

Bilaga 4

Lagar och mål på avfallsområdet

Dokumenttyp: Bilaga till utställningshandling avfallsplan.

Samhällsbyggnadsnämnden

2021-06-23



Lagstiftning

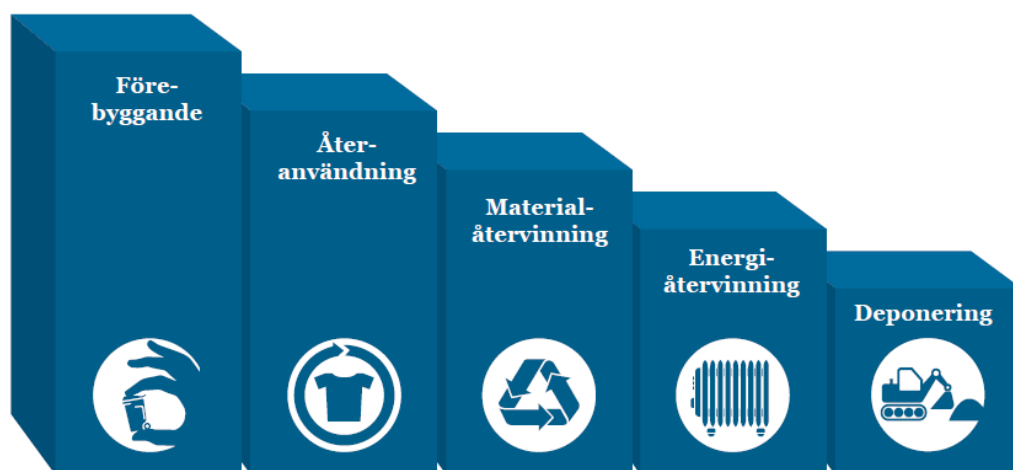
Övergripande om lagstiftning av relevans för avfallsplanering

Hantering av avfall regleras inom EU i avfallsdirektivet (2008/98/EG) vars syfte är att skydda miljön och människors hälsa. Detta ska ske genom att medlemsstaterna med stöd av direktivet förpliktigas att främja återanvändning och återvinning. Varje medlemsstat ska införa nationella regler som leder till säkrare hantering av avfall, minskad resursförbrukning och ökad cirkularitet.

Avfallshierarkin, även kallad avfallstrappan, är en modell som via Avfallsdirektivet har införts i den svenska miljöbalken (SFS 1998:808). I första hand ska uppkomsten av avfall förebyggas. I andra hand om avfall ändå uppkommer så ska det återanvändas, i tredje hand materialåtervinnas och i sista hand, om inget annat är möjligt, så ska det deponeras. Den avfallsbehandling som bäst skyddar människors hälsa och miljön ska anses som mest lämplig.

Den hierarki för avfallsbehandling som beskrivs i avfallsdirektivet ska följas och underlätta för beslut om vilken behandling som ger bäst resultat för miljön som helhet. Varje land ska införa bestämmelser om hur avfall kan hanteras, om tillståndskrav för viss avfallshantering, krav på spårbarhet av farligt avfall, avfallsförebyggande program och återvinningsmål för vissa avfallsslag. Enligt EU-kommissionen är medlemsstaternas införlivande av avfallsdirektivet av avgörande betydelse för övergången till en cirkulär ekonomi.

Ökad skatt på plastbärkassar är ett exempel på områden där avfallsdirektivet påverkar den svenska lagstiftningen. EU:s engångsplastdirektiv är under införande i svensk lagstiftning. Från och med juli 2021 kommer bland annat bestick, tallrikar, sugrör och dryckesglas som tillverkats i plast för engångsanvändning att förbjudas.



Figur 1. Avfallshierarkin, även kallad avfallstrappan

Den svenska lagstiftningen på avfallsområdet

Den överordnade lagstiftningen är miljöbalken (MB) (SFS 1998:808) som alla, både privatpersoner och företag är skyldiga att följa.

