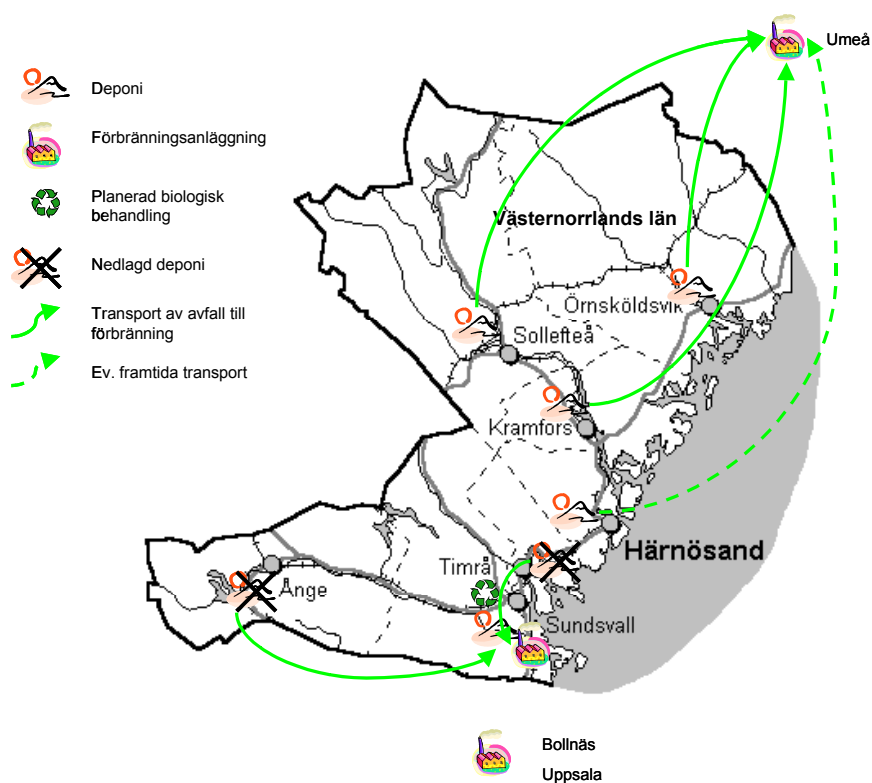


Kommunförbundet Västernorrland

# REGIONAL AVFALLSSAMVERKAN I VÄSTERNORRLAND

Anteckningar från seminariedag 27 augusti 2003



Sundsvall/Luleå 2003-09-29  
SWECO VIAK AB

Helena Dahlgren-Craig  
Thomas Fägerman  
Uppdragsnummer 1673010

SWECO VIAK  
VATTEN & MILJÖ  
Södra Järnvägsgatan 37  
Box 259, 851 04 Sundsvall  
Telefon 060-16 99 00  
Telefax 060-61 30 07

Uppdrag 1673010 000; HELD  
p:\1584\1673010\data\05uttåtanden\anteckningar\_kfseminarium\_0  
2003.doc



## Innehåll

<b>1</b>	<b>Bakgrund</b>	<b>1</b>
<b>2</b>	<b>Nuläges- och omvärldsanalys</b>	<b>3</b>
<b>3</b>	<b>Kommunernas framtida roll?</b>	<b>4</b>
<b>4</b>	<b>Grupparbete</b>	<b>6</b>
4.1	Deponeringsscenarier	7
4.2	Scenarier för förbränning med energiutvinning	9
4.3	Scenarier för biologisk behandling	11
<b>5</b>	<b>Storgruppsdiskussion</b>	<b>13</b>
<b>6</b>	<b>Slutsatser</b>	<b>15</b>

## BILAGOR

**Bilaga 1:** Deltagarlista och gruppindelning

**Bilaga 2:** Rapport/arbetsmaterial: *"Regional avfallssamverkan i Västernorrland – Nuläges- och omvärldsanalys"*  
(SWECO VIAK 2002-08-25)

**Bilaga 3:** Arbetsmaterial: *"Regional avfallssamverkan i Västernorrland – Underlag för scenarioarbete"*  
(SWECO VIAK 2002-08-25)

# 1 Bakgrund

Avfallshanteringen i samhället är under stark förändring. Kraven på att anpassa avfallshanteringen mot ett mer hållbart samhälle med ökad återvinning och resurssparande har medfört att omfattande ny eller ändrad lagstiftning införts på senare tid.

