



Yttrande över Yttrande över Naturvårdsverkets rapport Uppdrag att föreslå genomförande av artikel 22 om bioavfall Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/98/EG i den svenska lagstiftningen, dnr 00633/2021

Beskrivning av ärendet

Miljödepartementet önskar ta del av Helsingborgs stads synpunkter på Naturvårdsverkets rapport med förslag om hur artikel 22 om bioavfall, Europaparlamentets och rådet direktiv 2008/98/EG, kan implementeras i svensk lagstiftning. Kommunstyrelsen har berett ärendet i samråd med miljöförvaltningen och stadsbyggnadsförvaltningen.

Bakgrund

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 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.

Med bioavfall avses biologiskt nedbrytbart trädgårds- och parkavfall, livsmedels- och köksavfall från hushåll, kontor, restauranger, grossister, matsalar, catering och detaljhandelslokaler och jämförbart avfall från livsmedelsindustrin. Förslaget innebär att kommunen ska erbjuda ett insamlingssystem för livsmedels- och köksavfall och insamlingsplatser för trädgårds- och parkavfall.

Miljömässigt ser Naturvårdsverket en vinst genom att livsmedels- och köksavfall går från energiåtervinning till rötning eller kompostering, vilket gör att även växtnäring kan tas tillvara. Ökad mängd biogödsel kan minska behovet av mineralgödsel, vilket i sin tur leder till minskad användning av fossila råvaror och energi för att framställa mineralgödsel.

Arbetet med att införa artikel 22 kommer att kräva betydande investeringar och ökade kostnader som inte kan finansieras med avfallstaxan, enligt Naturvårdsverket. Många kommer att påverkas av införandet och kostnaderna, såsom fastighetsägare, butiker, restauranger och storkök.

Avfallsstatistiken kan också komma att påverkas i framtiden, om tolkningen av kommunalt avfall förändras samt om ansvarsfördelningen i hämtning av avfall mellan kommunala och privata aktörer förändras.

Synpunkter från Kommunstyrelsen

Rent generellt anser Helsingborgs stad att det är positivt att styra uppåt i avfallstrappan. Vi saknar dock kvantifiering av de nyttor som anges blir effekten av ändrad lagstiftning.

Livsmedels- och köksavfall och jämförbart avfall från livsmedelsindustrin

Helsingborgs stad är positiv till att bioavfall antingen separeras och materialåtervinns vid källan eller samlas in separat och inte blandas med andra typer av avfall. Staden håller med om att det är svårt att överblicka hur den nya definitionen av kommunalt avfall kommer att påverka hanteringen av bioavfallet från dagligvaruhandeln, storköken och restaurangerna. Eftersom det har framkommit att det är nästintill omöjligt att separera förpackningar och emballage från organiskt material i butik, så är det extra viktigt att fler biogasanläggningar kan ta emot förpackat livsmedelsavfall.

Helsingborgs stad vill lyfta biogas som ett hållbart drivmedel. Enligt Helsingborgs klimat - och energiplan, antagen i fullmäktige, ska avsättningen av lokalt producerad biogas ha ökat med 15 procent mellan 2018 och 2024. Biogas har en utvecklingspotential och bidrar till cirkulära samhällsnyttor vid rötning av avloppsslam och matavfall. Det är viktigt att biogasens konkurrensförmåga stärks som ett av flera fossilfria drivmedelsalternativ. Vägtransportsektorns omställning till elfordon innebär en belastning på elnätet, där det idag råder osäkerhet kring överföringskapacitet på ledningsnätet i södra Sverige. Ett redundant transportsystem säkerställs delvis genom ett diversifierat utbud av drivmedel.

Det finns ett förslag till stödpaket för svensk produktion av biogas från gödsel för att motverka snedvriden konkurrens från dansk produktion av biogas. Staden anser att det på motsvarande sätt kan vara relevant med stödpaketet för produktion av biogas från bioavfall.

Helsingborgs stad anser att de redovisade konsekvenserna för tillsynsmyndigheten i kapitel 8.2.5 inte är fullt utredda. Av konsekvensutredningen framgår att kommunen som tillsynsmyndighet framförallt inledningsvis har ett behov av utökade tillsynsinsatser med bland annat information till berörda. Staden delar inte bilden av att den kommunala tillsynsmyndigheten skulle ha det huvudsakliga informationsansvaret, utan menar att det ligger på den som är renhållningsansvarig i kommunen. Staden delar uppfattningen att det kommer att behövas mer tillsyn inom detta område framöver. Stadens bedömning är att miljönämnden kan behöva ha regelbunden tillsyn av de verksamheter som omfattas av kravet på separat hantering av bioavfall, för att den nya avfallshanteringen ska fungera optimalt. Vi bedömer att detta är tillsynstid som många tillsynsmyndigheter inte har möjlighet att lägga på just avfallshanteringen. Tillsynsmyndigheten kommer sannolikt även att behöva lägga tid på att hantera dispenser från det kommande kravet att bioavfall ska samlas in separat. Naturvårdsverket skriver att kommunens ökade kostnader kommer att påverka kommunens invånare framför allt i form av höjd avfallstaxa. Eftersom miljönämnden i egenskap av

tillsynsmyndighet inte kan finansiera sitt avfallsarbete med avfallstaxan, så skulle det istället bli aktuellt med debitering av timavgifter för de verksamhetsutövare som inte har en fast årlig avgift. Detta skulle beröra framför allt livsmedelsverksamheter, fastighetsägare och småföretagare.