Till miljöbalkens **allmänna hänsynsregler i 2 kap.** hör kunskapskravet, försiktighetsprincipen, produktvalsprincipen samt principer om hushållning, kretslopp och lämplig lokalisering av verksamheter och åtgärder.

En av miljöbalkens principer, hushållningsprincipen, 5 § i 2 kap. MB, är särskilt vägledande i fråga om avfallsförebyggande, ”Alla som bedriver en verksamhet eller vidtar en åtgärd ska hushålla med råvaror och energi, utnyttja möjligheter att minska mängden avfall, minska mängden skadliga ämnen i material och produkter, minska de negativa effekterna av avfall, och återvinna avfall. I första hand ska förnybara energikällor användas.”

Vidare fastställer lagstiftaren att den så kallade **avfallshierarkin** ska vara vägledande. ”Den som behandlar avfall eller är ansvarig för att avfall blir behandlat ska se till att det

1. återvinns genom att det förbereds för återanvändning,
2. materialåtervinns, om det är lämpligare än 1,
3. återvinns på annat sätt, om det är lämpligare än 1 och 2, eller
4. bortskaffas, om det är lämpligare än 1–3.

Den behandling av avfallet som bäst skyddar människors hälsa och miljön som helhet ska anses som lämpligast, om behandlingen inte är orimlig.” I paragrafen hänvisas även till den så kallade hushållningsprincipen ”En bestämmelse om skyldighet att vidta avfallsförebyggande åtgärder finns i hänsynsreglerna, 2 kap. 5 § MB.”

I 15 kapitlet MB regleras grundläggande ramar kring hantering av avfall och ansvarsfördelning för olika typer av avfall. I kapitlet förklaras även begrepp som förekommer i avfallslagstiftningen exempelvis:

- Med *kommunalt avfall* (tidigare benämnt hushållsavfall) avses avfall från hushåll och sådant avfall från andra källor som till sin art och sammansättning liknar avfall från hushåll. Enligt 15 kap. 20 § MB ska varje kommun ansvara för behandling av kommunalt avfall, avloppsvatten, latrin och hushållens bygg- och rivningsavfall.
- *Avfall* definieras som ”varje föremål eller ämne som innehavaren gör sig av med eller avser eller är skyldig att göra sig av med”.
- *Återanvändning*, ”en produkt eller komponent som inte är avfall används igen för att fylla samma funktion som det ursprungligen var avsett för.”
- *Återvinna avfall*, att vidta en åtgärd som innebär att avfall kommer till nytta som ersättning för något annat material eller förbereda det för en sådan nytta eller åtgärd som innebär att avfall därefter kan återanvändas.
Materialåtervinna avfall, upparbeta avfall till nya ämnen eller föremål som inte ska användas som bränsle eller fyllnadsmaterial.

- *Bortskaffa avfall*, göra sig av med eller förbereda för att göra sig av med något som är avfall utan att återvinna det eller utan att lämna det till någon som samlar in eller transporterar bort det.
- *Hantera avfall*, ”samla in, transportera, återvinna, bortskaffa eller ta annan fysisk befattning med avfall, eller vidta åtgärder som inte innebär fysisk befattning med avfall men som syftar till att avfall samlas in, transporteras, återvinns, bortskaffas eller byter ägare eller innehavare.”
- *Samla in avfall*, ”hämta eller ta emot avfall, om detta inte utgör en del av behandlingen av avfallet, eller sortera, lagra eller på annat sätt ta befattning med avfall innan det transporteras vidare till den plats där behandlingen ska påbörjas, om åtgärden inte utförs av avfallsproducenten på den plats där avfallet uppkom.”
- *Behandla avfall*, återvinna eller bortskaffa avfall.

