

Handläggare

Lena Lausevic
08-508 289 04
lena.lausevic@stockholm.se

Till

Miljö- och hälsoskyddsnamnden
2021-11-16 p. 10

**Naturvårdsverkets rapport ”Uppdrag att föreslå
genomförande av artikel 22 om bioavfall
Europaparlamentets och rådets direktiv
2008/98/EG i den svenska lagstiftningen”**

Svar på remiss från kommunstyrelsen roteln IX, KS
2021/1230

Förvaltningens förslag till beslut

1. Överlämna förvaltningens yttrande som svar på remissen.

Anna Hadenius
Förvaltningschef

Monika Gerdhem
Avdelningschef

Sammanfattning

Enligt artikel 22 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/98/EG, i dess nya lydelse enligt Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2018/851 av den 30 maj 2018 om ändring av direktiv 2008/98/EG om avfall, som är en del av avfallspaketet, ska EU:s medlemsstater senast den 31 december 2023 säkerställa att bioavfall antingen materialåtervinns vid källan eller samlas in separat från övrigt avfall. Kravet omfattar alla typer av bioavfall, både sådant som uppstår i hushållen och i yrkesmässiga verksamheter. Enligt direktivet ska medlemsstaterna även uppmuntra till materialåtervinning av bioavfall och till hemkompostering samt främja användning av material som produceras av bioavfall.

Naturvårdsverket har fått i uppdrag att föreslå hur artikel 22 kan implementeras i svensk lagstiftning. Uppdraget har redovisats i rapporten *Uppdrag att föreslå genomförande av artikel 22 om*

bioavfall Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/98/EG i den svenska lagstiftningen.

Naturvårdsverket har i rapporten även identifierat vissa problemfaktorer, såsom oklarheter i fråga om begreppet kommunalt avfall och osäkerheter i fråga om införande av frival, och uttryckt ett behov av fler förordningar och vägledningar för att underlätta implementeringen av avfallsdirektivet generellt i svensk lagstiftning.

Länk till rapporten:

<https://www.regeringen.se/4a7e1a/contentassets/6ca8723c548e43f98fa47841f720c255/redovisningsrapport-biologiskt-avfall.pdf>

Miljöförvaltningen ser positivt på de ökade krav på utsortering och materialåtervinning av bioavfall som presenteras i rapporten, då lagändringarna väntas bidra till en mer hållbar och cirkulär avfallshantering i samhället. Förvaltningen bedömer dock att förslagen inte i alla delar motsvarar kraven i artikel 22 och att rapporten inte redovisar en fullständig konsekvensanalys av de föreslagna lagändringarna. Enligt förvaltningens uppfattning saknas det utredning med avseende på vad de föreslagna bestämmelserna innebär för den praktiska avfallshanteringen eller för nuvarande vedertagna hanteringssätt av avfall. Förvaltningen efterlyser ytterligare utredning och tydliga ställningstaganden avseende behandling av obrutna förpackningar från livsmedelsverksamheter, avfallskvarnar som är kopplade till VA-nätet, hemkompostering och förbränning av trädgårdsavfall.

Införandet av artikel 22 väntas medföra ett ökat tillsynsuppdrag för kommunerna, bl.a. på grund av fler dispensansökningar som ska hanteras. Det kommer krävas ökade resurser för en ändamålsenlig tillsyn av efterlevnaden av de föreslagna ändringarna. Det är även viktigt med tydlig tillsynsvägledning inom området, så att det kommunala tillsynsarbetet kan bedrivas effektivt och likriktat i hela Sverige.

Bakgrund

Under 2018 beslutade EU om ändringar i avfallsdirektivet 2008/98/EG, det så kallade avfallspaketet. För närvarande pågår implementering av EU:s avfallspaket inom den svenska lagstiftningen innebärande att ett flertal olika lagändringar inom

området ska genomföras senast till år 2025. Bestämmelserna i avfallspaketet syftar till att främja övergången till cirkulär ekonomi och bidra till minskade avfallsmängder, ökad återanvändning och återvinning samt en förbättrad avfallshantering i samhället.

