med 800 %. Fosfor kan inte framställas artificiellt men återvinnas i lös form från till exempel urin, avföring, men även från livsmedels- och köksavfall. Att använda återvunnet bioavfall kan minska miljöbelastning som övergödning, men även beroendet av importerad fosfor.

Rötningsanläggningar

De finns flera stora samrötningsanläggningar som bedrivs antingen i privat eller kommunal regi. Ökad utsortering av livsmedels- och köksavfall från butiks- och konsumentled innebär en

fördel då anläggningarna får tillgång till mer substrat. Mottagande av livsmedels- och köksavfall innebär generellt en intäkt för behandlingsanläggningen då en behandlingsavgift tas ut. För attraktiva mer homogena substrat från exempelvis livsmedelsindustrin finns en marknad och konkurrens om substraten, vilket istället kan innebära en kostnad för biogasanläggningen. Även vid offentlig upphandling av behandlingskapacitet av kommuner, kan det uppstå en konkurrenssituation som potentiellt kan påverka behandlingsavgiften. Ökade substratsmängder kan leda till både intäkter och kostnader för rötningsanläggningar. Ökade substratsmängder leder till ökad gasproduktion vilket ger intäkter. Samtidigt ger det ökade biogödselmängder som generellt innebär en kostnad vid avsättningen till lantbruken.

En potentiell risk med obligatorisk separat utsortering och insamling av bioavfall är att inkommande substratsmängders kvalitet kan försämrans genom en högre andel föroreningar som till exempel plast, jord och metaller. Detta kan medföra problem i behandlingsprocessen och öka driftkostnader, men framförallt kan det innebära att man inte får avsättning för biogödseln. Vid kvalitetsproblem och förekomst av synliga föroreningar i biogödseln, kan investering i teknik för efterbehandling för att ta bort föroreningar behöva göras. Om kvaliteten trots efterbehandling inte uppnår kvalitetskrav för spridning på jordbruksmark, skulle det innebära stora problem för avsättning och återvinning eftersom alternativ användning saknas. Betalningsviljan för biogödsel är större inom ekologisk odling med färre alternativ för växtnäring och därmed är det viktigt med fortsatt godkännande för användning.

För att kompost eller rötrest från vegetabiliskt och animaliskt hushållsavfall ska få användas i ekologisk certifierad växtodling, ska även behandlingsanläggningen vara ekologiskt certifierad, och insamlingssystemet godkänt av Jordbruksverket. För att minimera risken för föroreningar ska det vara ett slutet övervakat insamlingssystem. Enligt förslag på nya föreskrifter för ekologisk produktion föreslås att tidigare krav på frivillighet tas bort och Jordbruksverket menar att kvalitén på livsmedel- och köksavfall ändå ska gå att upprätthålla. Föreskrifterna börjar gälla 1 januari 2022, när också den nya förordningen för ekologisk produktion börja tillämpas. Detta minskar konsekvensen av förslagen då obligatorium inte begränsar möjligheten till användning av biogödsel inom ekologisk produktion. Enligt ekologiska certifieringar räknas avfall från restaurang och storkök som avfall från hushåll. För att andra substrat än livsmedels- och köksavfall ska kunna tillföras anläggningen, ska dessa vara tillåtna som gödsel- eller jordförbättringsmedel i ekologisk odling. För att slutprodukten ska godkännas för ekologisk certifiering krävs dessutom en certifiering enligt SPCR-120 respektive 152 eller motsvarande.

Komposteringsanläggningar

Ökade substratsmängder ger större komposteringsproduktion som innebär ett behov av större yta för den biologiska behandlingen. Det handlar både om mottagning av substrat och bearbetning av substratet för en god sammansättning/blandning (kompostering är en syrekrävande process). Mer substrat ger en ökad mängd kompost som även medför ett behov av lagringsyta för råkomposten att efter mogna innan siktning till färdig kompost. I de fall där man även beslutar sig för att kompostera livsmedels- och köksavfall, kan det krävas investeringar för att uppfylla de strängare krav som då gäller. Dessa investeringar kan bestå av att ha en godkänd hårdgjord yta med insamling av lakvatten, en sluten komposteringsprocess för att säkerställa och kunna kontrollera temperaturen i komposten och kontroll av luftutsläpp för att minimera växthusgaser och lukt samt skadevektorer. Det kan även medföra ett behov av att se över sina miljötillstånd för kompostering. För att hanteringen ska kunna motiveras

miljömässigt måste det finnas avsättning för växtnäringen till produktiv jordbruksmark eller i jordprodukter.

