

Avfallsnämnden

Obligatorium för utsortering av matavfall. Beslut.**FÖRSLAG TILL BESLUT**

Avfallsnämnden föreslås besluta

- att godkänna utredning om obligatorisk matavfallsinsamling i enlighet med Avfallsförvaltningens tjänsteutlåtande
- att uppdra åt Avfallsförvaltningen att ta fram förslag till reviderade föreskrifter för avfallshantering för Stockholms kommun i syfte att införa obligatorisk matavfallsinsamling för hushåll och övriga verksamheter att gälla från och med den 1 januari 2023 och för verksamheter med matservering som serverar fler än 25 portioner/dag att gälla från och med den 1 januari 2021
- att uppdra åt Avfallsförvaltningen att inleda en dialog med näringsliv, fastighetsägare och berörda aktörer för ett framgångsrikt genomförande av obligatoriet.

Fredrik Alfredsson
Förvaltningschef

Sammanfattning

Vid nämndsammanträdet 2018-06-07 uppdrogs Avfallsförvaltningen att utreda och återkomma med ett förslag med syfte att snarast möjligt införa obligatorisk matavfallsinsamling för verksamheter med möjlighet till dispens för verksamheter och fastighetsägare som av olika skäl inte kan sortera ut sitt matavfall.

Förvaltningen föreslår ett obligatorium för både verksamheter och hushåll men med olika omställningstider. För verksamheter med matservering (fler än 25 portioner/dag) föreslås en omställningstid på ca 1 ½ år, t.o.m. 2020-12-31. När det gäller hushållen och övriga verksamheter behöver omställningstiden vara längre, t.o.m. 2022-12-31. Detta för att sorteringsanläggningen i Högdalen behöver vara i full drift för att möjliggöra utsortering för alla hushåll.

I uppdraget från nämnden begränsades obligatoriet till att endast gälla verksamheter. Men utifrån erfarenhet från andra kommuner föreslås obligatorium för alla men med olika omställningstider. Detta också med beaktande av att regeringen beslutade i juni 2018, i samband med ett förtydligat producentansvar, krav på kommunerna att tillhandahålla insamlingssystem för matavfall för hushållen. Detta kan ses som en intention om att hushållen ska sortera ut matavfallet. Den 30 maj 2018 antogs inom EU direktiv 2018/851/EU som ändrar det så kallade ramdirektivet för avfall (direktiv 2008/98/EG). Av den nya artikel 22.1 följer att medlemsstaterna ska säkerställa att biologiskt avfall senast den 31 december 2023, om inte annat följer av artikel 10.2 och 10.3, antingen separeras och materialåtervinns vid källan, eller insamlas separat och inte blandas med andra typer av avfall.”. Undantagen i artikel 10.2 och 10.3 avser främst det fall att separat insamling ger sämre miljöpåverkan/kvalitet än blandad fraktion eller inte är tekniskt genomförbart.

Enligt nu gällande bemyndigande i avfallsförordningen (2011:927) är det möjligt för en kommun att föreskriva om obligatorisk utsortering av matavfall i renhållningsordningen. Enligt praxis får detta emellertid inte medföra något åliggande för fastighetsinnehavare att förändra eller omdisponera befintliga fastigheter. En sådan ventil kan uppnås genom att föreskriva att Miljö- och hälsoskyddsnämnden under vissa förutsättningar får meddela dispens från obligatoriet

För att obligatoriet ska kunna införas behöver avfallsföreskrifterna revideras.

Bakgrund

I samband med Avfallsnämndens beslut om utställning av reviderade avfallsföreskrifter 2018-06-07 uppdrogs Avfallsförvaltningen att utreda och återkomma med ett förslag med syfte att snarast möjligt införa obligatorisk matavfallsinsamling för verksamheter med möjlighet till dispens för verksamheter och fastighetsägare som av olika skäl inte kan sortera ut sitt matavfall. Detta för att öka utsorteringen av matavfall och uppfylla stadens mål.

Nuläge

| Statistik på matavfallsinsamling | Anslutna okt | Totala | Mål i handlingsplan | |
|----------------------------------|--------------|-----------|---------------------|-----|
| | 2018 | antalet | antal | % |
| Villa, inkl. villasamfälligheter | 17 995 | 45 121 ** | 38 300 | 85% |
| Flerbostadsfastigheter * | 2 638 | 17 454 ** | 14 100 | 81% |
| Verksamheter *** | 1 899 | ? | 4 000 | |
| Antal ton, årsprognos | 24 100 | 96 000 | 67 200 | 70% |

