

Jonas Selander Lyckeberg
Avfall/Utreddning

REMISSVAR

Till: Miljödepartementet
Kemikalieenheten, Kemikalier och Avfall
Att: Charlotta Broman
m.remissvar@regeringskansliet.se
Charlotta.Broman@regeringskansliet.se
Linn.akesson@regeringskansliet.se

REMISSVAR: NATURVÅRDSVERKET'S RAPPORT UPPDRAG ATT FÖRESLÅ GENOMFÖRANDE AV ARTIKEL 22 OM BIOAVFALL EUROPAPARLAMENTETS OCH RÅDETS DIREKTIV 2008/98/EG I DEN SVENSKA LAGSTIFTNINGEN DNR: M2021/01629

STOCKHOLM VATTEN OCH AVFALLS SYNPUNKTER

BAKGRUND

Implementeringen av EU:s avfallspaket som beslutades 2018 pågår fram till 2025 då alla ändringar ska vara genomförda. Artikel 22 om bioavfall ska vara genomförd senast 31 december 2023. I samband med implementeringen av reviderade avfallsdirektiv 2020 beslutade regeringen om krav i avfallsförordningen. Kraven innebär att kommunen ska tillhandahålla insamlingssystem för matavfall för hushåll. Regeringen beslutade även om framskjutet ikraftträdande och Naturvårdsverket fick i uppdrag att utreda hur kraven i avfallsdirektivet kan genomföras. Den 2 september 2021 redovisade Naturvårdsverket sitt utredningsuppdrag avseende hur kraven i avfallsdirektivet 2008/98/EG angående utsortering av bioavfall kan genomföras.

En utgångspunkt för Naturvårdsverkets förslag är att styra uppåt i avfallshierarkin och föreslår ett generellt krav på separat utsortering av bioavfall som avser både hushåll och verksamheter.

Enligt förslaget ska kommunen tillhandahålla ett system för att samla in livsmedels- och köksavfall, tidigare benämnt matavfall, som är kommunalt avfall och som separerats från annat avfall samt transportera bort avfallet skilt från annat avfall. Förslaget ikraftträdandedatum för författningsändringar är 31 december 2023.

Regeringen ska nu ta ställning till Naturvårdsverkets förslag. Stockholm Vatten och Avfall (SVOA) har tillställts en remiss av den rapport som framtagits om genomförande av artikel 22.

SAMMANFATTNING

Det genomförande som föreslås i rapporten påverkas av pågående utredningar om frival samt den utformning av vägledning om kommunalt avfall som är under framtagande mm. Osäkerhet kring när dessa kan slutföras och deras slutgiltiga utformning gör att effekten för SVOA är svårbedömd.

Naturvårdsverket anser att användandet av avfallskvarn kopplat till ledningsnät inte är förenligt med artikel 22. Det innebär att ett dispensförfarande för dessa måste införas vilket blir en administrativ börda för kommunen och kan bli ett pedagogiskt problem i förhållande till de uppskattningsvis ca 17 000 befintliga kunderna i kommunen med redan installerad kvarn. Befintliga avfallskvarnar har kunnat installeras utan anmälan och en registrering av dessa skulle kunna medföra en omfattande administration.

Då kommunen enligt denna tolkning inte kan redovisa biologiskt avfall insamlat via ledningsnätet som separat insamlat påverkar det även möjligheten att uppfylla insamlingsmålen för biologiskt avfall negativt.

Naturvårdsverket föreslår att kommunen ska inrätta insamlingsplatser för utsorterat trädgårds- och parkavfall. SVOA ser utmaningar med att etablera sådana i tätbebyggda kommuner och föreslår att författningsändringen istället ska ange erbjudandet av system för insamling av trädgårdsavfall.

Naturvårdsverket anser att förpackat livsmedelsavfall från detaljhandel inte utgör bioavfall, men ska utgöra kommunalt avfall. Detta skulle innebära att SVOA i ännu högre grad påverkas av ett införande av frival. Om frivalsutredningens förslag genomförs riskerar SVOA att tvingas handla upp överkapacitet av dyra transporter och behandlingslösningar. SVOA anser likt Avfall Sverige att kommunens ansvar för detaljhandelns avfall bör begränsas.