Gårdsbaserade biogasanläggningar

Gårdsbaserade biogasanläggningar rötar i dagsläget främst gödsel och rester från jordbruket. Dessa anläggningar skulle kunna vara potentiella mottagare av annat bioavfall som till exempel livsmedels- och köksavfall. Det skulle troligen förutsätta investeringar på mottagnings- och förbehandlingsutrustning samt eventuellt nytt miljötilstånd. Det skulle potentiellt kunna innebära en utökad affär för lantbrukaren eller ett lantbrukskooperativ, det skulle även medföra förutsättningar för lantbrukaren att utforma biogödseln till att uppfylla de krav och behov som finns för en god gödselprodukt. Miljövinsten är även att mellanlagring och spridning av biogödseln finns nära tillhands, vilket också medför minskade transporter av biogödseln.

Förbränningsanläggningar som tar emot bioavfall

Värme- och kraftvärmeverk tar idag emot bioavfall såsom vedartade grenar och kvistar som biobränsle, vilket är att betrakta som energiåtervinning och inte materialåtervinning. I dagsläget bedöms det finnas få behandlingsmässiga alternativ för vedartade material som fällda träd, kraftiga grenar och rötter vilket innebär att energiåtervinning för denna typ av trädgårds- och parkavfall kan vara fortsatt motiverad enligt förslagen. Eftersom mängden trädgårds- och parkavfall som går till förbränning i dagsläget är procentuellt liten jämfört med biologiskt avfall från skogs- och jordbruksnäringen, bedöms konsekvensen av ett förändrat flöde oavsett vara marginell för anläggningarna.

Anläggningar som tillverkar biokol

Användning av trädgårds- och parkavfall för produktion av biokol (som ett jordförbättringsmedel) är materialåtervinning genom en termisk process i kombination med utvinning av energi som fjärrvärme. En styrning mot ökad materialåtervinning av trädgårds- och parkavfall innebär att pyrolys som behandlingsform blir ett alltmer intressant alternativ för kommuner och privata parkförvaltare. Det har på senare tid tillkommit flera pyrolysanläggningar och en ökad efterfrågan på dessa tjänster skapar förutsättningar för utveckling av teknikområdet. För ekonomisk bärighet och en fortsatt utveckling inom området krävs samtidigt en efterfrågan på de produkter som produceras.

Anläggningar för etanoltillverkning

Etanolproduktion där restprodukter används som foder eller går vidare till rötning med produktion av biogas och biogödsel är materialåtervinning. Restprodukter från livsmedelsindustrin som går till etanolproduktion hanteras bedöms ofta vara biprodukter från produktionsprocessen och klassificeras då inte som avfall. Flödet omfattas därmed inte av förslagen avseende bioavfall. Det förekommer också att förpackade livsmedel, som först är att betrakta som bioavfall när förpackningen avlägsnats, går till etanolproduktion. Anläggningar för etanoltillverkning bedöms påverkas positivt, om än i mindre omfattning av förslagen då de till stor del hanterar bioprodukter från livsmedelsindustrin och inte avfall. En utveckling mot att separata restflöden generellt styrs mot materialåtervinning kan samtidigt gynna utveckling av etanolproduktionen.

Konsekvenser för aktörer som använder slutprodukterna

Lantbrukare

Förslagen kommer att öka utbudet av biogödsel vilket gynnar lantbrukare som använder den typen av gödsel. Det ökade utbudet förväntas även leda till större tillgång på biogödsel av hög kvalitet (certifierat biogödsel) vilket kan minska lantbrukarnas beroende av importerat handelsgödsel. En ökad produktion av biogödsel medför också ökat behov för mellanlager inför spridning vilket kan bli en framtida intäkt för lantbrukare med stor lagringskapacitet.

