



Tjänsteutlåtande

Utfärdat 2024-02-26

Diarienummer 0228/23

Stadsutveckling

Jesper Nilsson

Telefon: 031-368 73 84

E-post:

jesper.nilsson@kretsloppochvatten.goteborg.se

Revidering av förslag till avfallsföreskrifter enligt kommunfullmäktiges beslut om återremittering

Förslag till beslut

Kretslopp och vattennämnden antecknar informationen till protokollet.

Sammanfattning

I oktober 2023 tog Kretslopp och vattennämnden beslut om att godkänna ett förslag till avfallsföreskrifter och att sända det till kommunstyrelsen samt för antagande i kommunfullmäktige, 2023-10-18 § 183 (KVN Dnr 0228/23). I februari 2024 återremitterades Kretslopp och vattennämndens förslag till avfallsföreskrifter och nämnden fick i uppdrag att ta fram ett reviderat förslag som möjliggör för verksamheter att förmedla avfallstransporter, 2024-02-01 § 25 (Ärendenummer SLK-2023-00906).

Förvaltningen har tagit fram ett nytt förslag till reglering som bedöms stämma överens med uppdraget i återremissen. Förslaget till ny reglering innebär att ett enskilt hushåll kan ta hjälp av annan än renhållaren eller renhållarens utförare att transportera avfall till återvinningscentralen. Om transporten utförs av någon annan än det enskilda hushållet, familjemedlem eller annan närstående, personal beviljad med stöd av socialtjänstlagen eller annan lag om särskilt stöd eller sin fastighetsinnehavare ska hushållet dock ha sådan kontroll över den som transporterar avfallet att det kan försäkra sig om att avfallet har lämnats på en återvinningscentral.

Den verksamhet som förmedlar transporter av privatpersoners avfall till återvinningscentralen bedöms med det nya förslaget kunna vara verksam inom kommunen.

Kretslopp och vatten

Marianne Erlandson

Förvaltningsdirektör

Bilagor

1. Miljöförvaltningens synpunkter

Ärendet

Kretslopp och vattennämnden informeras om förslag till svar på kommunfullmäktiges beslut om återremiss, 2024-02-01 § 25 (Ärendenummer SLK-2023-00906). Enligt beslutet ska förslaget på avfallsföreskrifter revideras så att förmedling av privatpersoners avfallstransporter till återvinningscentral tillåts.

Beskrivning av ärendet

I oktober 2023 tog Kretslopp och vattennämnden beslut om att godkänna ett förslag till avfallsföreskrifter och att sända det till kommunstyrelsen för antagande i kommunfullmäktige, 2023-10-18 § 183 (KVN Dnr 0228/23).

I februari 2024 återremitterades Kretslopp och vattennämndens förslag till avfallsföreskrifter i enlighet med kommunfullmäktiges beslut, 2024-02-01 § 25 (Ärendenummer SLK-2023-00906):

Ärendet återremitteras till Kretslopp- och vattennämnden som får i uppdrag att skyndsamt revidera Göteborgs Stads föreskrifter för avfallshantering så att verksamheter som förmedlar avfallstransporter för privatpersoner möjliggörs samt att åtgärder vidtas för att minska riskerna för olovlig dumpning.

I nu gällande föreskrifter som antogs i kommunfullmäktige i 2021-11-25, § 27 (Ärendenummer 1116/21), regleras inte tydligt vem som får transportera enskilda hushålls kommunala avfall till återvinningscentralen. Nämnden ville förtydliga detta i det reviderade förslaget, 2023-10-18 § 183 (KVN Dnr 0228/23), genom att tillåta enskilda hushåll att ta hjälp av bland annan närstående, personal beviljad med stöd av socialtjänstlagen och fastighetsinnehavaren för transporter till återvinningscentral. Eftersom ingen annan enligt förslaget får transportera ett enskilt hushålls avfall till återvinningscentralen bedömde nämnden att verksamheter som förmedlar andra avfallstransporter inte kunde vara verksamma inom kommunen.

I detta tjänsteutlåtande har ett nytt förslag till reglering tagits fram i enlighet med beslutet i kommunfullmäktige. Det nya förslaget till reglering lyder:

Ett enskilt hushåll får själva transportera sitt grovavfall, bygg- och rivningsavfall, farliga avfall, trädgårdsavfall, returpapper och sina förpackningar till kommunens återvinningscentraler. Det enskilda hushållet får även använda sig av en familjemedlem eller annan närstående, personal beviljad med stöd av socialtjänstlagen eller annan lag om särskilt stöd samt sin fastighetsinnehavare för transport av detta avfall till kommunens återvinningscentral.

