



m.registrator@regeringskansliet.se
cc: stina.andersson@regeringskansliet.se
diarienummer: M2017/00594/Ke

Yttrande över Naturvårdsverkets redovisning av två uppdrag – förbättrad avfallsstatistik och spårbarhet för farligt avfall samt icke farligt byggnads- och rivningsavfall

Göteborgs Stads övergripande synpunkter

Förbättrad avfallsstatistik och spårbarhetssystem för farligt avfall

Göteborgs Stad ser i huvudsak positivt på ett system för bättre spårbarhet av farligt avfall. Staden ser en fördel med Naturvårdsverkets (SNV) huvudförslag att alla verksamheter ska rapportera det farliga avfall som de lämnar till borttransport eller tar emot efter transport. Staden ser dock att rapporteringskravet kan stå i konflikt med möjligheten att erbjuda lättillgängliga insamlingsmöjligheter. Göteborgs Stad har synpunkter på hur rapporteringssystemet kan utvecklas ytterligare bland annat avseende när rapportering kan ske och av vem samt att det är viktigt att sanktioner kopplat till de nya reglerna utformas ett bra sätt.

Det behövs en bättre insamling av statistik för att leva upp till EU:s rapporteringskrav. Avseende icke farligt ställer sig Göteborgs Stad dock tveksam till den upplösning som SNV föreslår och lämnar därför förslag på alternativ som står i rimligare proportion till kostnad och arbetsinsats kopplat till nyttan. Staden önskar att SNV överväger om resultatet av den utökade inrapporteringen kan brytas ner på kommunal nivå så att det kan utgöra underlag för den kommunala avfallsplaneringen.

Göteborgs Stad ser positivt på att digitalisera systemet med transportdokument och att Sverige tar steget till digitala lösningar som på sikt förmodligen blir normen för avfallsspårning.

Icke farligt byggnads- och rivningsavfall

Göteborgs Stad delar SNV:s bedömning att det är viktigt med tillförlitlig statistik för att kunna dra slutsatser om etappmålet nås. Det är dessutom viktigt att SNV ser till om den föreslagna åtgärden innebär att syftet med uppdraget uppnås. Varje åtgärd som ökar belastningen för branschen och tillsynsmyndigheter bör vara noga övervägd och utgå ifrån ett långsiktigt nyttoperspektiv. SNV har även att ta ställning till målkonflikten mellan återvinning av material och giftfri miljö vid fortsatt arbete med målutvärdering och formuleringar nationellt och inom EU.

SNV och Trafikverket har inte samma syn på om asfalt ska klassas som avfall och därmed ingå i statistiken som följer upp etappmålet. Staden anser att det framgent bör ske ett tydligt ställningstagande kring vilka data som ska ingå i statistiken, eftersom det förmodligen är avgörande för målet med uppdraget från regeringen. På samma sätt behöver SNV tydligt ta ställning till om andra rivningsmaterial, som återanvänds på den plats där de har uppkommit, ska anses vara avfall.

Göteborgs Stad ser inte negativt på att rapporteringskrav för bygg- och rivningsavfall införs, men bedömer att det inte är klarlagt om utformningen på kravet skulle uppfylla syftet med uppdraget. Införs rapporteringskravet kommer det att innebära en ökad kostnad för avfallsanläggningarna och därmed för avfallslämnaren vilket kan leda till minskat incitamenten att låta avfall omhändertas på ett riktigt vis. Staden ser positivt på åtgärden att införa ett rapporteringskrav för byggherrar. Det kommer att kunna förbättra statistikinsamlingen samt förbättra möjligheten till materialåtervinning genom att synliggöra andelen material som återanvänds.

Göteborgs Stad anser att skatt på osorterat avfall kan vara ett lämpligt styrmedel om behovet finns. Det är dock viktigt hur den utformas för att styra i önskvärd riktning.

Naturvårdsverkets rekommendation är att Sverige i samband med att utvärderingen av återvinningsmålet inleds på EU-nivå, föreslår återvinningsmål där de mest resurseffektiva återvinningsalternativen premieras och där materialåtervinning av trä stimuleras. Göteborgs Stad anser att Sverige även bör föra fram möjligheten att de kompletteras med separata förebyggandemål om att minska bygg- och rivningsavfallets mängd och farlighet för att bättre följa avfallshierarkin.