Helsingborgs stad vill framföra att det finns behov av en vägledning för tillsynsmyndigheten när separat insamling inte är genomförbar, allt för att undvika olika bedömningar i olika kommuner.

Helsingborgs stad konstaterar också att vi kommer att behöva revidera renhållningsordningen för staden. Bland annat behövs en översyn av vem som ska ge dispenser.

Trädgårdsavfall från allmän platsmark

Genomförandet av artikel 22 innebär att staden måste samla in trädgårdsavfall från allmän platsmark och till exempel lämna det på Nordvästra Skånes Renhållnings (NSRs) anläggning för kompostering eller biogastillverkning. Redan idag anger vi i kontrakt med de entreprenörer vi anlitar att trädgårdsavfall ska lämnas på NSR och därmed anser vi att vi säkerställt att vi lever upp till artikel 22.

Det framgår av förslaget att trädgårdsavfall från vägrenar, järnvägar samt ledningsgator ska undantas regelverket. Detta anser vi är bra då materialet kan vara kontaminerat av skräp, annat avfall eller invasiva arter. Vidare ska stubbar och liknande undantas och det ser vi också som positivt då det ger NSR flera möjligheter att hantera dessa, som att bränna dem då de kan vara svåra att flisa.

Eldning av trädgårdsavfall

Vi tolkar att förslaget inte tillåter eldning av trädgårdsavfall. Det ska istället separeras och materialåtervinnas, antingen vid källan eller samlas in och behandlas. Det ska dock finnas en möjlighet att ansöka om dispens för påsk- och majbrisor i samband med offentliga tillställningar som avses i ordningslagen 2 kap. § 3.

Vi anser att hela förslaget är baserat på förutsättningar i detaljplanelagda områden och inte tar hänsyn till icke detaljplanerade områden. Majbrisor är en tradition som inte bara sker på offentliga platser och som en offentlig tillställning. I Helsingborg och i hela Sverige finns stora områden som inte är detaljplanelagda där man som tradition har en majbrasa på privat fastighet, i byn eller på liknande ställen. Traditionen att elda majbrasa måste gälla alla i vårt land, inte bara de som har möjlighet eller vill delta på en offentlig tillställning. Om dispens skulle behöva sökas av alla som anordnar majbrisor i Sverige hade det lett till en omfattande byråkrati. I Helsingborg är det avdelningen för drift och underhåll som hanterar polistillstånd för offentliga tillställningar, vilket majbrisor kan vara, men dispenser som dessa för övriga majbrisor torde hamna på miljöförvaltningen. Även brandmyndigheten blir involverad i polistillstånd och dispenser. Förutom en omfattande hantering av staden skulle dispenser troligen generera en kostnad för alla som önskar anordna en majbrasa. Vi anser inte att förslaget att förbjuda majbrisor och att dispens ska sökas för dessa är genomförbart.

Gällande övrig eldning av trädgårdsavfall framgår det av Helsingborgs stads lokala miljö- och hälsoskyddsföreskrifter att man får elda under veckorna 16,

17 samt 40, 41. Detta avser områden som är detaljplanelagda. Om artikel 22 ska följas borde det leda till att eldning förbjuds eller att kommunen som idag föreskriver om eldning under vissa tidpunkter. Detta anser vi bara är applicerbart inom detaljplanelagt område. Ett förbud mot eldning inom detaljplanelagt område kan vara genomförbart eftersom mängden trädgårdsavfall inom detta område inte är så omfattande och eftersom NSR har fastighetsnära insamling genom trädgårdsavfallstunna.

Stora delar av kommunen består dock av områden som inte är detaljplanelagda. Inom dessa områden finns hushåll som kan ha betydligt större trädgårdar än inom detaljplanelagda områden, som avstyckade gårdar. Mängden trädgårdsavfall kan bli betydligt mer omfattande än i en villaträdgård. Då är trädgårdstunna inget alternativ. Det är inte ovanligt att detta trädgårdsavfall samlas i stora högar, likt majbrasor, och eldas upp på fastighetens mark då det är den mest effektiva metoden. Om detta trädgårdsavfall inte kan eldas upp kan det leda till många transporter till återvinningsstationen eller hämtning med kranbil. Transporter är i dagsläget inte heller miljövänligt. Som konstateras på sidan 78 *"När avfallshierarkin tillämpas ska åtgärder vidtas för att främja de alternativ som ger bäst resultat för miljön som helhet. Därtill ska bland annat flera principer och aspekter beaktas"*. Transporter är en sådan aspekt.