Det enskilda hushållet får även anlita annan än renhållaren eller renhållarens utförare för borttransport till kommunens återvinningscentraler. I sådant fall ska det enskilda hushållet ha sådan kontroll över den som transporterar avfallet att det enskilda hushållet kan försäkra sig om att avfallet lämnats på återvinningscentralen.

Förvaltningen har stämt av det nya förslaget med tjänstepersoner på Miljöförvaltningen för att få en bedömning av vad regleringen innebär vid deras tillsyn. Miljöförvaltningen avstyrker det nya förslaget till reglering då det inte följer systematiken i avfallslagstiftningen där kommunerna har ansvaret för hushållens avfall. Miljöförvaltningen bedömer också att det inte är ändamålsenligt att rikta kravet mot det enskilda hushållet utan ser hellre att kraven riktas mot utföraren av transporten samt förmedlaren av transporten. Miljöförvaltningen vill också påpeka att förslaget till ny reglering öppnar upp för flera olika aktörer att transportera avfallet till återvinningscentralen. Miljöförvaltningens synpunkter återfinns i sin helhet i bilaga 1.

Information om Kretslopp och vattennämndens svar på återremissen ges vid nämndmötet i mars och beslut om översändelse av svaret till kommunstyrelsen är planerat till nämndmötet i april.

Förvaltningens bedömning

Nytt förslag till reglering

Förvaltningen har tagit fram ett nytt förslag till reglering som ger privatpersoner möjlighet att själva välja transportör för avfall som ska lämnas på återvinningscentralen.

Nedan redogörs för regleringen i det ursprungliga förslaget som återremitterades samt ett nytt förslag som enligt förvaltningens bedömning möjliggör för verksamheter som förmedlar transporter för privatpersoners avfall till återvinningscentralen.

Ursprungligt förslag	Nytt förslag
<i>Ett enskilt hushåll får själva transportera sitt grovavfall, bygg- och rivningsavfall, farligt avfall, trädgårdsavfall, returpapper och förpackningar till kommunens återvinningscentraler. Det enskilda hushållet får även använda sig av en familjemedlem eller annan närstående, personal beviljad med stöd av socialtjänstlagen eller annan lag om särskilt stöd samt sin fastighetsinnehavare för transport av detta avfall till kommunens återvinningscentral.</i>	<i>Ett enskilt hushåll får själva transportera sitt grovavfall, bygg- och rivningsavfall, farliga avfall, trädgårdsavfall, returpapper och sina förpackningar till kommunens återvinningscentraler. Det enskilda hushållet får även använda sig av en familjemedlem eller annan närstående, personal beviljad med stöd av socialtjänstlagen eller annan lag om särskilt stöd samt sin fastighetsinnehavare för transport av detta avfall till kommunens återvinningscentral.</i> <i>Det enskilda hushållet får även anlita annan än renhållaren eller renhållarens utförare för borttransport till kommunens återvinningscentraler. I sådant fall ska det enskilda hushållet ha sådan kontroll över den som transporterar avfallet att det enskilda hushållet kan försäkra sig om att avfallet lämnats på återvinningscentralen.</i>

I den nya regleringen ställs krav på att den som anlitar någon för att transportera avfall till återvinningscentralen ska ha sådan kontroll över denna att det enskilda hushållet kan försäkra sig om att avfallet har lämnats på återvinningscentralen och därmed exempelvis inte har dumpats.

I regleringen menas med det enskilda hushållet en privatperson som har ett avfall som ska lämnas på återvinningscentralen. Med den som transporterar menas privatperson, privatperson som bedriver näringsverksamhet eller en yrkesmässig verksamhet som kör avfallet till återvinningscentralen för det enskilda hushållets räkning.

Den verksamhet som förmedlar transporter av privatpersoners avfall till återvinningscentralen bedöms med det nya förslaget kunna vara verksamma inom kommunen.

Förvaltningens avvägningar

I Miljöförvaltningens synpunkter, se bilaga 1, framförs risker med den nya regleringen ur ett tillsynsperspektiv. Förvaltningens avvägningar gentemot dessa risker har gjorts utifrån hur uppdraget från kommunfullmäktige har tolkats.

