

PM 2017 RV (Dnr 110-561/2017)

Naturvårdsverkets redovisning av två uppdrag: Förbättrad avfallsstatistik och spårbarhetssystem för farligt avfall och Icke-farligt byggnads - och rivningsavfall

Remiss från Naturvårdsverket

Remisstid den 15 juni 2017

Borgarrådsberedningen föreslår att kommunstyrelsen beslutar följande.

1. Som svar på remissen "Naturvårdsverkets redovisning av två uppdrag: Förbättrad avfallsstatistik och spårbarhetssystem för farligt avfall och Icke-farligt byggnads - och rivningsavfall" hänvisas till vad som sägs vad som sägs i stadens promemoria.
2. Paragrafen justeras omedelbart.

Föredragande borgarrådet Katarina Luhr anför följande.

Ärendet

Naturvårdsverket har remitterat resultaten av två regeringsuppdrag som handlar om att föreslå hur avfallsstatistiken kan utvecklas, hur spårbarheten för farligt avfall kan förbättras och vilka styrmedel som skulle kunna öka återvinningen av byggnads- och rivningsavfall.

Naturvårdsverket fick i regleringsbrevet för 2015 i uppdrag att analysera och föreslå hur avfallsstatistiken kan utvecklas samt att föreslå ett system för spårbarhet av framförallt farligt avfall. Uppdraget redovisas i rapporten "Förbättrad avfallsstatistik och spårbarhetssystem för farligt avfall" med bilaga 1 "Rapport för delprojektet Digital lösning , förbättrad avfallsstatistik och spårbarhetssystem (DL FASS)" och bilaga 2 "Avfallsflöden, behandlingskapacitet och prognoser". (Samtliga bilaga 2 till promemorian)

Rapporten med bilagor finns att läsa på <http://www.naturvardsverket.se/Miljoarbete-isamhallet/Miljoarbete-i-Sverige/Regeringsuppdrag/Redovisade-2016/Avfallsstatistik-och-sparbarhet-farligt-avfall/>.

I regleringsbrevet för 2014 fick Naturvårdsverket i uppdrag att utreda behov av styrmedel för att nå etappmålet om att förberedandet för återanvändning, materialåtervinning och annat materialutnyttjande av icke-farligt byggnads- och rivningsavfall ska nå upp till minst 70 viktprocent senast år 2020. Uppdraget redovisas i rapporten "Icke farligt byggnads- och rivningsavfall".

Rapporten finns att läsa på <http://www.naturvardsverket.se/Miljoarbete-isamhallet/Miljoarbete-i-Sverige/Regeringsuppdrag/Redovisade-2015/Icke-farligt-byggnads-och-rivningsavfall/>.

Enligt uppdraget ska lämnade förslag bidra till att det blir enklare att följa flöden och trender inom avfallsområdet, inklusive import och export, att etappmålen om avfall kan följas upp och att underlag för tillsyn förbättras.

Beredning

Ärendet har remitterats till stadsledningskontoret, miljö- och hälsoskyddsnämnden och Stockholms Stadshus AB.

Stadsledningskontoret välkomnar i huvudsak förslagen men avstår från att bedöma den närmare utformningen och föreskrifterna omkring hur statistikinsamling på mest lämpliga sätt ska utformas.

Miljö- och hälsoskyddsnämnden framför flera synpunkter på hur systemet för rapportering av avfallsstatistiken bör utformas.

Stockholms Stadshus AB anser att det är rimligt att förorda att rapporteringstillfällena begränsas till en gång per år, att systemet är enkelt och lätt att använda samt anpassat till andra statistiska system.

Mina synpunkter

I huvudsak ser jag remissen som positiv. En förutsättning för att kunna minska vår miljöpåverkan är god statistik som underlag för vad vi behöver göra. Jag ser det också som positivt för avfallspolitiken att då möjligheten att bättre kunna formulera kvantifierade mål ökar när vi har bättre statistik att tillgå

När vi bygger mycket behöver vi se till att byggnadsprocessen är så hållbar som möjligt. Att förbättra statistiken för icke farligt byggnads och rivningsavfall går därför i linje med stadens arbete för minskad miljö- och klimatpåverkan av byggande. Flera synpunkter lyfts i stadens promemoria och det är många delar av stadens verksamhet som påverkas av förslagen i remissen. Jag instämmer också i att det är viktigt att administrationen minimeras genom att utforma rapporteringssystemen på bästa sätt.