* antal hämtställen

** statistik från lantmäteriet 2017-12-31

*** avser alla typer av verksamheter t.ex. restauranger, storkök, caféer, butiker och personalmatsalar/pentryn

I tidigare framtagen handlingsplan för ökad matavfallsinsamling beräknas ca 85% av villahushållen och ca 81% av flerbostadsfastigheterna ha anslutit sig till matavfallsinsamlingen år 2022. Noteras bör att vi ej exakt känner till hur många enskilda flerbostadsfastigheter som ingår i antalet anslutna hämtställen utan det blir mer ett riktmärke/en uppskattning. Det finns hämtställen som ombesörjer flera fastigheters avfall via gemensamhetsanläggningar i form av t.ex. sopsugssystem såväl som det finns flera hämtställen hos en fastighet. En annan osäkerhetsfaktor är antalet verksamheter. Enligt uppgift från livsmedelskontrollen på miljöförvaltningen finns det uppskattningsvis drygt 3 000 restauranger. Det finns drygt 1 400 skolor och förskolor, en del av dem har dock inget eget tillagningskök. Därutöver finns det en mängd kontorspentryn och personalmatsalar.

Totalt har Stockholm Vatten och Avfall 24 268 unika hämtställen av avfall.

Syfte och angreppssätt

Inom Stockholm Vatten och Avfall bildades enheten Projekt matavfall i december 2015 med syfte att utöka matavfallsinsamlingen i Stockholm. I strategin som enheten tog fram sattes etappmål om att 50% av matavfallet skulle samlas in från hushåll och verksamheter till 2018. Prognosen för 2018 ligger på ca 26%. Trots att enheten förstärkts från fem till nio personer vilket inneburit att antalet kundkontakter ökat kraftigt uppnås inte förväntat resultat. Miljöstyrning via taxan ger inte önskvärd effekt och att övertyga kunder om att utsorteringen inte bara ger en miljövinst utan också är ekonomiskt fördelaktigt är mer tidskrävande än bedömts. Tendensen ser ut att vara densamma i landet i sin helhet då antalet kilo matavfall per invånare och år är högre hos kommuner med obligatorisk insamling än med frivillig lösning.

I uppdraget från nämnden begränsades obligatoriet till att endast gälla verksamheter. Utifrån erfarenhet från andra kommuner och de diskussioner som förts i arbetsgruppen föreslås obligatorium för alla men med olika omställningstider. Detta också med beaktande att regeringen beslutade i juni 2018, i samband med ett förtydligt producentansvar, krav på kommunerna att tillhandahålla insamlingssystem för matavfall för hushållen och som kan ses som en intention om att hushållen ska sortera ut matavfallet. Dessutom beslutade

EU den 30 maj 2018 att anta direktiv 2018/851/EU som ändrar det så kallade ramdirektivet för avfall (direktiv 2008/98/EG). Av den nya artikel 22.1 följer att medlemsstaterna ska säkerställa att biologiskt avfall senast den 31 december 2023, om inte annat följer av artikel 10.2 och 10.3, antingen separeras och materialåtervinns vid källan, eller insamlas separat och inte blandas med andra typer av avfall. Undantagen i artikel 10.2 och 10.3 avser främst det fall att separat insamling ger sämre miljöpåverkan/kvalitet än blandad fraktion eller inte är tekniskt genomförbart.

Införande av ett obligatorium kräver en omställningstid för alla parter; kunder, driftpersonal, rådgivande personal, kommunikation, entreprenörer samt tillsynsmyndighet. Efter omställningstiden ska dispens kunna beviljas.

Förvaltningen har valt att dela upp kategorin ”verksamheter” till två grupper; en för verksamheter med matservering, över 25 portioner/dag, och en för övriga verksamheter. Den största delen av matavfallet kommer från restauranger och storkök, det är därför angeläget att fokusera på dem i en första etapp. Skiljelinjen vid 25 portioner grundar sig på att krav på installation av fettavskiljare ligger på den nivån.

En omställningstid på ca 1 ½ år för verksamheter med matservering bedöms som rimlig tid att kontakta de kunder som finns i vårt verksamhetssystem och som ej sorterar ut matavfallet. Omställningstider för övriga verksamheter samt hushåll behöver vara längre, ca 3 ½ år, dels för att de är många fler men också i avvaktan på att sorteringsanläggningen i Högdalen är i full drift.

Det är enklast att införa matavfallsinsamling hos villahushållen där det endast i undantagsfall finns fysiska begränsningar för kärlutställning. Däremot kan uppföljningen vara tids- och kostnadskrävande om det blir så att många hushåll inte sorterar och entreprenören åker och ”tömmer” tomma kärl.

Lagreglering kring obligatorium

Enligt nu gällande bemyndigande i 74 § avfallsförordningen (2011:927) får en kommun meddela föreskrifter om att bland annat vissa slag av avfall ska förvaras och transporteras skilt från annat avfall. Bemyndigandet är dock inte ovillkorat. Enligt en dom från Kammarrätten i Stockholm (mål nr 4155-05, den 20 april 2006) får sådana föreskrifter inte medföra något åliggande för fastighetsinnehavare att förändra eller omdisponera befintliga fastigheter, utan i sådana fall måste det finnas dispensmöjligheter. Dispenserna föreslås hanteras av Miljö- och hälsoskyddsnämnden.