Föreslagna ändringar kring bioavfall

Den nya lydelsen i artikel 22 i avfallsdirektivet, som är en del av avfallspaketet, innebär att EU:s medlemsstater senast den 31 december 2023 behöver säkerställa att bioavfall antingen separeras och materialåtervinns vid källan eller samlas in separat från övrigt avfall. Kravet omfattar alla typer av bioavfall, både sådant avfall som uppstår i hushållen och sådant som uppstår i yrkesmässiga verksamheter. I avfallsdirektivet definieras bioavfall som biologiskt nedbrytbart trädgårds- och parkavfall, livsmedels- och köksavfall från hushåll, kontor, restauranger, grossister, matsalar, catering och detaljhandelslokaler och jämförbart avfall från livsmedelsindustrin. Begreppet bioavfall inkluderar således det som benämns som matavfall, men är samtidigt ett bredare begrepp som även omfattar ett flertal andra avfallsslag.

Enligt den nya lydelsen i artikel 22 ska medlemsstaterna vidta åtgärder för att uppmuntra till materialåtervinning av bioavfall, uppmuntra till hemkompostering och främja användning av material som produceras av bioavfall. Vid införandet av bestämmelserna om bioavfall är det önskvärt att sträva uppåt i avfallshierarkin. Det innebär att uppkomst av bioavfall i största möjliga mån bör undvikas genom att verka mot matsvinn och överproduktion av livsmedel. När bioavfall väl uppstår ska fraktionerna materialåtervinnas i möjligaste mån, utifrån vad som ger bäst miljönytta med hänsyn till vad som är ekonomiskt och praktiskt gångbart.

Definitionen av kommunalt avfall

Sedan den 1 augusti 2020 ersätter begreppet kommunalt avfall det som tidigare benämnts som hushållsavfall. Begreppsändringen har till viss del medfört att tidigare rättspraxis avseende verksamhetsavfall blivit inaktuell. Exempelvis klassificeras vissa fraktioner som enligt tidigare praxis definierats som verksamhetsavfall, t.ex. utsorterat matavfall från dagligvaruhandeln, numera som kommunalt avfall enligt den nya definitionen. Det innebär att vissa flöden av avfall som tidigare hanterats i verksamhetsutövarnas egen regi nu omfattas av kommunens ansvar för insamling och behandling. Till följd av utredningen om verksamheters kommunala

avfall (SOU 2021:24) kvarstår dock osäkerhet om vilka fraktioner som kommer att omfattas av kommunens insamlingsansvar. I nämnda utredning föreslås bl.a. möjlighet till ett så kallat frival. Ett införande av frival skulle innebära att verksamheter själva kan välja utförare för borttransport av sitt kommunala avfall, såsom de tidigare kunnat göra med sitt verksamhetsavfall. Stora flöden av det som definieras som bioavfall, med undantag av bioavfall från grossistverksamheter och vissa fraktioner som uppstår inom livsmedelsindustrin, utgörs av sådant som sedan lagändringen 2020 bedöms vara kommunalt avfall. Naturvårdsverket anger mot denna bakgrund i rapporten att förslaget i detta uppdrag kan komma att påverkas utifrån andra pågående utredningar och förslag i utredningar som ännu inte är beslutade samt att möjligheten att identifiera och beskriva konsekvenser av förslaget i detta uppdrag är begränsad. Ett exempel som lyfts är att konsekvenser för aktörer som samlar in bioavfall tydligt kommer att bero på vad utredningen om att eventuellt införa frival kommer att resultera i.

Naturvårdsverkets remiss

Naturvårdsverket fick den 26 november 2020 i uppdrag att föreslå hur artikel 22 om bioavfall i Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/98/EG av den 19 november 2008 om avfall och om upphävande av vissa direktiv (avfallsdirektivet) kan genomföras i den svenska lagstiftningen. Uppdraget har redovisats i rapporten *Uppdrag att föreslå genomförande av artikel 22 om bioavfall Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/98/EG i den svenska lagstiftningen. Redovisning av ett regeringsuppdrag*, ärendenummer NV-09062-2020.