Avfallsförordningen (SFS 2020:614) innehåller regler om exempelvis insamling, krav på källsortering, behandling, transport, spårbarhet av farligt avfall, definitioner om vad som är farligt avfall samt föreskrifter gällande avfallsinnehavarens ansvar. Den som producerar bygg- och rivningsavfall ska sortera ut följande avfall och förvaraavfallsslagen skilda från varandra och annat avfall: trä, mineral, betong, tegel, klinker, keramik eller sten, metall, glas, plast, och gips. Med stöd av avfallsförordningen kan kommunen vid samråd för bygg- och rivningslov ställa krav på att ovanstående avfallsslag sorteras ut. Även vid miljötillsyn på bygg- och rivningsobjekt kan kommunen kontrollera att lagstiftningens krav på sortering följs.

Naturvårdsverkets föreskrifter om kommunala avfallsplaner om förebyggande och hantering av avfall (NFS 2020:6) föreskriver krav på en avfallsplans utformning. En avfallsplan ska ha ett tydligt definierat syfte samt innehålla mål och åtgärder för att förebygga och hantera det avfall som kommunen ansvarar för.

För avfall som kommunen inte ansvarar för ska avfallsplanen innehålla mål och åtgärder för att förebygga och hantera även detta avfall, i den utsträckning som kommunen kan påverka detta. Avfallsplanen ska även innehålla mål och åtgärder för att förebygga och begränsa nedskräpning. Avfallsplanens mål och åtgärder ska utgå från de nationella miljö kvalitetsmålen, etappmålen samt andra relevanta mål, strategier och planer och syfta till att avfallet hanteras enligt avfallshierarkin.

Avfallsplanen ska innehålla en redogörelse för de styrmedel som kommunen planerar att använda för att uppnå målen och genomföra åtgärderna och beskriva hur målen och åtgärderna kommer att följas upp. Därtill ska avfallsplanen innehålla en beskrivning av nuläget, uppgifter om nedlagda deponier samt om samråd och miljöbedömning

Deponering regleras i förordningen (SFS 2020:802) om deponering av avfall. Sedan år 2002 är det förbjudet att deponera brännbart avfall i Sverige och år 2005 utökades förbudet till att omfatta allt organiskt avfall.

För **avfallsförbränning** finns krav i förordningen (SFS 2020:702) om förbränning av avfall, t ex hur en förbränningsanläggning ska vara konstruerad och högsta tillåtna utsläpp till luft och vatten.

Farligt avfall regleras i EU:s avfallsdirektiv (2008/98/EG) som har införlivats i den svenska avfallsförordningen. Med farligt avfall avses exempelvis avfall som kan ha explosiva, brandfarliga, frätande eller cancerogena egenskaper. I förteckningen över avfall i bilaga 3 till avfallsförordningen är farligt avfall märkt med en asterisk. Eftersom EU:s avfallsdirektiv anger att farligt avfall ska kunna spåras från produktion till slutligt omhändertagande har det införts antecknings- och rapporteringsskyldighet i avfallsförordningen. Skyldigheten gäller för alla yrkesverksamma som ger upphov till farligt avfall och för den som ska transportera farligt avfall. Antecknings- och rapporteringsskyldigheten gör det lättare att följa upp och kontrollera att farligt avfall hanteras på ett bra sätt.

Producentansvar: När det gäller förpackningar, returpapper, läkemedel, elektriska och elektroniska produkter, batterier, bilar och däck ansvarar producenterna för att samla in och ta hand om detta avfall. Lagstiftning på området återfinns i förordningarna om producentansvar: returpapper (SFS 2020:1304) förpackningar (SFS 2020:1299), elutrustning (SFS 2020:703), glödlampor och vissa belysningsarmaturer (SFS 2020:703), bilar (SFS 2020:703), däck (SFS 2020:703), batterier (SFS 2020:701), läkemedel (SFS 2020:701), radioaktiva produkter och herrelösa strålkällor (SFS 2018:506).

En statlig utredning har tillsatts för att utreda om det finns förutsättningar att införa producentansvar på ytterligare materialslag, exempelvis textil och trä.

