

Klimat- och näringslivsdepartementet

Remissvar på Naturvårdsverkets skrivelse ”Åtgärder för att öka materialåtervinning av avfall”

KN2023/02730

Beslut

Kommunalförbundet Avfall & Återvinning ställer sig bakom Avfalls Sveriges skrivelse om ökad materialåtervinning (bifogad) men vill särskilt lyfta fram att krav behöver ställas på producenterna rörande fastighetsnära insamling av förpackningar från verksamheter.

Kommunalförbundet vill i övrigt vad gäller Naturvårdsverkets olika förslag framföra följande:

Författningsförslag:

Krav på utökad utsortering och separat insamling av papper, plast, metall och glas:
Förslaget tillstyrks men regelverket behöver kompletteras med möjlighet att det avfall som riskerar förstöra de cirkulära flödena ska lämnas till den för avfallet mest miljömässig lämpade behandlingsmetoden – vanligen behandling via energiåtervinning eller deponi.

Krav på bestämmelse kring returpapper upphävs: Förslaget tillstyrks

Krav på att brännbart avfall sorteras ut i dels brännbart avfall som är lämplig att förbereda för återanvändning eller materialåtervinna, dels övrigt brännbart avfall:

Intentionen att styra mot mer återvinning tillstyrks. Kommunalförbundet anser att begreppet brännbart så snart som möjligt behöver omformuleras till restavfall eller möjligen brännbart restavfall. Kommunalförbundet ställer sig bakom att Avfall Sveriges föreslagna formuleringar är ett steg framåt och bör användas medan de paragrafer som omnämns i utredningen ses över.

Krav på att kommunerna informerar om avfallshantering: Förslaget tillstyrks, men endast om förändring sker så att kommunens informationsansvar endast regleras på denna plats.

Åtgärdsförslag:

Producentansvar för möbler respektive madrasser behöver utredas: Förslaget tillstyrks. Flera av de stora möbelproducenterna är intresserade av att finna lösningar som innebär att de kan ta hand om de produkter som satts på marknaden då dessa tjänats ut eller kunden som köpt dem önskar byta till något annat. Utredningen bör dock även belysa andra typer av styrmedel/reglering som kan främja att återanvändning (innan produkten blivit avfall) och återvinning (där förberedelse till återanvändning ingår) kan ske på marknadsmässiga villkor som inte innebär att ett producentansvar behöver införas. Kommunalförbundet erfar i dag att det i Danmark finns maskinell utrustning som kan dela isär dessa avfallsslag i sina olika beståndsdelar på ett sådant sätt att de olika delarna kan materialåtervinnas (Norrecco, Köpenhamn).

Datainsamling av uppgifter från verksamheter behöver förbättras: Förslaget tillstyrks. Fokus behöver dock vara på de stora flöden som idag inte ingår i insamlade mängder.

Efterfrågan på återvunnet material behöver stimuleras: Förslaget tillstyrks
Förutsättningar för reparation, återtillverkning och återbruk behöver förbättras.
Detta är åtgärder som är extra viktiga. Kommunalförbundet anser att dessa delar
till mycket stor del hör samman med de cirkulära flöden som måste till innan
produkter blir avfall.

Kommunerna behöver stöd från nationell och regional nivå. Förslaget tillstyrks,
mindre kommuner, utan lämplig samarbetsorganisation, behöver stöd i
omställningen. Åtgärden behöver dock kompletteras med att samtliga
kommuner ska erhålla nationellt stöd till resursrådgivning som samordnas med
kommunens klimat- och konsumentrådgivning.

Bakgrund

Karlsborgs kommun har av Klimat- och näringsdepartementet mottagit ”Remiss
av Naturvårdsverkets skrivelse Åtgärder för att öka materialåtervinningen av
avfall”. (KN2023/02370).