De föreslagna förändringarna i avfallsförordningen innebär att bioavfall ska sorteras ut och samlas in separat eller materialåtervinnas på plats. Reglerna blir obligatoriska för alla, både verksamheter och hushåll. För att åstadkomma en ändamålsenlig insamling föreslår Naturvårdsverket att kommunen ska erbjuda ett insamlingssystem för livsmedels- och köksavfall och insamlingsplatser för trädgårds- och parkavfall. Därutöver behövs ett antal undantag och förtydliganden för att hantera olika specialfall och potentiellt negativa konsekvenser:

- Kommuner ska erbjuda ett insamlingssystem för livsmedels- och köksavfall och insamlingsplatser för trädgårds- och parkavfall.

- Naturvårdsverket ska ges ett bemyndigande att föreskriva om undantag och kommunen ska ges möjlighet att söka dispens hos Naturvårdsverket om separat insamling inte är motiverad.
- Flytande bioavfall, förutom flytande fett, undantas kravet om separering av bioavfall.
- För bioavfall (exempelvis grenar eller stubbar) där materialåtervinning inte är lämpligt ska även energiåtervinning vara tillåten.
- Kommunen får föreskriva om möjligheten för hushåll att elda sitt trädgårdsavfall.
- Växtavfall från skötsel av företagsparker där allmänheten inte har tillträde till föreslås beskrivas som skogsbruksavfall istället för kommunalt avfall.
- Om nuvarande ansvarsfördelning kring kommunalt avfall ska ändras på annat sätt än vad som föreslås i Naturvårdsverkets frivalsutredning behöver detta utredas i särskild ordning.

Ärendets beredning

Kommunstyrelsen har remitterat Naturvårdsverkets rapport till miljö- och hälsoskyddsutskottet, remiss KS 2021/1230, för yttrande senast den 9 november 2021.

Ärendet har beretts av avdelningen för hälsoskydd i samråd med juristfunktionen på avdelningen verksamhetsstöd.

Förvaltningens synpunkter

Övergripande synpunkter på remissen

Förvaltningen välkomnar ökade krav på utsortering och materialåtervinning av bioavfall, då lagändringarna väntas ge ökad miljönytta och bidra till en mer hållbar avfallshantering i samhället.

Samtidigt bedömer förvaltningen att konsekvenserna av de författningsändringar som föreslås är otillräckligt redovisade i rapporten. Förvaltningens uppfattning är att det saknas utredning om vad ändringarna kommer att innebära för den praktiska avfallshanteringen avseende flera avfallsfraktioner och för nuvarande vedertagna hanteringssätt för avfall. Det är särskilt olyckligt med beaktande av den korta implementeringstiden för direktivet.

Naturvårdsverket har identifierat vissa problemfaktorer, såsom oklarheter i fråga om begreppet kommunalt avfall och osäkerheter i fråga om införande av frival, och uttryckt ett behov av fler förordningar och vägledningar för att underlätta implementeringen av avfallsdirektivet i svensk lagstiftning. Förvaltningen anser att det är en förutsättning för en effektiv avfallshantering i enlighet med direktivets intentioner, men också för en effektiv tillsyn av avfallshantering, att dessa frågor utreds grundligt. Förvaltningen kommenterar nedan vissa frågeställningar som bör belysas särskilt i det fortsatta lagstiftningsarbetet samt i framtida vägledningar och ställningstaganden från Naturvårdsverket.

Oklarheter rörande bioavfall från vissa livsmedelsverksamheter

Förvaltningen bedömer att införandet av kommande lagändringar försvåras med hänsyn till de ovan nämnda kvarstående osäkerheterna i övriga delar av avfallspaketet. Naturvårdsverket har nyligen tagit fram en vägledning avseende definitionen av kommunalt avfall, men fortfarande kvarstår en del otydligheter. Exempelvis saknas vägledning med avseende på hur matavfall från e-handelssektorn och vissa fraktioner inom livsmedelsindustrin ska hanteras. Dessa verksamhetstyper ger upphov till förhållandevis stora mängder bioavfall varför vägledning är viktigt.