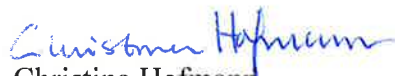
Detaljerade synpunkter återfinns i bilaga 1.

Göteborg den 14 juni 2017

GÖTEBORGS KOMMUNSTYRELSE



Ann-Sofie Hermansson



Christina Hofmann

Bilaga till yttrande över Naturvårdsverkets redovisning av två uppdrag – förbättrad avfallsstatistik och spårbarhet för farligt avfall samt icke farligt byggnads- och rivningsavfall

Detaljerade synpunkter

Förbättrad avfallsstatistik och spårbarhetssystem för farligt avfall

Spårbarhet för farligt avfall

Göteborgs Stad positivt på ett system för bättre spårbarhet av farligt avfall. Staden ser en fördel med Naturvårdsverkets (SNV) huvudförslag att alla verksamheter ska rapportera det farliga avfall som de lämnar till borttransport eller tar emot efter transport. Dels för att det blir en tillförlitlighet i statistiken att det är den som ger upphov till avfallet som står för att uppgiften är riktig, dels för att tillsynen underlättas om den som ger upphov till det farliga avfallet har ansvar för att det finns korrekta uppgifter om hur avfallet har tagits omhand.

Flera utvärderingar har visat att kunskapsbristen om farligt avfall är påtaglig hos såväl anmälningspliktiga som icke tillstånds- eller anmälningspliktiga verksamheter (s46). Branschföreträdare för avfallsbehandlingsanläggningar har framhållit att det mest problematiska ledet när det gäller information och kunskap är där avfallet uppkommer, det vill säga vid källan. De säger också att om det farliga avfallet kommer in i systemet på "rätt" sätt, fortsätter det i regel att behandlas korrekt genom hela kedjan. SNV drar därav slutsatsen att det kommer att behövas omfattande vägledning för att få in så korrekta uppgifter som möjligt. Göteborgs Stad anser av samma skäl att systemet borde utformas så att småföretagen kan överlåta rapporteringen till en transportör eller mottagare. Det skulle kunna göras så att mottagaren registrerar uppgiften när den tar emot avfallet och att lämnaren signerar den på plats. På så vis skulle de kunna ha ansvaret för att uppgiften är riktig, samtidigt som de utnyttjar kunskapen hos en mottagare som de litar på. Denna möjlighet minskar dock om uppgiften måste registreras i systemet redan innan en transport, även om transporten sker i egen regi.

Staden ser även andra svårigheter med att uppgifterna alltid ska registreras innan transporten påbörjas. Verksamheter som har delverksamheter skilt från kontor kan inte förväntas ha mobila enheter som är kompatibla med systemet för inrapportering. De skulle då först vara tvungna att inventera mängden farligt avfall för att sedan rapportera in i systemet och sedan återkomma för att utföra transporten.

Göteborgs Stad ser att rapporteringskravet kan stå i konflikt med möjligheten att erbjuda lättillgängliga insamlingsmöjligheter. Det finns en risk att verksamheter nyttjar de miljöstationer för hushållen som finns på vissa bensinstationer i Göteborg. Avfallshämtaren kommer inte kunna leva upp till rapporteringsskyldigheten om detta sker – då mottagande av farligt avfall från verksamheter innebär högre rapporteringskrav. Mottagning av farligt avfall från verksamheter bör då endast ske vid bemannade anläggningar för att kunna säkerställa korrekt rapportering. Detta innebär en högre kostnad för denna mottagning som tillsammans med övriga kostnader för verksamheters farliga avfall egentligen inte bör belasta avfallskollektivet.