1. Som svar på remissen "Naturvårdsverkets redovisning av två uppdrag: Förbättrad avfallsstatistik och spårbarhetssystem för farligt avfall och Icke-farligt byggnads - och rivningsavfall" hänvisas till vad som sägs vad som sägs i stadens promemoria.
2. Paragrafen justeras omedelbart.

Stockholm den 8 juni 2017

KATARINA LUHR

Bilagor

1. Reservationer m.m.
2. Remissen

Borgarrådsberedningen tillstyrker föredragande borgarrådets förslag.

Remissammanställning

Ärendet

Naturvårdsverket har remitterat resultaten av två regeringsuppdrag som handlar om att föreslå hur avfallsstatistiken kan utvecklas, hur spårbarheten för farligt avfall kan förbättras och vilka styrmedel som skulle kunna öka återvinningen av byggnads- och rivningsavfall.

Naturvårdsverket fick i regleringsbrevet för 2015 i uppdrag att analysera och föreslå hur avfallsstatistiken kan utvecklas samt att föreslå ett system för spårbarhet av framförallt farligt avfall. Uppdraget redovisas i rapporten "Förbättrad avfallsstatistik och spårbarhetssystem för farligt avfall" med bilaga 1 "Rapport för delprojektet Digital lösning, förbättrad avfallsstatistik och spårbarhetssystem (DL FASS)" och bilaga 2 "Avfallsflöden, behandlingskapacitet och prognoser". (Samtliga bilaga 2 till promemorian)

Rapporten med bilagor finns att läsa på <http://www.naturvardsverket.se/Miljoarbete-isamhallet/Miljoarbete-i-Sverige/Regeringsuppdrag/Redovisade-2016/Avfallsstatistik-och-sparbarhet-farligt-avfall/>.

I regleringsbrevet för 2014 fick Naturvårdsverket i uppdrag att utreda behov av styrmedel för att nå etappmålet om att förberedandet för återanvändning, materialåtervinning och annat materialutnyttjande av icke-farligt byggnads- och rivningsavfall ska nå upp till minst 70 viktprocent senast år 2020. Uppdraget redovisas i rapporten "Icke farligt byggnads- och rivningsavfall".

Rapporten finns att läsa på <http://www.naturvardsverket.se/Miljoarbete-isamhallet/Miljoarbete-i-Sverige/Regeringsuppdrag/Redovisade-2015/Icke-farligt-byggnads-och-rivningsavfall/>.

Enligt uppdraget ska lämnade förslag bidra till att det blir enklare att följa flöden och trender inom avfallsområdet, inklusive import och export, att etappmålen om avfall kan följas upp och att underlag för tillsyn förbättras.

Statistik och spårbarhet för farligt avfall

Naturvårdsverket föreslår att:

- all yrkesmässigt bedriven verksamhet ska rapportera det farliga avfall man lämnar för borttransport eller tar emot efter transport,
- de som transporterar sitt eget farliga avfall ska rapportera,
- det farliga avfallet ska kodas så att det kan följas från lämnare till mottagare,
- rapporteringen ska ske i en digital lösning som Naturvårdsverket anvisar och den ska vara strukturerad och detaljerad, och
- att de nya kraven på rapportering ska införas stegvis.

Statistik för icke-farligt avfall

Naturvårdsverkets föreslår att:

- alla anmälningspliktiga miljöfarliga verksamheter ska rapportera även det bortlämnade eller mottagna icke-farliga avfallet,
- rapporteringen ska ske i en digital lösning som Naturvårdsverket anvisar och den ska vara strukturerad och detaljerad, och
- att de nya kraven på rapportering ska införas stegvis.