Införandet av begreppet kommunalt avfall innebär bland annat att förpackat avfall från livsmedelsbutiker numera omfattas av kommunens ansvar för insamling, och kommunen bör enligt Naturvårdsverket kunna meddela föreskrifter om hur sådant avfall ska behandlas med stöd av befintligt bemyndigade i lag. Motsvarande avfall från grossistverksamheter definieras dock fortsatt som verksamhetsavfall. Enligt Naturvårdsverket betraktas förpackat livsmedelsavfall i obrutna förpackningar från grossister dessutom inte som bioavfall. Fraktionen blir bioavfall först då förpackningarna har avlägsnats. Om förpackningarna bryts kommer själva förpackningsmaterialet även att omfattas av utsorteringskrav och krav på att lämna förpackningsavfall för borttransport i de insamlingssystem som producenterna eller kommunen tillhandahåller för sådant avfall. Naturvårdsverket flaggar dock för att utsorteringskravet kan anses omfatta även obrutna förpackningar. Detta skulle innebära att grossister och detaljhandelsverksamheter liksom andra förbrukare kommer att behöva sortera ut (skölja ut) förpackningar och lämna det till

insamlingsystem, vilket i sin tur resulterar i en ren ström av bioavfall från dessa. Förvaltningen anser att denna fråga är otillräckligt utredd och att Naturvårdsverket inte tydligt tagit ställning i frågan om obrutna livsmedelsförpackningar hos grossister omfattas av kravet på utsortering av förpackningsavfall respektive bioavfall. I Naturvårdsverkets rapport beskrivs möjligheten till uppsamling och separering av obrutna förpackningar på särskilda sorteringsanläggningar som har möjlighet att separera förpackningsavfall från bioavfall. Denna avfallsfraktion bedöms dessutom vara en relativt stor källa till bioavfall och bör därför regleras särskilt enligt förvaltningens mening. Det vore olyckligt om stora mängder bioavfall (och även medföljande förpackningsavfall) inte hanteras på ett miljömässigt hållbart sätt.

Minimering av avfall

Ambitionsnivån i förslaget är hög då begreppet bioavfall omfattar många olika typer av biologiskt nedbrytbart avfall. Samtidigt som förslagets huvudsakliga mål är att sträva uppåt i avfallstrappan och därmed förhindra att avfall uppstår, saknas det tydliga regler om verksamheters skyldigheter att minska uppkomst av bioavfall. Detta försvårar möjligheter att genom tillsyn ställa relevanta krav på att verksamheter ska minimera uppkomst av bioavfall. Istället finns risk att insamling av redan uppkommet bioavfall hamnar i fokus istället för de förebyggande åtgärder som kan bidra till avfallsminimering uppströms.

Hantering av avfallskvarnar

I Naturvårdsverkets rapport föreslås en ny bestämmelse i 3 kap. 1 § avfallsförordningen som innebär att bioavfall ska separeras och hanteras skilt från annat avfall. I andra stycket samma bestämmelse föreslås ett undantag avseende flytande bioavfall som inte har genomgått behandling där avfallet uppstod, förutom sådant avfall som utgörs av flytande fett. Det innebär att kravet på separat hantering inte omfattar flytande bioavfall som är kommunalt och hålls i Va-systemet eller inte genomgår någon behandling där avfallet uppstod. Undantaget är enligt Naturvårdsverket nödvändigt eftersom flytande bioavfall ofta hålls i Va-systemet, exempelvis från hushåll, vilket medför att kravet på separat insamling och åtskild hantering från annat avfall inte uppfylls. Flytande bioavfall omfattas inte av rapporteringskravet till EU och det går inte att tillsyna hur kommunalt flytande bioavfall hanteras i hushåll eller i

verksamheter. Förvaltningen anser att Naturvårdsverkets bedömning är rimlig och tillstyrker undantaget i andra stycket.

