

PM Rotel IX (Dnr KS 2020/286)

Naturvårdsverkets förslag till nya och ändrade föreskrifter för genomförande av reviderade direktiv på avfallsområdet

Remiss från Naturvårdsverket

Remisstid den 24 april 2020

Borgarrådsberedningen föreslår att kommunstyrelsen beslutar följande.

1. Remissen besvaras med hänvisning till vad som sägs i stadens promemoria.
2. Paragrafen justeras omedelbart.

Föredragande borgarrådet Katarina Luhr anför följande.

Ärendet

Stockholms stad har mottagit en remiss från Naturvårdsverket om nya och förändrade föreskrifter på avfallsområdet. Naturvårdsverkets förslag omfattar dels att införa en ny föreskrift om anteckningsskyldighet och lämnande av uppgifter om avfall till avfallsregistret, dels att ändra gällande föreskrift och allmänna råd om hantering av brännbart avfall och organiskt avfall.

Förslagen i denna remiss utgår ifrån och kompletterar de förslag till ändringar av lagar och förordningar som Miljödepartementet har lämnat i promemorian *Genomförande av reviderade EU-direktiv på avfallsområdet* (besvarad av kommunstyrelsen den 18 december 2019, dnr KS 2019/1512) samt promemorian *Genomförande av reviderade EU-direktiv på avfallsområdet: Rapportering och miljöanktionsavgifter* (besvarad av kommunstyrelsen den 17 februari 2020, dnr KS 2019/1825). Naturvårdsverket framhåller att förslagen till ändrade föreskrifter bör läsas i ett sammanhang och med beaktande av att Miljödepartementets författningsförslag kan komma att ändras.

Den här remissen utgör nummer två av tre planerade utskick avseende *nya och ändrade föreskrifter för genomförande av de reviderade direktiven på avfallsområdet*, varav den första besvarades av kommunstyrelsen den 25 mars 2020 (dnr KS 2020/116).

Remissens förslag om anteckningsskyldighet

Föreskrifterna innehåller bestämmelser om vilka uppgifter som ska antecknas enligt avfallsförordningens bestämmelser om anteckningsskyldighet och hur antecknade uppgifter ska lämnas till avfallsregistret. Föreskrifterna ska gälla för alla yrkesmässiga verksamheter som producerar, transporterar eller på annat sätt hanterar farligt avfall. När det gäller farligt avfall från hushåll inträder anteckningsskyldighet först från det att avfallet tagits emot i en anmälnings- eller tillståndspliktig verksamhet.

Föreskrifterna kommer att bidra till mer strukturerade och enhetliga uppgifter om avfall i avfallsregistret, vilket ger kommuner och länsstyrelser bättre förutsättningar för att bedriva tillsyn. Eventuella ökade kostnader och resursbehov följer främst av förslagen till nya bestämmelser i avfallsförordningen.

Remissens förslag om hantering av brännbart och organiskt avfall

De föreslagna ändringarna innebär i huvudsak att bestämmelserna om sortering av brännbart avfall utgår och att det inte kommer att finnas några generella undantag från kravet på att brännbart avfall ska sorteras ut och förvaras skilt från annat avfall. Naturvårdsverket anser att en förutsättning för förslaget är att kommunerna ges en utökad dispensmöjlighet för undantag från kravet på utsortering av brännbart bygg- och rivningsavfall.

Grunden till förslaget är att regeringen har föreslagit att den som producerar bygg- och rivningsavfall ska sortera ut sex avfallsslag; trä, mineral (betong, tegel, klinker, keramik eller sten), metall, glas, plast och gips. Naturvårdsverkets bedömning är att det efter utsortering av de aktuella avfallsslagen i många fall kommer att kvarstå en fraktion med brännbart avfall och en fraktion med icke-brännbart avfall, och att det därmed inte bör vara något problem att sortera dessa.

Naturvårdsverket bedömer att det endast i undantagsfall kan vara aktuellt att avfallsproducenten undantas från kravet på att sortera ut brännbart avfall, och anser därför att det inte lämpligt att formulera ett generellt undantag i föreskrifter. Naturvårdsverket har i samband med föreskriftsarbetet föreslagit för regeringen att kommunens möjlighet att meddela dispens i 15 f § avfallsförordningen utökas till att även gälla brännbart bygg- och rivningsavfall.

Beredning

Ärendet har remitterats till stadsledningskontoret, miljö- och hälsoskyddsnämnden, stadsbyggnadsnämnden och Stockholms Stadshus AB. Stockholms Stadshus AB har i sin tur vidareremitterat ärendet till AB Stockholmshem och Stockholm Vatten och Avfall AB. Stadsbyggnadsnämnden har inte inkommit med svar.