Icke farligt byggnads- och rivningsavfall

Naturvårdsverket konstaterar att det är sannolikt att Sverige redan uppnår återvinningsmålet under förutsättning att delar av flödena av anläggningsavfall och asfalt, som idag inte tillgodoräknas, kan räknas med i uppföljningen av målet. Naturvårdsverket bedömer att det inte är återvinningen i sig som brister, utan tillgången på tillförlitliga data som kan bekräfta detta. Naturvårdsverket föreslår därför inte några styrmedel för att öka återvinningen utan har bara översiktligt undersökt sådana. Naturvårdsverket föreslår istället en metod för att få till stånd bättre statistik för icke farligt byggnads- och rivningsavfall.

Naturvårdsverkets föreslår att:

- anmälningspliktiga verksamheter som hanterar avfall ska rapportera uppgifter om icke farligt byggnads- och rivningsavfall, såsom idag gäller för tillståndspliktiga verksamheter,
- rapporteringen ska ske i Svenska Miljörapporteringsportalen, SMP, dit tillståndspliktiga verksamheter rapporterar,
- kommunerna ska sammanställa vilka företag i respektive kommun som ska rapportera.

När det gäller styrmedel så anser verket att dessa ska fortsätta att utredas om det trots allt visar sig att Sverige inte uppnår återvinningsmålet.

Beredning

Ärendet har remitterats till stadsledningskontoret, miljö- och hälsoskyddsnämnden och Stockholms Stadshus AB.

Stadsledningskontoret

Stadsledningskontorets tjänsteutlåtande daterat den 16 maj 2017 har i huvudsak följande lydelse.

Stadsledningskontoret välkomnar i huvudsak förslagen. Kontoret bedömer det för sannolikt att avfallsstatistiken kommer att bli väsentligt bättre, vilket bland annat är nödvändigt för att inom avfallspolitiken kunna ange kvantifierade och precisa miljömål. Möjligheten att på ett enklare sätt än idag kunna spåra farligt avfall kommer att öka, vilket bland annat kommer att öka förutsättningarna för att förhindra illegala gränsöverskridande avfallstransporter och otillåten avfallshantering.

Stadsledningskontoret avstår dock från att bedöma den närmare utformningen och föreskrifterna omkring hur statistikinsamling på mest lämpliga sätt ska utformas. Kontoret vill betona vikten av att insamlingen av uppgifter görs med bästa möjliga kostnadseffektiva metoder, så att uppgiftslämnarbördan inte blir omotiverat hög, exempelvis genom att antalet rapporteringstillfällen begränsas.

Förslagen ligger i linje med stadens ambitioner inom området farligt avfall, som i stadens nyligen beslutade *Avfallsplan för Stockholm 2017-2020* (utl. 2017:67, dnr 171-1991/2016) har getts högre prioritet. Fokus där ligger på insamlingen från hushållen och tillsynen av bygg- och rivningssektorn.

Stadsledningskontoret föreslår att kommunstyrelsen anser remissen besvarad med vad som sägs i stadsledningskontorets tjänsteutlåtande.

Miljö- och hälsoskyddsnämnden

Miljö- och hälsoskyddsnämnden beslutade vid sitt sammanträde den 16 maj 2017 följande.

1. Miljö- och hälsoskyddsnämnden beslutar att godkänna och överlämna förvaltningens tjänsteutlåtande som svar på remissen.
2. Miljö- och hälsoskyddsnämnden beslutar att omedelbart justera paragrafen.

Reservation anfördes av Lars Jilmstad m.fl. (M), *bilaga 1*.

Miljöförvaltningens tjänsteutlåtande daterat den 2 maj 2017 har i huvudsak följande lydelse.

Gällande statistik och spårbarhet för farligt avfall

Miljöförvaltningen välkomnar möjligheten att på ett enklare sätt än idag kunna spåra farligt avfall. Hur en databas med så stora mängder av uppgifter därutöver kan användas i den dagliga tillsynen är svårt att säga. Förvaltningen anar att det kan behövas specialkompetens för att ur systemet få fram t.ex. avfallsströmmar som inte hanteras rätt.