Karlsborgs kommun har överlämnat remisen till kommunalförbundet Avfall &
Återvinnings Skaraborg (A&ÅS)* för besvarande. A&ÅS är den kommunala
organisation som har det kommunala renhållningsansvaret i Karlsborgs
kommun. A&ÅS har tagit del av branschorganisationen Avfall Sveriges skrivelse
med datum 1 september 2023.

Då direktionen för kommunalförbundet inte hinner träffas innan remissvar ska
vara Klimat och näringsdepartementet tillhanda (20 februari) har ärendet
hanterats som ordförandebeslut.

*1 och med att kommunalförbundet fick 4 nya medlemskommuner inom västra Skaraborg 1 januari 2022 bytte kommunalförbundet namn från
Avfallshantering Östra Skaraborg (AÖS) till Avfall & Återvinning Skaraborg (A&ÅS).

Bedömning

Kommunalförbundet anser för att få till ökad cirkuläret och en faktisk ökad faktisk materialåtervinning, där avfallet kan bli nya varor igen behövs följande:

1. De produkter som sätts på marknaden ska vara producerade på sådant sätt att de lämpar sig både för återanvändning och materialåtervinning
2. Återbruk bör ske i första hand, innan det blir ett avfall. Strategier och styrmedel på nationell nivå som styr så att detta blir verklighet måste prioriteras. En del i detta är att på nationell nivå skaffa sig en uppfattning om hur mycket återbruk som redan idag sker i förhållande till den mängd avfall som hushållen genererar.
3. Alla produkter som skulle kunna återbrukas men ändå lämnas på ÅVC för materialåtervinning är tecken på misslyckande de cirkulära flödena i de föregående leden. Förberedelse till återanvändning i form av att produkter ”räddas” på ÅVC ska därför enbart ses som en sista utväg. Reparationer etc bör vara en naturlig del i en produkts liv och bör inte ses som en avfallshanteringsåtgärd.

De kommuner som i stället för att fokusera på förberedelse för återbruk i ÅVC:ers regi väljer att arbeta med strategier som främjar lösningar för produkter innan de blir avfall borde premieras. Strategin borde i vart fall minst tillåtas samt ses som ett likvärdigt alternativ till förberedelse till återanvändning i kommunens regi (ÅVC).

För att skapa förutsättningar för etablering av flera anläggningar för olika typer av verksamheter inom materialåtervinning (vanligen i privat regi) behöver reglering eller andra styrmedel etableras som gör att även de i jämförelse med avfallen från hushållen* de betydligt större volymerna verksamhetsutfall tydligare styras mot materialåtervinning. Frågan gäller både förpackningsmaterial (där motsvarande krav som nu

ställs på hushållen bör ställas på verksamheterna) såväl som olika typer av verksamhetsavfall. Styrmedlen behöver utformas så att det underlättar och motiverar att göra rätt samtidigt som det är lönsamt för en mottagande aktör att bedriva denna typ av verksamhet. Detta, i kombination med tydliga långsiktiga spelregler, skulle kunna skapa underlag för företag ska etablera sådan verksamhet. Frågan berör både förpackningsavfall såväl som olika typer av verksamhetsavfall. Förutsättningar vad som krävs bör undersökas med den branschorganisation och/eller specifika aktörer som idag är stora inom detta område.

*Enligt Naturvårdsverkets information: hushållen 4,6 miljoner ton av totalt 35,7 miljoner ton i Sverige, dvs knappt 13% av det totala flödet (<https://www.naturvardsverket.se/data-och-statistik/avfall/avfallsmangder/>)

4. Regelverket behöver stödja att avfall som inte passar i de cirkulära flödena tillåts levereras till energiåtervinning och deponi. Detta gäller även för avfall som sorterats ut av hushållen men där felsorteringarna är så kraftiga att de inte är lämpade att skicka till materialåtervinning. Användande av avfall till anläggningsändamål behöver även ses som en materialåtervinning för flöden av icke- brännbart avfall så att material som annars riskerar förstöra de nya produkterna fasas ur kretsloppet.

