

**Tjänsteutlåtande**

Utfärdat 2024-01-22

Diarienummer 0903/23

Avdelningens namn

Ann-Louise Eliasson

Telefon: 031-368 27 75

E-post: ann-louise.eliasson@kretsloppochvatten.goteborg.se

Remiss av ”Åtgärder för att öka materialåtervinningen av avfall”

Förslag till beslut

1. Kretslopp och vattennämnden antar bifogat yttrande som sitt eget och översänder det till regeringen som svar på remissen.

Sammanfattning

Ärendet har 2024-01-18 §9 varit ett informationsärende i Kretslopp och vattennämnden. Kretslopp och vattennämnden har att besluta om ett yttrande över en remiss från regeringen. Remissen har sänts från kommunstyrelsen till Kretslopp och vatten för besvarande. Remissen innehåller Naturvårdsverkets skrivelse *Åtgärder för att öka materialåtervinningen av avfall*. Svaret ska ha kommit till Klimat- och näringslivsdepartementet senast den 20:e februari 2024.

I skrivelsen lämnar Naturvårdsverket förslag på nya krav och fortsatta utredningar. De föreslår nya krav på sortering och insamling av papper, plast, metall och glas, utöver förpackningar. Därutöver föreslås nya krav på att brännbart avfall sorteras ut i dels brännbart avfall som är lämpligt att förbereda för återanvändning eller materialåtervinna, dels övrigt brännbart avfall samt krav på kommunernas information till hushåll och verksamheter. Fortsatta utredningar om bland annat styrmedel för återvinning och datainsamling föreslås också.

Förvaltningen bedömer att ytterligare krav på utsortering utan säkerställd avsättning inte är motiverade då de inte ger någon miljönytta. I relevanta delar uppfyller kommunerna redan de föreslagna kraven. Förvaltningen förordar att nämnden avstyrker förslagen på nya krav, men tillstyrker fortsatta utredningar om styrmedel som kan öka avsättningen.

Kretslopp och vatten

Marianne Erlandson
Förvaltningsdirektör

Bilagor

1. Nämndens yttrande
2. Remitterat förslag
3. Renovas svar
4. Miljöförvaltningens svar

Ärendet

Kretslopp och vattennämnden har att besluta om ett yttrande över en remiss från regeringen. Remissen har sänts från kommunstyrelsen till Kretslopp och vatten för besvarande. Remissen innehåller Naturvårdsverkets skrivelse *Åtgärder för att öka materialåtervinningen av avfall*. Svaret ska ha kommit till Klimat- och näringslivsdepartementet senast den 20:e februari 2024. Nämnden informerades 2024-01-18.

Beskrivning av ärendet

Handläggning

Remissen har sänts från kommunstyrelsen till Kretslopp och vatten för besvarande direkt till Klimat- och näringslivsdepartementet. Kommunstyrelsen anger att synpunkter bör inhämtas från miljöförvaltningen och Renova och eventuella andra som kretslopp och vattennämnden bedömer bör höras.

Förvaltningen har kontaktat Renova AB och miljöförvaltningen för synpunkter. Deras svar bifogas och har utgjort underlag för förvaltningens bedömningar och förslag till svar.

Innehåll

Skrivelsen omfattar slutredovisning av Naturvårdsverkets regeringsuppdrag *Åtgärder för att öka materialåtervinningen av avfall* samt en del av uppdraget *Rätt plast på rätt plats*. Den innehåller utifrån det förstnämnda regeringsuppdraget förslag på åtgärder som krävs för att Sverige ska nå EU:s mål om förberedelse för återanvändning och materialåtervinning av kommunalt avfall. Utifrån det andra uppdraget undersöks vilka avfallsströmmar av plast som inte omfattas av utsorteringskrav idag som är lämpliga att ställa högre utsorteringskrav på

Naturvårdsverket lämnar fyra författningsförslag i skrivelsen:

- Krav på ökad utsortering och insamling av papper, plast, metall och glas. Förslaget omfattar såväl kommunalt som icke-kommunalt avfall och avser krav på utsortering av materialslagen även när de inte utgörs av förpackningsavfall.
- Befintliga bestämmelser om returpapper upphävs som en följd av att nya mer omfattande krav ställs på papper i allmänhet.
- Krav på att brännbart avfall sorteras ut i dels brännbart avfall som är lämpligt att förbereda för återanvändning eller materialåtervinna, dels övrigt brännbart avfall. Det kan behöva sorteras och samlas in i flera underfraktioner. Förslaget omfattar såväl kommunalt som icke-kommunalt avfall.
- Krav på att kommunerna informerar hushåll och verksamheter om hur avfall under kommunalt ansvar ska hanteras. Kravet omfattar att årligen ta fram lättillgänglig information om avfall som kommunen ansvarar för, hur hushåll och verksamheter kan bidra till ökad förberedelse för

återanvändning och materialåtervinning, samt de insamlingsresultat som utsorteringen gett.