Däremot omfattas bioavfall som uppkommer i avfallskvarnar av kravet på separation i bestämmelsens första stycke. Avfallskvarnar som genom ett slutet system är anslutna till tank innebär att livsmedels- och köksavfall samlas in separat och blandas därmed inte med andra typer av avfall. Avfallet från tanken transporteras sedan till behandlingsanläggning. På detta sätt är Naturvårdsverkets bedömning att avfallskvarnar anslutna till tank uppfyller kraven på separat insamling i artikel 22 i avfallsdirektivet. För avfallskvarnar som är direkt anslutna till kommunalt Va-system kan kravet att livsmedels- och köksavfall inte ska blandas med andra typer av avfall däremot inte anses vara uppfyllt. Detta eftersom avfallet blandas med avlopp i Va-systemet. Sådant avfall omfattas inte heller av undantaget i andra stycket i ovan nämnda bestämmelse, eftersom avfallet har genomgått behandling.

Installation av avfallskvarn kopplad till VA-nätet är tillåten sedan tidigare i många kommuner, exempelvis i Stockholm där sådan installation inte heller kräver en föransökan till kommunen. I många äldre fastighetsbestånd kan sådan hantering enligt Naturvårdsverkets dessutom vara fördelaktigt sett till förbättrad arbetsmiljö för hämtpersonalen och ökade möjligheter att omhänderta avfallet. Naturvårdsverket anger att en lösning med avfallskvarn kopplad till VA-nätet förvisso kan vara den lämpligaste lösningen i sådana miljöer och att kommunen i sådana fall får söka dispens hos Naturvårdsverket. Detta resonemang utvecklas dock inte vidare i rapporten och det framgår inte heller om fastighetsägare av byggnader med avfallskvarn i sin tur behöver ansöka om dispens till kommunen.

Förvaltningen uppfattar att förslaget till 15 a § innebär att kommunen har möjlighet att meddela dispens från kravet på separation i det enskilda fallet. Samtidigt ser förvaltningen ett behov av förtydligande från Naturvårdsverket avseende hur redan befintliga installationer i byggnader ska hanteras. Att kräva ombyggnationer i efterhand torde i de allra flesta fall vara oproportionerligt ingripande, särskilt om det saknas möjlighet till annan typ av avfallsinsamling. Samtidigt kan det finnas fastigheter, i Stockholm kanske även hela bostadsområden, där avfallskvarnar finns installerade trots att det kan saknas tydliga dispensskäl för denna typ av hantering. Exempelvis finns det nybyggda områden

där matavfallskvarnar förekommer. Frågan är hur dessa ska bedömas? Härtill kommer att det i många kommuner, såsom inom Stockholms stad, saknas register över var avfallskvarnar finns installerade då detta inte kräver föransökan eller godkännande via kommunen. Detta försvårar tillsynen av sådana installationer. Förvaltningen noterar att Naturvårdsverket uppmärksammat dessa omständigheter, men det saknas alltjämt utredning och beskrivning av hur Naturvårdsverket har tänkt sig att sådana situationer ska hanteras.

Förvaltningen anser sammanfattningsvis att det saknas en tillräcklig beskrivning av hur dispensförfarandena i olika instanser är tänkta att fungera och om de är avsedda att hänga samman. Det saknas också en närmare beskrivning av på vilka grunder kommunerna har möjlighet att ansöka om dispens till Naturvårdsverket och ifall enskilda fastighetsägare behöver göra motsvarande ansökningar till kommunerna för samma område. Det framgår inte heller om avsikten är att kommunerna ska kunna meddela dispens även i områden som inte omfattas av dispens från Naturvårdsverket. Mot denna bakgrund konstaterar förvaltningen även att det också saknas en tillräcklig konsekvensanalys av de föreslagna dispensförfarandena.

Hemkompostering

Enligt direktivet ska medlemsstaterna vidta åtgärder för att uppmuntra till hemkompostering. I dagsläget regleras kompostering av bioavfall via kommunala föreskrifter, där hemkompostering av trädgårdsavfall vanligen är tillåtet utan anmälan, medan hemkompostering av matavfall vanligtvis är anmälningspliktigt. Av rapporten framgår att Naturvårdsverket har valt att inte fokusera på ökad hemkompostering, med motiveringen att hemkomposteringens miljöeffekter varierar då biogas och växtnäring inte tas tillvara, vilket Naturvårdsverket menar strider mot de övriga etappmålen i direktivet.