Stadsledningskontoret är i huvudsak positivt till de förslag som presenterats av Naturvårdsverket. Kontoret framhåller dock att förslagets effekter på fastighetsnära tjänster, som grovsoprum eller storbehållare, inte har analyserats.

Miljö- och hälsoskyddsnämnden efterfrågar ett antal förtydliganden i föreskrifterna från Naturvårdsverket. Nämnden understryker även generellt vikten av vägledning från Naturvårdsverket vad gäller avfallsagstiftningen.

Stockholms Stadshus AB instämmer i sin helhet med Stockholm Vatten och Avfalls och AB Stockholmshems remissvar och synpunkter. AB Stockholmshem lyfter fram att förslaget att ta bort undantaget från sorteringskrav vid källan om utrymmet inte är tillräckligt kan leda till problem ibland annat vid ombyggnadsprojekt. Stockholm Vatten och Avfall AB ser att sorteringskraven kan bidra till att stänga grovsoprum och hänvisa boende till budade tjänster alternativt egen transport med bil till gemensamma anläggningar.

Mina synpunkter

Likt i de tidigare remisserna avseende nya och ändrade föreskrifter för genomförande av de reviderade direktiven på avfallsområdet vill jag, återigen, framhålla vikten av att skapa en god, effektiv och hållbar avfallshantering. Det är centralt, inte minst för en växande stad med så höga ambitioner för hållbarhet som Stockholm.

Jag ställer mig i huvudsak positiv till förslagen i remissen från Naturvårdsverket. Jag vill dock särskilt understryka vikten av att kommunen får tydlig vägledning från staten och berörda myndigheter då avfallslagstiftningen idag är komplicerad och snårig. Detta lyfts även i miljöförvaltningens remissvar.

Flera av stadens interna remissinstanser lyfter problemet med att ta bort undantaget från sorteringskrav vid källan om utrymmet inte är tillräckligt, till exempel vid ombyggnadsprojekt. Så länge miljönyttan är densamma genom att ställa krav på eftersortering och uppföljning av denna bör kravföreskrifterna i dessa fall fokusera på eftersortering. För att säkerställa att det både blir praktiskt och genomförbart att efterleva kraven behöver detta tas i beaktande.

Miljödepartementet önskar att de olika förslagen på avfallsområdet som nu är ute på, eller nyligen varit ute på remiss ses i ett sammanhang. Jag vill på liknande sätt hänvisa till stadens tidigare remissvar gällande de lag- och förordningsändringar som nu sker till följd av EU:s avfallspaket då även de vinner på att läsas i ett sammanhang.

Jag föreslår att borgarrådsberedningen föreslår att kommunstyrelsen beslutar följande.

1. Remissen besvaras med hänvisning till vad som sägs i stadens promemoria.
2. Paragrafen justeras omedelbart.

Stockholm den 22 april 2020

KATARINA LUHR

Bilagor

1. Föreskrifter om anteckningsskyldighet och lämnande av uppgifter till avfallsregistret
2. Konsekvensutredning om anteckningsskyldighet och lämnande av uppgifter till avfallsregistret
3. Ändring NFS 2004_4 om brännbart avfall och organiskt avfall
4. Konsekvensutredning gällande ändring i föreskrifter om hantering av brännbart avfall och organiskt avfall
5. Naturvårdsverkets förslag till ändringsföreskrifter (2004:4) om hantering av brännbart avfall och organiskt avfall

Borgarrådsberedningen tillstyrker föredragande borgarrådets förslag

Remissammanställning

Ärendet

Stockholms stad har mottagit en remiss från Naturvårdsverket om nya och förändrade föreskrifter på avfallsområdet. Naturvårdsverkets förslag omfattar dels att införa en ny föreskrift om anteckningsskyldighet och lämnande av uppgifter om avfall till avfallsregistret, dels att ändra gällande föreskrift och allmänna råd om hantering av brännbart avfall och organiskt avfall.

Förslagen i denna remiss utgår ifrån och kompletterar de förslag till ändringar av lagar och förordningar som Miljödepartementet har lämnat i promemorian *Genomförande av reviderade EU-direktiv på avfallsområdet* (besvarad av kommunstyrelsen den 18 december 2019, dnr KS 2019/1512) samt promemorian *Genomförande av reviderade EU-direktiv på avfallsområdet: Rapportering och miljöskattionsavgifter* (besvarad av kommunstyrelsen den 17 februari 2020, dnr KS 2019/1825). Naturvårdsverket framhåller att förslagen till ändrade föreskrifter bör läsas i ett sammanhang och med beaktande av att Miljödepartementets författningsförslag kan komma att ändras.