Därutöver lämnas åtgärdsförslag som kan bidra till ökad måluppfyllelse:

- Förutsättningarna för ett producentansvar för möbler respektive madrasser behöver utredas av regeringen. Det behöver ske med ett helhetsgrepp och med hänsyn till EU:s produktlagstiftning och i dialog med berörda aktörer
- En utredning kring datainsamling av uppgifter om avfall från verksamheter, inklusive genomförande av och ansvar för nationella plockanalyser på blandat avfall.
- Efterfrågan på återvunnet material behöver stimuleras och det behöver undersökas vilka ekonomiska styrmedel som kan vara lämpliga för att öka efterfrågan.
- Det behöver utredas vilka ekonomiska styrmedel som kan vara lämpliga för att förbättra förutsättningarna för reparation, återtillverkning och återbruk. Exempelvis RUT-avdrag för förlängd livslängd för fler produkter eller finansiellt stöd för återtillverkning.
- Ett ökat stöd till kommunerna från nationell och regional nivå behöver utredas. Det kan övervägas om ansvaret för viss avfallsplanering ska flyttas till regional nivå och inkluderas i länsstyrelsens åtaganden. Ett statligt ekonomiskt stöd till kommuner för informationsinsatser och för införande av separat insamling i kommuner med få invånare kan också övervägas.

Inkomna synpunkter från Renova AB och Miljöförvaltningen

Renova framhåller att det är positivt att förslaget syftar till att öka utsorteringen oavsett källa, men att de inte ser att förslaget innehåller några konkreta förslag till hur materialåtervinningen ska öka. De lyfter att stora otydligheter i förslaget kan skapa oreda och höga kostnader samt att det blir svårt att genomföra samtidigt som fastighetsnära förpackningsinsamling genomförs. De konstaterar att ökad utsortering inte självklart leder till ökad återvinning eller återanvändning när avsättningen för avfallet är osäker och att äldre plast kan innehålla oönskade ämnen.

Miljöförvaltningen är i huvudsak positiva till förslaget, men lyfter fram att det finns många otydligheter. Till exempel kvarstår otydligheter om vad som är kommunalt avfall och vad som ska sorteras ut. Miljöförvaltningen efterlyser även vägledning i dispensfrågor.

Förvaltningens bedömning

Generella synpunkter

Förvaltningen är positiv till förslagets ambitioner om att öka materialåtervinningen, vilket ligger i linje med Göteborgs stads mål. Däremot är förvaltningen mycket tveksam till skrivelsens förslag.

Syftet med förslagen är att nå EU-målen om att kommunalt avfall ska återvinnas till 55 procent till 2025, till 60 procent 2030 och 65 procent 2035. För 2021 bedömdes nivån vara 40 procent i Sverige. Det finns även ett flertal mål för förpackningsavfall men dessa bedöms Sverige nå. EU-kommissionen har nyligen genomfört en rapportering om vilka länder som riskerar missa målen och tagit fram rekommendationer för varje land. Utav de 18 länder som riskerar att inte nå målen ligger Sverige närmast till att kunna klara målen. Naturvårdsverket har i den nu aktuella skrivelsen inte tydligt följt EU:s rekommendationer. Förvaltningen ser det som en brist och ser att förslagen om att stötta behandlingsmetoden förberedelse för återanvändning, förbättra insamling av bioavfall och förpackningar, särskilt för verksamheter, återanvändning av förpackningar och bättre återvinning av plastförpackningar skulle kunna bidra till måluppfyllnad, särskilt för målåren 2030 och 2035.

Naturvårdsverket bedömer att de redan införda kraven om utsortering av bioavfall, textilavfall och fastighetsnära insamling av förpackningar teoretiskt kan ge ytterligare 16 procentenheter med nuvarande materialåtervinningseffektivitet. Full materialåtervinning skulle ge teoretiskt 22 procentenheter högre materialåtervinning än dagens 40 procent.