Att hemkompostering inte ger ett fullständigt tillvaratagande av alla resurser torde vara en parameter som EU-lagstiftaren haft med i beräkningen. Förvaltningen saknar mot den bakgrunden ett tydligare resonemang om målsättningen kring främjandet och uppmuntring av kompostering i utredningen. Även om det med Naturvårdsverkets förslag kommer att vara fortsatt tillåtet med hemkompostering, har de föreslagna bestämmelserna enligt förvaltningens mening ett visst signalvärde som pekar mot att

hemkompostering inte ska uppmuntras ytterligare. Förvaltningen anser att det finns skäl att överväga om det är förenligt med intentionerna i direktivet. Konsekvensbeskrivningen framstår också som ofullständig, då det saknas egentlig slutsats från problembeskrivningen. Om nuvarande hantering av komposter i Sverige bedöms vara helt i linje med målsättningen att främja hemkompostering bör detta resonemang kommenteras och redovisas ytterligare.

Förbränning av trädgårdsavfall

Naturvårdsverket föreslår att kommunen ska kunna ge dispens för förbränning av vissa mängder park- och trädgårdsavfall vid offentliga tillställningar under särskilda helgdagar. I rapporten anger Naturvårdsverket att kommunen bör kunna ge dispenser för att vissa mängder trädgårds- och parkavfall (t.ex. majbrasor eller påskbrasor) i samband med sådana offentliga tillställningar som avses i 2 kap. 3 § ordningslagen (1993:1617) och som kräver tillstånd eller anmälan enligt 2 kap. 4–5 §§ samma lag får förbrännas. Naturvårdsverket uttalar i det sammanhanget att förbränning av trädgårdsavfall är bortskaffande och står i strid med avfallshierarkin.

Förbränning av trädgårdsavfall regleras för närvarande inom ramen för förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd (FMH). I 40 § 8 p. i nämnda förordning anges att kommuner får meddela föreskrifter om tillfälligt förbud mot att elda löv, kvistar och annat trädgårdsavfall inom planlagt område bara om det behövs för att hindra att det uppkommer olägenheter för människors hälsa. Utgångspunkten enligt förordningen är således att det i annat fall är tillåtet att elda trädgårdsavfall, ur hälsoskyddssynpunkt. Samtidigt saknas en tydlig koppling till avfallslagstiftningen och de krav på tillämpning av avfallshierarkin som finns där. Förvaltningen anser att följdändringar med avseende på detta behöver göras i FMH med anledning av genomförandet av art 22 i det nya avfallsdirektivet. Annars kommer regelverken stå i strid med varandra. I nuläget varierar kraven som ställs i olika kommuner. I vissa kommuner, t.ex. Stockholm, är det tillåtet att elda trädgårdsavfall två angivna veckor per år, medan det i andra kommuner saknas begränsningar. I rapporten saknas förslag på följdändringar i FMH.

Slutsatser

Förvaltningen anser att konsekvenserna av de förslag som Naturvårdsverket presenterar i rapporten inte är tillräckligt utredda eller redovisade. I vissa fall, exempelvis i fråga om klassificering och hantering av förpackat livsmedelsavfall från verksamheter, framgår inte klart vilken bedömning Naturvårdsverket gjort eller vilken lösning som förespråkas, vilket medför att det är oklart vilket syfte som ska uppnås med förslagen. Det finns då också risk för att tolkningen av bestämmelserna inte kommer att bli enhetlig. Utöver behandlingen av obrutna förpackningar från livsmedelsverksamheter, behöver utredning och ställningstagande avseende avfallskvarnar installerade till VA-nätet, hemkompostering och förbränning av trädgårdsavfall vidareutvecklas i det fortsatta lagstiftningsarbetet.

Den kommunala arbetsbördan avseende hantering av dispenser väntas öka kraftigt. Det kommer troligtvis även krävas ökade resurser för en ändamålsenlig tillsyn av efterlevnaden av de föreslagna bestämmelserna. Det är av stor vikt att Naturvårdsverket tar fram en tydlig tillsynsvägledning och tolkning av de nya bestämmelserna, så att det kommunala tillsynsarbetet kan bedrivas effektivt och likriktat i hela landet.

Slut