

Ali Qadiri
Processledare, avd.
Samhällsutveckling och hållbarhet

Sundsvalls kommuns yttrande över promemoria om reformering av avfallslagstiftningen för ökad materialåtervinning och för mer cirkulär ekonomi

Sundsvalls kommun, har den 12 nov. 2024, mottagit promemoria KN2024/02249 på remiss från Klimat- och näringslivsdepartementet. Kommunen uppskattar möjligheten att inkomma med yttrande och väljer att lämna nedanstående synpunkter i ärendet.

Allmänt

Sundsvalls kommun, som har åtagit sig målet om klimatneutralitet och verkar utifrån en avfallsplan med utgångspunkt i avfallshierarkin, vill betona avfallsplaneringens betydelse för en hållbar avfallshantering i samhället. Detta för att minimera hälso- och sanitetsproblem, främja giftfria och resurseffektiva kretslopp samt att bidra till de gemensamma miljö-, energi och klimatmålen både nationellt och inom unionen. Kraven på avfallsplanering regleras på EU-nivå och implementeras i svensk avfallslagstiftning som ska genomföras av bland andra renhållningsansvariga kommuner.

Därmed råder ett flernivåstyre med ett flertals olika aktörer som behöver samordnas och samverka för goda planeringsförutsättningar och riktade insatser för att uppnå de uttalade målen i båda promemorian och unionens mål för avfallshantering.

Specifika synpunkter

Fastighetsnära insamling är effektiv men bör införas med större hänsyn till lokala förhållanden (gällande avsnitten 4.4 och 8.4)

Det är vedertaget att felsorteringen i det kommunala avfallet måste minska för att undvara sådant avfall som kan återvinnas för att förbättra den nationella återvinningsgraden.

Därmed instämmer Sundsvalls kommun i behovet av utbyggnaden av fastighetsnära insamling (FNI) för livsmedels- och köksavfall respektive förpackningsavfall med kraven på ökad separat insamling från verksamheter. Detta eftersom FNI inhyser potential för ökad insamlingsgrad samt en miljövänligare avfallshantering beroende på systemval.

Men som det framgår av utredningen, kommer inte ökade krav på utsortering och separat insamling av fler avfallsslag, per automatik, leda till ökad materialåtervinning. Även om FNI regleras som standard behöver dess vidd och applicering bestämmas lokalt utifrån förutsättningarna och avfallsbehoven. För ökad träffsäkerhet och effektivare resursmobilisering, föreslår vi att kommunerna själva, närmast boendefastigheter och samlokaliserade verksamheter, beslutar om vilka som ska omfattas av FNI. Detta eftersom behov, avstånd och åtkomst varierar för en boendeform som fritidshus till exempel som inte är avsedd som permanentboende och därmed har helt varierande avfallsströmmar beroende på vistelsegrad.

Vi ser positivt på ansträngningarna i promemorian att skapa ett enhetligt regelverk vad gäller undantagen från kraven på fastighetsnära insamling för alla avfallsslag. Mer specifikt gäller det förslaget om en generell dispens från FNI för alla avfallsslag lik den som Naturvårdsverket kan medge vid kravet på bioavfall i isolerade och glest befolkade områden. Här hade vi dock föredragit att bibehålla fritidsbostäder som en undantagsmöjlighet eftersom fritidshusens nyttjandegrad varierar. Av dessa skäl, anser vi att införandet av ett tvingande system för fastighetsnära insamling som även omfattar alla fritidshus, i alla lägen, är varken ekonomiskt effektivt eller klimatsmart (outnyttjade nya sopkärl). Utifrån geografi, vägnät, avfallslogistik och avfallsbehov, bör synsättet vara att kommunerna får större rådgivning över systemvalen för flerbostadshus, fritidsbostäder och samlokaliserade verksamheter.

Vi ser även med viss oro över vidhållandet av år 2027 som startdatum för kommunerna att införa FNI. Promemorian söker förmildra detta genom att uppge att det finns ekonomiska incitament

för kommunerna att hinna bygga ut FNI via ersättningarna från producentansvarsorganisationerna. Vi vill påminna om att dessa är endast schablonersättningar och inte täcker de faktiska kostnaderna för kommunerna.

För kommuner som sitter i längre bindande avtal med anlidade operatörer, som inte alltid överlappar med datumen för införandet, kan det dessutom leda till avtalsändringar eller upphörandet av gällande avtal som blir dyrare för kommuner oavsett och som inte kommer täckas av vare sig schablonersättningar eller andra ersättningar.