För att genomföra ett obligatorium behöver revideringar göras i avfallsföreskrifterna.

Stadens egna verksamheter och bolag

Interna krav för stadens egna verksamheter och bolag ska inte regleras på föreskriftsnivå utan hanteras i andra stadsövergripande styrdokument som miljöprogram och ägardirektiv. Detta innebär att kommunfullmäktige kan påskynda införandet av obligatorium både för stadens egna verksamheter och bostadsbolag.

Erfarenheter från intervjuade kommuner/kommunalförbund

Den generella slutsatsen från åtta intervjuade kommuner/kommunalförbund är att samtliga varit nöjda med beslutet om obligatorium och den positiva effekten som det inneburit, även om det fanns saker som kunde ha gjorts annorlunda t.ex. förstärkt bemanning både före och efter införandet.

Andra erfarenheter är;

- att omställningen tar tid, från 2–7 år
- att det kräver stora kommunikationsinsatser både före och kontinuerligt efter införandet
- att alla kommuner, utom en, har infört obligatorium för både verksamheter och hushåll
- att de flesta av de kontaktade kommunerna haft en frivillig lösning innan obligatoriet men då inte uppnått önskad effekt.

Avfall Sveriges statistik avseende matavfallsinsamling

Avfall Sveriges statistik för 2017 visar att 185 kommuner redovisar siffror för matavfallsinsamling, varav 97 kommuner med frivillig lösning och 88 med obligatorium.

Statistiken visar också att 9 av 10 kommuner med högst antal kg insamlat matavfall per invånare och år (69-96 kg) hade obligatorisk insamling. Detta skiljer sig markant från 2015 då det inte var någon större skillnad på insamlingsgraden mellan kommuner med obligatorisk insamling och de som bygger på frivillighet. Vidare visar statistiken från 2017, att av 68 kommuner med mer än 50 kg/inv. hade 51 obligatorisk insamling. Stockholm stad samlade in 17 kg/inv.

Externa utredningar

I ”Styrmedel för ökad biogasproduktion – sammanfattade slutsatser från ett forskningsprojekt” (Waste Refinery nov 2013) har sju av tjugotal potentiella styrmedel analyserats, som kan bidra till ökad biogasproduktion. En sammanlagd bedömning är att krav på obligatorisk matavfallsinsamling och klimatcertifikat är de styrmedel som ger störst effekt.

Avfall Sverige har låtit ta fram en rapport ”Hjälpmedel för introduktion av system för insamling av källsorterat matavfall”. Framgångsfaktorer, enligt rapporten, vid införande av insamlingssystem för källsorterat matavfall är främst av ”mjuk” karaktär i form av planering, tillräckliga personella resurser, information samt uppföljning och kontroll.

Sammanfattningsvis ger utredningarna, och avfall Sveriges statistik över kommuner med matavfallsinsamling, en positiv bild till att använda obligatorium som styrmedel.

Organisatoriska konsekvenser

Stockholm Vatten och Avfall har det huvudsakliga ansvaret i Stockholms stad för insamling av hushållsavfall från verksamheter och hushåll. I det ansvaret ingår uppföljning av kvalitet och leverans av service, samt uppföljning av kundernas nyttjande av denna service. I dagsläget görs uppföljning av matavfallshämtningar för att säkerställa korrekta sanktioner i form av högre taxa för beredningsavfall, d.v.s. en högre taxa när matavfall och vanligt hushållsavfall blandas, i jämförelse med taxan när matavfallet sorterats ut.

Syftet med ett obligatorium är att vi kraftigt ökar antalet kunder med utsortering men också att den insamlade mängden matavfall ökar. Detta medför att omfattningen av uppföljning ökar väsentligt och därmed behovet av resurser som arbetar med det. Sammantaget innebär detta att det initialt krävs en tillfällig förstärkning av personal både för rådgivning och uppföljning, däremot kan i förlängningen en omfördelning av personal ske från rådgivning till uppföljning.

För att obligatoriet ska få väntad effekt krävs att miljöförvaltningen planerar för en ökad arbetsbelastning avseende tillsyn och granskning av dispensansökningar. Därutöver kommer en särskild avgift för prövning av dispens från obligatoriet behöva införas i Miljö- och hälsoskyddsnämndens taxa för tillsyn enligt miljöbalken.

Ekonomiska konsekvenser

Obligatoriet innebär något ökade kostnader för Stockholm Vatten och Avfall i form av ökade personalkostnader initialt. Dessutom blir kostnaden för utökat antal kärl högre än planerat och tidigare än vad som budgeterats i flerårsbudgeten. Detta genererar endast en marginell ökning av taxan som föreslås Avfallsnämnden. Den stora ökningen i mängden anslutna hushåll sker i samband med att sorteringsanläggningen kommer igång och genererar inte fler kärl.