Det avfall som inte lämpar sig för materialåtervinning behöver plockas bort från de cirkulära flödena, detta är något som behöver ske under lång tid då omsättningstiden på hushållens avfallet är lång, tex då det är vanligt att samla på sig saker i förråd och vindar och röjning kanske bara sker i samband med dödsbon. Det är inte säkert att detta sker i första generationen, då hus ofta ärvs. Insamlings-/mottagningsleden behöver därför kunna, och kunna få, hantera materialflöden trots att de är av ett materialslag som enligt lag ska sorteras ha möjlighet att låta vissa avfallsströmmar, som inte lämpar sig för materialåtervinning.

5. Felsorteringar behöver motverkas i större omfattning.

Det är viktigt att allt det avfall som ska lämnas vidare till materialåtervinning utgör produkter som kan materialåtervinnas, därför är arbetet med att motverka felsorteringar viktigt. Att insamlingssystem därtill ska vara lättbegripliga är en utmaning som kommunerna dagligen arbetar med. A&ÅS konstaterar från egna erfarenheter (se mer nedan) att mycket felsortering i avfallet som skickas till förbränning kan motverkas redan i dagens utsortering. Det förutsätter dock att ett aktivt arbete utförs med direkt dialog och återkoppling till den det berör, allmänna information har vanligen inte samma beteendeförändrande påverkan.

För att få till förbättrad sorteringskvalitet även vid flerbostadshus behöver teknikstöd, som klarar stödet för datasäkerhetslagstiftningen (GDPR), utvecklas. Det bör övervägas att ge gällande myndigheter inom datasäkerhet i uppdrag att vägleda kring hur ett upplägg som stödjer en sådan teknislösning skulle kunna se ut.

Som ett led i detta vill A&SÅ även framföra att begreppet brännbart avfall så snart som möjligt bör bytas ut mot restavfall så att det material och avfall som lämpar sig för återbruk respektive materialåtervinning (inkl förberedelse för återanvändning) tydligare framgår att det inte ska läggas i den fraktion som skickas till energiåtervinning. Alternativt till restavfall skulle kunna vara brännbart restavfall. Används detta begrepp behöver det avfall från hushåll som trots att de inte är att se som brännbart men som behöver behandlas via upphettning, tex kattsand, ingå i definitionen.

