

Näringsdepartementet
Rättssekretariatet
103 33 Stockholm

Dnr N2019/03272/RS

Malmö den 7 april 2020

REMISSVAR: En anpassning av bestämmelserna om kontroll av ekologisk produktion till EU:s nya förordning om ekologisk produktion och märkning av ekologiska produkter

Avfall Sverige är kommunernas branschorganisation inom avfallshantering. Det är Avfall Sveriges medlemmar som ser till att avfall tas om hand och återvinns i landets alla kommuner. Vi gör det på samhällets uppdrag: miljösäkert, hållbart och långsiktigt. Vår vision är "Det finns inget avfall". Vi verkar för att förebygga att avfall uppstår, att mer återanvänds och att det avfall som uppstår återvinns och tas om hand på bästa sätt. Kommunerna och deras bolag är ambassadör, katalysator och garant för denna omställning.

Avfall Sverige bildades redan 1947 och har omkring 400 medlemmar. Avfall Sveriges medlemmar är kommuner, kommunalförbund, kommunala bolag och kommunala regionbolag inom avfall och återvinning. Deras kunder utgör Sveriges invånare och en stor del av näringslivet. Genom medlemmarna representerar Avfall Sverige Sveriges befolkning. I Avfall Sverige ingår, som associerade medlemmar, cirka 150 tillverkare, konsulter och entreprenörer aktiva inom avfallshantering.

1. Förslagets koppling till Avfall Sveriges generella ståndpunkter

Avfall Sveriges årsmöte har fastställt ett antal ståndpunkter som är vägledande för ställningstaganden och åtgärder för att utveckla förebyggande, återanvändning och hantering av avfall och kommunernas roller inom dessa områden.

Avfall Sveriges stödjer avfallshierarkin som princip. I detta ingår materialåtervinning inklusive biologisk återvinning med tillhörande biogasproduktion.

Avfall Sverige anser bland annat följande, som är relevant i detta sammanhang, att

- avfallshanteringen är en väsentlig del av samhällets infrastruktur,
- kommunernas ansvar för avfall, exempelvis matavfall, är en allmännyttig tjänst som alla behöver,

- avfallshanteringen ska ge en god och behovsanpassad service till medborgare och verksamheter,
- avfallshanteringen utformas så den främjar förebyggande och återanvändning,
- kommunerna verkar för att förebygga avfall och främja återanvändning samt för att återvinna och bortskaffa avfall på bästa sätt,
- en helhetssyn för insamlingen av olika avfallsfraktioner ska förordas,
- avfallsinnehavare ska följa avfallshierarkins principer på samma sätt som kommuner och producenter,
- gemensam rapportering, statistik och jämförelser är strategiska verktyg för uppföljning och utveckling inom området,
- kommunikation och information är viktiga verktyg för att förändra attityder och beteenden som behövs för att nå Avfall Sveriges övergripande mål,
- skatter och avgifter kan användas för att styra avfallshanteringen.

Avfall Sverige konstaterar att några aspekter av förslagen i promemorian om anpassning av bestämmelserna om kontroll av ekologisk produktion till EU:s nya förordning om ekologisk produktion och märkning av ekologiska produkter ligger i linje med Avfall Sveriges generella ståndpunkter. I övrigt anser Avfall Sverige att förslagen behöver justeras.

2. Avfall Sveriges synpunkter – sammanfattning

- *Beslut om godkännande av insamlingssystem måste utfärdas till rätt aktör*, det vill säga den aktör som har rådighet över att de fastslagna villkoren efterlevs. Behandlingsanläggningar har inte denna rådighet.
- Eftersom konsumenternas förtroendet för ekologisk produktion och ekologiska livsmedel är av största vikt så behöver *kontroll/bedömning av ett insamlingssystem ske innan godkännande ges*. Detta är också enda sättet att minimera risken för ekologiska lantbrukare som tar emot biogödsel, ifall det skulle visa sig vid senare kontroll att villkoren i beslutet ej efterlevs.
- *All biogödsel, som innehåller rötat matavfall, och som sprids inom ekologisk odling är även certifierad enligt Certifierad återvinning och reglerna för biogödsel SPCR 120*. Detta innebär att det redan idag sker en omfattande kontroll av biogödselns kvalitet och all SPCR 120-certifierad biogödsel levereras till kunden (lantbrukaren) med innehållsdeklaration som anger innehåll av växtnäring och metaller samt råd och anvisningar för användning av biogödsel. Det är viktigt att förstå att biogödsel inte är en okänd produkt som sprids/säljs utan kontroll av kvalitet inkluderat spårbarhet av ingående råvaror (till exempel matavfall).