Parkförvaltare

För de aktörer som använder biokol och kompost som jordförbättring kan förslagen leda till ett ökat utbud, vilket är positivt.

Företag som handlar med och använder biogas eller etanol

Förslagen innebär en ökning av mängden utsorterat substrat vilket skapar förutsättningar för en ökad produktion av biogas och etanol. Efterfrågan av biogas/etanol avgörs dock av andra styrmedel och policyramverk än avfallsagstiftningen, vilket innebär att förslagen inte bedöms påverka dessa aktörer i någon större utsträckning.

Regelrådet gör följande bedömning. Beskrivningen av förslagets konsekvenser på berörda företag är föredömligt utförlig i kvalitativt hänseende samt väl strukturerad. Det framgår att förslaget kommer att få stor påverkan på berörda företag. Det hade därför varit behövligt med vissa kvantitativa bedömningar av kostnader..

Regelrådet finner redovisningen av påverkan på berörda företags kostnader, tidsåtgång och verksamhet bristfällig.

Påverkan på konkurrensförhållandena för berörda företag

Påverkan på konkurrensförhållanden har i viss utsträckning beskrivits ovan. Det saknas emellertid en redogörelse för hur svenska företag i olika led av kedjan påverkas i förhållanden till företag i andra länder, inom och utanför EU.

Regelrådet finner därför redovisningen av påverkan på konkurrensförhållanden för berörda företag bristfällig.

Regleringens påverkan på företagen i andra avseenden

Såvitt Regelrådet kan bedöma innehåller konsekvensutredningen ingen uttrycklig redovisning av regleringens påverkan på företag i andra avseenden. Regelrådet ser dock ingen anledning att anta att sådan påverkan skulle finnas och finner därför avsaknad av redovisning i detta avseende godtagbar.

Särskilda hänsyn till små företag vid reglernas utformning

Såvitt Regelrådet kan bedöma saknas uttrycklig redovisning av särskilda hänsyn till små företag vid reglernas utformning. Det förekommer några resonemang kring konsekvenser för mindre företag, men inget som sätts i förhållande till utformningen av författningsförslagen. Regelrådet noterar vidare att förslaget om att ta bort de nedre kvantitativa begränsningarna för anmälningsplikt för den som bedriver en yrkesmässig verksamhet för biologisk behandling

torde ha betydelse för små företag. Det framgår inte helt tydligt varför de nedre begränsningarna tas bort, om det är ett direkt krav enligt avfallsdirektivet eller om det finns något nationellt handlingsutrymme härvidlag. I det fall det saknas handlingsutrymme, och hänsyn till små företag tagits redan i utformningen av EU-förordningen, hade det varit relevant att redogöra för det.

Regelrådet finner redovisningen av särskilda hänsyn till små företag vid reglernas utformning bristfällig.

Sammantagen bedömning

Konsekvensutredningen är i stora delar mycket väl genomförd. Den kvalitativa redovisningen av berörda företag och förslagets påverkan på olika företags kostnader och verksamhet är särskilt väl beskrivna. Det saknas emellertid flera centrala kvantitativa uppgifter, framför allt kostnadsberäkningar för berörda företag med anledning av de olika förslagen. Redovisningen av antal företag och deras storlek inom vissa typer av företag och branscher är vidare bristfällig, liksom redovisningen av påverkan på konkurrensförhållanden och särskilda hänsyn till små företag vid reglernas utformning.

Regelrådet finner därför att konsekvensutredningen inte uppfyller kraven i 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

Stöd till regelgivare i konsekvensutredningsarbetet finns i [Tillväxtverkets handledning för konsekvensutredning](#).

Regelrådet behandlade ärendet vid sammanträde den 22 december 2021.

I beslutet deltog Claes Norberg, ordförande, Anna-Lena Bohm, Cecilia Gunne och Hans Peter Larsson.

Ärendet föredrogs av Anna Stattin.



Claes Norberg
Ordförande



Anna Stattin
Föredragande