De nu aktuella förslagen har inte riktat in sig på att få full effekt av redan beslutade krav om obligatorisk utsortering av bioavfall och fastighetsnära förpackningsinsamling. Förvaltningen ser att en hög effekt av de redan beslutade kraven borde prioriterats då det skulle ge en stor effekt på mängden restavfall till förbränning samt att det är fraktioner som har avsättning, även om det inte är möjligt i tid till målen för 2025. Till exempel skulle ytterligare produkter kunna inkluderas i det som samlas in inom producentansvaret.

För de delar av det kommunala avfallet som Kretslopp och vatten hanterar har materialåtervinningen de senaste tre åren varit 31-35 procent.

Nya krav på sortering och insamling av papper, metall, plast och glas

Naturvårdsverket föreslår krav på sortering och separat insamling av avfall av papper, plast, metall och glas utöver de krav som redan följer av krav på bygg- och rivningsmaterial och på förpackningsavfall. Sorteringskravet åläggs avfallsinnehavarna, både hushåll och verksamheter. Den som samlar in avfallet ska sedan göra det separat. Däremot ställs inga krav på hur insamlingen ska gå till.

Naturvårdsverket bedömer att detta teoretiskt skulle kunna öka materialåtervinningsgraden med två procentenheter om allt utsorterat avfall återvinns. I underlaget beskriver Naturvårdsverket att mjukpapper som hushållspapper och engångsservetter inte ska omfattas, men lagförslaget är inte utformat med något sådant undantag. Förslagets konsekvensbedömning innehåller inte några tydliga kostnads- eller nyttoberäkningar.

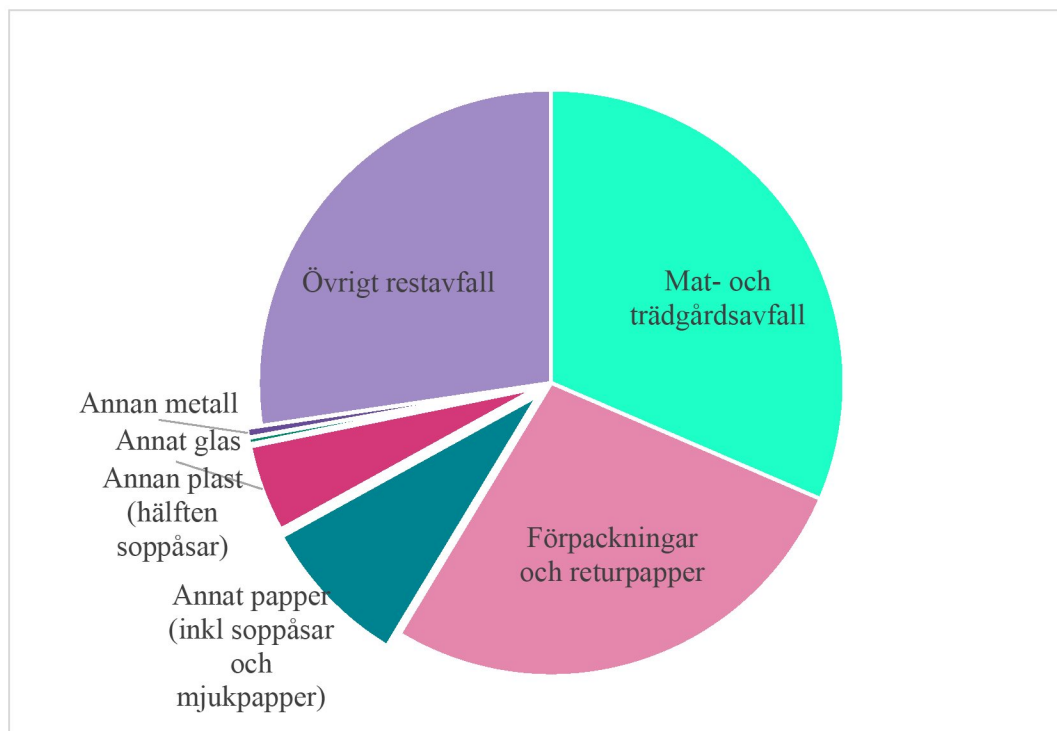
Förvaltningen ser att förslaget riktar sig mot mycket små flöden som i huvudsak saknar avsättning (exempelvis trasiga dricksglas, diskborstar, kuvert och galgar).