Göteborgs Stad anser vidare att reglerna bör utformas så att en samfällighet eller fastighetsägare kan vara den som först rapporterar in det farliga avfallet i systemet. I till exempel köpcentra och fastigheter som inrymmer flera mindre verksamheter förekommer det att farligt avfall lämnas i gemensamma soprum. Det kan finnas möjlighet att lämna allt farligt avfall eller bara vissa slag. Det utgör en god service mot verksamheterna och underlättar för dem att göra sig av med det farliga avfallet. Den möjligheten behöver därför kunna tillåtas. Det bör finnas ett råd för hur den enskilda verksamheten i så fall ska utforma sin anteckningsskyldighet eller om det räcker med att det rapporteras in av fastighetsägaren eller samfälligheten. Eftersom förslaget är att hushållens farliga avfall inte ska rapporteras in på samma sätt så kan verksamheter inte tillåtas lämna sitt farliga avfall till soprum som är gemensamma med hushåll.

Staden konstaterar att det inte nämns hur emballaget ska ingå i rapporteringen, det är viktigt att detta klargörs från SNV:s sida och att en vägledning tas fram. Om statistiken inte ska inkludera emballage behövs schabloner tas fram så att detta kan räknas bort för de olika avfallsslagen. Idag ingår normalt vikten av fat, kartonger och annat emballage i de vikter som redovisas från mottagarna och transportörerna.

Göteborgs Stad instämmer i SNV:s önskan att rapporteringen skall vara enkel. Ett sätt att göra det enkelt är att utgå från de redan allmänt tillämpade EWC-koderna (European Waste Catalogue) som finns i lagstiftningen. Staden vill påminna om att det ibland visar sig att fel avfallsslag angivits, systemet behöver därför möjliggöra att avfallet klassas om.

Det är viktigt att sanktioner kopplat till de nya reglerna utformas ett bra sätt. Sanktioner behöver vara utformade så att de går att använda även mot dem som uppenbart har gjort sig av med farligt avfall utan att rapportera in det i systemet.

Förbättrad avfallsstatistik

Det behövs en bättre insamling av statistik för att leva upp till EU:s rapporteringskrav. Göteborgs Stad är dock tveksam till SNV:s huvudförslag att alla C-verksamheter ska rapportera in uppgifter om icke farligt avfall (alternativ C). Det borde räcka med information från avfallsmottagande verksamheter som är tillståndspliktiga eller anmälningspliktiga (alternativ B). Jämfört med alternativ C innebär alternativ B större osäkerhet när det gäller avfallets ursprung, kontoret anser dock att den information som avfallslämnarna ger till avfallsanläggningarna borde vara tillräcklig för att de i sin tur ska kunna rapportera in i systemet. Avfallsanläggningar måste ändå inhämta denna information från de verksamheter som inte är anmälningspliktiga. Staden har svårt att se att nyttan med att kräva rapportering från alla C-verksamheter uppväger kostnaden. Att införa rapporteringskrav från alla C-verksamheter kräver också en stor initial arbetsinsats med att hämta in uppgifter om dessa från kommunerna. Det kan dessutom finnas en samordningsvinst eftersom de anläggningar som berörs av alternativ B till stor del är samma anläggningar som ska lämna uppgifter om bygg- och rivningsavfall enligt SNV:s huvudförslag.

Göteborgs Stad önskar att SNV överväger om resultatet av den utökade inrapporteringen kan brytas ner på kommunal nivå så att det kan utgöra underlag för den kommunala avfallsplaneringen. Om det behövs av sekretesskäl kan resultaten anonymiseras eller aggregeras innan rapportering på kommunal nivå.

Digital lösning för statistik och spårbarhet

Göteborgs Stad ser positivt på att digitalisera systemet med transportdokument och att den digitala agendan används för att genomföra miljöpolitiken.

Staden är positiv till att resultat och principer från SNV:s arbete med samverkansprogram för informationsförsörjning inom industriutsläppsdirektivet och projektet för att implementera lösningar inom ramen för SNV:s uppdrag för att uppfylla industriutsläppsdirektivet, återanvänds. Staden anser att det är grundläggande att den digitala lösningen bygger på de principer som har tagits fram i projektet.

För gränssnitt mot verksamhetsutövaren ser Staden stora fördelar med en samordning med övriga utvecklingsmyndigheter inom Digitalt Först för att undvika dubbelfunktionalitet för verksamhetsutövare samt utgår från att de termer och definitioner som tas fram samordnas med övriga initiativ inom "digitalt först".