Sanktioner och miljöstyrande taxa

Det finns en grupp kunder som ser matavfallsinsamlingen som ett besvärligt inslag i vardagen och där ett obligatorium i sig inte innebär ökad utsortering. En kombination av tydlig kommunikation och incitament i form av miljöstyrande taxa, bedöms som kritiska framgångsfaktorer. Matavfallsinsamlingen är idag gratis för hushållen, med undantag för flerbostadsfastigheter med fler än en tömning per vecka och långt dragavstånd som båda genererar tillägg. Verksamheter med matavfallsinsamling har en subventionerad taxa men för att öka incitamentet till att investera i maskinella lösningar som t.ex. kvarn till tank behöver subventionen ökas för den typen av anslutningar. Någon form av sanktion vid upprepade tomma kärl kan behöva övervägas.

Tidplan

Om nämnden beslutar i enlighet med förvaltningens förslag behöver arbetet med förslag till justerade föreskrifter påbörjas omgående för att sedan tas vid nästkommande nämndmöte i mars 2019. Därefter kan utställnings- och remissförfarandet starta. Utställningstiden måste vara minst fyra veckor. Efter utställning kommer ett slutligt förslag till föreskrifter presenteras för Avfallsnämnden under våren för att kunna ha ett beslut i Kommunfullmäktige tidig höst 2019.

Vidare arbete

Arbetsgruppen för införandet av ett obligatorium fortsätter arbetet med att ta fram reviderade föreskrifter.

I en tät växande stad som Stockholm är det en utmaning att hitta bra lösningar för utsortering. För ett framgångsrikt genomförande är det därför viktigt att förvaltningen i samarbete med Stockholm Vatten och Avfall tidigt i processen inleder en dialog med näringsliv, fastighetsägare och andra berörda aktörer.

Avfallsavdelningen behöver ta fram en ny strategisk plan för hur arbetet inom enheten ska arbeta med de nya förutsättningarna som ett obligatorium innebär både avseende insäljning, uppföljning samt utförande från entreprenörernas sida. En viktig framgångsfaktor är att våra utförare; entreprenörerna och framförallt hämtpersonalen blir tidigt delaktiga och engagerade i införandet.

En annan viktig framgångsfaktor är att arbeta fram en kommunikationsplan med insatser som inte bara informerar utan interagerar med de insatser som görs på fältet.

En översyn av taxan med fokus på sanktioner och miljöstyrning tas fram till inriktningsärendet för taxa 2020.

Ärendets beredning

Utredningen bygger på inläsning av jämförelsestudier mellan obligatorisk och frivillig insamling, intervjuer med åtta kommuner/kommunalförbund med obligatorium; Järfälla, Lund, Malmö, Uppsala, Luleå, Södertälje, Kommunalförbundet KSSR (Kalmarsundsregionens renhållare) och VAKIN (Vatten och Avfallskompetens i Norr). Till uppdraget har en arbetsgrupp bildats bestående av representanter från olika enheter inom avfallsavdelningen samt miljöförvaltningen.

Analys och bedömning

Utifrån gjorda intervjuer, statistikjämförelser mellan obligatorium och frivillighet och det som framkommit i lästa utredningar bedöms ett obligatorium ge större effekt på utsortering än en frivillig lösning. Trots en relativt lång omställningstid bedöms tydligheten att beslutet kombinerat med miljöstyrande taxa, ökar intresset för utsortering hos kunderna. Detta är också ett skäl till att inte avvakta med obligatorium för bostadsfastigheter och mindre verksamheter tills att sorteringsanläggningen finns på plats som ger en reell möjlighet till utsortering för alla. Dessa föreslås istället få en omställningstid till 2022-12-31 och då ska anläggningen ha varit i drift ett halvår enligt nuvarande tidplan. I praktiken innebär detta att de inte behöver ansöka om dispens förrän efter det.

Ett alternativ är att anstå med hushållen och de mindre verksamheterna tills sorteringsanläggningen faktiskt är i drift med undantag för stadens egna verksamheter och bolag som då regleras med andra interna styrmedel. Nackdelen är att vi då, som nämnts, tappar en del av incitamentet för utsortering hos de som har fysisk möjlighet till det redan idag. Det är också enklare att kommunicera ett budskap som gäller alla, det finns många fastighetsägare som har både restauranger, mindre verksamheter och boende i fastigheten.

Sammanfattningsvis föreslår Avfallsförvaltningen att ett obligatorium införs för både verksamheter och fastighetsägare, med i ärendet föreslagna omställningstider samt möjlighet till dispens.

SLUT.