Kommunalförbundet erfarenheter

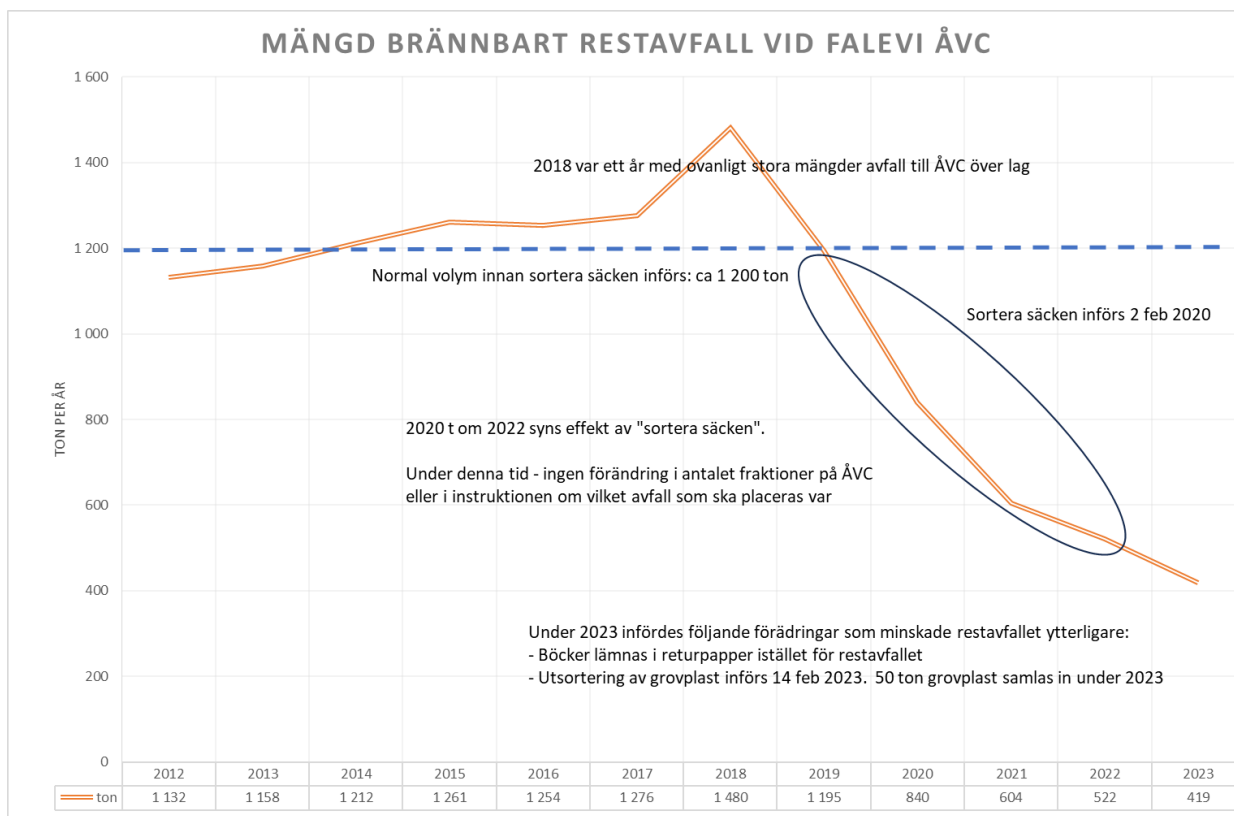
Felsorteringar vid ÅVC

Kommunalförbundet driver 21 återvinningscentraler (ÅVC) inom sina 13 medlemskommuner, huvuddelen av dessa bemannas med egen personal.

Kommunalförbundet arbetar aktivt med att öka servicegraden genom införandet av ”grönt kort”- tillgång till ÅVC utanför bemannade öppettider. Detta har hittills införts vid 7 av kommunalförbundets ÅVC. Målet är att förse samtliga ÅVC:er med detta.

De senaste fyra åren har mycket fokus lagts på att införa sortera säcken, där avfall inte får läggas blandat i säck utan måste sorteras så att rätt avfall läggs på rätt plats.

Begreppet brännbart avfall används inte längre, i stället används restavfall – ”det som blir över när allt annat sorterats bort”. Begreppet restavfall används både på ÅVC och inom sophämtningen. Sortera säcken har hittills införts vid 17 ÅVC:er med mycket gott resultat, vanligen med en effekt om i stort sett halverade mängder för den tidigare ”brännbara fraktionen”. Projektet inleddes vid Falevi ÅVC i Falköping. I grafen på nedan redovisas mängden effekten av införandet av ”sortera säcken” vid Falevi ÅVC.



Resultaten från de plockanalyserna som gjordes inför respektive 3 månader efter att "sortera säcken" införts framgår nedan.

Felsorterat avfall	Plockanalys innan start (Datum: 2019-10-29)	Plockanalys, efter 3 månader (Datum: 2022-05-04)	Omhändertagande av rättsorterade materialslag
Förpackningar och wellpapp	16,4%	6,2%	Till materialåtervinning
Tidningar	3,5%	0	Till materialåtervinning
Metallskrot	2,3%	1,8%	Till materialåtervinning
Returträ	3,9%	0,5%	Till materialåtervinning
Elektronik	0,9%	0,3%	Till behandling och materialåtervinning
Farligt avfall	0,4%	0,16%	Till behandling och materialåtervinning
Textilier	3,9%	2,7%	Till återanvändning och materialåtervinning
Gips	0,1%	0	Till materialåtervinning
Sten- och glasfiberull	0,6%	0	Till deponi
Konstruktionsmaterial (porslin, kakel, glas, tegel etc)	0,1%	0	Till anläggningsändamål, inom sluttäckning av deponi
Trädgårdsavfall (kompost: löv, gräsklipp etc)	2,7%	0	Till kompostering
Restavfall som borde lagts i sopkärlet	10,1%	0	Till behandling och energiåtervinning
Summa felsortering	44,9%	11,7%	

Felsorteringar av matavfall

Kommunalförbundet arbetar aktivt med att komma till rätta med felsorteringar i matavfall.