Då omfattning på förändringarna är osäkra och genomförandeperioden kort finns en risk att anpassningar inte blir kostnadseffektiva.

ALLMÄNT

Naturvårdsverket har under 2.3.3 *koordinering med andra pågående utredningar* tydliggjort att konsekvenser av den så kallade Frivalsutredningen (2020:78) inte beaktats i denna rapport.

Under 2.4 *avgränsningar och prioriteringar* noteras att ersättningen av begreppet *hushållsavfall* med *kommunalt avfall* genom ändring i miljöbalken (prop. 2019/20:156) inte analyserats. Samtidigt konstateras att implementeringen av det nya begreppet just påbörjats. Hänvisning sker till den vägledning som är under framtagande och av vilken ett första utkast nu publicerats. Naturvårdsverket menar även att denna primärt inte avhandlar frågor om ansvarsfördelning mellan privata och offentliga aktörer.

SVOAs bedömning är att det utkast till vägledning som publicerats medför vissa relevanta förändringar i ansvarsfördelningen mellan kommun och privata aktörer samt innehåller ett antal otydligheter. För att SVOA ska kunna bedöma konsekvensen för verksamheten är även ansvarsfördelning mellan kommunala aktörer central. SVOA förordar här att den uppdelning mellan taxe- och skattefinansierad verksamhet som bygger på det tidigare hushållsavfallsbegreppet i stort behålls.

Med avseende på konsekvenserna av ett eventuellt införande av den så kallade Frivalsutredningens förslag (2020:78) ställer sig SVOA bakom Avfall Sveriges analys kring konsekvenserna för kommunernas tillsynsmyndigheter, där ett mycket stort utökat ansvar kommer att hamna på dem. Vidare vill SVOA framföra att man efterlyser en helhetssyn på föreslagna förändringar inom avfallsområdet, där hänsyn tas till redan fattade beslut och andra pågående processer med långtgående påverkan på kommuner och andra aktörer. Exempelvis är avsaknaden av helhetssyn och samordning kring det förändrade insamlingsansvaret för tidningar och returpapper, regeringens pågående översyn av producentansvaret, samt nämnda frivalsutredning redan nu problematisk. Vid införande av ett frival bedömer SVOA att kostnaderna för kommunen kommer att öka med negativ påverkan på avfallstaxan till följd av bland annat osäkerheter avseende den långsiktiga planeringen, "russinplockning", ökad administration samt dyrare transport- och behandlingsentreprenader i och med att kommunen där behöver ta höjd för hela mängden av verksamheternas kommunala avfall utan att kunna garantera den över tid gentemot entreprenörerna. Vidare ser SVOA en risk med att frivalet, så som förslaget är utformat, framför allt blir en fråga om val av transportör med stor risk för att prispress blir normerande medan klimat-, arbetsmiljö- och miljönytta blir lidande. Risk finns även att mindre seriösa aktörer etablerar sig och riktar in sig på kommunalt avfall från verksamheter. Då inga krav på redovisning av miljö- eller arbetsmiljökrav eller liknande ställs vid anmälan av frival, vare sig avseende transportfordon, behandling eller annat, är kommunens enda möjlighet till kontroll av detta sannolikt via stickprov. Kommunens tillsynsmyndighet skulle behöva stora extra resurser för att via den vägen kunna stävja miljö- och arbetsmiljömässigt undermåliga förhållanden och förhindra avfallsrelaterad brottslighet i detta avseende.

Osäkerheten kring både frivalsfrågan samt vägledningen om kommunalt avfalls slutgiltiga utformning och gränsdragningar gör att genomförandetiden för förändringen enligt utredningen om bioavfall blir svårhanterlig.

Kartläggning och analys

I utredningens kapitel om behandlingsmetoder och kapacitet beskrivs på sidan 54 att:

Flera mindre biokolsanläggningar finns runt om i landet, bland annat Stockholm Exergis (i samarbetet med Stockholm Vatten och Avfall) pilotanläggning i Högdalen som också är kopplad mot fjärrvärmesystemet för att ta vara på överskottsvärmen som alstras.