3. Huvudsakliga synpunkter

Avfall Sverige har valt att begränsa remissvaret till de delar som handlar om insamlingssystem för matavfall.

3.1 Inledande bakgrund

Enligt uppgift från Jordbruksverket så har i skrivande stund 11 organisationer sökt och fått ett aktuellt beslut från Jordbruksverket avseende godkända insamlingssystem för matavfall. Av dessa organisationer är fyra biogasanläggningar, medan övriga är kommunala bolag som ansvarar för insamling och i vissa fall förbehandling av matavfallet. Totalt omfattas 119 kommuner av dessa beslut. De villkor som ställs för att ett insamlingssystem ska anses godkänt för att rötresten (nedan kallad biogödsel) ska kunna användas i ekologisk produktion framgår av bilaga 7 i Statens jordbruksverks föreskrifter (SJVFS 2015:29) om ekologisk produktion och kontroll av ekologisk produktion. Syftet med dessa villkor är att matavfallet ska hålla en hög kvalitet med så lite förorening/felsorterat som möjligt, samtidigt som spårbarhet garanteras. Detta är bra och något som Avfall Sverige är mycket positiva till. När villkoren arbetades fram under år 2014 så deltog Avfall Sverige aktivt i dialogen med Jordbruksverket. Certifieringssystemen för biogödsel och kompost (SPCR 120 respektive SPCR 152) utgjorde grunden för dialogen kring lämpliga villkor.

3.2 Beslut om godkännande av insamlingssystem behöver ställas till rätt aktör

Det finns en grundläggande problematik med villkoren för hur ett insamlingssystem för matavfall ska vara utformat för att uppfylla kraven i SJVFS 2015:29 som gäller ansvarsfördelningen i avfallshanteringskedjan. En behandlingsanläggning (biogasanläggning) har mycket sällan, eller aldrig, rådighet över de rutiner och beslut som fattas av avfallsinsamlaren. Biogasanläggningen kan till exempel inte besluta om hur ofta och i vilken omfattning kommunen väljer att genomföra informationskampanjer till sina medborgare eller på vilka språk dessa ges, vilket är ett av kraven i villkoren som en biogasanläggning måste följa. Villkorens lämplighet eller rimlighet har Avfall Sverige inga synpunkter på.

I promemorian står följande (sid. 11):

”Av ett beslut framgår vilka områden och kommuner som insamlingen gäller och som ska omfattas av beslutet. I beslutet riktas inte några krav på kommunen att utforma sin insamling av matavfall på ett visst sätt. Det är istället upp till behandlingsanläggningen att försäkra sig om att endast matavfall som kommer från insamlingssystem som är slutna och övervakade används för framställning av sådant gödselmedel som får användas i ekologisk produktion.”

Den markerade beskrivningen på sidan 11 i promemorian är inte korrekt. Villkoren är skrivna på ett sätt som enbart en kommun/avfallsinsamlare kan följa. En behandlingsanläggning har inte rådighet över huruvida dessa villkor följs eller ej. Den enda möjlighet som en anläggning kan använda sig av är att skriva avtal med

kommunen/avfallsinsamlaren, där det framgår att dessa villkor måste följas. Detta hade fungerat om det var behandlingsanläggningarna som handlade upp insamling av matavfall. Men nu är det tvärt om – det är avfallsinsamlaren som handlar upp behandling av det matavfall som samlas in. Det blir därför i praktiken omöjligt för en anläggning att kunna införa sanktioner via ett avtal mot en avfallsinsamlare om de inte följer Jordbruksverkets krav på insamlingssystemet.

Avfall Sverige anser att villkoren i beslutet måste skrivas så att behandlingsanläggningen faktiskt har rådighet över att de följs. Alternativt måste besluten riktas enbart till kommunen/avfallsinsamlaren. Om det senare alternativet väljs, dvs beslutet riktas till kommunen/avfallsinsamlaren, så ökar antalet potentiella sökanden markant, vilket är viktigt att ta i beaktande.