Lagstiftningen strävar till att minimera uppkomsten av avfall och uppmuntra materialåtervinning i olika former. Deponering är något som skall undvikas. Kraven i samband med deponering av avfall har skärps väsentligt, bl a i genom att EU-direktivet avseende avfall införts också i Sverige. Vi har fått en ny avfallsförordning och en ny deponeringsförordning. Deponeringsförbud för brännbart avfall råder sedan 1 januari 2002 och från och med 2005 för organiskt avfall. Tendensen från miljömyndigheternas sida att man hellre önskar få stora deponier än många små.

Samtidigt pågår också en utveckling mot ett ökat marknadstänkande inom avfallshanteringen. På den snabbt växande avfallsmarknaden finns nu förutom kommuner och kommunala bolag även ett antal större och mindre privata aktörer, och utvecklingen går mot färre och större enheter och aktörer.

Idag är det svårt att uppfylla deponeringsförbudet för brännbart avfall eftersom förbränningskapaciteten i landet i de flesta områden är för liten. Att uppfylla det kommande förbudet avseende organiskt avfall synes än mer svåruppnåeligt idag. På många håll i landet pågår utbyggnad av förbränningskapacitet där det finns en möjlighet att tillgodogöra sig energin i avfallet.

Inom det regionala avfallsprojektet "Alternativ avfallshandling och samverkan i Västernorrland" har kommunerna i länet under 1999 inventerat befintlig behandlingskapacitet för avfall och diskuterat former för samverkan. Projektgruppen har bestått av tjänstemän från varje kommuns renhållningssektion, 1-2 politiker per kommun samt en representant från Kommunförbundet. En inhyrd projektledare, Gunnar Lindberg, har styrt upp arbetet.

För att vidga engagemanget och antalet personer som aktivt deltar i kommunernas arbete har Avfallsprojekt 2002 – 2004 delats upp i delprojekt där deltagarna träffas och informerar och inspirerar varandra. Delprojekten omfattar dels olika delar av den praktiska avfallshandling och avfallsbehandling som kommunerna bedriver samt dels även de övergripande frågorna om utökat samarbete mellan kommunerna.

Som ett ytterligare steg mot en regional samverkan på avfallsområdet inbjöd Kommunförbundet och SWECO VIAK sommaren 2003 till en seminariedag om *Regional avfallssamverkan i Västernorrland*. Seminariedagen genomfördes onsdagen den 27 augusti 2003 med Thomas Fägerman och Helena Dahlgren-Craig från SWECO VIAK som seminarieledare. Kristin Eriksson från Kommunförbundet och Gunnar Lindberg, projektledare för avfallsprojektet "Alternativ avfallshantering och samverkan i Västernorrland" stöttade.

Deltagarna vid seminariet utgjordes av tjänstemän och politiker från länets kommuner samt representanter från Länsstyrelsen och Landstinget. Deltagarlista, se bilaga 1.

Dessa minnesanteckningar utgör ett försök att sammanfatta diskussionerna under seminariedagen.

## 2 Nuläges- och omvärldsanalys

Dagen inleddes med att SWECO VIAK presenterade en Nuläges- och omvärldsanalys som utgjorde en genomgång av avfallshanteringen i Sverige och Västernorrland – ansvarsfördelning mellan kommuner och andra aktörer, statistik och trender, lagstiftning; samt situationen i Västernorrland: hur stora är avfallsmängderna, hur sker behandlingen idag, vilka förändringar är på gång.

I bifogad rapport/arbetsmaterial ”*Regional avfallssamverkan i Västernorrland – Nuläges- och omvärldsanalys*” sammanställs det material som togs upp under presentationen (bilaga 2).