Då det inte föreslås något producentansvar skulle avsättningen behöva ske på materialmarknaden där efterfrågan på dessa material bedöms som låg. För delar av flödena där det finns avsättning erbjuder Kretslopp och vatten redan utsortering på återvinningscentralerna, till exempel av metallskrot, glas och böcker.

I 2022 års plockanalyser på göteborgarnas soppåsar utgör de fyra föreslagna fraktionerna tillsammans knappt elva procent av innehållet (sammanvägt medel från hämtställen med restavfall respektive blandat avfall). Dessa andelar kan jämföras med förpackningar och returpapper som borde ha sorterats ut, men ligger kvar och utgör drygt 27 procent samt bioavfall (matavfall och trädgårdsavfall) på knappt 32 procent som också borde sorterats ut.

I andelen övrigt papper ingår mjukpapper som enligt förslaget inte kommer att omfattas. Renovas remissvar lyfter fram preliminära utredningsresultat som tyder på att omkring en tredjedel av de fossila koldioxidutsläppen från plast i Sävenäs kommer från material som bör behandlas genom förbränning på grund av sitt innehåll av farliga eller smittsamma ämnen. Andelen är beräknad för hela Sävenäs, inte bara för kommunalt avfall. I plockanalyserna utgörs hälften av den övriga plasten av soppåsar och de ingår även i pappersfraktionen. Fördelningen visas nedan i tabell och pajdiagram. Benämningarna ”övrig” och ”annan” nedan syftar på att det inte är förpackningar av samma material.

Material som tillkommer enligt förslaget	Andel av soppåse (viktat medelvärde)
Övrig plast	2,5 %
Övrig metall	0,5 %
Övrigt papper (inklusive mjukpapper)	7,5 %
Övrigt glas	0,3 %
Material som redan omfattas av krav	Andel av soppåse (viktat medelvärde)
Förpackningar och returpapper	27,2 %
Bioavfall (mat och trädgårdsavfall)	31,5 %



Förvaltningen bedömer att det kan innebära svårigheter att få hushållen att sortera ut dessa ytterligare fraktioner och att det kan försvåra kommunikationen om den fastighetsnära utsorteringen av förpackningar om införande sker samtidigt.

Utifrån den bedömt låga miljönyttan och de svårigheter som förvaltningen ser med förslaget förordas nämnden att avstyrka nya krav på utsortering av och insamling av papper, metall, plast och glas. Kommunerna strävar redan åt en avfallshantering i linje med förslaget och att reglera utsorteringskrav i lag bedöms inte ge någon stor effekt ytterligare så länge det saknas avsättning.

Upphäva bestämmelser om returpapper

Naturvårdsverket föreslår att bestämmelserna om returpapper upphävs. Det blir en logisk följd av att inrätta nya krav på sortering och insamling av papper då returpappret istället skulle omfattas av de nya bestämmelserna.

Förvaltningen instämmer i Naturvårdsverkets bedömning under förutsättning att sorteringskrav införs för allt papper.

Krav på att sortera brännbart avfall i, dels brännbart avfall som är lämpligt att förbereda för återanvändning eller materialåtervinna, dels övrigt brännbart avfall.

Naturvårdsverket föreslår att brännbart avfall ska sorteras i fler fraktioner.

Brännbart avfall som är lämpligt att förbereda för återanvändning eller materialåtervinna ska samlas in separat och på ett sådant sätt att förberedelse för återanvändning eller materialåtervinning är möjlig, vilket i praktiken innebär att det kan behöva sorteras och samlas in i flera underfraktioner. Förslaget omfattar såväl kommunalt som icke-kommunalt avfall.