SVOA vill informera om att Stockholm Vatten och Avfalls (i samarbete med Stockholm Exergi) pilotanläggning för biokol är flyttad från Högdalen till Bromma reningsverk. Koppling mot fjärrvärmenät finns även på den nya lokaliseringen.

Vidare beskrivs på sidan 72 i kapitel analys av förutsättningar för genomförandet av artikel 22 att:

Flytande bioavfall som leds till avfallskvarnar med tank anses utgöra det vanligaste sättet att hantera flytande bioavfall från dessa större verksamheter.

SVOA delar inte den bilden vad gäller Stockholms stad. Det finns 1000-tals livsmedelsverksamheter varav endast ca 30 har avfallskvarn till slutna tank och ca 250 har kombitank.

Trädgårds och parkavfall

Naturvårdsverket för i rapporten ett resonemang om omfattning av begreppet trädgårds- och parkavfall med grund i avfallskoder¹ samt SNI² koder. Där framförs att växtavfall från parker, kyrkogårdar, golfbanor och konferensanläggningar m.m. är kommunalt avfall och ska hänvisas till mottagningsplatser som kommunen tillhandahåller. Däremot anser inte Naturvårdsverket att det är lämpligt att inkludera växtavfall från skötsel av vägren eller järnvägsbank samt icke publika parker i det kommunala avfallet.

Om kriteriet är publikt tillträde till platsen där avfallet uppstår snarare än art och sammansättning av avfallet blir det en frågeställning om huruvida exempelvis avfall från golfbanor och hotell ska klassificeras som kommunalt, eftersom allmänheten per automatik inte har tillträde dit om man inte är villig att betala. Trädgårds- och parkavfallet som uppstår från dessa verksamheter liknar dock sådant avfall som uppstår hos hushåll men man kan ändå ställa sig frågande över om det räknas som en offentlig yta eller om detta bör klassificeras med avfallskoden 02 01 07 avseende skogsbruksavfall.

SVOA stöder avgränsningen vad gäller avfall från skötsel av vägren och järnvägsbank men vill framhålla att motiveringen kring inkludering av parkavfall från hotell m.m. bör tydliggöras.

Som konsekvens nämner Naturvårdsverket att förändringen kan medföra en ökad hantering av park- och trädgårdsavfall på kommunernas återvinningscentraler med de effekter på kostnader och tillstånd som följer av detta.

SVOA konstaterar att den vägledning om kommunalt avfall som är under framtagande har inte tagit ställning till den uppdelning mellan taxe- och skattefinansierade kommunala verksamheter som tillämpas i Sverige. Kommunen som helhet är ansvarig för det kommunala avfallet, det innebär inte att kommunen som renhållare ska hantera allt kommunalt avfall.

SVOA delar därmed inte Naturvårdsverkets bild av att park- och trädgårdsavfall från verksamheter ska hanteras på återvinningscentraler. SVOAs återvinningscentraler är byggda med hushållen i åtanke och inte anpassade för de fordonstyper och volymer bioavfall som skötselentreprenörer nyttjar och har behov av att lämna. Att tillföra nödvändig kapacitet på befintliga anläggningar avseende bland annat tillstånd, trafik och utrymme inför ett ikraftträdande 31 dec 2023 kommer vara utmanande. Att lokalisera och etablera nya insamlingsplatser inom genomförandeperioden kommer likaså vara svårt.

Förslag på författningsändring i Avfallsförordningen 3 kap 1 e § säger att:

"Kommunen ska tillhandahålla ett system med insamlingsplatser för att samla in utsorterat trädgårds- och parkavfall som är kommunalt avfall och som inte materialåtervinns där avfallet uppkom från den som innehar sådant. "

SVOA anser att det inte är självklart att alla kommuner kan tillhandahålla särskilda insamlingsplatser och paragrafen bör därför enbart nämna system och därmed göra det tydligt att det inte behöver innebära fysiska platser. I det fall en anläggning krävs bör det

¹ Enligt bilaga 4 Avfallsförordningen

² Standard för svensk näringsgrensindelning SCB

göras möjligt med en rationell och resurseffektiv samordning med kranskommuner i till exempel kommunförbund. En mottagningsplats innebär en betydande investering och anspråkstagande av mark med risk för störning av kringliggande områden.