Förordning (SFS 2020:1299) om producentansvar för förpackningar. För att ytterligare minska mängden förpackningsavfall, begränsa förpackningarnas skadlighet på miljön och nå materialåtervinningsmålen reviderades förpackningsförordningen under år 2020. Härigenom höjdes insamlingsmålen och bestämdes att hushållen från och med 2025 ska erbjudas bostadsnära insamling av förpackningar.

Plan- och bygglagen (SFS 2019:385) Vissa rivningsåtgärder är lov- eller anmälningspliktiga och en rivning får inte påbörjas innan byggnadsnämnden lämnat startbesked och fastställt en kontrollplan där det framgår vilket farligt avfall som kan uppstå vid rivningen och hur farligt avfall och annat avfall ska tas om hand. Plan- och bygglagen kompletteras hösten 2020 med bestämmelser om att en kontrollplan även ska omfatta uppgifter om vilka byggprodukter som kan återanvändas och hur dessa ska tas om hand samt vilket avfall som rivningen kan ge upphov till och hur materialåtervinning och säker hantering av farliga ämnen ska möjliggöras.

Nedskräpning och gatuhållning. Nedskräpning är förbjudet enligt miljöbalken. I lagen med särskilda bestämmelser om gatuhållning och skyltning (1998:814) finns bestämmelser om ansvarsfördelning mellan kommuner och fastighetsinnehavare för att genom gatuhållning, snöröjning och liknande åtgärder hindra uppkomst av olägenheter på allmänna platser.

Förordning (2018:1939) om invasiva främmande arter innehåller bestämmelser om förebyggande och hantering av introduktion och spridning av invasiva främmande arter.

För **skrotbilar och skrotbåtar** finns det särskilda regler i Lag om flyttning av fordon i vissa fall (SFS 2019:385) som ger vägledning när det gäller flyttning av fordonsvrak.

Målsättningar i omvärlden

Det finns ett stort antal målsättningar på olika nivå av relevans för avfallsplaneringen: globalt, inom EU, nationellt och regionalt. Dessutom har branschorganisationer och näringsliv tagit fram ett flertal mål att förhålla sig till. Målen är vanligtvis samstämmiga och kopplar till bestämmelser om avfallstrappan och/eller lagstiftning om giftfri miljö.

FN har antagit 17 globala mål för en hållbar utveckling som förutom ekologisk hållbarhet omfattar social och ekonomisk hållbarhet. Linköpings kommun har genom sin hållbarhetspolicy (Hållbarhetspolicy för Linköpings kommun, fastställd 2018-06-18). Avfallsfrågorna hanteras framförallt i följande delmål till mål 12 om Hållbar produktion och konsumtion:

- Genomföra det tioåriga ramverket för hållbara konsumtions- och produktionsmönster. Alla länder vidtar åtgärder, med de utvecklade länderna i täten och med hänsyn tagen till utvecklingsländernas utveckling och förutsättningar. (12.1)
- Senast 2030 uppnå en hållbar förvaltning och ett effektivt nyttjande av naturresurser. (12.2)
- Till 2030, halvera det globala matsvinnet per person i butik- och konsumentledet, och minska matsvinnet längs hela livsmedelskedjan, även förlusterna efter skörd. (12.3)
- Senast 2020 uppnå miljövänlig hantering av kemikalier och alla typer av avfall under hela deras livscykel, i enlighet med överenskomna internationella ramverket, samt avsevärt minska utsläppen av dem i luft, vatten och mark i syfte att minimera deras negativa konsekvenser för människors hälsa och miljön. (12.4)
- Till 2030 väsentligt minska mängden avfall genom åtgärder för att förebygga, minska, återanvända och återvinna avfall. (12.5)
- Uppmuntra företag, särskilt stora och multinationella företag, att införa hållbara metoder och att integrera hållbarhetsinformation i sin rapporteringscykel. (12.6)
- Främja hållbara offentliga upphandlingsmetoder, i enlighet med nationell politik och nationella prioriteringar. (12.7)
- Senast 2030 säkerställa att människor överallt har den information och medvetenhet som behövs för en hållbar utveckling och livsstilar i harmoni med naturen. (12.8)