Det är viktigt att det blir tydligt hur avvikande mängder ska hanteras i systemet. Troligen blir det tydligare om vikt alltid används och att användaren får tillgång till schabloner och omvandlingsfaktorer hellre än att använda andra enheter. Vidare behöver man fastställa vilka variationer som kan förväntas och vilka som ska generera någon form av varningsklocka.

Icke farligt byggnads- och rivningsavfall

SNV anger att syftet med utredningen, uppdraget från regeringen, är att utreda huruvida det finns ett behov av styrmedel för att nå etappmålet om återvinning av icke-farligt byggnads- och rivningsavfall på 70 % till 2020. Inom ramen för uppdraget har SNV gjort antagandet att Sverige förmodligen klarar avfallsmålet redan idag, men det beror på vilka material som ska ingå i statistiken.

Göteborgs Stad delar SNV:s bedömning att det är viktigt med tillförlitlig statistisk för att kunna dra slutsatser om etappmålet nås. Det är dessutom viktigt att SNV ser till om den föreslagna åtgärden innebär att syftet med uppdraget uppnås. Varje åtgärd som ökar belastningen för branschen och tillsynsmyndigheter bör vara noga övervägd och utgå ifrån ett långsiktigt nyttoperspektiv.

SNV har även att ta ställning till målkonflikten mellan återvinning av material och giftfri miljö vid fortsatt arbete med måltvärdering och formuleringar nationellt och inom EU. Material som inte uppnår klassificeringen farligt avfall kan dock ha sådana egenskaper att återanvändning inte är lämplig. Till exempel kan material som formellt inte klassas som farligt avfall över tid läcka farliga ämnen till omgivande miljöer, så som exempelvis lakning av metaller från klinkers. Göteborgs Stad anser att en giftfri miljö är lika viktig som en god materialåtervinning. Återvinning i sig kan ha direkta hälsoeffekter i det fall olämpligt byggmaterial återvinns utan en konsekvensanalys.

Avfallsbegreppet i statistiken

I rapporten har SNV fört en dialog med Trafikverket i fråga om vilka materialslag som ska klassas som avfall och därmed ingå i statistiken som följer upp etappmålet. Under avsnittet genomförande har Trafikverket meddelat en avvikande åsikt om huruvida asfalt ska anses vara avfall. Vidare anges att detta skulle klarläggas under 2015 och ingå i den rapport som upprättas över uppdraget.

Staden anser att asfalt som uppkommer genom rivningsarbeten i befintliga vägar ska klassas som avfall om det inte ska återanvändas i det specifika projektet. Generellt bedömer Staden att avfall som uppkommer på platsen där byggnation sker, kan undantas avfallsbegreppet om det är tydligt att behovet av asfalt finns inom projektet och fyller en funktion, se SNV:s publikation 2010:1. Det är inte nödvändigtvis så att asfalt behöver ha höga halter av PAH för att kunna anses vara avfall vid användning på en annan plats än i projektet eller om avsättning eller behovet inte finns för användning på platsen det uppkommit.

Trots att Trafikverket inte delar SNV:s bedömning om hur asfalt ska hanteras, anser Göteborgs Stad att det framgent bör ske ett tydligt ställningstagande kring vilka data som ska ingå i statistiken, eftersom det förmodligen är avgörande för målet med uppdraget från regeringen. Om det slutligen avgörs att asfalt ska ingå i statistiken bör det klargöras om etappmålet nås utan andra åtgärder. Staden anser därför att SNV bör arbeta vidare med punkt 2 på sida 18. På samma sätt behöver SNV tydligt ta ställning till om andra rivningsmaterial, som återanvänds på den plats där de har uppkommit, ska anses vara avfall. Det rör sig troligen om stora mängder material som ofta inte passerar någon avfallsanläggning.

Rapporteringskrav för anmälningspliktiga avfallsanläggningar

SNV har föreslagit att rapporteringskrav på bygg- och rivningsavfall ska omfatta samtliga C-klassade avfallsbehandlingsanläggningar som enligt rapporten uppgår till 750 stycken. Kostnaden för rapportering har uppskattats till över 20 miljoner totalt, varav den stora delen är tidsåtgången för rapportering för de påverkade verksamheterna.