Biologiskt nedbrytbara/komposterbara förpackningar

I rapporten redovisar Naturvårdsverket att artikel 22 medger att förpackningar som har liknande egenskaper i form av biologisk nedbrytbarhet kan tillåtas av medlemsstaterna att samlas in tillsammans med bioavfall. Dock framhålls de problem som detta kan innebära med behandling av bioavfallet och rester av plast i biogödsel mm.

SVOA delar Naturvårdsverkets slutsatser och stöder att förpackningar hanteras konsekvent inom de insamlingssystem som finns för förpackningar oavsett om de betecknas som biologiskt nedbrytbara. En sån styrning bör också motverka att biologiskt nedbrytbara/komposterbara förpackningar slängs i naturen.

Förpackat livsmedelsavfall från grossister och detaljhandelslokaler

Naturvårdsverket anser att livsmedelsavfall i obrutna förpackningar inte är att betrakta som bioavfall utan istället blandat avfall/restavfall som från detaljhandel utgör kommunalt avfall. Naturvårdsverket bedömer därmed att kravet i artikel 22 om separering och materialåtervinning vid källan inte omfattar förpackat livsmedel. Samtidigt utgör denna ström en källa till biologiskt nedbrytbart material vilket bör kunna materialåtervinnas istället för att förbrännas. För de delar av avfallet som utgör kommunalt avfall ser Naturvårdsverket en möjlighet för kommunen att utfärda föreskrifter om hur detta ska samlas in och hanteras.

Naturvårdsverket framhåller att insamling av förpackat livsmedelsavfall tillsammans med annat bioavfall riskerar att försvåra behandling och bidra till kontaminering av rötresten med förpackningsrester, en uppfattning som SVOA delar.

SVOA vill framhålla att de osäkerheter som kvarstår kring vägledning om kommunalt avfall samt frivalsutredningen gör det svårt att planera för genomförande av förändringen. Förpackat livsmedelsavfall från detaljhandel utgör ett typexempel på en fraktion där frivälet kan skapa problem i det att kommunen riskerar att tvingas handla upp kostnadsdrivande överkapacitet. Detta förvärras ytterligare av att utrensade livsmedel från detaljhandel faller under regelverket för transport av animaliska biprodukter. Då ABP-förordningen (2006:814) undantar hushållens- och restaurangernas matavfall avviker dessa transporter från vad SVOA normalt hanterar.

SVOA stödjer i detta Avfall Sveriges förslag att begränsa kommunens ansvar i 15 kap. 20 § miljöbalken för detaljhandel där huvuddelen av avfallet kan antas härröra från detaljhandelsverksamhet.

Avfallskvarnar för bioavfall

Naturvårdsverket bedömer att avfallskvarnar som genom ett slutet system är kopplade till en tank uppfyller artikel 22. Avfallskvarnar som är direkt anslutna till Va-systemet uppfyller dock inte kravet i artikel 22 och det är Naturvårdsverkets uppfattning att användandet av dessa inte bör uppmuntras eller främjas. Samtidigt ser man att avfallskvarnar direkt anslutna till Va-system kan utgöra en lösning där separat insamling inte är genomförbart eller inte ger fördelar som överväger nackdelar enligt 3 kap 16 avfallsförordningen. I det fallet behöver kommunen ansöka om dispens hos Naturvårdsverket från kravet på separat

insamling. Naturvårdsverket framhåller att detta förutsätter att kommunen har kännedom om installationerna vilket man ser utrymme att lösa genom en anmälningsplikt. Ett sådant krav behöver då införas i lokala avfallsföreskrifter alternativt anmälas som behandling av avfall med stöd av 5 kap. 15 avfallsförordningen.