För småhus har inledande undersökningar visat att efter införandet kan en mycket hög sorteringsnivå nås genom att man i samband med tömning kontrollerar att soppåsen med restavfall inte hamnat i kärlet för matavfall. Noteras detta ställs kärlet kvar, med en notering på kärlet att rätta till felaktigheterna innan tömning kan ske.

I några fall, vid upprepat problem, har kunden valt att byta abonnemang från matavfallsortering till ”sorterar inte matavfall”, något som inte kommer vara möjligt med kravet på obligatorisk matavfallssortering.

I flerbostadshus ger ovanstående metodik med kontroll av kärll kombinerat med plockanalyser med återkoppling till fastighetsägaren med resultat både i siffror och bild på felsorteringar en bra effekt i flera fall. Men probleplatser kvarstår med mycket höga felsorteringar. Detta problem bedöms öka med det nuvarande krav på obligatorisk utsortering av matavfall.

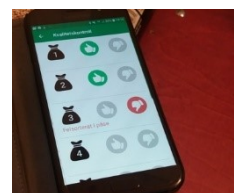
För att ta reda på om det skulle kunde finnas teknikstöd som kunde komma tillrätta även med dessa kundgrupper har kommunalförbundet haft pilotprojekt, i samarbete med Skövdes högskola, med ”individuell sorteringsmätning”. Testet utfördes på två platser, båda med mycket gott resultat, från felsorteringar i storleksordning 25-30% till i stort sett helt rätt.

Ut mot hushållen i påbörjades projektet genom att information om projektet hölls på plats och att samtliga boende försågs med tagg med tillgång till avlämnande av matavfall.

Praktiskt var upplägget:

- Hyresgästen öppnar luckan till den container kärlet stod i, med tagg (elektronisk bricka)
- Datasystemet bestämmer vem som ska kontrolleras
- Påsarna avskiljs med bibehållen koppling i datasystemet till hyresgästen

- Söfööraren kontrollerar anonyma påsar
- Direkt och automatisk återkoppling till samtliga som vars matavfallspåsar kontrollerats. Positiv återkoppling till de som sorterat rätt och återkoppling med stegrad allvarlighet till upprepande felsorterare. Återkopplingen skedde på valt språk via SMS eller e-post.



	Antalet registrerade felsorteringar under pilotprojektet
Plats A, 150 lgh i flerbostadshus	1 av 1 594 kontrollerade matavfallspåsar
Plats B, 250 lgh i flerbostadshus	16 felsorteringar under första 2 månaderna, därefter felfritt. Totalt 1 762 kontrollerade matavfallspåsar

Film om projektet finns här: [Individuell återkoppling vid avfallssortering \(youtube.com\)](#)

Projektet konstaterade att teknikstödet fungerade, att hyresgäster och hyresgästföreningen är positiva till lösningen men fastighetsägarna är avvaktande.

Efter projektets avslut återgick sorteringskvaliteten till likande nivå som innan projektet.

Tyvärr har det efter projektets avslut varit svårt att få någon tillverkar att sätta tekniken på marknaden och intresset från fastighetsägare har fortsatt varit ljust. Detsamma har även gällt för tillverkare av avfallshanteringslösningar som skulle kunna göra av en marknadsprodukt av lösningen. Kommunalförbundet uppfattar att detta mycket har att göra med att de är tveksamma kring hur lösningen fungerar tillsammans med dataskyddsförordningen (GDPR). Kommunalförbundet bedömer att detta borde kunna hanteras via dokumentationsplikt, att den som kontrollerar påsarna inte vet vems påse som

kontrolleras, att data på resultat avidentifieras, att identifierbara data endast sparas under kortare tid samt att tillgången till det fulla systemet begränsas i kombination med sekretessavtal. Samtliga dessa delar har funnits på plast under projektet som beskrivs ovan.