Under de övriga globala hållbarhetsmålen finns följande av relevans för avfallsplaneringen:

- Mål 3 Hälsa och välbefinnande: Till 2030 väsentligt minska antalet döds- och sjukdomsfall till följd av skadliga kemikalier samt föroreningar och kontaminering av luft, vatten och mark. (3.9)

- Mål 6 Rent vatten och sanitet: Till 2030 förbättra vattenkvaliteten genom att minska föroreningar, stoppa dumpning och minimera utsläpp av farliga kemikalier och material, halvera andelen obehandlat avloppsvatten och väsentligt öka återvinningen och en säker återanvändning globalt. (6.3)
- Mål 9. Hållbar industri, innovationer och infrastruktur: Till 2030 rusta upp infrastrukturen och anpassa industrin för att göra dem hållbara, med effektivare resursanvändning och fler rena och miljövänliga tekniker och industriprocesser. Alla länder vidtar åtgärder i enlighet med sina respektive förutsättningar. (9.4)
- Mål 13 Bekämpa klimatförändringen
- Mål 11 Hållbara städer och samhällen: Till 2030 minska städernas negativa miljöpåverkan per person, bland annat genom att ägna särskild uppmärksamhet åt luftkvalitet samt hantering av kommunalt och annat avfall. (11.6)
- Mål 14. Hav och marina resurser: Till 2025 förebygga och avsevärt minska alla slags föroreningar i havet, i synnerhet från landbaserad verksamhet, inklusive marint skräp och tillförsel av näringsämnen. (14.1)

EU:s avfallsdirektiv (2008/98/EG) och förpackningsdirektiv (94/62/EG) innehåller kvantitativa mål för återanvändning och materialåtervinning. Enligt avfallsdirektivet ska minst 55 procent av avfallet förberedas för återanvändning eller återvinning år 2025. Målet ökar sedan till 60 procent år 2030 och 65 procent år 2035. Enligt förpackningsdirektivet ska minst 65 viktprocent av allt förpackningsavfall materialåtervinnas år 2025, samt följande minimimål (i viktprocent) för materialåtervinning vara uppfyllda: plast 50 procent, trä 25 procent, järnmetall 70 procent, aluminium 50 procent, glas 70 procent och papper och kartong 75 procent.

EU:s handlingsplan för en cirkulär ekonomi* innehåller en rad åtgärder för att EU ska nå klimatneutralitet 2050. Bland annat åtgärder för hållbar produktion bland annat elektronik, textilier och plast, halvering av kommunalt avfall samt hållbarare förpackningar på EU:s marknad. Handlingsplanen harmonisera med befintliga och nya strategier, exempelvis de globala hållbarhetsmålen.

EU har antagit en tillväxtstrategi** som ska göra unionen klimatneutral till år 2050. Tillväxtstrategin kallas den gröna given och handlar om att främja ett effektivt nyttjande av resurser genom en omställning till en ren, cirkulär ekonomi, återställa förlorad biologisk mångfald och minska föroreningarna med mera.

* EU-förslag 2019/20:FPM28 : COM (2020) 98

** Den europeiska gröna given COM(2019) 640 final

På nationell nivå finns de nationella miljö kvalitetsmålen där avfall framför allt hanteras under miljö kvalitetsmålen *God bebyggd miljö* och *Giftfri Miljö* samt etappmålen för *Avfall*, *Cirkulär ekonomi* och *Matsvinn*.

Etappmålen identifierar en önskad samhällsomställning och är steg på vägen för att nå generationsmålet och ett eller flera miljö kvalitetsmål.