3.3 Kontroll av insamlingssystemet behöver ske innan beslut om godkännande fattas
I promemorians kap. 14 (Konsekvenser) diskuteras bland annat konsekvenserna för de ekologiska aktörerna (kap. 14.3). Där föreslås att Jordbruksverket ska kontrollera att insamlingssystemet för matavfall uppfyller förordningens krav. Kontrollen är tänkt att genomföras en gång per tillståndshavare och tillståndperiod och kommer bl.a. att utföras genom besök på plats. Det konstateras även att (sid. 36) ”*Införandet av kontroller kan dock även ha en positiv effekt i form av ökat förtroende för produkterna hos allmänheten.*”

Det arbetssätt som Jordbruksverket har idag och även i framtiden är att ge ett godkännande enbart utifrån den dokumentation som den sökande presenterar. Någon kontroll av riktighet eller rimlighet verkar inte förekomma när ett godkännande ges utan detta ska, enligt förslaget, ske i efterhand vid en kontroll. Det rimliga är naturligtvis att kontrollera sakförhållandena i samband med ett godkännande och inte i efterhand. Att sedan konstatera en positiv effekt i form av ökat förtroende, genom att först ge ett godkännande och sedan långt senare göra en kontroll av förhållandena, är motsägelsefullt.

Det som skulle ge ett ökat förtroende är att ett godkännande naturligtvis bara ges till den som Jordbruksverket har kontrollerat uppfyller kraven för detta. Alla andra delar i en certifiering bygger på att ett kontrollorgan kontrollerar att alla krav är uppfyllda innan ett godkännande kan ges. Sedan är det rimligt att kontroller kan ske under tillståndperioden för att säkerställa att utövaren verkligen fortsätter att arbeta enligt godkännandet. Men dessa kontroller kan då göras som stickprov och vid behov.

Mot bakgrund av resonemangen enligt ovan föreslår Avfall Sverige följande:

Om villkoren omformuleras så att behandlingsanläggningar är de som söker godkännande så ska Jordbruksverket i samband med godkännandet genomföra kontroll på plats, för att säkerställa att insamlingssystemet för matavfall i de kommuner som ansökan omfattar, uppfyller förordningens krav. Troligen kan extern experthjälp behövas eftersom detta ligger utanför Jordbruksverkets normala arbetsområde. Kontroll under tillståndperioden kan även förekomma, men fokus för kontroll av förordningens krav skall vara vid

godkännandet. På detta sätt skapas en positiv effekt i form av ökat förtroende och risken för ekonomiska förluster för de ekologiska jordbrukare som använder sig av biogödsel minimeras, för de fall som en anläggning inte skulle följa förordningens krav. Den omvända ordningen, som Jordbruksverket föreslår, öppnar för minskat förtroende genom att det blir uppenbart att det inte sker någon kontroll i samband med ett godkännande. Den ekonomiska risken för jordbrukare som använder biogödsel blir oförändrad jämfört med idag eftersom missförstånd eller feltolkning av regelverket inte förändras. Kontrollen i efterhand kan möjligen leda till en något kortare tidsperiod av eventuell ekonomisk skada, om ett fel konstateras som leder till att ett godkännande dras tillbaka.

4. Övriga synpunkter

4.1 Bestämmelserna gäller både rötrest/biogödsel och kompost

Bestämmelserna för godkännande av insamlingssystem gäller både komposterat och fermenterat (det vill säga rötat) matavfall. Vid analys av de förslag som ges i promemorian hänvisas enbart till biogödsel. Det är viktigt att ta i beaktande att även insamlingssystem för komposterat matavfall kan komma att beröras, även om vi i Sverige för närvarande framför allt samlar in matavfall för rötning, det vill säga biogas- och biogödselproduktion.

4.2 Giltighetstid för beslut

På s. 36 i promemorian står att beslut om tillstånd gäller för tre år. De senaste besluten från Jordbruksverket, som Avfall Sverige har tagit del av, har en giltighetstid på fem år. Den längre giltighetstiden är mycket bra anser Avfall Sverige, men behöver tas i beaktande vid analys av ekonomiska konsekvenser av de avgifter som föreslås för kontroll.

4.3 Biogödsel som innehåller matavfall från både godkända och icke-godkända insamlingssystem kontrolleras noga

Samtliga biogasanläggningar som producerar biogödsel som är godkänd för ekologisk produktion är även certifierade enligt certifieringssystemet Certifierad återvinning och dess regler för biogödsel (SPCR 120).

Certifierad återvinning har funnits sedan 1999 och ger biogasanläggningar möjlighet att certifiera sin biogödsel enligt ett kvalitetssystem som heter SPCR 120.

