

PM 2005 RVIII (Dnr 303-1967/2005)

## **Naturvårdsverkets rapport "Kvalitet hos avfall som förs till förbränning"**

Remiss från Miljö- och samhällsbyggnadsdepartementet

Remisstid 9 september 2005, förlängd till 7 oktober 2005

Borgarrådsberedningen föreslår kommunstyrelsen besluta följande

1. Som svar på remissen "Kvalitet hos avfall som förs till förbränning" överlämnas och återlämnas denna promemoria.
2. Protokollet i detta ärende förklaras omedelbart justerat.

**Föredragande borgarrådet Viviann Gunnarsson** anför följande.

### *Bakgrund*

Miljö- och samhällsbyggnadsdepartementet har remitterat Naturvårdsverkets rapport "Kvalitet hos avfall som förs till förbränning" till Stockholms stad för yttrande. Sammanfattning i *bilaga*.

I rapporten ingår förslag på tydligare krav på karaktärisering och kontroll av det avfall som går till avfallsförbränning. De kompletterande kraven föreslås införas som förändringar i förordningen (2002:1060) om avfallsförbränning. Naturvårdsverket har fått regeringens uppdrag att i samråd med Statens energimyndighet undersöka möjligheterna att i förordningen (2002:1060) om avfallsförbränning ställa krav på kvaliteten på det avfall som förs till förbränning och på kontrollen på det, samt att i förekommande fall föreslå vilka krav och kontrollsysteem som bör införas i förordningen. Naturvårdsverket har inte bedömt det lämpligt eller möjligt att detaljreglera och exakt definiera vilka avfallsströmmar och avfallsslag som inte skall föras till förbränning utan istället bör föras till materialåtervinning, biologisk behandling eller tas omhand på annat sätt. Verket anser istället att en eller flera former av ekonomiska styrmedel bör övervägas. Naturvårdsverket anser att regler i form av lagar, förordningar och föreskrifter vad avser insamling, sortering m.m. av aktuella avfallsslag finns i tillräcklig omfattning. Däremot finns behov att förbättra tillämpningen av gällande regelverk. Då behövs mer kunskap om avfallets sammansättning och egenskaper.

### *Remisser*

Ärendet har remitterats till stadsledningskontoret samt till miljö- och hälsoskyddsnämnden och renhållningsnämnden för synpunkter.

*Stadsledningskontoret* delar miljö- och hälsoskyddsnämndens och renhållningsnämndens bedömningar. För att öka möjligheterna att regelverken för avfallsförbränning ska efterlevas, bör tillämpningen av dessa ses över och utvecklas. Stadsledningskontoret anser därför att det är angeläget att se till att det avfall som produceras tas om hand på bästa sätt och ställer sig positivt till vidare utredning av frågan.

*Miljö- och hälsoskyddsnämnden* anser att utformningen av de nya reglerna inte innebär någon förbättring i praktiken. Det framgår inte vem som är avfallsproducent för hushållsavfall och därmed jämförligt avfall. Vidare anser nämnden att det inte går att bedöma om det blir någon förbättring med de utökade kraven på kvalitet och karaktärisering utan att ha tillgång till de förslag om ekonomiska eller andra styrmedel som Naturvårdsverket anser behövas.

*Renhållningsnämnden* delar i stort Naturvårdsverkets bedömningar men betonar att tillämpningen av vissa förordningar måste förbättras för att nå ökad materialåtervinning. Nämnden är också tveksam till om bedömning av avfallsinnehållet kan fastställas med sådan noggrannhet att det är relevant för att mera kvalitativt karakterisera avfallet. Nämnden framhåller att möjligheterna att öka och förbättra tillsynen kräver ökade resurser för tillsynsmyndigheten och detta har inte tagits upp närmare i rapporten.