Den här remissen utgör nummer två av tre planerade utskick avseende nya och ändrade föreskrifter för genomförande av de reviderade direktiven på avfallsområdet, varav den första besvarades av kommunstyrelsen den 25 mars 2020 (dnr KS 2020/116).

Remissens förslag om anteckningsskyldighet

Föreskrifterna innehåller bestämmelser om vilka uppgifter som ska antecknas enligt avfallsförordningens bestämmelser om anteckningsskyldighet och hur antecknade uppgifter ska lämnas till avfallsregistret. Föreskrifterna ska gälla för alla yrkesmässiga verksamheter som producerar, transporterar eller på annat sätt hanterar farligt avfall. När det gäller farligt avfall från hushåll inträder anteckningsskyldighet först från det att avfallet tagits emot i en anmälings- eller tillståndspliktig verksamhet.

Föreskrifterna kommer att bidra till mer strukturerade och enhetliga uppgifter om avfall i avfallsregistret, vilket ger kommuner och länsstyrelser bättre förutsättningar för att bedriva tillsyn. Eventuella ökade kostnader och resursbehov följer främst av förslagen till nya bestämmelser i avfallsförordningen.

Remissens förslag om hantering av brännbart och organiskt avfall

De föreslagna ändringarna innebär i huvudsak att bestämmelserna om sortering av brännbart avfall utgår och att det inte kommer att finnas några generella undantag från kravet på att brännbart avfall ska sorteras ut och förvaras skilt från annat avfall. Naturvårdsverket anser att en förutsättning för förslaget är att kommunerna ges en utökad dispensmöjlighet för undantag från kravet på utsortering av brännbart bygg- och rivningsavfall.

Grunden till förslaget är att regeringen har föreslagit att den som producerar bygg- och rivningsavfall ska sortera ut sex avfallsslag; trä, mineral (som består av betong, tegel, klinker, keramik eller sten), metall, glas, plast och gips. Naturvårdsverkets bedömning är att det efter utsortering i de aktuella avfallsslagen i många fall kommer att kvarstå en fraktion med brännbart avfall och en fraktion med

icke-brännbart avfall, och att det därmed inte bör vara något problem att sortera dessa.

Naturvårdsverket bedömer att det endast i undantagsfall kan vara aktuellt att avfallsproducenten undantas från kravet på att sortera ut brännbart avfall, och anser därför att det inte lämpligt att formulera ett generellt undantag i föreskrifter. Naturvårdsverket har i samband med föreskriftsarbetet föreslagit för regeringen att kommunens möjlighet att meddela dispens i 15 f § avfallsförordningen utökas till att även gälla brännbart bygg- och rivningsavfall.

Beredning

Ärendet har remitterats till stadsledningskontoret, miljö- och hälsoskyddsnämnden, stadsbyggnadsnämnden och Stockholms Stadshus AB. Stockholms Stadshus AB har i sin tur vidareremitterat ärendet till AB Stockholms hem och Stockholm Vatten och Avfall AB. Stadsbyggnadsnämnden har inte inkommit med svar.

Stadsledningskontoret

Stadsledningskontorets tjänsteutlåtande daterat den 24 februari 2020 har i huvudsak följande lydelse.

I kommunfullmäktiges budget för 2020 framgår att Stockholms stads ambition är att vara en föregångare inom cirkulär ekonomi, till exempel genom att göra det enklare att återvinna. I *Avfallsplan för Stockholm 2017-2020*, beslutad av kommunfullmäktige den 3 april 2017 (dnr 171-1991/2016, utl. 2017:67), anges bland annat en vision för 2040 om att en medveten produktion och konsumtion gör att mindre mängder avfall uppkommer och att trenden med ökande avfallsmängder är och förblir bruten samt att allt avfall tas omhand på det mest resurseffektiva sättet. I förslag till *Miljöprogram för 2020-2023* tydliggörs stadens ökade ambitioner avseende resurshushållning genom bland annat minskad resursanvändning och klokare konsumtion. Särskilt utpekade områden för recirkulation är plast, matavfall, avloppsvatten och schaktmassor.

Stadsledningskontoret är i huvudsak positiv till de förslag till nya och ändrade föreskrifter inom avfallsområdet, som bedöms bidra till en förbättrad avfallshantering och möjliggör en förflyttning mot en cirkulär ekonomi. Förslagen om uppgiftslämnande om farligt avfall bedöms kunna ge bättre underlag för beslut, exempelvis vid framtagande framtida kommunala avfallsplaner.