Förändringar och (o)förtydliganden av olika aktörers ansvar för vissa avfallsfraktioner

Nuvarande reglering om avfallsproducentens ansvar upplevs av flera som svårtolkad vilket också förvårar väglednings- och tillsynsarbetet. Att regeringskansliet söker förtydliga regelverk och rollfördelning inom avfallsområdet är ett ambitiöst initiativ men det ställer krav på lyhördhet för aktörerna längs avfallskedjan, legislativ träffsäkerhet och insyn i de lokala förhållandena. Sundsvalls kommun anser att delar av promemorian inte uppfyller alla eller någon av egenskaperna ovan.

Vi grundar detta på de föreslagna lagändringarna (se avsnitt 5.2 i promemorian) i syfte att förtydliga vissa avfallsproducenters ansvar för kommunalt avfall i detaljhandeln. Förslaget om att, avfallsproducenten övertar ansvaret för fraktionerna förbrukat matfett och förbrukat kontorspapper, avviker från nuvarande ordning som har förordats av regeringens egen expertmyndighet för avfallsfrågor. Från vår sida, i egenskap av lokal tillsynsmyndighet, ser vi fördelar med att bibehålla nuvarande ordning. Ytterligare förändringar i detta område och nuvarande ordning, är inte bara kortsiktigt utan också ombytligt med risk att det komplicerar informationen för berörda. Vi föreslår i stället att låta nuvarande ordning fortsätta gälla en längre period för att sedan utvärderas.

En annan aspekt av lagförändringen är den om avfallsproducentens ansvar för avfallet när det gäller kostnad och fullständig behandling. Det är givet att avfalls- och återvinningsbranschen förespråkar en långtgående avreglering av detaljhandelns avfallsströmmar från kommunens ansvar. Det ansvaret ska också bäras upp av en fungerande, förutsägande och hållbar avfallshantering och avfallsbehandling. Olika handlare och verksamheter har olika förmågor att hantera dessa typer av avfallsfraktioner och det kommer

leda till en uppsjö av olika lösningar som också kan komma att förändras över tid. Ett sådant heterogent och föränderligt utbud av lösningar försvårar att överblicka en viss verksamhetsutövers avfallshantering vid en given tidpunkt.

Efterlyser incitament framför lagkrav för fler lokala insamlingssystem för ökad återanvändning (kapitel 8)

Styrning är ett redskap för främjad återanvändning av produkter samt för att minimera generering av icke återvinningsbart vid avfallsförbränningar eller deponier. Särskild i en tid där vi som nation behöver tillfredsställa EU-kommissionen samt hedra våra egna miljö- och klimatmål.

Klimat- och näringslivsdepartementets lösning på en sådan styrning är ett lagkrav på kommunerna att tillhandahålla insamlingssystem för återanvändning senast 2027. Detta är förenad med bemanningskrav för hantering, kvalitetsgranskning och kontroll innan privatpersoner, företag och sammanslutningar hämtar ut produkterna kostnadsfritt.

Våra erfarenheter i Sundsvall är att det redan finns en relativ fungerande ordning där berörda kommuner samverkar med hjälporganisationer. Våra kommuninvånare kan sedan 2024, före kravet på separat insamling av textilavfall, lämna in textilier vid totalt 30 av våra återvinningsstationer och återvinningscentraler för återanvändning i samarbete med en hjälporganisation. Vår kommun är även en av bland de ca 20 procent av kommunerna som erbjuder mobil återvinningscentral för hushåll utanför tätorter.

Detta är ett ömsesidigt upplägg, enligt de lokala förutsättningarna, i flera andra kommuner vilket möjliggör intäkter för hjälporganisationer från återanvändningsbara produkter samtidigt som kommunen uppfyller sitt avfallsuppdrag enligt avfallstrappan. Detta har också noterats i promemorian (se s. 125–126) som bakgrund till förslaget.

Vi föredrar därför mer understödande stöddincitament från staten framför lagkrav och kriterier, som utgår från att alla kommuner har samma behov och avfallsflöden. En sådan administrativ styrning är därför onödigt med risk att hämma fria kommunala initiativ för en ännu bättre återanvändningsnivå.