Kommunalförbundet bedömer för att lösningen ska kunna komma tillstånd i verkligheten behöver lösningen vara beskriven som godkänd från central myndighet som hanterar integritetsfrågor.

Angående krav på att kommunerna informerar om avfallshantering

Kommunens informationsansvar regleras på ett stort antal ställen i gällande lagstiftning och är beroende av avfallsslag. För de flesta avfallsslagen har kommunen hela eller delar av informationsansvaret men för några avfallsslag (tex batterier, fiskeutrustning och läkemedel) är det producenterna som har det fulla informationsansvaret. Vilka som ska informeras regleras även olika; hushållen, användarna, privathushållen, hushållen och till de verksamheter som valt kommunal insamling, hushållen och verksamheterna, allmänheten, de som köper läkemedel respektive konsumenterna.

Det vore gynnsamt för att skapa en tydlig informationsstrategi att kommunens informationsansvar regleras på en plats och på ett sätt, inte som idag på många ställen och sätt.

Informationsansvar i relation till avfall regleras bland annat här:

- Avfallsförebyggande åtgärder: 21§ i NFS 2020:6, Naturvårdsverkets föreskrift om kommunala avfallsplaner om förebyggande och hantering av avfall.
- Batterier: 22§ i förordning (2008:834) om producentansvar för batterier
- Elutrustning: 86§ i förordning (2022:1276) om producentansvar för elutrustning
- Förpackningar: 6 kap 16 § i förordning (2022:1274) om producentansvar för förpackningar

- Retursystem (plastflaskor och metallburkar): 5 kap 16§ i förordning (2022:1274) om producentansvar för förpackningar
- Läkemedel: i förordning (2009:1031) om producentansvar för läkemedel
- Bilar: 27§ i förordning (2023:132) om producentansvar för bilar
- Däck: 37§ i förordning (2023:133) om producentansvar för däck
- Fiskeutrustning: 43§ i förordning (2021:1001) om producentansvar för fiskeredskap

Vad gäller det kommunala informationsansvaret är det rimligt att kommunen har informationsansvar inom sitt ansvar för insamling och hantering av kommunalt avfall samt via den miljötillsyn som sker mot verksamhetsutövare enligt miljöbalken. Kommunen anser det vara rimligt att lagstiftningen reglerar att den som har insamlingsansvaret för avfallet även ska ha informationsansvaret.

För aktörer där kommuner inte har insamlingsansvar men kommunen är en naturlig samarbetspart kan aktören, om denne så önskar, samordna sig med de kommunala informationsflödena genom att teckna avtal med aktuell kommunal organisation som då kan få ersättning för den informationsinsats som görs. Exempel på denna typ av strategi hade Förpacknings- och tidningsinsamlingen (FTI) in under den tidsperiod producentlagstiftningen reglerade att informationsansvaret låg hos dem. När informationsansvaret övergick till kommunen i början/mitten av 2000-talet togs den ersättning som kommunen tidigare fått bort. Som en effekt av detta försvann många av de miljöalmanackor som kommunerna på den tiden till stor del finansierade med dessa medel.

Kommunalförbundet stödjer Avfall Sveriges förslag om att inkludera resursförebyggande rådgivning i energi- och klimatrådgivningen till hushåll, bostadsrättsföreningar, fastighetsägare och småföretag. Energi- och klimatrådgivning finansieras inom skattekollektivet idag. För att främja att detta blir till bör den kommande resursrådgivningen finansieras inom skattekollektivet som då bör få ett nationellt stöd till denna verksamhet.