I Stockholms stad är användandet av avfallskvarn tillåtet sedan 2008 och inte reglerat i föreskrifter, avfallskvarn har även föreskrivits av staden i vissa exploateringsområden. Där har avfallsutrymmen dimensionerats med utgångspunkt från användande av sopsug och matavfallskvarn ansluten till avloppsnätet. Därmed har betydande del av tung trafik för avfallshämtning nära bostäder kunnat elimineras.

Generellt har installation av avfallskvarnar inte prövats mot utrymmesbrist eller möjlighet till installation av alternativa insamlingssystem mm. Därav finns ingen förteckning över installerade kvarnar men de uppskattas till ca 17 000 i kommunen. Att retroaktivt införa en anmälningsplikt och registrera dessa anläggningar kommer medföra en omfattande administrativ belastning.

Om kommunen ska söka dispens med stöd i 3 kap § 16 avfallsförordningen bör rimligen motsvarande kvalificering som gäller i paragrafen föras vidare mot fastighetsägare. SVOA är osäkra på om ett anmälningsförfarande i så fall räcker.

SVOA ser ett pedagogiskt problem i att retroaktivt införa kriterier i 3 kap 16 avfallsförordningen vid anmälan av befintliga avfallskvarnar. Risken finns att om dispens enligt denna paragraf inte kan motiveras så kan boende och verksamheter behöva ha annan insamling av matavfall parallellt med avfallskvarnen. Kvarn till nät har fungerat som ett sista alternativ för hantering av matavfall för restauranger belägna i befintlig bebyggelse där det inte varit möjligt att inrymma separat insamling.

SVOA noterar att det bioavfall som efter dispenser fortsatt kommer hanteras genom avfallskvarn till ledningsnät inte kan redovisas mot insamlingsmålen för bioavfall. Det kommer påverka kommunens förutsättningar att uppnå dessa negativt.

SVOA ser gärna att rapporten förtydligas avseende kombitankar. Dessa är inte ett slutet system men inte heller direkt anslutna till Va-systemet. SVOA anser att avfallet till stor del avskiljs i kombitanken och hanteras separat från denna medan endast mindre mängder avfall breddar till avloppsnätet. Är behållaren rätt dimensionerad och töms enligt intervall är slamflykten liten. Därmed bör även dessa jämföras med övriga kvarn-till-tank lösningar.

Undantag från förbud mot förbränning av utsorterat bioavfall

SVOA är positivt till att kommunens möjlighet att medge undantag från förbud om förbränning av biologiskt avfall, när så är motiverat, kvarstår.

Flytande bioavfall

Naturvårdsverket föreslår att flytande kommunalt bioavfall som inte genomgår någon form av behandling där avfallet uppstår, undantas från kravet att det ska separeras och hanteras skilt från annat avfall. För att ge kommunerna möjlighet att reglera hantering av flytande bioavfall som är kommunalt avfall föreslås att ett bemyndigande ges till kommunerna att meddela föreskrifter om detta.

SVOA anser att undantaget är acceptabelt förutsatt att det finns möjlighet för kommunen att meddela föreskrifter om detta avfall.

Ekonomiska effekter

Naturvårdsverket pekar på att förslagen speciellt kommer medföra kostnader för fastighetsägare och verksamheter som inte finansieras genom avfallstaxan. SVOA vill framhålla att förslagen även kommer att medföra ökade kostnader för insamlingssystem och behandling som kommer att belasta avfallstaxan samt ökade kostnader för stadens tillsynsverksamhet.

Kopplat till alla osäkerheter som nu råder inom avfallsområdet kring frival, vägledning om kommunalt avfall och producentansvar kommer genomförandeperioden vara utmanande vilket i sig är kostnadsdrivande. Forcerat införande kombinerat med osäkerheter om vilken kapacitet och omfattning som behöver avtalas gör att SVOA ser en risk för onödiga kostnader. Lagen om offentlig upphandling sätter en ram för hur snabbt ett införande kan ske. Det hade varit välkommet om upphandlingsprocessen och tid för denna vägts in mer i analys av förutsättningar för genomförande



Mårten Frumerie
Verkställande direktör