Huvuddragen vad gäller länets behandlingskapacitet för dels hushållsavfall och dels det verksamhetsavfall som kommunerna tar hand om kan sammanfattas:

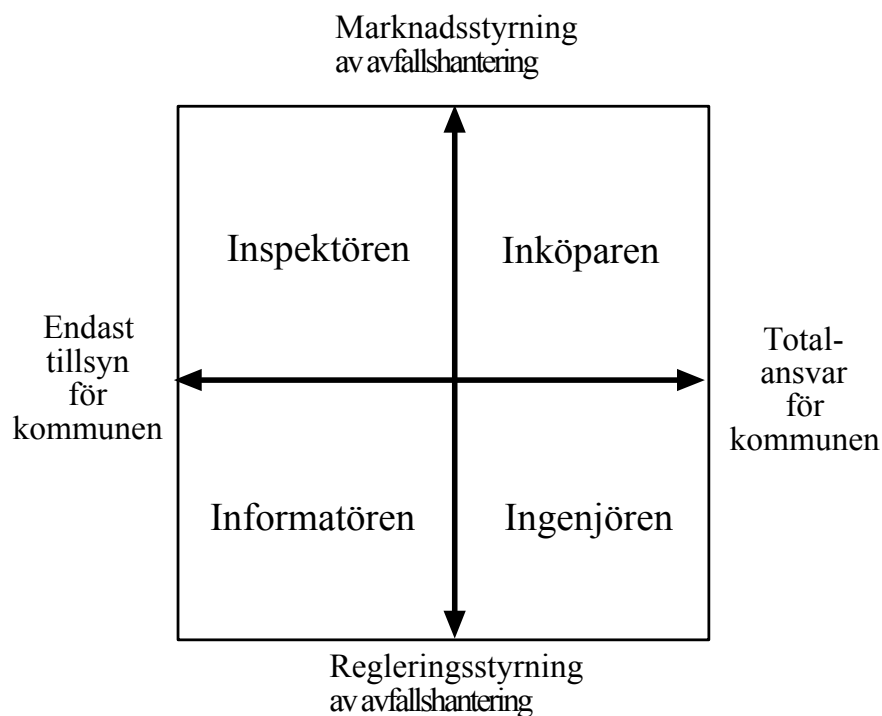
- Kommunerna i Medelpad skickar idag sitt utsorterade brännbara avfall till Sundsvalls Energi (Korstaverket) för förbränning med energiutvinning. Deponirest deponeras på Blåbergets avfallsanläggning i Sundsvall.
- Kommunerna i Ångermanland skickar idag sitt utsorterade brännbara avfall till Umeå Energi (Dåva) för förbränning med energiutvinning. Icke-brännbar deponirest (samt i dagsläget en del brännbart verksamhetsavfall) deponeras på respektive kommuns egna deponi.
- Länets förbränningskapacitet kommer att utökas med drygt 100 000 ton när Sundsvall Energi bygger ut verksamheten i Korsta, vilket innebär möjligheter för fler av länets kommuner att skicka avfall till Korsta för behandling. Dock råder kapacitetsbrist i angränsande län, och även om förbränningskapaciteten byggs ut i Umeå och Gävle på sikt är det inte troligt att något kapacitetsöverskott kommer att råda.

Den statistik som presenterades för Västernorrland var översiktlig och önskemål framkom om ytterligare statistiksammansättning för länet. Sådan statistik kan tas fram med hjälp av kommunerna m fl och struktureras enligt RVF:s sammansättningar för Sverige.

En regional avfallsplan för Västernorrland kräver tillgång till bättre statistik för länet än vad som finns sammanställt i dagsläget. Regeringen har ställt krav på regionerna att framställa regionala avfallsplaner snarast möjligt. Ett av länets regionala miljömål är att det senast 2005 ska finnas en regional avfallsplan för Västernorrland.