Miljöförvaltningen föreslår att

rapporteringskyldigheten läggs på transportörerna men att även den mottagande avfallsverksamheten kvitterar att transporten tagits emot och för in uppgifter om avfallet i den digitala lösningen,

rapporteringsystemet utformas så att det är lätt att använda och att uppgifter förs in på ett likartat sätt oavsett vem som för in uppgifterna,

systemet testas under en period innan man kräver att alla ska rapportera i det, avfallslämnarna får tillgång till systemet så att de där kan hitta uppgifter om det egna farliga avfallet och få ut statistik som visar avfallsslag, transportör och mottagare. Då skulle detta kunna ersätta anteckningsskyldigheten enligt avfalls-förordningen, avfallet kodas såsom Naturvårdsverket föreslår.

Transportörer och mottagare bör rapportera

Naturvårdsverket har gått igenom ett antal olika alternativ för var i kedjan rapportering ska ske och funnit att det bästa torde vara att all yrkesmässigt bedriven verksamhet rapporterar sitt eget farliga avfall. Miljöförvaltningen tycker dock inte att rapporteringskyldigheten ska läggas på all yrkesmässigt bedriven verksamhet. Med ett sådant system blir det otroligt många som måste klara av att rapportera eftersom i stort sett all yrkesmässig verksamhet genererar någon form av farligt avfall.

Mot detta kan hävdas att företagen redan idag ska föra anteckningar och se till att det upprättas transportdokument med uppgift om avfallsslag, mängd och mottagare och att det borde bli enklare att kunna göra detta digitalt. Miljöförvaltningen menar dock att anteckningsskyldigheten oftast uppfylls genom att man sparar kvitton och transportdokument. Det är sällan som en verksamhet för separata anteckningar. Skyldigheten att upprätta transportdokument uppfylls i många fall av transportörerna som synkroniserar detta med sina kundorder. Det föreslagna rapporteringskravet skulle för många verksamhetsutövare bli en ny uppgift. Transportörer och mottagare har kunskap om avfall på ett annat sätt än avfallslämnarna och det skulle bli avsevärt färre som blir rapporteringskyldiga.

Miljöförvaltningen befarar också att kvaliteten på de inrapporterade uppgifterna blir sämre ju fler som ska rapportera. Det är svårt, även för den som dagligdags arbetar med avfall, att

klassa avfallet och att hitta rätt avfallskod. Många mindre verksamhetsutövare har inte kunskap om de olika avfallstyperna, vad som är farligt avfall och inte och hur avfallsförteckningen i avfallsförordningen ska användas. Därtill ska läggas att inte alla verksamhetsutövare har datorer och en del har bristande kunskaper i svenska.

Spårbarheten behöver förbättras

Miljöförvaltningen upplever att spårbarheten blivit sämre. Tidigare behandlade lagstiftningen lämnare, transportör och mottagare i ett system där mottagaren skulle skicka en bekräftelse till lämnaren på att avfallet tagits emot. I nuvarande lagstiftning behandlas bara lämnare och mottagare. Transportören blir först en mottagare och sedan en lämnare och den första avfallslämnaren, dvs. den verksamhet där avfallet uppstått, ska kontrollera den första mottagaren vilket då oftast är transportören. Förvaltningens uppfattning är att kedjan i lagstiftningen ska bestå av lämnare, transportör och mottagare men att det ska vara tillräckligt för en avfallslämnare att kontrollera att transportören har erforderliga tillstånd. Om sedan lämnaren har tillgång till det digitala systemet så får denne möjlighet att kontrollera vart avfallet transporterats. Förvaltningen anser att det finns ett behov av att i tillsynen kunna följa det farliga avfallet från lämnare via transportör till mottagare. Förslaget att ge avfallet en ID-kod är bra.

Användarvänlighet är avgörande för tillförlitlig statistik

Om rapporteringssystemet ska fungera och den statistik man får ut ska vara någorlunda tillförlitlig måste det vara lätt att använda systemet. Det vore bra med ett system som hjälper rapportören att hitta fram till rätt avfallskod, enhet o.s.v. och som inte tar in fler uppgifter än vad som är nödvändigt med hänsyn till vad man behöver få ut av systemet. Vad som avses med hur avfallet behandlas, transportsätt, tidpunkt är exempel på uppgifter med oklar betydelse.