Samtidigt kan det konstateras att förslagets effekter på fastighetsnära tjänster, som grovsoprum eller storbehållare, inte har analyserats. Fastighetsnära tjänster för grovavfall ger idag hög tillgänglighet för boende. Införande av krav på utsortering kan medföra ökad transporter av avfall till gemensamma anläggningar, om fastighetsnära sortering inte är möjlig.

Vad gäller föreskrifterna om brännbart avfall och organiskt avfall så har Stockholms stad redan i tidigare remisser framfört åsikten att generella undantag från krav på utsortering av brännbart bygg- och rivningsavfall bör så långt möjligt kvarstå i föreskrifterna, exempelvis när tillräckligt utrymme saknas. I en stad som Stockholm, med stort omvandlingstryck, skulle ett dispensförfarande riskera att medföra en utökad administrativ börda och eventuellt medföra förseningar för bygg- och rivningsprojekt. Stadsledningskontoret anser därför att undantag på grund av bristande utrymme bör vara ett generellt undantag från kravet.

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 2 april 2020 följande.

1. Miljö- och hälsoskyddsnämnden beslutar att tillstyrka förslaget.
2. Miljö- och hälsoskyddsnämnden beslutar att överlämna förvaltningens yttrande som svar på remissen.
3. Miljö- och hälsoskyddsnämnden beslutar att omedelbart justera paragrafen.

Miljöförvaltningens tjänsteutlåtande daterat den 23 mars 2020 har i huvudsak följande lydelse.

Miljöförvaltningen ser överlag positivt på avfallsföreskrifternas inriktning mot cirkulär ekonomi och de förbättringar direktivändringarna kan medföra för avfallshanteringen inom staden.

Miljöförvaltningen har följande synpunkter på de föreslagna ändringarna:

Anteckningsskyldighet

Anteckningsskyldigheten har utökats med krav på att den som bedriver en verksamhet där farligt avfall uppkommer ska notera till vem avfallet transporterats. Miljöförvaltningen anser att det behövs ett förtydligande kring om den som bedriver en verksamhet där farligt avfall uppkommer har någon skyldighet att också kontrollera att den som avfallstransportören sedan lämnar avfallet till har de tillstånd som krävs. Formuleringen av 53 § i avfallsförordningen behöver i så fall revideras, eftersom lydelsen för närvarande innebär att det är transportören som måste kontrollera att den anläggning avfallet körs till har tillstånd, inte den som lämnar sitt farliga avfall till en transportör för borttransport.

Miljöförvaltningen önskar också ett förtydligande av om den som bedriver en verksamhet måste spara kvitton eller något annat dokument som styrker att avfallet lämnats till en godkänd transportör och eller mottagare.

Miljöförvaltningen vill understryka vikten av vägledning från Naturvårdsverket vad gäller avfallslagstiftningen. Den är snårig och olika tolkningar görs av olika tillsynsmyndigheter. Miljöförvaltningen har i övrigt inga andra synpunkter på remissen.

Föreskrifter om brännbart och organiskt avfall

Förslaget innebär i korthet att nuvarande undantag från kravet på utsortering av brännbart avfall utgår. Såsom förvaltningen framfört i tidigare remissvar gällande avfallspaketet bör det eftersträvas att så långt möjligt reglera undantag från kravet på utsortering av brännbart bygg- och rivningsavfall genom generella föreskrifter istället för enskilda dispenser.

Dispensärendena bör framförallt reserveras för situationer med speciella undantagsfall där en skälighetsbedömning behöver göras. Förvaltningen vidareutvecklar sina synpunkter i den delen i sitt remissvar över föreslagna generella undantag i ärendet *Nya och ändrade föreskrifter för genomförande av de reviderade direktiven på avfallsområdet* (KS 2020/116).

Stockholms Stadshus AB

Stockholms Stadshus AB:s yttrande daterat den 19 mars 2020 har i huvudsak följande lydelse.

Underremiss

Stockholmshem AB:s remissvar har i huvudsak följande lydelse.

I förslaget på reviderade föreskrifter har bolaget fokuserat på de delar som har direkt relevans för bolaget i egenskap av byggherre.

Bolaget har inget att erinra på föreslagna revideringar. Dock med ett undantag.

Naturvårdsverket föreslår att ta bort undantaget från sorteringskrav vid källan om utrymmet är otillräckligt eller att förhållandena i övrigt är sådana att sortering på plats inte är möjlig. Detta är en frekvent förekommande situation i Stockholms stad om föreskrifterna bör ta hänsyn till.