Lokala och nationella insatser för ökad cirkularitet av byggavfall/byggmaterial

Vår kommunala avfallsplan och ambitiösa miljö- och klimatmål ställer krav på fler initiativ för ökad återanvändning och materialåtervinning. Vi har därför lanserat en tvärspektoriell omställningsarena med lokala nyckelaktörer som bland annat ser över möjligheterna att anlägga och driva en återbyggdepå för byggmaterial. Där ska kommunkoncernen, företag samt privatpersoner kunna lämna in eller köpa begagnat eller överblivet byggmaterial för ökad återanvändning. Initiativet går i linje med kommissionens fyra huvudrekommendationer samt dess översikt över möjliga åtgärder för att förbättra den svenska materialåtervinningsgraden på sikt (se avsnitt 3.1 i promemorian). Det gäller särskilt huvudrekommendation 2 om utvecklad infrastruktur för avfallshantering i samband med de högre stegen i avfallshierarkin.

Just ett avfallsslag som byggmaterial hade behövt ett större utrymme i promemorian. Den har utelämnats i kraven på utsortering av grovavfall för ökade förberedelser för återanvändning, materialåtervinning och andra återvinningsförfaranden (avsnitten 8.2 och 8.6).

Förvisso uppstår bygg- och rivningsavfall från tillfälliga aktiviteter som får kravet på ett permanent insamlingssystem att framträda som orimligt. Men så länge det, i tidigare led av värdekedjan, inte ställs om till cirkulära byggnadskomponenter, och där byggbeställare inte heller kan inköpa eller upphandla klimatsmarta byggen inom rimliga ramar, behövs fler styrmedel för en mer cirkulär hantering av dagens volymer av bygg- och rivningsavfall. Detta för att i möjligaste mån återanvända eller materialåtervinna byggnadskomponenter som kan separeras och ej är förorenat (enligt dispensmöjlighet vid 8.7). Detta anser vi också är i linje med promemorians huvudsyfte om hur vi kan öka vår nationella materialåtervinningsgrad både inom och bortom kommunalt avfall.

Men här behöver ambitiösa och initiativtagande kommuner som Sundsvall få möjlighet att ta del av riktade stödinsatser för att uppmuntra och delfinansiera sådana cirkulära och klimatsmarta initiativ. EU-kommissionen har påtalat behov av åtgärdsförslag och den svenska regeringen behöver uppnå EU:s återvinningsmål samt övriga krav i avfallsdirektivet. Här behöver dock flernivåstyret (medlemsstat och EU) leva upp till EU-kommissionens egna rekommendationer (se avsnitt 3.1) och dess åtgärdsförslag om ekonomiska instrument bortom de regionala regionalfondsprogrammen för medfinansiering.

Det skulle komplettera lagkravet med stödformer för kommuner (och övriga renhållningsansvariga) för att inte bara tillhandahålla ett insamlingssystem för återanvändning utan även främja en mer utvecklad infrastruktur för avfallshantering på sikt. Ett förtydligande av det kommunala uppdraget, i just detta fall, behöver också kombineras med ett ökat engagemang från EU och stat för att fler kommuner ska kunna erbjuda lokala insamlingssystem och faciliteter som stärker det lokala arbetet för främjandet av de högre nivåerna av avfallshierarkin.

Mekanismer för flernivåsamverkan vid skapandet och genomförandet av den nationella avfallsplanen

Att promemorian föreslår slopa kravet på kommunala avfallsplaner kan anses naturligt för enhetliga krav nationellt i ett led att harmonisera avfallshanteringsarbetet med övriga EU. En sådan centralisering ställer fortsatt krav på en nationell avfallsplan som är ändamålsenlig samt beaktar de lokala och regionala förutsättningarna. Detta för att uppnå synergieffekter och bistår lokala och regionala insatser för en god måluppfyllelsegrad i vårt nationella avfallsplaneringsresultat.

Vid detta skede, är vi optimistiska till att det framgår att den nationella avfallsplanen ska beskriva den nuvarande situationen för avfallshanteringen både nationellt och lokalt samt redovisa åtgärder för ökad måluppfyllelse. Det ska, återigen, nämnas att de lokala och regionala förutsättningarna inom avfallshanteringsarbetet och avfallslogistik varierar trots mellankommunala samarbeten och samordning. Det vore därför sund om den nationella avfallsplanen (och dess avfallsförebyggande program) avspeglar de skilda förutsättningarna och därmed behoven inom och mellan landets 290 kommuner. Det ställer krav på att regeringen (och den utsedda expertmyndigheten), som ska besluta om en nationell avfallsplan, möjliggör mekanismer (samverkan, tidig dialog, inflytande och förankring) i processen för att den nationella avfallsplanen ska tangera och helst överträffa de kommunala avfallsplanerna. Det skulle åtminstone stötta Sundsvalls kommuns ambitioner och insatser för en hållbar och cirkulär avfallshantering.



Niklas Säwén
Kommunstyrelsens ordförande
Sundsvalls kommun