Gällande statistik för icke farligt avfall

Miljöförvaltningen föreslår att

rapporteringsskyldigheten läggs på anmälnings- och tillståndspliktiga mottagare av icke-farligt avfall

rapporteringen sker i Svenska Miljörapporteringsportalen, SMP, dit statistik för icke-farligt byggnads- och rivningsavfall rapporteras

Föreskrifterna för miljörapportering behöver ändras så att det framgår att anmälnings- och tillståndspliktiga mottagare av icke-farligt avfall ska rapportera. Naturvårdsverket skriver att tillståndspliktiga miljöfarliga verksamheter redan idag rapporterar uppgifter om avfall i den årliga miljörapporten men det stämmer inte. Enligt föreskrifterna för miljörapportering ska de verksamheter som omfattas av bilaga 1 till Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 166/2006 rapportera årliga mängder av farligt och icke-farligt avfall som forslats bort från anläggningen och då endast om mängderna uppgår till mer än 2 respektive 2 000 ton per år. Därutöver ska de tillståndspliktiga verksamheter som tar emot bygg- och rivningsavfall rapportera hanterade mängder. Miljöförvaltningen håller med Naturvårdsverket om att de uppgifter som krävs om avfall i miljö-rapporterna behöver bli mer strukturerade. Sammanställd statistik över inrapporterade uppgifter måste kunna tas fram ur portalen på ett enkelt sätt.

Av samma anledning som för det farliga avfallet bedömer miljö-förvaltningen att det blir ett alltför stort antal som ska rapportera om rapporteringsplikten ska gälla för alla anmälningspliktiga verksamheter.

Gällande icke farligt byggnads- och rivningsavfall

Miljöförvaltningen anser att rapporteringsskyldigheten ska läggas på anmälnings- och tillståndspliktiga mottagare av byggnads- och rivningsavfall och att rapporteringen ska ske i SMP, som Naturvårdsverket föreslår.

Om det skulle visa sig att Sverige redan klarar målet på 70 vikt-procent materialåtervinning av byggnads- och rivningsavfall så anser miljöförvaltningen att Sverige ska överväga att höja målet och fortsätta utreda styrmedel för ökad återanvändning och material-återvinning av byggnads- och rivningsavfall. Förvaltningen ser i tillsynen av rivningar att mer skulle kunna materialåtervinnas, t.ex. gips, glas och mineralull men att det behövs ytterligare styrmedel för att återvinningen ska komma igång.

Förvaltningen anser att regelverket behöver bli tydligare

Naturvårdsverket föreslår ett antal förändringar av bestämmelserna i avfallsförordningen. Miljöförvaltningen vill påtala att det vore önskvärt att också se över 36 § och 42 §. Miljöförvaltningen anser att nedanstående ändringar skulle öka tydligheten

Nuvarande lydelse	Miljöförvaltningens ändringsförslag
36§ Det krävs ett särskilt tillstånd för att yrkesmässigt transportera avfall, eller transportera avfall som uppkommit i en yrkes-mässig verksamhet om ...	Det krävs ett särskilt tillstånd för att yrkesmässigt transportera <i>någon annans</i> avfall, eller transportera avfall som uppkommit i <i>den egna</i> yrkesmässiga verksamheten om ...
42§ Den som avser att transportera farligt avfall som har uppkommit i en yrkesmässig verksamhet ska anmäla detta till länsstyrelsen.	Den som avser att transportera farligt avfall som har uppkommit i <i>den egna</i> yrkesmässiga verksamheten ska anmäla detta till länsstyrelsen.

Som en konsekvens av ovanstående föreslår miljöförvaltningen en annan lydelse än den som Naturvårdsverket nu föreslår för 55§

Naturvårdsverkets förslag till ny lydelse	Miljöförvaltningens förslag
Den som yrkesmässigt transporterar farligt avfall ska ...	Den som yrkesmässigt transporterar <i>någon annans</i> farliga avfall ska ...

Stockholms Stadshus AB

Stockholms Stadshus AB:s yttrande daterat den 17 maj 2017 har i huvudsak följande lydelse.