Certifieringssystemet innebär att kvaliteten på biogödseln säkras och att anläggningarna revideras av extern revisor. I certifieringssystemet synar man hela kedjan från substrat (råvara, t.ex. matavfall) till slutprodukt, så att en certifierad biogödsel uppfyller högt ställda krav på bland annat smittskydd, ursprung och lågt metallinnehåll. Kvalitetskraven i certifieringssystemet är fastlagda av en styrgrupp som är brett sammansatt med representanter från olika delar av jordbruks-, livsmedels- och avfallsbranschen. Regelbundna kontroller säkerställer att biogödseln fortlöpande uppfyller kraven i certifieringsreglerna. Kontrollerna utgörs dels av tillverkarens egenkontroller och dels övervakande kontroller utförda av certifieringsorganet.

Avsnitt 14.3 Konsekvenser för de ekologiska aktörerna s. 36:

”Inom ekologisk produktion är konsumenternas förtroende för att produkterna uppfyller kraven för att vara ekologiska helt avgörande. Införandet av kontroller kan bidra till ökat förtroende för att det biogödsel och de insatsmedel och insatsämnen som produceras uppfyller kraven för att få användas i ekologisk produktion. Förslaget innebär också en minskad risk för ekonomiska förluster för de ekologiska jordbrukare som använder sig av biogödsel. Rester från rötning sprids i stor omfattning på ekologiska åkrar och avsaknaden av kontroller innebär en risk att oegentligheter inte upptäcks.”

Att hävda att det saknas kontroller av biogödsel som sprids på åkermark är helt felaktigt. En certifiering enligt reglerna i SPCR 120 är ett grundkrav för att få sprida biogödsel på mark för ekologisk produktion. Kontrollerna enligt SPCR 120 utförs av RISE Research Institutes of Sweden (före detta SP), som har lång erfarenhet inom certifiering och kontroll. Därtill kontrolleras biogasanläggningar med eko-godkänd, alternativt tillåtetbedömd biogödsel, av certifieringsorgan som godkänts av KRAV. I nuläget är det certifieringsorganen SMAK Certifiering och KIWA Certifiering som utfört kontroller på de biogasanläggningar som tillverkar eko-godkänd eller tillåtetbedömd biogödsel. Det utförs alltså redan idag omfattande kontroller av biogödselns kvalitet och all SPCR 120-certifierad biogödsel levereras till kunden (lantbrukaren) med innehållsdeklaration som anger innehåll av växtnäring och metaller samt råd och anvisningar för användning av biogödsel.

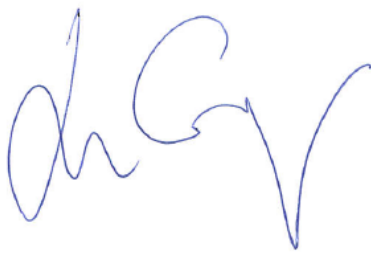
4.4 Villkorens rimlighet

De villkor som ställs för att ett insamlingsystem ska anses godkänt för att biogödseln ska kunna användas i ekologisk produktion framgår av bilaga 7 i Statens jordbruksverks föreskrifter (SJVFS 2015:29) om ekologisk produktion och kontroll av ekologisk produktion. I bilaga 7 under rubriken ”B. Rutiner för en säker insamlingskedja” står följande: *”- det finns en beskrivning av rutiner för kritiska punkter och för hur spårbarheten bakåt i kedjan från mottagning tillbaka till **insamlingskärl** kan garanteras”.*

Att ha rutiner för spårbarhet av (mat)avfall är givetvis oerhört viktigt, men det behöver samtidigt finnas en rimlighet. Stallgödsel som används inom ekologisk produktion ska kunna spåras tillbaka till den enskilda gården därifrån den kommer, men knappast till det enskilda djuret (kossan, grisen). På samma sätt kan (mat)avfall spåras till ett insamlingsområde, men det finns i dagsläget ingen teknik att spåra till ett enskilt insamlingskärl. Avfall Sverige föreslår därför att villkoret gällande spårbarhet justeras så att det gäller tillbaka till insamlingsområde.

För fortsatta kontakter i dessa frågor hänvisar vi till vår rådgivare för biologisk återvinning
Caroline Steinwig, caroline.steinwig@avfallsverige.se, telefon 040-35 66 00.

Med vänlig hälsning,
Avfall Sverige



Lars Stjernkvist
Ordförande



Tony Clark
VD