### 3 Kommunernas framtida roll?

Innan avbrott gjordes för lunch gjordes en kort övning angående kommunernas framtida roll inom avfallshanteringen. Svenska renhållningsverksföreningen, RVF, genomförde 2001 en scenariostudie där fyra möjliga framtida roller för svenska kommuner lyftes fram. Rollerna som identifierades för kommunen var inspektör, inköpare, informatör och ingenjör. Rollerna definieras i följande figur:

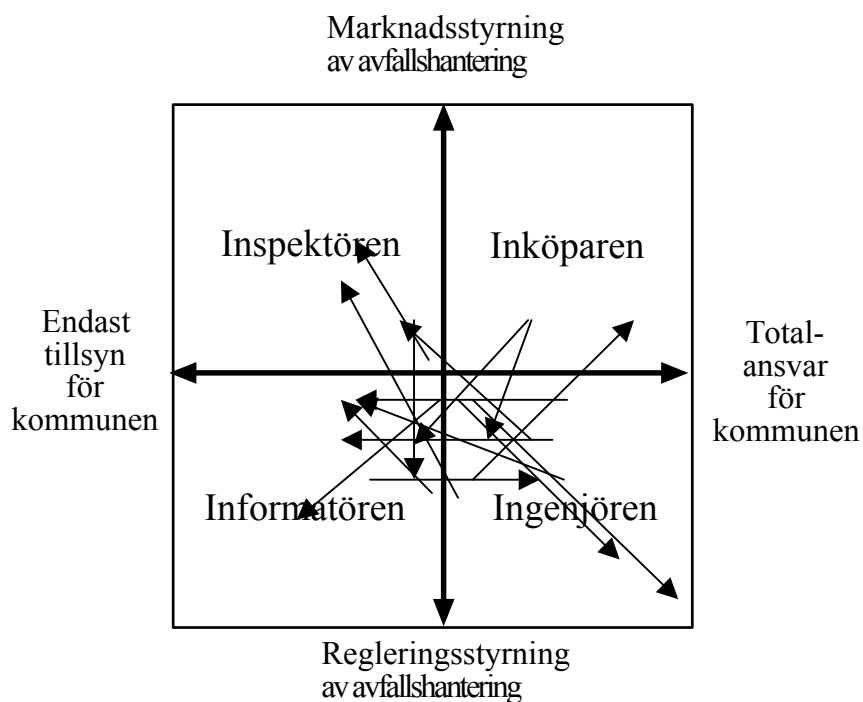


**Figur 1:** Kommunens roller vid avfallshantering; inköparen lägger ut mycket på entreprenad men har det legala ansvaret för hanteringen, ingenjören gör det mesta i egen regi och har totalansvaret från staten, informatören informerar boende och företag om avfallshanteringen helt och hållet ligger på producenterna samt inspektören där en mix av marknadsaktörer genom frivillighet sköter avfallshanteringen och kommunens roll begränsar sig till tillsyn.

Källa: RVF-rapport 01:4

Dagens verklighet för svenska kommuner ligger någonstans i figurens mitt, med delat ansvar mellan producenter och kommuner och där både regel- och marknadsstyrning påverkar avfallshanteringen.

Seminarieledtagarna ombads försöka beskriva den upplevda situationen i Västernorrland. En tolkning av resultatet åskådliggörs enligt bilden nedan. Pilens början representerar det upplevda nuläget medan pilspetsen visar en bedömd utvecklingsriktning för framtiden. Bedömningen baseras på en inledande enkät till seminariedeltagarna.



Resultaten visar inte på någon tydlig gemensam trend för den upplevda situationen nu och i framtiden. Många ansåg att vi är på väg bort från rollen som ingenjör mot en framtida roll som inspektör och/eller informatör. Det fanns dock även en tydlig motsatt upplevelse – att kommunen är på väg mot en ökad roll som ingenjör dvs utförare, med stort ansvar för kommun och med stark regleringsstyrning. Detta skulle kunna spegla en utveckling med en del kommuner som växer fram som större, starka aktörer medan andra (mindre?) kommuner ser en utveckling mot färre utförar-engagemang i egen regi.

Övningen genomfördes på kort tid men en slutsats som kan dras är att figuren ovan är ett uttryck för den komplexitet som avfallsfrågorna utgör för kommuner och andra aktörer.

Vilken rollutveckling som är önskvärd bör diskuteras inom ramen för utvecklandet av en regional avfallsplan för Västernorrland.