Ett alternativ är att kommunerna bestämmer vissa dagar eller tidpunkter då eldning är tillåtet. Detta bedömer vi dock som svårt att genomföra i praktiken då eldning på landsbygden måste ske när väderförhållandena är bra, när marken inte odlas, inte är stubbåker, när marken är fuktig och när det är mer eller mindre vindstilla. En dispensansökan för att elda på landet skulle leda till mycket merarbete för kommunerna samt arbete för uppföljning, inspektion och hantering av olovlig eldning. Eldning av löv, ris och grenar har människan gjort i årtusenden och skulle kunna uppfattas som en inskränkning av markägarens rådighet över sin mark. Stockar och stammar kan användas till ved och större grenar kan flisas och användas lokalt men mindre grenar, ris och löv kan inte flisas. Att varje större fastighet eller gård skulle ha sin egen kompostverksamhet är inte rimligt då en förutsättning är att komposteringen blir effektiv så att inte växthusgaser bildas. Vi anser att förbud att elda utanför detaljplanelagt område inte är ett genomförbart förslag.

Resonemanget om undantag för offentliga majbrasor bör gälla även icke offentliga majbrasor samt eldning av trädgårdsavfall på landsbygden och detta bör kunna hanteras utan formell dispens eller genom en generell dispens. Alternativet är fastighetsnära insamling av större volymer, en tjänst som många kommuner troligen inte skulle kunna bistå med.

Invasiva arter

I kapitel 4.5 "Invasiva främmande arter i bioavfall" framgår att insamling av trädgårdsavfall gällande invasiva arter inte anses som något större problem, samt att det stora problemet med invasiva arter framförallt finns när de förekommer i schaktmassor. Vi kan hålla med om att *kunskapen* gällande hanteringen av växtmaterial från invasiva arter inte är något större problem på kommunal nivå, men att det finns många frågor att lösa när det gäller invasiva arter i schaktmassor. Däremot ser vi ett stort problem gällande framtida hantering av växtmaterial från invasiva arter på kommunal nivå.

Den dag kommunerna får tillräcklig budget för att hantera invasiva arter samt om eller när det blir lagkrav på att bekämpa fler arter som till exempel parkslide kommer det bli mycket stora mängder trädgårdsavfall som måste hanteras på våra avfallsanläggningar. Ett regelverk för inlämning av större mängder växtmaterial med invasiva arter vore önskvärt där transport, hantering av lastmaskiner och transportfordon regleras. Växtmaterial från invasiva arter kan inte komposteras, däremot kan visst material troligen rötas eller bli biokol.

Vi arbetar aktivt med frågan om invasiva arter och bekämpning av dessa genom ett nätverk som Helsingborgs stad tagit initiativ till. Där ingår flera förvaltningar och bolag såsom NSR men även Länsstyrelsen samt några närliggande kommuner inom Familjen Helsingborg. Det är ett bra forum för att sprida kunskap och erfarenheter och NSR är aktiva gällande bland annat hanteringen av trädgårdsavfall från invasiva arter samt hanteringen av schaktmassor som innehåller dessa.

Vi ser dock ett stort behov av information till privata företag och privatpersoner när det gäller hanteringen av trädgårdsavfall som innehåller invasiva arter, både de som omfattas av förordningen men även andra arter. Ett incitament för rätt hantering av invasiva arter för kommuner och privatpersoner vore att det är kostnadsfritt att lämna in invasiva arter på avfallsanläggningarna.

Helsingborgs stad håller helt med om att Naturvårdsverket behöver ett bemyndigande för att ta fram föreskrifter om hantering av massor som innehåller invasiva arter som omfattas av förordning (2018:1939) om invasiva främmande arter, och att gällande lagstiftning är otillräcklig. I föreskrifterna behöver framgå hur massor ska/kan hanteras och flera alternativ behövs. Det behöver även framgå krav på hur maskiner, arbetskläder m.m. som kommit i kontakt med någon form av avfall som innehåller invasiva arter ska hanteras. Det är ett stort problem gällande hanteringen av jordmassor som innehåller invasiva arter och denna information kommer att behöva kommuniceras till både kommuner, statliga bolag men också privata företag inom bygg- anläggningsbranschen där maskinföretagen är mycket viktiga. Information till privatpersoner är också viktigt.

Ett annat problem som både Helsingborgs stad, men även Trafikverket, har i dagsläget är frågan om hantering av massor som innehåller invasiva arter som inte omfattas av förordningen (2018:1939). Den art som är mest aktuell och även vanligast förekommande i massor är parkslide. Vi måste följa de allmänna hänsynsreglerna i miljöbalken, men det finns inget att luta sig mot i avfallslagstiftningen. Staden har tolkat det som att den enda lösningen är deponi, vilket är extremt kostnadsdrivande och kräver transporter. Vi vill mycket hellre återanvända massorna, helst inom arbetsområdet, och då på ett säkert sätt för att förhindra spridning. Exempel på detta kan vara att gräva ner massorna på stort djup eller använda dem i mitten av bullervallar. En dispens för att hitta en mer effektiv användning av massorna än deponi är önskvärt. Återanvändning och mindre transporter är bra för miljön.

Helsingborg den 1 december 2021

Peter Danielsson
Ordförande