En eventuell finansiering via avfallstaxorna, som utgör ett annat kollektiv, ett taxekollektiv som finansierar kommunernas avfallsverksamhet. Bedömning görs att avgiftstaket för vad denna verksamhet kan ta ut närmar sig allt snabbare. Detta i kombination med att verksamheten i mycket stor omfattning sker via olika typer av samarbetsorganisationer (gemensam nämnd, bolag eller kommunalförbund) tenderar att lösningen blir onödigt krångligt och riskerar att nedprioriteras till förmån för, bland annat, det stora uppdrag verksamheten har för att få till fastighetsnära insamling av förpackningar senast 1 januari 2027.

Angående datainsamling av uppgifter från verksamheter

Kommunalförbundet delar Naturvårdsverkets bedömning om att uppgifter och statistik i dessa delar behöver förbättras.

Kommunalförbundet anser att förbättringen, i vart fall initialt, behöver fokusera på undertäckningen av datainsamling av vad som anses vara kommunalt avfall från verksamheter i form av förpackningar, returpapper, parkavfall (där förslaget att insamling av data behöver ske från kommunens park/gata verksamhet är bra) samt avfall från detaljhandel.

Den undertäckning som inte nämns är det parkavfall som idag regleras som kommunalt avfall men ligger utanför det som historiskt varit hushållsavfall (t ex parkavfall från kyrkogårdar och fastighetsägare av flerbostadshus etc). Även dessa mängder bör identifieras. Stora delar av detta parkavfall bedöms hanteras i egna komposter eller via privat entreprenör.

Möjligen bör även hushållens trädgårdsavfall som tas omhand i egna trädgårdar bedömas. Sådan kompostering är inte anmälningspliktig och är därmed inte heller känt i vilken omfattning sådant omhändertagande sker.

Övriga kommentarer

Kommenterar på konsekvensbeskrivning för offentlig verksamhet (s 81)

Konsekvenserna i form av ett allt större ytbehov för mottagning, mellanlagring och hantering av allt fler avfallslag har inte beskrivits. Det ökade ytbehovet kan

få tydliga konsekvenser i att befintliga anläggningar vartefter som antalet avfallsslag som ska tas emot, mellanlagras och hanteras tar plats. Antalet avfallsslag som hushållen sorterar har blivit och förväntas fortsätta bli allt fler. För varje ny fraktion som ska sorteras minskas möjligheten att hantera ytterligare avfallsslag. När gränsen för vad anläggningen klarar behöver verksamheten flyttas till ny eller ytterligare plats. Att lösa detta ytbehov för att hantera hushållens avfallsmängder innebär investeringskostnader och har ofta en lång åtgärdstid (minst 3-5 år). På en del ställen innebär detta även stora utmaningar inom samhällsplaneringen för att överhuvudtaget kunna lösa platser för dessa verksamheter på rimligt avstånd från de boende som ska nyttja ÅVC:ns tjänster, vilket vanligen fördröjer och fördyrar lösningarna ytterligare. Detta skapar särskilda utmaningar när genomförandetiden för förändringarna är korta. Omställningstid för dessa lägen behöver tillåtas.

Kommentar på beskrivningar av nuläge

- *Sortering vid populära platser (sid 20):* En tryckfelsniss verkar ha dykt upp då endast plastavfall omnämns som förpackning som ska sorteras på populära platser senast 2026. Enligt 6 kapitlet förordningen om producentansvar ska utsorteringen omfatta pappers-, plast-, glas- och metallförpackningar (8§). Därtill tillkommer att även att ”underlätta för insamling av plastflaskor och metallburkar med retursystem” (9§)
- *Träavfall (sid 23):* En stor del av träavfallet, utgör utifrån kommunalförbundets erfarenhet, även av engångs-träpallar (både hela och trasiga)

Skickas till

Direktionen

Kommunstyrelsen i Karlsborg

kn.remissvar@regeringskansliet.se

DOKUMENT SIGNATURER

Innehållet i detta dokument är digitalt signerat.
Namn och tidpunkter visas på denna sida.



Underskriftstjänst: Ciceron Document Signer 1 - PROD (backa2) 1.7.16.0 [TS-Sign]