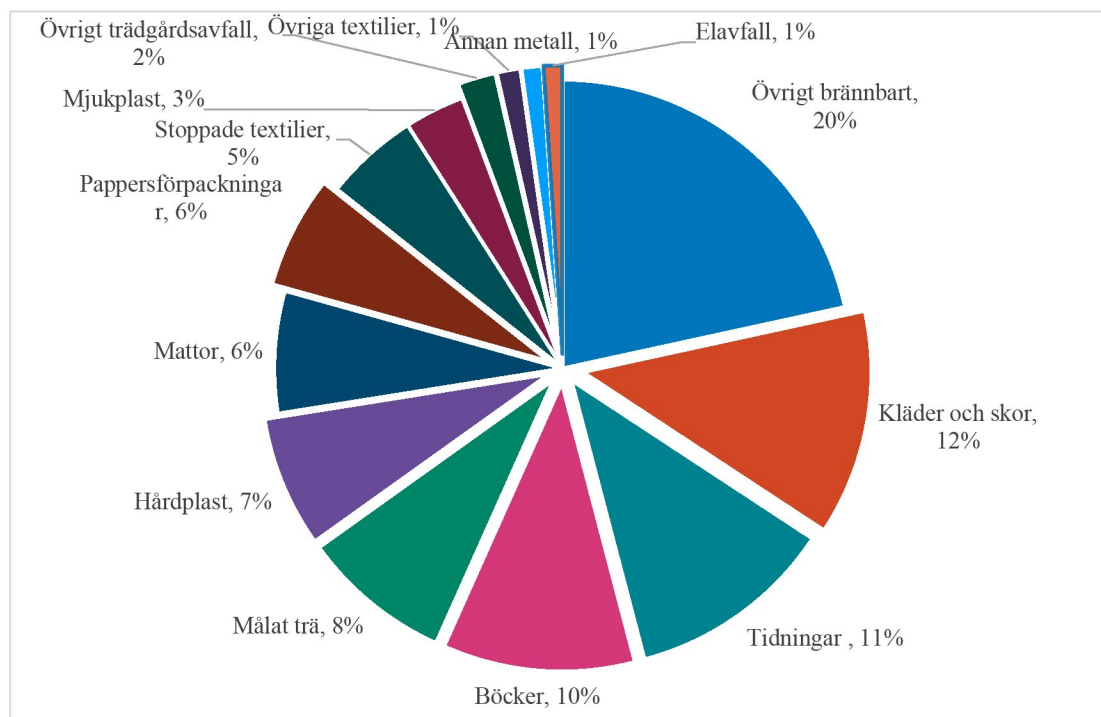
Förslaget syftar till att förhindra att fraktioner av brännbart avfall skickas till förbränning istället för att förberedas för återanvändning eller materialåtervinning. Förvaltningen ser att förslagens syfte ligger i linje med gällande avfallsmål.

I sin skrivelse lyfter Naturvårdsverket särskilt fram återvinningscentralerna och utsortering av trä, madrasser och stoppade möbler nämns. Dessa fraktioner kan sorteras redan idag på återvinningscentralerna i Göteborg, men utöver de produkter som går att avsätta på en andrahandsmarknad, saknas för närvarande avsättning till materialåtervinning. Det är därför oklart vilka produkter eller material som förslaget omfattar, som kan återvinnas eller återanvändas.

Förslaget saknar beskrivningar avseende icke-kommunalt avfall från verksamhetsutövare och konsekvensbeskrivningen innehåller inga kostnads- eller nyttoberäkningar, till exempel möjlig avsättning för utsorterade fraktioner.

Idag finns det möjlighet för besökare på återvinningscentralerna i Göteborg att sortera grovavfallet i 35 olika fraktioner (exklusive underfraktioner av farligt avfall). Kretslopp och vatten utökar med ytterligare fraktioner när det finns avsättning för utsorterat avfallsmaterial eller när det behövs för att avfallet ska kunna hanteras på ett lämpligt sätt.

Det är en utmaning att få besökarna att sortera korrekt och en plockanalys som genomfördes under hösten 2023 visar att ungefär hälften av innehållet i containrar för brännbart avfall kunde sorteras i dagens fraktioner.



Plockanalyser av brännbart grovavfall hösten 2023, medeltal av viktandel från tre återvinningscentraler. Endast fraktioner med över 1 viktprocent har inkluderats i diagrammet. De utlyfta pajbitarna visar vilka fraktioner som kunde sorteras på återvinningscentralen.

Förvaltningen bedömer inte att lagkrav ökar besökarnas förmåga att sortera och planerar för andra åtgärder som underlättar och uppmuntrar till bättre sortering.

Förvaltningen ser inte att ett lagkrav på sortering skulle öka avsättningen av materialen eller underlätta för avfallslämnare på återvinningscentralerna att sortera korrekt. Kommunerna strävar redan efter en avfallshantering i linje med förslaget och förvaltningen föreslår att nämnden avstyrker förslaget.

Krav på att kommunerna informerar hushåll och verksamheter om hur avfall under kommunalt ansvar ska hanteras

Förslaget innebär ett krav på kommunerna att årligen ta fram lättillgänglig information om avfall som kommunen ansvarar för, hur hushåll och verksamheter kan bidra till ökad förberedelse för återanvändning och materialåtervinning, samt de insamlingsresultat som utsorteringen gett.