Göteborgs Stad ser inte negativt på att rapporteringskrav införs, men bedömer att det inte är klarlagt om ett sådant krav skulle uppfylla syftet med uppdraget. Ett rapporteringskrav från avfallsanläggarna kommer att ge god upplösning av statistiken för det avfall som faktiskt hamnar där. Om bygg- och rivningsavfall inte sänds till dessa anläggningar är det naturligt att sådant avfall inte kommer att omfattas av den nationella statistiken. Frågan om hur asfalt ska klassas kommer dessutom fortsatt att vara aktuell även om rapportering införs.

Införs rapporteringskravet kommer det att innebära en ökad kostnad för avfallsanläggningarna. Genom en ökad kostnad är det sannolikt att avfallslämnaren får betala för detta. Staden ser att en ökad kostnad för att lämna avfallet skulle kunna minska incitamenten att låta avfall omhändertas på ett riktigt vis.

Förslag på rapporteringskrav på byggherrar

Utöver huvudförslaget på rapporteringskrav för C-anläggningar har SNV även redovisat alternativ för att kunna samla in statistik och nå samma mål. En sådan åtgärd är att införa ett rapporteringskrav för byggherrar. Göteborgs Stad anser att åtgärden är positiv och kommer dels kunna förbättra statistikinsamlingen, dels förbättra möjligheten till materialåtervinning genom att synliggöra andelen material som återanvänds. Förslaget lägger även kostnaden där avfallet uppstår, hos byggherrarna.

Det framgår av förslaget att PBL i så fall kommer att behöva skrivas om och utgå ifrån ett lagstadgat rapporteringsansvar enligt miljöbalken. En sådan konstruktion bedömer Staden vara lämplig och utökar nuvarande rapporteringsskyldighet i fråga om farligt avfall vid exempelvis rivningar och byggnationer.

Kostnaden för åtgärden är hög och uppgår enligt SNV till cirka 100 – 410 miljoner kronor utifrån SNI 41-43. Det är därför viktigt att åtgärden ger tillräcklig nytta relativt dagens system. Stadens tillsynsmyndighet ser i sin tillsyn svårigheter att kontrollera hur avfall hanteras i rivningar. Detta är en effekt av att processen styrs av stadens byggnadsnämnd och hanteringen av rivningen därför nästan uteslutande hanteras utifrån

de krav som finns kopplat till ett bygglov och de delar av avfallsförordningen som kopplar till PBL.

I det fall åtgärden införlivas och tillräcklig statistik kan uppnås för att utvärdera etappmålet bedömer kontoret att utgångsläget för vidare styrmedel eller lagkrav är god. Åtgärden innebär även att problemet med svinn av avfall hos byggherrar bör bli mindre med en större grad av inventering av bestånd och uppföljande rapportering efter att ett projekt är avslutat.

I det fall en åtgärd av den här typen införs anser Staden att det är olämpligt att låta den vara frivillig eller utgå ifrån större byggherrar. Lagkraven bör vara lika för alla med harmoniserade kostnader. Frivillig rapportering kan riskera att bli en ökad utgift som minskar konkurrenskraften hos de som har för avsikt att vara ledande i branschen för sin avfallshantering- och rapportering. Om åtgärden dessutom skulle ske endast för större byggherrar är risken stor att en skev bild av branschen uppstår i statistiken när mindre byggherrar inte syns. Större bolag har generellt sett mer omfattande system för kontroll av de projekt de bedriver.

Krav på materialåtervinning och återbetalbar säkerhet eller straffavgift

Förslaget med återbetalbar säkerhet är intressant som en teoretisk konstruktion. Det återstår att utreda hur detta skulle kunna fungera i praktiken och eventuella fallgropar. Utifrån den information som utläses i rapporten bedömer Göteborgs Stad att det är avgörande hur begreppen är definierade för alla aktörer, om ett sådant system ska införas. Om en tvist uppstår huruvida målet har uppnåtts riskerar det att bli problematiskt för tillsynsmyndigheten och en stor osäkerhet för byggherrar ekonomiskt. Alternativet att ha en straffavgift har samma inneboende riskfaktorer, som behöver utredas närmare.