## 4 Grupparbete

Under förmiddagen presenterades regionens förutsättningar i en omvärlds- och nulägesanalys. Inför eftermiddagen indelades deltagarna i 6 st grupper om ca 8 personer, som med nulägesanalysen som utgångspunkt skulle genomföra följande:

- (a) Diskutera de möjligheter och hot som finns för avfallshanteringen i länet.
- (b) Arbeta med olika scenarier för avfallsbehandlingen.

Punkt (a) ovan var avsett som en inledande övning för att få igång diskussionen i gruppen. Arbetet med scenarierna var mer ingående och redovisades sedan av respektive grupp inför alla deltagarna.

Varje grupp arbetade med ett av följande teman: deponering, förbränning eller biologisk behandling. Arbetets syfte var att få fram några olika scenarier för utveckling av den kommunala och regionala verksamheten. Det underlagsmaterial som seminariedeltagarna fick inför gruppövningarna bifogas i bilaga 3. I underlagsmaterialet presenterades några scenarier för varje tema. Med utgångspunkt från dessa skulle gruppen göra en lista på fördelar, nackdelar och huvudfrågeställningar för respektive scenario. Gruppen uppmanades att gärna lägga till egna scenarier.

Grupp 1 och 2 diskuterade deponering, grupp 3 och 4 förbränning och grupp 5 och 6 diskuterade biologisk behandling. En sammanställning av gruppernas slutsatser redovisas nedan.

## 4.1 Deponeringsscenarier

<b>Deponering</b>	<b>SCENARIO "NOLLALTERNATIV"</b>
<b>Beskrivning</b>	Varje kommun i Ångermanland driver sin egen deponi; i Medelpad utnyttjas Blåberget.
<b>Fördelar</b>	Närhet till service för invånare och företag. Kortare transporter Arbetsstillfällen
<b>Nackdelar</b>	Risk för sämre kompetens vid resp. anläggning Högre driftskostnader Högre avgifter Större miljörisker Sämre resurser för behandling av avfall
<b>Huvudfrågeställning</b>	Hur viktigt är det att behålla tippen i "vår" kommun?

<b>Deponering</b>	<b>SCENARIO "TVÅ DEPONIER"</b>
<b>Beskrivning</b>	En gemensam deponi i Ångermanland; i Medelpad utnyttjas Blåberget
<b>Fördelar</b>	Bättre möjligheter för sortering och behandling Lägre kostnader per ton Delat ansvar genom samarbete Möjlighet till specialisering
<b>Nackdelar</b>	Högre driftskostnader Högre avgifter Kompetens Långa transporter Värdering av nuvarande anläggningar är svårt; hur bedöma ekonomiska aspekter vid samarbete. Sårbarhet Sämre resursutnyttjande? Sämre resurser för behandling av avfall Tillståndsbeslut – nytt tillstånd krävs för gemensam anläggning
<b>Huvudfrågeställningar</b>	Var skall lokaliseringarna ske? Hur komma överens

## 4.2 Scenarier för förbränning med energiutvinning

<b>Förbränning</b>	<b>SCENARIO "NOLLALTERNATIV":</b>
<b>Beskrivning</b>	Kommunerna i Ångermanland skickar hushålls- och verksamhetsavfall till Umeå; i Medelpad skickar man till Sundsvall.
<b>Fördelar</b>	Billiga transporter för Ö-vik, Timrå, Ånge. Miljömässigt attraktiva avstånd. Avfallet tas omhand för energiutvinning Om det inte blir någon utbyggnad i Sundsvall blir investeringarna små på kort sikt.
<b>Nackdelar</b>	Dyra transporter för Kramfors, Sollefteå, Härnösand. Ingen konkurrens. Miljömässigt långt avstånd för behandling. Aska och slagg måste deponeras. Mellanlagringsproblematik för sommarhalvårets avfall. Om det inte blir någon utbyggnad i Sundsvall fortsätter oljeeldningen till fjärrvärmens där – miljömässigt negativt. Om det inte blir någon utbyggnad i Sundsvall krävs på längre sikt höga framtida investeringar inför kommande miljökrav.
<b>Huvudfrågeställningar</b>	Ökade krav Ökade kostnader Få aktörer – risk för monopolställning och dålig prisbild.