#### *Mina synpunkter*

Avfallspolitiken skall, i enlighet med EU:s avfallshierarki, i första hand styra mot att uppkomsten av avfall minimeras, i andra hand att produkterna återanvänds och i tredje hand att materialet återvinns. Först därefter kan förbränning av avfallet vara aktuellt. Därför är jag positiv till att det införs krav på det avfall som förs till förbränning. På så sätt är det möjligt att förhindra att sådant avfall förs till förbränning som lämpar sig bättre för t ex materialåtervinning eller biologisk behandling. Det finns dessutom avfall som idag deponeras som i större utsträckning skulle kunna gå till förbränning, exempelvis utsorterat och kvalitetsbestämt byggavfall. Syftet med Naturvårdsverkets förslag är, förutom att styra mot lämpligare behandlingsformer, t ex materialåtervinning eller biologisk behandling, även att förhindra att farligt avfall, icke brännbart avfall samt avfall som är tekniskt olämpligt förs till förbränning. Det är däremot tveksamt om de förslag Naturvårdsverket lagt fram verkligen leder till någon reell förbättring att styra bort olämpliga avfallsslag och komponenter till förbränning. Reglerna är för oprecisa för det syftet. Jag håller dock med om att ekonomiska styrmedel kan vara att föredra före detaljreglering, t. ex. i form av skatt på avfall som förs till förbränning, som Stockholm framfört i remissvaret till delbetänkandet ”En BRASKatt? – beskattning av avfall som förbränns”. Också andra styrmedel som främjar intresset att använda återvinningsmaterial måste utvecklas och användas. I dag finns det en växande marknad för återvunnet material där det i vissa fall råder en konkurrenssituation om vissa material, exempelvis plast, papper och metaller. Jag vill även poängtera att tillämpningen av bl.a. förordningen om producentansvar för förpackningar måste förbättras väsentligt i syfte att nå ökad materialåtervinning. Det måste bli ökade krav på förpackningsproducenterna att fasa ut dåliga förpackningar, t ex onödigt skrymmande eller som är producerade av olämpliga material. Nuvarande regleringar är inte tillräckligt effektiva. Jag välkomnar också förslag om justeringar i producentansvaret för att få bättre och tydligare styrning och klargöra rollerna mellan t.ex. producenterna och kommunerna när det gäller avfallsfrågor.

Jag föreslår med hänvisning till vad som ovan anförts att kommunstyrelsen beslutar följande

1. Som svar på remissen "Kvalitet hos avfall som förs till förbränning" översänds och återopas denna promemoria.
2. Protokollet i detta ärende förklaras omedelbart justerat.

Stockholm den 14 september 2005

VIVIANN GUNNARSSON

**Borgarrådsberedningen** tillstyrker föredragande borgarrådets förslag.

## ÄRENDET

Miljö- och samhällsbyggnadsdepartementet har remitterat Naturvårdsverkets rapport ”Kvalitet hos avfall som förs till förbränning” till Stockholms stad för yttrande.

## REMISSER

Ärendet har remitterats till stadsledningskontoret samt till miljö- och hälsoskyddsnämnden och renhållningsnämnden för synpunkter.

**Stadsledningskontorets** tjänsteutlåtande daterat den 8 augusti 2005 har i huvudsak följande lydelse.

Inom stadsledningskontoret har ärendet beretts av infrastrukturavdelningen. Stadsledningskontorets yttrande tar utifrån ett stadsövergripande perspektiv hänsyn till övriga remissinstansers svar.

### *Stadsledningskontorets synpunkter*

Stadsledningskontoret delar fullt ut miljö- och hälsoskyddsnämnden och renhållningsnämndens ställningstaganden och hänvisar till deras tjänsteutlåtanden. Det är angeläget att se till att samhällets restprodukter/avfall tas omhand på ett ekologiskt, ekonomiskt och etiskt hållbart sätt, där även de lokala förutsättningarna måste vägas in. Målsättningen bör alltid vara att i första hand minimera uppkomsten av avfall, i andra hand återanvända produkterna, i tredje hand använda avfallet som en materialresurs vid nytillverkning genom att återvinna det och först i sista hand destruera avfallet på lämpligast sätt t.ex. förbränna eller biologiskt bryta ned det. Ett sätt att uppfylla målsättningarna är att ställa krav på kvaliteten hos det avfall som förs till förbränning. Stadsledningskontoret delar bedömningen att det redan idag finns tillräckligt med lagar och regler för insamling och sortering. Tillämpningen av dessa bör dock förbättras vilket gör att Stadsledningskontoret ställer sig positiv till vidare utredning av förslaget. Stadsledningskontoret håller med om Naturvårdsverkets bedömning att det behöver införas ekonomiska och andra styrmedel. Vilka dessa är och vem de ska rikta sig mot är en av de frågor som bör utredas vidare.