Göteborgs Stad ser att systemet skulle kunna kombineras med krav på fullständig materialinventering vid ansökan om rivningslov samt någon typ av materialflödesanalys för varje byggprojekt över en viss storlek. Ytterst är det även viktigt att tillsynsmyndigheten sätter en hög ambitionsnivå på andelen återvunnet material, en fråga som i sig skulle kunna regleras i lagstiftning för enklare hantering.

Staden ser en stor fördel är att medel som förverkas hamnar i en fond som stimulerar utveckling på området. Systemet kan även verka för att premiera de som har hög ambitionsnivå utöver satta krav, något som saknas i övriga förslag. De medel som hamnar i fonden kan även användas till att upprätta och underhålla en materialbörs som har angetts vara ytterligare ett förslag till åtgärd för ökad återvinning.

Skatt på osorterat avfall

Göteborgs Stad anser att skatt på osorterat avfall kan vara ett lämpligt styrmedel om behovet finns. Så som SNV påpekar i rapporten är det avgörande att avfallskedjorna är kartlagda och tillförlitlig statistik finns att bygga underlaget på. En nackdel med skatt är att dessa pengar inte öronmärks för användning inom sektorn för exempelvis teknikutveckling. Det skulle även kunna riskera att bli för låg skatt genom bristfälligt underlag eller ett incitament att bli av med sitt avfall på annat sätt, så som mindre nogräknade mottagare, eller att problemet med avfallsdumpning ökar.

Handel med sorteringscertifikat

Göteborgs Stad anser att det är ett riskabelt styrmedel som kräver god insyn i marknadsmekanismer hos byggherrar. Sorteringscertifikat kommer att innebära en större insats hos respektive byggherre, även i de fall enskilda rivningar görs. Certifikat kan därför vara lämpliga för större byggherrar men mindre lämpliga för mindre verksamheter. Som styrmedel är övriga förslag mer lämpande för målsättningen.

Rapporteringskrav för anmälningspliktiga avfallsanläggningar

Kostnaden för att införa detta kommer att innebära en ökad kostnad i alla led. Huvudparten av kostnaden för att rapportera in statistik kommer att belasta

C-anläggningarna. Cirka 28 tkr per anläggning kommer den årliga kostnaden att vara för respektive anläggning, med en totalkostnad på cirka 21 miljoner kronor för alla 750 berörda verksamheter.

Den kommunala tillsynsmyndigheten, miljöförvaltningen i detta fall, antas få en ökad initial kostnad om 370 tkr totalt för att identifiera och sätta ihop en lista med alla anläggningar. Därefter antar SNV att kommunen kan informera alla berörda anläggningar på 20 timmar, en kostnadspost om ca 20 tkr för miljöförvaltningen. Kostnaden har bedömts vara relativt låg för åtgärden, men kommer att primärt drabba små verksamheter som tidigare inte har behövt hantera inrapportering av data centralt.

Göteborgs Stad bedömer att tidsåtgången för såväl sammanställning av anläggningar och administration kring åtgärden som informationsinsatser är underskattad. Kommunernas tillsyn kan finansieras via avgifter som kommunerna själva beslutar med stöd av 27 kap. 1 § miljöbalken (1998:808). Självkostnadsprincipen gäller enligt 8 kap. 3 c § kommunallagen (1991:900). Göteborgs Stad ser dock att stadens tillsynsmyndighet får svårt att avgiftsfinansiera initiala kostnader för att ta fram uppgifter om anmälningspliktiga verksamheter som finns i systemen samt att anpassa tillsynsmyndighetens digitala system.

Revidering av mål avseende bygg- och rivningsavfall

Naturvårdsverkets rekommendation är att Sverige i samband med att utvärderingen av återvinningsmålet inleds på EU-nivå, föreslår återvinningsmål där mest resurseffektiva återvinningsalternativen premieras och där materialåtervinning av trä stimuleras. Göteborgs Stad anser att Sverige även bör föra fram möjligheten att de kompletteras med separata förebyggandemål om att minska bygg- och rivningsavfallets mängd och farlighet för att bättre följa avfallshierarkin.