Förvaltningen bedömer att detta redan görs idag och att ett lagkrav inte ger någon ytterligare effekt. Förvaltningen bedömer att förslaget bör avstyrkas.

Ytterligare åtgärdsförslag

Utöver de förslag till nya lagkrav som föreslås har Naturvårdsverket fem ytterligare åtgärdsförslag:

1. Utredda producentansvar för möbler respektive madrasser, med hänsyn till EU:s produktlagstiftning.
2. Utredda datainsamling av uppgifter om avfall från verksamheter och nationella plockanalyser på blandat avfall.
3. Stimulera efterfrågan på återvunnet material, undersöka vilka styrmedel som kan vara lämpliga
4. Utredda styrmedel för att förbättra förutsättningarna för reparation, återtillverkning och återbruk.
5. Utredda ökat stöd till kommunerna från nationell och regional nivå. Om att flytta viss avfallsplanering till regional nivå och ekonomiskt stöd till kommuner med få invånare

Numreringen utgör ingen prioritering, den avser endast att underlätta hänvisning i nedanstående text.

Det första förslaget skulle kunna minska avfallsmängderna och öka avsättningsmöjligheterna för dessa avfallsslag. Förvaltningen tillstyrker förslaget, men då det handlar om långlivade produkter är det viktigt att anpassa eventuella förslag till kommande produktkrav från EU.

Naturvårdsverkets förslag i skrivelsen har fokuserats på kommunalt avfall, vilket är förståeligt utifrån EU:s mål. Att ställa mycket höga sorteringskrav på det blandade restavfallet från hushållen och lämna verksamheternas avfall utan motsvarande krav kan innebära att återvinningspotential med lägre kostnader än

de nu föreslagna inte realiserar, vilket i så fall inte är samhällsekonomiskt effektivt. Att öka kunskapen om verksamheternas avfall och om blandat avfall möjliggör bättre reglering och resursutnyttjande vilket förvaltningen ställer sig bakom. Naturvårdsverkets bedömning år 2021 i skrivelsen om *Förbättrad avfallsstatistik* (NV-02826-20) var dock att det inte är motiverat att ålägga samtliga verksamheter att rapportera in avfallsdata, men att den inrapportering som görs i miljörapporterna skulle göras mer användbar från 2023.

Punkterna tre och fyra bedömer förvaltningen borde genomförts inför framtagande av de nu föreslagna utsorteringskraven. Krav på utsortering utan avsättning till återvinning eller återanvändning bidrar inte till miljönytta. Förvaltningen ställer sig bakom dessa åtgärdsförslag.

Förvaltningen instämmer i bedömningen att vissa avfallshanteringsfrågor är av regional karaktär, till exempel tas avfallsplanen fram i ett regionalt samarbete. Förvaltningen tillstyrker förslaget att utreda regional avfallsplanering. Ett ekonomiskt stöd till kommuner med få invånare bör ses tillsammans med det befintliga kommunalekonomiska utjämningsystemet som staten tillämpar, förvaltningens bedömning är att det är olämpligt med flera parallella system.

Bedömning ur ekonomisk dimension

Om Naturvårdsverkets författningsförslag skulle införas skulle det ge effekter på ekonomin.

För Kretslopp och vatten skulle ytterligare sorteringsmöjligheter behöva anordnas på åtminstone återvinningscentralerna, eventuellt återvinningsstationerna, och möjligheter till fastighetsnära hämtning av alla fraktioner skulle behöva finnas tillgängliga efter beställning. För metall, plast, returpapper, trä, produkter till återbruk, böcker, trädgårdsavfall, glas med mera finns redan sorteringsmöjligheter, men de kan behöva utökas med fler material. Eftersom det är mycket oklart vilka fraktioner och vilka mängder som skulle behöva hanteras för att uppfylla kraven på sortering av brännbart avfall är det inte möjligt att bedöma totalkostnaderna. En mycket överslagsmässig bedömning är att insamlingskostnaderna i Göteborg skulle öka med omkring fem miljoner kronor årligen och därtill kan uppstartskostnaden uppgå till det dubbla för fem tillkommande fraktioner. Förslagen bedöms inte påverka behandlingskostnaderna i någon större utsträckning då det troligen saknas avsättning för materialet.