Stadsledningskontoret har nyligen framfört sina synpunkter gällande beskattning av avfall som förs till förbränning i remissvaret till delbetänkandet ”En BRASKatt? – beskattning av avfall som förbränns. Där konstateras att:

”Den avfallsskatt som utredningen föreslår kommer i slutändan att betalas av verksamheter och hushåll som ger upphov till avfall. Därmed kommer stadens verksamheter att få ökade kostnader för sin avfallshantering. Hur stor denna kostnadsökning kommer att bli har inte varit möjlig att uppskatta, stadsledningskontoret kan dock redan nu konstatera att det inte finns någon möjlig finansiering av kostnadsökningen annat än omDispositionering av idag redan hårt ansträngda resurser.

Vidare bör påpekas att stadsledningskontoret inte ser att en ökad skatt på avfall som förbränns på ett entydigt sätt leder till ökad materialåtervinning. Med anledning av att skatten får olika effekter beroende på fossilt innehåll i avfallet och beroende på vilken typ av förbränningsanläggning som används kan effekten snarare bli att avfallsströmmarna ändras. Enligt utredningens beräkningar kommer ett värmeverk debiteras en skatt på ca. 439:-/ton avfall jämfört med kraftvärmeverkets 61-74:-/ton, i båda fallen tillkommer övriga kostnader för hanteringen m.m. Skillnaden i skatteuttag kan snarare leda till att avfallsströmmarna går till kraftvärmeverk lika väl som till materialåtervinning. Kostnader för återvinning av olika materialslag framgår inte av utredningen, det finns dock inga tecken som entydigt visar på att skatten leder till ökad materialåtervinning.”

**Miljö- och hälsoskyddsnämnden** beslutade den 30 augusti 2005

- att tillstyrka förslagen om ökad avfallskaraktärisering i Naturvårdsverkets förslag till ändringar av förordningen (2002:1060) om avfallsförbränning,
- att tillstyrka förslagen att avfallsproducenten ska karaktärisera avfallet under förutsättning att det tydligt framgår vem som är avfallsproducent för hushållsavfall och därmed jämförligt avfall samt
- att återropa förvaltningens tjänsteutlåtande som svar på remissen.

**Miljöförvaltningens** tjänsteutlåtande den 16 augusti 2005 har i huvudsak följande lydelse.

#### **Förvaltningens synpunkter**

Förvaltningen är positiv till förslaget att det ska införas krav på det avfall som förs till förbränning. Syftet med de ökade kraven är enligt NV

- att avfall som är tekniskt olämpligt att förbränna vid anläggningen inte förs till förbränning
  - att förhindra att avfall/material förs till förbränning som lämpar sig bättre för annat omhändertagande, t ex materialåtervinning eller biologisk behandling
  - att farligt avfall inte förs till förbränning
  - att icke brännbart avfall förs till förbränning
- Förvaltningen vill här lägga till ett syfte med de ökade kraven på kvalitet
- att kapaciteten i avfallsförbränningsanläggningarna inte upptas av avfall och material som ger lågt utbyte av el och värme

Då det fortfarande råder brist på förbränningskapacitet i landet bör den kapacitet som finns användas till avfall med högt värmevärde. Avfall som t ex slam från avloppsreningsverk, metallskrot och annat icke brännbart avfall från småverksamheter med kommunal sophämtning och glas- och metallförpackningar från storhushåll bör inte skickas till förbränning.

Förvaltningen anser att de förslag till förändringar som NV föreslår i sig inte leder till någon reell förbättring att styra bort olämpliga avfallsslag och komponenter till förbränning, åtminstone inte i Stockholm. Reglerna är för oprecisa för det syftet då det inte framgår hur en enskild avfallsproducents karaktärisering ska nå avfallsförbrännaren när avfallet blandas med andra avfallsproducenters som vid kommunens insamling.

Under första kvartalet 2005 rapporterades 89 tillfällen med kolmonoxidvärden  $>100$  mg/m<sup>3</sup> till tillsynsmyndigheten enligt SNFS 2000:6. Av rapporteringen går det att tolka ut att åtminstone 38 av dessa tillfällen, eller 43%, verkar bero på egenskaper i avfallet, t ex lågt värmevärde eller storlek och form som medför stopp i inmatningen eller utmatningen.