Förvaltningen har tolkat återremissyrkandet som att kommunfullmäktige vill öppna för innovativa verksamheter att kunna erbjuda sina tjänster för hushållen vad det gäller att få sitt avfall förmedlat, hämtat och transporterat till återvinningscentralen. Mot bakgrund av detta har förvaltningen bedömt att krav riktade mot förmedlaren av transporten eller mot den som transporterar riskerar att hindra innovation, se resonemang under respektive rubrik nedan.

I förvaltningens förslag till ny reglering ställs krav på det enskilda hushållet att utföra nödvändig kontroll när det låter någon annan transportera sitt avfall till återvinningscentralen. Detta kan de till exempel göra genom att använda funktioner som finns i en förmedlingstjänst, men förslaget tillåter även andra sätt att utöva kontroll. Förvaltningen bedömer att detta ger större valfrihet för hushållen och större möjlighet till innovationer inom området som inte begränsas till befintliga lösningar.

Förslaget till ny reglering innebär en ökad tydlighet i ansvarsfrågan. Om kommunalt avfall har dumpats och avfallet kan knytas till en privatperson är ansvarsfrågan klargjord.

Den verksamhet som förmedlar avfallstransporter berörs inte direkt av förslaget till ny reglering men kan som en service mot sina användare erbjuda kontrollfunktioner som tidsstämplar, GPS-koordinater eller bildbevis.

Förvaltningen har bedömt att även yrkesmässiga verksamheter ska få köra privatpersoners avfall (se rubrik nedan).

Förslaget till ny reglering innebär ett avsteg från systematiken i avfallslagstiftningen (se rubrik nedan).

Förmedlaren av transporten

Förvaltningen bedömer att det inte är praktiskt genomförbart att ställa krav på förmedlaren av transporten. Det finns inget begrepp definierat i lagstiftningen som förvaltningen kan luta sig mot vilket innebär att förvaltningen hade behövt ta fram en egen definition. Förvaltningen behöver i sådana fall ta ställning till vad som menas med förmedling av avfallstransporter. Är förmedlaren en part som aldrig hanterar avfallet men som erbjuder en teknisk lösning för ett enskilt hushåll att få kontakt med en transportör (snäv tolkning) eller kan det vara något mer (bred tolkning)? Kan förmedlaren vara en innovativ transportör som förmedlar sina egna tjänster? Vem förmedlar en avfallstransport om en annons läggs ut på sociala medier (privatpersonen eller sociala medie-företaget) och ska det vara tillåtet?

Förvaltningen bedömer att en snäv tolkning av begreppet förmedlaren riskerar att begränsa möjlighet till innovation och att en bredare tolkning riskerar att antingen få oavsiktliga konsekvenser eller bli verkanslös.

Den som transporterar

Den som transporterar bedöms ha störst incitament till att dumpa avfallet, därmed bör ett krav riktat mot den som transporterar utformas så att det går att säkerställa att avfallet har lämnats på återvinningscentralen. Det kan göras genom att förvaltningen har en kontrollfunktion som transportören åläggs att använda eller genom att transportören själv ska kunna bevisa att transporten är korrekt utförd.

Förvaltningen bedömer att en egen kontrollfunktion riskerar att stå i vägen för andras innovativa lösningar. Förvaltningen ser inte någon möjlighet att upprätta en kontrollfunktion utan att äga hela den tekniska lösningen eller utan att krävställa förmedlaren av transporten (då krävs en snäv tolkning av förmedlaren).

Att krävställa att transportören ska kunna uppvisa bevis på att transporten har skett korrekt innebär att en rad praktiska problem som är svåra att lösa ut. Vilket bevis kan transportören uppvisa? Vem ska den uppvisa beviset för och när? Hur ska man veta vilka som är transportörer? Hur länge ska transportören kunna uppvisa beviset? Om beviset finns i en teknisk lösning som inte ägs av transportören bedöms det bättre att ställa kravet på den som har den tekniska lösningen, exempelvis en förmedlare i en snäv tolkning. Det bedöms inte heller att det är rimligt att en privatperson som utfört en transport ska spara ett bevis.

Förvaltningen bedömer därmed att det inte är praktiskt genomförbart att ställa kraven på den som transporterar avfallet.

Yrkesmässiga utförare

Förvaltningen har övervägt huruvida yrkesmässiga utförare ska få köra privatpersoners avfall till återvinningscentralen eller om transporten endast ska få utföras av privatpersoner som hjälper privatpersoner.