Kretslopp och vattens informationskostnader bedöms inte påverkas då bedömningen är att kraven redan uppfylls.

För göteborgarna innebär det en extra taxehöjning på 0,5-1 procent. Fastighetsägares kostnader för avfallsutrymmen kan eventuellt påverkas avseende grovavfallsservice, men i liten utsträckning då det främst är insamlingen och inte förvaringsbehovet som bedöms påverkas.

De ytterligare utredningar som föreslås av Naturvårdsverket bedöms inte påverka förvaltningens ekonomi. Om i ett senare skede ett producentansvar skulle införas för möbler och madrasser skulle hanteringskostnaderna för dessa avfallsprodukter minska, då de överförs från Kretslopp och vattens taxebetalande hushåll till producenter och konsumenter av produkterna.

Bedömning ur ekologisk dimension

Författningsförslagen bedöms inte ge någon positiv effekt i sig. Kommunen inrättar redan successivt nya möjligheter till sortering av olika avfallsfraktioner utifrån möjligheter till avsättning av materialet utifrån avfallslagstiftningen och ambitionerna i avfallsplanen. Det finns idag ingen tydlig efterfrågan på de ytterligare material som ska sorteras ut enligt de föreslagna kraven. Det innebär troligen en marginell negativ miljöbelastning att inrätta sortering för material som sedan ändå riskerar behöva förbrännas.

Kravet om årlig information bedöms redan uppfyllas utan tillkommande lagändringar.

Att lagstifta om ytterligare sortering och årlig information bedöms sammantaget inte påverka den ekologiska dimensionen.

Bedömning ur social dimension

Förvaltningen har inte funnit några särskilda aspekter på frågan utifrån denna dimension.

Expedieringskrets

Klimat- och näringslivsdepartementet

Renova AB

Miljöförvaltningen

Bilaga 1: Kretslopp och vattennämndens yttrande

Sammanfattning

Kretslopp och vattennämnden står bakom ambitionerna i förslagen om att minska avfallens miljöpåverkan och att öka materialåtervinning och återanvändning.

Nämnden bedömer inte att de föreslagna lagkraven bidrar till syftet och avstyrker förslagen till nya lagkrav. Nämnden tillstyrker förslagen till ytterligare åtgärder avseende att utreda producentansvar, ökad kunskap om verksamheters avfall och blandat avfall, utredningar om styrmedel för återvinning och återanvändning samt avfallsplanering.

Nämnden ser inte att de föreslagna nya lagkraven kommer att öka miljönyttan då samtliga lagförslag ligger i linje med vad kommunerna redan strävar efter. Krav på utsortering utan avsättning av utsorterade material ger ingen miljönytta.

Förslag om krav på utsortering av papper, plast, metall och glas samt avskaffade krav på returpapper

Nämnden avstyrker nya krav på utsortering av och insamling av papper, metall, plast och glas. Kraven riktar sig mot mycket små flöden som till största delen saknar avsättning. Kommunerna strävar redan efter en avfallshantering i linje med förslaget. Nämnden bedömer att det kan försvåra kommunikationen att införa ytterligare sorteringskrav till hushållen under samma tidsperiod som fastighetsnära förpackningsinsamling och obligatorisk matavfallssortering införs.

Om kraven ändå införs blir det en logisk följd att avskaffa specifika krav på returpapper, vilket nämnden då tillstyrker.

Förslag om krav på sortering av brännbart avfall

Nämnden avstyrker de föreslagna kraven om sortering av brännbart avfall. Kommunerna erbjuder redan sortering i förslagets anda om det finns avsättning av sorterade fraktioner. Olika åtgärder för att öka sorteringen vidtas löpande. Ett lagkrav bedöms inte öka vare sig sorteringen eller avsättningen.

Övriga åtgärdsförslag

Nämnden tillstyrker förslaget om att utreda ett producentansvar för möbler och madrasser, då det skulle kunna minska avfallsmängderna och öka avsättningsmöjligheterna, men framhåller vikten av anpassning till EU:s kommande produktkrav.

Nämnden tillstyrker förslagen om att öka kunskapen om verksamheters avfall och blandat avfall samt utredningar om styrmedel för att öka återvinning och återanvändning. Dessa delar hade varit värdefulla när det remitterade förslaget togs fram. Nämnden tillstyrker även förslaget att utreda regional avfallsplanering, men är tveksam till ytterligare kommunalekonomiska utjämningsystem.