- I miljö kvalitetsmålet om God bebyggd miljö finns en precisering om hållbar avfallshantering: ”Avfallshanteringen är effektiv för samhället, enkel att använda för konsumenterna och att avfallet förebyggs samtidigt som resurserna i det avfall som uppstår tas till vara i så hög grad som möjligt samt att avfallets påverkan på och risker för hälsa och miljö minimeras.”
- I miljö kvalitetsmålet om giftfri miljö finns skrivningar om att ”Människor, djur och växter utsätts för farliga ämnen som sprids när varor, kemiska produkter och material tillverkas, används och blir till avfall. För att skydda människors hälsa och den biologiska mångfalden behöver spridningen av farliga ämnen förebyggas och minska.”
- *Etappmålen för avfall är*
Ökad resurshushållning i byggsektorn.
Förberedande för återanvändning, materialåtervinning och annan återvinning av icke-farligt bygg- och rivningsavfall, med undantag av jord och sten, ska årligen fram till 2025 uppgå till minst 70 viktprocent.

Etappmål för minskat matsvinn

Matsvinnet ska minska så att det sammantagna livsmedelsavfallet minskar med minst 20 viktprocent per capita från 2020 till 2025.

En ökad andel av livsmedelsproduktionen ska nå butik och konsument 2025.

Öka andelen kommunalt avfall som materialåtervinns och förbereds för återanvändning.

Senast 2025 ska förberedelse för återanvändning och materialåtervinning av kommunalt avfall ha ökat till minst 55 viktprocent, 2030 till minst 60 viktprocent och 2035 ha ökat till minst 65 viktprocent.

Etappmål för cirkulär ekonomi är

Återanvändning av förpackningar.

Av de förpackningar som släpps ut på marknaden i Sverige för första gången ska andelen som är återanvändbara öka med minst 20 procent från år 2022 till år 2026 och med minst 30 procent från år 2022 till år 2030.

Etappmål för matsvinn är

Matsvinnet ska minska mätt i mängd livsmedelsavfall

Matsvinnet ska minska så att det sammantagna livsmedelsavfallet minskar med minst 20 viktprocent per capita från 2020 till 2025.

Livsmedelsförlusterna ska minska och mer ska bli mat.

En ökad andel av livsmedelsproduktionen ska nå butik och konsument år 2025.

I den nationella avfallsplanen "Att göra mer med mindre" (Nationell avfallsplan och avfallsförebyggande program 2018-2023), beskrivs ett nuläge när det gäller avfall samt prognoser för framtiden. Planen syftar likt EU:s avfallsdirektiv till att leda avfallsutvecklingen in i en mer långsiktigt hållbar riktning vilket förväntas bidra till att de mål som kopplas till avfallshantering och avfallsförebyggande åtgärder nås. Nationellt prioriterade avfallslag är matsvinn, plast, textil, elektronik och bygg- och rivningsavfall.

I Energi- och klimatstrategin för Östergötland finns insatsområdet Cirkulär ekonomi och hållbar konsumtion med underliggande mål för att minska mängden kommunalt avfall och delmål för att minska mängden mat och restavfall. Det underliggande målet lyder: år 2025 ska mängden kommunalt avfall minska från 462 kg per person till högst 350 kg per person/år och till år 2030 högst 300 kg per person/år.

I flera branscher har det arbetats fram målsättningar för att minska avfallet:

- Branschorganisationen Avfall Sverige har tagit fram en vision "Det finns inget avfall" och målsättningar om att minska mat- och restavfallet.
- Den svenska återvinningsindustrin har som en del av Fossilfritt Sverige tagit fram en färdplan för en fossilfri och cirkulär ekonomi. Färdplanen fyller två viktiga funktioner; dels att beskriva branschens egen resa mot fossilfrihet och en mer cirkulär ekonomi, dels att visa hur återvinningsbranschen kan utvecklas för att möjliggöra för andra verksamheter att nå samma mål.
- Svensk Dagligvaruhandel har tagit fram målsättningar om att byta ut den fossila råvaran i plastförpackningarna till fossilfri eller återvunnen råvara till år 2030. Dessutom ska de vara materialåtervinningsbara år 2022. (Branschorganisationen Svensk Dagligvaruhandel).