Det finns idag stora svårigheter med att veta vem som är en yrkesmässig utförare i de fall en privatperson ingår en överenskommelse med en annan privatperson om att hämta och lämna avfall mot ersättning. Enskilda transporter är inte yrkesmässiga då de inte kan anses ske normalt och regelbundet förekommande. Om en privatperson fortsätter med transporter av avfall från olika hushåll och också tar betalt för dessa ska de dock ses som yrkesmässiga. Liknande gråzoner finns också där en förening erbjuder sina tjänster för att transportera avfall.

Förvaltningen bedömer att en begränsning av yrkesmässiga att utföra transporter kan få oavsiktliga konsekvenser och hindra flera kategorier av transportörer som kan tänkas anlitas, exempelvis privatpersoner som tar betalt vid upprepade tillfällen eller föreningars möjlighet att erbjuda sina tjänster som en extra inkomstkälla.

Verksamheter som transporterar avfall omfattas av befintliga regleringar i föreskrifterna gällande mängden avfall de får lämna på återvinningscentralen vid ett enskilt tillfälle samt storleksbegränsning på fordonet som tillåts på återvinningscentralen. Dessa regleringar bedöms minska risken att återvinningscentralerna används av verksamheter på ett sätt som de inte är dimensionerade för.

Yrkesmässiga utförare som transporterar avfall regleras också genom krav i miljölagstiftningen. Detta innebär exempelvis att den som vill köra farligt avfall behöver ha ett transporttillstånd.

Systematiken i avfallslagstiftningen

Det kommunala renhållningsansvaret syftar till att ta hand om hushållens avfall för att skydda hälsan och miljön. Det har tidigare inte ansetts vara rimligt att lägga detta ansvar på hushållet annat än i undantagsfall till exempel i form av dispenser.

Det nya förslaget till reglering innebär ett mer generellt undantag då flera aktörer tillåts köra privatpersoners avfall, men också då ansvaret för transporterna läggs på de enskilda hushållen. Vilket också Miljöförvaltningen påpekar i sina synpunkter.

Att flera aktörer kan köra privatpersoners avfall följer bedömningen i ett domslut (MÖD mål: M 6891-20). I domen bedömdes att en verksamhet som via en app förmedlar transport av privatpersoners avfall till återvinningscentraler kunde fortsätta sin verksamhet.

Bedömning ur ekonomisk dimension

Förvaltningen erbjuder idag hämta-hemma-tjänster där privatpersoner kan beställa avfallshämtning med bärhjälp från auktoriserade entreprenörer enligt avgifter som fastställts av kommunfullmäktige, som betalas till den utförare man väljer. Konsekvensbedömningen görs med detta som utgångspunkt.

Förslaget till ny reglering kan innebära att det blir billigare för privatpersoner att anlita någon annan för att transportera sitt avfall till återvinningscentralen jämfört med att använda de auktoriserade entreprenörerna. Förslaget kan ge inkomstmöjligheter för privatpersoner, föreningar med flera genom att ta uppdrag att transportera privatpersoners avfall till återvinningscentraler.

Förslaget kan innebära ekonomiska följder för de auktoriserade entreprenörerna. Intresset för de auktoriserade entreprenörernas tjänster kan minska när fler transportörer tillåts.

Kretslopp och vattennämndens ekonomi påverkas inte av förslaget i ett första skede. Om förvaltningens auktoriserade entreprenörer tappat uppdrag och väljer att lämna auktorisationen kan förvaltningen ha svårt att erbjuda en i förväg godkänd aktör som kan hämta avfall hemma hos kunden med dagens ersättningsnivå.

Bedömning ur ekologisk dimension

Regleringen innebär ett avsteg mot det kommunala renhållningsansvaret som innebär att kommunen fått ansvar för hushållens avfall för att säkerställa människors hälsa och miljön.

Förvaltningens erfarenhet är att verksamheter som lämnar avfall på återvinningscentraler har bråttom och att de därför är mindre benägna att sortera avfallet rätt. Det finns en risk att detta även gäller för de som tagit betalt för att utföra ett enskilt hushålls avfallstransporter.

Bedömning ur social dimension

De enskilda hushållen kan uppleva en högre servicenivå om det går snabbare och lättare att få sitt avfall transporterat till återvinningscentralen än när de använder en av förvaltningens auktoriserade entreprenörer.

Förvaltningen bedömer att det nya förslaget till reglering ger större valfrihet för hushållen och större möjlighet till innovationer inom området som inte begränsas till befintliga lösningar.