Under år 2004 skedde totalt 52 147 leveranser av avfall och bränsle till Högdalenverket. Av dessa kontrollerades 1214 st. 108 av de kontrollerade leveranserna hade avvikelser jämfört med avfallsspecifikationen för att få lämna avfall till anläggningen. De vanligaste orsakerna var överstort material och metaller. De kommuner som får lämna hushållsavfall och därmed jämförligt avfall till Högdalenverket måste ha system för sortering av hushållens avfall.

Stockholms stad uppfyller kraven genom att invånarna har möjlighet att sortera och lämna sitt grovavfall vid tre återvinningsstationer och sitt farliga avfall vid 15 bensinstationer, tre återvinningscentraler och två övriga inlämningsställen samt genom mobila insamlingsställen. Stockholm har ca 250 källsorteringsstationer för förpackningar. Fram t o m årsskiftet 2004/05 hämtades returpapper vid porten i innerstaden. Den hanteringen förbjöds av arbetsmiljöskäl vid årsskiftet. Därefter har enligt uppgift från Högdalenverket mängden returpapper i hushållsavfallet ökat. Det kan dock röra sig om en tillfällig ökning tills invånarna har hittat de nya insamlingsställen för returpapper.

Enligt en medborgarenkät om Stockholmarnas miljö och miljövanor genomförd år 2004 är 39% av de svarande mycket eller ganska missnöjda med möjligheterna att bli av med farligt avfall. 27% är mycket eller ganska nöjda med möjligheten att bli av med sitt farliga avfall. 77% av de svarande anser att det är mycket viktigt och 16% att det är ganska viktigt att man lämnar sitt

farliga avfall för omhändertagande. 73% av de svarande anser att de har mycket bra eller ganska bra kunskap om hur man ska handskas med sitt avfall på ett miljövänligt sätt.

Förvaltningen befarar att syftet med NV's förslag till regeländringar inte kommer att infrias på grund av följande faktorer:

- När farligt avfall, trots lagkrav, inte sorterats ut ur hushållsavfallet gäller inte reglerna för hantering av farligt avfall. Farliga komponenter i hushållsavfall och därmed jämförligt avfall tillförs på så sätt förbränningsanläggningarna.
  - Restauranger och andra småföretag har svårt att bli av med sitt förpackningsavfall som ingår i producentavfallet. De källsorteringsstationer för förpackningar som finns är inte till för företagarna. Det blir billigare och spar arbetskraft att skicka allt avfall, även glas och metall som inte brinner, med sopbilen.
  - Sophämtarna har inte laglig möjlighet att lämna kvar föremål som är olämpliga att förbränna i soprummen. Man måste "hämta tomt".
  - Det framgår inte av förslaget vilken del av eller enhet på avfallet som ska karaktäriseras.
  - Det framgår inte vem som är avfallsproducent när det gäller avfall som är jämförligt med hushållsavfall och samlas in genom kommunens försorg. Hur ska resultatet av karaktäriseringen från verksamhetsavfall, som samlas in av kommunen som hushållsavfall och därmed jämförligt avfall, nå avfallsförbrännaren när avfallet blandas med annat hushållsavfall?
  - Vilken roll har kommunens organisation för insamling och dess insamlingsentreprenörer? Är det någon av dessa som är avfallsproducent och som ska karaktärisera avfallet eller är det den enskilda fastighetsägaren eller det enskilda hushållet? Hur ska resultatet nå avfallsförbrännaren när avfallet blandas med annat hushållsavfall?
- Samråd i ärendet har skett med Hälsoskyddsavdelningen.

**Renhållningsnämnden** beslutade den 24 augusti 2005 att som svar på remissen överlämnas och återopas förvaltningens tjänsteutlåtande.

**Renhållningsförvaltningens** tjänsteutlåtande den 9 augusti 2005 har i huvudsak följande lydelse.

#### *Förvaltningens kommentarer*

Naturvårdsverket redovisar bland annat följande bedömning:

*"Vi bedömer det vara olämpligt och närmast omöjligt att detaljreglera och exakt definiera vilka avfallsströmmar som skall anses vara lämpliga för materialåtervinning och biologisk behandling och därmed inte bör gå till förbränning. Bland annat måste återvinningsindustrins möjligheter och intresse av att ta emot materialet beaktas. Vidare så kan man förvänta sig att teknikutveckling och förändrade vanor och konsumtionsmönster hos befolkningen gör avfallsströmmarna och förutsättningarna för återvinning av olika material förändras över tiden varför det är olämpligt att utifrån dagens förutsättningar strikt styra avfallsströmmarna från förbränning."*

Naturvårdsverkets bedömning överensstämmer med de erfarenheter som förvaltningen har.