Visserligen kan dispens ges av kommunen, men det är inte givet. För vissa byggprojekt, exempelvis vid ombyggnationer av byggnader i tät bebyggelse, finns ingen praktisk möjlighet att sortera i sex fraktioner på byggarbetsplatsen. Så länge miljönyttan är densamma genom att ställa krav på eftersortering och uppföljning av denna bör kravföreskrifterna fokusera på eftersortering. Detta kan säkra miljönyttan och samtidigt vara mer praktiskt genomförbart och därmed ekonomiskt effektivt.

Stockholms Vatten och Avfall AB:s remissvar har i huvudsak följande lydelse.

Allmänt

Vad gäller definition av brännbart avfall hänvisas till 3 § avfallsförordningen samt Naturvårdsverkets allmänna råd kopplat till föreskrifterna 2004:4. Av dessa följer att brännbart avfall är:

- Avfall som brinner utan energitillskott efter det att förbränningsprocessen startat.
- Sammansatta material klassificeras som brännbart eller icke brännbart utifrån avfallens sammansatta egenskaper.

Man framhåller att det även fortsatt kommer finnas ett fortsatt behov av vägledning om brännbart avfall vilket då kommer ske via Naturvårdsverkets webbvägledning. Naturvårdsverket gör bedömningen att det inte finns behov av generella undantag från kravet på utsortering och skild förvaring av brännbart avfall.

Utsorteringskrav för hushållsavfall

SVOA delar Naturvårdsverkets övergripande bedömning att ökade krav på sortering kan bidra till ökad materialåtervinning. Den konsekvensanalys som gjorts vad gäller utsorteringskraven är dock primärt baserad på avlämnande av grovavfall på återvinningscentral eller liknande serviceinrättning. Effekter på fastighetsnära tjänster som grovsoprum eller storbehållare har inte analyserats. Omfattning av grovavfall som hämtas fastighetsnära i Stockholms kommun utgör ca 50 000 ton/år av en total mängd på ca 150 000 ton/år d.v.s. ca 35 procent av hanterade mängder. Fastighetsnära tjänster för grovavfall ger hög tillgänglighet för boende. Grovsoprum kan dock utgöra en utmaning att inrymma i befintliga fastigheter vilket det tidigare undantaget för otillräckliga utrymmen avsåg. SVOA ser det inte som omöjligt att ett krav på utsortering kan bidra till att stänga grovsoprum och hänvisa boende till budade tjänster alternativt egen transport med bil till gemensamma anläggningar.

Anteckningsskyldighet och lämnande av uppgift

SVOA anser att det är önskvärt att det tydliggörs om anteckningsskyldighet enligt § 4 punkt d avseende vikt avser det material som transporteras från en anmälnings- eller tillståndspliktig anläggning där det tagits emot direkt från hushåll. Exakta mängder fastställs normalt först vid transport eller mottagande på ett mellanlager eller behandlingsanläggning. Att vid mottagning från hushåll på en återvinningscentral, miljöstation eller liknande löpande väga avfall skulle medföra en betydande ökning av arbetsinsatsen. Skattning av dessa mängder sker normalt för att uppfylla villkor i tillstånd. Hänsyn bör därmed kunna tas för att det riskerar att bli vissa avvikelser mot detaljerat utfall och faktiska vikter som sedan konstateras vid utleveranser.

Koncernledningens synpunkter

Koncernledningen instämmer i sin helhet med Stockholm Vatten och Avfalls och Stockholmshems remissvar och synpunkter. Stockholmshem lyfter fram att förslaget att ta bort undantaget från sorteringskrav vid källan om utrymmet inte är tillräckligt kan leda till problem ibland annat ombyggnadsprojekt. Där bör kravföreskrifterna istället fokusera på eftersortering.

Stockholm Vatten och Avfall ser att sorteringskraven kan bidra till att stänga grovsoprum och hänvisa boende till budade tjänster alternativt egen transport med bil till gemensamma anläggningar. Bolaget anser vidare att det är önskvärt att det tydliggörs om anteckningsskyldighet avseende vikt avser material som transporteras från anläggningar som tagit emot direkt från hushåll. Att vid mottagning från hushåll på en återvinningscentral, miljöstation eller liknande löpande väga avfall skulle medföra en betydande ökning av arbetsinsatsen för bolaget. Skattning av mängder sker normalt för att uppfylla villkor i tillstånd. Hänsyn bör därför kunna tas för att det riskerar att bli vissa avvikelser mot det utfall som senare kan konstateras. Koncernledningen ser därför ett behov av att beakta och arbeta in ovanstående synpunkter, för att säkerställa att det både blir praktiskt och genomförbart att efterleva kraven. För kompletterande och mer utvecklade synpunkter hänvisar koncernledningen till dotterbolagens remissvar.