Stockholm Vatten och Avfall AB ansvarar för Stockholms stads avfallshantering. Bostadsbolagen, Micasa och SISAB hanterar byggavfall inom sina projekt. Bolagen är således de aktörer inom koncernen Stockholms Stadshus AB som är huvudansvariga för de frågor som Naturvårdsverket utrett. Bolagen bedömer att Naturvårdsverkets förslag om utökat rapporteringsansvar kommer att medföra ökade administrativa kostnader. Koncernledningen anser att det är rimligt att förordna, vilket Stockholms hem också anför, att rapporteringstillfällena bör begränsas till en gång per år, när bolagets entreprenörer rapporterar in sin statistik till dem.

Stockholm Vatten och Avfall anser att den verksamhet som ansvarar för hantering av farligt avfall även ska ha ansvar för rapporteringen. I linje med detta motsätter sig bolaget Naturvårdsverkets förslag om tvingande rapporteringskrav gällande bygg- och rivningsavfall för mindre avfallsbehandlingsanläggningar, och anser att kravet på rapportering av icke-farligt byggnads- och rivningsavfall bör läggas på verksamhetsutövarna. Koncernledningen kan se ett behov av att det utreds om entreprenörerna bör ha ett utvidgat rapporteringsansvar, istället för avfallsbehandlingsanläggningarna eller byggherrarna.

Stockholm Vatten och Avfall ser avseende spårbarhet av farligt avfall från hushåll att det bör förtydligas varifrån kravet på inrapportering och spårbarhet ska börja gälla och även att möjligheter till ID-märkning för spårbarhet behöver beaktas. Stockholms stad har flera olika insamlingssystem utöver enskilda återvinningscentraler, som för många andra kommuner kan vara det enda insamlingsstället som finns.

Utredningen föreslår att ett centralt digitaliserat systemstöd ska införas för att förbättra statistiken. Koncernledningen anser mot bakgrund av detta, att systemstödet också bör utvecklas i syfte att minska de inrapporteringsansvarigas administration. Då bör det vid kommande utveckling av systemstödet samtidigt utredas om inrapporteringsansvaret kan läggas på leverantörsleden eller om det finns andra möjligheter att förenkla den administrativa hanteringen. Stockholm Vatten och Avfall anför också att det viktigt att systemet är enkelt och lätt att använda samt anpassat till andra statistiska system, vilket koncernledningen instämmer i.

Koncernledningen är i övrigt positiv till förslaget och ser att en tydligare ansvarsfördelning och styrning från myndigheter kan vara ett gott stöd för att minska mängderna osorterat avfall. Därutöver har koncernledningen inget ytterligare att anföra.

Reservationer m.m.

Miljö- och hälsoskyddsnämnden

Reservation anfördes av Lars Jilmstad m.fl. (M) enligt följande.

Lars Jilmstad m.fl. (M) föreslår att nämnden beslutar att delvis godkänna och överlämna miljöförvaltningens tjänsteutlåtande som svar på remissen och att därutöver anföras:

Naturvårdsverket har remitterat resultaten av två regeringsuppdrag som handlar om att föreslå hur avfallsstatistiken kan utvecklas, hur spårbarheten för farligt avfall kan förbättras och vilka styrmedel som skulle kunna öka återvinningen av byggnads- och rivningsavfall.

Vi välkomnar möjligheten att på ett enklare sätt än idag kunna spåra farligt avfall, men vi delar inte förslaget som innebär att transportören ska hållas rapporteringsansvarig. Vi anser det varande såväl logiskt som mer korrekt att de som lämnar och tar emot farligt avfall också är de som ska bära ansvaret för rapporteringen. Att lämna över detta ansvar på transportören, som rimligen inte kan avkrävas sakkunskap kring innehållet i alla typer av farligt avfall, vore fel väg att gå.

Vi menar därför att den delen i förvaltningens förslag omformuleras enligt följande:

”Rapporteringsskyldigheten läggs på avsändaren men att även den mottagande avfallsverksamheten kvitterar att transporten tagits emot och för in uppgifter om avfallet i den digitala lösningen.”