Det är här också viktigt att betona att lokala förutsättningar för att återvinna såväl material som energi måste finnas med i bedömningen av, till vilken behandlingsform avfallet skall dirigeras.

Förvaltningen håller med om att vissa ekonomiska styrmedel är att föredra före detaljreglering, men vill också framhålla att andra styrmedel som påverkar intresset att använda återvinningsmaterial är viktiga för att de kompletterande återvinningsmetoderna till energiåtervinning skall utvecklas och användas. I sammanhanget måste även tillämpningen av bland annat förordningen om producentansvar för förpackningar förbättras väsentligt i syfte att nå ökad materialåtervinning. Förbättras inte tillämpningen måste kraven på producenterna skäpas genom förändringar i förordningen.

Naturvårdsverket bedömer i sin rapport att det är lämpligt att öka kraven på karakterisering och kontroll av avfall som förs till förbränning och gör också bedömningen att det är avfallsproducenten som har de bästa möjligheterna att karakterisera avfallet. Förvaltningen håller med om

denna bedömning då avfallsproducenten är den samma som den ursprungliga producenten eller företag som förbehandlar avfall.

Förvaltningen är av uppfattningen att när avfallet är hushållsavfall och avfallslämnare är "hushållet" är det inte möjligt att karakterisera avfallet mer detaljerat än den sexsiffriga koden "20 xx xx" som finns i avfallsförordningens bilaga.

Förvaltningens erfarenheter från och tillsammans med regionens avfallsförbränningsanläggningar är att ökade krav på karakterisering inte skulle förändra regionens anläggningarnas redan idag seriösa intresse för villkorsefterlevnad.

Förvaltningen håller med Naturvårdsverkets bedömning när det gäller krav på avfallslämnaren och hushållsavfall att

- *"För hushållsavfall och andra blandade avfall kan det vara svårt att bestämma de exakta mängderna av ingående avfallslag. Det bör i karakteriseringen av dessa material åtminstone ingå en beskrivning av vilka system för sortering av avfallet som finns."*
- *"Däremot bör plockanalyser inte förutsättas som löpande kontrollmetod".*
- *"Efter att en första karakterisering av avfallet gjorts behöver en ny karakterisering endast göras då avfalls sammansättning eller egenskaper förändras".*

Dessutom vill förvaltningen framhålla, liksom Naturvårdsverket, att det internationella standardiseringsarbetet rörande "fasta återvunna bränslen" i syfte att kvalitetssäkra och definiera "avfallsbränsle" måste följas noga och utnyttjas i framtida krav på kvaliteten för avfall som förs till förbränning.

När det gäller krav på avfallsförbrännaren anser förvaltningen att Naturvårdsverkets bedömning att "klassa avfallet efter den sexsiffriga avfallskoden enligt bilaga 2 till avfallsförordningen (2001:1063)" kan vara en rimlig nivå på karakteriseringen.

Till avsnittet "Förslag" har förvaltningen nedanstående direkta kommentarer.

Förvaltningen håller med Naturvårdsverket om att om kraven skall förtydligas och skärpas så måste

- karakteriseringens omfattning anpassas till hur avfallet producerats och vad det består av,
- den sexsiffriga avfallskoden enligt bilaga 2 i avfallsförordningen används för karakteriseringen,
- avfallsförbrännaren får genomföra kontroller på ett för sin och övriga parter lämpligt sätt.

Förvaltningen är däremot mer återhållsam i sin bedömning att värmevärde, fukthalt, mängder av producentansvarsmaterial, batterier, plast, kartong, icke brännbart och farligt avfall kan fastställas med sådan noggrannhet att det är relevant för att mera kvalitativt karakterisera avfallet, när detta inte av ensartad karaktär utan mer eller mindre komplext.

Förvaltningen vill också framhålla att möjligheterna att öka och förbättra tillsynen som anges också kräver ökade resurser för tillsyningsmyndigheten och detta har inte beskrivits eller bedömts närmare i rapporten.