<b>Förbränning</b>	<b>SCENARIO "Sundsvallsalternativ"</b>
<b>Beskrivning</b>	Alla kommunerna i länet skickar hushålls- och verksamhetsavfall till Sundsvall.
<b>Fördelar</b>	Om kapaciteten byggs ut i Sundsvall blir det fler aktörer på marknaden.  Alternativ mottagningskapacitet  Bästa möjliga teknik med ny anläggning  Trygg avsättning och behandling  Billigare transporter och kortare miljömässiga avstånd för Kramfors, Härnösand, Sollefteå.  Samverkan i länet.
<b>Nackdelar</b>	Risk för minskad återanvändning och långa transporter när kapacitet finns att bränna allt avfall.  Folkopinionen  Dyrare transporter och längre miljömässigt avstånd för Ö-vik  Stor investering - risktagandekapital krävs för kapacitetsutbyggnad.
<b>Huvudfrågeställningar</b>	Ökade krav  Ökade kostnader  Få aktörer – risk för monopolställning och dålig prisbild.

### 4.3 Scenarier för biologisk behandling

<b>Biologisk behandling</b>	<b>SCENARIO "NOLLALTERNATIV"</b>
<b>Beskrivning</b>	<p>Viss kompostering på kommunala anläggningar; industrierna har delvis egen behandling.</p> <p>Idag går huvuddelen av det komposterbara avfallet till förbränning. Viss hemkompostering. Slam komposteras och blir anläggningsjord. Verksamhetsavfall förbränns eller går på deponi.</p>
<b>Fördelar</b>	<p>Inget deponeringsförbud ännu. Högt energivärde i det komposterbara avfallet.</p>
<b>Nackdelar</b>	<p>Inget bra kretslopp idag.</p> <p>Teknik finns men <u>dyr</u> och komplicerad.</p> <p>Kvalitetssäkring av produkten svårt.</p>
<b>Huvudfrågeställningar</b>	<p>Mycket liten avsättning för produkten</p> <p>Hur får man en ren restprodukt?</p> <p>Avsättningen är huvudfrågan.</p>

<b>Biologisk behandling</b>	<b>SCENARIO "GEMENSAM UPPHANDLING"</b>
<b>Beskrivning</b>	Kommunerna handlar gemensamt upp extern behandling på öppna marknaden till bästa pris. Kompost görs av hushållsavfall och slam.
<b>Fördelar</b>	Regional samordning Upphandlingsvinster Rationell hantering Tekniskt en bra anläggning
<b>Nackdelar</b>	Långa transporter Lokala självständigheten tappas – mindre valmöjligheter
<b>Huvudfrågeställningar</b>	Avsättning Kvalitet

<b>Biologisk behandling</b>	<b>SCENARIO "Storskalig rötning plus hemkompostering"</b>
<b>Beskrivning</b>	Slam och avfall från storkök och restauranger förs via avfallskvarnar och avloppsnät till rötningsanläggning som ger biogas till fordon. Småskalig hemkompostering för hushållen.
<b>Fördelar</b>	Undviker eldning av organisk fraktion (sluter kretsloppet) Får biogas och slipper slam.
<b>Nackdelar</b>	Inga enkla storskaliga lösningar.
<b>Huvudfrågeställningar</b>	Attitydförändring

## 5 Storgruppsdiskussion

Under och efter presentationen av grupparbetena diskuterades de olika frågeställningarna av hela storgruppen. Utgångspunkten i diskussionen var ett framtida regionalt avfallssamarbete; förutsättningar, hinder, hur går vi vidare.

Nedan följer en del av de tankar som togs upp under diskussionen.

### Deponierna

Alla deponiägare avvaktar f n beslut om anpassningsplaner och/eller miljö tillstånd. Höga sluttäckningskostnader måste täckas på något sätt och flera anläggningsägare ser fortsatt drift av deponin som ett sätt att säkerställa intäkter som kan hjälpa till att täcka dessa kostnader.

Deponierna är inte bara en belastning, även en resurs.

Intäkter för kostnadstäckning även möjligt under en gemensam organisation/avfallssamarbete.

En gemensam organisation skulle kunna ta över ansvaret för alla deponierna, både den/de som ska drivas vidare och de som ska läggas ned.

Deponierna omvandlas mer och mer till sorteringsanläggningar, ofta med viss kompostering. Deponiresten kan gå någon annanstans.

Förutom de oundvikliga sluttäckningskostnaderna finns även driftskostnader. Det kan bli dyrare att vänta med att lägga ned.

### Förbränning

Kan fler, mindre anläggningar vara ett alternativ?

Fjärrvärmenät/energibehov finns ej överallt.

Kan länets kommuner bli andelsägare i förbränningsanläggningen i Korsta?

Långa avtal en annan möjlighet.

Förbränningsskatten kommer inte att styra mot biologisk behandling, det blir bara dyrare att förbränna.

**Biologisk behandling**

Biologisk behandling en svår fråga p g a höga kostnader samt avsättningsproblematiken.

Frågan är ej högprioriterad ute i kommunerna i dagsläget, förutom en viss satsning på slamkompostering.

Finns risken att vi väntar för länge innan vi agerar?

Avsättningen den stora utmaningen.

Småskalighet en del av lösningen. Man litar på en småskalig slutprodukt.

Avfallsminimering, produkt/producentledet, attitydförändringar = de stora frågorna för avfallshanteringen på längre sikt.

**Samarbete**

Huvudfrågan för medborgarna är inte om eller vilka deponier som läggs ner utan ett bra begripligt system.

Gemensam organisation bör diskuteras.

Vi borde dra upp ett förslag till gemensam organisation nu.

Samarbete måste växa fram.

Information: gemensam organisation för information? Utgå från likheterna.

Renhållningstaxor: samordna/ likrikta?

Samarbete är en process som måste ägnas tid och delaktighet.

Kanske vi direkt borde skapa ett bolag för Medelpad om inte Ångermanland är redo?

Viktigt att veta vad en gemensam organisation/bolag ska ha för roll – funktionen bör komma före formen.

Länets kommuner har olika förutsättningar – men många likheter också.

Bra delprojekt har kommit igång – processen pågår.

Process kräver kontinuitet och lokal förankring.

## 6 Slutsatser

Många förändringar har skett inom avfallsområdet på senare år och både tjänstemän och politiker har måst sätta sig in i konsekvenserna av både ny lagstiftning och nya marknadsförutsättningar. Det finns idag inom kommunerna en stor medvetenhet om dessa förändringar och mycket arbete har lagts ned för att anpassa sig efter nya förutsättningar.

Ovanstående har krävt mycket energi och ifråga om ett utökat regionalt avfallssamarbete har hittills en relativt avvaktande stämning funnits; tjänstemännen avvaktar beslut dels från myndigheter avseende miljötillstånd och/eller anpassningsplaner mm, och dels från sina politiker vad gäller framtida organisation och utformning av avfallshanteringen. Politikerna avvaktar signaler från tjänstemännen. De olika kommunerna i länet avvaktar signaler från varann.

Det finns dock hos både politiker, tjänstemän och myndigheter (på både kommun- och landstings/länsnivå) en stor medvetenhet om att ett ökat regionalt samarbete har fördelar. Det finns även en viss tvekan inför att ge upp en del av sin lokala självständighet.

Seminariedagen gav upphov till en bra diskussion och det är tydligt att man vill fortsätta arbeta med frågorna kring ett regionalt avfallssamarbete. För att se till att det inte blir bakslag är det viktigt att detta sker i en process där besluten förankras lokalt både hos tjänstemän och politiker. Olika former kan diskuteras för en sådan process.

Ett regionalt avfallssamarbete bör utgå ifrån behovet och man bör söka att definiera kring vilka verksamheter och frågor det är lämpligt börja samarbeta i första hand. Valet av samarbetsform bör inte ske innan det finns en fastlagd strategi och avfallslösning som i sin tur styr samarbetets art, ändamål och omfattning.

För att driva processen framåt måste en tydlig viljeyttring finnas från de deltagande kommunerna så att ett avvaktande hållning kan omvandlas till en aktiv process.